



HAL
open science

Panorama de l'intercommunalité et des projets en cours en Languedoc-Roussillon

François Baraize, Corinne Escafit, Emmanuel Négrier

► **To cite this version:**

François Baraize, Corinne Escafit, Emmanuel Négrier. Panorama de l'intercommunalité et des projets en cours en Languedoc-Roussillon. 1999. hal-01437859

HAL Id: hal-01437859

<https://hal.science/hal-01437859>

Preprint submitted on 17 Jan 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LANGUEDOC-ROUSSILLON

François BARAIZE, Corinne ESCAFIT, Emmanuel NÉGRIER
CEPEL, UMR CNRS 5112, Université Montpellier 1

Sommaire

Page 2. Panorama de l'intercommunalité et des projets en cours en Languedoc-Roussillon

Page 7. Le projet de création d'une Communauté d'Agglomération à Montpellier

Page 23 : Le projet de création d'une Communauté d'Agglomération à Béziers

Page 35 : Propos conclusifs

Page 37 : Annexes

PANORAMA DE L'INTERCOMMUNALITE ET DES PROJETS EN COURS EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

La région Languedoc-Roussillon présente une double caractéristique :

- une assez grande proportion de structures intercommunales, à géométrie variable, généralement marquées par une pratique “ à la carte ”, comme en témoigne la diversité des compétences et celle du nombre de partenaires des SIVOM, SIVU et autres Communautés de Communes (cf. tableau).

	Aude	Gard	Hérault	Lozère	Pyr.Or.	Région L.R.
SI, SIVU	106	217	129	57	109	618
Syndicats Mixtes	6	23	19	9	12	69
SIVOM	23	30	30	25	26	134
Com. de Communes	8	11	25	6	13	63
Districts	2	1	2	0	1	6
dont districts urbains			1			1
Nbre de communes	438	353	343	185	226	1 545
Population	309 770	623 125	896 441	73 509	392 803	2 295 648

- une difficulté marquée à passer de cette intercommunalité “ de service ” à des formes plus intégrées de gestion “ solidaire ” du territoire. La rareté des TPU en atteste dans les zones rurales, mais l'illustration la plus significative nous vient sans aucun doute des villes. Parmi celles-ci, il n'existe qu'un seul exemple de District urbain en Languedoc-Roussillon, celui de Montpellier, qui fait l'objet de la première étude de cas. Les autres villes, confrontées comme en bien d'autres régions aux mêmes exigences de développement et de maîtrise urbaine, ne sont pas parvenues, et ce n'est pas faute d'avoir essayé, à se doter de structures intercommunales autres que purement utilitaires (les SIVOM). Le défaut de leadership politique, associé à la difficulté de conjurer les égoïsmes périurbains ou les clivages politiques, a interdit de tels projets à Béziers (terrain de notre seconde étude de cas), Sète, Perpignan, Carcassonne, Castelnaudary, Narbonne, Mende, Nîmes ou Alès, soit l'intégralité des autres villes de la région.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici une variable d'ordre culturel qui veut que les dynamiques politiques languedociennes sont davantage construites sur une affirmation par le conflit que sur la valorisation de la coopération inter-institutionnelle. Cette circonstance, certes délicate à manier, a néanmoins sa traduction concrète dans le fait que l'intercommunalité est d'abord interprétée au prisme de l'évitement de la domination à l'égard d'un autre, qu'il s'est trouvé des interlocuteurs pour nous dire que “ nous ne sommes pas prêts ; vous savez, nous n'avons pas encore résolu les problèmes liés aux guerres de religion qui continuent d'opposer certains villages entre eux, et qui ne peuvent donc pas participer à des projets qui les unissent de force ”. Sans accorder de valeur heuristique directe à de tels jugements, force est pourtant de constater qu'ils attestent le fait que les acteurs lisent d'abord la loi en termes de rapports de force, de domination, de menace pour l'identité et l'intégrité de la communauté de base.

Par ailleurs, l'histoire du Languedoc urbain a longtemps été rétive à la constitution de pôles de structuration territoriale. Le réseau des villes est demeuré, jusqu'aux années 1960, très équilibré

entre des cités aux populations quantitativement équivalentes, et dont la complémentarité était assurée par des fonctions distinctes : l'administration et l'université à Montpellier, l'industrie à Nîmes et Alès, l'activité portuaire à Sète, le négoce agroalimentaire à Béziers et Perpignan... Tardivement, et très progressivement, Montpellier s'est dégagée de cet équilibre de villes moyennes et complémentaires en affirmant son rôle de capitale régionale. Il n'a été rendu possible que par le jeu de l'afflux massif d'une population rapatriée d'Afrique du Nord (qui a imposé des choix urbains d'expansion et insufflé un dynamisme économique dans de nouveaux secteurs), et par l'évolution des formes de développement économique : l'installation d'une société de services, faisant la part belle au secteur tertiaire, a imposé Montpellier comme pôle de croissance, tout en plongeant dans les affres de la reconversion le bassin minier d'Alès, l'industrie biterroise et nîmoise, le potentiel portuaire sétois.

Le leadership d'agglomération, dont nous verrons plus loin l'importance qu'il revêt dans la mise en œuvre de tels projets, est donc tout sauf bien considéré dans le Languedoc de la taille moyenne. S'il a émergé à Montpellier, il reste problématique dans toutes les autres villes :

- Sète, dirigée par un élu communiste, avance à pas extrêmement mesurés vers un projet d'agglomération couvrant tout ou partie du bassin de Thau ;

- Béziers connaît sa seconde expérience d'échec en 10 ans, alors que ses maires successifs ont parfois joué une partie de leur projet urbain sur ce créneau ;

- Perpignan, qui bénéficie d'un contexte particulièrement favorable au plan institutionnel (site pilote pour la politique de la ville, contrats de ville expérimentaux dans le domaine culturel, projets de la DATAR...) n'ébauche que prudemment une transformation d'une Communauté de Communes en Communauté d'Agglomération.

- Carcassonne et Narbonne sont pour l'instant à l'écart de tout mouvement ; la seconde préférant apparemment s'inscrire dans des projets de " parc naturel régional " sous les auspices du Conseil régional.

- Nîmes vient à peine d'initier une étude confiée à l'agence d'urbanisme, sur un périmètre qui laisse rêver de 117 communes (quand l'aire urbaine, au sens de l'INSEE, n'en compte que 29).

- Alès est légèrement plus avancée, avec un premier périmètre défini par la préfecture, qui transformait en l'étendant la Communauté de Communes en Communauté d'Agglomération, mais qui a essuyé un avis négatif de la CDCI, notamment au motif que l'une des nouvelles communes membres était également partie prenante d'un projet de Communauté de Communes avec TPU. Le Préfet a récemment passé outre, en maintenant son projet initial.

- Mende, qui ne connaît pas de Communauté de Communes, ne dispose même pas encore de SIVOM unifié sur le territoire. Mende-sud et Mende-nord continuent d'être gérées par des structures séparées.

Dans les zones rurales ou meso-urbaines, les projets actuels sont extrêmement divers. Alors que l'intercommunalité de service continue de donner naissance à des structures classiques (syndicat mixte de gestion de l'aérodrome à Mende ; syndicat intercommunal de gestion de centres de vacances en Lozère ; SIVU pour la réalisation de la station d'épuration de Formiguières-Les Angles, SIVU pour l'exploitation du Combe d'Aze en Pyrénées-Orientales ; syndicat mixte de création du Parc Naturel Régional de la Narbonnaise dans l'Aude...), de nouvelles Communautés de Communes émergent, soit par transformation d'anciennes structures ATR 92 en Communautés au sens de la nouvelle loi, soit par projet nouveau. Il convient de différencier trois modèles :

- la création ou le renforcement d'une Communauté en réaction à un projet (virtuel ou réel) d'agglomération, de la part de communes éventuellement visées : c'est le cas autour de Montpellier des Communautés de Communes du Pays de l'Or (qui compte dans son territoire l'aéroport international de Fréjorgues), du Pic-Saint-Loup (qui compte deux villes limitrophes de Montpellier, Saint-Gély du Fesc et Saint-Clément-la-Rivière) ; c'est également le cas de trois Communautés de Communes voisines d'Alès : Anduze, Vivre en Cévennes, Vézenobres, et de la périphérie biterroise. Dans ces cas de figure, une course contre la montre s'est engagée pour accéder aux nouvelles compétences, à la TPU et à la DGF bonifiée, afin de bloquer toute extension non désirée du périmètre de l'agglomération en projet.

- le problème spécifique posé par des Communautés associant des communes de deux départements voire deux Régions différentes : c'est le cas dans le Gard avec Arles (Bouches-du-Rhône, PACA) et Fourques (Gard, LR), Avignon (Vaucluse, PACA) et Villeneuve-lez-Avignon (Gard, LR). Les difficultés semblent, du point de vue administratif, bien réelles, de sorte que les communes, sans être hostiles, sont très demandeuses de modes d'emploi.

- celui de la création de Communautés fondées sur des projets propres, généralement plus rurales : " Aude en Pyrénées ", autour de Quillan dans l'Aude ; une Communauté regroupant sept communes pour 1200 habitants, proche de Florac, mais l'excluant toutefois.

C'est dans ce dernier domaine que la complémentarité plus que la concurrence entre la loi Chevènement et la loi Voynet sur les Pays est parfois posée. Ceci dit, l'affirmation du Conseil régional (dont la majorité associe les deux composantes actuelles de l'extrême droite) sur ce dossier pose un certain nombre de problèmes politiques :

- le Conseil général des PO affirme son département comme Pays à lui tout seul, comme celui de l'Hérault, afin de lutter contre une emprise directe de la Région sur leurs territoires ;

- le Conseil général de Lozère, cette fois avec la bénédiction du Président de l'exécutif régional (un natif), fait de même, en considérant toute partition de son territoire en pays comme une menace pour son intégrité.

Ceci se traduit concrètement par une dynamique de projets assez importante sur les Pays (la préfecture de région enregistre au quotidien beaucoup plus de demandes d'informations précises sur ceux-ci que sur les structures de la loi Chevènement), sans toutefois que les conditions politiques de leur émergence soient toutes résolues.

Il n'est pas inenvisageable que ce tableau relativement modeste de l'intercommunalité intégrée puisse évoluer rapidement dans les années qui suivront. Plusieurs facteurs historiques, considérés comme autant de handicaps dans la construction de solidarités communales réelles, peuvent connaître suffisamment de mutations pour lever un certain nombre d'hypothèques. Il en est ainsi, par exemple, d'un certain nombre de conflits politiques en érosion, ou au pouvoir structurant moindre qu'auparavant. Par ailleurs, des caractéristiques très fortes de la région, notamment son urbanisation accélérée sous une pression démographique importante, peuvent pousser à une gestion plus globale du territoire.

Comme nous le verrons lors de l'étude du cas montpelliérain, un certain nombre d'oppositions politiques individuelles ont longtemps rendu périlleuses ou impraticables les tentatives de coopération sur des échelles territoriales larges, à l'instar du combat entre Georges Frêche et Gérard Saumade, respectivement maire de Montpellier depuis 1977 et Président du Conseil général de l'Hérault de 1979 à 1998. Des oppositions similaires continuent d'exister, dans l'Aude, par exemple, où les trois villes importantes (Carcassonne, Castelnaudary et Narbonne) sont dirigées par des majorités de droite, face à un Conseil général massivement socialiste. Mais le renouvellement d'un certain nombre d'équipes politiques, comme le vieillissement d'équipes municipales en place, pourraient, à court terme, changer cette donne. Enfin, le " recentrage vers l'urbain ", pour reprendre les termes de l'actuel Préfet de Région, des trois Conseils généraux de l'Aude, de l'Hérault et des Pyrénées Orientales, par l'arrivée à leur tête d'élus non plus ruraux mais urbains, alliés à des majorités elles aussi plus urbaines, peut contribuer à faciliter la mise en œuvre de coopérations dans les agglomérations.

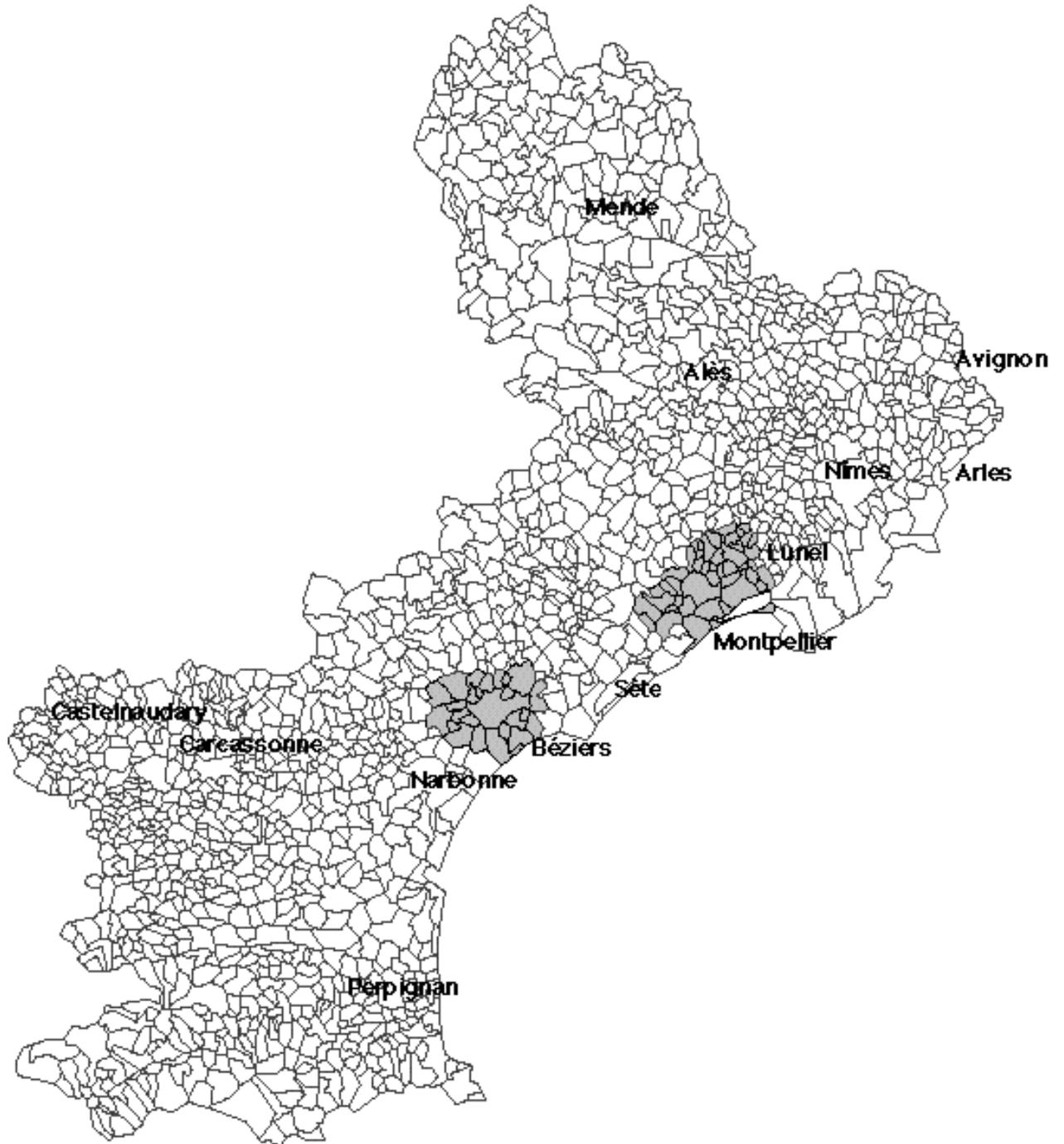
Cette nouvelle donne politique est en partie la conséquence d'une transformation profonde et accélérée de la population régionale. Depuis le début des années 1970, la région connaît en effet une croissance démographique importante, sous l'effet d'une migration inter-régionale conséquente. Entre 1990 et 1999, ce mouvement s'est encore accéléré, toujours au profit de la bande littorale. Sur l'ensemble de la région, les services de l'INSEE ont constaté une croissance de 8,4%. Dans le seul département de l'Hérault, ce taux atteint 12,5%. Si la population tend aujourd'hui à se diffuser sur l'ensemble du territoire, créant les conditions d'une urbanisation généralisée sur plus de la moitié

du territoire régional, ce sont toujours les aires urbaines du littoral qui concentrent la plus grande partie de cette croissance. Si les villes-centre, à l'instar de Montpellier, maintiennent une croissance "raisonnable", de l'ordre de 8 à 11%, leur périurbain connaît une véritable explosion, et la notion périurbaine, limitée il y a encore 10 ans à des rayonnements d'une dizaine de kilomètres autour des villes-centre, s'étend à grande vitesse, à plus de 25 kilomètres, avec des taux de croissance communale pouvant atteindre plus de 90% sur la période considérée, et des moyennes de croissance de l'ordre de plus de 35%. En ce sens, ce mouvement, relativement ancien, s'accélère, et les prévisions de l'INSEE pour les deux décennies à venir ne font pas état d'un ralentissement significatif. C'est qu'à la migration de retraite, que le littoral (et dans une moindre mesure l'arrière-pays) a connu traditionnellement, s'est ajoutée une migration d'actifs, ou en âge de l'être, qui s'implantent désormais durablement. Arrivant souvent de grands centres métropolitains français, cette population néo-languedocienne construit des attentes de services urbains différents, tout en souhaitant massivement continuer à consommer un espace et un environnement de qualité, qui furent souvent à l'origine de leur réponse à "l'appel du Sud". Mais elle n'apporte pas seulement de nouvelles formes de consommation de l'urbain. Elle véhicule de nouveaux modes d'entreprendre la politique ou l'économie, souvent plus "sociaux-démocrates" que les modes languedociens de régulation des conflits, construits autour de violences verbales, d'outrance de propos, de mises en scène de la domination et de la représentation. En ce sens, elle ne transforme pas seulement les attentes politiques, elle transforme les élites elles-mêmes, et importe ainsi dans la sphère politique des formes de rationalisation du débat et des charges publiques plus traditionnellement présentes "au Nord de la Loire", pour caricaturer les propos des hauts fonctionnaires présents sur le territoire. Si cette évolution ne montre encore que les débuts de ses effets, il est envisageable qu'elle puisse à terme faire évoluer des conceptions du territoire à la fois féodales et irrédentistes.

