

LES ECHELLES POLITIQUES
Etat, pouvoir local et territoire dans la construction de
nouvelles institutions métropolitaines en France

Emmanuel Négrier

Communication au colloque « La gouvernance métropolitaine : recherche de cohérence dans la complexité », 17^{èmes} Entretiens Jacques Cartier, Montréal, 4-9 octobre 2004

INTRODUCTION

La question des échelles de gouvernement métropolitain revient à l'ordre du jour après avoir été pendant longtemps neutralisée par un débat stérile entre deux conceptions idéologiques opposées. La première désignait des tenants d'une réforme du gouvernement urbain pour s'adapter à la hauteur des nouvelles dynamiques urbaines (courant de la réforme incarnée par l'article célèbre de Robert Wood, *1400 governments*, (Wood 1961), et considérait la fragmentation politique et institutionnelle comme la principale cause des problèmes urbains. La seconde tendance visait au contraire à faire de cette fragmentation le principe dynamique de la résolution des problèmes urbains, par le fait qu'une telle fragmentation favorisait les mécanismes et stratégies concurrentielles, sur la base de choix individuels (Ostrom et al 1961). Ce débat fut stérile pour deux raisons. Il était d'abord fondé sur des préférences de type idéologique (réforme contre *public choice*) qui, chacune, pouvait et peut encore trouver des illustrations empiriques pour s'opposer (Stephen et Willstrom 2000, Jouve et Lefèvre 1999, Négrier 2003a). Mais, en second lieu, ce débat s'est avéré en décalage avec les pratiques, notamment en Amérique du Nord, puisqu'on a pu assister, ces dernières années, à des stratégies très proches de l'esprit de la réforme de la part de gouvernement pourtant néolibéraux, tandis que des gouvernements néo-conservateurs optaient pour des orientations clairement libérales, proches du public choice (Keil 2000).

Le regain du débat académique sur la question des échelles gouvernementales a de multiples causes dans la plupart des pays occidentaux. La première est liée au développement, dans plusieurs pays, de politiques nationales ou régionales qui visent à la constitution de nouvelles institutions métropolitaines (Jouve et Lefèvre 2002, Négrier 2002, Négrier et Baraize 2001, Hlepas 2002, Latendresse 2002). L'ensemble de ces politiques réactive donc une discussion sur le « bon niveau » d'action territoriale, ainsi que sur les différents scénarios d'institutionnalisation de ce niveau métropolitain. La seconde raison, complémentaire de la première, est liée au fait que ce débat s'inscrit dans un contexte de globalisation, où l'Etat est réputé perdre en capacité d'imposer sa propre stratégie de territorialisation. Cette perte est en partie liée aux terrains nationaux soumis à l'observation. La sociologie urbaine nord-américaine avait depuis longtemps montré que l'Etat pouvait être considéré comme une arène où s'opposaient sans fin des fractions en lutte pour le contrôle de ressources de pouvoir à l'occasion des enjeux territoriaux (R.W.Cox 1981). Ce type d'approche est plus récent en Europe (Jessop 1990), où la croyance en l'unité de l'Etat demeurait plus forte, malgré la multiplication de contre-exemples empiriques. C'est sous l'angle de l'internationalisation des Etats-nations (Glassman 1999) et de leur « recalibrage » à l'échelle territoriale que le lien s'est opéré entre la fragmentation politique des Etats et l'examen de leurs tentatives de

reconfiguration territoriale. Les succès très relatifs de ces tentatives, ainsi que les différences persistantes dans les politiques suivies ont mis en évidence les constats suivants :

- la bonne échelle de gouvernement métropolitain n'existe pas en tant qu'optimum réaliste, dans la mesure où ces enjeux sont liés à des constructions politiques et sociales conditionnées par des agents locaux en situation d'interdépendance (K.Cox 1998, Estèbe et Kirschbaum 1996) ;
- la pression à laquelle sont soumis les gouvernements nationaux (par-le haut de la globalisation et par-le-bas des tendances à la décentralisation) conduisent ces derniers à rechercher de nouvelles opportunités de contrôle des ressources et modes d'action publique territoriale (Brenner 2002). L'institutionnalisation des aires métropolitaines, dans plusieurs pays européens, témoigne de ce regain de la « réforme ».
- dans la mise en œuvre de ces réformes, les Etats démontrent qu'ils sont également soumis à des contradictions internes plus ou moins fortes, entre départements ministériels, et entre groupes et coalitions favorables à des alternatives contradictoires de recomposition territoriale.
- L'enjeu de la réforme, au-delà de la simple reconfiguration formelle du pouvoir, se situe au niveau des enjeux de contenu des politiques publiques (Sassen 1991, Brenner 1999). Partout, la politique urbaine, l'intégration sociale, les infrastructures physiques et les enjeux de développement durable sont au cœur de l'agenda des nouvelles institutions, et sont parmi les arguments les plus populaires avancés pour convaincre les nombreux acteurs récalcitrants. A travers ces réformes, on assiste au retour de la ville comme acteur crucial des enjeux sociétaux, ou comme espace d'avant-garde de la question sociale (Le Galès 2002, Scott 1998, Storper 1996).
- La transformation des échelles du gouvernement territorial n'est qu'une dimension possible des stratégies capitalistes touchant la ville, et peut conduire elle-même à des logiques politiques totalement opposées (Massey 1993). Ce n'est qu'un des multiples aspects des nouvelles géométries politiques de l'urbanisation capitaliste.
- L'hypothèse d'un effondrement des capacités de l'Etat à survivre à ces différentes tendances correspondait au projet néo-libéral de lutte contre le *big government*. Mais l'examen de son positionnement à l'occasion de ces réformes montre cependant que L'Etat se reconfigure et se rééchelonne dans le cadre de sa propre crise. Ce faisant, il demeure, à la fois comme scène et comme acteur collectif, au principe de logiques visant la recherche de nouvelles échelles sur lesquelles s'appuyer (Peck 2001, Swyngedouw 2000, Brenner et Theodore 2002).
- Toute analyse de ces réformes doit choisir le bon niveau d'analyse, entre deux tendances également critiquables : la première prend excessivement appui sur les facteurs globaux et nationaux qui justifient ces réformes, et n'analysent les conditions locales de mise en œuvre que comme des miroirs plus ou moins déformés de politiques nationales dont on surestime la cohérence. La seconde tendance met au contraire excessivement l'accent sur le jeu des conflits, coopérations et capacités des agents locaux, et court le danger de surestimer la cohérence des territoires en voie d'institutionnalisation (Cox 1998b, Jones 1998 Judd 1998, Smith 1998).

Dans ce papier, nous analysons le cas des réformes françaises du gouvernement local, au travers de la mise en œuvre d'une loi constituant de nouvelles institutions de coopération locale. Dans ce cadre, nous sommes directement confrontés aux tendances relevées ci-dessus, et au problème de méthode soulevé, à propos de la tension entre analyse globale et analyse

localisée. Notre réflexion repose sur une série de travaux passés et en cours sur les changements d'échelle territoriale en France, et en particulier sur le phénomène de création de Communautés d'Agglomération, à la suite de la transformation du cadre législatif consécutif à la loi Chevènement de juillet 1999. Le grand succès numérique, à l'échelle nationale, de cette nouvelle formule excite particulièrement la réflexion sur le jeu entre variables nationales et spécificités locales. Si près de 150 communautés ont aujourd'hui vu le jour, cela peut démontrer l'existence d'une très forte dimension nationale des enjeux, et le rôle majeur de l'Etat dans ces dispositifs. En revanche, l'observation des contrastes assez impressionnants dans la mise en œuvre localisée de ces formules peut plaider pour une différenciation toujours plus marquée des territoires. Derrière ces divergences apparentes, nous nous demanderons s'il existe quelques régularités permettant de mettre à jour, sinon une tendance globale, du moins quelques modèles probables d'évolution. La démonstration repose donc sur trois temps distincts :

- mettre en évidence l'unicité d'un dispositif et sa cohérence globale ;
- analyser sa mise en œuvre, en discutant la thèse de la convergence autour de la notion d'isomorphisme institutionnel ;
- examiner les hypothèses tendancielles, où voisinent tendances à la convergence et diversité durable et problématique des « nouveaux territoires communautaires ».

