

# DYNAMIQUES SECTORIELLES ET CHANGEMENT D'ECHELLE TERRITORIALE. LA CULTURE A L'EPREUVE DES INSTITUTIONS METROPOLITAINES.

Communication présentée lors du Colloque de la relève V-R-M  
Les nouveaux enjeux urbains, une question d'échelle : du quartier à la région  
Les 11 et 12 mai 2006

**Julien Préau**

Etudiant de doctorat en Sciences Politiques  
CEPEL-UMR 5112 – Université Montpellier I  
[julienpreau@hotmail.com](mailto:julienpreau@hotmail.com)

La transformation de l'action publique locale est en France le fruit d'une volonté politique affichée au début des années 1980, que l'on connaît désormais sous le nom de *décentralisation*. À l'intérieur du nouveau cadre, l'échelle d'agglomération ou « métropolitaine » a fait l'objet d'une prise en compte conséquente depuis une dizaine d'années par le législateur français. On note ainsi une succession de réformes (1982,1983,1992,1995,1999) prenant, directement ou indirectement, la commune pour « cible »<sup>1</sup>. À partir de là, deux critiques de l'organisation du territoire local français demeurent. La première, d'origine étasunienne, postule que pour enrayer un morcellement communal extrême, on aura créé autant d'institutions intercommunales en France (en réalité, la moitié, environ 18 000, et les récentes lois dont il est question doivent permettre de les réduire). La seconde est européenne, quand nos partenaires comparent simplement les choses, ils avancent qu'il y a autant de communes en France que dans le reste de l'Europe (et avant l'élargissement à 25) !

Dans cette situation de fragmentation du pouvoir politique local, certains pays sont parvenus à réduire un nombre trop important de communes : la Grèce avec la réforme *Capodistrias* par le mécanisme de la fusion en 1997 (Helpas 2003) ou l'Italie, avec la loi constitutionnelle de 2001 sur l'autonomie des ensembles métropolitains, bien qu'elle ne soit pas encore appliquée (D'Albergo 2002). Mais aussi au Canada et plus particulièrement au Québec. Cependant dans ce cas, *la métropolisation* du territoire montréalais s'est faite, semble-t-il, sur un modèle paradoxal. Celui de l'évitement comme stratégie de gouvernance urbaine. Après avoir épuisé les voies de coopérations institutionnelles (notamment la fusion et la réorganisation en 3 niveaux administratifs), plusieurs « municipalités » se seraient (re)constituées au sein de l'agglomération sous l'impulsion de différents groupes sociaux (Jouve 2005). Pour autant ce modèle fragmenté ne serait pas dépourvu de solidarités fonctionnelles entre les municipalités émergentes de l'ensemble métropolitain constitué. Car c'est sur lui que la réforme s'est appuyée pour aboutir (Faure 2003). À partir de techniques de réorganisations territoriales très différentes, comment envisager la solution envisagée en France depuis 1999<sup>2</sup>?

---

<sup>1</sup> Dont l'origine remonte à la loi sur les communes de 1890 qui instituait les syndicats intercommunaux à vocation unique : la fixation de l'unité légitime est donc contemporaine de son inadaptation fonctionnelle...

<sup>2</sup> La loi réorganisant le territoire municipal qui nous intéresse ici est la loi *Chevènement* ou loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, du 12 juillet 1999.

Nous le ferons en recourant successivement à deux méthodes que l'on oppose traditionnellement mais qui demeurent, à notre sens, complémentaires : l'analyse quantitative et l'analyse qualitative.

\_ La première permet d'évoquer la réalité dans son ensemble et de vérifier quelques hypothèses à partir d'un nombre limité de variables.

\_ La seconde, qui utilise l'outil monographique, permet de poser une série d'hypothèses explicatives de cette réalité, de proposer une théorie de ces changements, par l'interrogation du contenu des politiques publiques qui s'exercent au niveau local et faire, à partir de là, l'hypothèse qu'elles sont révélatrices du changement (s'il y a changement) qui s'opère quand l'échelle territoriale de l'action publique se voit transformée. En effet, le changement d'échelle est indéniable et difficilement contestable (du moins dans le passage de l'échelle municipale à l'échelle d'agglomération), néanmoins, produit-il en retour une transformation dans la substance de l'action publique territoriale ? Dans notre analyse, l'action culturelle ?

Pour tenter de répondre, nous illustrerons la transformation qui s'est opérée en France autour de la commune, vers l'agglomération, essentiellement depuis 1999, avec la mise en place des Communautés d'Agglomération. Nous ferons ensuite l'hypothèse que la politique culturelle des agglomérations peut être un indicateur pertinent du fonctionnement véritable de ces nouvelles institutions.