Dans ce panorama global, la loi "Chevènement" fait office de déclencheur sur des incitations financières, mais aussi sur des fenêtres calibrées dans le temps de mise en place de nouvelles structures intercommunales. En effet, si peu de nouvelles communautés pourront bénéficier dès le 1^{er} janvier 2000 des bonifications de Dotations Globales de Fonctionnement, elles sont néanmoins un certain nombre à se mouvoir sur la base d'espérances de gains financiers, en dotation et en péréquation. Mais puisqu'il s'agit avant tout de communautariser des richesses, il n'est pas inconcevable que ce soit sur les pôles les plus dynamiques ou les plus riches que ces motivations se fassent rapidement jour. En ce sens, la loi bénéficie effectivement plus aux riches et aux bien organisés qu'aux pauvres et aux atomisés. Mais ces attentes sont aussi dépendantes du calendrier, notamment électoral. Lorsqu'il s'agit d'initier de telles communautés, le risque est grand d'un échec, ou d'un débat démagogique fort. Il semble donc plus facile à appréhender par les majorités municipales solidement ancrées que par celles qui vivent leur premier mandat, ou ressentent des difficultés à s'implanter dans le temps.

Le Languedoc-Roussillon communal.

Villes importantes et périmètres des projets de communautés d'agglomération étudiés.



LE PROJET DE CREATION D'UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION A MONTPELLIER

1. LE CHOIX DU TYPE D'EPCI

Le 14 octobre 1999, à 18 heures dans la Salle des Rencontres de la Mairie, Georges Frêche, député-maire de Montpellier, introduit à la présentation de l'étude sur le nouveau Plan de Déplacement Urbain (PDU) par une équipe de géographes. Dans cette introduction, qui durera une heure et quinze minutes, l'élu donnera quelques précisions à propos d'un projet qui alimente les rumeurs depuis des semaines : la transformation du District Urbain en Communauté d'Agglomération. Après avoir fait le bilan d'une histoire de 25 ans de coopération intercommunale, il indique une perspective : la réalisation d'une Communauté Urbaine coiffant les villes actuelles de Nîmes, Sète, Béziers, qu'il avait défendue quelques semaines auparavant dans un entretien accordé à la Gazette de Montpellier. Il en explicite la logique principale : tirer parti et réguler le flux démographique annoncé au sein d'une institution qui serait en phase avec l'urbanisation actuelle du littoral languedocien. Il en désigne les ennemis : " les aventuriers et spadassins rôdés à la cuisine anti-Frêche ", uniquement soucieux de la défense de leurs petits intérêts. Il répond d'avance, comme il en est coutumier, aux critiques qui pointent quant au caractère non démocratique du processus : " le pouvoir appartiendra au Préfet et aux Conseils municipaux concernés ".

Communauté Urbaine ? Communauté d'Agglomération ?

En réalité, le choix du type d'EPCI ne pose aucun problème particulier.

- en termes *institutionnels*, la Communauté d'Agglomération projetée prend appui sur un District Urbain de l'Agglomération Montpelliéraine, qui existe depuis 1962. Celui-ci, créé par François Delmas, précédent maire, au plus fort de la croissance urbaine issue de la décolonisation algérienne, assurait déjà au maire de la ville-centre une prééminence incontestable. Constitué de 9 communes à l'origine, le District en compte 15 à l'heure de sa transformation, après une tentative de l'étendre à deux communes supplémentaires, avortée en raison d'un problème de discontinuité territoriale sanctionnée par la justice administrative. La ville-centre continue d'y occuper une place largement majoritaire, et y impose à la fois ses politiques et un leadership étendu. La pratique du consensus ne compte rarement plus d'une exception, celle de l'opposant structurel, le maire de Lattes (cité périurbaine de 7000 habitants, mais qui présente trois caractéristiques stratégiques : elle est située entre Montpellier et la mer, au bord du fleuve Lez ; elle comprend sur son territoire la station d'épuration qui fait couler de l'encre depuis des décennies, tout comme la décharge du Thôt, également sur son territoire ; elle est dirigée par Michel Vaillat, par ailleurs conseiller régional proche du président Jacques Blanc, l'adversaire acharné de Georges Frêche). L'isolement du maire de Lattes confirme le ralliement de tous les autres à l'action intercommunale menée au sein du District, qui passe notamment par une pléthore de vice-présidents (33). Les compétences du District sont assez proches, sans toutefois recouper totalement (cf. plus loin), celles prévues par la loi, de sorte que la Communauté d'Agglomération s'impose comme une transcroissance de la première structure. Le vote du District sur ce sujet intervient assez rapidement.

- en termes *tactiques*, la mise en évidence par le maire de la ville-centre d'un hypothétique projet de Communauté Urbaine est à la fois fidèle à une rhétorique expansionniste qui lui est propre, logique eu égard aux limites spatiales à son influence politique (il a perdu la bataille des élections régionales en 1998, ne parvient pas réellement à établir un leadership départemental, et a connu des revers dans l'arrière-pays héraultais). Mais elle est surtout très classique à l'amorce d'une période de négociation politique avec des élus locaux pour lesquels il apparaît souvent comme le rouleau

compresseur : annoncer le pire (la Communauté Urbaine et ses compétences tyranniques et budgétivores) pour négocier au mieux le projet le plus réaliste : la Communauté d'Agglomération.

- en termes *géopolitiques*, la ville de Montpellier ne peut prétendre atteindre le seuil nécessaire à la Communauté Urbaine sans mordre sur Lunel (dont le maire, socialiste, est un opposant de longue date à Georges Frêche) à l'Est, et/ou au Nord sur Saint-Mathieu de Tréviers (à la tête de laquelle se trouve son frère-ennemi Gérard Saumade, ex-président du Conseil général) ; et/ou sur Sète à l'Ouest, dirigée par François Liberti et le PCF. Aucune de ces perspectives n'est suffisamment vraisemblable à l'heure actuelle pour que le discours sur la Communauté Urbaine n'ait pour autre objectif que de démontrer le caractère "raisonnable" du projet d'Agglomération, sensiblement plus modeste.

Les mois de novembre et décembre 1999 sont le théâtre d'intenses activités de communication politique de la part de tous les acteurs concernés.

- Georges Frêche organise réunion publique sur réunion publique dans la quasi totalité des communes de l'aire urbaine montpelliéraine. Seules font exception les communes qui se déclarent radicalement opposées au projet.

- les élus de ces dernières diffusent des communiqués, dressent des perspectives catastrophistes sur l'éventuelle agglomération. Quatre d'entre elles (St Gély du Fesc, Saint Clément de Rivière, Assas et Villeneuve-les-Maguelone) optent pour la voie référendaire. Les quatre référendums ont lieu le 12 décembre 1999, à la veille de l'organisation par le Préfet d'une réunion de l'ensemble des élus de l'aire urbaine.

- le Préfet, pour l'occasion, diffuse un document présentant l'ensemble des données qui fonderont sa décision sur le périmètre (sans toutefois en annoncer un), ainsi que la philosophie générale des Communautés d'Agglomération au sens de la loi, rapportée au cas montpelliérain.

- la réunion du 13 décembre, consécutive à des référendums aux allures de plébiscites, provoque une levée de boucliers des opposants, qui claquent la porte de la préfecture au bout d'une heure.

- le 31 janvier 2000, après d'intenses échanges avec une grande partie des élus concernés, le Préfet dévoile le périmètre d'étude de la Communauté d'Agglomération. Il engage de ce fait la nouvelle étape de négociation entourant l'avis de la CDCI.

2. LES COMPETENCES ET LES ENJEUX LOCAUX EN TERMES DE PROJETS

Le projet d'agglomération repose sur un certain nombre de données objectives, vis-à-vis desquelles les services de l'État dans le département et ceux du District existant ont échangé de manière soutenue. La préexistence du District urbain a deux conséquences assez opposées :

- elle permet de raisonner en termes d'extension et non de création *ex-nihilo*, et donc sur la base de structures de coopération rôdées, dotées de personnels qualifiés. C'est donc un élément de facilitation du projet, qui permet au District de voter sur les compétences optionnelles et obligatoires, et d'émettre un vœu sur un périmètre étendu dès le 20 octobre 1999.

- elle a pour conséquence un décalage flagrant entre les communes déjà membres de la structure districale et les autres, qui ne sont pas associées formellement à la définition des compétences, et notamment les optionnelles. Ces dernières ont donc beau jeu de dénoncer "l'absence de projet" ou le caractère "anti-démocratique" de la démarche.

Au stade où en est le projet au 10 février 2000, seule une liste très générale des compétences peut être indiquée. Il va de soi qu'en l'absence de décision sur le périmètre, le degré de communautarisation des chapitres reste flou. Il sera soumis à une négociation ultérieure avec l'ensemble des communes membres, en liaison avec l'économie générale des transferts de charges. Déclinons à présent les compétences obligatoires et optionnelles ayant fait l'objet d'un vote par le District :

Les compétences obligatoires sont celles définies par la loi, qui ne posent d'autre problème que l'appréciation de la notion d'intérêt communautaire en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire, de politique de la ville dans la communauté.

Les compétences optionnelles retenues dépassent d'ores et déjà le minimum légal, puisqu'on en compte 4 sur 5 :

- voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- assainissement
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés (hors collecte).
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

D'une manière générale, cette liste de compétences participe de logiques de projet jusque-là bloquées par l'absence de cadre juridique à une action collective. Les études sur la zone urbaine, réalisées par la DDE, font apparaître clairement les enjeux d'agglomération pour la résolution de problèmes endémiques, tels que :

- les décalages importants dans la répartition des logements sociaux, où l'excédent montpelliérain (qui est de 11 000 logements environ) va de pair avec l'absence de tout logement de ce type dans des communes limitrophes : c'est donc l'objectif de mixité de l'habitat qui est poursuivi ; et plus généralement la gestion collective de la croissance démographique, qui touche une zone urbaine largement plus étendue que le District actuel ;

- l'emplacement de l'aéroport en dehors de l'agglomération institutionnelle, ce qui pose d'autant plus de problèmes que sa commune de rattachement n'a pas les moyens de faire face aux investissements nécessaires à son développement, et qu'autour de l'aéroport se profile toute une série d'équipements structurants (future gare TGV, tramway, zone de transport multimodale...)

- le problème du traitement des déchets et de l'assainissement, qui constitue depuis vingt ans la base de conflits récurrents sans qu'aucune solution n'ait pu être trouvée, les acteurs publics étant jusque-là autonomes sur ce dossier, même au sein du District. On notera que la collecte des ordures n'est pas comprise dans ce paquet optionnel, au motif officiel qu'elle est source de lien social localisé, et parce qu'en réalité, la particularité de son mode de gestion municipale en rend pour l'instant sa communautarisation financièrement irréaliste.

Bien entendu, le projet sous-tendu par ces choix de compétences vise à une intégration importante de la zone. Plus la liste est longue, plus les domaines de négociation politique, entre l'exécutif communautaire et les communes membres, seront importants, et avec eux les moyens de pression et d'influence du premier sur les autres. Le fait que la majorité ne puisse mathématiquement pas échapper à la ville-centre est ici un facteur non négligeable. Il conditionne nettement la réaction des protagonistes, et les problèmes posés par la communautarisation " au concret ".

Le premier problème est celui du destin de l'intercommunalité de service jusqu'à présent hors agglomération, plus ou moins intégrée au sein de la Communauté, mais dont les compétences ne recourent qu'en partie seulement celles de l'Agglomération future. C'est le cas du SIVOM de l'Etang de l'Or, qui gère pour des communes (en partie regroupées en Communauté de Communes) l'adduction et le traitement des eaux, le portage de repas à domicile ou les cantines scolaires (non compris dans les compétences d'agglomération), et les transports (eux compris dans celles-ci). Cette configuration a des effets directs sur l'économie du SIVOM, sans toutefois rendre possible un transfert de charges " à la carte " aussi aisé qu'il y paraît : la pratique de ce SIVOM, comme bien d'autres, est celle des subventions croisées entre services déficitaires et rentables, de sorte qu'enlever une partie de ces compétences pose un problème épineux de calcul financier. Signalons que le SIVOM en question comporte plus de deux cents employés. Il pose également problème en cas d'intégration seulement partielle des communes membres du SIVOM à la nouvelle

communauté. Ces difficultés sont, dans le cas de Montpellier, posées dans la partie nord de l'agglomération, où deux communes, membres d'un SIVOM historique (dit du Pic-Saint-Loup), en constituent la principale source de financement. Là aussi, le rattachement de la partie la plus rentable des membres de ce SIVOM (hypothèse vraisemblable) à des compétences désormais d'agglomération, aura des effets de crise de gestion sur cette intercommunalité de service, condamnée à survivre, mais sur des bases économiques revues à la baisse. A situation égale, les différences d'appréciation du problème sont également (et peut-être surtout) politiques (cf. point 3).

Le second problème est particulièrement lié à la situation des opposants au sein de la nouvelle structure. On peut parier qu'il y en aura plusieurs, composant une minorité condamnée à le rester dans l'échiquier politique actuel. Si l'on met de côté pour le moment les arguments polémiques sur le thème de l'autoritarisme du maire de Montpellier, le projet pose en effet plusieurs problèmes qui résonnent comme autant de menaces pour cette opposition. Le risque d'une dynamique de progression des compétences largement supérieure au panier actuellement proposé en fait partie. Dans les conditions de majorité déjà mentionnées, les maires soucieux de sauvegarder leurs domaines de compétence n'ont aucune garantie véritable qu'ils ne seront pas graduellement absorbés par l'Agglomération. Même si celle-ci, au départ, n'opte pas pour une fiscalité additionnelle (ce en quoi elle se réserve d'user de l'outil de péréquation qu'est la dotation de solidarité), ce qui limite son expansion financière la première année, rien ne lui interdit d'y recourir par la suite, afin d'étendre parallèlement son domaine de compétence. Les critères de définition de l'intérêt communautaire étant soumis à l'appréciation majoritaire, les communes souhaitant conserver ici leur gestion de l'eau, là leur autonomie en matière culturelle et sportive seront contraintes de passer sous les fourches caudines du pouvoir d'agglomération.

