

Histoire de la construction de l'intercommunalité tourangelle : d'une gouvernance centralisée à une gouvernance partagée



2011-2012

Directeur de recherche
Mathilde GRALEPOIS

**Anne-Laure BRIET
Florian RISPAL**

**Histoire de la construction de
l'intercommunalité tourangelle :
d'une gouvernance centralisée à une
gouvernance partagée**

2011-2012

**Directeur de recherche
Mathilde GRALEPOIS**

**Anne-Laure BRIET
Florian RISPAL**

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

Les auteurs de cette recherche ont signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

FORMATION PAR LA RECHERCHE ET PROJET DE FIN D'ETUDES

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique ;
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le Projet de Fin d'Etudes (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer tout une partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier chaleureusement notre directeur de recherche, Mathilde GRALEPOIS, maître de conférence en aménagement du territoire et urbanisme à Polytech'Tours pour sa disponibilité et ses conseils méthodologiques et pratiques tout au long de nos investigations.

Nous souhaitons également adresser nos remerciements les plus sincères aux personnes que nous avons sollicitées dans le cadre de nos entretiens, et plus précisément :

- Monsieur Laurent BAUMEL, maire de la commune de Ballan-Miré et membre du bureau communautaire de Tour(s) Plus ;
- Madame Marie-France BEAUFILS, maire de la commune de Saint-Pierre-des-Corps et vice-présidente déléguée aux équipements sportifs et culturels au conseil communautaire de Tour(s) Plus ;
- Madame Mélanie FORTIER, ingénieur au sein du service Espace Verts de la commune de Tours ;
- Monsieur Gilbert HELENE, maire-adjoint de la commune de Saint-Cyr-sur-Loire et délégué titulaire au conseil communautaire de Tour(s) Plus ;
- Monsieur Philippe LACAÏLE, Directeur Général des Services de la ville de Tours et de la communauté d'agglomération de Tour(s) Plus ;
- Monsieur Jean-Marie METAIS, maire de la commune de Villandry et membre du bureau communautaire de Tour(s) Plus ;
- Monsieur Alain MICHEL, maire de la commune de La Riche et vice-président délégué à l'habitat et à la politique de la ville ;
- Monsieur Christian POUGET, secrétaire général de la Préfecture d'Indre-et-Loire ;
- Monsieur Jackie SOULISSE, maire de la commune de Parçay-Meslay et vice-président au sein de la communauté de communes du Vouvrillon.

Enfin, nous souhaitons remercier toutes les personnes ressources qui nous ont permis d'établir ce présent rapport, travaillant au sein des différentes collectivités précitées, de Polytech'Tours ainsi que des centres d'archives historiques et contemporaines.

INTRODUCTION

Dans le cadre de notre projet de fin d'études, nous nous sommes intéressés à l'histoire politique et institutionnelle de l'agglomération tourangelle afin de mettre en lumière ses différents mécanismes d'évolution qui lui permettent aujourd'hui de prétendre à un statut de pôle métropolitain. Ces leviers de développement se portent sur les enjeux de regroupement entre communes, leur relation au sein des instances administratives et ce, au regard, d'orientations réformatrices conduites par l'Etat.

Pour mener à bien ce projet de recherche, nous avons dirigés nos investigations vers les archives historiques et contemporaines de l'agglomération pour nous immerger dans les contextes politiques d'autrefois et nous forger notre propre opinion. Celle-ci, mis au regard d'ouvrages et d'articles scientifiques sur le sujet, nous ont permis de conduire une série d'entretiens avec les élus du territoire pour assurer une confrontation des connaissances.

Riche d'une histoire institutionnelle formée au gré des discussions entre acteurs locaux et réformes nationales, l'agglomération tourangelle présente un intérêt particulier dont l'ensemble des éléments d'analyse convergent vers la notion de gouvernance. Notre raisonnement analytique s'est donc tourné vers ce terme et ses déclinaisons pour nous questionner de la manière suivante : au regard de son histoire institutionnelle et politique, comment l'agglomération tourangelle est-elle passée d'une gouvernance centralisée à une gouvernance partagée ?

Ainsi, dans un premier temps, après avoir soulevé l'intérêt et la particularité de notre terrain d'étude, en exposant le postulat initial sur lequel nous nous sommes basés. Ensuite, nous tenterons de souligner la manière dont la gouvernance se décline afin qu'elle puisse faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

Dans un second temps, nous focaliserons notre travail sur ces composantes constitutives de la gouvernance que sont le territoire, la structure d'administration et de gestion du territoire ainsi que les relations entre acteurs en son sein. Nous terminerons notre analyse en éveillant des pistes de réflexion au regard d'enjeux réformateurs et démocratiques proches.

SOMMAIRE

Avertissement	2
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements	6
Introduction	7
Sommaire	8
Partie 1 : Le défi de mesurer le degré de coopération du territoire tourangeau	10
1. Intérêt du territoire d'étude.....	11
2. Comment situer la gouvernance sur le territoire tourangeau ?	12
2.1. Deux angles de perception : entre mode centralisé et mode partagé	12
2.2. La monographie comme axe de recherche	13
3. La gouvernance territoriale : un concept réapproprié selon trois niveaux de référence	13
3.1. Une notion utilisée dans l'aménagement des territoires	14
3.2. Qu'est-ce que la gouvernance territoriale ?	15
Partie 2 : Trois niveaux d'interprétation de la gouvernance	16
1. Le territoire comme champ d'application de la gouvernance	17
1.1. Définition du territoire d'action	17
1.2. Tours une ville au caractère historique	18
1.3. Un territoire face à de nouveaux besoins	19
2. Le conditionnement du territoire confronté aux volontés de l'Etat.	21
2.1. L'Etat comme centralisateur du territoire.....	22
2.2. Entre réflexion pour un territoire global et morcellement des compétences	24
2.3. Les lois de décentralisation : une prise d'autonomie pour les acteurs locaux	26
2.4. Les lois réformatrices des syndicats	27
2.5. Vers une nouvelle extension intercommunale : la métropole.....	29
3. Appropriation locale de la structure et des différentes formes administratives.....	31
3.1. Regard local sur la suprématie de la ville-centre.	31
3.2. Entre Indépendance et réconciliation pour un territoire uni.....	32
4. Deux visions du territoire tourangeau dans une même perspective.....	37
4.1. Les déclinaisons intercommunales en faveur de Tours	37
4.2. Un rééquilibrage dans le partage intercommunal	42
4.3. Une intercommunalité autour de projets communs	47

PARTIE 3 : Une coopération intercommunale pour quelles perspectives ?.....50

1. Un rassemblement intercommunal réussi51
2. Une nouvelle réforme contestée52
3. Un pôle métropolitain en ligne de mire ?53
4. Des enjeux démocratiques importants54

Conclusion.....55

Bibliographie.....57

Table des matières60

Annexes62

PARTIE 1 :
LE DEFI DE MESURER LE DEGRE
DE COOPERATION DU
TERRITOIRE TOURANGEAU

1. Intérêt du territoire d'étude

La coopération intercommunale a revêtu différentes formes administratives. Son développement « erratique » se justifie par des contextes politiques et institutionnels très différents (DESAGE, 2011). Les multiples vagues réformatrices visant à réorganiser le territoire et rationaliser l'action locale pour la rendre plus efficace se sont confrontées aux besoins des acteurs locaux, véritables leviers d'application mais aussi d'assimilation des mesures étatiques pour satisfaire leurs exigences. La notion d'intercommunalité¹ a véritablement pris un sens au milieu du XXe siècle au sortir d'une période de conflits planétaires lorsque le pouvoir en place s'est attelé à la reconstruction du pays, instigant des projets réformateurs et renforçant l'unité territoriale autour de l'Etat².

L'agglomération tourangelle³ n'a pas fait exception en étant notamment l'un des seuls territoires métropolitains à expérimenter une structure nouvelle de coopération avec le lancement du District Urbain en 1959⁴. Sous l'autorité de l'Etat et l'impulsion de personnalités de premier plan comme Jean Royer – arrivé à la mairie de Tours un an plus tôt – le District Urbain est aussitôt contesté par les élus locaux en raison de sa fonction d'antichambre à la fusion programmée des territoires communaux voisins. En effet, l'hégémonie de la ville-centre est très prégnante au travers de fusions de communes au début des années 1960 au Nord, de l'achat de terrains au Sud et sur les débats controversés sur la personnalité d'un Jean Royer désireux de fonder une même unité territoriale autour de la ville de Tours. Cette affirmation locale et personnalisée n'est pas marginale et fait écho aux volontés étatiques de réduire le nombre de communes.

À partir des années 1990, à défaut d'être parvenu à la fusion des communes, l'Etat s'engage dans de nouvelles orientations pour le renforcement des politiques intercommunales et un nouveau bouleversement local s'observe avec l'arrivée de Jean Germain en 1995, modifiant les processus de gouvernance inhérents au territoire tourangeau en proposant une politique plus intégratrice basée davantage sur un bassin de vie⁵ et non sur des limites administratives figées.

¹ On entend par intercommunalité le regroupement d'un ensemble de communes autour d'une structure légale de coopération – pouvant revêtir différentes formes – en vue de partager certaines compétences (eau, assainissement, transport, etc.).

² Selon la vision de Charles DE GAULLE, premier président de la cinquième République de 1959 à 1969, vis-à-vis du rôle de l'Etat dans le maintien de l'intégrité de la France (PLANTEY, 1996).

³ « L'agglomération tourangelle » se définit, dans son périmètre le plus large, à celui du SCoT (troisième couronne autour de Tours) et, dans son périmètre le plus réduit, à celui de la ville-centre uniquement. Une telle approche permet de considérer les communes actuelles, constitutives de Tour(s) Plus, et celles rattachées aujourd'hui à d'autres structures de coopérations intercommunales mais ayant collaboré avec Tours. Pour caractériser ce périmètre, on utilisera de manière indifférenciée les notions de « Touraine », « territoire tourangeau » ou encore « territoire de Tours ».

⁴ Le District Urbain est une forme de coopération entre communes créée par l'ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 et réservée initialement au milieu urbain. Au début des années 1960, on ne référençait qu'une dizaine de District créé, loin des attentes étatiques (DESAGE, 2011).

⁵ La notion de bassin de vie est ici corrélée à la définition établie par la DATAR et l'INSEE qui caractérise « un territoire présentant un cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services » avec une délimitation basée sur les flux migratoires quotidiens de la population (DATAR, 2003).

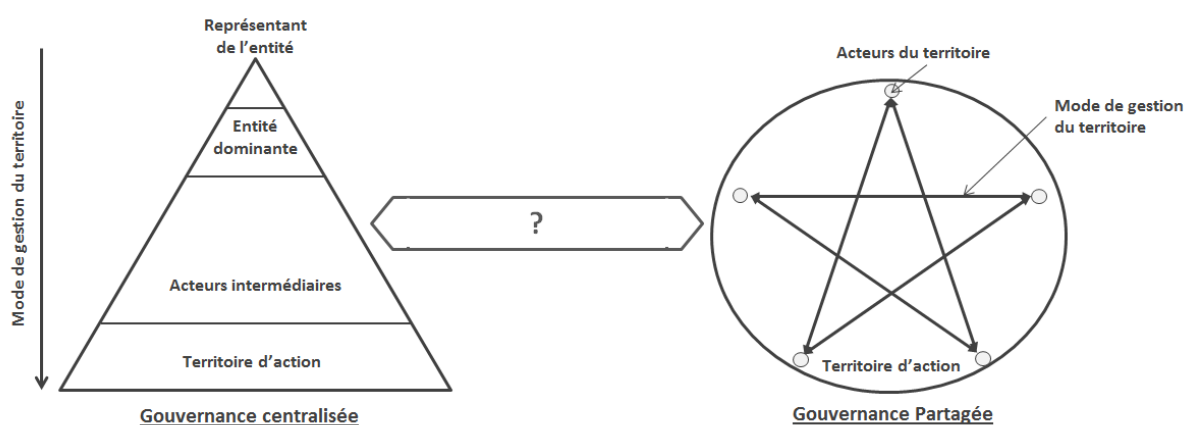
En conclusion, bien que l'agglomération tourangelle ait pu connaître différentes formes d'administration¹, la conduite du développement du territoire n'a été portée que par deux personnalités politiques distinctes, tant par leur idéologie politique que par leur vision du processus de gouvernance applicable au territoire intercommunal mais également vis-à-vis des contextes étatiques et institutionnels auxquels ils sont rattachés.

2. Comment situer la gouvernance sur le territoire tourangeau ?

2.1. Deux angles de perception : entre mode centralisé et mode partagé

Face à ce constat, il apparaît que la coopération intercommunale sur le territoire tourangeau revêt deux dynamiques antagoniques qui ont influencées et cristallisées le paysage intercommunal² que nous connaissons aujourd'hui. Pour contextualiser ce phénomène, en comprendre ses origines et la manière dont il s'applique sur le territoire, un postulat peut être établi afin de mettre en avant deux modes de gouvernance expérimentaux, opposés l'un à l'autre, pour ainsi établir une ligne directrice entre les deux et situer les différentes formes de gouvernance qu'a pu emprunter l'intercommunalité tourangelle au cours du temps (figure 1).

Figure 1 : Schéma représentatif de deux types de gouvernance
Réalisation : auteurs



Le postulat est qu'il existe deux modes de gouvernance fictifs totalement opposés et que chaque gouvernance territoriale se situe entre ces deux extrêmes. Le premier mode de gouvernance est totalement ascendant, à savoir qu'il se conçoit comme une pyramide dont le territoire est la base, et dont les acteurs évoluent sous une puissance centrale absolue qui ne représente qu'une parcelle de territoire. Son représentant assure l'entière gestion de l'ensemble de cet espace géographique. Ce

¹ On entend par administration la fonction chargée de gérer les affaires publiques selon les directives d'un Etat ou d'un Gouvernement.

² « Paysage intercommunal » : partie de territoire perçue par les populations, les acteurs et les structures administratives évoluant dessus.

modèle marque l'autorité totale d'un individu ou d'une entité territoriale sur un ensemble plus vaste.

L'autre modèle place l'ensemble des acteurs d'un territoire en réciprocité et complémentarité constante, formant un territoire uniforme, homogène avec une égalité complète dans le processus de décision et d'application sur la gestion de cet espace. On aurait ainsi une visualisation du territoire comme une étoile avec une multitude de branches représentant la diversité et l'égalité absolue des échanges et organisations du territoire.

2.2. La monographie comme axe de recherche

Ce modèle dépend de la singularité de chaque territoire de par son histoire, son échelle et son analyse microsociologique ; cela met en évidence ses fonctionnalités et son aspect organisationnel. Les spécificités inhérentes au territoire tourangeau et l'étude des modes de gouvernance passent par une approche monographique qui confère une qualité de précision et de finesse à l'analyse du territoire par son caractère exclusif. Elle permet également de mettre en lumière la complexité de processus discrets que la stricte approche comparatiste ne peut dévoiler¹. La monographie tente ainsi de souligner la spécificité du territoire en cernant les liens de causalités des phénomènes qui y sont observés. La contextualisation d'un phénomène s'exerçant à une échelle plus fine est ici indispensable pour en comprendre les origines et la manière dont il s'applique sur l'aire urbaine de Tours².

Ainsi, par le biais des discours et actions reliés aux acteurs du territoire depuis la création de l'intercommunalité jusqu'à ce jour, cette analyse veut soumettre et faire émerger les mécanismes d'évolution de la structure de coopération intercommunale sur le territoire de Tours et son agglomération.

Au travers de sa construction historique, politique et institutionnelle, l'interrogation se porte ici sur les processus de transformation qui ont conduit à faire émerger une gouvernance partagée succédant à une gouvernance centralisée initiée 50 ans plus tôt.

3. La gouvernance territoriale : un concept réapproprié selon trois niveaux de référence

Avant toute chose, la complexité du territoire amène à s'interroger sur la manière dont la gouvernance a émergé dans la conduite des politiques publiques et sur

¹ DESAGE F. « Comparer pour quoi faire, le point de vue d'un monographe »

² Une aire urbaine est un ensemble continu de communes constitué par un pôle urbain et par des communes adjacentes dont au moins 40 % de la population résidente active travaille dans le [pôle urbain](#) ou cette couronne.

les différentes composantes sur lesquelles une analyse plus approfondie peut être portée pour en mesurer l'évolution.

3.1. Une notion utilisée dans l'aménagement des territoires

La notion de gouvernance est un concept polysémique que les sciences sociales et politiques se sont appropriées depuis une vingtaine d'années. Initialement, cette notion avait été mobilisée il y a un demi-siècle par les économistes pour caractériser les modes de coordination des acteurs économiques pour diminuer les coûts générés par le marché. À la fin des années 80, le terme est importé dans le champ des sciences politiques afin de caractériser les modalités de gouvernement applicables à des territoires supra-communaux comme les agglomérations (LELOUP, 2005).

Ce processus de réappropriation se justifie par de multiples changements dans la conduite des politiques publiques avec, en premier lieu, les acteurs locaux. Il y a en effet un éclatement et une multiplication du nombre d'acteurs (secteur privé, monde associatif, agents techniques, etc.). En outre, le phénomène de mondialisation et d'ouverture des frontières a eu tendance à brouiller les échelles d'interventions induisant un changement majeur dans l'action publique comme le justifie A. FAURE (2001) : « *Incontestablement, le système politique local traverse une tourmente politique local traverse une tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente territoriale de grande amplitude, tourmente paradoxalement confortée par le processus de mondialisation qui s'appuie sur les dynamiques des terroirs, des réseaux de territoires et de la modernité des réseaux de territoires et de la modernité urbaine* »¹.

modernité urbaine »¹.

Cette ouverture vers l'extérieur marque le renforcement des logiques de marché auxquelles sont désormais confrontés les territoires. De fait, cela marque une transformation dans la manière dont les politiques publiques sont élaborées ; c'est le régime du contrat et de la négociation qui prévalent pour rassembler des acteurs hétérogènes aux perspectives variées, comme le souligne N. BERTRAND *et al.* (2001) : « *Si la collectivité locale garde un rôle d'orientation et de pilotage, elle compose avec d'autres institutions, publiques ou privées, obéissant à leurs propres logiques d'intérêt et/ou exerçant des responsabilités sur des domaines de compétences tantôt partagés, tantôt disputés, mais jamais absolument étanches ou autonomes* »²(p6). La gouvernance locale met ainsi en exergue que l'intérêt général n'est plus forcément défini à l'échelle nationale mais également à l'échelle locale.

¹ FAURE A., (2001) « *Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ?* », *Sciences de la Société*, n° 53, mai, pp. 11-24.

² BERTRAND N., GORGEU Y., MOQUAY P., 2001. « *Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale* », Les 3 journées de la proximité *Nouvelles Croissances et Territoires*, Paris, 13-14 décembre 2001, p.18

3.2. Qu'est-ce que la gouvernance territoriale ?

Le concept de gouvernance locale apparaît donc comme une forme organisationnelle de régulation et d'administration d'un espace géographique pertinent du point de vue du partage d'intérêts et de compétences exercées par des acteurs interdépendants. Dans cette approche, le territoire détermine un mode d'administration piloté par les agents productifs et les institutions locales dont le degré fonctionnel de l'institution et le degré d'efficacité du mode de coordination des acteurs locaux tendent à rendre pertinente l'échelle d'intervention des actions collectives. Face à ce constat, il apparaît trois niveaux étroitement liés favorisant l'émergence d'une gouvernance territorialisée comme le remarque F. LÉLOUP *et al.* (p.327) : « *La cohérence et le développement de ce territoire entraînent nécessairement la mise en place d'une organisation, basée sur une certaine proximité organisationnelle. La gouvernance territoriale, quant à elle, permet d'assurer la pérennité et la régulation de cette organisation* ».

À cet effet, le territoire tourangeau comme socle d'exercice de l'action publique constitue le premier maillon de la gouvernance et le premier cadre d'analyse. Le périmètre d'intervention une fois défini, une structure d'administration et de gestion particulière se met en place selon des dispositifs étatiques réappropriés par les acteurs locaux. Enfin, ces derniers se coordonnent au sein de ladite structure institutionnelle au travers d'un jeu d'acteurs complexe et diversifié par la nature des intervenants et des types de relations entre eux. En conséquence, les trois cadres d'analyses que sont le territoire, les structures administratives et les processus décisionnels en leur sein font donc l'objet d'une attention particulière pour mesurer l'évolution de la gouvernance sur le territoire de Tours.

L'intérêt est porté sur la gouvernance exercée uniquement par les élus locaux au sein des instances décisionnelles. En effet, ceux-ci ont toujours joué un rôle prépondérant dans le choix des structures administratives et l'orientation des politiques publiques. De même, leur statut combiné de maire et de délégué communautaire permet de faire ressortir des logiques communales au regard d'enjeux territoriaux plus importants.

PARTIE 2 :
TROIS NIVEAUX
D'INTERPRETATION DE LA
GOUVERNANCE

1. Le territoire comme champ d'application de la gouvernance

1.1. Définition du territoire d'action

Le terme de territoire est un terme souvent usité dans de nombreux domaines tels que la géographie, les sciences politiques ou les sciences sociales. Le mot territoire vient du latin « *territorium* » qui signifie « morceau de terre approprié ». Et cette signification se rattache géographiquement à trois idées : d'une part le territoire symbolise une forme de domination liée au centre du territoire, d'autre part cette domination se fait sur une aire qui permet un contrôle relatif sur cet espace et, enfin, un territoire prend forme grâce aux limites qui le caractérisent, matérialisées par des frontières¹. Les années 1970 avec P. GEORGE² marquent l'organisation de l'espace (ou territoire) « *lorsque la société agit volontairement sur son espace, elle organise, elle structure celui-ci : on réservera à cette action le terme d'aménagement de l'espace* ». Sa définition dans l'aménagement du territoire stipule en 1988 qu'un territoire est une « *étendue d'un espace approprié par un individu ou une communauté* » selon le dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement³.

