

L'invention politique de l'agglomération

Baraize F., & Négrier E. (Dirs.)
(2001). Paris : L'Harmattan.

Cet ouvrage collectif coordonné par F. Baraize et E. Négrier, chercheurs en science politique au CEPEL à Montpellier, dresse un état des lieux de l'intercommunalité en France à la suite de l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 sur la coopération communale (dite "loi Chevènement"). L'observation s'appuie sur huit études de cas représentatives des grandes "configurations territoriales" et politiques organisant l'action publique dans les agglomérations françaises. On y trouve trois capitales régionales (Marseille, Bordeaux et Montpellier), trois villes moyennes (Chambéry, Voiron et Béziers) ainsi que deux agglomérations de la région parisienne, l'une en petite couronne (La Plaine Saint-Denis) et l'autre en grande couronne, autour de Mantes La Jolie. L'analyse s'ouvre sur un préjugé plutôt favorable à l'égard d'une loi qui aurait permis à la France de « rompre avec le signe indien du morcellement communal », grâce notamment à des incitations financières importantes et la médiation des préfets dans la définition des schémas départementaux de coopération communale. Son impact quantitatif n'est en effet pas négligeable puisqu'en moins de deux ans, 104 agglomérations

françaises se sont dotées d'une structure fédérative sous forme de communauté urbaine ou d'agglomération.

Au fil des pages, il apparaît cependant que cette nouvelle législation est encore loin d'avoir bouleversé les pratiques administratives locales, tant dans leurs dimensions techniques que politiques. Dans la plupart des cas, les élus locaux ont fait une utilisation minimaliste de la loi. Les définitions institutionnelles des périmètres d'agglomération sont presque toujours en deçà de leurs limites géographiques telles qu'elles peuvent être définies, par exemple, dans les aires urbaines de l'INSEE. De même, les attributions fonctionnelles conférées à ces nouvelles institutions ont été le plus souvent appréhendées à minima, en sorte que les pouvoirs d'agglomération apparaissent encore très « résiduels » dans le cas français.

Dès lors, les termes du jeu politique local ont peu évolué: « La loi ne remet pas en cause les leaderships en place, mais elle les conforte; elle ne bouleverse pas les équilibres de pouvoir, mais les consolide » (p. 244). Ainsi, dans les deux grandes agglomérations étudiées, régies par une communauté urbaine (Marseille et Bordeaux),

« l'autolimitation de la ville-centre dans la gouverne intercommunale contribue à la perpétuation d'une logique « confédérale » contraignant toute montée en puissance de l'intégration communautaire » (p. 279). Inversement, toute visée par trop hégémonique ou « entrepreneuriale » de la commune-centre se paie inmanquablement par son isolement politique comme en témoignent les cas de Montpellier et de Béziers. Il en découle que « l'intercommunalité n'apparaît pas encore essentielle dans la construction d'une légitimité locale [...]. La conquête de la municipalité est, pour la plupart des leaders politiques locaux, l'ultime ambition, la plus gratifiante rétribution de carrière » (p. 47).

Lorsque les configurations territoriales et les traditions historiques s'y prêtent, il existe pourtant des cas d'intercommunalité réussie. Des rapports plus équilibrés entre la commune-centre et la périphérie de l'agglomération en termes démographiques et économiques ont permis l'établissement progressif d'un « leadership pluriel » prédisposant les communes à coopérer. C'est le cas de certaines des villes

moyennes étudiées dans l'ouvrage comme Chambéry ou Voiron en région Rhône-Alpes. Dans ce cas, « l'agglomération apparaît moins comme une innovation radicale que comme l'aboutissement d'une série de processus étalés dans le temps » (p. 103). Les appartenances partisans des élus peuvent conforter ces processus, mais ce lien n'est pas automatique comme on le voit dans le cas de la région parisienne. L'impératif de « maintenir l'ancrage à droite » des communes de l'agglomération de Mantes La Jolie a été ainsi un moteur essentiel dans leur stratégie d'alliance. Mais les contentieux internes aux partis peuvent aussi compromettre des solidarités établies de longue date comme cela semble être le cas en Seine-Saint-Denis.

Cet ouvrage met donc en évidence l'incidence des formes de leadership local dans la mise en œuvre d'une décision politique nationale. Il constitue de ce fait une contribution importante à l'étude des évolutions récentes de la gouvernance locale en France.

André Donzel

LAMES-CNRS. Université de Provence