

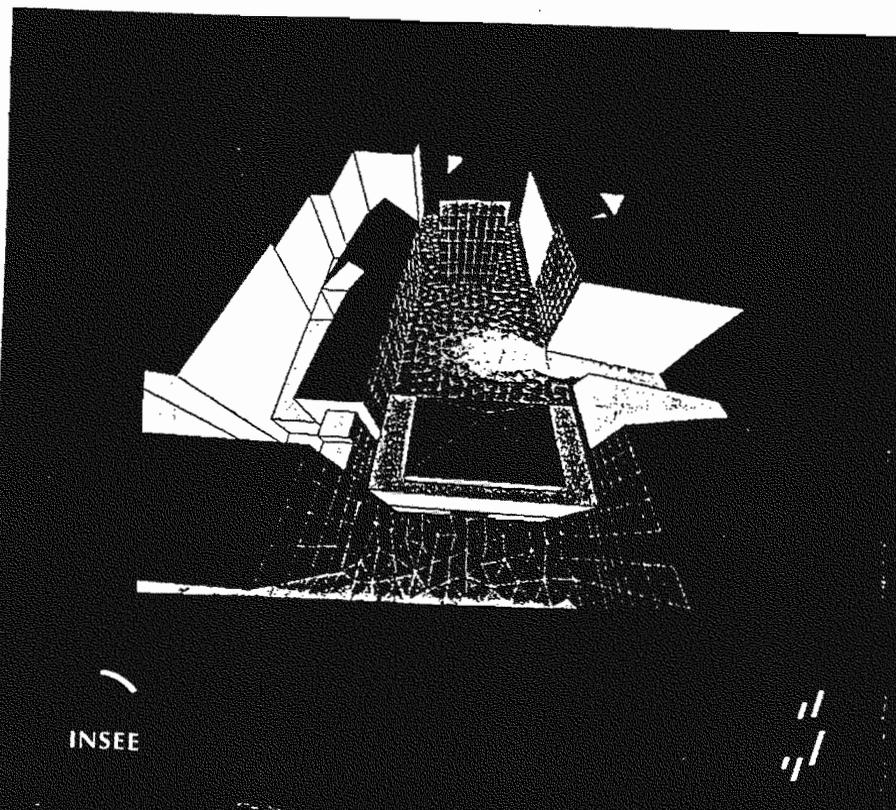
coordonné par
Marie-Flore MATTEI
Denise PUMAIN
2000

BASSINS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET HIÉRARCHIE URBAINE : LES ENSEIGNEMENTS RHÔNE-ALPINS

Frédéric GIRAUT, Jean-Pierre CHÉRY

Données Urbaines

3



anthropos

INSEE

De nouvelles relations ville-campagne émergent, entre autres, à partir de formes variées de coopération intercommunale. L'exemple de la région Rhône-Alpes montre une tendance à la mise en place de bassins de coopération dont les caractéristiques spatiales sont liées à la taille de l'agglomération, par-delà les configurations politiques locales.

Dans un contexte européen et français de redécouverte et d'incantation des relations ville-campagne (Agenda 2000, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire), il s'agit d'étudier les nouveaux cadres effectifs de cette relation, ceux de l'intercommunalité.

En effet, un mouvement sans précédent est à l'œuvre en France avec la construction d'entités de coopération intercommunale de premier niveau que sont les groupements de communes à fiscalité propre¹, et de deuxième niveau, ou « d'intercommunautarité », avec les pays, les parcs et les espaces de contrats régionaux (dits « contrats globaux de développement » pour la région Rhône-Alpes). Émergent ainsi des espaces de solidarité ville/campagne selon de nouvelles modalités géopolitiques (R.G.L., 1995 ; *Montagnes Méditerranéennes*, 1997 ; IFRESI, 1996 ; *Projet* 1998). Les construits territoriaux issus de ce processus présentent différents types de configurations centre/périphérie, mais relèvent dans tous les cas de logiques de constitution et de fonctionnement très différentes de celles des bassins d'emploi ou des circonscriptions administratives.

1. POUR UNE ANALYSE SPATIALE DES BASSINS URBAINS POLITIQUES ET INSTITUTIONNELS

Les bassins d'emploi et les bassins d'équipement donnent une certaine image des bassins urbains fonctionnels à partir de mesures de la polarisation (Reynard, 1998). On sait que ces bassins fonctionnels s'affranchissent très largement des stricts périmètres des ressorts politico-administratifs des chefs-lieux. Qu'en est-il des périmètres de la solidarité politico-économique contemporaine ?