Dans ses différentes définitions un territoire fait ressortir trois facettes principales qui en font sa constitution : son identité, ses propriétés naturelles et matérielles et sa facette organisationnelle. L'identité du territoire se caractérise par son nom car « *donner un nom au territoire constitue une des premières formes de l'appropriation, [...], le faire porter à la connaissance des autres* »⁴. Cela lui confère donc une marque existentielle, son caractère déterminé en amont par son histoire et son rayonnement au-delà de son propre espace. C'est donc un principe fondamental pour définir et affirmer ensuite le sentiment d'appartenance de la population qui y vit et les revendications territoriales des décideurs locaux représentatifs des groupes sociaux installés sur celui-ci.

Un territoire est aussi déterminé par un espace physique contraint par des propriétés naturelles « *liées aux effets de la localisation d'un territoire en un endroit précis de la planète Terre* », des propriétés matérielles « *liées aux différents types d'usage que la société attribue à son sol* »⁵ et dont les usages sont impartis aux besoins des groupes fonctionnant sur ce dernier (habiter, consommer, produire ou se distraire). Et dans sa matérialisation physique, le territoire se détermine par des limites ou des frontières qui sont des lieux de rupture, de discontinuité dans l'homogénéité de l'étendue territoriale.

Enfin, le territoire se détermine par son aspect organisationnel, soit le rôle des personnalités sociales du territoire. Cette dynamique territoriale s'appuie sur des notions de domination, de coopération, de complémentarité, de réciprocité, etc. « *Tout*

¹ LE BERRE M. *et al.* (1992) « *Territoire* », Encyclopédie de géographie Chap. 32

² *Ibid.*

³ F. CHOAY et P. MERLIN, Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, 3^{ème} édition (2000) pp. 822-823.

⁴ LE BERRE M. *et al.* (1992) *op.cit.*

⁵ *Ibid.*

territoire s'inscrit aussi dans une logique organisationnelle » comme le déclare M. LE BERRE (1992). Le territoire se définit aussi au-delà de limites physiques par des limites administratives qui apportent et dessinent le degré de cohésion que revêt l'organisation en place. Un territoire est donc déterminé, en outre, par sa structure administrative qui le compose, évoluant au cours du temps. Le territoire se présente au vu des différentes analyses précédentes comme un système complexe réunissant des aspects aussi bien politiques, économique que physiques dans une dynamique de « partage pour un devenir commun ».

Le territoire est la première pierre constitutive de l'édifice organisationnel. Son identité, ses propriétés et les groupes sociaux évoluant sur ce dernier sont les composantes principales qui permettent l'élaboration et la mise en place de systèmes de gouvernance propre au territoire. Sa compréhension, de par son histoire, ses contraintes et ses évolutions permettent de mettre en lumière les mécanismes de la mise en œuvre *a fortiori* du type de gouvernance qu'il peut revêtir.

1.2. Tours une ville au caractère historique

Le territoire tourangeau repose d'abord sur un relief et une géomorphologie qui ont rapidement attiré des populations sédentaires autour du fleuve, la Loire. C'est grâce au peuple des Turons, dès le 1^{er} siècle avant JC, que lui a valu la dénomination de « Touraine ». Et c'est autour de la ville-centre, Tours, que les premières installations se sont faites, que les premières gestions de territoire ont vu le jour. Au fil des siècles, Tours est devenue un pôle urbain majeur d'Europe : dominance religieuse au travers de Saint-Martin¹, dominance gouvernementale au travers des rois de France ou des gouvernements des XIX et XX^{ème} siècles², ou encore valeur économique en tant que capitale de la soie et sa richesse bourgeoise. Ainsi Tours, ville-centre du territoire d'étude s'est vue conférer au fil des siècles une aura et un rayonnement qui lui a prévalu une puissance identitaire et économique majeure sur le territoire³.

Ce territoire a donc évolué autour d'un noyau central, Tours, qui dominait son espace par la puissance de ses acteurs et sa richesse économique. Autour se développait un paysage rural à dominante viticole et agricole, peu peuplé. C'est à partir de la Révolution industrielle que le paysage tourangeau se modifie. Les autres communes alentours acquièrent déjà plus de richesses notamment avec la création de la Gare de Tours au milieu du XIX^{ème} siècle⁴. Tours joue alors la carte de l'expansion et développe son territoire communal de moitié en annexant la commune de Saint-Etienne (figure 2). Ses frontières dépassent alors le cadre enserré entre la rive Sud de la Loire et le début de l'avenue Grammont actuelle pour toucher la rive Nord du Cher. Cette manœuvre jouait de deux ambitions : la récupération d'une population bourgeoise riche installée sur les bords de l'avenue Grammont et la récupération de parcelles de foncier (Archives historiques de Tours).

¹ Le culte voué à Saint Martin est très puissant jusqu'à devenir le troisième lieu de pèlerinage après Jérusalem et Rome (Association de la Martinopole de Tours).

² Tours, ville royale sous Louis XI, ou encore lieu de recul pour le gouvernement en 1870 avec la création de l'armée de la Loire.

³ La ville de Tours se dit être la porte d'entrée de la Vallée de Rois ou de la vallée de la Loire (VEDRENNE B., Atelier Mo N'art, 2012).

⁴ Croissance démographique depuis le XIX^{ème} siècle : en 1851, Tours accueille 36 000 habitants pour 56 000 habitants dans les communes satellites. Et au milieu du XX^{ème} siècle, la population passe à 80 000 pour Tours et 140 000 pour les communes autour (FORTIER M., 2003).

Ce dernier élément restera une préoccupation de la ville dans le siècle à venir au travers de rachats de terrains lui donnant des territoires au-delà des rives du Cher et par la fusion de deux communes plus au Nord, Sainte-Radegonde et Saint-Symphorien en 1964.

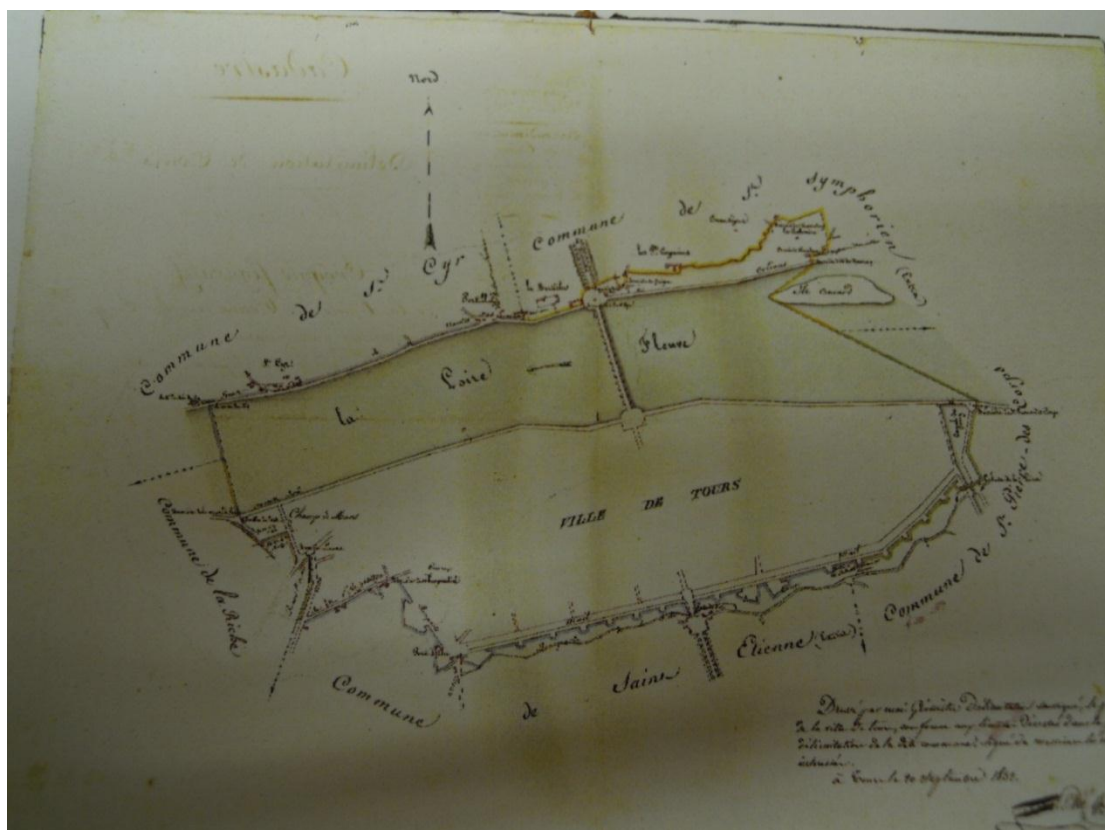


Figure 2 : Carte de la ville de Tours en 1842

Source : Archives historiques de Tours
Réalisation : auteurs

L'identité de Tours, affirmée au cours des siècles, lui donne une assise prédominante sur le territoire tourangeau. Mais c'est aussi une ville qui évolue avec son territoire, les communes alentours et qui est dépendante des évolutions des besoins et des enjeux du territoire.

1.3. Un territoire face à de nouveaux besoins

L'étude du territoire de recherche commence à partir de 1958 avec la constitution d'un nouveau conseil municipal de la ville principale et la mise en place d'une nouvelle structure intercommunale. À cette époque, le paysage tourangeau se dessine comme une contrée abimée par les bombardements de la Deuxième Guerre mondiale dont les dynamiques semblent suspendues dans l'attente d'un souffle nouveau.

1.3.1. La transformation de Tours au travers de grands projets

Au milieu du XX^{ème} siècle, le territoire tourangeau est essentiellement rural avec un unique centre de rayonnement, Tours. À cette période, il y a nécessité de construire de nouveaux logements pour accueillir les populations en augmentation sur le territoire¹.

Ne pouvant profiter de manière pleine et entière des territoires voisins² peu peuplés et très ruraux – hormis Saint-Pierre-des-Corps dont l'identité industrielle et ouvrière est très affirmée –, la ville de Tours se concentre en ses murs et lance de grands chantiers qui vont perdurer jusque dans les années 1970. C'est l'époque des grands ensembles avec les Sanitas, le remblai des rives du Cher et les constructions des tours du quartier des Fontaines. Ce même phénomène s'applique aussi sur les rives de la Loire mais qui se stoppe rapidement en favorisant la protection patrimoniale des habitations anciennes avec la loi Malraux en 1962³.

1.3.2. L'essor des communes satellites

Les années 1970 voient aussi le développement de grands projets pour répondre aux dynamiques nouvelles ; telles que l'émergence de la mondialisation et le besoin d'être compétitif en matière de réseaux et d'infrastructures compétitives. La ville de Tours et les communes périphériques se livrent une forme de compétitivité pour obtenir les meilleurs bénéfices économiques et une augmentation démographique forte : Tours préfère conserver sa puissance en utilisant l'ancien canal du Cher pour en faire une autoroute. L'industrie ferroviaire se retrouve sur la commune de Saint-Pierre-des-Corps qui reprend à son compte la majorité des industries lourdes de la zone. Enfin, des entreprises de grandes envergures s'installent en périphérie comme Michelin et d'autres pullulent dans les nouvelles zones industrielles qui se créent. Et ce confort économique entraîne le déplacement des populations vers les secteurs périurbains : « *Entre 1990 et 1999, l'aire urbaine de Tours a connu une croissance démographique deux fois supérieure à celle de l'aire urbaine de référence [...] avec une banlieue qui s'est nettement plus développée que la ville centre (7,2% contre 2,6%)* »⁴.

En 50 ans, l'augmentation pavillonnaire des communes suburbaines provoque une modification significative du territoire, des discontinuités entre les habitats et la rupture avec la prédominance naturelle que pouvait revêtir le territoire. « *56% des*

¹ Les populations à avoir besoin de logements sont des populations issues du baby-boom et celles issues de l'exode rural

² FORTIER M., Territoire et convention. La construction d'un espace commun d'action. (2003) « *La politique de Tours était de concentrer sur son territoire l'augmentation démographique sans que les communes satellites ne puissent en profiter. Et ne pouvant acquérir les terrains autour de Tours ou annexer des communes entières, la ville de Tours se replie sur le reste des parcelles foncières restantes : les rives du Cher notamment* ».

³ Le vieux Tours ou quartier moyenâgeux de Tours date pour les plus vieilles habitations du XIII^{ème} siècle. Le premier programme de protection de la loi Malraux en 1962 permet de conserver le quartier aujourd'hui appeler le vieux-Tours avec en son centre la place Plumereau.

⁴ INSEE, Portrait l'aire urbaine de Tours, édition 2001.

logements construits depuis 1981 l'ont été, à parts égales, en banlieue et en périurbain, soit une proportion supérieure à celle observée sur la zone de référence, ce qui témoigne d'un étalement urbain plus récent qu'ailleurs¹». (Annexes 1 & 2) Les déplacements pendulaires se font de plus en plus massifs et l'installation des ménages augmente les besoins en équipements et en réseaux sur le territoire. C'est donc une nouvelle dynamique qui a pour but d'homogénéiser le territoire pour offrir un niveau de qualité de vie harmonieux et continu.

1.3.3. La création d'un bassin de vie

Dans les politiques actuelles menées sur le territoire, on tend vers un nouvel enjeu qui mobilise les esprits vers une meilleure gestion de territoire par la préservation, du niveau de la qualité de vie de la Touraine, réputée depuis des siècles. Mais également sur le plan environnemental qui vise à développer des organisations et dynamiques durables pour le territoire en assurant sa pérennité tout en promulguant l'homogénéisation des acquis sur ce dernier².

À ce jour, se dessine un territoire qui ne se limite plus aux seules frontières administratives de Tours mais correspond à un ensemble de communes majoritairement urbaines. Les éléments physiques et naturels du territoire s'estompent au profit d'un bassin de vie en réponse besoins des groupes sociaux qui y vivent. Se construisent ainsi des modèles de gestion sur le territoire évoluant au gré des gouvernements, des pouvoirs locaux et des enjeux de territoire.

2. Le conditionnement du territoire confronté aux volontés de l'Etat.

Ce territoire est un élément évolutif dont les modes de gestion varient au cours du temps. Il se construit comme un système complexe, « un tout, cohérent et construit » dans un souci de « partage pour un devenir commun » (F. LELOUP, 2005)³. Plus qu'une entité marquée par son nom, ses contraintes naturelles et matérielles, le territoire est aussi le reflet des organisations fonctionnant sur ce dernier. Elles se construisent sous forme de structures administratives. Ses modèles de coordination se traduisent matériellement par des délimitations, des frontières qui évoluent en fonction des limites communales⁴. L'organisation des formes administratives sur le territoire renvoie aux dynamiques étatiques qui, au cours des décennies, ont tenté de modeler le paysage intercommunal.

¹ *Ibid.*

² Cf. SCoT et PLU des communes du territoire tourangeau

³ LELOUP F. *et al.*, La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, 2005/4, vol.7 Pages 321 à 332.

⁴ Les périmètres des EPCI suivent les frontières administratives des communes.

2.1. L'Etat comme centralisateur du territoire

L'Etat a voulu s'immerger dans les préoccupations territoriales à partir des années 1950. Cette ambition avait pour but d'ajuster la carte politico-administrative de la France à des réalités spatiales¹. « *L'Etat jouait un rôle de planificateur, centralisateur et l'aménagement du territoire faisait partie intégrante de ce rôle* » (VIRASSAMY, 2002)². Dans sa volonté d'instaurer un pouvoir central fort et planificateur, sa première orientation en matière de gestion du territoire a été la recentralisation des forces locales autour de centres démographiques et économiques forts.

2.1.1. Le Grand Tours, une tentative d'après-guerre avortée

Dans les années 1950, Tours est une ville puissante, surpeuplée et enfermée dans ses murs. Sa densité en 1959 est de 9170 habitants au km² quand celle de Paris est de 10760.³ Cette pression démographique et son essor économique incite les Maires⁴ de la ville à entrevoir l'expansion de la ville sur les territoires voisins dans la construction d'un Grand Tours.

Ce projet s'inscrit dans la démarche planificatrice de l'Etat qui cherche à rassembler les communes entre elles par la fusion. La ville de Tours ayant déjà annexée en 1843 la commune de Saint Etienne à envisager la fusion avec des communes voisines. Ce fut un échec sous Jean Meunier. Mais ce projet sera en partie réalisé sous Jean Royer avec la fusion au Nord de la Loire de Sainte-Radegonde et Saint-Symphorien qui deviendront « Tours Nord » en 1964. « *A Saint-Cyr, Jean Royer avait aussi fait une proposition qui a été repoussée à une centaines de voix ; ça s'est fait à peu de choses parce que je pense qu'une partie de la population de Saint-Cyr avait beaucoup d'estime pour Jean Royer mais néanmoins ne voulait pas non plus être fondue dans une espèce de grande ville* » comme le déclare G. HELENE.

Au-delà de la fusion qui entraîne des résistances locales, la ville de Tours va jouer de sa richesse économique pour racheter des parcelles de terrains pour gagner des surfaces foncières notamment sur les rives Sud du Cher avec le Parc de Grandmont⁵ à Chambray-les-Tours ou une partie de la rive Sud du fleuve⁶ sur la commune de Joué-lès-Tours. La ville de Tours, par ses différentes actions, triple la superficie de son territoire (environ 3230 ha)⁷.

¹ BARAIZE F., et NEGRIER E., l'Invention politique de l'agglomération, Paris, le Harmattan, p.8

² VIRASSAMY C. Vers un paysage intercommunal, 2002

³ Rapport présenté au Conseil Général par M JULIEN, Préfet d'Indre-et-Loire dans une session extraordinaire du 4 Avril 1959.

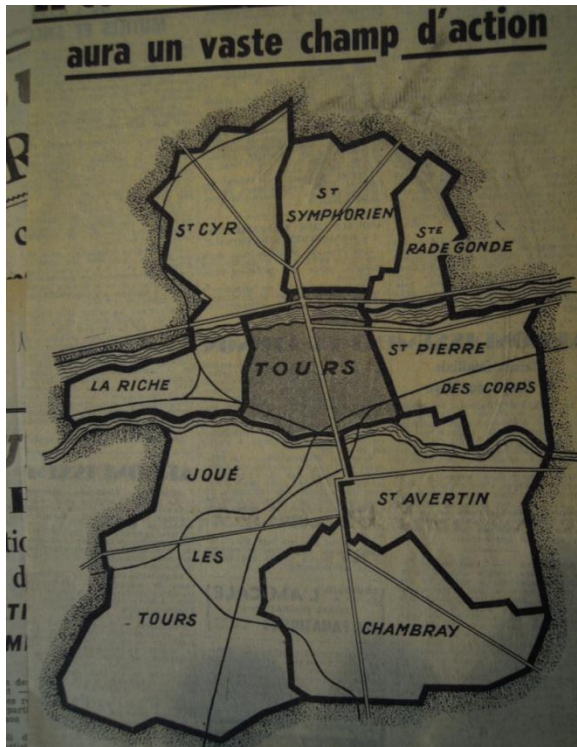
⁴ MEUNIER J. maire de 1944 à 1947 et ROYER J. maire de 1958 à 1995 exploitent le projet de former un Grand Tours, réunissant Tours et la fusion de communes périphériques.

⁵ Acquisition du domaine de Grammont en 1961 de la ville de Tours.

⁶ Chantier des rives du Cher avec la construction de 5000 logements entre 1968 et 1982

⁷ Livre Blanc de 1958/1988, Archives municipales : Tours fait 1030 hectares en 1959. Elle acquière 1695 hectares après l'acquisition au sud de la ville de parcelles sur les communes de Joué-lès-Tours et Saint-

2.1.2. L'Échec du District Urbain de 1959



A défaut de pouvoir recentrer les communes autour de Tours pour former une seule et même entité, l'État va construire un nouveau modèle de structure institutionnelle pour faciliter le fonctionnement des entités urbaines : le District Urbain¹. Seules quelques villes vont instituer ce modèle et c'est le cas de Tours. Cette structure administrative rassemble Tours et huit communes satellites². « *Le sens et l'intérêt du district se révèlent en analysant la situation géographique, économique et démographique de Tours et des communes suburbaines. Notre ville couvre à peine le douzième de la surface des 9 communes associées alors qu'elle groupe près de 60% de la population totale* » (J. ROYER, 1959)³.

Figure 3 : Carte du District Urbain de Tours en 1959

Source : Archives historiques de Tours
Réalisation : auteurs

Les questions de ressources n'ayant jamais été fixées par l'État et la volonté égocentrique Jean Royer de résoudre ses problèmes de logements n'a pas fait émerger de dynamique intercommunale⁴. Jean ROYER lui-même perçoit le District « *non pas comme une réussite mais une dispersion périmée de la population* ». La ville-centre alors opère un repli sur elle-même et continue son expansion démographique par d'importantes constructions⁵. En fait, le District n'était pas viable. « *Dès sa création, certaines communes, nous l'avons vu, y voyaient l'expression d'un arbitraire de l'État surtout ce projet novateur perturbait trop les habitudes, l'idée qu'on se faisait d'une agglomération et de sa gestion c'est-à-dire, dans notre optique, une idéologie spatiale et les représentations qui y participent. La notion d'unité urbaine était relativement*

Avertin. En 1964, avec l'annexion de Sainte-Radegonde et Saint Symphorien, la ville développe sa superficie de plus de 3230 hectares.

