

En cinq ans, la France vient de connaître une transformation, à certains égards spectaculaire, de sa carte politique territoriale. 162 communautés d'agglomération et 14 communautés urbaines ont surgi dans la plupart des aires urbaines françaises, quand près de 2 500 communautés de communes se sont créées dans les zones moins urbanisées ou rurales. La mise en œuvre de la loi Chevènement du mois de juillet 1999 a donc en apparence été un succès considérable, dans un pays que l'on avait pourtant tendance à considérer comme le champion de la réforme impossible.

Quelques mois auparavant, le gouvernement grec mettait la dernière main à un projet de fusion des communes, faisant passer leur nombre d'un peu moins de 6 000 à un peu plus de 1 000. Dans une Europe du Sud que l'on considère généralement comme l'espace par excellence de l'esprit de clocher, le fait ne manque pas de surprendre les chantres de la « réforme » et les sceptiques du « laisser-faire ».

Dans une grande majorité de villes occidentales, la question de l'adaptation institutionnelle aux tendances à la progression de leur démographie agite cercles d'experts, urbanistes, élus locaux, intérêts économiques et États, à la recherche de la formule que chacun sait exister, mais que beaucoup déplorent paradoxalement introuvable.

La transformation des cadres territoriaux du politique et de l'action publique n'est certes pas un phénomène nouveau. Toutes les villes se sont constituées en repoussant, parfois très loin, leurs frontières romaines, médiévales et classiques, quand celles-ci existaient, cas général des villes européennes. Ce qui l'est davantage, c'est la problématique qu'affrontent ceux qui, aujourd'hui, envisagent de poursuivre ce mouvement d'extension, comme s'il était naturellement inscrit dans une génétique urbaine, évolutionniste. La question métropolitaine résulte de cette permanence d'enjeux, et des contraintes contemporaines dont elle témoigne. Plus sa traduction institutionnelle paraît frappée d'urgence, plus semblent se lever de multiples voix pour en atténuer l'effet, et des intérêts contradictoires s'exprimer pour en contrarier le destin. Au succès (qu'il nous faudra déconstruire) de la mise en place des agglomérations françaises répond en écho l'échec de la fusion des communes de 1971. À l'épopée grecque de 1997 correspondent les cuisants revers antérieurs au même sujet, et la mise entre parenthèse d'un nouvel ordre institutionnel pour « ses » deux villes essentielles : Athènes et Thessalonique. Quand certaines villes québécoises, dans le cadre d'une politique de fusion municipale, inventent graduellement un nouvel espace de gestion collective, la constitution du Grand Montréal, qui résulte du même dispositif national, se traduit par une cascade de

protestations, de velléités sécessionnistes, et une formule de compromis instable et contesté. Là où l'agglomération de Clermont-Ferrand construit par étapes un consensus communautaire, étendant son territoire et transférant ses politiques publiques à l'échelle de l'agglomération, Montpellier est devenue un laboratoire du contentieux métropolitain, avec quatre référendums sécessionnistes, sept retraits prononcés par le préfet et une zone aéroportuaire restant aux franges de la solidarité urbaine. La Communauté de Madrid, autonome au sens de la constitution, mais totalement artificielle au regard de l'histoire, devient le creuset d'une régulation collective de sa grande agglomération, tandis que Barcelone, sa rivale, alterne les phases de métropolisation institutionnelle et les régressions municipalistes, encouragées par le gouvernement autonome catalan.

La question métropolitaine, qui s'énonce au singulier lorsqu'elle concentre des enjeux collectifs et relativement convergents, devient plurielle au vu des vents contraires de sa traduction dans les faits. Il y a là de quoi perturber les juristes, ou du moins ceux qui se concentrent principalement sur la cohérence des cadres de régulation institutionnelle. Les urbanistes sont plongés dans le doute à propos de la « bonne » échelle, celle qui résisterait aux pressions particulières des intérêts urbains tout en construisant une ville durable, solidaire et à la mesure des problèmes collectifs. Les économistes, pour qui la civilisation urbaine est, plus que jamais, au cœur du développement, peinent à concrétiser un modèle qui concilierait la petite échelle de l'économie locale intégrative et la grande échelle de la globalisation. Le paradoxe de ces productions scientifiques est de comporter, le plus souvent, une idée du « bon » modèle, en général fondé sur un compromis entre alternatives marquées : ville compacte contre ville diffuse ; réforme intercommunale contre fragmentation institutionnelle ; développement métropolitain contre régulation étatique. Mais c'est ce même modèle, lorsqu'il est établi, qui explose au contact d'une réalité nouvelle et polymorphe.