La troisième partie pose directement la question des facteurs nationaux et territorialisés d'explication des changements observés. Pour en rendre compte, nous proposons de dépasser l'opposition entre les deux modes opposés (globaliste/localiste) de répondre à la question, à partir de la notion de configuration territoriale (Négrier 2003b). Le recours à cette notion permet, outre de décrire de façon précise les enjeux politiques de mise en œuvre, de dépasser l'opposition entre standardisation nationale et différenciations territoriales. Au sein de chacune des configurations observées, on fait en effet référence à des ingrédients simultanément locaux et nationaux, voire internationaux. C'est à la lumière d'une observation territoriale que ces différents courants prennent leur sens. En dernière analyse, ils donnent de la France une image renouvelée, plus polycentrique qu'attendu, tout en réfutant la thèse d'un déclin unilatéral du rôle de l'Etat. C'est au cœur de cette dialectique que se situent les phénomènes de changement d'échelle et de territorialisation.

1. UN DISPOSITIF ORIGINAL POUR UN OBJECTIF RECURRENT

La création des communautés d'agglomération participe à la fois d'un mouvement global qui affecte l'ensemble des pays occidentaux, et d'une évolution du modèle français d'administration publique. Sur le premier aspect, on peut dire que cette loi manifeste un choix dans l'éventail des alternatives touchant aux logiques de changement d'échelle territoriale : fusion/incitation à la coopération. Si les politiques récentes en Grèce (Négrier 2001) et au Canada (Faure 2003, Prémont 2004) ont plutôt choisi le modèle de fusion, par absorption des anciennes municipalités dans de plus vastes ensembles, cela obéit à plusieurs raisons, dont, par exemple, le caractère stratégique des ressources municipales prises isolément. Lorsque, comme au Canada, l'essentiel des ressources fiscales se situe dans le cadre des frontières municipales, il est normal que ce soit sur celles-ci que l'on doive agir pour poursuivre un objectif de réallocation et de recomposition des ressources. Dans le cas français, au contraire, les frontières municipales ne marquent pas les limites de la constitution des ressources publiques locales. L'importance des dotations en provenance de l'Etat, d'une part, et celle des financements croisés de l'autre font que les frontières sont plus des « zones d'échange » que des lignes de fracture économique. Plus généralement, les politiques de fusion présentent des

difficultés importantes qui tiennent d'une part à la structure des intérêts en jeu (politiques, sociaux, économiques), à l'importance acquise par l'identité municipale, et aux conflits que de telles solutions entraînent dans les relations entre échelles de gouvernement. La solution de la coopération renforcée apparaît, à bien des égards comme une formule de compromis qui, si elle n'éveille pas les mêmes risques, conduit néanmoins à des recompositions politiquement délicates à ces mêmes niveaux. On peut, sommairement, l'explicitier en termes d'échange politique : d'un côté l'évitement de la fusion, et donc le respect des frontières et symboles de la souveraineté municipale, de l'autre côté une implication moins difficile des communes dans des formules institutionnelles qui conjuguent engagement et autonomie.

La France se situe donc de façon particulière dans les choix de changement d'échelle, bien que son orientation générale ne soit pas totalement originale. La mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999, dite Loi Chevènement, s'inscrit dans la continuité de tentatives de rationalisation de la coopération territoriale. La précédente loi, celle du 6 février 1992, avait posé les bases de ces formes de coopération (Communauté de communes et Communauté de ville). Elle établissait un territoire de solidarité et une institution spécifique pour le gérer : l'Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), à fiscalité propre¹. Le bilan quantitatif de cette loi (rapporté au nombre d'organismes créés) était modeste. Il est allé de pair avec une relative dispersion des missions, des contenus et régimes juridiques de ces nouveaux organismes.

La Loi « Chevènement » se propose de pousser encore à la rationalisation de la coopération intégrée. Elle le fait en proposant trois formules en fonction de la nature démographique du territoire : Communautés de communes en milieu rural, périurbain et pour les villes moyennes ; Communauté d'agglomération pour les centres urbains et leur périphérie ; Communauté urbaine pour les grandes villes.

Elle est ensuite conçue comme un moyen de surmonter les obstacles à la coopération intercommunale. Elle donne au représentant de l'État (le préfet) la possibilité de contraindre, sous certaines conditions, des communes opposées à l'intégration dans un EPCI d'y être automatiquement associées. C'est l'une des dispositions les plus controversées de la loi : beaucoup d'élus locaux ont en effet considéré que cette contrainte était contraire à la règle constitutionnelle de « libre administration des collectivités locales », et qu'elle remettait en cause le principe d'autonomie des pouvoirs locaux. Pour présenter synthétiquement cette loi, qui est par ailleurs d'une grande complexité, nous allons successivement aborder les questions de définition, de procédure, de compétence et d'incitation financière.

La définition

C'est, au sens de l'article L.5216-1, « un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes-centre de plus de 15 000 habitants. Ces communes s'associent au sein d'un espace de solidarité en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

Elle est créée sans limitation de durée, peut s'étendre sur plusieurs départements, mais son périmètre ne peut pas être équivalent à celui d'un département.

¹ fiscalité propre signifie que le financement de cette structure passe par un impôt directement prélevé auprès des citoyens, et non par un transfert budgétaire en provenance des collectivités territoriales.

La création

L'initiative de la création d'une C.A. revient à deux types d'acteurs :

- un ou plusieurs conseils municipaux, qui transmettent cette demande de création au préfet de département ;
- le représentant de l'État (préfet), après avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI).

Sur la base de cette demande, le préfet dispose de deux mois pour dresser la liste des communes incluses dans un projet de périmètre, par le biais d'un arrêté préfectoral. Il doit recueillir l'avis de la CDCI. Cet arrêté est notifié à chacune des communes comprises dans le périmètre d'étude.

Dans un délai de trois mois, les communes se prononcent. Faute d'une réponse dans un délai de 3 mois, leur décision est réputée favorable.

La Communauté d'agglomération est créée par arrêté préfectoral sous réserve de l'accord :

- des 2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ;
- ou d'une moitié au moins des conseils municipaux représentant les 2/3 de la population totale.

Cette majorité doit nécessairement comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus importante.

Le périmètre peut être étendu par la suite, dans le délai de trois ans à compter de la publication de la loi (juillet 1999), aux communes dont l'inclusion correspond à une cohérence spatiale et sociale. Il ne peut pas l'être aux communes qui seraient déjà membres d'une communauté de communes au sens de la nouvelle loi (taxe professionnelle unifiée, Dotation Globale de Fonctionnement Bonifiée). L'extension suppose l'un ou l'autre des deux cas suivants :

- l'accord du Conseil de Communauté (majorité simple) et des 2/3 des conseils municipaux de toutes les communes du futur périmètre (représentant 50% de la population) ;
- ou l'accord de la moitié des Conseils municipaux de ces communes représentant 2/3 de la population.

Le conseil de la Communauté d'agglomération

Chaque commune dispose d'au moins un siège dans le Conseil de communauté. Une commune ne peut à elle seule disposer de plus de la moitié des sièges. La clef de répartition, sous ces réserves, peut provenir d'un accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux ou être fonction de la population.