### **Succès numérique et recul relatif sur la communautarisation des agglomérations**

Comment appréhender cette réforme récemment décriée<sup>3</sup> ? Que peuvent nous apprendre les évolutions dans le dénombrement des groupements intercommunaux depuis les six dernières années ?

Il faut désormais compter en France sur plus de 2 500 intercommunalités regroupant plus de 52 millions d'habitants et environ 32 000 communes, quand elles (les formes antérieures de coopération) regroupaient avant 1999, 34 millions d'habitants et 17 000 communes<sup>4</sup>. Depuis la décentralisation et la reconnaissance progressive de collectivités territoriales disposant de marges de manœuvre plus importantes (les régions et les communes principalement) l'échelle « supra-municipale » a, elle aussi, attiré les tenants de la réforme. Cinq lois se sont succédé dans les années 90 et c'est celle de 1999 que nous retiendrons puisqu'elle institue les « Communautés d'Agglomérations ». Cette formule de coopération se substitue aux « Communautés de villes » (loi ATR de 1992). Adressée à l'endroit de villes relativement importantes, cette réforme peu contraignante et peu incitative n'a rencontré qu'un succès très modéré dans les années 90 (5 créations en 8 ans), sauf exception notable comme celle de La Rochelle<sup>5</sup>. À partir de là, le modèle, à la fois plus contraignant (pouvoir d'injonction du préfet pour intégrer de force les communes enclavées ou proches récalcitrantes) et plus incitatif (une dotation globale de fonctionnement bonifiée par l'intégration d'équipements d'échelle

<sup>3</sup> Voir, dans ce sens, le [discours](#) du Ministre délégué aux Collectivités Territoriales, de mars 2006, et le [rapport](#) de la Cour des Comptes, de novembre 2005.

<sup>4</sup> [Evolution de l'intercommunalité entre 1999 et 2006](#), DGCL.

<sup>5</sup> La Rochelle, aujourd'hui Communauté d'Agglomération initia ce type d'organisation intercommunale dès 1993, avec 18 communes et plus de 135 000 habitants.

communautaire), vit le jour en 1999. Le succès suscité par cette formule ne se dément plus aujourd'hui : plus de 160 Communautés créées qui regroupent plus de 20 millions d'habitants.

Cependant, il est nécessaire de dépasser la vision purement institutionnelle pour décrypter ce succès car le jeu de la « carotte et du bâton », n'y suffit pas (Négrier 2005). Si l'on observe plus finement la pertinence territoriale de ces institutions, le succès se déconstruit progressivement. Avant leur constitution, il fallait préalablement déterminer la cohérence de leur périmètre. C'est l'échelle des « aires urbaines » qui devait être à la base des réflexions, dont l'INSEE fait état dans ses travaux<sup>6</sup>. Or en prenant en compte ces données socio-économiques et en les confrontant aux réalités communautaires un constat s'impose : les périmètres des agglomérations françaises ne correspondent pas aux réalités démographiques et institutionnelles des territoires « inventés ». Deux variables différentes et mises en perspective corroborent cette idée : le nombre d'habitants et le nombre de communes. En effet, sur les 164<sup>7</sup> Communautés d'Agglomération, la moyenne calculée sur la base du rapport habitants de l'aire urbaine/habitants de l'agglomération et la moyenne calculée sur la base du rapport communes de l'aire urbaine/communes de l'agglomération donnent les chiffres suivants :

Moyenne du nombre d'habitants intégrés	Moyenne du nombre de communes intégrées
62%	49%

À partir de là, nous pouvons conclure à la « sous-optimalité » chronique dans la constitution des agglomérations concernant le nombre d'habitants intégrés à l'agglomération<sup>8</sup>. Sous-optimalité encore plus conséquente lorsque l'on prend en considération le nombre de communes intégrées aux agglomérations. Cette dernière considération renforce l'intérêt qui doit être porté à la variable politique (nous en détaillerons les modalités d'expertise plus loin). Cependant la limite qui doit être consentie à ce raisonnement tient dans le fait que l'espace politique métropolitain ou d'agglomération se construit rarement aussi facilement que l'espace socio-économique des périmètres de coopération.

Tentons de comprendre la réalité métropolitaine française en l'illustrant par un domaine d'action sectoriel, celui de la culture.