Que l'on envisage la nouveauté au regard de l'histoire ou à celui des évolutions du temps court de la période contemporaine, tout montre que les conditions d'un changement d'échelle territoriale de gouvernement ont été fortement modifiées, (ce qu'illustre l'ensemble hétéroclite de succès et d'échecs d'échelle nationale ou locale, de réformes inabouties), voire victimes de révisions ou d'abrogations dans l'espace métropolitain.

Cet ouvrage a pour objet de prendre la mesure des changements d'échelle territoriale et des contraintes qui leur sont opposées, d'un point de vue de science politique. Nous aurons l'occasion d'indiquer que l'intention analytique et, si possible, explicative contraint une approche de science politique à être, plus qu'une spécialisation disciplinaire, un regard scientifique ouvert

sur ses voisins économistes, géographes, sociologues. Prendre la mesure de ces changements, c'est donc assez logiquement, d'abord examiner les différents registres d'explication de leurs limites et de leurs conditions d'émergence, à l'échelle internationale. Mais c'est aussi appréhender une réalité qui, désormais, ne peut plus être considérée comme un simple terrain d'application ou champ de manœuvres : le territoire. Après une relative pénurie de travaux, en analyse des politiques publiques, sur un objet considéré comme fort peu légitime, force est de constater la profusion des recherches posant, en termes de science politique, la question locale, territoriale, urbaine ou régionale. Notre ambition est de recourir à des outils d'analyses qui permettent, au concret, de rendre compte d'une réalité simultanément appréhendée par les juristes (depuis longtemps, et pour cause), les géographes, les économistes (quoique plus récemment), les anthropologues et les sociologues. On fera ainsi référence aux théories du changement dans l'analyse des politiques publiques, à la notion de configuration, fondée en sociologie, et celle d'échange politique, qui trouve ses racines en anthropologie et en économie politique pour qualifier « notre » territoire en termes de science politique. Le bilan de cette utilisation critique des théories du changement, des configurations et de l'échange politique fera l'objet d'une partie propre, en fin de volume.

Cet ouvrage répond à trois objectifs principaux. Le premier est celui d'une lecture des changements d'échelle territoriale qui soit compatible avec la variété des terrains observés, dont les histoires, processus et résultats s'avèrent maintes fois différents, voire contradictoires. La dimension historique est fondamentale pour attester de la permanence, et de la difficulté même du rapport de l'État à la question métropolitaine. Les exemples que nous prendrons dans la partie réservée à la comparaison internationale, comme dans celle réservée à la France, montrent que rien ne peut être compris de ce mouvement sans faire référence à la façon dont les États produisent du territoire, et entendent en dessiner les contours métropolitains. La politique grecque, généralement peu analysée en France, en est un bon exemple, tout comme celle de l'Espagne. Dans les deux cas, les histoires des XIX^e et XX^e siècles apportent leurs lots de projets politiques métropolitains ou contre-métropolitains. Ils apportent aussi de multiples illustrations des contradictions dans lesquelles sont plongés les États face à ces enjeux. Les substitutions de modèles territoriaux grecs, privilégiant chacun à son tour la petite et la moyenne échelles, sont là pour le démontrer. L'évolution de la question métropolitaine à Barcelone, dans son rapport avec l'État espagnol (monarchiste, républicain, dictatorial et franquiste), et avec la communauté nationalitaire catalane, dans la période récente, confirmera cette constitution, à la fois historique et erratique, de l'enjeu métropolitain. La leçon qu'il nous faudra donc tirer de cette permanence d'enjeux nationaux et de valse-hésitation sur

leur traduction politique, c'est que cette histoire est politique et non linéaire. La conséquence en est que les incertitudes de l'État, que nombre d'analyses identifient dans la période ultra-contemporaine de la globalisation, sont intrinsèquement liées à sa gouvernance territoriale et métropolitaine.

