

CAFE GEOGRAPHIQUE DU 31/01/2001

LE GRAND TOULOUSE : quelle intercommunalité ?

par **Philippe ESTEBE**

Enseignant associé à
l'Université de Toulouse Le Mirail
et à l'I.E.P. de Paris,
membre du bureau d'études ACADIE à Paris.

L'intercommunalité (urbaine) permet-elle de concilier gestion efficace et démocratie locale ? Cette question centrale en période d'élections communales échappe en fait au débat public alors que se multiplient les structures intercommunales dont Toulouse est exemplaire.

1. LA DIALECTIQUE DU GOUVERNEMENT LOCAL.

- **Deux registres** : la démocratie d'une part, l'efficacité de la décision et de la gestion d'autre part.
- **Deux échelles** : le quartier ou la commune d'une part, l'agglomération ou l'aire urbaines d'autre part.
- **Deux citoyens** : le citoyen *abstrait* (défini par ses droits civiques et son appartenance à la communauté politique), le citoyen *situé*, concret (défini par ses droits sociaux et ses appartenances à des groupes sociaux, culturels ou économiques).
- **Deux régimes** à l'échelle nationale : le régime *politique* proprement dit (avec son système de représentation et de gouvernement), le régime *social* ou paritaire (avec son système de représentations – organisations professionnelles – et d'action).
- **Deux territoires** à l'échelle locale : le territoire *politique* ou légitime, le territoire *pertinent* ou efficace.

Cette dialectique entre démocratie politique et efficacité économique et sociale se traduit par un débat permanent sur la relation d'opposition, de complémentarité, d'identité qui définit le "bon" gouvernement local, sa forme, sa nature, ses compétences, son échelle.
Existe-t-il un "sacré Graal" du gouvernement territorial ?

Un gouvernement à la fois efficace et démocratique, pertinent et légitime, qui prenne en compte les droits des citoyens abstraits et les pratiques, les besoins des citoyens concrets, tout en disposant d'une hauteur de vue lui permettant d'énoncer l'intérêt général de la ville, dégagé de la fragmentation des intérêts particuliers ? En ce domaine, ***géographie économique et sociale, science politique et sociologie se mêlent étroitement.***

2. LA LONGUE MARCHE VERS UN GOUVERNEMENT URBAIN A TOULOUSE.

- **Le morcellement communal** : si l'empilement vertical des structures politico-administratives se retrouve dans la plupart des Etats occidentaux, le morcellement territorial fait l'originalité de la France. Avec *36000 communes environ (plus que l'ensemble des autres pays de l'Union Européenne)*, ce morcellement est 10 fois plus grand qu'en Allemagne, 100 fois plus qu'au Royaume-Uni. Cependant, il est plus spatial que démographique : 80% de la population française vit dans 3000 communes, ce qui rejoint sensiblement la moyenne européenne.
- **Le pacte républicain** : tous les pays européens sont issus d'un morcellement *paroissial* comparable à celui de la France et tous ont opéré, dans les années 1970, des simplifications drastiques de la carte communale. Sauf la France où, en 1870 encore, les villes sont républicaines de longue date (parfois trop, comme en témoigne la Commune de Paris), mais pas les campagnes : l'enjeu est de transformer les paysans en Français. Ce pacte républicain implique de *ne pas toucher aux limites communales* afin d'opérer une discrimination démocratique positive en faveur des campagnes.
- **Une intercommunalité subsidiaire** : la méfiance relative vis-à-vis des villes et la discrimination positive en faveur de la démocratie rurale font que l'intercommunalité reste subsidiaire jusqu'en 1966 : *pas de pouvoirs locaux supracommunaux, mais une succession de formules syndicales ou associatives qui n'entament pas l'autonomie communale* (et aussi ne font pas d'ombre à l'Etat). Les SIVU (syndicats intercommunaux à vocation unique), les SIVOM (vocations multiples), les Districts fonctionnent sur le double principe de la subsidiarité (et non de la substitution) et de la faiblesse politique (élections au 2^o degré).
- **Toulouse**, à la fin des années 60, est l'une des seules aires urbaines qui ne se dote pas d'une formule intercommunale :
 - *la ville-centre est très étendue* et n'a pas besoin de négocier avec ses voisines pour accueillir son expansion.
 - *il n'y a pas vraiment de banlieues* jusqu'au début des années 70: les communes périphériques (aujourd'hui intégrées dans la l'aire urbaine) sont rurales et craignent la domination de la ville-centre.
 - *l'intercommunalité est un produit étatique, gaullien*, vigoureusement dénoncé par les élus locaux souvent radicaux-socialistes.