### **Perspective culturelle dans l'observation des communautés d'agglomération**

Dresser un panorama des institutions métropolitaines ne nous permet pas de comprendre leur fonctionnement sinon l'engouement qu'elles ont pu susciter, engouement d'autant plus « timide » au regard des réalités socio-économiques et démographiques. La compétence culturelle des agglomérations fait partie des compétences dites optionnelles (à côté des 4 compétences obligatoires, la communauté doit retenir 3 compétences sur 5). Le législateur a pris soin de n'en proposer qu'une définition limitée et très générale (Faure & Négrier 2001), car

<sup>6</sup> Voir la [carte de l'INSEE sur les aires urbaines](#).

<sup>7</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

<sup>8</sup> Quelques agglomérations ont intégré un nombre plus important d'habitants que ne le préconisait l'analyse des territoires vécus, mais elles demeurent largement minoritaires ; Vitry communauté (236%), l'agglomération de Salon-de-Provence (246%) ou celle de Loire-Foréz (302%).

nous savons dans quelle mesure la politique culturelle est affectonnée voire « réservée » à l'échelle municipale (Urfalino 1996). À partir de là, l'analyse du contenu de cette compétence devient révélatrice du fonctionnement volontariste des équipes métropolitaines et de leurs capacités à fabriquer, parfois, du changement d'échelle (Baraize & Maffre 2005). Les agglomérations retiennent dans une grande majorité ce giron d'action (environ 80 % d'entre elles), et elles l'ont choisi d'autant plus que le nombre de communautés a augmenté dans le temps (elles étaient 65 % à l'avoir retenue en 2000). La définition proposée par le législateur est la plus souvent retenue ; « Construction, aménagement, entretien et gestion des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire » (plus de 70%), mais certaines agglomérations précisent le domaine d'action par une compétence facultative (ce 3<sup>ème</sup> groupe de compétences est laissé à la discrétion des communautés), le plus souvent relative à un équipement. Une limite importante tient dans la formule « d'intérêt communautaire » car les communautés qui ont retenu la compétence peuvent s'abriter derrière lui pour retarder des transferts problématiques bien qu'une circulaire récente contraigne ces dernières à le définir avant le mois d'août 2006 au risque de voir la totalité des équipements culturels basculés dans le giron intercommunal. Afin de synthétiser les modèles culturels métropolitains, voici les tendances générales que l'on peut rencontrer sur un échantillon restreint (une quarantaine de communautés) en privilégiant la variable « équipement culturel » :

\_ La politique culturelle communautaire « cosmétique » : dans ce cas, la compétence a été retenue mais aucun équipement n'a basculé, est imaginé un grand projet, à plus long terme..., cependant la circulaire du 13 août 2006 contraignant à la définition du projet devrait faire tomber ce modèle (au risque de devoir, pour les communautés concernées, rembourser la dotation globale de fonctionnement).

\_ La politique culturelle communautaire de « l'équipement rayonnant » : il est ici question d'impulser la dynamique en transférant un ou deux équipements d'importance, rayonnant au-delà des frontières de l'agglomération.

\_ La politique culturelle communautaire du « basculement vertical » : l'agglomération retient un domaine d'action particulier (la lecture publique, le spectacle vivant, etc.) et le fait basculer entièrement à l'échelle métropolitaine.

\_ La politique culturelle communautaire du « basculement horizontal global » : c'est le basculement de la totalité des équipements, mais seulement les équipements (afin d'obtenir une bonification de la dotation globale de fonctionnement). Le risque étant ici de cloisonner les institutions culturelles et d'isoler les amateurs qui font vivre les pratiques culturelles de la métropole (les associations principalement).

\_ La politique culturelle communautaire du « basculement total » : plus aucune ligne budgétaire ne concerne la culture dans les budgets des communes, tout a été transféré à l'échelle et à l'institution d'agglomération. On obtient une bonification maximale et une valorisation conséquente du capital symbolique du personnel politique.

Ces hypothèses descriptives ne nous permettent pas d'envisager les fondements de ces transformations mais plus les choix opérés en termes de compétence et la catégorisation que

l'on peut réaliser à partir de là. Il nous faut donc faire un détour par une dimension plus qualitative, l'analyse monographique comparée.

### **La différenciation configurationnelle : tentative d'explication**

Nous retiendrons ici les cas de deux agglomérations proches l'une de l'autre pour éprouver cette explication ; le Grand Avignon et le Pays d'Aix (agglomération d'Aix-en-Provence). Bien des caractéristiques les distinguent. Pour ce qui est de la politique culturelle, le Grand Avignon a buté sur le transfert du conservatoire (seul transfert réalisé à ce jour) à l'occasion d'un vote accessoire (sur le déménagement des locaux) marquant dès lors la fragilité du consensus obtenu. Le Pays d'Aix a transféré plusieurs équipements (les bibliothèques, certaines salles de spectacle et plusieurs musées) et a engagé une réflexion autour du développement « d'une véritable politique communautaire »<sup>9</sup>. Si les résultats sont différents, comment peut-on en tirer des enseignements ?