Le deuxième objectif est de mettre cette lecture à distance des multiples représentations (politiques, dogmatico-fonctionnelles, managériales) qui marquent un tel objet de recherche, c'est-à-dire affirmer l'autonomie, relative, de l'intérêt scientifique envers un objet constitué de multiples regards intéressés. Contre une certaine idée de la planification du changement d'échelle, dont l'objectif consisterait à résoudre des problèmes fonctionnels, on montrera que, pour y parvenir, l'expertise intéressée est contrainte à s'impliquer de près dans la structure même des intérêts en jeu. La façon dont elle produit les problèmes à résoudre est fortement dépendante, au risque de perdre tout crédit, de la nature des configurations territoriales. Cela la conduit à une véritable production idéologique, fondée sur un compromis entre alternatives politiques. Là encore, les analyses de cas internationaux (Barcelone, Athènes, Rome, Amsterdam, Londres, Montréal ou Rome) nous serviront pour vérifier que le travail de projection experte de l'institution métropolitaine est inséparable d'une cristallisation d'enjeux simultanément économiques, territoriaux et politiques. L'analyse du cas français, autour de la mise en œuvre de la loi Chevènement, nous permettra également de balayer un certain nombre de fausses évidences ou d'approximations quant à l'efficacité de certains instruments, financiers ou réglementaires, ou quant à la manière dont les enjeux démocratiques sont actuellement posés. En cela, le regard de la science politique peut faciliter les échanges entre les autres catégories d'analyse, de la géographie à l'économie, en passant par le droit et la sociologie, et contribuer à falsifier les options, dominantes dans l'action, des principaux protagonistes des changements d'échelle.

Le troisième objectif que nous poursuivons est de mettre enfin cette lecture au service d'un décryptage de phénomènes, et d'une tentative d'explication des politiques de changement d'échelle, depuis leurs attendus jusqu'à leur signification politique plus large. Nous aurons, d'une part déconstruit les fausses évidences des trajectoires historiques, et leur cortège d'irréductibles spécificités nationales, voire régionales. Nous aurons ensuite montré, au travers du cas de la France en particulier, les impasses d'une lecture par la performance intrinsèque des instruments. Il nous restera à montrer les relations qui existent entre ces spécificités relatives, ces instruments et leur mise en pratique concrète. C'est là que les notions de configuration et d'échange politique seront déterminantes pour identifier les interactions entre intérêts métropolitains, États et territorialisation de l'action publique.

Où en sommes-nous, en France, du modèle de régulation croisée que beaucoup ont, pour de bonnes et de mauvaises raisons, enterré depuis les débuts de la décentralisation ? Quel est le nouveau sens des relations entre l'État et « ses » territoires en pleine transformation ? Surtout, quel est le produit de tous ces changements à l'œuvre ? N'y a-t-il qu'une reformulation d'un politique qui, tel un phénix, se survivrait indemne de tout bouleversement de son espace de jeu ? Nous montrerons à ce sujet qu'on assiste à des transformations de style politique, de *leadership* local, qui en disent long sur la pluralisation des territoires français. Après l'avoir examiné, dans la deuxième partie, de façon comparative en France, nous l'observerons dans un cas particulier, celui de Montpellier. Cette ville est, à bien des égards, remarquable dans l'analyse que l'on peut faire de la mise en œuvre de la loi Chevènement de juillet 1999. Elle est historiquement l'une des plus dynamiques, avant la constitution de ce nouveau cadre national, en matière de coopération métropolitaine, sous la forme d'un district. Elle a connu, entre 1977 et 2004, une gestion socialiste marquée par la figure de Georges Frêche, qui n'a laissé le statut de maire à son adjointe qu'à l'occasion d'une victoire aux élections régionales, qui l'a conduit à opter pour la région et... la Communauté d'agglomération (très puissante, mais non concernée pourtant par la limitation des cumuls de mandats). Dans le même temps, c'est, de loin, le processus métropolitain le plus conflictuel de France, comme nous l'avons déjà indiqué. Ici, nous ferons le lien entre l'histoire du gouvernement municipal, le mode de *leadership* qui le caractérise, et la problématique métropolitaine. Ce lien prétend s'opposer à une lecture courante de l'articulation entre gestion municipale et institution métropolitaine, où la première serait le « vrai » terrain de l'identité et de la compétition politiques, quand le second ne serait que l'univers du fonctionnel et du *deal* clandestin entre forces politiques et sociales.

L'autre conséquence de ce mouvement affecte le contenu même des politiques publiques. C'est pourquoi, nous allons réserver un chapitre à la relation entre ces changements d'échelle et le contenu d'une politique publique en particulier : l'action culturelle, qui est l'un des domaines soumis au transfert de compétences depuis les municipalités vers les institutions métropolitaines. Par cet exemple, nous pourrions compléter notre analyse du polymorphisme territorial français en le mettant en rapport avec une différenciation des politiques publiques.

