

Document 3 - Bilan quantitatif et qualitatif de la coopération intercommunale

3-a : Bilan quantitatif de l'intégration des EPCI au 1^{er} janvier 2003 (Source : L'œil, *Fiscalité territoriale*, juillet 2004.)

Régime de l'aire urbaine	Pourcentage d'aires urbaines	Pourcentage de la population des aires urbaines
Aucune intégration (pas d'EPCI)	28	8
Intégration (une seule EPCI couvre l'aire urbaine)	9	2
Unité (une seule EPCI dans l'aire urbaine sans la couvrir)	26	15
Fragmentation (plusieurs EPCI)	37	75
Ensemble	100	100

3-b : La différenciation des formes de gouvernement

(Extrait de P. Estèbe, M. Talandier, *La carte politique comme instrument de solidarité. L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale*, PUCA, document en ligne, http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/arguments/cartepolit_istr_solidarite0106.pdf, 2004.)

« La loi de 1999 sur l'intercommunalité vise explicitement un objectif de réduction de la polarisation sociale, ou selon l'expression du ministre Chevènement, de « lutte contre l'apartheid social ». Le regroupement des communes en établissements publics de coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération est considéré comme l'un des instruments privilégiés de cet objectif, en regroupant les communes « riches » et les communes « pauvres », grâce notamment au partage de la taxe professionnelle, impôt considéré comme spatialement injuste. Par la consolidation de gouvernements d'agglomération, on vise donc explicitement à contrer un « effet Tiebout ». La carte politique devient un instrument de cohésion sociale.

L'analyse quantitative des associations de communes issues de la loi Chevènement permet de dégager plusieurs caractéristiques des groupements ainsi obtenus. L'analyse met d'abord clairement en lumière trois types d'association, qui contribuent à institutionnaliser, au sein des aires urbaines, une différenciation des régimes gouvernementaux :

- Un régime des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale construit autour des villes centres d'aires urbaines, clairement « hétérogame », c'est-à-dire associant des communes dont les profils sociaux sont hétérogènes.
- Un régime d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale périphériques associant une ou plusieurs communes dont la population est plus pauvre que la moyenne de l'aire urbaine, mais dont les bases de TP sont supérieures à la moyenne à des communes dont la population est plus aisée, mais dont les bases de TP sont faibles.
- Un régime de « clubs » périphériques, très homogènes, dont deux types apparaissent caractéristiques : les EPCI qui regroupent des communes dont le profil (relativement à la moyenne de l'aire urbaine) est dominé par des ménages de cadres avec des revenus élevés ; et les EPCI qui regroupent des communes dont le profil est caractérisé par un poids des retraités supérieur à la moyenne de l'aire urbaine.

Le succès de la loi Chevènement aboutit ainsi à un résultat ambivalent. D'une part, au cœur des aires urbaines, elle permet la mise en place d'EPCI conformes à l'esprit du législateur, dont la composition hétérogène permet de penser qu'ils ont les moyens de « faire société » et donc de construire des