Face à ces risques de concentration politique du pouvoir d'agglomération, le Préfet ne semble pas en mesure d'imposer lui-même une règle du jeu fondée sur des contraintes objectives. Il ne dispose notamment pas de levier juridique dans la loi pour lui permettre, une fois l'agglomération réalisée, de contenir d'éventuelles velléités expansionnistes. Par contre, il est en position de susciter ou de soutenir la formation de « contre-pouvoirs » organisés au sein de l'agglomération. En annonçant le périmètre, il indiquait vouloir instiller une opposition à l'intérieur des instances intercommunales. Loin d'être basé sur la figure abstraite de représentant de la loi, cette fonction du Préfet le pousse à entrer très en profondeur dans l'économie des échanges politiques locaux, afin d'en dégager des contreparties légitimes et pertinentes.

C'est cette inquiétude diffuse qui explique l'émergence de stratégies alternatives face au projet d'agglomération au cours de l'année 1999. Leur caractéristique est d'être essentiellement réactives. Il s'agit de fonder, ou de faire resurgir certains projets de Communautés de Communes, dotées dans l'urgence des compétences définies par la nouvelle loi, adoptant une TPU et éligible à la DGF bonifiée de telle manière que, ce processus étant rendu irréversible avant la décision préfectorale sur l'agglomération, elles ne puissent être intégrées qu'au prix d'un accord de chaque commune membre (exit l'intégration à l'Agglomération à la majorité qualifiée). Dans l'un des deux cas de figure montpellierain, cette « course contre la montre » a en réalité pour objectif de négocier en position de force avec le député-maire : c'est le cas de Michel Bacala, conseiller général, maire de Mauguio et dirigeant de cette Communauté de Communes, qui affirmait très tôt que : « on sera obligé d'aller avec Montpellier. Autant être le premier autour de la table des négociations que le dernier des Mohicans affaibli par son isolement » (La Gazette de Montpellier, n°574, 9-4-1999), option qu'il défend à nouveau au cours de notre entretien du 19 novembre 1999. Cette posture lui permet, fin janvier, d'apparaître comme une sorte de représentant-médiateur des nouvelles communes en voie d'agglomération, qui ne faisaient pas partie de l'ancien district (cf. point 4).

Dans l'autre cas, il s'agit d'une réactivation circonstancielle d'un projet de Communauté de Communes qui avait auparavant buté sur des problèmes de représentativité des membres, et de réticence des deux communes jouxtant Montpellier (les plus riches de cette périphérie) à financer de

fait la nouvelle entité. Si le projet ressort, c'est évidemment pour en faire un levier de résistance à l'intégration dans l'Agglomération qui, pour des motifs notamment politiques, est fortement crainte. Il fait d'ailleurs l'objet d'un recours pour excès de pouvoir déposé le 9 juin 1999 par la Communauté contre le Préfet, puisque celui-ci, n'ayant pas donné suite à la création votée par les membres de cette Communauté de Communes, aurait enfreint la loi et la Constitution. Les conditions juridiques nécessaires à la création de cette Communauté n'étaient réunies qu'au mois de février 1999, ce qui semble être trop récent pour empêcher l'une des communes membres d'être incluse dans un périmètre d'agglomération contre sa volonté.

3. LES ASPECTS FINANCIERS

La question financière est paradoxale. Elle est à la fois un élément déclencheur et un registre d'argumentation fort, et une variable non maîtrisée, faisant ainsi l'objet d'anticipations très floues, ce qui explique son moindre poids dans le débat public.

Élément déclencheur, puisque, qu'il s'agisse d'évoquer l'unification de la taxe professionnelle et sa péréquation, ou qu'il s'agisse d'envisager les gains en termes de Dotation Globale de Fonctionnement, la loi mentionne des incitations financières considérables. Mais au final, seul ce dernier élément est chiffrable avec un relatif degré de précision. Au terme de la loi, les Communautés d'Agglomération formées dans les trois ans à compter de sa publication feront bénéficier les communes membres d'une DGF de l'ordre de 250 FF par habitant et par an. Encore ne s'agit-il là que d'une moyenne, puisque ce calcul sera fonction du nombre total et des caractéristiques fiscales des Communautés d'Agglomération qui se créeront dans la période. Pour le reste, il est plus que périlleux d'envisager avec précision les changements dans les budgets municipaux.

Si la loi précise clairement les différents instruments budgétaires et fiscaux à la disposition de ces communautés, elles laissent aux collectivités une grande liberté dans la fixation des critères de péréquation et de solidarité financière, dans la qualification des charges transmises à la communauté, dans le choix des régimes et des rythmes fiscaux. La loi fixe, comme souvent en la matière, des cadres, relativement larges, dans lesquels doivent s'opérer les objectivations des assiettes et des principes de régulation. Aussi n'est-il guère question d'anticiper, mais plutôt de simuler, selon diverses hypothèses, les différents scénarii financiers.

Ceux-ci dépendent de combinaisons de trois variables principales :

- le nombre, et donc l'assiette financière globale des communes s'associant ;
- les stratégies de transfert de charges communales en charges communautaires ;
- le type et l'intensité d'utilisation des compétences communautaires.

Du nombre de communes va dépendre le rythme d'harmonisation de la TPU : de 3 à 7 ans, dans le cas montpelliérain¹. Les projections à n-1 sont, dès le périmètre connu, réalisables. En revanche, elles dépendront ensuite de cette taxe soumise aux variations de croissance.

Si les compétences envisagées laissent imaginer un certain nombre de charges afférentes, celles-ci sont néanmoins dépendantes de l'intensité de leur utilisation. S'il s'agit, dans le cadre des compétences touristiques par exemple, d'aménager des dessertes des stations balnéaires, la charge n'est pas la même que si l'Agglomération décide de prendre à son compte la nécessaire rénovation du bâti des stations du littoral. Or, ces questions d'intensité d'utilisation des compétences sont soumises aux décisions du futur exécutif communautaire.

¹ Le taux de TP varie de 10,36% à 16,99% selon les communes, pour un potentiel fiscal compris entre 1650 F et 5498 F par habitant.

Enfin, les charges transmises par les communes affecteront les finances communautaires. Là encore, elles sont difficilement chiffrables avec précision, tant que ces questions n'auront pas été tranchées par la Commission d'Évaluation des Transferts de Charges, première étape de la naissance de la communauté.

On voit par là la difficulté à établir précisément un état financier de la future agglomération. Dans la première phase du débat public, seul le District de Montpellier a fourni des projections, en se basant sur les fourchettes les plus raisonnables des deux derniers critères, et en tablant sur une stabilité des ressources générées par la TPU à l'horizon 2010. Les services préfectoraux ont mis plus de temps à établir leurs propres projections, pour différentes raisons. Parmi celles avancées par le Préfet de Région et ses services, la nécessité de remettre en marche les services d'analyse prospective de la Direction du Trésor, et l'attente d'un logiciel en provenance de la DGCL semblent à retenir. Mais il est également clair que dans le nombre de scénarii envisageables, la Préfecture n'avait aucun intérêt à rendre public la multitude de projections possibles.

Encore ne s'agit-il là que de projections globales. Pour les communes concernées, anticiper sur ces effets financiers demande l'intégration d'autres variables, dites dépendantes, touchant principalement aux critères d'établissement des dotations de solidarité communautaire, ainsi, encore une fois, qu'aux stratégies communales de transfert.

Prenons trois exemples, plus anonymes que théoriques :

- la commune X, membre du District, dispose de plusieurs équipements non communautarisables dans la période précédente du fait d'absence de compétence districale. La négociation de la transformation en Agglomération va lui permettre de transférer une partie de ces équipements, ainsi que les charges d'emprunts liées, à l'Agglomération. Ce faisant, elle pratique un transfert d'emprunt important. En revanche, elle ne sera pas bénéficiaire de dotations de compensation, mais son désendettement pourra lui permettre un accroissement de ses propres marges de manœuvre financière. Reste pour elle à trouver l'équilibre entre ces deux pôles.

- à l'inverse, la commune Y, non membre du District, n'a que peu d'équipements communautarisables. Elle devrait donc être bénéficiaire d'une dotation compensatoire importante, dans un premier temps. Il lui faudra par la suite trouver l'équilibre entre cette marge de manœuvre budgétaire et les nouvelles charges à venir.

- la commune Z est déjà membre d'une structure intercommunale forte, un SIVOM. Elle va voir transférer à l'Agglomération une partie des compétences du SIVOM, mais une partie seulement, puisque les autres compétences du syndicat sont hors compétences d'une Agglomération. Le SIVOM va donc continuer à exister, amputé de compétences et des personnels qui vont avec. Elle devra retrouver, au sein du SIVOM, un équilibre financier, et décider du transfert de charges communales vers l'Agglomération, en veillant à l'équilibre sur trois tableaux : la commune, le nouvel ensemble communautaire, et l'ancienne structure toujours en place.

Or, ces variables dépendantes ne peuvent être totalement maîtrisées à l'échelle communale qu'en connaissance de l'ensemble des charges et des recettes transférées à la communauté, puisque c'est de cet ensemble que dépendent les critères de fixation de la péréquation de TPU et de la Dotation Compensatoire de Solidarité. Ceci explique en partie le peu de sollicitation, par les communes, des services préfectoraux sur ces hypothèses et ces simulations².

En effet, dernière variable, la communauté en construction semble avoir fait le choix de se passer de fiscalité mixte la première année. Outre que cette situation est plus ouverte, puisqu'elle laisse la possibilité, par la suite, de disposer de tous les instruments (TPU, fiscalité mixte *et* dotation compensatoire), elle est en partie imposée par le calendrier électoral, en partie justifiée par les

² “ C'est vraiment différent par rapport à 92, où on recevait tous les jours des demandes de simulation. Aujourd'hui, non ”. Réunion de travail avec Didier Alric, Direction des Affaires fiscales de la Préfecture de l'Hérault.

projections d'équilibre budgétaire livrée par le District. Si celles-ci sont, nous l'avons dit, établies sur des bases plutôt prudentes, le premier critère n'est pas sans importance : imposer aux communes ne pratiquant pas de fiscalité mixte un abandon d'une partie de leur taxe d'habitation et de leur taxe foncière, à un an des échéances municipales, eut été un choix audacieux, et dangereux. Charge aux communes actuellement membres du District d'expliquer à leurs contribuables les mécanismes de réintégration dans les taux communaux d'imposition des ponctions anciennement effectuées au profit du District. Mais les argumentaires semblent déjà prêts...

Dans cette situation d'imprévisibilité à court et moyen terme, l'exécutif communautaire actuel et futur dispose d'une place centrale. D'une part il s'est doté des instruments et de la technostructure nécessaire à ces calculs (et cette avance " technique " irrite quelque peu les services préfectoraux). D'autre part il est le seul à pouvoir disposer des différents scénarii globaux, sauf surprise dans le périmètre fixé par le Préfet. Ces atouts ne sont pas conjoncturels, mais devraient se perpétuer dans le temps. En effet, peu de communes associées disposeront des services nécessaires à la maîtrise autonome de ces données (80% des communes compteront moins de 5000 habitants). Cette situation de monopole de l'expertise budgétaire, si elle inquiète les maires des petites communes (cf. infra), irrite également les secrétaires généraux des entités plus importantes, sur un autre mode, celui de la dépossession de leur technicité. Cette réaction contribue à diffuser, sur le marché de l'emploi de la fonction publique territoriale, les éléments de valorisation des structures intercommunautaires. Une nouvelle répartition des " ressources humaines " n'est pas à exclure à moyen terme, que les acteurs concernés la craignent ou l'espèrent.

4. LE PERIMETRE ET LA CONCILIATION AVEC L'EXISTENCE EVENTUELLE DE PAYS

Le périmètre de l'agglomération ne souffre pas de concurrence avec un périmètre de pays éventuel. Dans le conflit passionnel qui oppose le maire de Montpellier et le Président de la Région, un partage des pouvoirs sur l'urbain pour l'un, et le rural, pour l'autre, s'est dessiné très rapidement. Le Conseil général, largement renouvelé récemment, prend quant à lui acte de l'urbanisation de son territoire, pour mieux chercher les moyens de son existence sur des " territoires de projet " qui ressembleraient plus à des supercantons qu'à des pays au sens de la loi Voynet, et resteraient compatibles théoriquement avec l'existence d'importantes Communautés d'Agglomération. Pour autant, la question du périmètre, et de la concurrence avec d'autres projets communautaires est très vive. Après la rapide phase d'évocation d'une communauté urbaine, le recentrage de Montpellier sur la formule de Communauté d'Agglomération a conduit les deux villes voisines de Lunel (22 000 h) et de Sète (45 000 h) à se prononcer elles aussi pour une telle formule. Aussi un accord rapide s'est dessiné sur la délimitation réciproque des périmètres communautaires de ces deux villes distantes d'une trentaine de kilomètres seulement de Montpellier. La partition lunelloise est établie sans problème sur des bases cantonales. C'est un périmètre de convenance, Lunel étant situé à l'intersection des zones d'attraction nîmoise et montpelliéraine. Avec Sète, un premier problème a surgi autour de la commune de Villeneuve-les-Maguelone. Cette commune littorale est intégrée au canton de Frontignan, qui s'associera à Sète. Pour autant, elle est indéniablement située dans l'aire urbaine montpelliéraine, accueille sous son sol le réseau qui va de la station d'épuration districale de la Céreirède à l'émissaire en mer, et se situe dans la continuité " urbanistique " du littoral formé par La Grande-Motte, Carnon et Palavas, même si elle n'a pas le statut de station balnéaire, et qu'elle a su préserver un littoral sauvage. Ce dernier élément explique en partie le sentiment, parfois qualifié d'insulaire, des défenseurs d'une Villeneuve plus authentique que le reste du littoral. Les villeneuvois auraient des difficultés à s'envisager comme urbains et montpelliérains, mais ils ne sont pas pour autant plus sétois dans l'âme. Pourtant, leur maire, communiste, aurait souhaité l'association avec le leader régional du PC François Liberti, maire de Sète. Si l'accord entre les maires des deux grandes cités semble s'être fait pour " céder Villeneuve

à Montpellier », la municipalité organise néanmoins un référendum pour ou contre l'intégration au périmètre montpelliérain, le 12 décembre.

Villeneuve-les-Maguelone fait donc partie des 22 communes avec lesquelles les 15 communes formant l'actuel District de Montpellier ont fait le vœu de s'associer. Deux autres communes du périmètre ainsi fixé organiseront elles aussi un tel référendum : Saint-Gély-du-Fesc et Saint-Clément-la-Rivière. Ces deux cités-collines, membres de la très récente Communauté de Communes du Pic-Saint-Loup sont jugées indispensables pour le District pour deux raisons officielles, et deux officieuses. Officiellement, elles sont les sources du réseau hydraulique de Montpellier, le Lez, et sont totalement intégrées à l'aire urbaine. Officieusement, elles sont aussi des communes riches, et ont le mauvais goût de pratiquer des règles de POS dans lesquelles toute nouvelle acquisition de parcelles se négocie au dessus de 1500 m², et n'ont construit aucun logement social. On ne partage donc pas que de l'eau en les associant. Elles contestent le périmètre et ont toutes deux une stratégie juridique de défense identique et attaquent les non-décisions de l'État en matière de validation de leur Communauté de Communes.