Les compétences

La Communauté d'agglomération exerce de plein droit en lieu et place des communes membres des compétences obligatoires et optionnelles dans la limite de l'intérêt communautaire. L'intérêt communautaire est déterminé pour chaque compétence à la majorité des deux tiers du Conseil. Celui-ci détermine la ligne de partage, pour chaque compétence, entre domaine d'intérêt communautaire et domaine restant lié à la compétence communale.

a) Les compétences obligatoires :

secteur	domaines
1. Développement économique	Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire Action de développement économique d'intérêt communautaire
2. Aménagement de l'espace communautaire	Schémas directeurs et de secteur ; création et réalisation de Zones d'Aménagement Concerté, transports urbains
3. Équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	Programme local de l'habitat, politique du logement, actions en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti.
4. Politique de la ville	Dispositifs contractuels (développement urbain, local et d'insertion économique et sociale) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance

b) Les compétences optionnelles :

La Communauté d'agglomération doit choisir au moins trois des cinq compétences suivantes :

1. Création ou aménagement de voirie, de parcs de stationnement :
2. Assainissement
3. Eau
4. Protection et mise en valeur du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets
5. Construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs

La définition de ces compétences est liée à l'accord sur l'intérêt communautaire. Ce domaine peut, par accord majoritaire, être étendu à d'autres compétences, dites facultatives parce qu'elle ne sont pas prévues dans les deux premiers domaines, obligatoire ou optionnel.

La création d'une Communauté d'agglomération entraîne la disparition des EPCI préexistants dont le territoire serait pris dans le périmètre de l'agglomération, si cet EPCI n'exerçait que les compétences désignées ci-dessus et choisies par l'agglomération. Elle entraîne une substitution partielle de compétence dans le cas où certaines d'entre elles ne seraient pas prises en charge au sein de la nouvelle structure.

Les dispositions financières

La Communauté d'agglomération perçoit, à la place des communes membres, la taxe professionnelle. Cette ressource fiscale permet d'unifier, sur toute la zone, le taux de cette taxe et d'éviter les phénomènes de concurrence ou de dumping fiscal sur le territoire. Elle perçoit en outre plusieurs sources de recettes annexes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement transport, taxe de séjour, ...). Elle perçoit enfin une dotation de l'État dite « d'intercommunalité », qui correspond, de manière variable en fonction des situations, à un doublement (voire plus) du niveau, en euro par habitant, de la Dotation Globale de Fonctionnement, dès la première année. Cette somme représente une augmentation brutale de la dotation de l'État. C'est la véritable incitation financière de cette loi, avec laquelle on a tenté d'expliquer le succès des premiers mois de mise en œuvre de la loi. Le deuxième argument portait sur une autre innovation de la loi : la possibilité, mise en œuvre par le préfet, de contraindre des communes réticentes mais stratégiques pour l'agglomération.

La Communauté d'agglomération utilise ces recettes pour mettre en œuvre les compétences mentionnées plus haut. Elle doit compenser, auprès des communes membres, le manque à gagner qui résulte de la « communautarisation » de la taxe professionnelle, en tenant compte des transferts de dépenses liées à l'intérêt communautaire. Elle a la capacité, sous certaines réserves, d'instituer une dotation de solidarité communautaire visant à réduire, par exemple, l'écart de revenus entre communes.

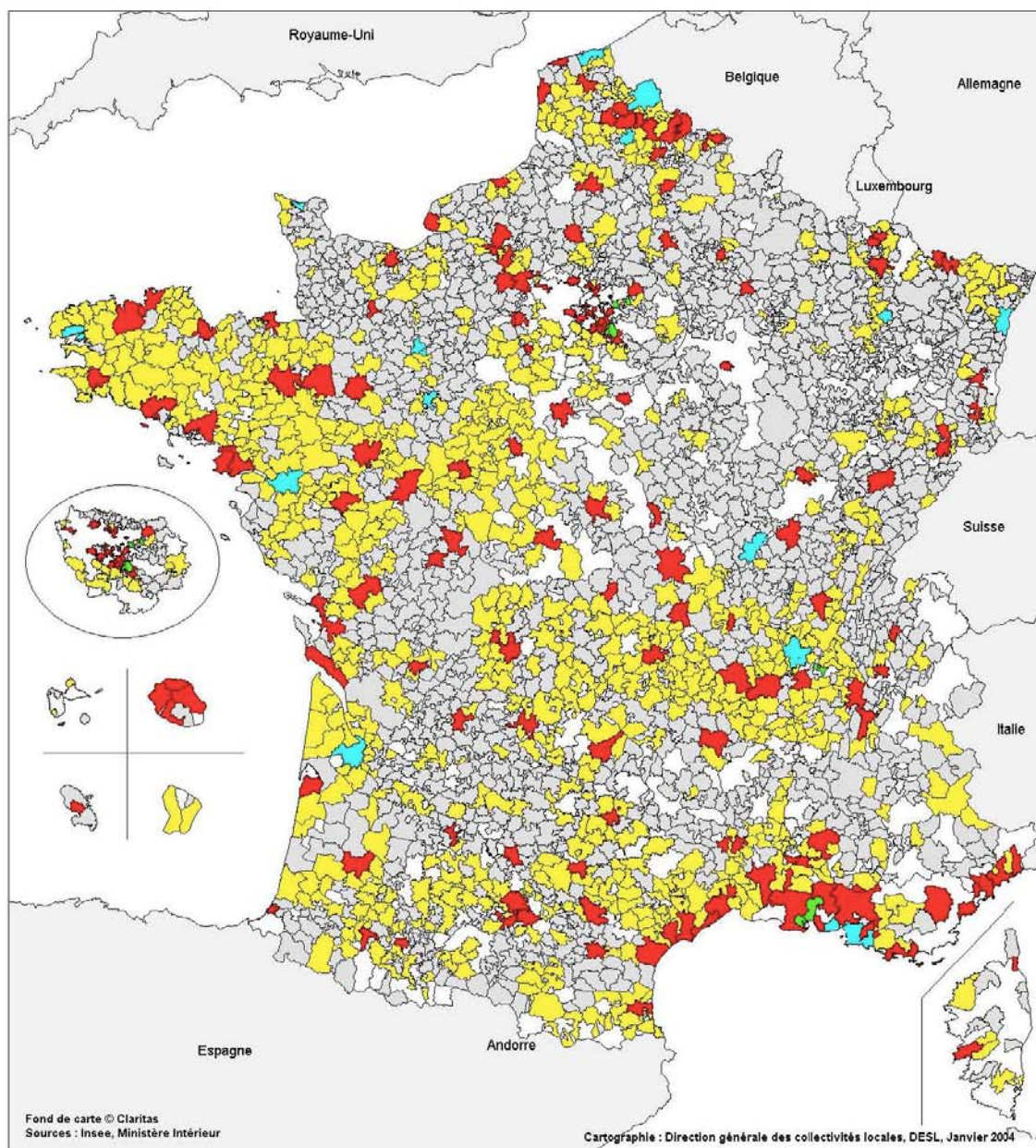
La conjonction d'une incitation au regroupement et du renforcement des compétences des échelons les plus intégrés de l'intercommunalité pouvait laisser imaginer une reproduction de ces phénomènes sur une large échelle. En d'autres termes, et au prix cependant d'un nombre conséquent de conditions préalables, la loi a explicitement prévu des dispositifs rendant possible une stratégie similaire à celles des OPA économiques, « hostiles » ou « amicales » : la possibilité pour une ville centre, un groupe de villes ou un EPCI existant de réunir, y compris contre leur gré, des communes adjacentes, au sein d'un nouvel ensemble intégré disposant de compétences fortes en matière d'urbanisme et plus généralement d'organisation de l'espace. Ce dispositif a amené de nombreux élus locaux à protester contre un « retour du pouvoir des Préfets » et une entorse à la « libre administration des communes », tandis que d'autres s'élevaient, au niveau parlementaire (le Parti Communiste notamment), ou au cœur des projets, contre le déficit démocratique de ces nouvelles structures. Toutefois, la présence de ces instruments « virtuels » de reproduction n'épuise en rien la diversité des situations concrètes de mise en œuvre. Ils étaient, pour certains d'entre eux, déjà présents dans le cadre législatif antérieur.

Voici, fortement synthétisé, le contenu de la loi Chevènement. On insistera sur trois points essentiels :

1. L'effort de rationalisation des dispositions législatives et réglementaires antérieures débouche sur une institution potentiellement très puissante ;
2. La complexité des dispositions légales et réglementaires, ainsi qu'un certain flou dans la définition de certains domaines de compétence entraîne une forte mobilisation des acteurs pour définir ensemble (par voie de coopération ou de conflit) les règles « réelles » du jeu.