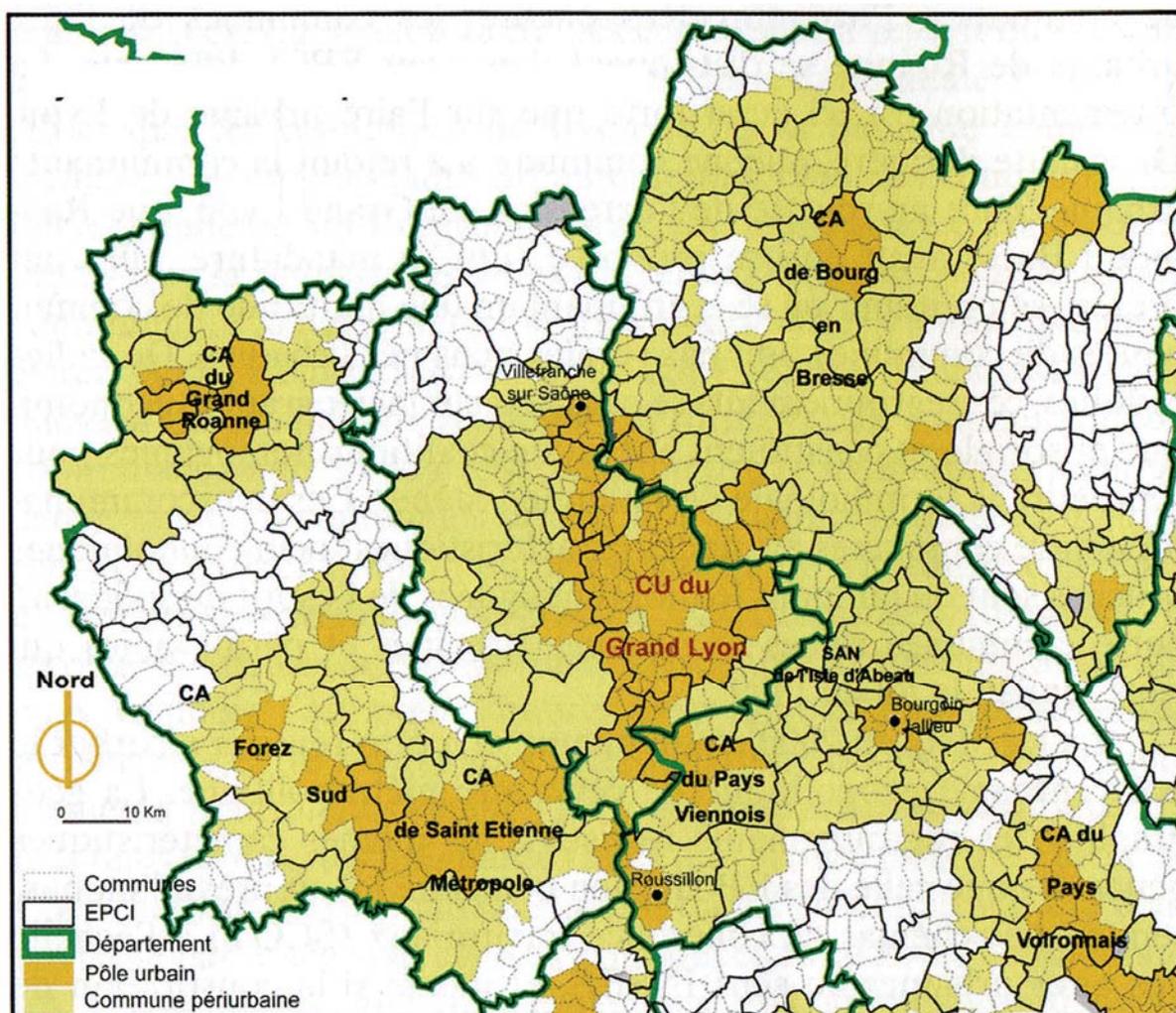
politiques publiques de nature à développer les interdépendances entre groupes sociaux différents. D'autre part, en périphérie, elle permet l'émergence de clubs homogènes dont la composition laisse à penser qu'il sont susceptibles d'adopter, en matière de services publics, des comportements communautaires, « à la Tiebout ». Entre les deux, les EPCI associant communes riches en TP et pauvres en revenus à des communes relativement plus riches en revenus et pauvres en TP paraissent plutôt instables, dans la mesure où ils sont fondés sur un partage fiscal inégal, favorable aux habitants des communes résidentielles et défavorable aux habitants des communes productives.

D'une certaine façon la loi Chevènement institutionnalise deux modèles de solidarité urbaine : une solidarité d'interdépendance, de type organique pour les EPCI de ville-centre et une solidarité de similitude, de type mécanique, pour les deux types de clubs (de riches et de retraités) identifiés par l'analyse. Faire société ou faire communauté, le débat s'inscrit désormais dans l'espace institutionnalisé par l'intercommunalité. C'est, d'une certaine manière, Tiebout contre Durkheim. »

Document 4 - La fragmentation politique et ses enjeux dans l'aire métropolitaine de Lyon