Une troisième communauté pose un problème juridique. La Communauté de Communes du Pays de l'Or est une communauté créée en 1992, qui s'est voté en 1999 une TPU, ainsi que les compétences additionnelles requises pour être éligible à la DGF bonifiée, et détenir ainsi une position " d'inagglomérable ". Le Préfet dispose donc jusqu'au 31 décembre pour acter cet état, sauf à être en porte-à-faux vis à vis de la loi. En ce sens, la communauté dirigée par le maire de Mauguio impose un calendrier rapproché. En effet, cette dernière commune est une condition *sine qua non* de l'existence et de la survie de la future Communauté d'Agglomération, en ce qu'elle héberge sur son territoire l'aéroport international de Montpellier-Méditerranée. Les communes membres ont par ailleurs émis le vœu de voir leur sort lié à celui de Mauguio, qu'il s'agisse d'intégrer l'agglomération montpelliéraine ou de continuer leur aventure intercommunale propre. Ce cas donne au Préfet une carte centrale, puisqu'il ajoute à la maîtrise du périmètre la maîtrise du calendrier. Pressé par l'existence revendicatrice de cette intercommunalité ancienne, il doit composer sur ces deux tableaux en tenant compte des résultats des référendums à venir, et des rythmes de négociation entre le porteur de projet et les communes " cibles ". Trois référendums ont déjà été mentionnés. Un quatrième, dans une commune qui n'appartient pas au périmètre de vœu du district, mais en position d'encercllement par rapport à ce périmètre, sera également organisé le même dimanche 12 décembre. Selon les taux de participation observés, le Préfet pourra s'appuyer sur l'absence de mobilisation forte pour légitimer son périmètre, ou, au contraire, sur la force de ces " non " consultatifs pour imposer des concessions au maire de Montpellier : un autre périmètre, ou une autre répartition des pouvoirs. " C'est un vrai dossier de Préfet ", dans lequel le représentant de l'État retrouve un rôle central dans la décision finale, à la fois par son pouvoir d'imposition et son statut obligé de médiateur, ou plus encore de tierce partie négociante. Il construit les compromis, dessine ses propres cartes, cherche une position d'équilibre pour que cette loi complexe entre dans la réalité. Dans cette situation, il va être amené à se positionner vis-à-vis de conflits, au risque de cristalliser des oppositions (St Gély, St Clément, Villeneuve), à rechercher des compromis de pouvoir (Mauguio), à se contenter de positions de " malgré nous " pratiquées politiquement. Face au " surcroît de leadership " ³ du maire de Montpellier, les parties prenantes l'ont érigé en tiers, qu'elles soient en attente d'un rôle d'arbitre, d'un exutoire ou d'un moyen de dégager leur responsabilité municipale sur ce projet.

Les référendums organisés le 12 décembre donnent les résultats suivants :

Question : « Etes-vous pour le rattachement de la commune à la future communauté d'agglomération ? Oui ou non ? »

³ Entretien D. Constantin, Préfet de l'Hérault, 15/11/1999.

	Inscrits	Participation	Oui	Non
Villeneuve	4460	49,5%	25,5%	70,5%
Saint-Clément	3152	66,2%	5,2%	94,8%
Saint-Gély	5630	66,3%	6,3%	93,6%
Assas	978	73,0%	5,8%	94,1%

Devant les chiffres relativement élevés de la participation, et le caractère majoritaire sans ambiguïté des opposants à l'agglomération, les élus concernés présentent des attitudes assez contrastées :

- ceux de Villeneuve en font clairement une base pour une négociation de l'intégration au sein de la future structure ;
- ceux d'Assas y voient la confirmation d'une extériorité de leur commune au projet (Assas n'est pas dans le périmètre visé par le projet du District) ;
- ceux de Saint Gély et Saint Clément considèrent ces référendums comme de tels succès politiques qu'ils devraient interdire toute poursuite du processus d'intégration les concernant. Ils seront les plus virulents opposants publics lors de la réunion du lendemain avec le Préfet.

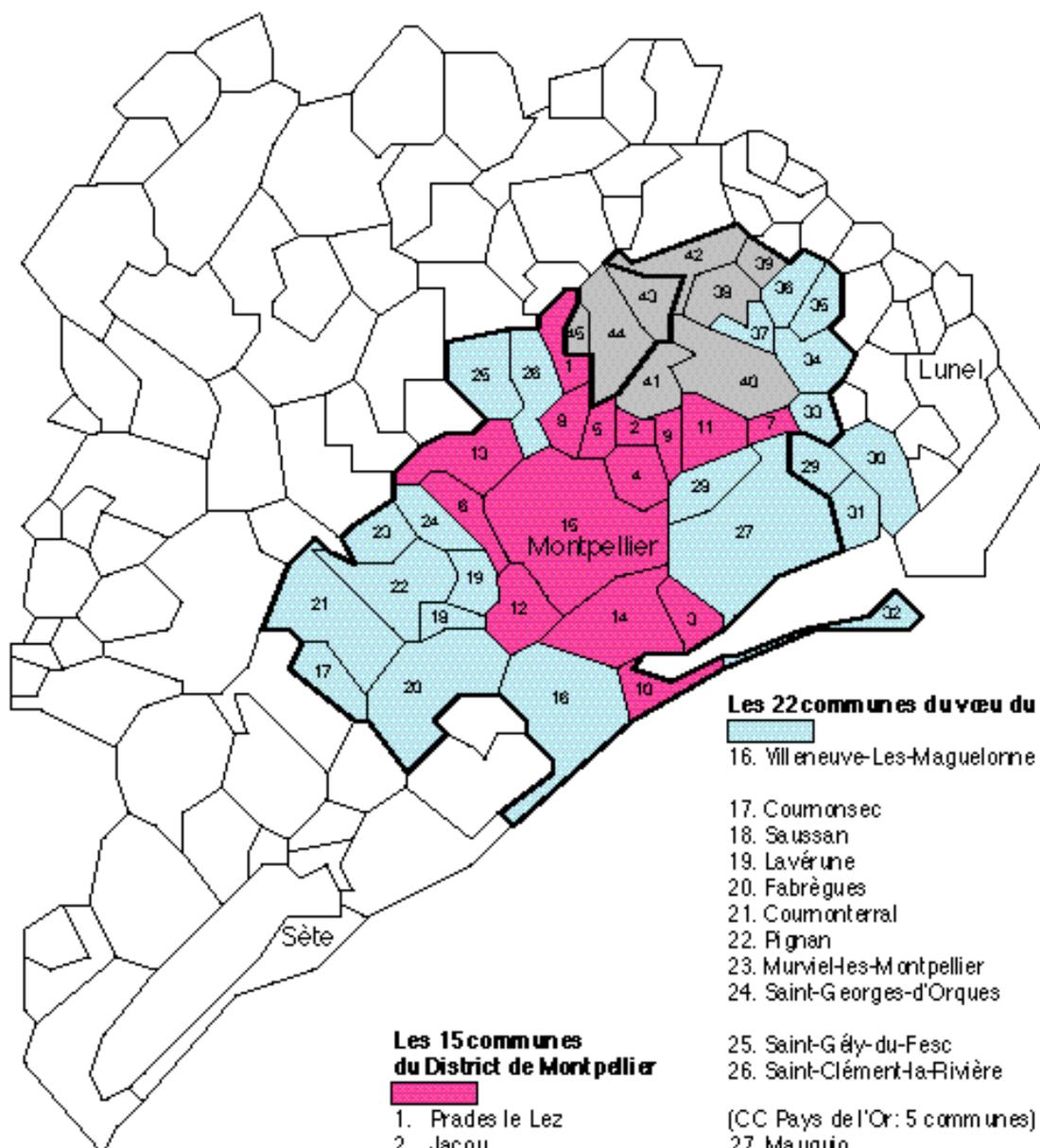
Celui-ci est contraint d'aborder le problème avec de nouveaux arguments, puisqu'il ne peut s'abriter derrière une participation modeste ou ambiguë. Il développe alors l'analyse suivante :

- ces référendums ne concerne qu'une partie infime du territoire concerné ;
- ils ont été organisés sous une forme plébiscitaire, sans débat véritablement équilibré quant aux enjeux ;
- ils témoignent d'une opposition d'élus « égoïstes » au sein de l'aire projetée, ce qui est finalement prévu par la loi. L'agglomération a besoin d'une opposition.

Mais la négociation du périmètre n'est pas seulement construite autour de résistances. Elle est d'abord l'œuvre du « porteur de projet », Georges Frêche. Celui-ci s'appuie en premier lieu sur les quinze communes du District existant, et sur le vœu de périmètre districale. Ce dernier peut-être ainsi décomposé : les quinze communes du district ; l'intégralité du canton de Pignan, à l'Ouest ; la Communauté de Communes du Pays de l'Or, la Communauté de Communes Vignes et Pierres, 4 communes « qui posent problèmes »⁴, mais qui sont en cohérence avec les trois bases objectivables du périmètre : le Plan de Déplacement Urbain, la carte de Qualité de l'Air et le périmètre du Conseil Supérieur d'Hygiène : il s'agit des trois communes de Villeneuve-les-Maguelone, de Saint-Gély-du-Fesc et de Saint-Clément-la-Rivière déjà mentionnées, et de la Grande-Motte, qui suspend son sort à celui de Mauguio. En effet, pour des raisons juridiques de continuité territoriale, cette commune ne peut adhérer que dans l'hypothèse où Mauguio adhère. Par ailleurs, La Grande-Motte est intégrée dans le canton de Mauguio, et dans le SIVOM de l'Étang de l'Or. En cas d'intégration de la Communauté de Communes du Pays de l'Or, elle resterait la seule commune du SIVOM à demeurer hors de l'agglomération. Elle agite néanmoins la possibilité, le cas échéant, d'une création de Communauté de Communes avec les stations balnéaires voisines, mais gardoises, du Grau-du-Roi et d'Aigues-Mortes.

Si Georges Frêche organise des réunions d'information sur le projet d'Agglomération dans de multiples communes, il s'est jusqu'à présent gardé de visiter les quatre problématiques, laissant semble-t-il au Préfet le soin de les imposer dans le périmètre.

⁴ Entretien Georges Frêche, maire de Montpellier, 16/11/1999.



Les 8 autres communes potentielles

(CC Ceps et Sylves : 4 communes /4)

- 38. Saint-Drézéry
- 39. Saint-Jean-de-Cornies
- 40. Castries
- 41. Teyran

- 42. Montaud
- 43. Guzargues
- 44. Assas
- 45. Saint-Vincent-De-Barbeyrargues

Les 15 communes du District de Montpellier

- 1. Prades le Lez
- 2. Jacou
- 3. Pérols
- 4. Castelnau-le-Lez
- 5. Clapiers
- 6. Juignac
- 7. Baillargues
- 8. Montferrier-sur-Lez
- 9. Le Crès
- 10. Palavas-les-Flots
- 11. Yendargues
- 12. St-Jean-de-Védas
- 13. Grabels
- 14. Lattes
- 15. Montpellier

Les 22 communes du vœu du district

16. Villeneuve-Les-Maguelonne

- 17. Coumousec
- 18. Saussan
- 19. Lavérune
- 20. Fabrègues
- 21. Coumousserol
- 22. Pignan
- 23. Murviel-Les-Montpellier
- 24. Saint-Georges-d'Orques

- 25. Saint-Gély-du-Fesc
- 26. Saint-Clément-la-Rivière

(CC Pays de l'Or: 5 communes)

- 27. Mauguio
- 28. Saint-Aunès
- 29. Mudaison
- 30. Lansargues
- 31. Candillargues

32. La Grande-Motte

(CC Pierres et Vignes: 5 communes/6)

- 33. Saint-Brès
- 34. Saint-Genies-des-Mourgues
- 35. Restinclières
- 36. Beaulieu
- 37. Sussargues

tracé du périmètre décidé par le Préfet, 31/01/2000

Les deux gros ensembles rattachables, le canton de Pignan et la communauté des Pays de l'Or, font l'objet d'une négociation à la fois directe et indirecte. Dans les deux cas, les conseillers généraux font office de figures transactionnelles. A l'Ouest, c'est le maire de Cournonsec, conseiller général socialiste, secrétaire général du département, qui a mené les débats. Il avait, en 1994, essuyé un échec d'intégration au District, pour non continuité territoriale du périmètre districel. Il s'est depuis employé à reconstruire un SIVOM cantonal, afin de faire émerger une pratique de l'intercommunalité, et préparer le terrain à une adhésion globale du canton. Il a participé à l'ensemble des réunions menées par Georges Frèche dans les 8 communes de son canton. Six accords lui semblent d'ores et déjà acquis.

En Pays de l'Or, c'est le maire de Mauguio, président de la Communauté de Communes, conseiller général, qui négocie les conditions de l'intégration de sa communauté entière dans le périmètre. Il se retrouve ainsi dans une position délicate, dans laquelle il doit affronter l'opposition de ses communes membres, tout en prônant l'inéluctabilité de l'intégration, et donc la nécessité de négocier en position de force.

Sur le nord du périmètre, Georges Frèche ne dispose pas d'un interlocuteur-médiateur incontesté. La petite Communauté de Communes Vignes et Pierres est acquise à l'idée d'une Agglomération, à l'exception de son président. Pour cette raison, le périmètre du vœu districel ne comprend pas l'intégralité de celui de la Communauté de Communes de Vignes et Pierres. Mais, de la même façon, il ne comprend pas des communes avec lesquelles la négociation est en cours et dont l'intégration semble acquise. En effet, une autre micro Communauté de Communes, Ceps et Sylves, est partagée sur son adhésion. La stratégie du maire de Montpellier semble donc consister en un encerclement imparfait des communes réticentes (cf. carte), de façon à laisser le soin au Préfet d'imposer ces autres communes potentielles dans le périmètre définitif. Le conseiller général socialiste du canton résume cette position : " Dès lors que Guzargues et Saint-Drézéry (*situées hors du périmètre du vœu districel, ndr.*) ont émis le souhait d'intégrer l'Agglomération, on voit mal comment Castries, Assas et Teyran pourraient rester en dehors. Ça poserait des tas de problèmes au quotidien, il faudrait que les transports collectifs traversent leurs communes, par exemple, sauf à faire un tour énorme. Elles voient bien (*les trois communes, ndr.*) que ça compliquerait énormément la situation "⁵. Rajoutons que le conseiller général n'a, lui, aucun intérêt à ce que trois communes de son canton gérées par la droite soient hors de l'agglomération. Car on ne peut finir ce tour d'horizon des questions liées au périmètre sans évoquer des questions de géopolitique à l'échelle départementale. Si les choses vont à leur terme, la future Communauté d'Agglomération pourrait comprendre plus de 40 communes, pour une superficie totale de 616 km² (soit le triple de l'actuel district), englober complètement quatre cantons supplémentaires (Lavérune, Pignan, Castries, Mauguio) et mordre conséquemment sur un cinquième, Les Matelles, ancien canton de Gérard Saumade, aujourd'hui détenu par le maire UDF de Saint-Gély-du-Fesc. Les multiples allusions en ce sens de Georges Frèche laissent en tout cas considérer comme important cet aspect des choses⁶, dans la cohérence de son discours sur une gestion " globale " du dossier.

Pourquoi la question du périmètre est-elle si importante ? En dehors du fait que c'est autour de la construction de la carte que se manifestent avec le plus de clarté les rapports de force entre élus, c'est également le domaine où se joue l'autonomie du Préfet. Si ce dernier ne veut pas être un simple médiateur, ou pire, un simple instrument des volontés du porteur de projet, il est dans son intérêt de chercher à construire une nécessaire distinction entre la carte souhaitée publiquement par Georges Frèche et celle qu'il déterminera finalement.

⁵ Entretien J.M. Castet, maire de Jacou, conseiller général du Canton de Castries, 19/11/1999.

⁶ " Saint-Genies et Saint-Bres, ça fera pas de mal dans le paysage électoral ". " Saint-Mathieu ? [commune dirigée par Gérard Saumade, ndr] il y a une opposition politique. Elle se règlera sur le terrain des législatives dans la 4ème circonscription. Après on verra. " Propos repris lors du discours de Georges Frèche, en préambule de la présentation du PDU, Montpellier, Salle des Rencontres, le 14 octobre 1999.

Il est possible que la distinction entre les deux périmètres soit partiellement négociée entre les deux parties, ou que, comme nous l'avons déjà indiqué, le maire ait construit sa carte en tenant compte de la latitude à laisser au Préfet.

Mais dans la multiplicité des cartographies possibles, selon que l'on travaille sur des aires urbaines, des déplacements urbains, des aménagements de l'espace, selon le terme dans lequel on envisage ces projections, le recoupement entre les différentes représentations du territoire reste un enjeu.

Dans ce paysage de l'action, le Préfet est maître d'un certain nombre de ces cartes, qui elles mêmes échappent au contrôle du maire de Montpellier, et qui doivent continuer à lui échapper.

En outre, la définition du périmètre est la seule véritable prérogative du Préfet. Cela ne signifie pas que le représentant de l'État ait vocation obligatoire à se considérer comme acteur incontournable d'un tel dossier. D'autres villes de la région ne font pas l'objet d'une telle mobilisation des services préfectoraux⁷. Si le préfet Constantin s'implique dans le dossier, c'est qu'il tient, dans la continuité d'actions entreprises par ailleurs pour maîtriser le développement régional, à le faire aboutir dans les meilleures conditions. Or, le dispositif politique en place est, au delà de l'optimisme sans défaut affiché par le porteur de projet et ses services, un dispositif à risques. L'ampleur des contestations médiatisées, notamment par les procédures référendaires, des relativisations venues de son propre camp, la difficulté à envisager au concret la disparition de plusieurs structures existantes, l'absence de concession de pouvoir, l'étroitesse de la « fenêtre de tir » font peser, en fin d'année 1999, des risques sur la faisabilité du projet. Le Préfet euphémise ces risques, en parlant d'un périmètre qui varierait de 15 à 45 communes. En rester à quinze, ce serait en rester à l'actuel district. Il y a eu là, manifestement, matière à discussion entre le Préfet et le maire de Montpellier.