¹ Ordonnance n.59-29 ; 5 janvier 1959, création de syndicat à vocation unique (SIVU), (décidée à la majorité des communes intéressées et non plus à l'unanimité) et création des syndicats à vocation multiple (SIVOM) soumis eux à la règle de l'unanimité.

Ordonnance n.59-30 ; districts urbains. Son ambition est de structurer les grandes agglomérations composées de nombreuses communes pour faire face aux multiples problèmes de liaison qui existent entre la ville-centre et les communes périphériques

² Le District Urbain en 1959 est constitué de Tours, Saint-Avertin, Sainte-Radegonde, Saint-Symphorien, Saint-Pierre-des-Corps, Joué-lès-Tours, Chambray-les-Tours, Saint-Cyr-sur-Loire et La Riche.

³ ROYER J. « *Une heureuse association* » l'Espoir, 7 Novembre 1959

⁴ FORTIER M. Territoire et convention, La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003), 2003

⁵ Construction des ensembles des Sanitas, du quartier des Fontaines et des rives du Cher.

étrangère : on concevait l'agglomération comme une addition d'individualités, un organisme polynucléaire », comme l'explique M. LUSSAULT en 1993¹.

2.2. Entre réflexion pour un territoire global et morcellement des compétences

L'expression autoritaire de l'Etat des premières années pour le rassemblement des communes ayant périclité, de nouvelles dynamiques sont mises en œuvre pour apporter une vision plus globale à la gestion du territoire. Il cherche à donner aux communes un moyen de réflexion pour la mise en œuvre de nouveaux aménagements et la prise en compte de leur potentiel individuel et collectif.

2.2.1. Une vision plus globale du territoire tourangeau par l'Etat

En 1967 est mis en place le premier Schéma directeur de l'agglomération Tourangelle. Ce schéma concerne 31 communes. Mais si l'unité d'interprétation de l'aménagement du territoire est ainsi élargie, son véritable impact sur les territoires communaux se résume au Plan d'Occupation des Sols (POS). C'est « *une réduction de la vision globale de l'aménagement du territoire de l'agglomération à l'élaboration d'un POS* » (FORTIER, 2003)². Toutes les mesures du POS sont de surcroît sous la tutelle du Préfet.

2.2.2. Les syndicats : réponse efficace à un besoin de territoire

Ne pouvant se départir de l'égide du préfet dans les décisions d'aménagement et n'ayant pas réussi à installer une forme de coopération intercommunale entre les communes, les collectivités vont répondre aux besoins de leur territoire par la création de syndicats. La forte croissance économique de l'agglomération va de pair avec la montée de l'urbanisation. Les élus locaux identifient progressivement leurs besoins communs en matière de gestion du foncier, d'équipement, de réseaux etc. Les questions de gestion de l'aménagement du territoire en matière d'assainissement, d'eau ou de gestion des ordures ménagères incitent les communes à se rassembler pour gérer chaque compétence individuellement³. Chaque commune va se concerter avec les collectivités voisines pour répondre à ses problématiques.

Mais les associations se font de manière disparate et si la structure syndicale avait pour but de répondre efficacement à un besoin, le résultat après quelques décennies est inopérant. Le constat est un total éclatement des compétences des communes, des structures qui se superposent et des services qui se juxtaposent, se multiplient et deviennent économiquement très lourds à porter.

¹ LUSSAULT M., « *Tours : images de la ville et politique urbaine* ». Collection sciences de la ville, Maison des sciences de la ville – Université François Rabelais, Tours. 1993

² FORTIER M. *Op.cit.*

³ Loi du 22 mars 1890 : les communes peuvent créer des syndicats c'est à dire des établissements publics, soumis à la règle de spécialité, qui ne peuvent exercer qu'une seule compétence.

La ville de Tours adhère jusqu'à une douzaine de syndicats dont les champs d'action sont ou très restreint ou très étendus et dépassent parfois l'échelle du schéma directeur, initialement considéré comme trop vaste pour être un document d'intervention efficace¹(cf. Figure 4²) (Annexe 3).



Figure 4 : Carte des différents syndicats de l'Agglomération tourangelle en 1994

Source : Archives contemporaines de Tours
Réalisation : auteurs

¹ Le SDAT de 1967 regroupait 31 communes et le SIEPAT (Syndicat intercommunal d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération tourangelle) atteint un nombre de 44 communes en 1995.

² Schéma récapitulatif des syndicats auxquels appartient la ville de Tours. Archives municipales. Les communes en jaune sur ce plan sont les collectivités appartenant au District Urbain de 1959.

2.3. Les lois de décentralisation : une prise d'autonomie pour les acteurs locaux

Avec le nouveau gouvernement de gauche qui s'installe au pouvoir en 1981¹, l'Etat va organiser une réforme territoriale avec les lois de décentralisation. Elle donne aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'Etat. Elle donne aux communes une maîtrise des ressources financières qui leur sont nécessaires dans la gestion de leur territoire². Cette avancée vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat en déléguant aux administrations locales certaines attributions. Il y a ainsi la suppression de la tutelle du préfet avant chaque projet. Elle est remplacée par un contrôle de légalité *a posteriori*. Le POS revient à la charge des communes qui peuvent gérer leur aménagement du territoire avec plus de liberté. « *Au travers de ces lois de décentralisation, la législateur veut favoriser la coopération intercommunale en ne se fondant non plus sur des mesures autoritaires et contraignantes mais sur le volontariat encouragé par des mesures financières* » (FORTIER M., 2003).

¹ F. MITERRAND, homme politique de gauche, est élu président de la République en 1981. La loi Defferre est promulguée le 2 Mars 1982. Relative aux « droits et libertés des communes, département et régions », elle vise à réorganiser les relations entre l'Etat et les collectivités locales

² STECKEL M-C., « un pouvoir en trompe-l'œil », Revue française de droit constitutionnel, 2005, n°61, p.19-33

2.4. Les lois réformatrices des syndicats

La prise de possession du territoire par ses acteurs locaux n'enraye pas la profusion de structures syndicales générant en éparpillement des équipements, la multiplication de services et de coûts¹. Les 30 glorieuses, passées, le territoire voit de plus en plus de contraintes financières apparaître auxquelles de nouveaux dispositifs incitatifs de l'Etat tentent de résoudre.

2.4.1. Le premier pas vers un regroupement intercommunal

Les dispositifs incitatifs instaurés par l'Etat permettent de faire émerger sur le territoire tourangeau une nouvelle forme de structure administrative initiant une coopération entre plusieurs communes sur plusieurs compétences simultanément et ce grâce à la création possible de SIVOM (Syndicat intercommunal à vocations optionnelles multiples). Les communes de l'agglomération, cherchent à se regrouper avec plus ou moins de réussite². Car elles ont désormais la possibilité de créer des syndicats à la carte soit la possibilité pour un syndicat d'exercer plusieurs compétences³. La ville de Tours propose ainsi la création d'un SIVOMAT⁴ en 1988 intégrant des compétences optionnelles et regroupant la ville centrale et les communes périphériques.

Les projets se suivent⁵ sans réelle formation distincte d'une structure administrative dont les compétences seraient partagées et où la gestion serait plus consensuelle. Et cette nouvelle dynamique ne peut fonctionner qu'avec la réelle implication personnelle des communes et non pas sous la coupe du préfet comme l'exprime en 1988 Michel GIRAUD président de l'AMF⁶: *“ Toute tentation recentralisatrice, tout réflexe jacobin seraient une grave erreur. Un pays ne peut, sous peine de rejet, contrarier le cours de l'histoire. Il ne peut, sous peine de déclin, s'opposer à l'évolution générale de la société qui exige une responsabilisation accrue des hommes et des groupes. Il ne peut aller à l'encontre de la détermination de ses élus à assumer pleinement leurs missions »*⁷.

¹ Loi du 22 mars 1890 : possibilités aux communes de créer des établissements publics soumis à la règle de spécificité c'est-à-dire qui ne peuvent exercer qu'une seule compétence.

² 1988, Chambray-les-Tours, La ville aux Dames, Joué-lès-Tours, Saint-Cyr-sur-Loire, Montbazou, Ballan-Miré et Saint-Avertin annonce leur regroupement.

³ Les syndicats depuis la première loi du 22 mars 1890 qui donne la possibilité aux communes de créer des établissements publics soumis à la règle de spécificité c'est-à-dire qui ne peuvent exercer qu'une seule compétence.

⁴ SIVOMAT : 21 novembre 1988, création d'un Syndicat Intercommunal à Vocations Optionnelles Multiples de l'Agglomération Tourangelle. Il a été refusé par le préfet. Compétences : eau, assainissement, ordures ménagères, déplacements, qualité de vie et environnement. (Rien sur ZAE, équipements universitaires, transports publics). Ce syndicat ne regroupe que des communes de droite. Exclusion de Saint Pierre des corps et La Riche.

⁵ 14 Novembre 1989 : ARIAT : Association de Réflexion et d'Initiatives Intercommunales pour l'Agglomération Tourangelle.

Création de divers SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique à sur l'eau, l'assainissement, l'environnement et les transports

⁶ AMF association des Maires de France

⁷ Cité par *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration*, n° 75, décembre 1989, p. 15.

Cette première pierre en matière de compétence multiple permet aux communes de prendre leur marque dans une dynamique de coopération sur plusieurs compétences à la fois. Mais la compétence optionnelle s'avère trop confuse et les communes bien qu'intéressées par cette idée ne trouvent pas d'accords pour créer une véritable structure.

2.4.2. Deux réformes fondamentales pour le paysage intercommunal : les lois de 1992 et 1999

Dans ce contexte apparaissent de nouvelles orientations dans les années 1990 notamment La loi ATR de 1992¹ et la loi Chevènement de 1999² qui vont permettre la réelle création de structures administratives efficaces.

Ces structures vont s'ordonner selon la volonté des acteurs locaux de travailler ensemble, sur la base du volontariat. "*Mon pays, c'est la ville*"³. Ces structures, aidées financièrement par l'Etat, vont permettre aux communes incluses dans ces nouveaux périmètres de partager leurs contraintes telles que l'assainissement, la gestion des déchets, et permettre une homogénéité de gestion et de cohérence au territoire. Apparaît, au travers des communautés de communes et d'agglomérations, une politique consensuelle avec une gestion plus intégrée qui ne se base plus seulement sur des pouvoirs économiques et politiques communaux mais sur une meilleure compréhension des problématiques du territoire et des enjeux dans un but d'efficacité administrative maximale⁴.

¹ 6 février 1992 : loi ATR. Relative à l'administration territoriale de la République. Elle institue dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale chargée d'établir et de tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département et d'élaborer une charte communale de développement et d'aménagement.

Elle crée deux catégories d'EPCI (établissement public de coopération intercommunale) :

- La communauté de communes qui associe plusieurs communes en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ;
- La communauté de ville qui regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants en vue de son développement concerté au sein d'un périmètre de solidarité.

⁴ février 1995 : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ou loi Pasqua. Création des pays c'est-à-dire des espaces informels de rencontre, de dialogue et de projet entre urbains, périurbains et ruraux.

² Juin 1999 : loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ou loi Voynet. Elle instaure deux nouvelles identités territoriales : Le pays et L'agglomération. Ce sont des espaces informels de rencontre en vue de l'établissement d'un projet de développement économique et d'aménagement urbain.

³ Ouvrage collectif de mai 1994 chez Grasset voir GUERANGER D. (2000) Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR, *Politiques et Management Public*, volume 18, n°3, septembre 2000, pp. 121-134

⁴ Tours crée en 1995 un nouveau SIVOMAT calqué sur l'ancien de 1988 et en 2000 constitue la Communauté d'agglomération Tour(s)Plus. Cette structure est en pleine expansion aujourd'hui. D'autres communautés de communes sont créées juste après la loi Chevènement, les Communautés de communes de la confluence à l'Ouest de Tours et du Vouvrillon à l'Est.

Les années 2000 marquent l'apogée des structures qui ont révélés leur qualité pour la mise en œuvre de projets et d'une pertinence de territoire dans leur périmètres d'action, bien plus que les structures précédentes et surtout l'autocréation et gestion de ces structures par les élus locaux s'est montré plus efficace que celles imposées par l'Etat (échec du District Urbain de 1959 et échec des volontés de fusion¹). Tours s'inscrit dans cette dynamique avec la création de Tour(s)Plus, incluant initialement 9 communes².

Les années 2000 voient l'essor des communautés de communes et des communautés d'agglomération, signe d'une réelle coopération entre les collectivités. Et, à regarder de plus près, l'économie et la compétitivité grandissante de Tours au cours de cette décennie entraîne un rapprochement de plus en plus important des communes périphériques vers la communauté d'agglomération.

2.5. Vers une nouvelle extension intercommunale : la métropole

2.5.1. La mutualisation des services : facilité économique mais perte de repères

Pour garantir la qualité et l'homogénéité sur le territoire défini administrativement, la dernière mesure engagée par l'Etat est la mutualisation des services. Anciennement, chaque commune avait ses propres services internes de fonctionnement. En 2004 déjà, la possibilité est donnée aux collectivités de mutualiser leurs services³.

Les grandes communes pouvaient se permettre des services importants, performants et sectorisés quand les plus petites communes, limitées financièrement, devaient se munir de techniciens multi-compétents. *«On va avoir un service administratif plus important donc avec des gens plus compétents chacun dans leur domaine [...]». Nous, dans les petites communes, on a des secrétaires de mairie obligées de voir les choses en surface sinon il faut demander des renseignements* ». (METAIS, 2012). Mais dans une dynamique de fonctionnement commun et dans une accélération de la complexité des projets menés par les communautés de communes et d'agglomération, c'est la mutualisation autour des services techniques les plus efficaces qui semblent être la nouvelle voie de gestion des communes. Au vu du constat suivant lequel l'ensemble de ce dispositif n'a pas encore produit tous ses effets en entre 2004 et 2010, notamment de diminution des frais de personnel et de

¹ 16 juillet 1971 : loi Marcellin. Volonté de réduire le nombre de communes en incitant leur fusion moyennant des avantages financiers et fiscaux

² Tour(s)Plus, initialement créé en 1999, regroupe les communes de Tours, Saint-Pierre-des-Corps, Chambray-lès-Tours, Joué-lès-Tours, Fondettes, Notre-Dame-d'Oé, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire et La Riche.

1^{er} janvier 2001 : 5 nouvelles communes intègrent Tour(s)Plus : Luynes, La Membrolle-sur-Choisille, Mettray, Saint-Étienne-de-Chigny et Saint-Genouph (total : 14 communes).

1^{er} janvier 2010 : les 5 communes de l'ex-Communauté de communes de la Confluence rejoignent Tour(s)plus (total : 19 communes)

³ La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales étend le champ d'application de la mutualisation des services des communes membres au profit de l'EPCI dès lors que la mise à disposition présente un tel intérêt.

fonctionnement, le projet de loi de 2010, entend donner une ampleur nouvelle à la mise en commun de services¹. Et c'est la ville-centre qui reprend dans la majorité des cas le fonctionnement des services de l'agglomération². Un bien pour l'économie des communes, mais également un mal dans la perte des repères des communes et des habitants dans la prise en charge des projets et aussi dans une nouvelle image de recentralisation autour de la ville-centre des services de gestion et d'administration du territoire de manière plus large³ et plusieurs municipales renvoient cette inquiétude comme Saint-Cyr-sur-Loire. « *Si la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 vient sécuriser les pratiques de mutualisation et les encourager, la mise en œuvre concrète des nouvelles dispositions suscite de nombreuses questions* », souligne l'AdCF⁴.

2.5.2. L'élargissement de Tour(s)Plus vers une métropole

La mutualisation des services semble être un premier pas dans l'élaboration d'une gestion de territoire administrative maximale. L'élargissement de Tour(s)Plus fait tendre son fonctionnement à s'approcher d'un optimum dans la gestion urbaine en se rapprochant du terme de bassin de vie. Les années 2010 montrent donc une nouvelle aire de changement. Les communes volontairement séparées en 1999 de la ville-centre se reconcentrent aujourd'hui autour de cette dernière. Les raisons en sont multiples telle que la gestion des structures, l'arrivée de nouvelles populations travaillant à la ville-centre et la nécessité d'avoir une gestion pertinente et optimale des différents équipements et réseaux. Certains espaces administratifs comme les communes ou les petites communautés de communes n'ont plus assez de ressources financières pour offrir des services d'aussi bonne qualité que la communauté d'agglomération de Tours, plus riche et recevant plus d'aides du Conseil Général et de l'Etat. La structure administrative de Tour(s)Plus est ainsi en augmentation depuis 2010 du fait des rattachements des communes satellites⁵.

Et c'est une évolution en partie voulue par l'Etat qui contribue à ces modifications par les différents apports financiers ou non qu'il fournit à chaque EPCI. C'est également une évolution pour les communes qui peuvent choisir leurs partenaires de travail et s'insérer librement dans les politiques de gestion de la structure auxquelles elles appartiennent⁶, tout étant basé sur le volontariat.

¹ Loi de réforme du 4 février 2010 sur la mutualisation des services

² LACAÏLE P. dirige les services de la ville de Tours et les services de Tour(s)Plus par cette mutualisation des services.

³ Entretien avec M. Hélène, adjoint au député-maire M. Briand, ville de Saint-Cyr-sur-Loire. Qui s'inquiète du rattachement des services de Tour(s)Plus à ceux de la ville-centre.

⁴ L'AdCF : Assemblée des communautés de France, dossier spécial sur la « mutualisation des services » le 9 Novembre 2011.

⁵ La communauté de communes de la Confluence comptant cinq communes à l'Ouest de Tours s'est entièrement rattachée à la communauté d'Agglomération de Tours en 2010. Les communes de Parçay-Meslay, Rochecorbon et Chanceau-sur-Choisille appartenant à la communauté de communes du Vouvrillon ont demandé à entrer dans Tour(s)Plus en 2009 (acte en cours).

⁶ La communauté de Commune de la Confluence a éclaté en 2010. Le choix a été proposé à la commune de Villandry de se rattacher à la communauté d'agglomération de son choix, celle d'Azay-le-Rideau ou celle de Tour(s)Plus.

Les années 1950 à 1970 ont été des périodes de pleine croissance. L'Etat jouait son rôle de personnage central dans les décisions et les planifications du territoire. Cette logique a évolué vers une logique non plus d'offre mais de besoins de territoire qui a conduit l'Etat à repenser la manière dont il interagit avec ce dernier. D'une politique autoritaire sur la gestion du territoire, l'Etat a su faire émerger un volontarisme et une coopération entre les collectivités grâce à des systèmes financiers incitatifs, une plus grande capacité décisionnelle locale etc. Ainsi, dans les structures administratives et la manière dont les territoires sont impliqués dans ces dernières, il y a une évolution de la gouvernance notable.

Au-delà du changement de méthode opéré par l'Etat pour un devenir pertinent et simplifié du territoire, les collectivités tendent à devenir des ensembles toujours plus grands ; non plus effacées au profit de la ville-centre – comme le projetait la création d'un Grand Tours – allées se diriger pourtant vers une simplification territoriale dont le représentant majeur de l'échelle locale serait Tours et sa métropole, comme si la boucle tendait à être bouclée.

3. Appropriation locale de la structure et des différentes formes administratives

3.1. Regard local sur la suprématie de la ville-centre.

Le territoire se regarde aussi d'un point de vue de son image, de la perception qu'il renvoie qui elle aussi évolue au cours du temps. Cette partie veut montrer l'évolution de la manière dont on désigne le territoire tourangeau. La ville de Tours est l'élément fondateur de toute dénomination du territoire puisque l'on parle de la Touraine ou encore du territoire tourangeau. Toutes ces dénominations quelles qu'elles soient se rattachent au peuple gaulois fondateur de l'identité de ce territoire et de sa ville, les Turons.

3.1.1. « Tourangeau », quelle identité derrière ce mot ?

Touraine donc pour penser à tout le territoire se rattachant à l'espace autour de la ville de Tours mais aussi confondue avec des limites administratives bien plus importantes, celle du département dont Tours en est la préfecture. Cette confusion peut également se juxtaposer à la dénomination de territoire tourangeau qui inclut dans sa définition une centralité autour de la ville de Tours et définit de manière plutôt floue les limitations de cet espace. Enfin, un habitant d'Indre-et-Loire est un « Tourangeau » et un habitant de Tours aussi. Tous ces éléments font figures d'arguments pour montrer que dans l'identité du territoire, la ville de Tours est un symbole éminemment puissant, ancré dans les mœurs et le vocabulaire et qu'il est aujourd'hui impossible de le modifier. Il est l'empreinte du territoire dans son ensemble et au-delà d'une valeur identitaire, c'est aussi autour de différentes expressions autour de Tours que vont se structurer les administrations.

3.1.2. La communauté d'agglomération : un support au rayonnement de la ville-centre

La création d'une communauté d'agglomération en 1999 avec la loi Chevènement autour de la ville de Tours est un nouveau départ pour Tours de renouer avec son rayonnement – mis à mal localement par Jean Royer - tout en proposant un partage dans la gestion interne de cette nouvelle structure administrative. Le premier nom donné à cette structure était TOURS(Plus)¹. Puis il a évolué pour devenir Tour(s)Plus en 2002. Dans ces deux manières de nommer la structure intercommunale, l'importance de Tours sur les autres communes est explicite. A titre comparatif, la structure intercommunale de Blois a voulu se départir de toute suprématie induite de la ville-centre en prenant le nom d'Agglopolys. Par cette comparaison, simplement par les noms que portent les structures intercommunales au sein du département d'Indre-et-Loire, on peut clairement lire le parti pris des territoires sur l'image qu'ils souhaitent renvoyer d'eux-mêmes de par leur intercommunalité.