On aura compris que ce projet se doit de mêler la réflexion théorique avec de nombreuses applications empiriques. Nous utilisons ici une grande variété de terrains qui ont été l'occasion d'études et de direction de recherches : étude de la fusion des communes en Grèce, direction de recherche sur la mise en œuvre de la loi Chevènement en France, sur la question institutionnelle

métropolitaine dans plusieurs villes occidentales, analyse de cas de type monographique sur un seul territoire (Montpellier, Barcelone), sur un secteur spécifique (la culture). Tous ces travaux seront convoqués pour conduire à une théorie du changement d'échelle.

Notre approche n'est pas fondamentalement déductive, au sens où nous ne prétendons pas appliquer, à une réalité préalablement inédite, un bloc conceptuel figé et intangible. Les notions utilisées, comme celles d'apprentissage, d'institution ou de changement, parcourront l'ensemble de l'ouvrage, de façon inégale. Les trois premières parties de ce travail sont conçues comme des entrées progressives en matière. Elles comportent leur part nécessaire de description des réalités observées, d'évaluation des acquis académiques et experts sur celles-ci, d'évocation de pistes et de notions plus adaptées à leur lecture.

Dans la première partie, après un panorama général sur la diffusion de l'intercommunalité en Europe, nous nous centrerons sur trois types d'analyse. Le travail réalisé sur la réforme grecque s'inscrit dans une réflexion plus générale sur la diffusion européenne de l'intercommunalité. Il nous sert de point de discussion des hypothèses fonctionnalistes et juridiques sur les contraintes et opportunités des changements d'échelle de l'action publique territoriale. Une monographie réalisée sur Barcelone, et un travail coordonné sur la question métropolitaine, comparant cette dernière ville et six autres capitales occidentales, nous permettront de préciser ces points, et d'aborder des notions à la fois centrales et problématiques dans notre perspective : le rôle de l'histoire, des institutions, du *leadership* politique.

La deuxième partie porte sur la mise en œuvre de la loi Chevènement en France. La coordination d'une équipe de recherche, travaillant sur un panel représentatif de terrains de mise en œuvre de cette loi, nous permet de tirer des leçons sur la différenciation territoriale à l'œuvre au sein du modèle français, sur le rapport entre changement d'échelle et enjeu démocratique, sur la manière dont nous pouvons aujourd'hui analyser le rôle de l'État dans l'action publique territoriale. Ce « retour » sur la France nous permet en même temps de revisiter les réflexions sur le modèle d'action publique territoriale à la française, et de pousser plus avant les notions de configuration territoriale et d'apprentissage institutionnel. Il est aussi une manière d'apprécier le poids de la variable politique dans ces perspectives empirico-théoriques.

La troisième partie se veut un approfondissement, par l'analyse de cas, de deux enjeux d'analyse. Le premier envisage la question du *leadership* territorial, dans le cadre d'un processus de création d'une Communauté

d'agglomération à Montpellier. Les vertus de l'analyse comparée ayant été illustrées précédemment, ce passage à la monographie a pour but de lutter contre l'une de ses limites courantes : le fait qu'elle écrase quelque peu la richesse des variables et sous-variables de terrain. Le second est, en quelque sorte, une mise à l'épreuve des rapports entre territoires et politiques publiques, autour de la question suivante : le territoire change-t-il les politiques publiques ? Pour ce faire, nous avons choisi de prendre un exemple pour lequel nous disposions à la fois de données de type national, d'éléments de comparaison internationaux et intra-nationaux : les politiques culturelles. Démontrer que le territoire, tel que nous l'envisageons, constitue bel et bien un cadre constituant, et non seulement réactif, de l'élaboration des politiques publiques confirme l'intérêt de croiser la problématique des changements d'échelle, celle de l'action publique et celle de la place du politique dans les sociétés contemporaines.

La quatrième partie s'appuie sur l'ensemble des acquis de nos recherches pour proposer une théorie des changements d'échelle territoriale dans le cadre métropolitain. C'est ici que se croiseront les approches du changement, des configurations et de l'échange politique territoriaux. Ce bilan théorique se voudra aussi un dialogue avec d'autres interprétations du nouveau cadre de l'action publique territoriale, comme celle en termes de gouvernance, par exemple. La conclusion de ce travail nous permettra de préciser la nature des liens existant entre les phénomènes de changement d'échelle, les théories de l'action publique et la compréhension d'enjeux métropolitains en pleine mutation.