3. La définition de ces règles du jeu, très différente d'un territoire à l'autre, renforce l'intérêt d'observer au concret de tels processus, dans plusieurs types de configuration territoriales.

EPCI A FISCALITE PROPRE AU 1ER JANVIER 2004



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

2. L'ISOMORPHISME INSTITUTIONNEL ET SES LIMITES

La loi Chevènement, au bout de cinq ans, a été mise en œuvre dans une très grande partie du territoire français. L'explication banale à ce succès se trouve généralement dans la suite d'idées suivante :

- il a fallu du temps pour que les acteurs prennent conscience des bénéfices du recours à cette formule ;
- les services préfectoraux ont beaucoup travaillé pour faire passer l'information auprès des protagonistes décisifs ;
- la formule était si cohérente et adaptée qu'elle a fini par faire entendre raison aux plus irréductibles de ses opposants ;
- La bonne compréhension de ses atouts (principalement financiers) et de ses limites (le maintien du sacro-saint niveau municipal) a forcé la décision.
- L'expérience popularisée des premiers pas dans les agglomérations « pionnières » a dissipé les derniers doutes.

Ainsi se trouve en apparence justifié le recours à la notion de mimétisme, tel que l'emploient Walter Powell et Paul DiMaggio (1987), à l'intérieur d'un développement sur la notion d'isomorphisme institutionnel. Celui-ci rendrait compte analytiquement des phénomènes de convergence entre organisations, selon une grille plus ou moins sensible à la dimension verticale et horizontale des processus d'emprunt. Trois modèles sont distingués :

- La notion d'isomorphisme *coercitif*: dans ce cas de figure, une organisation plus puissante ou plusieurs organisations peuvent exercer une influence déterminante en vue du changement, que subissent les autres organisations dans leurs pratiques institutionnelles. Un environnement légal commun peut conditionner ce phénomène ;
- La notion d'isomorphisme *mimétique* entend décrire l'adoption des recettes talentueuses, dans un contexte d'incertitude. Deux phénomènes l'encouragent : le transfert d'employés, qui importent leur expérience venue d'ailleurs, et l'activité des consultants, qui orientent les apprentissages dans le sens de leur propre conception des recettes qui marchent ;
- La notion d'isomorphisme *normatif* prend en compte les formations professionnelles et les formes de socialisation qui poussent les acteurs à se ressembler. La professionnalisation concourt à l'établissement d'une base cognitive et à la légitimation de l'autonomie de l'activité des dits professionnels, à l'intérieur des organisations.

Quel meilleur terrain d'application de cette théorie que la mise en œuvre de la loi Chevènement ? On y trouve au moins, au bout de cinq ans, les processus correspondant au premier et au deuxième stade d'isomorphisme.

Du premier, on peut dire que la constitution d'un cadre légal commun a précipité les acteurs vers la mise en œuvre du même dispositif, puisqu'il est évident que l'Etat constitue, en lui-même, l'organisation qui détient une influence déterminante en vue du changement, d'une part, et que la décomposition de l'Etat sous la forme de ministères, de services préfectoraux, de ressources décisionnelles jette les bases de ce groupe dominant, auquel on peut

éventuellement adjoindre les associations d'élus les plus en pointe dans la défense de la réforme : l'ADCI (Association des Communautés de France), l'AMGVF (Association des Maires des Grandes Villes de France).

Du second (l'isomorphisme mimétique), on dira qu'il correspond en l'espèce aux leçons tirées d'une examen attentif des expériences faites précocement par les agglomérations pionnières et, même si, dans cette période, on ne note pas de frénésie de transfert d'agents d'une agglomération à l'autre (métaphore du « marché » des postes), la présence des consultants est suffisamment avérée pour considérer l'ensemble, multiforme, des aires urbaines comme un espace d'imitations intenses. La réforme a contribué à la professionnalisation d'un grand nombre d'organismes de conseil, de diagnostic stratégique, de société de consultance qui accompagnent les premiers pas des nouvelles institutions. Au sein de ce groupe, où l'on compte à la fois des sociétés multinationales (Arthur Andersen par exemple) et des petites unités universitaires spécialisées sur des créneaux particuliers, les recettes circulent, les expériences sont soumises à examen comparatif, et la référence aux « modèles » devient progressivement pertinente.

Du troisième, on ne parlera pas ici, sans doute parce qu'il est trop tôt pour tirer des leçons aussi qualitatives et définitives, ce que sous-entend tout de même le recours à la notion de « norme ». Mais cependant, les conditions sembleraient réunies pour justifier la thèse de l'isomorphisme, dans le cadre même des constructions institutionnelles.

Cette théorie serait donc adaptée à notre terrain. Essayons d'en tirer les conséquences avant d'en discuter les effets d'analyse.

Tableau n°1 : Un bilan numérique de la Loi Chevènement (2004)

Type de communauté	Nombre d'institutions	Nombre de communes concernées	Population (millions d'habitants)
Communautés Urbaines	14	355	6,20
Communautés d'agglomération	155	2 632	19,72
Communautés de communes	2286	28403	24,50
Syndicats d'agglomération nouvelle (S.A.N.)	6	34	0,35
TOTAL	2461	31 424	50,77

Tout d'abord, le résultat est là. Au premier janvier 2003, le nombre de communautés d'agglomération s'établit à 155, en étant passé de 50 en 2000, à 90 en 2001, à 120 en 2002 et 143 en 2003. Si l'on se fonde sur la pénétration de la loi dans l'ensemble des aires urbaines (au sens de l'INSEE²), on peut ajouter que ce sont désormais plus de 80% des aires de plus de 50 000 habitants qui sont concernées par une telle structure de coopération. Si l'on élargit le spectre aux Communautés urbaines (pour les anciennes formules des années 1960 et pour les aires urbaines de plus de 500 000 habitants), aux 6 Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN), non encore transformés en Communauté d'Agglomération, et aux communautés de communes (pour les territoires dont la population est inférieure à 50 000 habitants, hors

² Une aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine offrant au moins 5000 emplois) et une couronne périurbaine composée de communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40% de la population résidente possédant un emploi travaille dans le reste de l'aire urbaine (définition de l'INSEE – Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques).

dérogation), on obtient le chiffre de 2461 groupements de commune à fiscalité propre, qui rassemblent 31424 communes, et près de 90% de la population (50,77 millions d'habitants).

Ensuite, ce mouvement témoignerait d'un phénomène isomorphique à deux niveaux. Celui des créations de nouvelles institutions rend régulièrement compte, depuis 1999, de l'influence décisive du nouveau cadre institutionnel. Les Communautés d'agglomération les plus récentes (au cours des années 2002 à 2004) donnent une place très importante aux créations ex-nihilo (11 sur 23, contre 11 sur 30 en 2001), ce qui tendrait à confirmer que les conditions d'apprentissage sont plus dures en l'absence de préalable, mais que l'attrait de la formule est, même pour ces zones, irrésistible. En second lieu, on note que les agglomérations plus anciennes procèdent à l'extension de leur territoire de coopération : 107 communes ont ainsi rejoint 33 des Communautés existantes au 1^{er} janvier 2002. L'isomorphisme institutionnel ne vise donc pas seulement l'imitation des autres, mais aussi la consolidation des partenariats par effet de halo. Les capitales régionales et la plupart des chefs-lieux de département sont désormais dotés de la formule communautaire.

Une autre manière d'apprécier la transformation graduelle et isomorphique serait d'observer le contenu de ces nouveaux dispositifs : les communautés d'agglomération et 11 des 14 communautés urbaines ont adopté le système de la Taxe Professionnelle Unique, de même que la majorité des communautés de communes. Par ailleurs, les agglomérations ont mis en œuvre des transferts nombreux de compétences, sur la base du vote de leur « intérêt communautaire ». Elles l'ont fait en ayant recours à des transferts de personnels parfois spectaculaires, en utilisant l'outil de la Dotation de Solidarité Communautaire, afin de mener à bien une politique de péréquation des ressources à l'échelle du nouveau territoire.