3.2. Entre Indépendance et réconciliation pour un territoire uni

3.2.1. Les villes satellites de Tours : un dialogue continu au cours des décennies

Certaines communes se sont toujours bon gré mal gré unies à la ville de Tours dans la majorité des projets de coopération intercommunale. Parmi celles-ci, certaines ont suivi la mouvance politique de la ville-centre représentée à l'époque par Jean Royer². D'autres ont suivi le développement insufflé par la ville-centre sans pour autant adhérer aux projets et aux personnalités politiques. La Commune de Saint-Pierre-des-Corps a toujours été communiste quand la ville de Tours jusqu'en 1995 était dans une politique droite conservatrice. Même si ces communes ont dans plupart du temps été rattaché à Tours, elles ont su garder une certaine autonomie et intégrité notamment en luttant contre toutes les pressions d'annexion dont elles ont fait l'objet de la part de Tours dans la construction d'un Grand Tours et également l'Etat au travers du préfet. Quand les communes se démenaient pour garder leur autonomie, leurs champs de compétences et veillaient à s'associer entre elles parfois quand seules elles ne pouvaient répondre à toutes les contraintes de leur urbanisation croissante, elles modifièrent pourtant leur comportement en 1995, quand la puissance de la ville-centre tend enfin à changer et ouvrir de nouveaux champs de dialogue et de politique participative. « *Malgré l'accord sur la nécessité d'une refonte de la carte intercommunale, toute nouvelle tentative se heurte à une certaine résistance - ou " rugosité " - du local* »³.

¹ Arrêté préfectoral du 1^{er} décembre 2000 instituant la création de TOURS(Plus) comptant les communes de Tours, Chambray-les-Tours, Fondettes, Joué-les-Tours, Larcay, La ville aux Dames, Notre Dame d'Oé, Saint-Avertin, Saint-Cyr-sur-Loire, Saint-Pierre-des-Corps.

² Les communes de Saint Cyr sur Loire, Saint Symphorien et Sainte Radegonde étaient de droite en 1960.

³ GUERANGER D. (2000) Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR, *Politiques et Management Public*, volume 18, n°3, septembre 2000, pp. 121-134

Avec le nouveau visage de coopération intercommunale insufflé par la nouvelle politique de Jean Germain, maire socialiste élu à la tête de Tours en 1995, les craintes des communes périphériques vont diminuer pour partir sur de nouvelles bases de coopération et d'échanges bien plus efficaces.

3.2.2. Des communes intégrées plus tardivement

Pour ce qui est des autres communes autour de la ville de Tours, leurs démarches pour intégrer l'intercommunalité s'est fait au cas par cas. Certaines, en périphérie directe avec la ville-centre ont souvent été intégrées dans les périmètres d'élaboration des structures intercommunales de Tours¹. Quant aux autres, situées en deuxième ou troisième couronne autour de Tours, les problématiques de territoires, n'ont pas dans les premières années de l'intercommunalité nécessité une réelle motivation de la part de la ville-centre et du préfet pour être intégrées à la structure centralisée. Ce n'est que plus tard, quand le territoire est devenu plus urbain, que les problématiques de ces communes se sont rapprochées de celle du pôle central de développement du territoire tourangeau - non plus influencé uniquement par Tours mais par Tours et ses communes périphériques qu'elles - et se sont intégrées à la dynamique de coopération intercommunale du territoire pour permettre le développement des structures, assurer la qualité de vie des habitants et assurer également la liaison vers les pôles d'emploi. *«Se pose le problème du transport, 3500 personnes travaillent à Parçay-Meslay et il n'y pas de bus partout et vous n'êtes pas sans savoir que le tramway² va arriver à notre porte [...] et nous on est à côté»* (SOULISSE J. 2012).

3.2.3. Le repli des territoires en intercommunalités défensives

Les deux aires vécues par l'intercommunalité tourangelle au regard des deux politiques menées par les maires respectifs de Tours ont été à la base des constructions intercommunales annexes du territoire avec deux structures administratives que sont la communauté de communes de la Confluence³ et la communauté de communes du Vouvrillon⁴.

¹ Les communes de Ballan-Miré, Parçay-Meslay et Rochecorbon situées en première couronne de la ville de Tours ont été intégrés dans les périmètres constituant le SIVOMAT, ou encore Tour(s)Plus en 1999.

² Le tramway de Tours, plus seulement un mode transport urbain mais une œuvre urbaine s'insérant dans la ville mêlant la fonctionnalité et la performance des tramways dans une volonté de réduction des effets de pollution et de désengorgement des réseaux routiers, mais c'est aussi une œuvre d'art avec la participation de D. Buren, L. Dandrel et P. Rimou et l'intégration d'un réseau dans l'image de la ville centre et autour par son idée d'être le *« quatrième paysage »* du territoire. Régine Charvet-Pello designer ferroviaire et adjointe au maire de Tours a présenté le projet de Tram de Tours lors d'une conférence à l'école Polytechnique de Tours le 28 Mars 2012.

³ La communauté de communes de la confluence intégrait les communes de Ballan-miré, Savonnières, Villandry, Berthenay et Druye en 2000.

⁴ La communauté de communes du Vouvrillon intégrait les communes de Parçay-Meslay, Rochecorbon, Vouvray, Monnaie et Chanceau-sur-Choisille, Chançay, Reugny et Vernou-sur-Brenne en 2000

Ces deux structures sont le reflet de la volonté de se séparer de la ville-centre et ce pour plusieurs raisons. L'image donnée par la ville centre au cours des mandats de Jean Royer a été le premier élément de rupture avec ces deux territoires. D'une part parce que les problématiques des communes étaient différentes de celles de la ville-centre dans les années 60. A dominante rurale, leurs préoccupations en termes de besoins étaient différentes de la ville, très urbanisée. Autrement, l'hégémonie exercée par le maire de Tours faisait craindre à ses communes d'être totalement soumises et oubliées dans la coopération intercommunale.

Enfin ses communes partageaient plus que l'identité véhiculée par Tours et « la Touraine » mais avaient également un terroir propre principalement à l'Est avec les coteaux du Vouvrillon dont le Vouvray, vin AOC est très réputé.

En 1999, avec la loi Chevènement et la possibilité pour les communes de se regrouper entre elles ou autour de la ville-centre, le choix est laissé aux communes de se prendre en charge. En ce qui concerne l'Ouest du territoire, Ballan-Miré se porte leader d'une nouvelle intercommunalité détachée de Tours pour des raisons politiques et économiques¹. C'est l'exemple même du territoire qui veut se montrer à la hauteur de son autonomie en se départissant de toute influence de la ville-centre².

C'est un peu le même principe qui se présente pour les communes de l'Est tourangeau qui sont alors très rurales, très portées sur la viticulture et qui ont une force solidaire concentrée également dans l'opposition au maire Jean Germain. C'est dans ce contexte défensif que les communes s'associent pour construire la communauté de communes du Vouvrillon dont l'identité est très forte totalement concentrée notamment sur la référence au vouvray, vin cultivé sur les coteaux de trois communes sur cinq³. « *Il a été question que Parçay-Meslay aille à Tour(s)plus et Rochecorbon aussi. Le maire de Rochecorbon très vite s'y est opposé, il y a eu des problèmes politiques qui sont arrivés là-dessus, à mon avis malsains, le maire d'ici était proche de Jean Royer, Jean Royer s'est fait battre aux élections, c'est Jean Germain qui a été élu, donc par répulsion, Parçay-Meslay ne souhaitait pas aller à tour(s)Plus* » explique J. SOULISSE maire de Parçay-Meslay (2012).

Ces deux intercommunalités vont vivre une certaine autarcie pendant 10 ans, en suivant la mouvance du territoire vers une urbanisation toujours plus importante. Les politiques changent avec les municipales de 2008 et les communes commencent à repenser leur intégration dans la structure intercommunale de Tour(s)Plus. Autre point qui fait émerger ces nouvelles considérations, l'évolution de la pertinence du bassin de vie tourangeau avec la possibilité de partager un projet de territoire commun, d'obtenir de nouvelles infrastructures, de nouveaux réseaux que seules ces petites intercommunalité ne pouvaient garantir à leurs habitants.

¹ M. Luzeau maire de Ballan-Miré et de droite crée la communauté de communes de la Confluence. Ses partis pris politique le pousse à de détacher du maire socialiste de Tours Jean Germain et de devenir le président de sa communauté de commune en développant tous les aspects économiques de cette intercommunalité autour de lui. C'est à son image un leadership tel que pouvait l'être Jean Royer avec Tours quelques années plus tôt.

² Entretien Maire de Ballan-Miré M. Baumel, 18 Février 2012

³ Le vouvrillon remet une lettre au président de la République envoyé par CCV durable le 23/04/2012. Communiqué de presse de l'association « pour une CCV durable »

3.2.4. Le revirement de la communauté de communes de la Confluence

En ce qui concerne la communauté de communes de la Confluence, le changement du maire de Ballan-Miré et donc du président de la communauté de communes va reconsidérer l'espace communautaire¹ en 2008. Les partis politiques et les personnalités évoluant, l'adhésion de la commune la plus importante de l'Ouest tourangeau se rallie à Tour(s)Plus un an plus tard. C'est l'ensemble de la confluence qui se rattache à l'intercommunalité de Tours.

Pourtant, à première vue, certaines communes revêtaient de préoccupations plus rurales qu'urbaines compte tenu de la distance par rapport au centre économique. C'est un jeu préfectoral, politique et économique qui se met en place pour qu'aucune commune ne soit laissée pour compte. Et chacun joue de ses atouts pour obtenir un maximum d'avantages. L'intercommunalité de Tour(s)Plus prend ainsi la compétence tourisme en 2009 avec le projet sous-jacent d'intégrer en 2010 la commune de Villandry. *« C'est ce que j'ai amené à Tour(s)Plus, je n'ai pas d'économie propre, [...] moi j'ai amené au niveau touristique le château de Villandry soit 350 000 visiteurs par an, au niveau du potentiel touristique de l'agglo, ce n'est pas négligeable »* raconte le M. METAIS maire de Villandry au 1^{er} Mars 2012.

3.2.5. Le vouvrillon : une intercommunalité fragmentée

Le cas de la communauté de communes du Vouvrillon diffère totalement du cas de la Confluence dont l'intégration dans Tour(s)Plus revêtait d'une légitimité électorale et d'un consensus communautaire. *« Ils n'en n'ont pas parlé dans leur campagne municipale [...], ils n'ont pas la même légitimité à opérer cette mutation intercommunale car ils n'en n'ont pas fait leur sujet de campagne principal en 2008 »* raconte le maire de Ballan-Miré, (BAUMEL, 2012).

C'est un territoire en pleine division. Trois communes de la première couronne de Tours veulent se rattacher à la structure administrative de cette dernière car leur territoire et les populations sont désormais totalement intégrées dans les processus et dynamiques urbaines. Elles subissent ainsi les mêmes contraintes de gestion de territoire urbain que les autres communes périphériques à Tours. Et c'est dans ce besoin d'obtenir le même niveau de qualité de vie en termes de structures, de réseaux et d'équipements que ces communes ont fait le choix de quitter l'intercommunalité du Vouvrillon, trop rurale et économiquement moins viable que Tour(s)Plus² *« Au fil du temps ça s'est confirmé, la solution, c'était l'agglo [...] Les problèmes sont venue avec l'évolution de la commune. [...]. Ça paraissait naturel pour les gens qu'on soit dans l'agglo. »* (J. SOULISSE, 2012).

¹ Le nouveau Maire de Ballan-Miré, L. Baumel, socialiste suit les mêmes opinions que Jean Germain et sous un programme électoral décide de rattacher sa commune à tour(s)Plus.

² Entretien avec le maire de Parçay-Meslay, J. Soulisse en Février 2012.

Les obstacles sont à ce niveau beaucoup plus fort, de par les prises de position des habitants, des autres communes, qui créent un sentiment de rupture totale sur le territoire. En montre la vigueur de l'association pour une CCV durable qui veut que la « *communauté de communes se développe au sein de notre territoire, riche de ses hommes et de son terroir. Notre association veut que la CCV soit encore plus l'acteur de l'aménagement de son territoire. [...] Par conséquent, l'association ne veut pas d'un éclatement de notre CCV ni d'une fusion avec Tour(s) Plus, synonyme d'une perte d'autonomie majeure et d'une dilution éloignant les organes de décision des citoyens*¹.

En conclusion, le territoire tourangeau s'est distingué dès l'après-guerre comme un territoire économiquement fort et très urbanisé au travers de Tours. Les politiques locales principalement commandées par Jean Royer se sont juxtaposées aux volontés de l'Etat qui souhaitait rassembler les collectivités autour de centres urbains forts. Le constat de ces premières années de gouvernance autoritaire est un échec. Le territoire évoluant dans des dynamiques urbaines de plus en plus importantes s'est rassemblé en structures syndicales pour supporter les besoins toujours croissants de la population. Ce morcèlement du territoire multiplie les infrastructures, les services et les coûts de fonctionnement si bien que le gouvernement oriente sa politique vers la création de syndicats à vocations multiples de communauté urbaines dans le but de simplifier ce paysage intercommunal. En quelques années, le nombre de structures administratives diminuent au profit de communautés de communes et d'une communauté d'agglomération, Tour(s)Plus. L'efficacité révélée de ce système depuis est en plein essor depuis les années 2000. Le nombre de communes seules est quasi nul, les communautés de communes autour de la communauté d'agglomération tendent à disparaître au profit de cette dernière et les services se voient mutualiser en interne. Ce phénomène semble rejoindre, au vu des futures décennies, les premières volontés initiées par l'Etat 50 ans plus tôt, créer une unité urbaine par territoire. Et si la gouvernance ne semble pas dévolue à la ville-centre, une métropole urbaine polarisée autour de Tours semble bien programmer l'aboutissement d'une unité urbaine désirée depuis 50 ans.

¹ Lettre du 15 juin 2009 de l'association pour une CCV durable.

4. Deux visions du territoire tourangeau dans une même perspective

Erigé sur un territoire d'intérêts collectifs, la structure institutionnelle présente donc un caractère unique d'un point de vue législatif et juridique et dont les modalités de fonctionnement conditionnent les processus de gouvernance. Conditionner seulement ; car les personnalités locales vont se réapproprier la structure institutionnelle et mettre en place un processus décisionnel et de concertation spécifique avec un principe de collégialité parfois plus affirmé selon les époques. Par conséquent, les jeux d'acteurs, les processus de régulation de l'institution ainsi que les projets conduits sous son égide vont permettre de déterminer la nature de la gouvernance au cours du temps.

4.1. Les déclinaisons intercommunales en faveur de Tours

Les initiatives réformatrices d'après-guerre n'ont eu de cesse d'articuler le développement des territoires autour de villes-centres aux fonctions administratives souvent plus marquées que les communes suburbaines environnantes. La ville de Tours, préfecture du département d'Indre-et-Loire dont le développement se polarise autour de sa métropole, le justifie pleinement comme en témoigne la création du District Urbain en 1959 en raison de l'exiguïté de la ville ou encore la loi de 2010 relative à la mutualisation des services. De fait, les représentants politiques de la ville de Tours ont eu une influence prépondérante dans le développement de l'agglomération. À cela s'ajoute la personnalité des deux maires que la commune de Tours a connus – de même que les structures de coopérations intercommunales – dans l'exercice du pouvoir et la conduite des politiques publiques dans l'agglomération tourangelle.

4.1.1. Le District Urbain comme catalyseur des fusions communales

Effectivement, entre 1958 et 2012, la ville de Tours a connu deux maires opposés tant par leur idéologie politique respective que par leur vision du développement de l'agglomération. Jean Royer¹, homme politique de droite rattaché à la mouvance conservatrice, a exercé entre 1958 et 1995 la fonction de maire de Tours. Fortement impliqué politiquement dans les dynamiques de développements locaux, il a également occupé deux postes de ministres sous la présidence de Georges Pompidou entre 1972 et 1974 avant de se présenter aux élections présidentielles de 1974. Cela témoigne de l'ambition et des convictions prononcées du personnage. Les d'exiguïtés auxquels la ville est confrontée amène le pouvoir étatique à intervenir : le District Urbain est créé par décret en même temps qu'il fait naître un sentiment de suspicion

¹ Il a également été député d'Indre-et-Loire de 1958 à 1973 puis de 1976 à 1995 et conseiller général de 1961 à 1988.

de la part des élus des communes alentours. Ces derniers s'exercent même à ralentir son mouvement sur le sol tourangeau entre 1947 et 1959¹.

Leur crainte se retrouvait dans le discours porté par Jean Royer, cité par la Nouvelle République du Centre-Ouest (NRCO) le 11 juillet 1959 : « *Comme une auberge espagnole, le District sera ce que les administrateurs voudront qu'il soit. Le District respecte l'autonomie des conseils municipaux, mais il importe que les délégués de Tours y constituent un bloc bien uni et bien soudé* ». Bien que soulignant une gestion de la structure ajustable selon les volontés de ses administrateurs, c'est-à-dire des représentants communautaires, il prend soin de marquer l'importance du poids que doit revêtir la ville de Tours dans la conduite des orientations communautaires. La manifestation de cette volonté « royeriste » s'est concrétisée lors de la répartition des délégués au sein du conseil d'administration – organe directeur de 30 membres – faisant l'objet de contestations de la part des édiles tourangeaux (tableau 1).

Communes	Nombre de représentants	Démographie (1954)
Sainte-Radegonde	1 représentant	2 762 hab.
Saint-Avertin	1 représentant	4 500 hab.
La Riche	2 représentants	5 534 hab.
Joué-lès-Tours	2 représentants	8 000 hab.
Saint-Cyr-sur-Loire	2 représentants	9 000 hab.
Saint-Symphorien	3 représentants	11 302 hab.
Saint-Pierre-des-Corps	3 représentants	12 057 hab.
Tours	15 représentants	84 000 hab.
TOTAL	30 représentants	138 674 hab.

Tableau 1 : Démographie et répartition du nombre de représentants des communes membres du District Urbain en 1959

Source : Archives historiques de Tours, Insee
Réalisation : auteurs

Etablie selon le critère démographique, la répartition au sein de l'organe délibérante octroie à la ville de Tours 50% des sièges, ce qui lui permet de bloquer le système et de faire falloir ses intérêts de manière significative. La connivence politique des maires de Sainte-Radegonde et de Saint-Symphorien avec Tours a contribué à leur fusion autour de la ville-centre en 1964. Jean Royer justifiait l'absorption des deux communes précitées comme un échange de bons procédés lors d'une réunion du bureau le 14 avril 1961 : « *Dans le cas de Tours notre ville avait des réserves importantes sur le plan financier mais manquait de territoire tandis que les communes de Sainte-Radegonde et Saint-Symphorien, par contre, avaient bien du mal à s'équilibrer mais disposaient d'hectares de terrains* ». C'est en ce sens qu'il entreprit au Sud le rachat de terrains auprès des communes de Joué-lès-Tours et de Saint-Avertin. Ces éléments factuels mis en vis-à-vis des déclarations de Jean Royer montrent à quel point le District Urbain a été utilisé comme un dispositif administratif intermédiaire, axé sur le rayonnement et le développement de la ville-centre et le rassemblement des communes alentours : « *C'est une étape intermédiaire entre la dispersion et la fusion des communes* » (NRCO, 11 juillet 1959), avant d'affirmer l'année suivante, toujours dans le même hebdomadaire, que « *L'avenir est aux fusions* » (NRCO, 18 octobre 1960).

Finalement, le District Urbain de 1959 a davantage été un outil administratif mis au service de la ville-centre et de sa vision expansionniste et dont les besoins

¹ LUSSAULT. M (1993), « *Tours : images de la ville et politique urbaine* », Collection sciences de la ville, Maison des sciences de la ville – Université François-Rabelais, Tours

supracommunales, ou territoriales, se sont souvent confondus avec ceux de la ville-centre, ne favorisant pas l'adhésion des élus communautaires des cités environnantes autour d'un projet commun. « *Le District Urbain est le fruit de la contrainte* » comme le déclarait Jacques Vigier, délégué de la commune de Saint-Pierre-des-Corps dans la NRCO en 1959.

Cet état d'esprit vindicatif, les compétences floues associées à la structure et la mainmise de la ville de Tours sur cette dernière aboutirent à la création d'un District « mort-né »¹ ou d'une « coquille vide »². En effet, la dernière réunion de l'assemblée délibérante s'est tenue le 18 décembre 1961 alors que le District n'a été dissous qu'en 1995. Jean Royer commentait l'épisode en novembre 1988 : « *Ayant des problèmes autrement plus urgents, j'ai mis le District au frigidaire ; depuis il y repose* »³. L'utilisation du pronom personnel « je » n'est ici qu'une preuve supplémentaire venant étayer le contrôle et le poids exercés par la ville de Tours sur le fonctionnement de l'institution locale. Le développement d'une politique d'agglomération a donc été avorté au début des années 1960 sous l'initiative d'une Jean Royer voyant le District s'engluer afin de se consacrer pleinement à la municipalité dont il est élu.

4.1.2. L'échec d'une politique de réglementation intercommunale

L'intercommunalité connaît alors un ralentissement pendant près d'une vingtaine d'années malgré un regain observé au moment du lancement du SDAT constitutif de la LOF à la fin des années 1960. À cette époque, nonobstant une participation active des maires au sein des groupes de travail dans un cadre moins contrôlé par l'Etat, le SDAU fut rendu caduc. Cet échec s'explique en partie par une réaffirmation de la centralité de Tours en dépit d'un développement polycentrique initialement pressenti (LUSSAULT, 1993).