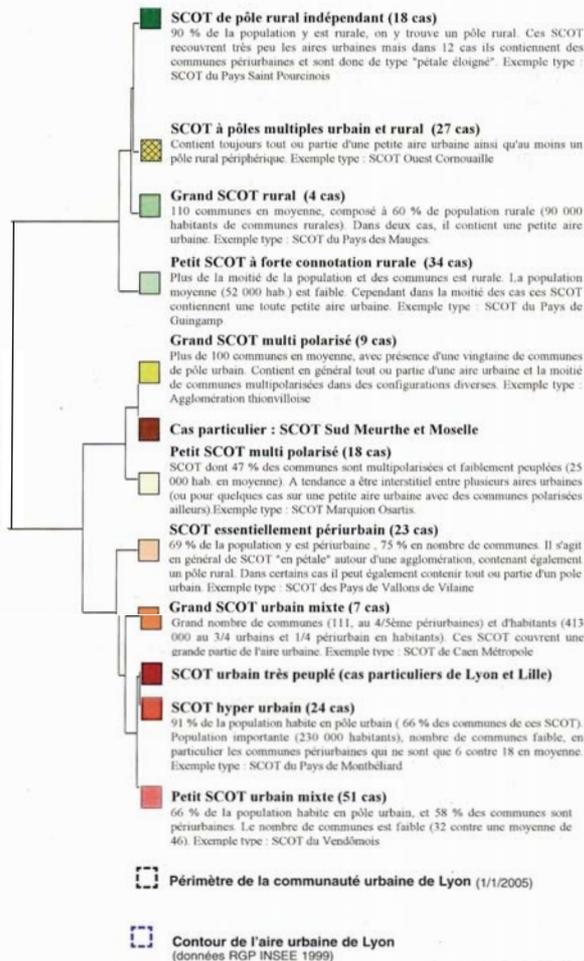
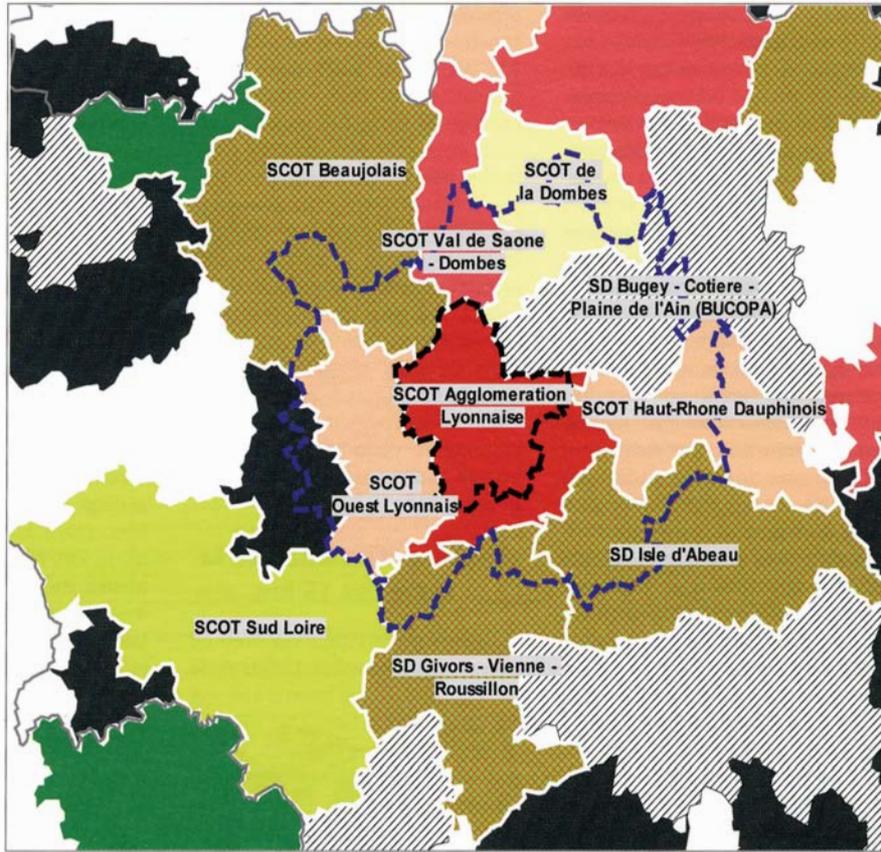
4-a : Les coopérations au sein de l'aire métropolitaine lyonnaise

(Source : P. Boino, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in A. Motte (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, 2007.)



4-b : La délimitation et les types de SCoT dans l'aire métropolitaine lyonnaise

(Source : J.-J. Helluin, « Les effets de la “ règle des 15 km ” sur la maîtrise de l'étalement urbain », in *Etudes foncières*, n° 120, mars-avril 2006.)



4-c : Les effets négatifs de la fragmentation territoriale dans la région lyonnaise

(Extrait de : P. Boino, « Lyon : le territoire comme facteur de métropolisation », in A. Motte (coord.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, 2007, p. 52.)