Le Préfet n'est plus alors seulement celui qui actera la volonté du porteur de projet, il doit composer pour aboutir. Ce faisant, il gagne une indépendance sur le dossier, et une crédibilité. Car, ce n'est pas pour nous un hasard, ce moment est aussi celui où les services de l'État, et notamment ceux du Ministère des Finances, disposent enfin d'une capacité d'expertise du projet concurrente à celle du District. Calé sur ses propres projections et simulations, le Préfet peut entreprendre une phase pédagogique jusque là monopolisée par Georges Frêche. En devenant un pôle de discussion, il permet aussi l'émergence d'une autre force : la représentation des communes hors du district. Dans des conditions politiques qui restent à déterminer, mais qui sont vraisemblablement liées à un renforcement des contacts entre le Préfet et lui, Michel Bacala, le maire de Mauguio, prend en charge une médiation pour l'ensemble des communes désirant intégrer la future communauté, avec l'accord des conseillers généraux socialistes concernés (MM. Atlan, Castet et Moure). Ce nouvel élément semble être en mesure de permettre l'aboutissement de la discussion sur le périmètre. Le Préfet fixe une ligne : les communes du district, les communes qu'il juge indispensables (Mauguio, Saint-Aunès, La Grande-Motte, Saint-Gély-du-Fesc, Saint-Clément-la-Rivière, Lavérune, Castries, Teyran) et les communes qui ont expressément demandé leur intégration à la future communauté. Le 31 janvier 2000, il écrit à l'ensemble des maires de l'aire concernée (73 communes), une lettre de 8 pages et autant d'annexes pour expliquer son périmètre et les conséquences de son choix pour les compétences du futur établissement de coopération, et pour 40 autres EPCI existants. 38 communes composent son périmètre. 34 d'entre elles composaient le vœu districial, 4 autres s'y rajoutent. 3 communes du vœu districial manquent à l'appel. Ce sont trois communes du canton de Mauguio et de la communauté du Pays de l'Or, Candillargues, Lansargues et Mudaison. Interrogé sur ce point,

⁷ Notons à cet effet que si, au début du processus, le Préfet de l'Hérault avait semblé se plaindre d'une trop lente mobilisation des services déconcentrés de l'État (hormis les « maîtres des cartes » que sont les directeurs de l'Équipement), il reviendra plusieurs fois, au cours d'un dernier entretien, sur la mobilisation finalement conséquente de l'ensemble des services de l'État sur un dossier dans lequel « ils ont retrouvé le sens de l'action de l'État ».

le Préfet parlera de communes qui ne sont pas « utiles » à la viabilité de l'opération, et qui n'ont pas émis le vœu d'intégrer la communauté. En ce sens, il exprime autrement son interprétation du pouvoir d'imposition du périmètre qui lui est confié : il s'agit pour lui de faire que la loi s'applique « sinon il ne fallait pas la voter », et donc de construire le périmètre viable, et non le périmètre idéal. En cela il laisse la porte ouverte à d'autres intégrations, volontaires, dans la période à venir.

Si le Préfet feint désormais de ne plus être en pointe sur le dossier (« c'est aux élus de travailler, en CDCI et ailleurs », « ce n'est pas à moi de prendre la tête du groupe des élus qui travailleront maintenant sur le dossier »), son implication comme garant et comme médiateur lui permet de trancher sur un périmètre du possible, fruit d'une composition politique complexe plus que d'une logique urbaine ou économique optimale, au sens où les services de la DDE pouvaient, par exemple, l'entendre.

5. LA REPRESENTATION DES COMMUNES ET LES HYPOTHESES RELATIVES AU FUTUR EXECUTIF DE L'EPCI

Rappelons une caractéristique du projet à l'étude : la transition entre District Urbain et Communauté d'Agglomération s'opère sans changement de leader. Georges Frêche, interrogé sur ce point, exclut définitivement deux perspectives : celle de laisser la présidence de la nouvelle structure à un autre ; celle de limiter la représentation de la ville centre à une proportion inférieure à 50% : « il ne faut pas tenter le diable » (entretien du 17-11-1999). Ses arguments sont fondés sur une arithmétique de la représentation qui fait qu'avec 50%, la ville est déjà en déficit de représentation vis-à-vis de sa population, et sur l'expérience de la politique du District, sur la longue période, d'une pratique quasi-consensuelle (91% des votes acquis à l'unanimité entre 1986 et 1999). Certains rétorquent que, loin d'être un indice de pratique démocratique, cet unanimisme traduit en réalité un pouvoir politique concentré, disposant vis-à-vis des communes d'une capacité de pression et de menace : « si vous n'êtes pas d'accord, vous n'avez rien. Je me suis opposé à Frêche pendant des années et regardez le résultat : Lattes n'obtient rien du District. Par contre, les montpelliérains peuvent être contents de leur maire, vu ce qu'il retire du District pour sa ville ! » (Michel Vaillat, maire de Lattes, entretien du 18 novembre 1999) ; « Attendez ! vous avez vu comment il règne sur le District ? Vous avez vu le nombre de vice-présidents, indemnisés à hauteur de 8000 F par mois ? 33 ! Cela explique beaucoup de choses, vous savez ! » (Georges Vincent, maire de Saint-Gély-du-Fesc, entretien du 17 novembre 1999).

Ce leadership incontesté sur un District de 15 communes fonde quoiqu'il en soit une dynamique entrepreneuriale. Comparé à la situation biterroise, le cas de Montpellier montre à quel point celui-ci s'avère indispensable pour mener à bien une telle opération. Dans le cas de Georges Frêche, il rime avec la certitude absolue d'être pour ce territoire dans le sens de l'histoire, la volonté de bâtir et d'imposer sa marque. Il va également de pair avec le mépris des oppositions (de droite ou de gauche, ici peu importe), qui sont interprétées comme le fruit de téléguidages ignobles (de ceux qui pactisent avec le FN, et reçoivent leurs ordres de Jacques Blanc ; jusqu'à ceux qui sont sous la coupe du « faux-frère » Saumade, tiré pour l'occasion d'une préretraite politique). A ces deux premières catégories correspond la promesse frêchienne : « les faux-culs paieront » (Midi Libre du 16 novembre 1999). Ces fragments pourraient paraître hors de propos dans une telle étude. Pourtant, ils illustrent l'une des dynamiques politiques essentielles à l'œuvre : la violence verbale et la menace. Celle-ci correspond à deux perspectives opposées : la domination pour ceux qui s'intègrent et l'isolement catastrophique devant la déferlante démographique pour ceux qui resteraient à l'écart. Le maire de Montpellier fait peur. Mais il l'assume comme un de ses registres d'action.

On trouve des situations, où objectivement, aucun aspect essentiel de la vie communale n'est vraiment concerné, où les élus n'ont ni à craindre des politiques massives sur leur territoire ni à redouter des transferts financiers défavorables et où pourtant on met en œuvre une procédure aussi

lourde, coûteuse, hasardeuse que le référendum. Dans ces mêmes localités, on est prêt contre l'évidence à parier sur des alternatives de gestion, ou à assumer un isolement aux conséquences non négligeables à moyen terme.

Comment expliquer que des maires de communes peu menacées objectivement dans leurs intérêts (en tout cas peu intéressés par cet aspect des choses au vu de leur ignorance des conséquences du projet d'Agglomération) manifestent autant de passion négative à l'égard de l'intercommunalité montpelliéraine ? Nous croyons que l'explication passe par les effets "qualitatifs" et ravageurs d'identité que les élus attribuent à ce projet. Bien des arguments énoncés thématisent cette inquiétude :

- les habitants auraient fait le choix du rural contre l'urbain (mais tout contre), et ne voudraient pas se "retrouver" en ville. Au vu des projections en termes de logements (sociaux uniquement, l'habitation individuelle demeurant régie par les POS), cette hypothèse est largement surestimée. Elle est contrebalancée par la maîtrise collective de l'aménagement urbain contenue dans le projet.

- la coopération intercommunale raviverait des conflits inter-villages qui remonteraient aux guerres de religion et que les gens n'auraient pas encore oubliés. Pour peu qu'elles soient sérieusement vérifiées empiriquement, se pose le problème de savoir au nom de quel principe il faudrait respecter de tels héritages dans les cadres politiques et juridiques actuels.

- l'identité du sud est celle du village, de son patrimoine humain, de ses traits distinctifs, qu'aucune intercommunalité de projet ne devrait pouvoir menacer. Avec cet argument, on devrait également dénoncer les prescriptions départementales, régionales, nationales et européennes, alors qu'à longueur de rapports scientifiques, on signale le caractère le plus souvent artificiel du pouvoir municipal face aux structures politiques plus vastes, mais aussi face aux pouvoirs privés (promoteurs, entrepreneurs...).

- l'identité du village, c'est le refus de l'altérité propre à la ville, celle des étrangers, des pauvres. Certaines communes de près de 10 000 habitants ne disposent ainsi d'aucun logement social, et se déclarent radicalement "non-accueillantes", dans un contexte où tout incite à militer pour une mixité sociale de l'habitat (certes pour des impératifs plus vastes que ceux du vécu résidentiel néo-bourgeois).

- la politique au village, c'est de la proximité, du généralisme, un certain amateurisme politique dans la gestion des intérêts, un rapport fragmentaire à l'environnement institutionnel qui laisse subsister le notable dans un monde de brutes, et "Monsieur le maire" face aux technocrates de l'agglomération. Il y aurait beaucoup à dire sur cette dimension du refus de la domination. On l'a dit, elle prend un tour singulier dès lors qu'elle se rapporte à une stratégie politique offensive du maire de Montpellier. La domination inspire la peur de subir la loi d'un autre. Mais quand elle ne repose sur aucune conséquence objectivement démontrable ou prévisible (donc énoncée), c'est qu'elle inspire comme une angoisse existentielle : celle de devoir changer pour demeurer en place, de se former aux règles intercommunales, d'affronter la science et la compassion des cadres technopolitains, de perdre la face devant la force de communication, de persuasion aussi de l'exécutif intercommunal. A cet égard, l'un des problèmes posés par la représentation des communes (outre le fait qu'elle fera prédominer la ville-centre) est le nombre de représentants par entité : il y a en effet fort à parier que l'activité intercommunale nécessitera, de la part des élus, une mobilisation, une présence (lors des assemblées certes, mais aussi des réunions techniques et commissions diverses) qu'un seul d'entre eux, fût-il le maire, ne pourra assumer. C'est la raison pour laquelle certains (et notamment les élus des plus petites communes) militent avec raison pour une pluralité de représentants, afin de répartir la charge de travail au sein de l'institution d'agglomération.

Peu nombreux sont les maires qui voient d'un bon œil leur propre transfiguration en "maire d'arrondissement" : certains se voient otages, d'autres se prévoient vassaux, mais tous entrevoient la fin d'un monde.

Le passage d'un monde à l'autre est peut être paradoxal : rappelons qu'il s'agit non d'une création mais d'une extension d'une agglomération existante. Tous les maires sont rompus, parfois depuis plusieurs décennies, à des pratiques intercommunales de différents types : SIVU, SIVOM,

Chartes, Syndicats mixtes... Si ce passage est autant vécu comme un basculement, c'est sans doute parce qu'il n'y a pas de " passeur " : considérée comme l'entreprise d'un seul, la Communauté d'Agglomération suscite rapports de force, rejets, adhésion subie et, plus rarement, enthousiaste. Elle ne laisse aux élus que le choix entre l'opposition frontale et le ralliement plus ou moins sous contrainte. A ce titre, elle est bien la continuation de la lutte politique par d'autres moyens. C'est le paradoxe montpelliérain du gouvernement coopératif...

C'est ce cadre spécifique qui explique quelques uns des processus en cours au moment de la rédaction de ce rapport final, quelques jours après l'annonce du périmètre d'étude par le Préfet, quelques semaines avant l'avis de la CDCI :

- pour tenir compte et traiter les multiples obstacles politiques qui s'expriment au travers de ce dossier, les protagonistes dominants manipulent des instruments symboliques, à renfort de communication. En voici trois exemples :

a) le 31 décembre 1999 est annoncée l'amorce d'une négociation en vue de la résolution du conflit visant depuis plus de dix ans la station d'épuration de la Céreirède (qui opposait le maire de Montpellier et celui de Lattes, Michel Vaillat). Ce brutal renversement de situation a notamment pour objet et conséquence d'élargir un consensus interne au District quant à l'agglomération. Michel Vaillat, UDF-DL, était le seul opposant structurel à la stratégie intercommunale du maire de Montpellier au sein du District. Son changement d'attitude soulève à droite des réprobations quant à son alignement, et une polémique interne au camp de la droite montpelliéraine.

b) le 31 janvier 2000, le Préfet annonce le périmètre d'étude. D'ordinaire, sur ce genre de dossier, le maire de Montpellier est le premier à réagir, qu'il s'attribue la paternité de la décision ou qu'il célèbre la qualité de ceux qui décident dans le sens de ses ambitions. A ce jour (15 février), Georges Frêche ne s'est pas encore exprimé sur le sujet, alors qu'il a donné toute une série d'interviewes sur d'autres sujets connexes. Il s'agit là d'un comportement soigneusement négocié entre le Préfet, le maire, les autres élus directement impliqués et la presse.

c) outre les commentaires virulents de certains élus en révolte (plus ou moins sincère) contre le « fait du prince », c'est une nouvelle figure qui apparaît au cœur du processus : Michel Bacala, maire de Mauguio, devient le porteur secondaire du projet, officiellement pour représenter les intérêts de nouveaux entrants.

En ce mois de février 2000, outre la consultation de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (dans laquelle, paradoxalement, le maire de la capitale régionale ne siège pas), quatre chantiers s'ouvrent pour l'ensemble des acteurs de l'agglomération montpelliéraine :

- la négociation sur la composition du conseil communautaire et la répartition des vice-présidences.

- l'établissement des principes qui formeront la charte de l'agglomération, et qui réuniront les règles du jeu en matière de transfert de charges, de définition de l'intérêt communautaire, de recours à la fiscalité mixte, de fonctionnement des mécanismes d'attribution de la dotation de solidarité.

- le maintien, l'évolution, ou la transformation des EPCI concernés par la création de l'agglomération sur son nouveau périmètre. Si ce dernier en restait aux propositions préfectorales, 7 EPCI seraient dissous, 3 seraient maintenus au titre des compétences facultatives non exercées par la CA, 4 seraient maintenus avec modification de leur périmètre, 19 seraient maintenus avec transformation en syndicat mixte et modification de leur conseil (la CA siégeant en lieu et place des communes membres l'intégrant). Seuls 8 des 41 EPCI présents sur l'aire concernée pourront se maintenir sans changement. Dans cette phase, les questions d'intégration des personnels, des biens immobiliers et de patrimoine devront trouver réponse, comme d'autres questions réglementaires.

Enfin, les compétences devront être définitivement précisées dans leur contenu et leur intensité. La notion d'intérêt communautaire n'est en effet pas seulement affaire de technique juridique ou de capacité administrative. Sa détermination négociée participe plus généralement d'un projet politique. Celui-ci engage, au-delà des strictes compétences exercées, une grande partie des

dynamiques d'action publique, qui ne seront (provisoirement ?) définies et mise en œuvre que par une assemblée d'élus de second degré.

LE PROJET DE CREATION D'UNE COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION A BEZIERS

LE CHOIX DU TYPE D'EPCI

Raymond Couderc, maire (DL) de Béziers depuis 1995, se trouve pris entre deux contraintes lorsqu'il lance en mai 1999 le projet de création d'une Communauté d'Agglomération :

- l'absence de toute structure intercommunale intégrée, résultant d'un processus jalonné d'échecs (dont un rapide survol fournit des éléments d'analyse du blocage actuel, cf. supra)
- les nouvelles dispositions législatives qui orientent le choix vers la formule de Communauté d'Agglomération.