En 1988, Jean Royer lance la création du SIVOMAT qui semble construit de manière à évacuer les tensions qu'avaient fait naître le District Urbain de 1959. En effet, la représentativité des communes membres n'étaient pas associées au critère démographique puisque chacune d'entre elle présentait au sein du comité syndical 2 délégués titulaires et 2 suppléants. Malgré le changement apparent du processus de gouvernance de la nouvelle structure de coopération, celle-ci ne fit que cristalliser les doutes et les scepticismes des communes périphériques. Le caractère « hégémonique » de la ville de Tours était encore très présent dans l'esprit des élus locaux et les déclarations de son venaient renforcer leurs craintes : « *la commune centre doit rester le moteur de l'agglomération et de l'ensemble du département* » (Lettre municipale n°18, p.2, 1988). Ceci a conduit les communes de La Riche et de Saint-Pierre-des-Corps, respectivement socialistes et communistes, de refuser leur intégration, justifiée par l'absence de considération des problèmes urbains actuels et par son caractère

¹ *Ibid.* (p.70)

² Selon le terme employé par Alain MICHEL, maire de la commune de la Riche au cours d'un entretien réalisé le 17 février 2012

³ Cité par Tours-Actualité, lettre municipale d'information, n°17 du 21 novembre 1988, repris par M. LUSSAULT, *op.cit.*

inopérant (LUSSAULT, 1993). Le rejet de ce syndicat par les deux communes précitées a conduit le préfet à refuser le projet en 1989¹.

Passablement agacé par cette nouvelle défaillance dans le processus de coopération et par les critiques récurrentes sur sa vision monocentrique, Jean Royer fit revêtir une forme originale à l'intercommunalité tourangelle avec la mise en place de l'ARIAT la même année. Toutefois, cette association reprenait les mêmes bases de fonctionnement que le syndicat précédent. Ce regroupement était favorisé par des affinités politiques et n'était qu'une manière pour Jean Royer de maintenir à flot une intercommunalité sans saveur (LUSSAULT, 1993).

Sous Jean Royer, la coopération intercommunale s'est exprimée sous différentes formes mais a toujours fonctionné sur des bases défailtantes. En effet, ces structures ont été instrumentalisées par le maire de Tours pour réaffirmer la position centrale de sa ville dans le développement de l'agglomération.

4.1.3. Jean Royer : une personnalité controversée

Aujourd'hui encore, la personnalité de Jean Royer reste controversée. D'aucuns s'accordent à dire qu'il avait une « conception autoritaire du pouvoir »² avec une « vision hégémonique »³ de la ville de Tours. Quelques années avant son décès, il déclarait encore : « *Quand on a absorbé Sainte-Radegonde et Saint-Symphorien, j'étais heureux comme un roi ! Mon grand regret, c'est Saint-Cyr...Il aurait fallu tout absorber, sauf Joué-lès-Tours* » (cité par la NRCO, 25 juin 2005). De nombreux qualificatifs ont aussi été formulés par les élus des communes de l'agglomération tourangelle pour cerner le personnage et son mode de gouvernance : « Roi Jean », « Autocrate »⁴ ou encore « potentat »⁵ sont des termes qui illustrent bien la vision que ses partenaires politiques ont pu avoir au fil du temps. Cela ne fait que souligner à quel point le mode de gouvernance qu'il exerçait – et donc celui des différentes structures intercommunales dont il a eu la charge – se raccordait à un certain autoritarisme avec un développement d'une agglomération tourangelle centrée sur la seule ville de Tours, avec des processus de fusion, et non construite avec les partenaires communautaires voisins. Cette logique de développement monocentrique faisait écho à sa vision du territoire avec l'émergence d'une métropole portant les dynamiques régionales : « *[...], mais je crois que l'avenir de notre pays est dans la création de ces grandes villes qui entraînent les Régions* » (NRCO, 9 octobre 1960).

¹ OUDOT D., « *La ville est ses périphéries, un conflit inévitable ?* », L'Harmattan, 2011.

² Alain MICHEL, *op.cit.*

³ Selon le terme employé par P. LACAÏLE, Directeur Général des Services de la ville de Tours et de la Communauté d'Agglomération Tour(s) Plus au cours d'un entretien réalisé le 10 février 2012.

⁴ Entretien avec G. HELENE, *op.cit.*

⁵ Selon le terme employé par M. FORTIER, ingénieur aux services « Espaces verts » de la ville de Tours et auteur du mémoire de recherche « La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003) »

4.2. Un rééquilibrage dans le partage intercommunal

Après 37 années de mandature sur la commune de Tours, Jean Royer est battu aux municipales de 1995 par Jean Germain¹, membre du Parti Socialiste (PS) et délégué national du PS auprès de François Hollande en charge de l'Éducation et des Universités. Il a été le premier vice-président de la Région Centre de 1998 à 2011 avant d'exercer la fonction « suprême » par intérim en 2000 et 2007. En 2011, il est élu sénateur lors des élections sénatoriales, lui conférant une dimension politique plus importante encore avec des responsabilités nationales désormais associées à ses mandats locaux. Sa prise de fonction à la mairie de Tours marque ainsi un tournant dans la vie politique locale, mettant un terme à 37 ans de politique conservatrice et augurant un nouvel élan dans la construction intercommunale. Au lendemain de son élection, Jean Germain déclarait qu'« *un nouveau style arrive en Touraine et l'élection d'un autre socialiste à Joué-lès-Tours, la deuxième ville du département, est de bon augure pour l'intercommunalité* » (NRCO, 19 juin 1995).

4.2.1. Le SIVOMAT : une tentative de réconciliation

À ce titre, le nouveau maire de Tours va (re)créer le SIVOMAT (puisque'il porte le même nom que celui créé par son prédécesseur). Cette année-là est marquée par l'intervention du préfet qui incite les différents maires du District Urbain, toujours effectif, à porter une réflexion sur la dissolution de celui-ci afin qu'ils puissent se doter d'un régime de fiscalité propre, obligatoire avant le 1^{er} janvier 1996². Ainsi les édiles, avec le consentement du préfet, acceptent la dissolution du District et s'appuient sur la loi du 05 janvier 1988³ pour se regrouper sous la forme d'un syndicat dit « à la carte ». La souplesse structurelle du syndicat conférée par la liberté des communes de déléguer les compétences qu'elles désirent montre à quel point le nouveau maire tente de rompre avec la vision « hégémonique » de son prédécesseur. Ce rassemblement se réalise donc davantage sous le signe de la prudence où les communes périphériques semblent s'engager sans véritablement l'être et où la visibilité du syndicat reste floue. Cet outil de coopération semble ainsi s'apparenter à une antichambre permettant aux collaborateurs de se rassurer mutuellement et préjugant d'une collaboration plus structurée dans l'avenir, comme le présente Philippe LACAÏLE, Directeur Général des Services de la ville de Tours et de Tour(s) Plus : « [...] *Donc à partir de 1995 s'ouvre une deuxième période, fondée sur la coopération, alors d'abord avec la création d'un petit syndicat, qui s'appelait le SIVOMAT, compétent en matière d'assainissement, m'enfin bon c'était un peu du bricolage...et puis donc surtout, au 1er janvier 2000 avec la création de Tour(s) Plus, communauté d'agglomération [...]*⁴ ».

¹ Lors des élections municipales de 1995, Jean Germain est élu maire de Tours en faveur d'une triangulaire rassemblant Jean Royer et son adjoint.

² Conformément à l'article 92 de la loi des finances de 1990.

³ Loi n°88-13 du 05 janvier 1988 sur l'amélioration de la décentralisation, instituant notamment les syndicats à la carte comme outil de coopération intercommunale où chaque commune membre délègue, par délibération, les compétences qu'elle souhaite.

⁴ Entretien réalisé avec Philippe LACAÏLE, DGS de Tours et de Tour(s) Plus, *op.cit.*

Mais le SIVOMAT n'empêche pas certains mouvements contestataires de s'exprimer. La comparaison entre les deux syndicats ne se limite pas uniquement à l'intitulé de ceux-ci, certains vont même plus loin, notamment du point de vue de la fonctionnalité de la structure intercommunale, comme le souligne Alain MICHEL, maire de La Riche : « *Le SIVOMAT que proposait Jean Germain, c'était le SIVOMAT qu'avait proposé Jean Royer et que le préfet de l'époque avait refusé ; au motif, justement, que ça serait une coquille vide le SIVOMAT de Jean Royer. Et celui de Jean Germain c'était exactement la même chose. C'est les mêmes statuts* »¹. La commune de La Riche est la seule commune du District à avoir refusé de participer à ce syndicat, « prétextant » – selon le terme employé par son maire – une inégalité de répartition au sein du comité syndical. À ce propos, la répartition des représentants de chaque commune montre à quel point le poids de la ville de Tours a été réduit malgré le fait qu'elle représente plus de la moitié de la population de l'agglomération (tableau 2). C'est aussi une première dans l'histoire de l'agglomération que la ville de Tours accepte de réduire sa représentation au sein d'une entité intercommunale regroupant diverses sensibilités politiques.

Communes	Délégués	Suppléants	Démographie (1990)
La Riche	2 délégués	2 suppléants	7 838
Chambray-lès-Tours	2 délégués	2 suppléants	8 190
Saint-Avertin	3 délégués	3 suppléants	12 187
Saint-Cyr-sur-Loire	3 délégués	3 suppléants	15 161
Saint-Pierre-des-Corps	3 délégués	3 suppléants	17 947
Joué-lès-Tours	4 délégués	4 suppléants	36 798
Tours	5 délégués	5 suppléants	129 509
Total	22 délégués	22 suppléants	227 630

Tableau 2 : Répartition du nombre de représentants (délégués et suppléants) des communes membres du SIVOMAT en 1995

Source : Archives contemporaines de Tours, Insee
Réalisation : auteurs

4.2.2. Tour(s) Plus : un dispositif incitatif pour une réelle coopération

La coopération intercommunale tourangelle a pris un nouvel élan au début des années 2000 avec la création de la communauté d'agglomération Tour(s) Plus suite à la loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale². La Taxe Professionnelle (TP)³ instaurée dans ce nouveau dispositif a suscité une certaine effervescence locale, en témoigne la grande réactivité des communes peu de temps après la promulgation de la loi. L'efficacité de ce dispositif incitatif s'observe d'ailleurs à l'échelle du département (annexes 1 et 2). En outre, la réactivité s'est accompagnée d'une relative attractivité de la nouvelle structure puisque le 1^{er} janvier 2001, la communauté d'agglomération regroupait dès lors 14 membres.

¹ Entretien réalisé avec Alain MICHEL, maire de la commune de La Riche, *op.cit.*

² Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

³ La TP, ou Taxe Professionnelle était, avant la loi du 30 décembre 2009 instituant la contribution économique territoriale, l'un des quatre impôts directs locaux perçus par les collectivités locales françaises dont les EPCI à fiscalité propre. Seules les entreprises étaient concernées pour cet impôt.

Les mesures découlant de cette réforme des collectivités locales viennent s'ajouter au caractère structurel de la loi Joxe de 1992. Bien que l'Etat ne soit pas intervenu directement, celui-ci a joué un rôle important par l'intermédiaire du préfet dans la mise en place de la communauté d'agglomération (OUDOT, 2011). Mais il n'est pas le seul, en témoigne l'implication des élus locaux et notamment de Jean Germain puisque, dans la continuité de ce qu'il avait instauré avec le SIVOMAT, il s'attèle à rassurer ses collaborateurs en rompant avec les logiques de représentativités et de gouvernance de Jean Royer. Philippe LACAÏLE le justifiait lors de sa présentation de l'histoire politique locale : « *L'image 'hégémonique' attachée à la ville de Tours va lui rester quand même collée [...] Par exemple, la représentation de la ville de Tours au sein du conseil communautaire à Tour(s) Plus, c'est 9 élus sur 47. [...] Au moment de la création de Tour(s) Plus, la ville de Tours, compte-tenu de son poids démographique, pouvait légitimement revendiquer la moitié des postes de délégués [...] Et c'est bien parce que monsieur Germain avait en tête ce passé qu'il a proposé que la représentation politique de Tours soit minorée. Ce qui du coup a été perçu comme un signal politique fort de la part des autres communes comme celle de La Riche* »¹. Ce « signal politique fort » a effectivement été perçu par les communes périphériques comme le déclarait le maire UMP de Saint-Avertin, Jean-Gérard Paumier : « *Jean Germain fonctionne au consensus. Il a donné des gages de non-hégémonie en acceptant que Tours soit minoritaire, alors qu'elle représente plus de la moitié de l'agglomération* » (cité par la NRCO, 08 janvier 2004). Jean Germain confirme le nouveau style de gouvernance qu'il avait institué en 1995 en réduisant délibérément la représentativité de Tours au profit des communes périphériques pour leur conférer davantage de poids politique au sein de l'organe délibérante (tableau 3). Il reste difficile de mesurer l'impact qu'a pu avoir une telle initiative 5 ans plus tôt sur la réactivité et l'implication des élus locaux ; mais on peut préjuger, compte-tenu des nouvelles dynamiques instaurées par le regroupement syndical, que ces événements ont contribué, dans une mesure relative et concomitamment avec les dispositifs incitatifs de l'Etat, à leur rassemblement en communauté d'agglomération.

Communes	Délégués	Suppléants	Démographie (2009)
Berthenay	1 délégué	1 suppléant	703 (2007)
Druye	1 délégué	1 suppléant	864 (2007)
Saint-Genouph	1 délégué	1 suppléant	1 015 (2007)
Villandry	1 délégué	1 suppléant	1 097 (2007)
Saint-Etienne de Chigny	1 délégué	1 suppléant	1 364 (2007)
Mettray	1 délégué	1 suppléant	1 951 (2007)
Savonnières	2 délégués	2 suppléants	2 970 (2007)
La-Membrolle-sur-Choisille	2 délégués	2 suppléants	3 042 (2007)
Notre-Dame-D'Oé	2 délégués	2 suppléants	3 511 (2007)
Luynes	2 délégués	2 suppléants	5 025
Ballan-Miré	2 délégués	2 suppléants	8 152
La Riche	3 délégués	3 suppléants	10 070
Fondettes	3 délégués	3 suppléants	10 466
Chambray-lès-	3 délégués	3 suppléants	10 781

¹ Entretien avec Philippe LACAÏLE, *op.cit.*

Tableau 3 : Répartition du nombre de représentants (délégués et suppléants) des communes membres de Tour(s) Plus en 2012

Source : Site de Tour(s) Plus, Insee
Réalisation : auteurs

Tours			
Saint-Avertin	3 délégués	3 suppléants	13 946
Saint-Pierre-des-	3 délégués	3 suppléants	15 370
Corps			
Saint-Cyr-sur-Loire	3 délégués	3 suppléants	15 930
Joué-lès-Tours	4 délégués	4 suppléants	36 000
Tours	9 délégués	9 suppléants	135 218
Total	47 délégués	47 suppléants	277 475

Désormais, au sein du conseil communautaire, la ville de Tours est nettement en minorité. Pour dégager une majorité absolue, Tours doit obtenir l'appui d'au moins cinq des plus grosses communes de l'agglomération, ce qui confère à la structure une gouvernance plus partagée. Ce constat vient s'affirmer au regard des vice-présidences qui sont octroyées, dans leur intégralité, aux communes périphériques. Cette minorité dans la représentation induit des bouleversements dans le processus de gouvernance où le maire socialiste se doit, par contrainte ou par conviction, de conduire une politique consensuelle. La notion de « consensuelle », absente du temps de Jean Royer, sont celles qui jalonnent les discours des politiques locaux pour témoigner du mode de gestion de la communauté d'agglomération par le président socialiste : « *La politique de Jean Germain est différente [...] son mode de gouvernance a été également beaucoup plus consensuelle, et notamment, si vous voulez, sur les modes d'élection des représentants [...]* »¹. Philippe BAUMEL dont la commune de Ballan-Miré a intégré Tour(s) Plus en 2010 développe cette nouvelle politique du président socialiste : « *Il y a une méconnaissance du système Germain. C'est que Jean Germain c'est une rupture profonde avec le style Royer. Il a créé – non pas qu'il soit dépourvu d'autorité – mais il a créé l'agglomération dans une logique explicitement, et il ne cesse de le répéter, il n'y a pratiquement pas un conseil communautaire où il ne rethorise ça, une logique explicitement de cogestion transpartisane* »².

4.2.3. Jean Germain : une politique plus consensuelle mais un caractère affirmé

Cette approche nouvelle dans la gestion de la structure d'agglomération a-t-elle affecté l'influence de la ville-centre et son rayonnement au sein de cet espace régional ? Selon les élus communautaires, bien qu'en minorité, l'influence de Jean Germain reste forte, en témoigne le discours tenu par le maire de La Riche, cité par Dominique Oudot³ : « *[...] les initiatives sont assez partagées. Ce qu'il y a de sûr, c'est que quand Jean Germain ne veut pas d'un truc, comme il est président, c'est simple, c'est vite enterré. C'est le privilège de la présidence, parce que c'est elle qui maîtrise l'ordre du jour. Par exemple, un sujet comme la distribution de l'eau : Jean Germain ne veut pas que ce soit intercommunalisé, donc on n'en discute jamais. Alors qu'il y a une majorité favorable* » (p.122).

¹ Entretien avec G.HELENE, *op.cit.*

² Entretien réalisé le 18 février 2012 avec Philippe BAUMEL, maire de la commune de Ballan-Miré, en présence de sa secrétaire

³ OUDOT. D, *op.cit.*

La conduite d'une politique visiblement plus consensuelle par le président socialiste a permis d'apaiser les tensions – apparentes¹ – au sein de Tour(s) Plus. Cette orientation vers une gouvernance plus partagée a contribué au développement de la communauté d'agglomération. En 10 ans, celle-ci est passée de 9 à 19 communes et l'arrivée programmée des trois communes du Vouvrillon va encore donner du poids à cette instance locale.

La vision de Jean Germain dans la conduite de sa politique d'agglomération n'est pas dénuée d'extension et de développement géographique comme il l'a confirmé dans son discours de présentation des vœux pour l'année 2012 : « Avec 476 000 habitants selon les derniers chiffres de l'Insee, l'aire urbaine de Tours est la plus importante de la région, constate-t-il. A partir de 500 000 personnes, nous pouvons prétendre à la fonction métropolitaine, ce qui arrivera dans les années qui viennent. Dans ce contexte, l'agrandissement de notre agglomération à de nouvelles communes est légitime » (cité par la NRCO, 10 janvier 2012). Ce nouvel outil de gouvernance incorporerait 144 communes et près de 80 % de la population du département d'Indre-et-Loire², ce qui ne manque pas d'attirer des mouvements contestataires à cette éventualité : « La déclaration du Président de Tour(s) Plus [...] dévoile une stratégie de conquête qui va bien au-delà du Vouvrillon et du SCOT tourangeau : la moitié des communes d'Indre-et-Loire n'y suffiront pas, il s'agit à terme de se substituer au Département. La mort du département est annoncée » déclarait Dominique DAILLET, président de l'association « Pour une communauté de communes du Vouvrillon (CCV) durable » (cité par la NRCO, 16 février 2012).

En 50 ans, les structures intercommunales tourangelles ont été nombreuses, ont revêtu différentes formes mais n'ont été conduites que par deux protagonistes : Jean Royer et Jean Germain, tous deux maires de Tours successifs dont l'année 1995 marque la plaque tournante. L'opposition de ces deux personnalités dépasse la stricte idéologie politique puisque leur mode de conception de l'intercommunalité est divergente. Le premier, homme politique de droite, avait une conception autoritaire du pouvoir construite sur la fusion des communes et non sur la collaboration avec elles. Le second, homme de gauche, a veillé à rompre avec le passé « hégémonique » entretenu par son prédécesseur en s'engageant dans une démarche de coopération consensuelle au travers de signes politiques forts, comme la minoration de la représentation de la ville de Tours au sein de l'instance décisionnelle. Pour autant, ces deux hommes ont une personnalité affirmée et une volonté forte de développer – dans des considérations différentes il est vrai – Tours et son agglomération dans une vision de pôle dominant de son espace régional. Ainsi, du point de vue de la gouvernance, le processus engagé par ces deux hommes est bien différent, passant d'un mode centralisé à un mode plus partagé, mais l'expansion de l'agglomération tourangelle reste affirmée.

¹ Cf. partie relative à la structure administrative des intercommunalités

² Selon le site du Ministère de l'Intérieur, « La métropole est un nouvel outil de gouvernance des grandes aires urbaines de plus de 500.000 habitants ». La métropole bénéficiera, selon le code des collectivités locales, de transferts de compétences de la part du département, de la commune et obtiendra la gestion de grands équipements et infrastructures par l'Etat (La Tribune de Tours, 16 février 2012, p.4)

4.3. Une intercommunalité autour de projets communs

Cette analyse historique des modes de gouvernance portés par des personnalités politiques de premier plan met en lumière la différence d'approche de ces derniers. Autrefois, le développement de l'agglomération de Tours se confondait avec celui de la ville-centre, faisant ressortir les notions « d'autorité » ou « d'hégémonie » ; désormais, ce sont celles de la « coopération » et du caractère « consensuel » des négociations qui prévalent. Pourtant, les deux personnalités de courant politiques divergents partagent, dans une proportion mesurée, une vision semblable de pôle dominant de Tours et de son agglomération au sein de son espace régional. Un tel bouleversement dans l'approche du processus de gouvernance est-elle à mettre au crédit d'une évolution purement locale, en réponse à des réalités supracommunales précises ?