Naturellement, une telle évolution comporte, à côté des effets de halo, des effets de rodage. Il en est ainsi de l'adaptation nécessaire de certains des outils prévus par la loi, comme la Dotation de Solidarité Communautaire. Celle-ci, initialement justifiée par le législateur comme un instrument de péréquation en faveur des communes les moins favorisées, a tendance, dans le concret des agglomérations constituées, à se transformer en moyen de production du consentement des riches. Pour prix de leur association dans la nouvelle institution, ces dernières ont en effet, en échange de leur renonciation aux bénéfices autonomes d'une taxe professionnelle, souvent exigé qu'en plus de la compensation offerte mécaniquement par la loi (la Dotation de Compensation de la TPU), on leur concède une Dotation de Solidarité Communautaire avantageuse, qui viendrait elle compenser le manque à gagner pour l'avenir. Il s'en suit un magnifique exemple d'effet pervers : la solidarité communautaire profite essentiellement aux riches, et renforce les inégalités entre communes.

On retrouve cet effet de rodage à travers le fait qu'une grande partie des budgets communautaires sont, de fait, consacrés à un reversement aux communes de ces deux types de fonds : compensation de TPU (Taxe Professionnelle Unique), DSC (Dotation de Solidarité Communautaire). On aurait rêvé mieux pour des établissements révolutionnaires, pôles d'invention de nouvelles politiques publiques, voire « nouvelles communes » en gestation...

Ceci est d'autant plus vrai que des voix s'élèvent pour dénoncer le décalage entre les limites à la progression des finances communautaires par rapport à l'irrépressible tendance à la croissance de leurs compétences. Assoir ces budgets sur la seule taxe professionnelle (dont l'existence elle-même est parfois menacée, et dont la part salariale décroît), c'est condamner ces institutions à une possible crise financière à terme. C'est la raison pour laquelle certains plaident pour une extension des marges de manœuvre communautaires : par exemple, la

possibilité pour elles de recourir simultanément (et non alternativement, comme c'est le cas aujourd'hui) à l'outil de la Dotation de Solidarité Communautaire et à la fiscalité additionnelle (soit la possibilité de lever un impôt supplémentaire et spécifique aux charges intercommunales). Cette possibilité avait été exclue pour ne pas accorder une trop forte puissance aux nouvelles institutions. Leur propre dynamique d'action, au bout de trois ans, suffit à en démontrer l'inadaptation.

Le dernier exemple d'effet de rodage concerne la dimension territoriale de ces nouvelles institutions. Elles étaient notamment conçues au départ pour « développer la solidarité financière (...) plus particulièrement en milieu urbain par le biais des Communautés d'Agglomération dans les aires de plus de 50 000 habitants » (DGCL 2002). L'objectif était donc clairement affiché : celui d'un essor de Communautés à la mesure des aires urbaines. Or, statistiquement, on est encore, en 2004, loin du compte. Seule, en moyenne, 50% de la population des aires urbaines est concernée par une telle institution. Certes, on peut amoindrir ce piètre résultat en indiquant que le chiffre serait de 65% si l'on excluait du compte la région parisienne, réputée terrain plus difficile pour la mise en œuvre de la loi. On peut aussi indiquer, dans le droit fil de l'imparable isomorphisme, que la proportion n'était que de 24% au premier janvier 2000, et de 41% au premier janvier 2001. On peut donc constater une certaine progression dans la couverture des aires urbaines par les nouvelles institutions.

Cependant, l'aire urbaine, définie par l'INSEE comme la véritable zone d'influence (en termes d'emploi, de vie sociale) du phénomène urbain, est beaucoup plus large que les frontières constituées par les Communautés, à l'exception de deux cas (Castres-Mazamet dans le Tarn et Arles dans les Bouches-du-Rhône). Si l'on met de côté les 34 agglomérations situées dans des aires urbaines très grandes (et où l'agglomération ne représente pas 10% de l'aire urbaine) et les 8 agglomérations qui ne sont pas situées dans une aire urbaine de plus de 50000 habitants, on peut distinguer trois situations :

- 18 cas où la population de l'agglomération représente presque la surface de l'aire urbaine (à plus ou moins 10% près)
- 38 cas où l'agglomération n'équivaut qu'entre 40 et 60% de la population de l'aire urbaine
- 50 cas où elle n'en représente que de 10 à 30%.

Mais ces derniers chiffres signalent à eux seuls que l'explication par l'isomorphisme (coercitif ou mimétique) rencontre ici de sérieux obstacles. En effet, comment expliquer que l'extension de la formule soit structurellement limitée sur le territoire (différentiel entre territoire institutionnalisé et aire urbaine), mais selon des proportions qui varient notablement d'un terrain à l'autre ? En la matière, suffirait-il de donner au temps le pouvoir d'amortir les transferts de politique, de rôder les mécanismes et protagonistes, avant de voir triompher une sorte d'alignement sur les recettes les plus couramment utilisées, par les acteurs les plus chevronnés, avec le soutien crucial d'un Etat encore étonné d'avoir tant fait école ? On sent bien ici la fragilité et le déterminisme de la perspective tracée. Malgré l'intérêt de cette analyse, en ce qu'elle nous conduit vers l'analyse de processus souvent négligés (comme la sociologie des apprentissages, par exemple), on perçoit la nécessité d'appréhender les différences observées de façon plus précise, sans les réduire à des différentiels de position dans un continuum de « convergence de forme ». C'est l'objet de notre approche en termes de configuration. Au fond, celle-ci constitue un contrepoint à la théorie de l'isomorphisme, tout simplement parce qu'elle postule une certaine pluralité des ordres, abordés au sein de situations spécifiques.

3. LES CONFIGURATIONS TERRITORIALES DE COMMUNAUTARISATION

Quels sont les ingrédients «réalistes» de la mise en œuvre d'une Communauté d'Agglomération ? Nous pouvons les déduire de plusieurs agglomérations étudiées (Baraize-Négrier 2001, Faure-Négrier 2001, Négrier 2004). La mise en œuvre d'un projet d'agglomération réside dans l'interprétation locale qui est faite des opportunités et contraintes de niveau national, dont nous avons déjà fait l'analyse :

- la présence d'un mécanisme financièrement incitatif ;
- la possibilité historiquement inédite de contraindre au regroupement des communes opposées à la coopération ;
- l'opportunité d'étendre l'espace de cohérence des politiques publiques locales, de fourniture des biens collectifs ;
- l'éventualité d'un usage de ces nouvelles institutions comme levier de transformation politique (extension du pouvoir, changement dans la nature de l'exercice du pouvoir).

Chacun de ces ingrédients est lié à la nature globale du dispositif. Nous avons constaté l'échec empirique de l'analyse en termes d'isomorphisme, pour décrire la construction des nouvelles institutions. Avec la prise en compte des facteurs qui influencent ces processus, nous pouvons expliquer cet échec analytique à partir de deux causes principales.

La première cause est que l'interprétation qui est faite des contraintes et opportunités ci-dessus varie considérablement en fonction des différents acteurs en situation d'appréhender un tel dispositif. L'appréciation des bénéfices financiers, aussi normative qu'elle puisse paraître, ne va pas dans le même sens d'un terrain à l'autre. Ici, elle va être valorisée dans le cadre d'un réseau d'action collective déjà constitué et convaincu, là elle va être au contraire perçue comme la justification économique à une prise de pouvoir politique, entraînant résistances et compromis plus ou moins conservateurs. La prise en compte des opportunités d'action publique est également variable en fonction de la perception des problèmes à résoudre, et de la capacité des acteurs promouvant un projet d'agglomération à porter une solution légitime. La question n'est pas de la même nature dans un environnement en forte croissance démographique urbaine et périurbaine ou dans un contexte, au contraire, de dépression démographique. Enfin, la capacité de l'Etat, et de son représentant local, le préfet, à imposer à des communes un regroupement volontaire dépend fortement de la nature du contexte, mais aussi de la perception par le préfet lui-même, en fonction de sa propre trajectoire, de l'intérêt de se mobiliser sur ce terrain des coopérations institutionnelles. Selon les cas, il va jouer un rôle de porteur dynamique du projet, ou au contraire un rôle de simple garant, ou encore, ne pouvant agir dans un cadre demeurant conflictuel, il devra se contenter de préserver l'avenir, en attendant que le contexte évolue lui-même pour être plus en phase avec la mise en œuvre d'une telle politique (Négrier 2004b).