3. LE COMPROMIS ACTUEL ENTRE TERRITOIRE PERTINENT ET TERRITOIRE POLITIQUE.

- **La décentralisation de 1982 (Gaston Defferre)** ne change rien : la dévolution des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales se fait par blocs, sans toucher à l'emboîtement vertical des structures, ni au morcellement horizontal des communes. La *loi administration territoriale de la République de 1992* crée des formules intercommunales plus coopératives (communautés de communes ou de villes disposant d'une fiscalité propre), mais elle n'a guère de succès qu'en milieu rural (sur 36000 communes, on compte plus de 15000 établissements publics de coopération communale-EPCI-, en majorité ruraux, dont moins de 2000 à fiscalité propre). *L'intercommunalité n'a pas entamé les pouvoirs établis par le pacte républicain.*
- **Le "schisme" de Toulouse en 1992 :**

- le *SICOVAL* (Syndicat intercommunal des COteaux et de la VALlée de l'Hers, 1974) se constitue autour de Labège au Sud-Est de l'agglomération, sorte de "bon élève" de l'intercommunalité, formé de communes dont les habitants ont des revenus plus élevés que dans le reste de l'aire urbaine, mais sans grandes ressources fiscales faute d'entreprises.

- la *ville-centre* adhère au contraire à quantité de syndicats intercommunaux (transports, schéma directeur, nomades, etc.) mais, depuis 1971 (élection de Pierre Baudis), n'a jamais pris l'initiative de mettre sur pied une intercommunalité de projet, disposant de compétences en matière de développement et d'aménagement urbains. Les essais successifs d'organiser une structure plus intégrée de l'agglomération échouent et aboutissent en 1992 à un "*district*" toulousain sans pouvoirs... dont le *SICOVAL* ne fait pas partie, ni la plupart des autres syndicats de communes périphériques apparus dans les années 80 et formant autour de la ville-centre une structure en "pétales de marguerites" spécialisés.

- **La loi Chevènement - Voynet de 1999 :**

- dès 1995, les *maires des grandes villes*, conscients du rôle éminent des grandes agglomérations et de leurs élus en France, proposent de dépasser le jeu des alliances locales fragmentaires fondé sur l'opposition centre-périphérie, et de passer directement à une *autorité d'agglomération élue au suffrage universel direct et disposant sur son territoire des compétences communales, départementales et régionales à la fois*.

- la loi Chevènement - Voynet opère un *compromis* entre cette position radicale et le jeu d'alliances à la Toulousaine (qu'on retrouve dans la plupart des agglomérations) : sans trancher, elle préserve les arrières en conservant nombre de dispositions de l'ancien régime (communauté d'agglomération, communauté de ville demeurent plus intercommunales que supracommunales et toujours élues au 2^o degré, au moins jusqu'en 2007), mais elle introduit trois ruptures, à la fois symboliques et décisives :

. une "*carotte*" financière : *prime renforcée à l'intercommunalité*.

. une *simplification de l'édifice* : *suppression des districts*.

. un *renforcement de la solidarité* : *taxe professionnelle unique sur les entreprises (TPU)*.

- **Combien de pilotes dans l'agglomération toulousaine ?**

Après cette loi, Toulouse constitue un cas unique puisqu'il s'agit de *la seule aire urbaine en France où coexistent deux communautés d'agglomération (Grand Toulouse et SICOVAL)*. Aveuglement électoraliste ou comportement logique ? Notre hypothèse est que *les regroupements communaux ne se produisent pas au hasard des affinités, fussent-elles électives*.

Qu'est-ce qui fait la "richesse" d'une commune, sa force, son dynamisme ?

- la valeur de la production des entreprises implantées sur son territoire.

- les revenus (salaires, bénéfices, rentes, retraites, etc.) des habitants.