4.3.1. Retour sur l'influence de l'Etat dans les visions communautaires

En réalité, la contextualisation nationale de 50 ans de législation en matière d'intercommunalité est déterminante pour s'apercevoir que ces modes de gouvernance sont rattachés à des modes de pensées ancrées à des périodes particulières et influençant les réponses au niveau local. En 1958, plus de 10 ans après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, ce sont les politiques « gaullistes » qui sont de rigueur en France, portées le Général de Gaulle qui défend « une certaine idée de la France¹ » axée sur un pouvoir étatique centralisateur. La loi du 16 juillet 1971, dite loi Marcellin, sur les fusions et regroupements de communes montre à quel point les logiques réformatrices de l'époque visent à diminuer le nombre de communes. Mais le fort esprit de clocher qui s'exprime dans les territoires français amène le législateur à privilégier une autre stratégie, celle basée sur la coopération intercommunale, comme le signale Christian Pouget, secrétaire général de la préfecture d'Indre-et-Loire : « *Dès les années 1970, il y avait cette conscience de dire "il y a trop de communes, elles sont trop petites, il faut faire quelque chose pour faire en sorte que ça s'améliore". Alors après, voyant que le système de fusion de communes ne marchait pas, la tendance qui a été prise c'était de dire "bon bah très bien, essayons de regrouper les communes"[...] pour essayer de faire en sorte que les élus travaillent ensemble sur des sujets d'importance²* ». Les lois de décentralisation de 1982 marquent un tournant dans les modes d'organisation des collectivités locales françaises en leur conférant davantage d'autonomie. La décennie 1990 est d'ailleurs déterminante en matière de réformes relatives à la coopération intercommunale avec l'émergence des lois Joxe et Chevènement, respectivement en 1992 et 1999, qui conditionnent voire renforcent les logiques de collaborations entre les acteurs locaux. Ces objectifs affichés sous-tendent un processus de gouvernance plus partagé entre les membres d'une même structure puisqu'il est question ici de collaboration.

¹ DE GAULLE C., « Mémoires de guerre – L'appel : 1940-1942 », tome 1, Plon, 1954

² Entretien réalisé le 24 février 2012 avec, Christian POUGET, secrétaire général de la préfecture d'Indre-et-Loire et de ses assistantes.

4.3.2. La perspective d'un projet commun

Cette période est propice à l'émergence de nouvelles perspectives pour les territoires où les logiques de coopération et les visions d'agglomérations semblent prévaloir sur la commune, « *cellule de base de la démocratie* »¹. Cette nouvelle dimension conférée par l'Etat aux collectivités locales est concomitante avec une économie de marché mondialisée de plus en plus affirmée, bouleversant de fait les frontières étatiques susceptibles de fragiliser les territoires locaux. Les modes de gestions intercommunaux s'en ressentent : « *la vision de monsieur Germain est complètement différente de ça [vision fusionnelle], elle est fondée sur une coopération. Donc chacun reste ce qu'il est, c'est-à-dire une commune, mais on s'engage sur un certains nombres de projets de développement en fonction d'une vision un peu partagée des grands enjeux* »². Autrement dit, le processus de gouvernance au sein de l'instance décisionnelle semble davantage se partager entre les communes adhérentes à partir du moment où les politiques publiques sont conduites sous l'égide d'un intérêt communautaire, et non particulier, porté par des enjeux communs. Les forces vives de l'agglomération sont donc parties prenantes de l'établissement d'une politique d'agglomération dans un esprit consensuel et partisan qui faisait défaut sous l'ère Royer. Marie-France Beaufiles, maire de Saint-Pierre-des-Corps, commune opposée historiquement à la ville de Tours, souligne cette différence : « *Jean Germain ça a été autre chose, puisqu'à partir du moment où il a été maire, l'idée ça a été qu'on travaille ensemble à la définition du projet* »³. Le projet de territoire, ou la vision d'agglomération portée par les édiles, revêtait un caractère nouveau sur le sol tourangeaux, s'imprégnant non pas d'une volonté communale unique, mais rassemblant somme toute les communes périphériques.

Par ailleurs, cette approche globalisante dans l'élaboration des politiques communautaires à travers un mode de gouvernance plus équilibré entre les communes semble distendre les logiques partisans. Philippe Beaumel, maire de Ballan-Miré, s'exprimait à ce sujet, et plus généralement sur le fonctionnement de Tours(s) Plus « *[...] qui est un fonctionnement complètement confédéral, consensuel, totalement centré sur la cogestion ou le rapport gauche/droite n'existe pas, il n'est l'élément déterminant d'aucune décision dans l'agglomération...enfin il n'existe pas, il est domestiqué on va dire* »⁴. Cette « domestication », comme le qualifie le maire de Ballan-Miré, montre bien les tentatives de maîtrise et d'apaisement des logiques partisans susceptibles de perturber le fonctionnement consensuel de l'agglomération ; l'objectif étant d'obtenir l'approbation des élus communautaires dans l'élaboration de politiques supracommunales.

¹ Pour reprendre une notion employée par F. DESAGE et D. GUERANGER, p.9, *op.cit.*

² Entretien réalisé avec Philippe LACAÏLE, *op.cit.*

³ Entretien réalisé le 10 février 2012 avec Marie-France BEAUFILS, maire communiste de Saint-Pierre-des-Corps.

⁴ Entretien réalisé avec Philippe BAUMEL, *op.cit.*

Des dissensions entre les élus, notamment pour ce qui serait susceptible de nuire à cet esprit de construction commune de l'intercommunalité au travers d'enjeux partagés. Le cas de la CCV ne fait pas que générer des tensions entre les élus de la communauté de communes concernés, il éveille également des mouvements contestataires exprimés par les élus de Tour(s) Plus, comme nous l'explique Marie-France Beaufiles « [...] *Quel est le projet qu'on veut mener ensemble ? Moi là où j'ai un problème, c'est qu'à chaque fois on nous demande de rentrer pour des aspects « boutiques », excusez-moi du terme mais je le ressens comme ça alors je le dis. Une construction d'un projet commun, ce n'est pas uniquement une question de sous. Ça doit être une question d'avenir de son territoire, qu'est-ce que l'on veut en faire, qu'elle est la réponse qu'on veut apporter à ses habitants...c'est tout ça qui me semble être un élément important*¹ ». Allusion faite notamment au maire de Parçay-Meslay, désireux d'intégrer la communauté d'agglomération, mais qui selon le maire communiste ne partage pas cette vision d'agglomération nécessaire à son intégration. La logique de regroupement intercommunal doit se substituer aux simples composantes financières et incorporer plutôt une vision d'agglomération.

En conclusion, les deux modes de gouvernances successifs ont certes été portés par des deux personnalités différentes, mais ils ont aussi conformes à un mode de pensée propre à leur époque et dont la finalité reste le développement et le rayonnement de l'agglomération tourangelle. La construction intercommunale au début des années 1960 centralisée autour de la ville de Tours trouvait écho aux volontés étatiques de fusionner les communes ; tandis que celle des années 90 était cohérente avec les mesures du législateur visant à autonomiser les collectivités locales tout en les incitant au regroupement sous l'égide d'enjeux communs. Cette distinction n'est pas anodine puisqu'elle a conditionné les processus de gouvernance inhérent tant aux structures de coopérations qu'aux personnalités politiques le portant. Il en ressort, après cette rupture avec le passé hégémonique de la ville-centre, que la construction intercommunale tourangelle s'articule autour de l'ensemble des communes membres dans l'élaboration d'un projet de territoire, susceptible de répondre aux enjeux qui lui sont inhérents. Ces enjeux supracommunaux reconnus ou, à défaut, acceptés par tous par consensus, écartent les simples logiques communales au profit d'un projet dont chacun peut s'y identifier, en raison d'une gouvernance mieux partagée entre les différents membres constitutifs.

¹ Entretien avec Marie-France BEAUFILS, *op.cit.*

PARTIE 3 :
UNE COOPERATION
INTERCOMMUNALE POUR
QUELLES PERSPECTIVES ?

1. Un rassemblement intercommunal réussi

Le portrait historique et institutionnel du territoire tourangeau en matière de coopération intercommunale montre à quel point les réformes étatiques au cours des années 1990 ont été particulièrement riches et influentes, comme le démontre les deux lois phares de 1992 et de 1999 (annexes 4&5). Et effectivement, selon les dires des élus locaux, ces deux lois, et surtout la dernière, ont joué un rôle majeur dans le regroupement intercommunal, en raison notamment de son dispositif incitatif joué par la taxe professionnelle. Cette activité réformatrice foisonnante pendant cette décennie a notamment permis de doter le département d'Indre-et-Loire de 23 EPCI¹ à fiscalité propre, couvrant ainsi 99,99 % de la population pour 99,64 % des communes² (Préfecture, 2011).

Aujourd'hui, avec la loi portant réforme de l'organisation territoriale de la France et de modernisation de ses structures locales³ intégrant des dispositifs relatifs à l'intercommunalité, une nouvelle dynamique est enclenchée au plus haut sommet de l'Etat pour le développement des structures intercommunales. En effet, le paysage institutionnel français est particulièrement complexe et fragmenté – l'Indre-et-Loire ne faisant pas exception (annexe 6) –, avec des structures administratives aussi diverses que variées qui se sont accumulées au fil des velléités réformatrices de l'Etat (syndicat, pays, communauté de communes, etc.). La densification et l'enchevêtrement des échelles d'intervention ont conduit l'Etat à articuler cette réforme autour de deux objectifs ; d'une part, la simplification et la clarification du paysage intercommunal et, d'autre part, l'adaptation des structures administratives aux besoins et attentes des citoyens (Préfecture, 2011). Les dispositions majeures de la loi prévoyaient l'intégration des communes isolées au sein d'un EPCI, la dissolution des syndicats et « *l'amélioration de la cohérence des périmètres en prenant en compte les unités urbaines, les bassins de vie et périmètres des SCoT* » ; autrement dit, la refonte des limites intercommunales actuelles dans une logique de réduction quantitative de celles-ci au profit d'un dimensionnement géographique plus important (annexe 7).

¹ Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont des structures administratives régies par le Code général des collectivités locales regroupant plusieurs communes ayant choisi de partager plusieurs compétences. On distingue les EPCI à fiscalité propre (communauté de communes/d'agglomérations, etc.) des EPCI sans fiscalité propre (SIVU, SIVOM).

² Céré-la-ronde est la seule commune du département à ne pas être rattachée à une structure intercommunale. Selon la préfecture, les recettes importantes générées par les dépôts de gaz n'incitent pas la commune à les partager avec d'autres communes dans une structure de coopération.

³ Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales dite loi R.C.T.

2. Une nouvelle réforme contestée

Toutefois, les négociations engagées entre la préfecture et les communes du département ont rendu ce projet caduc, puisque non validé avant le 1^{er} janvier 2012 en raison d'un grand nombre de désaccords. Ceux-ci ne portaient pas sur l'intérêt que pouvait revêtir une telle réforme, mais davantage sur la manière dont celle-ci a été conduite par les services de l'Etat. « *Je pense que la méthode du gouvernement n'était pas bonne [...] c'est vraiment le retour d'une logique de tutelle, on vous dit avec qui vous allez devoir être, les préfets vont vous dire avec qui vous allez devoir être, etc., c'est vraiment l'Etat qui reprend les choses en mains [...]* » selon l'appréciation de Laurent BAUMEL, maire de Ballan-Miré. De même, son homologue communiste à Saint-Pierre-des-Corps le ressentait ainsi : « *Il n'y a pas eu un travail de fond avec les élus sur les secteurs pour définir eux comment ils voulaient évoluer. On aurait pu prendre ce temps-là, en amont, plutôt que d'avoir un schéma élaboré par les techniciens de l'Etat [...] On voit bien que la précipitation là, elle n'était pas obligatoirement bonne conseillère. Qu'à un moment un préfet présente une carte mais qu'on pousse pas à une conclusion au 31 décembre, ça m'aurait semblée quand même beaucoup plus judicieux* ». Ces propos révélateurs des perceptions des édiles soulignent des délais relativement courts dans l'établissement du SDCI¹ et l'influence de l'Etat dans les prises de décisions. Ces événements sont caractéristiques des dissensions qui ont régulièrement affectées les relations entre les communes et le pouvoir étatique lorsque celui-ci s'attèle aux modifications des limites territoriales des collectivités². Le blocage est récurrent et les communes se replient sur elles-mêmes, invoquant un interventionnisme de l'Etat trop prononcé et l'Etat dénonçant la crainte des communes de perdre leurs compétences. Toujours est-il que le report du schéma à une date encore non-arrêtée va relancer les négociations entre les élus territoriaux et les services de l'Etat, dans l'optique affichée d'optimiser les cadres de coopération.

Dans le cadre de l'agglomération Tourangelle, les trois communes de la CCV voient donc leur entrée prorogée mais celles intéressées comme Parçay-Meslay n'excluent pas une « *intégration au 1^{er} janvier 2013* » selon son maire. De nouvelles tractations devraient donc avoir lieu après les élections présidentielles en vue d'une intégration prochaine au sein de Tour(s) Plus, revivifiant les tensions avec les autres communes du Vouvrillon. De plus, de nouvelles dissensions, internes cette fois-ci, devraient d'ailleurs intervenir à Tour(s) Plus, notamment vis-à-vis de la commune de Saint-Pierre-des-Corps qui s'est prononcée contre l'entrée de ces trois communes ; d'une part, celle-ci fustige une démarche financière unique où la vision d'agglomération en est dépourvue³ et, d'autre part, s'interrogent sur la situation à donner pour les autres communes du Vouvrillon⁴.

¹ Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (ou SDCI) et un document destiné à servir de cadre de référence à l'évolution du paysage intercommunal dans chaque département. Il a été institué dans le cadre de la loi de réforme des collectivités locales (*op.cit.*).

² Nous avons notamment eu l'occasion de l'illustrer dans le cadre de la loi Marcellin de 1971.

³ Cf. point 32

⁴ Selon la délibération de la commune de Saint-Pierre-des-Corps en date du 27 juin 2011, paragraphe 3 : « *Le projet propose l'intégration à Tour(s) Plus des communes demandeuses de Chanceaux-sur-Choisille, Parçay-Meslay et Rochecorbon. Que deviennent les 5 communes restantes de la Communauté de Communes du Vouvrillon et leurs 12 610 habitants ? Une proposition sérieuse et viable doit leur être présentée* ».

3. Un pôle métropolitain en ligne de mire ?

Dans un autre registre, mais toujours dans cette optique d'extension géographique, le statut de pôle métropolitain qui pourrait être conféré à Tours et son agglomération. Cette initiative, partagée par la préfecture et le maire de Tours, va continuer à alimenter les mouvements contestataires, autant à l'échelle du département et des collectivités intégrées qu'à l'intérieur même de Tour(s) Plus. En effet, la commune de Saint-Pierre-des-Corps se distingue de nouveau en affichant son opposition à ce projet, protestant contre l'affaiblissement des compétences dévolues aux régions et aux départements, à l'éloignement des citoyens dans l'administration des territoires, le tout dans une logique de mise en place de structures importantes aux compétences élargies¹ (annexe 8).

Il en ressort ainsi – dans une analyse prudente et modérée – une certaine transposition des tractations des années 1960 avec celles des années 2010, à une échelle différente cependant. Autrefois, le fort esprit de clocher exprimé par les communes les ont amené à être particulièrement réfractaires voire vindicatives vis-à-vis de la fusion de communes engagée par l'Etat, dénonçant les logiques d'expansion et au poids conféré à ces communes. Aujourd'hui, la coopération intercommunale au sein de structures administratives particulières est entrée dans les mœurs. Toutefois, les mouvements contestataires de l'époque semblent ressurgir, arguant des mêmes arguments, mais s'appliquant, non pas à des communes uniques, mais à leur assemblée communautaire. Les logiques expansionnistes des communes d'autrefois se substitueraient-elles désormais à celles des institutions communautaires d'aujourd'hui ?

Nonobstant un agrandissement programmé ou, à défaut, fortement préjugé, les modes de gouvernance au sein de la communauté d'agglomération ne devrait pas être bouleversés outre mesure², intégrant de nouveaux acteurs au sein de l'instance décisionnel. Outre ces éléments d'analyses, d'autres événements vont être amenés à repenser le territoire tourangeau et à son processus de gouvernance, au premier rang duquel les élections présidentielles de 2012 et les municipales de 2014 semblent revêtir.

¹ *Ibid.*, paragraphe 4

² Nous évoquons ici la communauté d'agglomération et non le statut de pôle métropolitain susceptible de lui être conféré dans les années à venir et dont les dispositions réglementaires relatives au mode de gouvernance n'ont pas fait l'objet d'une analyse approfondie.

4. Des enjeux démocratiques importants

L'élection du candidat socialiste François Hollande à la tête de l'Etat marque un tournant dans l'organisation des territoires français. D'une part, son élection face au candidat sortant, Nicolas Sarkozy, bouleverse les orientations prises par l'Etat depuis 5 ans avec le lancement de la réforme des collectivités locales et, d'autre part, celle-ci devrait être abrogée par le nouveau chef de l'Etat, engageant parallèlement de nouvelles dispositions en matière de décentralisation : *« J'engagerai une nouvelle étape de la décentralisation en associant les élus locaux. Je ferai voter une loi sur le renforcement de la démocratie et des libertés locales. Elle prévoira notamment l'abrogation du conseiller territorial et la clarification des compétences. Un pacte de confiance et de solidarité sera conclu entre l'État et les collectivités locales garantissant le niveau des dotations à leur niveau actuel. Je réformerai la fiscalité locale en donnant plus d'autonomie aux communes, aux départements et aux régions, en contrepartie d'une plus grande responsabilité. Une véritable péréquation sera mise en œuvre¹ ».*

Ces modifications législatives, si elles s'avèrent effectives, apporteront des changements sur la manière dont les discussions s'articuleront entre les collectivités et les services de l'Etat. Le renforcement des forces locales induiraient une baisse d'influence des préfetures. Ceci permettrait aux collectivités de prendre le temps pour réfléchir à leur avenir commun, prenant le contre-pied des échéances, jugées courtes, fixées par le précédent gouvernement. Ce constat porte la question du devenir de la CCV et des communes souhaitant rejoindre Tour(s) Plus, au même titre que les interrogations vis-à-vis du pôle métropolitain. L'élection du nouveau président étant récente, il est difficile de dessiner le contour des orientations concrètes qui seront prises par le nouveau gouvernement et donc présomptueux de préjuger des réponses induites.

Enfin, les élections municipales de 2014 vont également revêtir d'important enjeux puisque les questions intercommunales vont faire l'objet d'un intérêt particulier, surtout au regard des débats relatifs à l'organisation des territoires qui ont jalonné le dernier quinquennat. Le cas de Ballan-Miré en 2008 est d'ailleurs révélateur puisque l'opposition entre les deux candidats sur l'entrée au non au sein de Tour(s) Plus a conduit le candidat qui y était favorable, Laurent BAUMEL, à conduire une politique désormais légitime aux yeux de tous. Ainsi, au sein de la Communauté de Communes du Vouvrillon où les communes sont divisées au même titre que la population, les questions sur le devenir de la structure intercommunale actuelle et les perspectives de rattachement ensuite revêtiront de forts enjeux si les volontés actuelles ne se concrétisent pas avant cette échéance.

¹ Selon le programme du candidat socialiste à la présidentielle, point 54.

CONCLUSION

En 50 ans, la coopération intercommunale à l'échelle de l'agglomération tourangelle a revêtu de nombreuses formes administratives mais n'a été portée que par deux personnalités politiques différentes dans la manière dont ils les ont gérées. L'analyse historique et institutionnelle montre à quel point la gouvernance a évolué au gré des besoins, des institutions et des acteurs et qu'elle est désormais davantage partagée par ces derniers.

Tout d'abord, le territoire, comme socle d'exercice de la gouvernance, a évolué dans la manière dont il a été approprié par des acteurs interdépendants, intégrant des besoins et enjeux nouveaux dans un monde où les frontières s'estompent et dont les problématiques sont différentes. Celles du logement, de l'environnement et plus généralement du développement durable s'additionnent au développement des réseaux de communication qui nécessite une approche supracommunale pour les appréhender.

Ensuite, le conditionnement étatique dans l'organisation territoriale français a induit la manière dont les structures répondaient à ces nouveaux enjeux et la façon dont les acteurs interagissaient. Les logiques fusionnelles des années 1950 axées sur des villes-centres ont laissé place à des réformes conférant davantage d'autonomie aux collectivités. Il en a résulté une démarche réformatrice davantage axée sur l'incitation que sur l'autorité avec l'application de la loi Chevènement en 1999.

Les élus locaux ont donc joué un rôle important dans l'évolution de ces politiques. D'une part, parce que « l'esprit de clocher » souvent décrié par l'Etat a contraint celui-ci à repenser ses orientations. D'autre part, parce que la réappropriation des structures législatives par des personnalités politiques propres conduit à un mode de gestion spécifique de ces organisations. En cela, Jean Royer et Jean Germain se distinguent en tout point puisque la vision centralisatrice du premier s'est opposée à la vision d'agglomération du second.

En définitive, au regard du postulat initialement établi, la gouvernance s'exerçant au sein des instances intercommunales a évolué de manière significative au cours des 50 dernières années. Ceci se traduit par un passage d'une gouvernance particulièrement centralisée, dont le poids de la ville de Tours excédait celui des communes périphériques, à une gouvernance davantage partagée, avec une représentation de la ville de Tours minorée bien qu'encore particulièrement influente.