Bien que 68% des communes de l'arrondissement appartiennent à des Communautés de Communes⁸, le biterrois se caractérise en effet par l'absence de structure de coopération de type intercommunalité de solidarité (excepté la Communauté de Communes La Domitienne, au sud-ouest, créée en 1993). Il existe néanmoins de nombreux syndicats liant Béziers et les communes périphériques, exerçant par exemple des compétences en matière de protection de l'environnement et de prévention des inondations (aménagement des rivières), mais qui n'ont pas favorisé l'émergence d'une coopération plus globale.

Pourtant, dès le début des années 1970, Pierre Brousse (parti radical), alors maire de Béziers, élabore un projet d'intercommunalité regroupant les communes des quatre cantons actuels : le 'Grand Béziers'. La constitution d'une structure (éventuellement un district) n'aboutit pas, mais donne naissance à une coopération informelle fondée sur le volontariat, qui est cependant abandonnée au cours des mandats suivants.

La reprise des discussions autour du projet d'intercommunalité s'effectue lors du mandat d'Alain Barrau (1989-1995, PS), privilégiant la formule Communauté de Communes (loi ATR 1992). Les négociations aboutissent finalement à la constitution d'un Syndicat Intercommunal pour l'aménagement, le développement, et l'environnement de Béziers et du biterrois, regroupant 4 communes et marqué politiquement (les communes de droite ayant toutes refusées d'y participer). De plus, en raison de dissensions internes, la majorité municipale de Béziers ne parvient pas à nommer ses délégués et cette structure est finalement abandonnée. L'échec est ici lié à la fois aux conflits politiques et à la méfiance des maires de petites communes à l'égard de la ville-centre, et de son premier magistrat à qui on a pu faire le reproche d'être 'parachuté'. Signalons également que les incitations financières étaient moindres.

L'actuel maire de Béziers reprend le projet de création d'une Communauté de Communes dès le début de son mandat. Il s'inspire du Grand Béziers et sollicite les communes périphériques non encore engagées dans un processus de regroupement. Treize⁹ communes sont réunies au sein du SIEPAB (Syndicat Intercommunal d'Études et de Propositions de l'Agglomération Biterroise), créé

⁸ La moyenne nationale se situant à 48%. Chiffres communiqués par H. Andreu, chef de bureau à la sous-préfecture de Béziers (entretien du 26-11-99)

⁹ Béziers, Boujan, Cers, Corneilhan, Lespignan, Lieuran, Lignan, Maraussan, Sauvian, Sérignan, Valras, Vendres et Villeneuve-les-Béziers.

le 25-03-96, mais dont les statuts ne sont adoptés que le 2-04-97, par dix communes (Lespignan, Maraussan et Vendres ayant rejoint la Communauté de Communes La Domitienne fin 1996). Les élections législatives de 1997 et les turbulences politiques qui les accompagnent provoquent une interruption des travaux du SIEPAB, qui reprennent en juillet 1998. Malgré les concessions accordées par la ville, les réserves exprimées par les maires des villages conduisent à nouveau à un échec. Seul le conseil municipal de Sérignan, dont le maire André Gélis est un ami politique de R. Couderc et son plus fidèle soutien dans ces tentatives de mise en place d'une intercommunalité, a voté le projet de statut et la délibération type adoptant le projet de création de la Communauté de Communes 'Béziers Méditerranée'.

Les débats au sein des cinq commissions¹⁰ et du bureau du SIEPAB préfigurent les négociations ultérieures au sujet du projet de création d'une Communauté d'Agglomération. Ils se caractérisent principalement par l'attention portée aux problèmes concrets, de gestion quotidienne. La redistribution des compétences, des moyens et des responsabilités qu'implique l'intercommunalité dite de projet est ici implicitement, voire explicitement refusée par les élus des communes périphériques. Surtout, les relations avec la ville sont le plus souvent envisagées en terme de mise en concurrence. C'est ce qui explique l'apparent paradoxe que constitue l'échec répété des projets de création d'une structure intercommunale intégrée, malgré la présence de nombreux regroupements intercommunaux qui fonctionnent bien.

Les perspectives offertes par la loi du 12-07-99 portant simplification de l'intercommunalité permettent à R. Couderc de relancer le projet d'intercommunalité. En juillet 1999 il propose aux communes environnantes de participer à une étude, menée par le cabinet Klopfer et financée entièrement par Béziers, visant à alimenter la réflexion sur un projet de création d'une Communauté d'Agglomération, formule plus attractive financièrement et adaptée à la situation locale. Le nouveau cadre législatif incite en effet à la création de Communautés d'Agglomération partout où cela est possible, et notamment à Béziers où la population compte 71 428 habitants¹¹. Cette formule présente des caractéristiques qui, considérées dans le contexte local, vont renforcer les réserves déjà énoncées par les maires des communes pressenties au sujet du projet de Communauté de Communes. L'intégration, bien que reconnue comme nécessaire et inéluctable à terme, est jugée trop rapide et trop poussée ; enfin certaines communes rejettent la connotation urbaine inhérente à la Communauté d'Agglomération en se déclarant plus intéressées par des projets alternatifs de Communautés de Communes regroupant des unités rurales et de même taille. Sur les neuf communes¹² ayant participé aux simulations effectuées par le cabinet Klopfer, seules Corneilhan et Sérignan répondent favorablement et sans réserves à la sollicitation de Béziers.

Dans leurs argumentations, les délibérations des conseils municipaux rejetant le projet font apparaître en négatif la représentation de l'intercommunalité qui prédomine dans le biterrois : une intercommunalité de services principalement. L'accord sur le principe de l'intercommunalité y est en effet unanime, mais en tant qu'une telle coopération permet des économies d'échelle et la gestion de problèmes qui dépassent les capacités de la commune : elle ne doit pas se substituer à la souveraineté municipale. Paul Mas, maire de Lignan (PS, 5^{ème} mandat consécutif) exprime parfaitement le sentiment commun : " nous comprenons la nécessité de nous unir pour résoudre des problèmes communs, sans pour autant porter atteinte à l'autonomie communale "¹³.

¹⁰ Services industriels et commerciaux, Actions sociales, Activités sportives, culturelles et scolaires, Aménagement et développement logistique, Gestion des matériels.

¹¹ Les Communautés de Communes de plus de 50 000 habitants ne peuvent bénéficier de la DGF bonifiée qu'à la condition de ne comporter aucune ville de plus de 15 000 habitants.

¹² Béziers, Boujan, Cers, Corneilhan, Lignan, Montblanc, Sauvian, Sérignan, Valras.

¹³ Courrier du CM de Lignan au maire de Béziers, 25-02-99.

Les dispositions et l'esprit de la loi dite Chevènement génèrent dans cette situation particulière au moins deux phénomènes qui constituent des explications conjoncturelles de l'échec du projet de Communauté d'Agglomération.

Le choix de la formule, qui est ici, on l'a vu, orienté logiquement vers la Communauté d'Agglomération, suscite la méfiance des maires de petites communes. La crainte de 'la grande ville' alimente l'angoisse existentielle d'élus qui se sentent menacés par une intégration vécue comme forcée. Le refus d'adhérer à une structure intégrée comprenant Béziers n'est le plus souvent pas exclusif d'une volonté forte de création d'une Communauté de Communes avec TPU regroupant des communes de même taille, ce qui est significatif de la dissociation opérée dans l'appréhension de la loi : il paraît possible de mettre en place une structure intercommunale telle que définie par les nouveaux textes, mais entre soi seulement et à l'exclusion d'un partenaire qui en serait le leader incontesté. En revanche, l'évolution conceptuelle de l'intercommunalité qu'entérine la loi du 12-07-99 n'est pas acceptée dès lors que le projet inclut Béziers.

Le facteur temps a constitué dans ce cas un obstacle important. Les stimulations financières, largement conditionnées par les délais observés pour la création des Communautés, et l'incertitude sur le devenir de la DGF après 2005, incitent à une création dans les deux ans afin de bénéficier au maximum de la manne financière octroyée par l'État. R. Couderc prend en compte cette contrainte en demandant une réponse ferme pour le 15-09-99, son objectif étant la création de la Communauté d'Agglomération en novembre 1999 afin de bénéficier de la DGF bonifiée dès 2000. En outre, la situation politique locale rend impensable l'aboutissement d'un tel projet dans une période de campagne électorale. Il fallait donc conclure avant le 1^{er} janvier 2000. Cet empressement, qui se justifie si on considère que les discussions ont commencé en 1996 au sein du SIEPAB¹⁴, a été pourtant ressenti comme de la précipitation par les maires concernés. Le fait qu'une création intervenant un an avant les élections municipales aurait constitué un atout électoral important pour le maire de Béziers a pu également jouer, de même que la crainte d'une sanction électorale pour les élus des communes périphériques. Enfin, cette exigence de rapidité a contribué à écarter une solution a minima, c'est-à-dire une Communauté d'Agglomération regroupant Béziers, Corneilhan et Sérignan (toutes communes de droite) en raison de l'exigence de continuité territoriale (cf. carte) : la commune de Sauvian, dont le maire est également un ami politique de R. Couderc, refusant d'adhérer pour ne pas perdre la TP que doit lui rapporter à partir de 2000 l'installation sur son territoire d'une centrale Leader Price.

2. LE PERIMETRE ET LA CONCILIATION AVEC L'EXISTENCE EVENTUELLE DE PAYS

Il n'existe actuellement aucune structure de Pays sur le biterrois. Mais cette éventualité est envisagée, par le maire de Béziers d'une part, comme un premier pas vers l'intercommunalité, et au sein du Conseil général dans le cadre d'études sur l'aménagement du territoire.

La possibilité de constituer un Groupement d'Intérêt Public conformément à la loi ADT du 25 juin 1999 est évoqué par le maire de Béziers¹⁵ suite à l'échec du projet de Communauté d'Agglomération. Réunies au sein d'un GIP, les communes et les structures intersyndicales existantes sur le biterrois (La Domitienne par exemple ne serait pas hostile à une telle formule¹⁶), seraient alors à même de mettre en œuvre les fondements d'une coopération intercommunale et de

¹⁴ La filiation entre les deux projets successifs (communauté de communes et communauté d'agglomération) est indéniable : mêmes participants aux négociations, propositions biterroises similaires et mêmes réserves de la part des communes périphériques.

¹⁵ *Midi Libre*, 6-10-99

¹⁶ Selon René Francès, son président (entretien du 9-11-99)

remédier ainsi au blocage de la situation. La souplesse de cette formule conviendrait mieux aux attentes des maires tout en permettant l'élaboration d'un projet de développement dans une zone économiquement dépressive, qui pâtit de l'absence d'une structure intercommunale intégrée, ce qui minimise l'attribution de subventions. Des politiques contractuelles d'envergure pourraient également dynamiser le développement local. L'éventualité de la constitution d'un Pays sur le biterrois demeure cependant pour l'heure assez vague. Le positionnement du maire de Béziers en faveur du président du Conseil régional hypothèque les chances de réussite (dans l'immédiat) d'un projet de Pays soutenu par le Conseil général. De même, les communes et Communautés dirigées par des majorités de gauche accepteront-elles d'intégrer un Pays initié par le Conseil régional ? De plus, les travaux menés actuellement au sein du Conseil général sur la notion de 'territoire de projet' peuvent constituer une alternative à une mainmise du Conseil régional sur une partie du département. Dans tous les cas, cette solution apparaît comme un pis-aller : Béziers a objectivement vocation à constituer une Communauté d'Agglomération et non à s'engager dans un processus institutionnel prévu pour les zones rurales.

Le territoire d'un Pays du biterrois dépasserait largement le périmètre 'idéal' unanimement invoqué pour une structure intercommunale autour de Béziers. Tous les acteurs s'accordent sur la nécessité de regrouper au moins les communes des quatre cantons biterrois, ainsi que cela avait été fait au sein du Grand Béziers. Mais cela pose une série de problèmes. D'un point de vue technique, la complexité des mécanismes de substitution d'un nouvel EPCI aux syndicats existants est aggravée par l'hétérogénéité qui caractérise les engagements multiples des communes du biterrois. Mais les obstacles essentiels sont d'ordre qualitatifs.

Il existe des oppositions ponctuelles (de personnes ou dans les prises de position) qui paraissent pour l'heure insurmontables. Le conflit qui oppose Béziers et Villeneuve-les-Béziers en est une illustration (cf. 3, les enjeux locaux). Or il n'est pas envisageable, à la fois pour des raisons de cohérence spatiale, et d'un point de vue géopolitique, de créer une structure intercommunale qui contournerait Villeneuve. Cette commune constitue en effet un prolongement de la ville (l'extension de la ZI biterroise se situe sur son territoire). Son refus d'adhérer, étant donnée sa position stratégique à la sortie sud de Béziers, sur la route des plages, en fait un verrou pour l'élargissement du périmètre vers les communes du littoral.

Le périmètre 'idéal' subit une érosion : les communes périphériques sont prises à la fois dans un mouvement centrifuge (le rejet de la ville) et dans une force d'attraction vers les Communautés de Communes existantes ou en projet : Lespignan, Maraussan et Vendres ont rejoint La Domitienne, Lignan et Corneilhan, qui pratiquent une coopération dépassant les clivages politiques depuis les années 1970, ont présenté un projet de Communauté de Communes à deux (ce qui leur a valu un avis défavorable du sous-Préfet d'arrondissement), enfin, Boujan, Bassan et Lieuran ont participé aux discussions réunissant depuis plus d'un an douze communes rurales au nord-est de Béziers.

Ce périmètre idéal sert donc de référence dans l'absolu bien que dans les faits, il ne recouvre aucune réalité.

C'est leur caractère réactif qui qualifie principalement les stratégies alternatives déjà évoquées. Elles consistent en des options de regroupement concurrentielles, affirmées officiellement comme le 'choix de la ruralité', et parfois reconnues *sotto voce* comme répondant à un impératif : " surtout pas Béziers ! ". La Domitienne répond à ce modèle, tout en constituant un cas à part : créée suite à la loi de 1992, la Communauté a fait d'emblée le choix de l'intégration (TPU) et de l'intercommunalité de solidarité.

Ces orientations spatiales divergentes conduisent à des regroupements ruralistes excluant jusqu'aux communes limitrophes de Béziers, et dont l'objet est de se prémunir contre une intégration forcée lors d'un hypothétique projet d'Agglomération. C'est le cas de la Communauté

de Communes Orb et Taurou (créée le 28-12-98), sur le canton de Murviel-les-Béziers, qui a refusé l'adhésion de Lignan et de Corneilhan (les clivages politiques ont également joué un rôle).

L'argument de la cohérence des intérêts économiques territorialisés, bien que participant des décisions de regroupement alternatif, n'est pas prédominant dans ces processus. L'exemple du projet de Communauté de Communes au nord-est de Béziers en témoigne : initialement fondé sur des affinités d'intérêts (viticulture et arrivée de l'A 75), le périmètre comportant 12 communes éclate sous la pression des antagonismes politiques et des ambitions de leadership. On aboutit ainsi au mois de décembre 1999 à une situation caricaturale au nord de Béziers : deux projets de Communautés de Communes à deux, situés à moins de dix kilomètres l'un de l'autre (Corneilhan – Lignan, Servian – Espondeilhan). Ce sont bien les égoïsmes périurbains qui déterminent en grande partie ces stratégies réactives.

Les projets récents comme ceux concrétisés visent donc :

- d'une part à contourner l'inéluctabilité du regroupement, en faisant le choix de la Communauté de Communes avec TPU, ce qui permet de bénéficier des avantages financiers définis par la loi et constitue une défense contre l'Agglomération ;
- d'autre part, à s'assurer une position de force dans les éventuelles négociations à venir, en créant des ensembles à même de peser plus lourds (en terme de démographie).

La coopération avec Béziers est pensée en terme de rapports de force et non de complémentarité ; il s'agit donc, pour les maires des communes périphériques, de rétablir l'équilibre. Ainsi, ils reconnaissent que “ c'est vers Béziers qu'il faudrait, qu'il faudra pencher ”¹⁷ mais le pari consiste à s'agréger au préalable entre soi.