La deuxième cause est liée à la présence de facteurs localisés qui influent sur cette interprétation des normes nationales, et qui conditionnent en partie la mise en œuvre d'un tel changement d'échelle politique. Alors que la norme nationale postule, au moins en théorie, l'égalité des territoires devant la loi, la réalité territoriale est marquée par d'importants facteurs de différenciation interne.

On peut, au stade de l'élaboration du projet, distinguer les trois facteurs localisés suivants :

- La *culture politique locale*, c'est-à-dire les formes traditionnellement vécues dans les relations entre acteurs politiques (coopération/conflits), les valeurs de solidarité ou de fragmentation qui marquent la gestion des projets urbains, les pratiques politiques, les

relations entre niveaux territoriaux. Cette culture politique locale joue un rôle considérable dans la perception des bénéfices attendus d'une telle institution, en positif et en négatif.

- l'existence ou non d'une *expérience de coopération antérieure*, sur laquelle vient éventuellement se greffer la nouvelle formule. On voit bien que l'existence d'une institution antérieure est un accélérateur de projet : sur les 51 premiers, très peu sont des communautés « ex-nihilo ». Elle est aussi une contrainte : la formule antérieure a créé des usages, des réflexes et des outils de coopération dont la reproduction, ou le changement, sont des enjeux forts (Guéranger 2001).
- La nature du *leadership politique* : capacité relationnelle d'une équipe et de son représentant à être suivis par un nombre suffisant d'acteurs qui comptent à l'heure de former un tel projet : maires, élus, représentants des administrations de l'Etat ; et simultanément capacité à neutraliser une part ou l'ensemble des forces d'opposition au projet (élus, représentants des niveaux supérieurs, acteurs administratifs).

Chacun à sa manière, ces trois courants définissent des conditions de mise en œuvre. Les premières désignent un apprentissage plus ou moins important. Si une structure existe préalablement, elle va formater en partie l'éventail des choix possibles. La culture politique ouvre sur l'acceptabilité de la formule de coopération, dans un milieu qui est coutumier ou bien étranger à ces pratiques. Elle désigne en même temps l'énergie et le type d'échange politique et de compromis qu'il va être nécessaire de mettre en œuvre pour parvenir à une formule. Enfin la troisième distingue les terrains où le *leadership* dispose des moyens (des ressources relationnelles) pour parvenir à dépasser les résistances, et à étendre le cercle des acteurs enrôlés dans l'entreprise.

Ces trois courants sont largement différents d'une agglomération à l'autre. L'alignement « idéal » représenté par la présence d'une culture dénuée de conflits, une expérience antérieure de coopération et un *leadership* transformationnel³ (Burns 1978) se révèle rare. De plus, ces trois courants conditionnent en partie l'interprétation des contraintes et opportunités contenues dans le cadre global. L'ensemble de ces facteurs (nationaux et localisés) constituent des configurations territoriales qui vont peser sur la possibilité de mettre en œuvre un projet, et, une fois que celui-ci prend forme, sur son extension (en termes de dynamique géographique et de politiques publiques). La différenciation des régimes politiques communautaires est l'une des conséquences de ce jeu des configurations territoriales. On propose, pour l'illustrer, quatre types de régimes qui émergent en France actuellement.

³ Burns distingue deux types de *leadership*, transactionnel ou transformationnel. Dans le premier cas de figure, le *leader* se borne à ratifier une structure d'échanges politiques héritée, sans disposer des ressources nécessaires à leur évolution dans le temps et dans l'espace. Dans le second cas, le *leader* a non seulement la possibilité d'incarner les transactions de longue durée entre acteurs politiques, mais aussi la capacité à porter de nouveaux espaces et de nouveaux domaines de transaction. Plus, il peut proposer, avec quelque chance raisonnable de succès, de nouvelles contreparties en regard des nouveaux enjeux.

Tableau n°2 : la différenciation des régimes politiques d'agglomération

Type de régime	Définition	Exemple
<i>l'agglomération « cosmétique »</i>	officiellement, l'agglomération a pris des compétences répondant aux obligations légales, mais éprouve des difficultés à les décliner, en l'absence de projet collectif. Elle demeure, parfois longtemps, une structure d'opportunité virtuelle	Béziers
<i>la confédération cachée</i>	l'agglomération a effectivement pris les compétences légales, les a décliné financièrement (transferts d'équipements, de personnels), mais les redistribue à l'échelle municipale. La dotation de reversement aux communes leur laisse alors une place prépondérante. L'agglomération est doublée d'un bureau des maires qui joue de fait le rôle de pilote politique	Marseille
<i>la fédération sélective</i>	l'agglomération a redécoupé son territoire à partir de secteurs ou pôles d'action publique, mêlant la ville-centre et les communes périphériques. Elle a basculé la totalité de certains secteurs (urbanisme, développement économique, logement social...) mais reste totalement fermée à certaines compétences, qui demeurent du ressort local	Nantes
<i>la super-municipalité</i>	l'agglomération se révèle compétente dans les domaines essentiels, tout en centralisant la prise de décision, sans déconcentrer ni décentraliser son intervention sur le terrain. Elle est appelée à prendre la totalité des compétences en lieu et place des communes, qui restent compétentes sur des domaines résiduels (état civil)	Montpellier

Les modes de projection du nouveau territoire de coopération divergent de manière importante selon les cas. L'agglomération est dotée d'une fonction politique et d'un dessein collectif qui vont dans des sens contradictoires (de l'érosion de l'identité communale à sa confirmation clientéliste).

Ces diversités sont à la fois sensibles en termes de :

- *représentation politique* : le poids des élus de la ville-centre ne peut pas dépasser 50% des sièges. La moyenne est actuellement de 33%, mais avec de fortes variations. Par exemple, dans le cas de la communauté d'agglomération d'Alès, la ville-centre ne détient que 25% des sièges.
- *recomposition territoriale* : on peut constater des agglomérations dont le pilotage du dispositif est centralisé au sein du nouvel exécutif communautaire et de son équipe administrative, mais d'autres cas montrent une tendance à la déconcentration par secteurs géographiques, voire de décentralisation de compétences et responsabilités à une échelle infra-communautaire et supra-municipale.
- *politiques publiques* : par exemple, dans le cas de la culture, les communautés peuvent choisir de n'exercer aucune compétence, ou se concentrer sur un sous-domaine spécifique (exemple : la lecture publique) ; ou encore sur une partie de tous les domaines (en fonction de leur rayonnement, de l'excellence de leur niveau... ; ou enfin devenir l'institution compétente sur tous les équipements, même de proximité, voire sur toute la politique culturelle, incluant même les subventions aux associations municipales.

Ces constats conduisent à rendre plus complexe la question des nouvelles centralités urbaines. Certes, on peut dire, d'un côté, que les villes-centres ont globalement pesé sur la mise en œuvre des nouvelles institutions, en pensant pouvoir les utiliser pour de nouvelles conquêtes politiques, pour s'affirmer face aux autres niveaux d'action publique (les départements, régions, l'Etat et l'Union Européenne) et pour faciliter le financement de leurs politiques publiques, sur l'argument des charges de centralité qui pesaient sur elles seules, au profit d'un vaste environnement urbain. Cette vision du changement d'échelle est corroborée par le constat que les élites des villes-centres contrôlent généralement les nouvelles institutions : leur exécutif, la majorité relative de leurs assemblées (Le Saout 2001).