A priori les bassins formés par la coopération intercommunale sont des construits hybrides dont les formes dépendent essentiellement des configurations politiques locales et régionales (Baudelle, 1995 ; *Montagnes Méditerranéennes*, 1996 ; Gerbaux et Giraut, 1998). Sans nier ces déterminations fortes qui échappent à toute généralisation ou modélisation, nous postulons qu'il existe cependant des régularités dans les configurations et les dimensions de ces espaces de solidarité ville/campagne, qui tiennent à la taille et à la position de l'agglomération centrale (Cattan et Saint-Julien, 1998 ; Rolland-

1. Cette expression de Groupement de communes à fiscalité propre (GCFP) sera préférée à celle d'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

May, 1999), ainsi qu'à la densité du semis urbain.

Le travail ici présenté repose sur l'exploitation d'une base de données communale en Région Rhône-Alpes, qui ne peut être considérée comme représentative de l'ensemble des réalités nationales malgré son caractère exemplaire¹. Les communes sont agrégées dans la base en :

- 65 unités urbaines offrant plus de deux mille emplois (« pôles urbains » et « pôles ruraux » selon la nouvelle terminologie de l'INSEE) ;

- 42 bassins d'emplois de l'INSEE (agrégation par itération de toutes les communes dont au moins 20 % des actifs vont travailler dans le bassin d'emploi) ;

- 52 espaces de la coopération intercommunale (GCFP : Districts, Syndicat d'agglomération nouvelle, Communautés urbaines, Communautés de villes et Communautés de communes) ;

- et 41 espaces de « Contrat Global de Développement » (syndicats mixtes ou associations de communes et d'EPCI).

Ne sont donc retenus que les bassins d'emplois, les GCFP et les CGD dans lesquels s'inscrivent pour tout ou partie les 65 unités urbaines retenues.

Les critères ou indicateurs sélectionnés qui renseignent la base concernent la dimension démographique (nombre d'habitants), la richesse (revenus des ménages) et l'activité (emplois localisés). Les traitements et leur analyse permettent d'interpréter les décalages de composition spatiale existants entre les bassins urbains de la polarisation économique et ceux de la coopération politico-économique. Une attention particulière est portée aux indices des rapports et des configurations centre-périphérie, considérés comme

déterminants dans l'analyse des cadres spatiaux des relations villes-campagnes (Reynaud, 1981 et Guichard, 1976).

2. UNE SITUATION TRANSITOIRE ET DES BIAIS

Pour ce travail d'analyse spatiale qui se veut pionnier sur les bassins institutionnels et politiques de relations ville-campagne, les biais sont encore nombreux.

Tout d'abord nous nous situons dans une phase transitoire de mise en place et de progression rapide du nombre de structures intercommunales à fiscalité propre. Ceci étant particulièrement vrai en Rhône-Alpes où la généralisation du fait intercommunal est plus récente que dans les régions de l'Ouest. Le panorama actuel est donc encore incomplet (un peu moins de la moitié des 65 unités urbaines retenues sont concernées directement par l'intercommunalité à fiscalité propre) et surtout recèle des formes vraisemblablement passagères de « coalitions périphériques » au sein ou à la marge d'une agglomération, ou de partition d'agglomération. Ces formes « de jeunesse », traduisent l'établissement de rapports de force dans un cadre conflictuel, mais peuvent être amenées à évoluer vers une fusion, d'autant que la toute nouvelle législation² y pousse fortement.

Le second biais important est une conséquence du premier, il réside dans la comparaison d'entités spatiales de natures différentes. En effet, les bassins d'emploi sont systématiquement centrés sur une unité urbaine qu'ils englobent, tandis que les GCFP liés aux unités urbaines retenues peuvent n'en intégrer qu'une partie,

voire se partager une agglomération (c'est le cas pour 9 unités urbaines). Enfin certaines entités peuvent englober plusieurs unités urbaines (les espaces de CGD notamment et certains bassins d'emplois).

La correction ou la prise en compte de ces biais passe par deux manipulations dans les calculs de rapports centre-périphérie qui peuvent travestir certaines réalités politiques locales. D'une part, c'est toujours la totalité de l'unité urbaine qui est prise en compte en tant que centre, même si seule une partie adhère au GCFP. D'autre part, nous sommes amenés à créer des « bassins intercommunaux » qui sont constitués par la somme des GCFP existants dans une agglomération et sa périphérie et qui incluent la totalité de l'unité urbaine.