Toutefois, bien que l'approche soit différente, tant du point de vue du législateur que dans la gestion intrinsèque au territoire par les édiles tourangeaux, la vision d'expansion semble persister. À la différence que, désormais, c'est sont les échelles d'agglomérations qui prévalent sur les dynamiques communales d'autrefois. Ce qui ne manque pas d'attirer de vives contestations. L'accession au pouvoir de François Hollande, conduisant des propositions en rupture avec le président sortant, combinée aux élections municipale de 2014 vont impacter sur la manière dont les logiques communautaires vont s'exprimer.

BIBLIOGRAPHIE

Références littéraires

- ❖ BERTRAND N., GORGEU Y., MOQUAY P., « *Intégration des formes de proximité dans la gouvernance locale* », Les 3e journées de la proximité Nouvelles Croissances et Territoires, Paris, 13-14 décembre 2001, 18 p.
- ❖ LE BERRE M. *et al.*, « *Territoire* », Encyclopédie de géographie, Chap. 32, 1992.
- ❖ CHOAY F. et P. MERLIN P., « *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* », 3^{ème} édition (2000) pp. 822-823.
- ❖ DE GAULLE C., « *Mémoires de guerre – L'appel : 1940-1942* », tome 1, Plon, 1954
- ❖ DESAGE F., GUERANGER D., « *La politique confisquée, sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », Editions du croquant, Clamecy, 2011
- ❖ FORTIER M., « *La construction d'un espace commun d'action. Le cas de l'agglomération tourangelle (1959-2003)* », Territoire et convention, Université de Tours, 2003.
- ❖ FAURE A., « *Dynamiques intercommunales, leadership et territoire : le pouvoir local change-t-il les politiques publiques ?* », Sciences de la Société, n° 53, mai 2001, pp. 11-24.
- ❖ GUERANGER D., « *Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR* », Politiques et Management Public, volume 18, n°3, septembre 2000, pp. 121-134
- ❖ LELOUP F. *et al.*, « *La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?* », 2005/4 vol.7 pp. 321-332.
- ❖ LUSSAULT M., « *Tours : images de la ville et politique urbaine* », Collection sciences de la ville, Maison des sciences de la ville – Université François-Rabelais, Tours, 1993
- ❖ OUDOT D., « *La ville est ses périphéries, un conflit inévitable ?* », L'Harmattan, Condé-sur-Noireau, 2011.
- ❖ PLANTEY A., « *Une certaine idée de l'Etat* », Espoir n°108, 1996.
- ❖ STECKEL M-C., « *Un pouvoir en trompe-l'œil* », Revue française de droit constitutionnel, 2005, n°61, p.19-33.

- ❖ VEDRENNE B., « *Accueil de l'œuvre Mo N'art dans la ville de Tours* », Atelier option de Polytech'Tours, 2012.
- ❖ VIRASSAMY C., « *Vers un paysage intercommunal* », DATAR, 2002.

Entretiens

- ❖ Entretien n°1 : Monsieur Laurent BAUMEL, maire de la commune de Ballan-Miré et membre du bureau communautaire de Tour(s) Plus, 18 février 2012.
- Entretien n°2 : Madame Marie-France BEAUFILS, maire de la commune de Saint-Pierre-des-Corps et vice-présidente déléguée aux équipements sportifs et culturels au conseil communautaire de Tour(s) Plus, 10 février 2012.
- Entretien n°3 : Madame Mélanie FORTIER, ingénieur au sein du service Espace Verts de la commune de Tours, 2 mars 2012.
- Entretien n°4 : Monsieur Gilbert HELENE, maire-adjoint de la commune de Saint-Cyr-sur-Loire et délégué titulaire au conseil communautaire de Tour(s) Plus, 27 janvier 2012.
- Entretien n°5 : Monsieur Philippe LACAÏLE, Directeur Général des Services de la ville de Tours et de la communauté d'agglomération de Tour(s) Plus, 10 février 2012.
- Entretien n°6 : Monsieur Jean-Marie METAIS, maire de la commune de Villandry et membre du bureau communautaire de Tour(s) Plus, 2 mars 2012.
- Entretien n°7 : Monsieur Alain MICHEL, maire de la commune de La Riche et vice-président délégué à l'habitat et à la politique de la ville, 17 février 2012.
- Entretien n°8 : Monsieur Christian POUGET, secrétaire général de la Préfecture d'Indre-et-Loire, 24 février 2012.
- Entretien n°9 : Monsieur Jackie SOULISSE, maire de la commune de Parçay-Meslay et vice-président au sein de la communauté de communes du Vouvrillon, 3 février 2012.

Articles de presse et documents administratifs

- ❖ Consultations des procès-verbaux, des compte-rendu de réunions et des arrêtés préfectoraux relatifs au District Urbain, Archives Historiques de Tours, 1958-1964.
- ❖ Consultations des procès-verbaux, des arrêtés préfectoraux et des lettres des maires de Tour(s) Plus avec la préfecture, Archives Contemporaines de Tours, 1991-2000.
- ❖ « *Les cahiers de la fonction publique et de l'administration* », n° 75,

décembre 1989, p. 15.

- ❖ « *Nouvelle République du Centre Ouest* », articles : 1959-2012.
- ❖ Préfecture d'Indre-et-Loire, « *Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale entre Indre-et-Loire* », présenté à la Commission Départemental de Coopération Intercommunale, 2 mai 2001.
- ❖ ROYER J., « *Une heureuse association* », l'Espoir, 7 Novembre 1959.
- ❖ « *Tours-Actualité* », lettre municipale d'information, n°17 et 18, 1988.

TABLE DES MATIERES

Avertissement	2
Formation par la recherche et projet de fin d'études	5
Remerciements	6
Introduction	7
Sommaire	8
Partie 1 : Le défi de mesurer le degré de coopération du territoire tourangeau	10
1. Intérêt du territoire d'étude.....	11
2. Comment situer la gouvernance sur le territoire tourangeau ?	12
2.1. Deux angles de perception : entre mode centralisé et mode partagé	12
2.2. La monographie comme axe de recherche	13
3. La gouvernance territoriale : un concept réapproprié selon trois niveaux de référence	13
3.1. Une notion utilisée dans l'aménagement des territoires	14
3.2. Qu'est-ce que la gouvernance territoriale ?	15
Partie 2 : Trois niveaux d'interprétation de la gouvernance	16
1. Le territoire comme champ d'application de la gouvernance	17
1.1. Définition du territoire d'action	17
1.2. Tours une ville au caractère historique	18
1.3. Un territoire face à de nouveaux besoins	19
1.3.1. La transformation de Tours au travers de grands projets.....	20
1.3.2. L'essor des communes satellites	20
1.3.3. La création d'un bassin de vie	21
2. Le conditionnement du territoire confronté aux volontés de l'Etat.....	21
2.1. L'Etat comme centralisateur du territoire.....	22
2.1.1. Le Grand Tours, une tentative d'après-guerre avortée	22
2.1.2. L'Echec du District Urbain de 1959	23
2.2. Entre réflexion pour un territoire global et morcellement des compétences.....	24
2.2.1. Une vision plus globale du territoire tourangeau par l'Etat.....	24
2.2.2. Les syndicats : réponse efficace à un besoin de territoire	24
2.3. Les lois de décentralisation : une prise d'autonomie pour les acteurs locaux	26

2.4. Les lois réformatrices des syndicats	27
2.4.1. Le premier pas vers un regroupement intercommunal	27
2.4.2. Deux réformes fondamentales pour le paysage intercommunal : les lois de 1992 et 1999.....	28
2.5. Vers une nouvelle extension intercommunale : la métropole.....	29
2.5.1. La mutualisation des services : facilité économique mais perte de repères.....	29
2.5.2. L'élargissement de Tour(s)Plus vers une métropole	30
3. Appropriation locale de la structure et des différentes formes administratives.....	31
3.1. Regard local sur la suprématie de la ville-centre.	31
3.1.1. « Tourangeau », quelle identité derrière ce mot ?	31
3.1.2. La communauté d'agglomération : un support au rayonnement de la ville-centre.....	32
3.2. Entre Indépendance et réconciliation pour un territoire uni.....	32
3.2.1. Les villes satellites de Tours : un dialogue continu au cours des décennies.....	32
3.2.2. Des communes intégrées plus tardivement.....	33
3.2.3. Le repli des territoires en intercommunalités défensives.....	33
3.2.4. Le revirement de la communauté de communes de la Confluence	35
3.2.5. Le vouvrillon : une intercommunalité fragmentée	35
4. Deux visions du territoire tourangeau dans une même perspective	37
4.1. Les déclinaisons intercommunales en faveur de Tours	37
4.1.1. Le District Urbain comme catalyseur des fusions communales.....	37
4.1.2. L'échec d'une politique de réglementation intercommunale.....	39
4.1.3. Jean Royer : une personnalité controversée.....	40
4.2. Un rééquilibrage dans le partage intercommunal	42
4.2.1. Le SIVOMAT : une tentative de réconciliation	42
4.2.2. Tour(s) Plus : un dispositif incitatif pour une réelle coopération.....	43
4.2.3. Jean Germain : une politique plus consensuelle mais un caractère affirmé.....	45
4.3. Une intercommunalité autour de projets communs	47
4.3.1. Retour sur l'influence de l'Etat dans les visions communautaires.....	47
4.3.2. La perspective d'un projet commun	48
PARTIE 3 : Une coopération intercommunale pour quelles perspectives ?	50
1. Un rassemblement intercommunal réussi	51
2. Une nouvelle réforme contestée	52
3. Un pôle métropolitain en ligne de mire ?	53
4. Des enjeux démocratiques importants	54
Conclusion.....	55
Bibliographie.....	57
Table des matières	60
Annexes	62

Annexe 1 : Répartition des logements selon la période de construction dans les communes de l'aire urbaine de Tours en 1999

Source : « ménages et logements » INSEE

Part des logements construits avant 1948

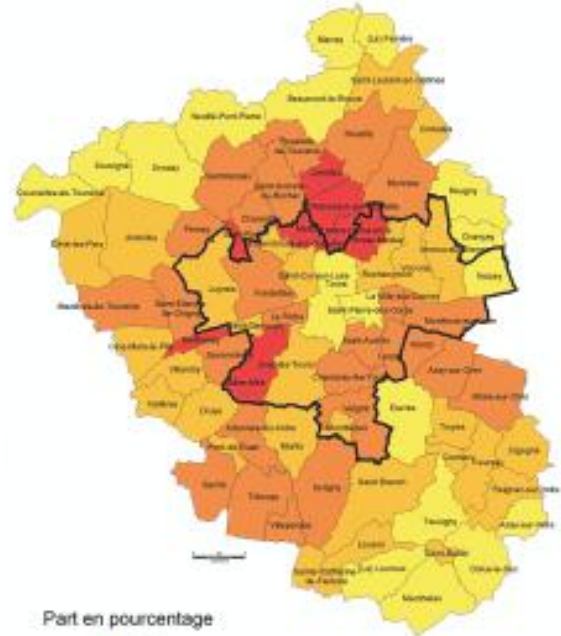


Part en pourcentage

- 4 - 30
- 30 - 50
- 50 - 60
- 60 - 83

Pôle urbain

Part des logements construits après 1981



Part en pourcentage

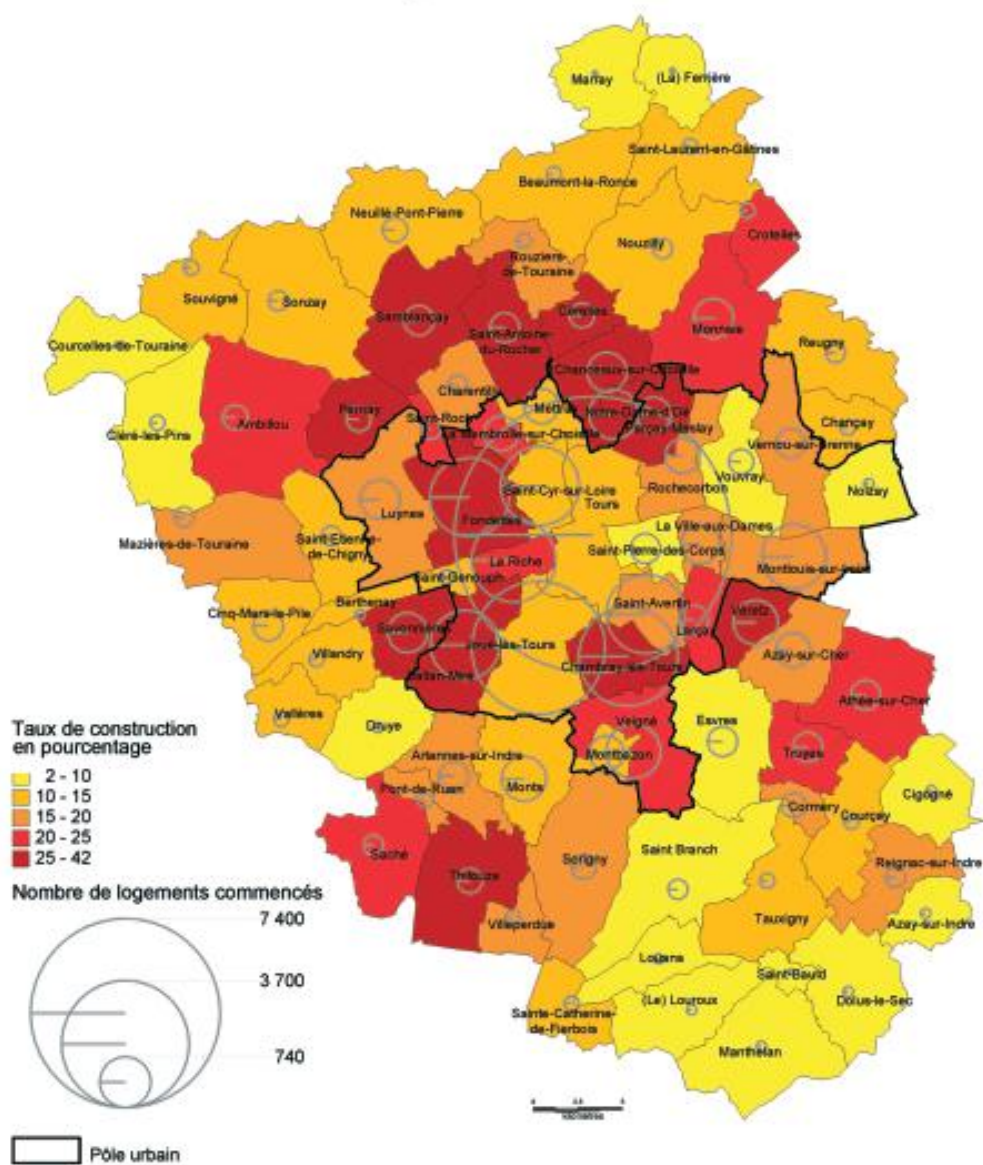
- 7 - 20
- 20 - 30
- 30 - 40
- 40 - 47

Pôle urbain

Annexe 2 : Logements commencés et taux de construction sur la période 1991-2000

Source : INSEE

Logements commencés et taux de construction sur la période 1991 - 2000



Source : INSEE, DRE
Réalisation : Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours, 06/01

Annexe 3 : Récapitulatif des différents syndicats de Tours en 1996

Source : Archives contemporaines de Tours

...maires souhaitent que la création effective de cette structure intervienne le 1er janvier 1996.

C'est pourquoi, les membres de la C.D.C.I. sont informés d'ores et déjà de ce projet de création.

INTERCOMMUNALITE EXISTANTE

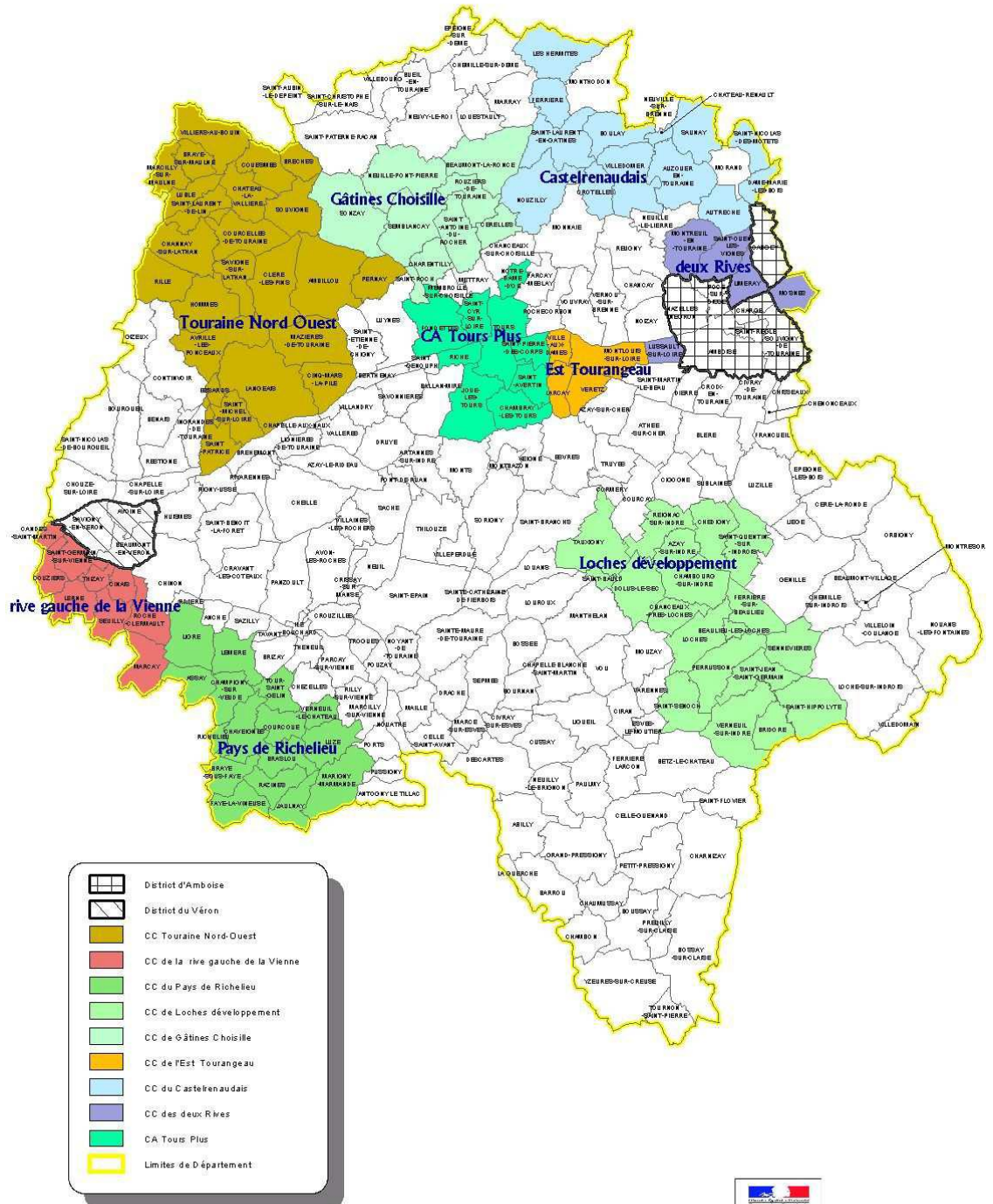
S.I. d'études et de programmation de l'agglomération tourangelle <i>Tours, Joué les Tours, St Cyr s/Loire, St Avertin, Chambray les Tours, St Pierre des Corps, La Riche</i>	7 24
S.I. des transports en commun de l'agglomération tourangelle <i>Joué les Tours, St Cyr s Loire, St Avertin, Chambray les Tours, St Pierre des Corps, La Riche</i>	6 18
S.I. d'électricité d'Indre-et-Loire <i>Joué les Tours, St Cyr s Loire, St Avertin, Chambray les Tours, St Pierre des Corps, La Riche</i>	6 112
Syndicat mixte d'assainissement pour l'agglomération tourangelle <i>Tours, Joué les Tours, St Cyr s Loire, SIVOM St Avertin-Chambray les Tours, St Pierre des Corps</i>	6 12
Syndicat mixte d'alimentation en eau potable de l'agglomération tourangelle <i>Tours, Joué les Tours, St Avertin, Chambray les Tours, St Pierre des Corps</i>	5 12
S.I. des infrastructures de communication et de circulation dans l'agglomération tourangelle <i>Tours, Joué les Tours, St Avertin, Chambray les Tours</i>	4 23
S.I. du cadre et de la qualité de vie de l'agglomération tourangelle <i>Tours, Joué les Tours, St Avertin, Chambray les Tours</i>	4 20
S.I. du Cher Canalisé <i>Tours, St Avertin, St Pierre des Corps</i>	3 15
S.I. pour la destruction des ordures ménagères de Joué les Tours <i>Joué les Tours, St Avertin, Chambray les Tours</i>	3 9
S.I.C.A.L.A. <i>St Avertin, St Pierre des Corps, La Riche</i>	3 66
S.I. de curage et d'entretien du Petit Cher <i>Tours, Joué les Tours, St Avertin,</i>	3 4