Mais on doit relativiser ce constat par celui d'une variation dans la capacité de ces élites centrales à influencer le processus, partout de la même manière, et à rendre effective la réduction des charges de centralité par le transfert de compétences. L'importance des concessions varie selon les configurations. Le *leadership* métropolitain ne connaît à l'heure actuelle aucune réelle tendance à l'alignement ou à la convergence. Tout au plus peut-on constater la rareté des constructions conflictuelles (Niort, Montpellier). Les conflits latents, au lieu d'être des facteurs de blocage des projets, sont des contraintes qui en configurent le contenu.

Quant au rôle de l'Etat, on a déjà dit que, derrière une stratégie globale et homogène, l'attitude de ses représentants pouvait varier fortement en fonction des contextes. Plus généralement, l'ambivalence de l'Etat est liée aux contradictions entre coalitions, dont il doit tenir compte au sein même de sa stratégie de recomposition territoriale. Le jeu des institutions représentatives (Associations des Maires de France, des Petites Villes de France, des Maires des Grandes Villes, des Communautés de France, des Départements et des Régions) conduit à des pressions contraires sur les différents ministères chargés du suivi et des ajustements du cadre légal. Plusieurs exemples démontrent aujourd'hui que les rapports de force rendent difficile un réalignement de l'Etat sur une stratégie unitaire et cohérente. On ajoutera une hypothèse liée à la période transitoire dans laquelle la France se trouve. Le dispositif légal, conçu pour faciliter la mise en œuvre de projets dans plusieurs types de situation, a donné naissance à une pluralité d'ordres territoriaux. L'Etat aurait « laissé » faire de telles situations, au motif qu'elles étaient globalement favorables à la coopération, malgré des dynamiques variables voire opposées sur le terrain. Dans un second temps, et sur la base d'un acquis presque exhaustif, l'Etat pourrait être tenté de revenir sur les « libéralités » auxquelles il avait consenti, pour imposer un nouveau cadre, à la fois plus précis et plus contraignant. Il dispose certes d'armes fiscales pour le faire, au travers d'une modification de la principale ressource des communautés aujourd'hui : la Taxe professionnelle. L'hypothèse de sa transformation en simple dotation de l'Etat renforcerait la dépendance financière des communautés à l'égard de celui-ci, en supprimant leur capacité à lever et définir l'impôt (et donc la ressource) communautaire. On exprimera cependant quelque doute sur le retour d'une capacité unilatérale de l'Etat à gouverner des communautés structurellement différenciées dans leurs pratiques. D'une part, la ressource financière dont il est question demeure relative, au sein d'une structure de cofinancements entre échelles où comptent également les départements, les régions, l'Union Européenne. Ensuite, la recherche des ressources s'appuie également sur les économies d'échelle espérées et le développement des partenariats public-privé, selon la tradition idéologique de la « réforme », dans le cadre d'exercice des politiques publiques.

Enfin, l'influence intellectuelle que peut exercer l'Etat au travers d'un éventuel outil législatif est structurellement moins important dans le cadre d'une loi d'ajustement des pratiques que dans celui, en 1999, d'une création politique. Dans ce nouveau contexte, un tel réaménagement devra compter avec les multiples inventions, distinctes voire contradictoires entre elles, qui auront été développées sur les différents territoires, avec le consentement plus

ou moins passif des représentants de l'Etat lui-même. En somme, dans la dialectique « acteur/scène » qui est celle de l'Etat contemporain, la balance penchera davantage du côté de la scène, et son cortège de négociations, conflits, exemplifications d'expériences construites comme les « bonnes pratiques », fonctionnelles et légitimes. La conséquence de ce phénomène n'est pas sans importance pour l'évolution des rapports de force au sein même de l'Etat, entre les segments ministériels qui ont gouverné le territoire de façon soit formelle et généraliste, soit substantielle et sectorielle. En dépit de sa relativité, la croissance de la pression financière conduit à une réévaluation constante du rôle de l'administration des finances sur les questions territoriales, tandis que les corps plus spécialisés (du ministère de l'Intérieur ou de l'administration de l'Equipement) voient décroître leur influence sur le contenu des politiques menées. Il n'est pas fortuit de constater que ce rapport de force est aussi celui qui existe, au sein de l'Etat, entre les fractions les plus internationalisées (notamment à l'échelle européenne) et celles qui demeurent attachées à une lecture encore majoritairement nationale des évolutions territoriales. La lecture territorialisée des changements d'échelle permet donc aussi d'apprécier les enjeux de domination propre à l'univers étatique.

CONCLUSION

La lecture du processus de réforme conduit à prendre au sérieux les dimensions spatiale et temporelle de l'action publique territoriale. De la première, on peut dire que l'introduction d'une nouvelle échelle suppose toujours un retour critique sur la morphologie politique des anciennes. Qu'il s'agisse des formes antérieures de coopération, qui s'interprètent comme des matrices institutionnelles, ou bien de l'économie politique des autres échelles (département, commune, région), dont la structure est plus ou moins mise en cause à cette occasion. Dans ce « plus ou moins », nous mettons en évidence le fait qu'il n'y a pas de lien direct de causalité entre une structure « objectivement » menaçante pour ces espaces légitimes préexistants, et le comportement stratégique de leurs représentants. La variation dans l'attitude des communes le montre : entre référendum séparatiste et enrôlement opportuniste, toute une gamme de logiques coopératives et/ou conflictuelles se déploient entre les communes et les agglomérations. Il en est de même pour la réaction des Conseils Généraux, globalement défensifs mais parfois localement offensifs dans la maîtrise des nouvelles cartes intercommunales. C'est ce qui explique l'extrême variété des territoires construits, saisie au travers de leur extension spatiale.

La dimension du temps est également cruciale. Nous avons suggéré, dans notre analyse des configurations territoriales, que le poids des variables politiques était majeur au stade de la constitution des nouvelles échelles. Culture politique, *leadership*, contraintes et opportunités relationnelles entre institutions dessinent les contours d'un processus politiquement guidé. Comme dans tout phénomène de transition, le politique occupe une place prépondérante, même s'il est volontairement ou involontairement surestimé dans sa propre capacité à inventer les formes et produire les contenus qui les accompagnent. Dans la phase de consolidation de ces nouvelles institutions, de nouvelles règles du jeu apparaissent, où le politique n'occupe plus la même place. La mise en ordre des organisations, la réflexion et la décision sur les transferts de politique publique, l'économie des ressources fiscales continuent de concerner directement le personnel politique communautaire. Mais celui-ci entre dans un champ de contraintes où les expertises sectorielles, les enjeux fiscaux et techniques deviennent déterminants, et avec eux les réseaux d'acteurs qui les maîtrisent, qu'il s'agisse des acteurs publics ou privés, de la société civile sans but lucratif ou des intérêts économiques. Après avoir été *transformationnel* dans bien des configurations, pour faire

aboutir formellement les projets, le *leadership* politique redevient *transactionnel*, central mais davantage dépendant des modalités d'échange territorial.

C'est dans ce nouveau cadre, spatial et temporel, que l'on peut examiner la contribution des changements d'échelle à la production des biens publics territoriaux et, du coup, de formes éventuellement nouvelles de domination politique. Quels sont les intérêts sociaux qui sont priorités par ces nouvelles entités territoriales ? Le principe d'égalité territoriale qui les fonde ne conduit-il pas à de nouvelles apories sur l'échelle à partir de laquelle on pose le curseur égalitaire (Leca 1994) ? La double fragmentation du gouvernement local, d'une part, et des intérêts étatiques conduit-il à l'émergence de nouvelles coalitions stables, défendant un référentiel cohérent de recomposition territoriale (un axe Ministère des Finances/agglomérations où s'ajusteraient, idéologiquement, la financiarisation du gouvernement local et la pénétration des instruments de la nouvelle action publique, contre un axe Equipement-Intérieur/Conseils généraux soucieux de maintenir les politiques substantives héritées) ? C'est l'hypothèse que formulent Neil Brenner et Nik Theodore lorsqu'ils comparent les stratégies de préservation fordiste de certaines fractions du pouvoir d'Etat, tandis que d'autres s'engagent plus volontiers dans des expérimentations stratégiques post-fordistes, où les villes jouent, au sens large, le rôle de laboratoire des politiques néo-libérales (Brenner & Theodore 2002b). Il reste prématuré de conclure dans un tel sens au vu des « désordres » empiriques actuels. En effet, par exemple, des agglomérations dynamiques en matière de transfert de politique peuvent opérer ce processus à partir d'idéologies politiques distinctes, l'une y voyant le moyen de conforter ses politiques publiques, l'autre le concevant comme le moyen d'en privatiser la gestion. Cependant, le simple constat de ces divergences et de la difficulté à penser la cohérence nationale d'une réforme pourtant très symbolique d'un Etat jacobin nous montre la nature profonde de l'évolution du modèle français de politique territoriale. Le double différenciation (interne, territoriale) à laquelle nous concluons est en effet un démenti vigoureux à la thèse d'une exception française persistante, qui se traduirait par l'auto-reproduction linéaire de la prédominance de l'Etat au travers des différentes périodes historiques. Au contraire, la France devient progressivement un terrain banalisé d'exercice de la comparaison internationale sur les changements d'échelle, où peuvent se méditer des leçons extérieures, et où l'on peut voir naître des avancées théoriques et empiriques valables au-delà de ses propres frontières.