On peut donc trouver des communes riches grâce à la taxe professionnelle (T.P.) prélevée sur les entreprises mais dont les habitants sont pauvres (en terme de revenus), ou réciproquement, ou les deux à la fois (dans un sens ou dans l'autre).

Or, dans l'agglomération toulousaine, la géographie des revenus et celle des T. P. sont schématiquement différenciées en *trois types de communes* (le 4^o cas étant marginal) :

- communes riches en TP mais dont le revenu par habitant est inférieur à la moyenne de l'agglomération : elles sont concentrées au cœur de l'agglomération (Toulouse, Blagnac, Colomiers, Fenouillet, Lespinasse, Roques, Portet, Muret). Elles forment le *Grand Toulouse*.

- communes pauvres en TP mais revenu/habitant supérieur à la moyenne, concentrées au Sud-Est : Villeneuve, Ramonville, Préserville, Vieil Toulouse, Pechbusque, etc. Elles forment le *Sicoval* (Ramonville ayant obtenu un report de son choix définitif entre les deux communautés d'agglomération).

- communes pauvres en TP et dont le revenu/habitant est inférieur à la moyenne, repoussées à la périphérie, *hors des systèmes intercommunaux d'agglomération*.

4. QUELLE ECHELLE POUR LE GOUVERNEMENT URBAIN ?

- **La question de l'optimum territorial** : un raisonnement simple conduit à l'idée d'une organisation unique, omnipotente, démocratique et pertinente. Mais à quelle échelle ? Celle de l'agglomération ? Celle de l'aire urbaine ? Et sur quelle rationalité ? Celle d'un intérêt général abstrait, au-delà des contraintes et des pratiques de la vie réelle ? Ou celle d'un intérêt général concret qui tient compte de l'existence telle qu'elle est et non qu'elle devrait être ? ***Quel est le bon gouvernement urbain à la bonne échelle ? Pourquoi une seule organisation politique à l'échelle d'une seule aire urbaine serait-elle nécessairement plus performante et démocratique que plusieurs organisations complémentaires et/ou concurrentes ? Gouvernement ou gouvernance ?***
- **La logique toulousaine** : les deux communautés d'agglomération de Toulouse ont chacune de bonnes raisons de revendiquer leur existence et leur pertinence.
 - *En termes de solidarité*, l'enjeu de la question spatiale, sociale et économique de communes à fort potentiel économique productif n'est pas le même que celui des communes à fort potentiel résidentiel. Pour les unes, il faut organiser la cohabitation entre des fonctions à la fois complémentaires et parfois concurrentes, pour les autres il s'agit de préserver leur avantage compétitif. Egoïsme ? Mais à quelle échelle place-t-on la solidarité ? Pourquoi le fait d'habiter Préserville rendrait-il automatiquement solidaire de Portet ou du Mirail, même si ces espaces sont dans la même aire urbaine ?
 - *En termes d'image*, l'agglomération toulousaine a besoin à la fois des deux communautés du Grand Toulouse et du SICOVAL : l'image d'une "aéroconstellation" moderne et compétitive d'une part, et d'autre part celle d'une "Suisse" du Sud-Ouest, aux villas dispersées dans les collines au sein d'un paysage champêtre. Les deux images, inséparables mais distinctes, constituent les deux moteurs de la croissance toulousaine, économique et résidentielle en même temps.
- **Géopolitique de l'intercommunalité** : où et par qui ces stratégies d'échelle territoriale sont-elles débattues ? Qui en décide ?
 - *L'Etat* pourrait jouer un rôle essentiel en rendant plus visible l'enjeu de l'intercommunalité au-delà des projets particuliers à chaque agglomération : est-ce vraiment le cas ?
 - Pour l'instant, *les autorités d'agglomération* sont des arènes où des spécialistes, élus, fonctionnaires et consultants, s'affrontent en *vase clos*.
 - Comment faire pour transformer ce vase clos en ***scène publique où les citoyens pourraient s'emparer de la question de l'intercommunalité et du gouvernement urbain, absente des élections municipales de Mars 2001 ?***

Philippe ESTEBE

(Ces notes destinées à une intervention orale, remises en forme par J.M. PINET avec l'accord de l'auteur, ne constituent pas un article destiné à une publication scientifique).