3. DES BASSINS ENTRE EMBOÎTEMENT ET CHEVAUCHEMENT

Avec plus de 110 000 habitants et 43 communes, les bassins d'emplois ont une dimension moyenne supérieure à celle des GCFP (80 000 habitants et 13 communes) et des « bassins intercommunaux » (79 500 habitants et 46 communes) et inférieure à celle des CGD plus ruraux (80 000 habitants et 56 communes hors métropoles régionales, non concernées par la procédure). Cependant la dimension de ces bassins d'emploi est proportionnelle à celle de leur pôle d'emploi, ce qui n'est pas le cas des GCFP et des « bassins intercommunaux », on ne peut donc pas conclure à un emboîtement systématique entre CGD, bassins d'emplois, « bassins intercommunaux » et unités urbaines (figure 1). Le cas de figure ne se présente même jamais. On a plutôt adéquation relative pour certaines petites villes entre bassin d'emploi et GCFP (Belley, Thones, Roussillon, Tarare), voire pour certains GCFP une extension au-delà du bassin d'emploi (Châtillon, Morestel, Pont-de-Beauvoisin). Pour des

villes moyennes ou grandes (Chambéry, Bourg-en-Bresse, Roanne, Saint-Étienne, Grenoble et Lyon) on constate une certaine adéquation entre les périmètres des GCFP et ceux des unités urbaines. Notons par ailleurs quelques cas atypiques, avec par exemple une absence de GCFP sur le pôle et une ceinture intercommunale. Nous sommes là dans des situations évoquées ci-dessus et que l'on peut considérer comme transitoires, de « coalitions périphériques » (Aubenas, Saint-Jean-de-Maurienne), ou de stratégie délibérée d'un pôle qui entend dominer un ensemble de GCFP ruraux ou périurbains dans le cadre des pays/CGD (Crest, Bourgoin-Jallieu).

Malgré ces configurations particulières, une certaine logique apparaît en fait dans le rapport qui existe entre les différents espaces de solidarité ville/campagne selon la taille des agglomérations centrales.

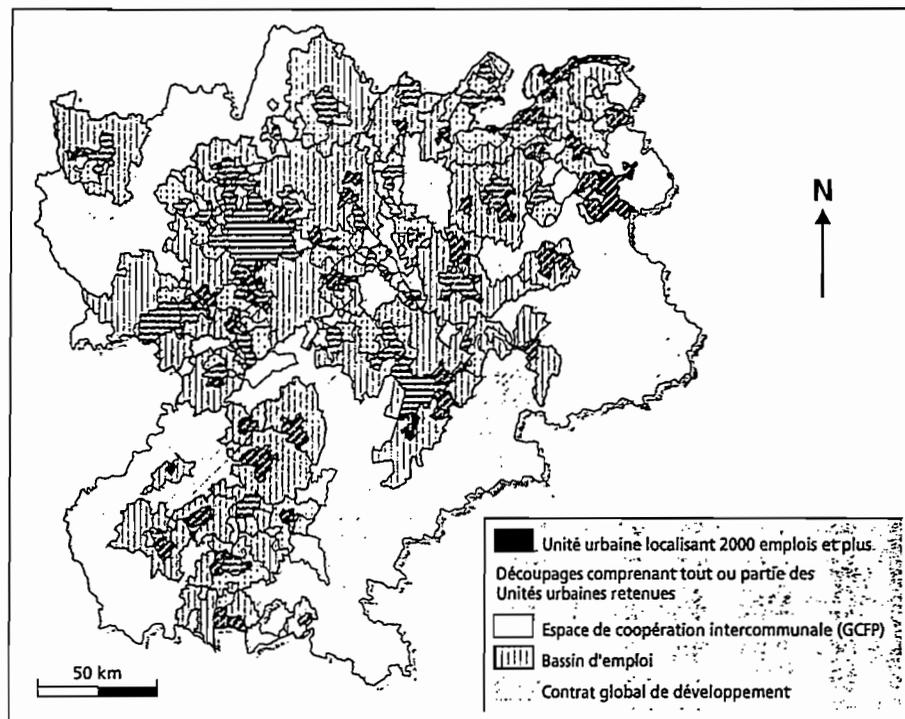
Ainsi pour les métropoles régionales (ici Lyon, Grenoble et Saint-Étienne) on a les configurations suivantes : le vaste bassin d'emploi englobe un périmètre de planification en matière d'aménagement (aire du schéma directeur) qui s'étend au-delà de l'agglomération et intègre le GCFP de l'agglomération centrale, ainsi que ceux des périphéries immédiates.