RÉFÉRENCES CITÉES :

Baraize, F. et Négrier, E. (2001) *L'invention politique de l'agglomération*, Paris: L'Harmattan, *Logiques Politiques*

Boudreau, J.A. (2003), « la coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale », in Jouve, B. et Booth, Ph. (eds) (2003) *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec, pp.133-154

Brenner N. et Theodore N. (eds) (2002), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell.

Brenner N. et Theodore N. (2002b) « Cities and the Geographies of « Actually Existing Neoliberalism » », in N.Brenner and N.Theodore (eds), *Spaces of Neoliberalism. Urban restructuring in North America and Western Europe*, London : Blackwell, pp.2-32

Brenner, N. (1999), « Beyond state-centrism ? Space, territoriality and geographical scale in globalization studies », *Theory and Society*, 28

Brenner, N. (2002), « Decoding the Newest « Metropolitan Regionalism » in the USA : a critical overview », *Cities*, vol. 19 n°1, pp. 3-21

Burns, J. Mc G. (1978) *Leadership*, New York: Harper and Row.

Cox, K.R. (1998a), « Spaces of dependance, spaces of engagement and the politics of scale, or : looking for local politics », *Political Geography*, vol.17, n°1, pp.1-23

Cox, K.R. (1998b), « Representation and power in the politics of scale », *Political Geography*, vol.17, n°1, pp.41-44

Cox, R.W. (1981), « Social forces, states and world orders : beyond international relations theory », *Journal of International Studies* 10 (2), 126-155

DGCL (2002) : "2002 : L'intercommunalité se renforce et se simplifie", *Démocratie Locale*, Bulletin d'Information statistiques de la Direction Générale aux Collectivités Locales, n°42, avril, Paris : Ministère de l'Intérieur

DiMaggio P.J. et Powell W.W. (1983), « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review* Vol. 48 : 147-160

Estèbe, Philippe, Kirsbaum, Thomas, 1996, «L'intercommunalité entre optimum territorial et pouvoir local. Lecture de la littérature récente», *Acadie. Plan Urbain*, pp.29-33

Faure, A. (2003), « Montréal, laboratoire politique — Une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération », *Revue Française d'Administration Publique* n°107, 2003, pp.369-381

Faure, A., Négrier, E. (eds. 2001): "La politique culturelle des agglomérations", Paris : Documentation Française

Glassman, J. (1999), « State power beyond the « territorial trap » : the internationalization of the state », *Political Geography*, vol.19, pp.669-696

Guéranger, D. (2001) 'Leadership intercommunal et stabilité institutionnelle: le cas chambérien' in F. Baraize and E. Négrier (eds.) *L'invention politique de l'agglomération*, Paris: L'Harmattan, *Logiques Politiques*, pp. 221-248

Hlepas, N. (2002) 'L'agglomération d'Athènes: Une capitale colonisée par la province', in E.Négrier (ed.) '*Gouverner Metropolis*', *Les Annales des Ponts* (102): 15-22

Jessop, B. (2000), « The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 323-360

Jones, K.T. (1998), « Scale as epistemology » *Political Geography*, vol.17, n°1, pp.25-28

Jouve, B. et Lefèvre, Ch. (eds. 1999) *Villes, métropoles: les nouveaux territoires du politique*, Paris: Anthropos/Economica

Jouve, B. et Booth, Ph. (eds) (2003) *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec

Jouve, Bernard & Lefèvre, Christian (2002) : « Métropoles ingouvernables », Paris : Elsevier, coll. SEPT

Judd, D.R. (1998), « The case of the missing scale. A commentary on Cox » *Political Geography*, vol.17, n°1, pp.29-34

Keil, R. (2000), « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto : amalgamation or secesion », *International Journal of Urban and Regional Research* 24 (4), 758-781

Latendresse, A. (2002) ' Réorganisation municipale sur l'île de Montréal: une opportunité pour la démocratie montréalaise?' in E.Négrier (ed.) '*GouvernerMetropolis*', *Les Annales des Ponts* 102: 23-31

Leca, J. (1994) : « L'Etat creux », in (coll.), *La France au-delà du siècle*, La Tour d'Aigues, DATAR / Ed. de l'Aube, pp.91-103

Le Galès, Patrick (2002) : « Le retour des villes européennes » Paris : Presses de Science Po

Le Saout, R. (2001), « Les présidents des Etablissements Publics de Coopération intercommunale », *Les Annales des Ponts* n°100, pp.46-50

Massey, D. (1993), « Power-geometry and a progressive sense of place », in J.Bird (ed), *Mapping the future*, London : Routledge, pp.59-69

Négrier, E. (2001), « La fusion des communes en Grèce » *Les Annales des Ponts et Chaussées* n°100, pp.51-56

- Négrier, E. (2002), « Le jeu politique métropolitain », *Les Annales des Ponts*, n°102, pp.4-9
- Négrier, E. (2003a), *Changer d'échelle territoriale. Une analyse politique comparée*, Rapport pour l'obtention de l'Habilitation à Diriger les Recherches », CEPEL, Université de Montpellier
- Négrier, E. (2003b), « A French Urban Powershift ? The Political Construction of Metropolization » *French Politics*, Palgrave, n°1, 2003, pp.175-198
- Négrier, E. (2004), « L'agglomération change-t-elle la politique ? Une application aux politiques culturelles », dans R.Le Saout et F. (eds), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes (à paraître)
- Négrier, E. (2004b), « The New French Dice. Metropolitan Institutional Building and Democratic Issues », in H.Heinelt & D.Kubler (dir.), *Metropolitan Governance*, London : Routledge (forthcoming)
- Ostrom V, Tiebout C & Warren R. (1961) : « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review* n°55, pp.831-842
- Peck, J. (2001), « Neoliberalizing states : thin policies/hard outcomes », *Progress in Human Geography* 25(3), pp.445-455
- Prémont, M.-C. (2004), « Les recompositions territoriales dans la région de Montréal: une relation traditionnelle entre le législateur québécois et les municipalités de l'île », communication au colloque : « *Les transformations territoriales au Québec et en France* »CRCQSS-VRM, Bordeaux, 4-5 mai 2004, dactylo.12 p.
- Sassen, S. (1991), *The global city : New York, London, Tokyo*, Princeton : Princeton University Press
- Scott, A.J. (1998), *Regions and the World Economy*, New-York : Oxford University Press
- Smith, M.P. (1998), « Looking for global spaces in local politics » *Political Geography*, vol.17, n°1, pp.35-40
- Stephens G R & Wikstrom N. (2000): « Metropolitan Government and Governance » Oxford: Oxford Université Press
- Storper, M. (1996), *The Regional World : Territorial Development in a Global Economy*, New York : Guilford Press
- Swyngedouw, E (2000), « Authoritarian governance, power and the politics of rescaling », *Environment and Planning C-D : Society and Space*, n°18, pp.63-76
- Wood, R. (1961), *1400 governments*, Cambridge, Harvard University Press