C'est notre hypothèse principale : la transformation potentielle de l'action publique vers l'échelle métropolitaine s'analyse et s'explique en partie par « l'hypothèse d'une démocratie différentielle dans laquelle chaque métropole inventerait ses règles de domination politique » (Négrier 2005). Cette approche pourrait privilégier deux variables explicatives : les apprentissages préalables (ou la thématique anglo-saxonne des « chemins de dépendance ») et la notion de leadership.

Concernant les premiers, les deux communautés se sont constituées pratiquement en même temps (1994 et 1995) et sont issues d'une transformation de communautés de communes préexistantes (Préau 2004). Alors que la première relève, au niveau des communes qui la composent de la coercition préfectorale en partie (1/4 ont été intégrées par cette voie), l'agglomération aixoise relève quant à elle du volontarisme plein et entier des communes-membre (ici, le préfet des bouches du Rhône n'eut qu'à signer l'arrêté de constitution). Une configuration souhaitée dans un cas mais pas dans l'autre qui va conditionner l'acceptation du projet culturel métropolitain. La seconde perspective, désormais récurrente dans les études de politiques publiques territoriales est celle du *leadership* (Burns 1978). Elle pourrait correspondre au second degré pour tenter d'expliquer les espaces métropolitains. Car d'aucuns estiment que « le risque de blocage, et les autres facteurs ne peuvent compenser cette absence » (Marcou 1999). L'histoire locale avignonnaise, montre que les élections municipales de 2001 ont opéré un tournant important dans les communes de l'agglomération et cette nouvelle donne politique n'a pas favorisée la position de la présidente de l'agglomération, maire de la ville d'Avignon, élue pour la seconde fois. En terre aixoise, la ville-centre a basculé à droite et l'ensemble des communes membres également, favorisant ainsi la constitution d'une coalition politique plus homogène (Préau *idem*).

Ces deux variables explicatives apparaissent comme incontournables dans l'étude de la formation des métropoles « à la française ». En effet, on peut postuler que la dynamique suscitée s'explique en partie par la pré-existence de structures intercommunales (la pratique des syndicats, ou de communautés de communes ou de villes) facilitant ainsi le passage à des

---

<sup>9</sup> Délibération constitutive du 12 décembre 2003.

formes de domination politique localisées. En mettant en rapport ces deux configurations et leurs modèles de politiques culturelles communautaires, la transformation dans la substance des politiques publiques peut se voir confirmer ou infirmer et corroborer en retour la réalité d'un changement d'échelle dans la production des espaces métropolitains.

## **Bibliographie**

Baraize, F. et Maffre, P. (2005) 'Grimper sur plusieurs échelles. La manipulation « interscalaire » chez les acteurs culturels', 8<sup>ème</sup> congrès de l'Association Française de Sciences Politiques, Lyon.

Burns, J-M. (1978), *Leadership*, New York : Harper Row.

D'Albergo, E. (2002) 'La réforme de l'administration métropolitaine de Rome', *Les Annales des Ponts*, 102 : 52-59

Faure, A. (2003) 'Montréal, laboratoire politique. Une métropole à l'épreuve du pouvoir d'agglomération' *Revue Française d'Administration Publique*, 107 : 369-380.

Faure, A. et Négrier, E (2001) '*La politique Culturelle des Agglomérations*', Paris : La documentation Française.

Hlepas, N. (2003) 'Carte administrative et pouvoir politique : les enjeux de la décentralisation en Grèce' *Pôle Sud*, 18 : 63-78.

Jouve, B. 'les formes de gouvernance urbaine', 26es rencontres nationales des agences d'urbanisme, Lyon, décembre 2005.

Jouve, B et Lefevre, C, 1999 : « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence et recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 49 n°6, pp. 835-853.

Marcou, G. (2000) '*Les premiers mois d'application de la loi du 12 juillet 1999, étude coordonnée sur 18 régions*', Paris : GRALE/CNRS.

Négrier, E. (2005) '*La question métropolitaine*', Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.

Préau, J. (2004) 'Compétences et Politiques culturelles communautaires : entre initiation et fonctionnement réel', *mémoire de DEA en Sciences Politiques*.

Urfalino, P. (1996) '*L'invention de la politique culturelle*', Paris : La documentation Française.