BE > SD > UU = GCFP

Ce dispositif traduit plusieurs processus concomitants en milieu métropolitain. D'une part, celui de constitution d'un GCFP correspondant aux limites approximatives internes de l'agglomération où se posent des questions de gestion urbaine métropolitaine complexes : ce GCFP est déconnecté des questions de planification et de prospective qui sont traitées dans un cadre élargi, celui du Schéma directeur, qui associe le GCFP d'agglomération aux GCFP périurbains. D'autre part, les périphéries « rurales » plus éloignées mais intégrées dans le bassin d'emploi ont tendance à s'autonomiser en pays périphériques et disposent ainsi d'une reconnais-

1. La région Rhône-Alpes, par ses dimensions (environ un dixième de la population et de la superficie française), par la diversité des agglomérations et des espaces ruraux qui s'y trouvent, par la complexité de son (ses) système(s) de villes, par l'ampleur du phénomène de métropolisation, et par l'importance du fait intercommunal (plus de la moitié de la population intercommunalisée et près de la moitié des communes, soit un niveau supérieur à la moyenne française) constitue un bon observatoire pour ce travail sur l'ancrage territorial des réseaux urbains et sur la nature contemporaine de l'urbanité rurale.

2. Loi relative au « renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » dite loi Chevènement adoptée le 29 juin 1999.



Source : INSEE Rhône-Alpes, 1997.

Figure 1 – Bassins urbains retenus de la polarisation économique et de la coopération politico-économique en Rhône-Alpes.

sance dans le cadre des procédures régionales (CGD).

Pour les villes secondaires, grandes et moyennes, un GCFP de gestion et d'urbanisme correspond approximativement à l'agglomération, tandis que celle-ci occupe une fonction de chef-lieu dans un pays/CGD qui se cale sur les limites approximatives du bassin d'emploi.

$$\text{Pays} = \text{BE} > \text{GCFP} = \text{UU}$$

On trouve donc à cet échelon un GCFP d'agglomération, mais l'unité urbaine s'inscrit cette fois comme chef-lieu dans le panorama de l'intercommunalité de deuxième niveau, où le bassin d'emploi prend valeur de pays.

Avec les petites villes, apparaissent des configurations très différentes. Elles

se situent au cœur de pays ruraux qui dépassent les limites d'un bassin d'emploi étroit. Ce dernier peut servir de cadre pour une intercommunalité de premier niveau qui dépasse généralement les limites de l'agglomération.

$$\text{Pays} > \text{GCFP} = \text{BE} > \text{UU}$$

Il est possible d'évoquer un phénomène de « compensation hiérarchique » qui amène les petites agglomérations à tenter d'intégrer fortement leur périphérie pour atteindre une taille critique qui puisse légitimer leur revendication de place centrale dans un vaste pays rural. Ce processus n'est pas avéré dans la majorité des cas, dans la mesure où seule une minorité de petites villes prennent place dans un GCFP, mais la tendance est nette-

ment perceptible et la géographie des Syndicats à vocation multiple (groupement de communes sans fiscalité propre) confirme le phénomène.

4. COHÉRENCE DES MAILLAGES ET HIÉRARCHIE URBAINE

On le voit, la hiérarchie urbaine semble commander les relations spatiales entre les différents types de bassins urbains, offrant des combinaisons variées de gabarits relatifs. L'on s'intéresse maintenant à la cohérence interne de chaque maillage, c'est-à-dire à la corrélation forte existant entre la valeur d'un indicateur (population, revenu, emploi) et l'appartenance à un niveau de la hiérarchie urbaine. Ainsi la comparaison, pour chaque type de maillage, des rapports centre/périphérie selon la hiérarchie urbaine permet d'appréhender la cohérence entre l'appartenance à un degré hiérarchique et le poids de l'indicateur. Une valeur de rapport supérieure à 1 indique un poids plus important du centre.

Force est de constater que le degré de cohérence est très contrasté. Ainsi les rapports centre/périphérie sont relativement constants pour les bassins d'emploi, ce qui est normal puisque leur taille est proportionnelle à celle du pôle, alors qu'ils sont très variables pour les GCFP et les pays/CGD.