La position de la sous-préfecture sur cette question du périmètre est fonction de ce pari. Devant les difficultés, reconnues comme insurmontables pour l'heure, le Sous-Préfet fait le choix de ne fixer aucun périmètre préalable et de laisser émerger le consensus. Il est certain qu'il serait politiquement très coûteux de tenter d'imposer une carte, et que cela aurait pour effet d'exacerber les résistances. Les projets de Communautés de Communes réactives ne sont pas considérés comme des verrous, mais au contraire comme de possibles futurs interlocuteurs. C'est la thèse d'une fusion de Communautés, à terme, dès lors que seront levés les obstacles conjoncturels (cas de Sauvian en particulier). Ce scénario comporte un double risque lié aux dispositions législatives et à la question de la temporalité de leur application :

- le périmètre d'une Communauté ne peut être modifiée pendant la phase de lissage des taux de TP, la décision d'une fusion est alors conditionnée à l'unanimité des communes concernées ;
- les résultats des élections municipales peuvent soit permettre à une nouvelle majorité biterroise de relancer le projet d'Agglomération dès le début du mandat, soit conduire à son ajournement. Il faudrait alors attendre de nouvelles dispositions législatives pour concrétiser une coopération intercommunale incluant Béziers.

Certaines communes rejettent la notion même d'intercommunalité de solidarité. C'est la position du maire de Valras, arguant du danger que représente la “ deuxième pompe fiscale ” (entretien du 23-11-99) et la perte de l'autonomie communale. D'autres adoptent une attitude qu'on peut qualifier d'attentiste (Cers) en refusant la Communauté d'Agglomération dans la situation actuelle tout en ne s'engageant pas dans des stratégies alternatives.

Un périmètre viable est donc préservé au sud de la ville. De la même façon, les communes limitrophes au nord n'ont pas réussi dans leurs stratégies de regroupement alternatif, la sous-préfecture attribuant un avis défavorable aux deux projets de micro-communauté, “ pour périmètre notoirement insuffisant ”. Boujan, Bassan et Lieuran, ont de leur côté été exclus du projet du nord-

¹⁷ Raymond Faro, maire (PS) de Boujan, entretien du 6-11-99.

est, lequel a abouti le 17 décembre 1999 à la création de la Communauté de Communes des Pays de Thongue¹⁸.

L'élaboration du périmètre n'est ici fonction que de la faisabilité du projet correspondant. Les enjeux inhérents à la représentation du territoire, l'aménagement de l'espace, la maîtrise de l'habitat, sont laissés de côté par les protagonistes.

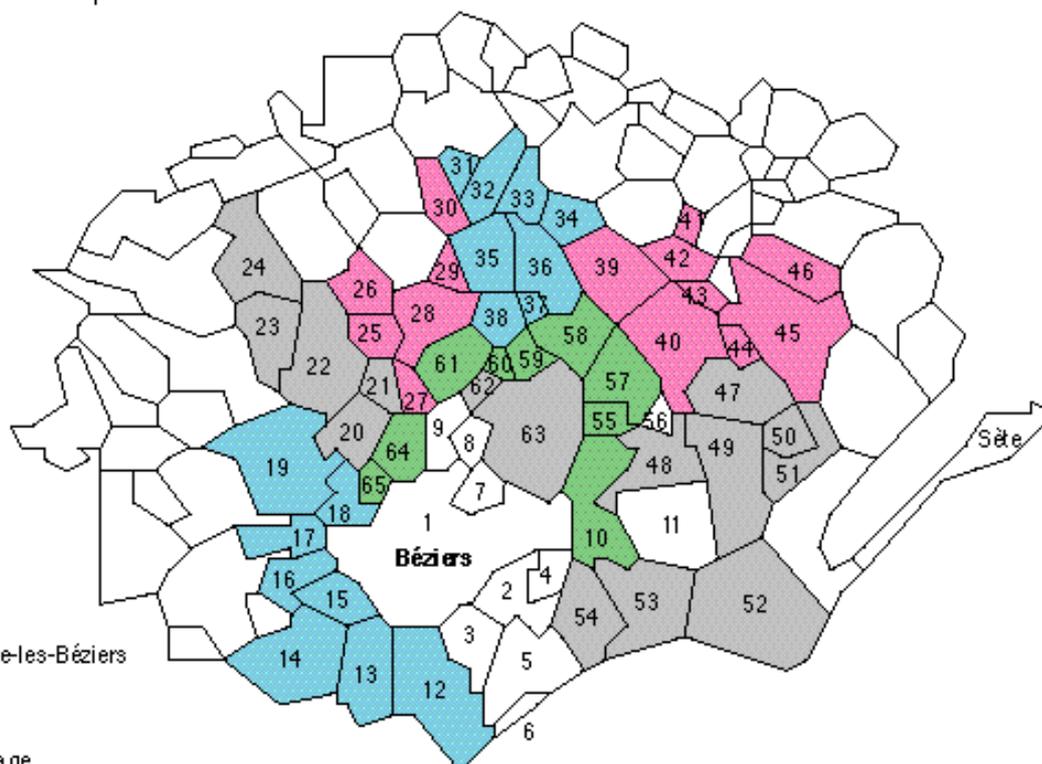
Finalement, la question du périmètre renvoie à la structuration du système politique local, qui en détermine les conditions de validité, tout comme il délimite les marges de manœuvre de l'administration préfectorale.

La structuration du système politique local repose sur une domination sans leadership, qui entraîne des oppositions à la fois concentriques et multipolaires. La prédominance de rapports de force "égalitaires" ne permet pas l'émergence d'un projet global de développement. Ceci limite les possibilités d'action du Sous-Préfet dans ce contexte particulier. En l'absence d'un réel projet, il ne peut user de ses pouvoirs en matière de fixation d'un périmètre, et les stimulations financières qu'il pourrait proposer tournent à vide. Il ne peut donc que *contenir* le mouvement de création de Communautés de Communes aux alentours de Béziers et *préserver* un périmètre minimum pour un futur projet.

Cette situation est d'autant plus dommageable que se profilent à court terme des logiques structurantes (A75, future gare TGV, réactivation de la ligne ferroviaire Béziers-Neussargues) qui constituent des enjeux essentiels pour le développement local et vont intervenir dans un environnement non structuré institutionnellement.

¹⁸ Regroupant les communes d'Abeilhan, Alignan-du-vent, Coulobres, Montblanc, Puissalicon, Tourbes, Valros (siège de la Communauté).

Les périmètres biterrois



1. Béziers
2. Villeneuve-les-Béziers
3. Sauvian
4. Cers
5. Sérignan
6. Valras Plage
7. Boujan-sur-Libron
8. Bassan
9. Lieuran-les-Béziers
11. Bessan
56. Néziignan-l'Évêque

Communautés de communes préexistantes :

CC. La Domitienne :

12. Vendres
13. Lespignan
14. Nissan-les-Enserune
15. Colombiers
16. Montady
17. Maureilhan
18. Maraussan
19. Cazouls-les-Béziers

CC. Orb et Taurou

20. Thézan-les-Béziers
21. Pailhès
22. Murviel-les-Béziers
23. Causses-et-Veyran
24. Saint-Nazaire-de-Ladarez

CC. Framps 909

25. Autignac
26. Saint-Geniès-de-Fortedit
27. Puimisson
28. Magalas
29. Fouzilhon
30. Roquessels

CC. Côteaux et Châteaux

31. Fos
32. Montesquieu
33. Vilhan
34. Néfiès
35. Gabian
36. Roujan
37. Margon
38. Pouzolles

CC. Pays de Pézenas

39. Caux
40. Pézenas
41. Adissan
42. Nizas
43. Lézignan-la-Cèbe
44. Aumès
45. Montagnac
46. Saint-Pons-de-Mauchiens

CC. Les Pays d'Agde

47. Castelnaud-de-Guers
48. Saint-Thibéry
49. Florensac
50. Pinet
51. Pomerols
52. Agde
53. Vias
54. Portiragnes

Communautés de communes en formation :

Projet de CC. Pays de Thongue

10. Montblanc
55. Valros
57. Tourbes
58. Alignan-du-Vert
59. Abeilhan
60. Coulobres
61. Puissalicon

Projet de CC. en attente

62. Espouillhan
63. Servian

Projet de CC. rejeté

64. Corneilhan
65. Lignan-sur-Orb

3. LES COMPETENCES ET LES ENJEUX LOCAUX EN TERMES DE PROJET

Dans l'élaboration du projet de Communauté d'Agglomération, le débat sur le choix des compétences n'a pas vraiment eu lieu. Les travaux au sein du SIEPAB, dont se sont inspirées les propositions biterroises, se sont limités aux aspects utilitaires de la coopération intercommunale. Ils n'ont pas donné lieu à l'élaboration d'une approche solidaire de la gestion des problèmes et de la mise en place des politiques de développement et d'aménagement. Les trois compétences optionnelles retenues :

- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ;
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;

- voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaires ;

et les problèmes que pouvaient susciter leur transfert à la structure intercommunale (collecte des déchets en particulier) n'ont tout simplement pas retenu l'attention des opposants au projet. Les discussions se sont focalisées sur l'étendue des transferts, y compris des compétences obligatoires, transferts appréhendés sur le mode de la dépossession (" il ne nous restera que l'état civil... ", réflexion récurrente). Leur préférence pour une progression par étapes dans le transfert des compétences renvoie à la pratique d'une intercommunalité 'à la carte' (sur le modèle du SIVOM). Les élus des communes périphériques auraient souhaité pouvoir transposer ce procédé au nouvel échelon de la coopération intercommunale. La question de l'autonomie communale, conjointement à celle du manque de démocratie, a servi d'argument dans le refus d'envisager la création d'une Agglomération.

Le seul projet concret mis en avant par l'équipe municipale biterroise consistait en la mise à disposition d'un terrain de 80 hectares pour la réalisation d'une Zone d'Activités Économiques au confluent des autoroutes A9 et A75. En maintenant ainsi l'incertitude autour des possibles réalisations communautaires, les interlocuteurs biterrois ont entretenu la crainte des communes périphériques de 'payer pour Béziers'¹⁹ une politique d'équipements lourds de la ville-centre.

Le biterrois, d'un point de vue économique, peut être qualifié de zone dépressive. Les éléments qui auraient pu constituer des atouts dans une approche communautaire sont traités comme autant d'enjeux 'éclatés'.

Ainsi de la viticulture : Béziers, anciennement 'capitale du vin', ne proposait aucun axe communautaire ayant pour objet le développement et la promotion de cette activité, malgré l'amélioration qualitative de la production régionale. A contrario, La Domitienne et les projets de Communautés de Communes misent sur cet atout.

Le dynamisme économique généré par le tourisme estival reste essentiellement concentré sur le littoral, Béziers ne bénéficiant qu'indirectement de cette manne financière saisonnière, à l'occasion d'événements ponctuels. La position du maire de la principale station balnéaire du littoral biterrois, consistant à rejeter toute intercommunalité autre que de service, renvoie à cet égoïsme périurbain déjà mis en évidence.

Enfin, on assiste à une croissance anarchique des Zones Commerciales aux entrées de Béziers, phénomène qui ne peut que s'accroître avec la création de Communautés concurrentes et l'absence de concertation sur ce point entre les différentes entités (La Domitienne par exemple a créé une Zone de 18 hectares).

¹⁹ En pleine controverse sur le projet d'intercommunalité, le choix de Raymond Couderc d'opter pour une tarification différentielle pour l'accès aux services municipaux (Conservatoire, cantines scolaires...) entre résidents et non-résidents de Béziers peut être considéré comme une maladresse tactique.

En l'absence de tout projet commun de développement, l'arrivée des équipements structurants (l'A75 et la future gare T.G.V.) contribuent à alimenter les conflits existants, en particulier celui entre Béziers et Villeneuve.

La commune de Villeneuve (3 500 habitants), limitrophe à celle de Béziers, est dirigée depuis 1991 par Michel Solans, qui se présente comme radical de gauche et se pose en adversaire résolu des projets d'intercommunalité avec la ville de Béziers. Le contentieux est ancien : un Syndicat intercommunal réunit les deux communes depuis les années 1970 ; il a pour objet la gestion du prolongement de la ZI de Béziers sur le territoire de Villeneuve. Au milieu des années 1980, Béziers qui participe à hauteur de 90% au financement et qui a équipé la zone, obtient par convention le reversement d'une part de la TP générée sur cette zone. Mais en 1996, Villeneuve résilie unilatéralement cette convention. Un autre projet oppose les deux maires : chacun souhaite implanter sur sa commune un cinéma multiplexe. Enfin, concernant le tracé de l'A75, le maire de Villeneuve a d'ores et déjà fait connaître officiellement son opposition, alors même que la décision finale n'est pas intervenue (le dossier est devant le Conseil d'État), au motif que sa commune va se trouver enclavée entre différentes voies de communication (R.N. 112, A9 et A75, voies ferroviaires). La forte personnalité de Michel Solans et ses déclarations peu diplomatiques dans la presse locale rendent l'ouverture d'un dialogue très incertaine, de même que son positionnement politique, qui se veut éloigné des structures partisans. Il cultive ainsi indépendance et autonomie. L'hypothèse d'un changement d'équipe municipale à Béziers ne suffit pas à garantir une évolution automatique de cette situation.

La solidarité des communes du bassin de vie, d'emploi et d'habitat du biterrois, bien que le plus souvent reconnue comme nécessaire par la plupart des acteurs, n'est pas traduite dans les faits. Elle est parfois niée. Les maires des villages périphériques opèrent une dissociation implicite des intérêts de la ville-centre et de leurs communes, liée à la représentation dominante de Béziers comme cité peu attractive, voire répulsive. Aucune vision politique forte n'a donc pu s'imposer (cf. supra, la question du leadership) afin de soutenir le projet de création d'une Communauté d'Agglomération. Les maires des communes concernées accablent Béziers de la responsabilité de cette situation, générée par un soi-disant 'mépris' des citoyens, et des municipalités biterroises, sur la période précédente ("c'était le splendide isolement", selon le président d'une Communauté de Communes). Le refus de l'Agglomération comporte parfois une part de revanche, tout comme l'élaboration de projets alternatifs : il s'agit de prouver que les villages peuvent très bien s'en sortir sans la ville. De leur côté, les responsables biterrois stigmatisent l'étroitesse de vue des maires environnants, ce que résume la formule : "les esprits ne sont pas mûrs"²⁰. Ce type de déclaration, qui contient en outre une charge polémique, indique à quel point les représentations demeurent déterminées par une rhétorique de la domination sans leader.

4. LA REPRESENTATION DES COMMUNES ET LES HYPOTHESES RELATIVES AU FUTUR EXECUTIF DE L'EPCI

L'absence d'un leadership d'agglomération dans le cas biterrois est un élément essentiel de l'échec du projet de Communauté d'Agglomération. Cette situation ne permet pas de surmonter la logique du 'chacun pour soi' qui caractérise les relations entre la ville-centre et sa périphérie, et parfois aussi les relations entre les communes. La scène politique locale se caractérise par une structuration spécifique, qui consiste en un équilibre fluctuant au gré des alternances politiques, entre la majorité de la ville-centre, les notables locaux qui se présentent comme étant dégagés de toute allégeance partisane et entendent 'rester le patron' chez eux, les soutiens politiques plus ou

²⁰ Selon l'adjoint (RPR) au maire de Béziers chargé du dossier, lui-même ancien maire de la ville (1983-1989), entretien du 18-11-99.

moins actifs du maire en poste, et les opposants à celui-ci. Les conflits de majorité se doublent de rapports de force au sein d'une même formation politique. Aucune figure locale capable de faire émerger un consensus n'émerge de ces luttes d'influence.

L'instabilité politique chronique de la ville-centre est dans ce contexte un facteur décisif. Depuis 1977, aucune municipalité n'a vu son mandat reconduit, les électeurs alternant entre gauche et droite. Ces changements de majorité municipale sont pour partie à l'origine de la mauvaise situation financière de Béziers, qui entretient la méfiance des communes périphériques. Les politiques municipales sont cantonnées dans une perspective à court terme, les orientations changeant avec l'arrivée des nouvelles équipes.

Au travers de la succession de ses municipalités, c'est la ville-centre qui est décrédibilisée en tant que pôle d'attraction et moteur de l'agglomération. Son maire (quel qu'il soit ; il ne s'agit pas ici de mettre en cause la personnalité des élus) ne peut alors bénéficier de la légitimité nécessaire au 'porteur de projet', qui ne peut être autre que le maire de Béziers. Par opposition avec la situation montpelliéraine, souvent prise comme contre-exemple par les acteurs, ce défaut de leadership permet que prédominent les dynamiques conflictuelles, et donc, les égoïsmes périurbains, les stratégies de contournement de Béziers, ou le repli sur soi, autrement qualifiés de 'comportements féodaux'.