SI pour la surveillance des cavités souterraines et des masses rocheuses instables <i>Tours, St Avertin</i>	2/57
S.I. des eaux de St Symphorien - St Cyr sur Loire et Ste Radegonde <i>Tours, St Cyr s/Loire</i>	2.2
S.I. d'assainissement du nord de l'agglomération tourangelle <i>Tours, St Cyr s/Loire</i>	2.6
S.I. pour l'entretien du ruisseau "Le Filet" <i>Tours, St Pierre des Corps</i>	2.8
S.A.T.E.S.E. <i>Joué les Tours, Chambray les Tours</i>	2
S.I.V.O.M. de St Avertin - Chambray les Tours <i>St Avertin - Chambray les Tours</i>	2.2
S.I. de réalisation du centre international de logistique et de transports <i>Tours</i>	1.3
S.I. de la voie de Tours à Parçay-Meslay, par Rochecorbon <i>Tours</i>	1.3
S.I. de la caserne de gendarmerie de Joué les Tours <i>Joué les Tours</i>	1.6
S.I. pour le curage et l'entretien de la Choisille <i>St Cyr s/Loire</i>	1.17
S.I. pour la gestion des C.E.S. <i>St Cyr s/Loire</i>	1.6
Syndicat mixte La Rabelais <i>St Cyr s/Loire</i>	1.2
S.I. d'études et de réalisation de la Z.I. du Bois des Plantes <i>St Pierre des Corps</i>	1.2
S.I. pour le ramassage et la destruction des ordures ménagères du canton de Tours Est <i>St Pierre des Corps</i>	1.4

Annexe 4 : Répartition des Etablissements publics de coopération intercommunale dotée d'une fiscalité propre en Indre-et-Loire au 13 janvier 2000

Source : Préfecture d'Indre-et-Loire

INTERCOMMUNALITÉ - Établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre (situation au 13 octobre 2000)



	District d'Amboise
	District du Vêron
	CC Touraine Nord-Ouest
	CC de la rive gauche de la Vienne
	CC du Pays de Richelieu
	CC de Gâtines Choissille
	CC de l'Est Tourangeau
	CC du Castelrenaudais
	CC des deux Rives
	CA Tours Plus
	Limites de Département

0 10 Kilomètres



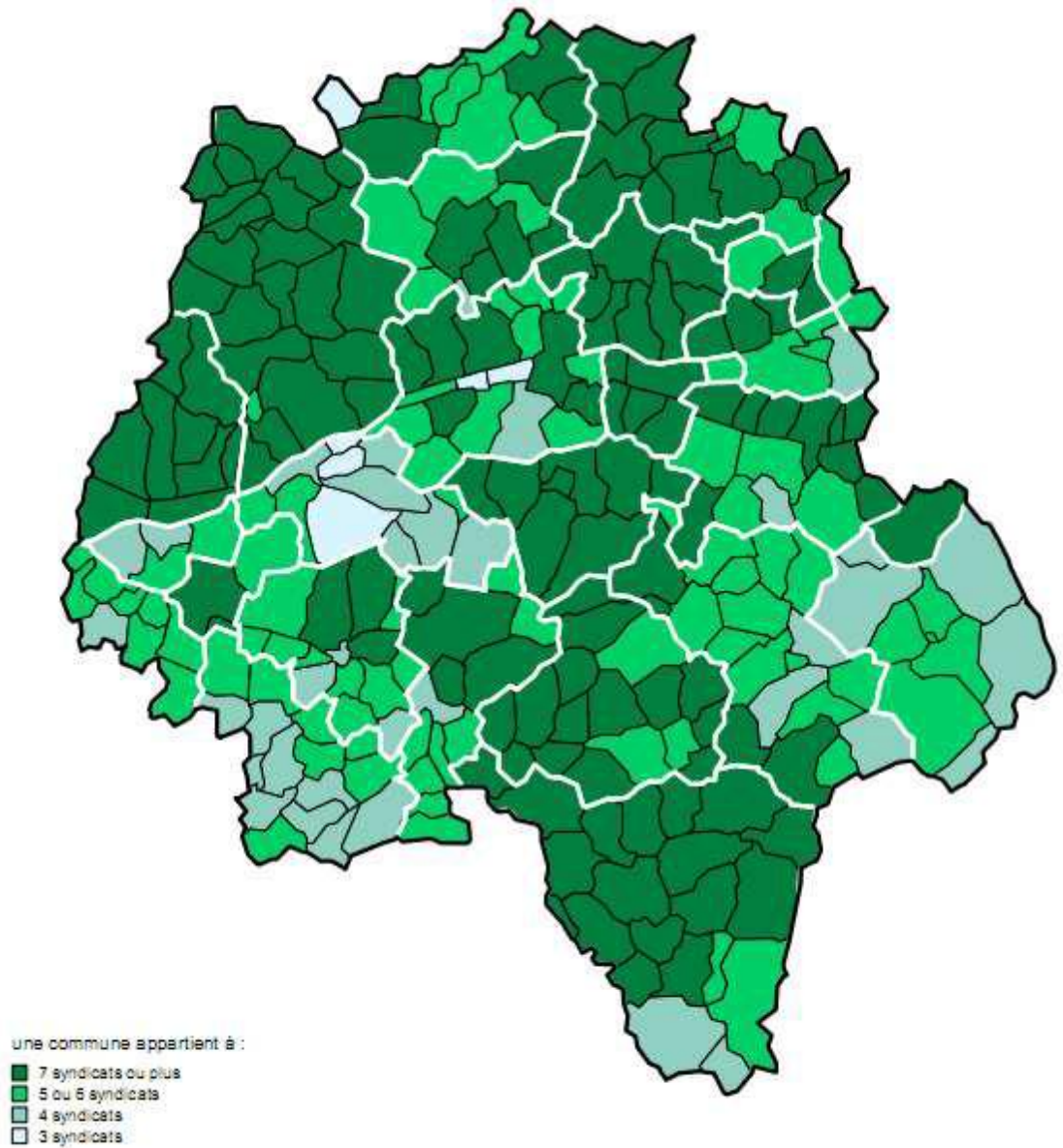
20/09/2005

Copyright IGN

Annexe 5 : Répartition des Etablissements publics de coopération intercommunale dotée d'une fiscalité propre en Indre-et-Loire le 1 janvier 2010
 Source : Préfecture d'Indre-et-Loire

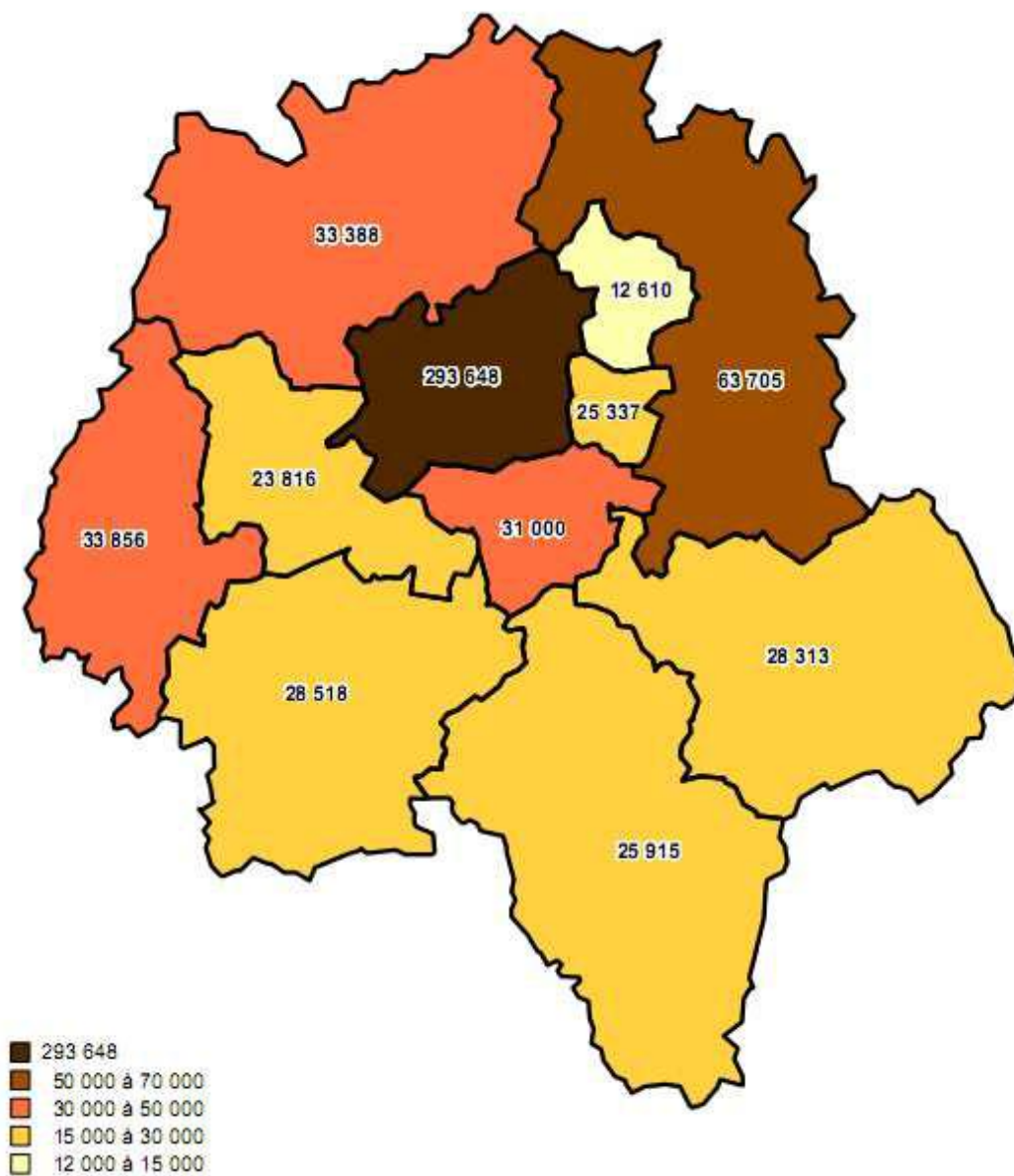


Annexe 6 : Nombre de structures intercommunales par communes dans le département d'Indre-et-Loire en 2011
Source : Préfecture d'Indre-et-Loire



Annexe 7 : Le découpage intercommunal initialement prévu sur le département d'Indre-et-Loire par la préfecture et population associée

Source : Préfecture d'Indre-et-Loire



Annexe 8: Extrait des délibérations du conseil municipal de Saint-Pierre-des-Corps du 27 juin 2011, s'opposant au SDCI
Source : Commune de Saint-Pierre-des-Corps

REPUBLIQUE FRANCAISE
LIBERTE - EGALITE - FRATERNITE

DEPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE - ARRONDISSEMENT DE TOURS
CANTON DE SAINT-PIERRE-DES-CORPS

VILLE de SAINT-PIERRE-DES-CORPS

**EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL**

Séance du 27 JUIL 2011

L'an deux mille onze

à 20 heures 00

Le Conseil Municipal de SAINT-PIERRE-DES-CORPS,
légalement convoqué s'est assemblé au lieu ordinaire de ses séances,
sous la Présidence de Marie-France BEAUFILS, Maire

Présents : BEAUFILS M-F. - BELNOUE M. - GAUTHIER C. - LACHAIZE R. -
NOLLET F. - CHIPOT J-P.. - HENRIQUES S. - RIMBERT D. - LE STUM S. -
BOUHOUDIN D. - PAIRIS J. - DAVID A. - GUELMAMI M. - CHAFIOL C. -
MESMIN M - MORIN M. - JENIN L. - GINET J. - DEROUBAIX G. - LE BIHAN
J-M. - BOURBON P - PRINET C.

formant la majorité des membres en exercice.

Excusés : A. LE BONHEUR (Procuration à R. LACHAIZE)
M-N BERNIER (Procuration à D. BOUHOUDIN)
D. MENIER (Procuration à M. MESMIN)
S. YAZID (Procuration à M-F. BEAUFILS)
P. PAIRIS (Procuration à J. PAIRIS)
J-M. PICHON (Procuration à S. HENRIQUES)
M. PAQUET (Procuration à G. DEROUBAIX)

Absents : M. KOUBA - M. NEMESIEN - W. SCHWARTZ. H. BERTHOMIERE

Secrétaire : D. BOUHOUDIN

Le nombre de Conseillers Municipaux en exercice est de 33

Certifié exécutoire par le Maire,
compte tenu de la réception
en Préfecture, le 30 JUIL 2011
de la publication, le 28 JUIL 2011
et de la notification, le 05 AOUT 2011

(Voir texte au verso)

EXTRAIT DE LA DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL

du LUNDI 27 JUIL 2011

N° 196/2011



Objet : Avis à donner sur le projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale

Mme le Maire rappelle à l'Assemblée qu'un des objectifs affichés de la Loi du 16 décembre 2010 vise à « *simplifier et clarifier le paysage institutionnel français* ». Le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale constitue un des outils au service de la Loi. Il prend la forme d'un document de prescriptions identifiant chaque structure concernée et accompagné d'orientations. Les dispositions principales de ce schéma, décrites à l'article 35 de la Loi sont :

- ✓ l'intégration des communes isolées au sein d'EPCI à fiscalité propre,
- ✓ la constitution d'EPCI regroupant au moins 5 000 habitants,
- ✓ la suppression des enclaves et discontinuités territoriales,
- ✓ l'amélioration de la cohérence des périmètres en prenant en compte les unités urbaines, les bassins de vie et périmètres des SCOT,
- ✓ l'accroissement de la solidarité financière entre les structures,
- ✓ la simplification des structures en matière d'aménagement de l'espace et de protection de l'environnement,
- ✓ la réduction du nombre de syndicats par la dissolution de syndicats devenus obsolètes ou sans objet et la reprise des compétences des syndicats par les EPCI à fiscalité propre.

Le projet de Schéma élaboré par le Préfet a été présenté à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale, dont Mme le Maire est membre au titre des communes les plus peuplées du Département, le 02 mai dernier. Les Conseils Municipaux des Communes et les organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés disposent d'un délai de 3 mois pour formuler un avis. Ces avis sont transmis à la CDCI, laquelle a un délai de 4 mois pour se prononcer. Les propositions de modifications de la CDCI adoptées à la majorité des 2/3 de ses membres sont intégrées obligatoirement. Le Schéma devrait être adopté au 31 décembre 2011.

Mme le Maire souligne que tous les élus ont pu consulter le projet de Schéma sur le site de la Préfecture. Elle rappelle qu'elle a invité l'ensemble des Conseillers Municipaux de Saint-Pierre-des-Corps à débattre du sujet en Commission Générale, le 21 juin dernier. Au cours de cette rencontre, elle a exposé les principales dispositions du projet de Schéma.

Suite à cette réflexion, les points suivants sont soulignés:

1. Un déficit de démocratie dans la démarche

Il est regrettable que ce dossier n'ait fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les élus. Comme l'ont exprimé nombre d'entre eux, le projet semble avant tout technocratique. Les délais impartis aux collectivités, EPCI et syndicats mixtes concernés pour exprimer un avis, sont bien trop courts d'autant qu'ils intègrent pour une bonne part les congés d'été, ce qui serait d'ailleurs contesté dans d'autres procédures. Enfin, la précipitation imposée par le calendrier exclut de fait toute implication possible des habitants sur un sujet qui les concerne pourtant directement.

2. Des projections financières qui peuvent interroger

Parmi les propositions, il est envisagé à la faveur de regroupements, de réduire le nombre d'EPCI à fiscalité propre de 23 à 11. La DGF globale augmenterait du fait des fusions, « l'effet périmètre », de + 4 487 723 €. De plus, avec un Coefficient d'Intégration Fiscale qui serait porté à 0,5, « l'effet prise de compétences », entraînerait une hausse de cette DGF de + 12 334 418 €, soit au total, une progression de la DGF globale attendue de + 16 822 141 €.

Or, les ministres l'ont confirmé au Parlement, aucune dotation budgétaire spécifique n'est prévue pour financer ces augmentations. Il faut donc s'attendre à ce que ces crédits soient prélevés sur l'enveloppe des dotations d'Etat vers les collectivités, elle-même gelée, au détriment vraisemblablement des communes.

En outre, pour augmenter le C.I.F., ne faudra-t-il pas diminuer les reversements des EPCI aux communes ou augmenter la fiscalité des ménages ? L'incitation budgétaire au regroupement est donc discutable et aléatoire.

3. Un avis à donner sur la globalité du schéma

L'ampleur du dossier incite à limiter ses remarques au seul examen de sa situation. Pourtant, le Conseil Municipal est bel et bien invité à donner un avis sur l'ensemble du Schéma. Ainsi, plusieurs remarques sont formulées :

✓ Le projet propose l'intégration à Tour(s)plus des communes demandeuses de Chanceaux sur Choisille, Parçay-Meslay et Rochecorbon. Que deviennent les 5 communes restantes de la Communauté de Communes du Vouvrillon et leurs 12 610 habitants ? Une proposition sérieuse et viable doit leur être présentée.

✓ La fusion des communautés de communes d'Amboise, Bléré, des Deux Rives et Château-Renault semble manquer d'unité et de proximité.

✓ De la même manière, l'union des communautés de la Touraine Sud et du Grand Ligueillois constitue une entité spatiale importante avec des communes distantes de près de 80 kms. De plus, il y a nécessité d'harmoniser les compétences entre les communautés pas nécessairement similaires.

✓ En ce qui concerne les propositions relatives à la ressource en eau, il est proposé de se caler sur la compétence déjà exercée ou envisagée par les EPCI après fusion. Dans ces conditions, il est étonnant de maintenir la ville de Tours autonome, hors communauté.

✓ D'une manière plus générale, quid des situations des personnels territoriaux concernés par les fusions ?

4. Les dangers d'un pôle métropolitain

Le pôle métropolitain est défini comme un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain, en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des établissements publics de coopération intercommunale qui composent le pôle et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L1231-10 à L1231-13 du code des transports, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional.

Le Préfet préconise la création d'un pôle métropolitain qui serait composé de Tour(s)plus étendu aux communes de Chanceaux sur Choisille, Parçay-Meslay et Rochecorbon, des communautés de communes du Val de l'Indre, de l'Est Tourangeau et du Vouvrillon (les 5 communes restantes), soit un total de 362 595 habitants. L'initiative de création en revient aux organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, seules entités à pouvoir le composer. Les règles de fonctionnement sont celles des syndicats mixtes fermés.

Le premier commentaire qui s'impose, c'est qu'en fait de simplification du « millefeuille » administratif, on arriverait à créer une couche décisionnelle supplémentaire, toujours plus éloignée des habitants.

En outre, on note que les compétences dévolues au pôle se traduisent par un affaiblissement du département et de la région.

Ce dispositif, comme celui de la métropole, illustrent la volonté de l'Etat de mettre en place des structures importantes aux compétences élargies, empruntées aux départements et régions, et éloignées des citoyens. Dans la logique de la création du conseiller territorial, on prépare ainsi la disparition du département, puis celle de la commune en affaiblissant leurs compétences et en poursuivant la mise en œuvre de la Révision Générale des Politiques Publiques.

Il serait illusoire de penser que la dimension des structures est nécessairement un gage d'efficacité. Cela pose au contraire la question de la bonne gouvernance et du poids de la technocratie. C'est une mise en cause de la vie démocratique, de la participation des citoyens aux choix qui les concernent.

Des collaborations entre communautés demeurent toujours possibles dans une logique de projet.

Au vu de l'ensemble de ces remarques,

Le CONSEIL MUNICIPAL, après en avoir délibéré,

EMET un avis négatif sur le Schéma Départemental de Coopération Intercommunale,

PROPOSE l'abandon du projet de pôle métropolitain,

RECLAME un délai supplémentaire d'au moins 6 mois afin de pouvoir présenter des propositions qui prennent en compte les besoins des habitants, notamment dans le domaine de l'eau potable.

Fait et délibéré en Mairie de Saint-Pierre-des-Corps,
les jour, mois et an que dessus,

Ont signé au registre les membres présents.

Pour expédition conforme
Saint-Pierre-des-Corps
Le 28 juin 2011

Le Maire

Pour le Maire,
L'Employé Municipal délégué,

POUR	26	
CONTRE	-	
ABST.	3	deux - Leblan Paquet



D. GIRAUD

*Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés*

*Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement*

Département Aménagement
35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
Mathilde GRALEPOIS

Anne-Laure BRIET
Florian RISPAL
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2011-2012

Histoire de la construction de l'intercommunalité tourangelle : d'une gouvernance centralisée à une gouvernance partagée

Résumé :

En cinquante ans, la **coopération intercommunale** sur le **territoire tourangeau** a revêtu de nombreuses formes d'expression mais n'a été portée que par deux personnalités politiques : Jean Royer et Jean Germain qui se sont succédés à la mairie de Tours. Le processus de **gouvernance** inhérent aux collaborations intercommunales a évolué au gré d'enjeux nouveaux, des volontés réformatrices de l'Etat dans la mise en place de **structures administratives** et dans les **jeux d'acteurs** locaux dans l'appropriation desdites structures. Une question se pose : comment cette notion a-t-elle évolué sur le territoire et comment se caractérise-t-elle ? Au regard d'une analyse historique et institutionnelle propre au fonctionnement de l'agglomération tourangelle, il apparaît un changement flagrant dans le processus de gouvernance : autrefois centralisé sur le développement de **Tours**, désormais mieux partagé par l'ensemble des acteurs constitutifs de l'assemblée communautaire. Toutefois, il demeure une **vision expansionniste** persistante, s'exprimant dorénavant à une échelle supracommunale. L'arrivée d'un nouveau président à la tête de l'Etat combinée enjeux électoraux des municipales de 2014 vont conditionner la manière dont les desseins communautaires vont être conduits.

Mots-clés : coopération intercommunale, gouvernance, territoire tourangeau, structure administrative, jeux d'acteurs, Tours, vision expansionniste.