Néanmoins, une analyse de ces rapports centre/périphérie par taille d'unité urbaine laisse à nouveau apparaître quelques régularités par niveaux hiérarchiques urbains dans les configurations des bassins intercommunaux. Aux « bassins d'intercommunalité » de petites villes (jusqu'à 10 000 habitants) des rapports centre/périphérie relativement soumis à la hiérarchie urbaine du point de vue de la population et une hégémonie absolue pour le centre en matière de revenu des ménages. Les bassins d'intercommunalité des villes plus grandes voient la part du centre totalement hégémonique quel

que soit l'indicateur (figure 2). Pour les pays/CGD, le rapport s'inverse progressivement au fur et à mesure que l'on monte dans la hiérarchie urbaine. D'un centre minoritaire lorsqu'il s'agit d'une petite ville, on passe à un centre dominant voire écrasant lorsqu'il s'agit d'une grande ville.

CONCLUSION

En conclusion, non définitive compte tenu du caractère émergent du phénomène étudié et de certaines particularités régionales, il est possible d'affirmer qu'il y a en Rhône-Alpes, une tendance à la mise en place de bassins de coopération dont les caractéristiques spatiales sont liées à la taille de l'agglomération, par-delà les configurations politiques locales.

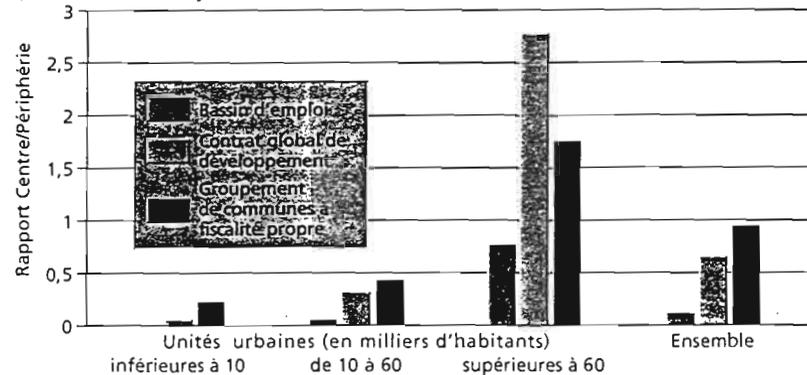
Cette tendance est le produit de contraintes sur les rapports ville-campagne différentes selon les trois niveaux principaux de hiérarchie urbaine.

Le niveau des petites villes au bas de l'armature urbaine est marqué par une recherche de « compensation hiérarchique » pour peser véritablement dans le cadre d'un pays. Le recours à des GCFP étendus pour grossir le poids du chef lieu local engendre alors des construits de coopération qui dépassent les limites de l'unité urbaine ainsi que celles du petit bassin d'emploi, s'éloignant de la sorte des périmètres considérés comme fonctionnels.

Le niveau des villes moyennes et grandes est marqué par la constitution de deux « bassins emboîtés d'hégémonie urbaine » à périmètres fonctionnels. On note alors un partage des tâches entre un GCFP d'agglomération cantonné à la gestion et à l'urbanisme et un pays/bassin d'emploi qui œuvre au développement local.

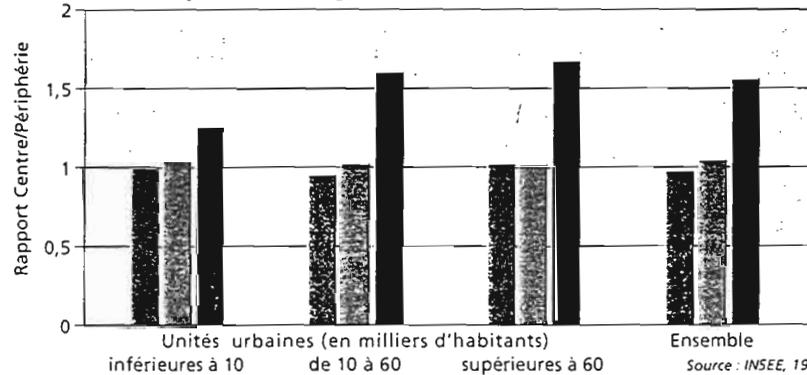
Les métropoles régionales sont quant à elles marquées par un phénomène d'autonomisation des périphéries urbaines. Parallèlement, une concertation s'effectue