« Persistante, cette fragmentation territoriale tant en matière de gestion que de planification ne soulève pas seulement des problèmes de solidarité entre communes ainsi que de cohérence, en large part mythique, entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels. Elle pose également la question de la capacité de ces EPCI et syndicats mixtes de SCoT à s'acquitter pleinement des compétences qui sont les leurs. Si les plus grands ont, ou vont pouvoir développer des services internes, s'ils peuvent également s'appuyer sur les compétences d'une agence d'urbanisme, s'ils ont enfin des budgets suffisants pour faire appel à des cabinets privés, les plus petits et par là même les plus nombreux sont loin d'avoir les mêmes latitudes, d'autant que les DDE, re-positionnement du ministère de l'Équipement oblige, ne sont plus là pour aider à concevoir les documents de planification. Le risque existe ainsi que se créent des disparités fortes quant à la sophistication des procédures de planification et de gestion territoriale mises en œuvre et au final quant à l'efficacité des politiques menées. [...]

Le maintien, a minima, d'un fort polycentrisme géopolitique a une dernière autre grande conséquence : celle de renforcer les particularismes locaux, d'autant que les lois Voynet et Chevènement ainsi que certaines politiques régionales comme les contrats de développement Rhône-Alpes encouragent les territoires dans cette voie. Toutes, à l'unisson, les invitent à dépasser le stade des intercommunalités de gestion pour construire des intercommunalités de projet. Légitime sans doute en interne, cette incitation renforce cependant à l'échelle métropolitaine les dynamiques centrifuges, si ce n'est concurrentielles. Le Nord-Isère a ainsi comme projet phare la constitution d'un pôle sport et santé à Bourgoin-Jallieu, ainsi qu'un pôle matériaux de construction à l'Isle-d'Abeau, reposant d'une part sur ses Grands Ateliers et d'autre part sur les centres de recherche des cimentiers Lafarge et Vicat. Vienne quant à elle, ne pouvant plus espérer faute de place un développement supplémentaire de ses activités productives, conçoit davantage son avenir autour du tourisme et du patrimoine. Villefranche-sur-Saône à l'inverse, a comme perspective de créer une nouvelle zone d'activité généraliste de plusieurs centaines d'hectares, alors même que la plaine de l'Ain à quelques kilomètres de là possède encore 450 hectares de réserves foncières en la matière. St-Etienne enfin promeut plus particulièrement un pôle optique-vision, un pôle cancer ainsi que de design, tandis que Lyon, outre les biotechnologies et le tourisme, soutient l'essor d'un canceropôle et des activités liées à la Mode. Multiples, foisonnants, ces différents projets s'ignorent le plus souvent, se concurrencent parfois. »

4-d : La multiplication des SCoT favorise l'étalement urbain

(Extrait de : E. Charmes, « Le malthusianisme foncier », in *Études foncières*, n° 125, janvier-février 2007.)

« Contre toute attente, les documents de planification régionale et métropolitaine peuvent encourager et entretenir cette dynamique [d'étalement urbain]. On le sait, la transformation par la loi Solidarité et renouvellement urbain des schémas directeurs en SCoT n'a pas eu l'effet escompté. [...] Loin de faire rentrer les communes périurbaines dans le domicile parental, la « règle des 15 km » a été le déclencheur d'un vaste mouvement d'émancipation qui paraît aujourd'hui difficilement réversible. [...] L'un de ces SCoT est particulièrement

intéressant pour le propos qui nous occupe ici : le SCoT de l'Ouest lyonnais. Le territoire couvert par ce SCoT a la forme d'une banane dont les 48 communes et quelques 105 000 habitants couvrent tout le pourtour ouest de l'agglomération lyonnaise, des confins du Beaujolais au nord à la vallée du Giers au Sud. Son contenu reprend la volonté des communes du secteur de contenir leur expansion. Une disposition illustre bien cette volonté : le SCoT prévoit de maintenir une bande non construite d'au moins 600 mètres entre chaque commune. De même, il affirme la nécessité de préserver l'activité agricole afin de dresser un obstacle supplémentaire à l'urbanisation.

En même temps, ce SCoT s'adapte bien aux exigences de la loi Solidarité et renouvellement urbain et à celle de la région métropolitaine lyonnaise. Les rédacteurs du SCoT présentent en effet leur volonté de limiter la croissance comme un moyen de réduire l'étalement urbain ! Ils se plaignent officieusement que les communes plus éloignées des Monts du lyonnais n'adoptent pas la même attitude qu'eux, notamment parce que l'urbanisation de ces communes entraîne un surcroît de trafic sur les routes du secteur, déjà très encombrées. [...] Le seul problème, comme on vient de le voir, est le report de l'étalement urbain vers les Monts du Lyonnais ».