La méfiance, classique, des maires de communes de petite taille à l'égard de la ville est donc ici aggravée par le manque de confiance en la capacité de la ville-centre et de ses élus à assurer ce rôle moteur indispensable à la réalisation du projet communautaire, que ce soit du point de vue du dynamisme économique ou du leadership politique.

Ce défaut de leadership se traduit par la délégation de la gestion du projet d'Agglomération à Georges Fontès, adjoint (RPR) au maire de Béziers, qui peut être comprise comme une tentative pour ressouder la majorité municipale mais aussi une façon pour le maire de désengager sa responsabilité en cas d'échec. Celui-ci a cependant sous-estimé le rejet dont G. Fontès continue d'être l'objet de la part des élus des communes concernées. 'L'ambassadeur' de l'intercommunalité biterroise est un ancien maire de Béziers, dont la gestion jusqu'en 1989 a témoigné de l'explosion des dépenses municipales, en faveur de la réalisation de projets d'équipements 'de prestige'.

La façon dont la question de la représentativité a été prise en charge par les élus est révélatrice de leur appréhension du projet en terme de menace pour l'autonomie communale et pour leur propre statut. Il n'est pour la plupart pas question d'engager l'avenir de leur commune dans un processus qu'ils ne pourront à coup sûr maîtriser, du fait de la disproportion entre la taille des différents adhérents. C'est ce qui détermine en partie le choix de l'intégration au sein de Communautés plus équilibrées. Les propositions de Béziers sur ce point ont pris en compte ces réserves, d'où les concessions accordées lors des négociations, à la demande des communes :

- sous-représentation de Béziers par rapport à son poids démographique (à hauteur de 40%, bien qu'elle pouvait prétendre à la majorité) au sein du conseil communautaire,
- instauration d'une majorité qualifiée renforcée aux trois-quarts.

La portée de ces dispositions est cependant amoindrie dans le contexte actuel : le principal allié du maire de Béziers sur ce projet est à la tête de la plus grosse commune périphérique (Sérignan, 6200 habitants), ce qui peut assurer la domination de la ville. Des rumeurs sur d'éventuelles négociations entre ces deux élus visant à proposer comme président le maire de Sérignan ont alimenté la perception d'une 'menace' de mainmise sur la structure en projet.

Certains maires des communes périphériques mettent en avant la légitimité démocratique dont ils sont investis en tant qu'élus pour justifier leur refus d'intégration au sein d'une Communauté d'Agglomération. Conscients de n'avoir que peu de pouvoir dans une structure incluant Béziers et de ne pouvoir peser de manière significative sur les décisions communautaires, ils déclarent ne pas

se reconnaître le droit de déléguer les compétences requises pour l'adhésion à une Agglomération, à moins d'organiser un référendum ou à tout le moins, de faire de cette question un enjeu pour les prochaines municipales (" mais alors, c'est à ses risques et périls... "). Les transferts de compétences sont assimilés à une 'perte des prérogatives' liées à la fonction de maire. Cette érosion de leur pouvoir décisionnaire affecte d'autant plus les élus installés dans un statut de notable, qui n'ont d'autre ambition politique que locale (maire, conseiller général). La crainte de la confrontation avec un nouvel échelon administratif, la nécessité de s'informer et de se former aux nouvelles techniques participent alors du refus de l'intégration.

D'autres voient là, au contraire, l'occasion d'une nouvelle carrière, et se transforment en experts de l'intercommunalité. Mais ce phénomène de 'spécialisation', qui indique une ambition politique, peut être ressenti comme une menace. Le candidat au leadership risque alors d'être exclu du processus de regroupement. Cela a été le cas pour le maire d'une commune située au nord de Béziers, qui s'est beaucoup investi personnellement dans les négociations pour le projet de Communauté de Communes au nord-est.

Le changement de monde qu'induit la conception d'une intercommunalité intégrée à Béziers est d'autant plus perceptible dans le contexte local, marqué par une profonde défiance vis à vis de la communautarisation des richesses et des compétences, que cette intercommunalité est finalement peu balisée. Elle repose sur un projet qui n'est pas véritablement défini et comporte par conséquent peu de repères. Le passage d'un monde à l'autre est donc nié, refusé, ou abordé avec prudence (progressivité), en privilégiant des modes de transition moins brutaux.

5. LES ASPECTS FINANCIERS

La question financière fournit l'un des arguments les plus marquants aux opposants du projet de Communauté d'Agglomération, tout en ayant fait l'objet d'une approche essentiellement politique et très peu technique.

On constate dans le biterrois une forte hétérogénéité fiscale, par opposition avec une forte homogénéité économique. Les taux de taxe professionnelle varient de 10,79% (Servian) à 23,22% (Béziers), et l'assiette par habitant de cette même taxe varie sur l'ensemble du biterrois de moins de 1000 F à plus de 4000 F.

L'argument principal du maire de Béziers dans sa proposition de création d'une Communauté d'Agglomération consiste à mettre en avant les incitations financières. S'agissant en effet d'une relance du projet précédent de Communauté de Communes, il engage la discussion sur les mêmes bases mais avec un atout supplémentaire : la DGF bonifiée ; et un handicap : le Taux Moyen Pondéré. Le débat ne prend pourtant pas un tour technique : les opposants ne chiffrent pas leurs arguments, et en l'absence d'accord sur les transferts de compétences optionnelles, il est impossible d'évaluer les conséquences des transferts de charge.

Le cabinet Klopfer, sollicité par la ville de Béziers, a présenté une étude sur les aspects fiscaux et financiers du projet de Communauté d'Agglomération, dont il ressort que le TMP (sur un périmètre de neuf communes²¹), proche du niveau du taux de Béziers en raison de l'importance des bases de la ville, s'élèverait à 22,42%. Ce taux élevé est utilisé comme un argument fort dans le refus de l'Agglomération, même par les communes dont le taux de TP s'en rapproche. Le mécanisme de compensation n'a pas suffi à lever l'obstacle. La possibilité d'instaurer une fiscalité additionnelle effraie également les élus. La DGF est considérée par certains comme une " carotte ", c'est-à-dire un appât, qui doit inciter à la méfiance car il y a forcément un piège...

²¹ Béziers, Boujan, Cers, Corneilhan, Montblanc, Sauvian, Sérignan, Servian, Valras.

En fait, la complexité des questions fiscales et financières n'a pas vraiment été abordée lors des négociations, le refus étant d'abord de nature politique. Les oppositions se sont cristallisées sur les questions de représentativité et l'idée même de l'intégration. L'argument 'facile' du taux de TPU trop élevé a été utilisé en tant qu'il marque les esprits et n'est pas réfutable. Les maires des communes périphériques se sont plus intéressés aux dispositions fiscales et financières des Communautés de Communes, c'est ce qui ressort des demandes adressées à la sous-préfecture.

L'accent mis sur le taux de TPU permet en outre d'illustrer et de corroborer le discours visant à mettre en cause la gestion de la ville-centre, qui en effet connaît un certain nombre de problèmes : taux d'imposition très élevés, endettement, capacités de financement limitées... Ce thème prédominant vise à établir le bien-fondé de la méfiance vis à vis de la commune qui occuperait de fait une position dominante dans une structure intercommunale intégrée.

Les incitations financières, si elles n'ont pas permis la création d'une Communauté d'Agglomération autour de Béziers, constituent un réel élément déclencheur pour la constitution de Communautés de Communes, dans ce cas réactives.

On peut dégager trois aspects centraux dans l'analyse de la situation biterroise :

- dans une situation de domination sans leadership et en l'absence d'une structure intercommunale intégrée préexistante, les dispositions législatives demeurent insuffisantes à vaincre les résistances ;
- néanmoins, elles engendrent des intercommunalités intégrées, mais aberrantes sur le plan du territoire : c'est l'effet paradoxal d'une incitation à l'intercommunalité complètement inverse à celle de l'esprit de la loi ;
- enfin, l'incitation à la rapidité pour la création des communautés a des effets contre-productifs : elle induit une méfiance accrue de la part des élus des communes sollicitées, et ne semble réellement profitable qu'aux zones déjà rôdées à la solidarité intercommunale.

PROPOS CONCLUSIFS

Les deux cas languedociens étudiés montrent à quel point la culture des rapports de force et de leur expression publique conditionne la lecture que les élus concernés font de la loi. Si ce phénomène est en phase avec la revendication d'une singularité politique qui prendrait racine dans l'histoire (des États du Languedoc au Midi rouge), il pose, appliqué à des enjeux aussi concrets et actuels, la question de son possible décalage avec les attentes des nouvelles populations régionales. Les combats auxquels donnent lieu les questions intercommunales pourraient rapidement sembler se résumer à des querelles d'hommes, en l'absence, d'une part, de projets alternatifs, d'autre part, de discussion réelle des projets.

Il n'est par conséquent pas exclu que ce mouvement d'intégration communale ne pose à terme la question de la légitimité des exécutifs communautaires, du décalage entre l'indéniable influence des leaders, et leur plus problématique légitimité indirecte. Nombreux sont les acteurs rencontrés qui évoquent ce point, à voix basse. Car si l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, peut apparaître comme une nécessité démocratique, chacun sent bien qu'une telle transformation ne pourrait que précipiter un rééquilibrage entre les différents niveaux d'administration du territoire.

Si tous s'accordent pour dire que la montée en puissance des agglomérations (quelle que soit la structure juridique qu'elles choisiront d'adopter) bousculera la répartition des compétences entre communes, départements et régions, que ces trois échelons devront retrouver leur place, ou réajuster leurs compétences, peu sont capables d'avancer réellement des visions concrètes de ce réaménagement de la décentralisation. C'est néanmoins une des premières pistes d'analyse des conséquences de l'application de la loi Chevènement.

Reste qu'il faudra cependant attendre son application plus uniforme. Par la bonification de la DGF et l'extension facilitée du périmètre dans une période d'autant plus courte qu'elle intègre les prochaines élections municipales, elle crée de fait une "fenêtre de tir". Cette fenêtre est étroite : il serait en effet illusoire de penser que tous les contextes se prêtent également à en tirer avantage²².

Il nous paraît nécessaire d'insister sur cette question. Si le Préfet de Région a fait son deuil de pouvoir promulguer une Communauté parmi les toutes premières (nous avons senti à ce propos un mini effet de challenge...), il semble néanmoins que, là où les dossiers sont avancés, la question sera réglée avant les municipales, ou ne le sera pas. On peut comprendre ainsi la nécessité de préserver, là le mouvement de constitution de Communautés de Communes "réactives" s'est avéré incontournable, des périmètres viables autour des villes où les projets de Communauté d'Agglomération sont au point mort, ou mal engagés. Il est vraisemblable que soient ici laissées les possibilités d'une constitution d'Agglomération après les prochaines échéances municipales.

En ce sens, les problèmes posés par la temporalité de l'application de la loi ne sont pas que juridiques ou financiers, mais bel et bien politiques.

Il est possible qu'ils prennent plus d'acuité dans une région où l'intercommunalité de solidarité est faible. On sent en effet l'importance des effets de seuil, et les difficultés à envisager l'intercommunalité autrement que par étapes. La majeure partie du mouvement à l'œuvre en Languedoc-Roussillon peut se résumer à cela. On regroupe des Syndicats intercommunaux dans des SIVOM plus cohérents territorialement et financièrement, on transforme un SIVOM rodé en Communauté de Communes, on passe un échelon dans l'intégration des communautés de communes en adoptant des règles de solidarité financière et des compétences nouvelles, etc. Rares

²² Rappelons que dans ce contexte de rapports de forces, le bénéfice financier escompté n'est pas central dans les arguments favorables au projet. Il semble l'être bien davantage dans des contextes coopératifs plus affirmés.

sont les endroits où l'on saute l'une de ces étapes. L'intercommunalité est un apprentissage, et sa réussite impose des rythmes. C'est en ce sens que nous indiquions en introduction que " la loi profite aux riches " : si elle est bien l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité pour un saut qualitatif dans l'intercommunalité, ce saut a toutes les chances de ne pas être une harmonisation des situations, mais plutôt une montée généralisée des échelons de l'intercommunalité, bref, l'occasion d'une intégration graduelle.

ANNEXES

Liste des entretiens et réunions de travail.

Entretiens :

M. Daniel Constantin, Préfet de région, Préfet de département, mardi 15/11/1999, (2h), et jeudi 03/02/2000 (2h), Préfecture de région

M. Georges Frêche, maire de Montpellier, député de l'Hérault (PS), Président du District de Montpellier, mardi 16/11/1999, (50 mn), Mairie de Montpellier.

M. Michel Bacala, maire de Mauguio, conseiller général (PS), Président de la Communauté de Communes du Pays de l'Or, vendredi 19/11/1999, (1h30), Mairie de Mauguio.

M. Jean-Marcel Castet, maire de Jacou, conseiller général (PS), Vice-Président de Montpellier-District, vendredi 19/11/1999, (2h), Mairie de Jacou.

M. Georges Vincent, maire de Saint-Gély-du-Fesc, conseiller général (UDF), mercredi 16/11/1999, (1h40), Mairie de Saint-Gély-du-Fesc.

M. Gérard Bouisson, maire de Villeneuve-les-Maguelonne, conseiller général (PC), jeudi 18/11/1999, (1h45); permanence de conseiller général.

M. Jean-Pierre Grand, maire de Castelnau-le-Lez, conseiller général (RPR), le 10/11/1999, (65 mn), vol Orly-Fréjorgues.

M. Jean-Pierre Moure, maire de Cournonsec, conseiller général, lundi 22/11/99, (1h), Conseil général de l'Hérault.

M. Gérard Saumade, maire de Saint-Mathieu-de-Trévières, député de l'Hérault (RCV), Président du SIVOM du Pic-Saint-Loup, lundi 22/11/99, (40 mn), permanence parlementaire.

M. Michel Vaillat, maire de Lattes, conseiller régional (UDF), le jeudi 18/11/1999, (45 mn), mairie de Lattes.

M. Raymond Faro, maire (PS) de Boujan, suppléant du député Alain Barrau, les 29/10/99 et 6/11/99 (2 entretiens, durée totale : 3 heures)

M. René Francès, président de la CC La Domitienne, conseiller municipal de Maureilhan, le 9/11/99 (1h15)

M. Serge Camatz, secrétaire général de la mairie de Vendres, le 9/11/99 (1heure)

M. Paul Mas, maire (PS) de Lignan, le 16/11/99 (1h30)

M. Georges Fontès, adjoint (RPR) au maire de Béziers chargé de l'intercommunalité, président du SIEPAB, conseiller général de Béziers 1, le 18/11/99 (1h30)

M. Claude Villeneuve (divers droite), maire de Valras, conseiller général de Béziers 3, le 23/11/99 (1h)

M. Henri Andreu, chef de bureau à la sous-préfecture de Béziers, le 26/11/99 (1h30)

Mme Eliane Baudouin, conseillère générale (PS) de Béziers 2 ; le 30/11/99 (30mn)

Réunions de travail :

Le 12/11/1999, réunion avec un club informel de secrétaires généraux de municipalités et de communautés de communes de l'Hérault, en Mairie de Baillargues. Objet de la réunion : conséquences et application de la loi du 12 juillet 1999. En présence des secrétaires généraux des mairies de Baillargues, Jacou, Lavérune, Le Crès, Maraussan, Mèze, Pignan, Saint Brès, Saint-Clément-la-Rivière, Saint-Jean-de-Védas, Sérignan, Vendargues, Vendres, Villeneuve-les-Maguelone, Villeveyrac, et des secrétaires généraux des communautés de communes du Pays de l'Or, de Ceps et Sylves, du Pays d'Agde.

Le 22/11/1999, réunion de travail à la Préfecture de Région, avec MM. Jean-Claude Bouzat, Directeur des Collectivités territoriales, Claude André, direction du contrôle de légalité, contentieux administratif et coopération intercommunale, Didier Alric, Direction des Affaires fiscales, Bertrand Hess, stagiaire ENA.

Entretiens téléphoniques :

Directions des collectivités locales des Préfectures de Lozère, du Gard, de l'Aude et des Pyrénées Orientales.

N'ont pas souhaité donner suite à nos demandes de rendez-vous : M. Gérard Delfau, Sénateur de l'Hérault, participant actif au débat parlementaire, M. Kléber Mesquida, 1^{er} vice-président du Conseil général de l'Hérault, membre de la CDCI.