a) du nombre moyen d'habitants



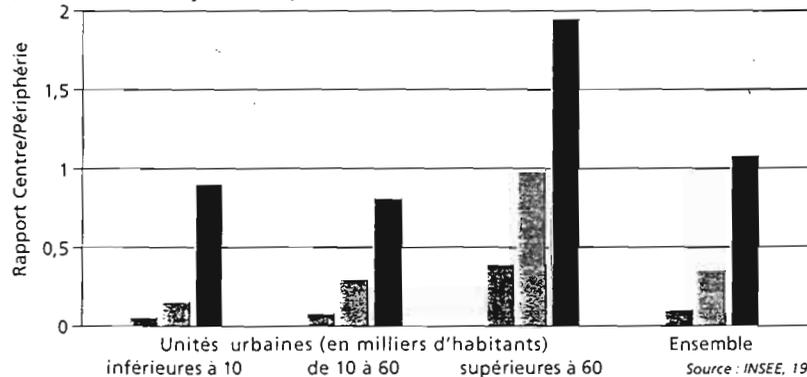
Taille du centre urbain (Unité urbaine ou ensemble d'unités urbaines du découpage, avec 2000 emplois et plus) Source : INSEE, 1990

b) du revenu moyen des ménages imposables



Source : INSEE, 1995

c) du nombre moyen d'emplois



Source : INSEE, 1990

Figure 2 – Rapport Centre/Périphérie par type de maillage et taille d'unités urbaines.

avec les marges périurbaines pour les questions d'aménagement, tandis qu'une structuration institutionnelle forte de la partie centrale de l'agglomération est mise en place.

Une importante question reste en suspens : ces rapports ville-campagne à géométrie variable révélés par les formes intercommunales émergentes seront-ils confortés ou modifiés par l'installation durable et le renforcement du pouvoir intercommunal ?

BIBLIOGRAPHIE

- BAUELLE G. (dir.), 1995, *De l'intercommunalité aux pays*, La Tour d'Aigues. Ed. de l'Aube/IAAT.
- CATTAN N. et SAINT-JULIEN T., 1998, Modèles d'intégration spatiale et réseau des villes en Europe occidentale, *Espace Géographique*, 1, 1-10.
- DAMETTE F., 1994, *La France en villes*, Datar/Documentation Française.
- GERBAUX F. et GIRAUT F., 1998, De la difficile émergence d'un maillage supra-communal en Rhône-Alpes, *Les découpages du territoire*, INSEE Méthodes 76-77-78, 189-203.
- GUICHARD O. (dir.), 1976, *Vivre ensemble* (Rapport de la commission de développement des responsabilités locales), Paris : La Documentation Française.
- IFRESI (Équipe « Discontinuités et développement »), 1996, *Pays bassins de vie et discontinuités*, Travaux et Documents du LGH 13.
- INSEE, 1997, *Les zonages en Rhône-Alpes*, Les dossiers INSEE Rhône-Alpes.
- LABORIE J.-P. et RENARD J. (dir.), 1997, *Bourgs et petites villes* (Actes du colloque de Nantes), Toulouse : Presses Universitaires du Mirail (Villes et territoires 10).
- LE JEANNIC T., 1996, Une nouvelle approche territoriale de la ville, *Économie et Statistique*, 294-295.
- LÉVY J., 1998, Quelle échelle pour gouverner la ville ?, *Pouvoirs locaux* 37, 19-22.
- Montagnes Méditerranéennes, 1996, Les pays : échelle d'avenir pour le développement territorial ?, F. Giraut (dir.), n° 3.
- Montagnes Méditerranéennes, 1997, Marges, périphéries et arrière-pays, H. Gumuchian (dir.), n° 6.
- MORICONI-EBRARD F., 1993, *L'urbanisation du Monde depuis 1950*, Paris, Anthropos.
- Projet, 1998, La dynamique des territoires, n° 254.
- PUMAIN D., 1995, Implicit large territorial-technical system settlement systems, *Flux* 21, 11-20.
- PUMAIN D., 1997, Pour une théorie évolutive des villes, *L'Espace Géographique* 2, 119-134.
- Revue de Géographie de Lyon*, 1995, Les nouvelles mailles du pouvoir local, M. Vannier (dir.), vol. 70 (2).
- REYNARD R., 1998, Bassins d'emploi et bassins de vie en Rhône-Alpes, deux approches complémentaires, *Les découpages du territoire*, INSEE Méthodes 76-77-78, 101-106.
- REYNAUD A., 1981, *Société, espace et justice*, Paris : PUF.
- ROLLAND-MAY C., 1999, Fuzzyland, modèle de détermination et d'évaluation de territoire de cohérence, *Pays et développement local*, Norois 181(86), 39-80.