

Extrait de :



N° 19

Septembre 2000

# L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance

---

DANIEL BEHAR

**L**e changement de siècle paraît, dans notre pays, coïncider avec un véritable basculement conceptuel et pratique, en matière de régulation publique territoriale.

Avec le couplage de la loi Chevènement relative à l'intercommunalité et de la loi Voynet pour l'aménagement du territoire, on semble enfin acter l'épuisement du modèle hérité de la grande période gaullienne, préservé par la décentralisation, fondé sur la spécialisation tayloriste des compétences et des niveaux de territoire. Autour de la formule " un territoire, un projet, un contrat " paraît s'esquisser une perspective radicalement nouvelle qui verrait coïncider territoires légitimes et pertinents, se constituer enfin des pouvoirs locaux globaux, à la bonne échelle, dont l'agglomération constitue le symbole le plus achevé.

En dépit des espoirs ainsi affichés, cette révolution dans l'action publique locale ne paraît pas suivre la voie annoncée. Un premier bilan à chaud montre une situation paradoxale. Le succès de l'intercommunalité politique est incontestable d'un point de vue quantitatif (la loi Chevènement est plébiscitée par les élus locaux) mais beaucoup plus nuancée d'un point de vue qualitatif : les agglomérations se multiplient sans pour autant atteindre la " bonne échelle " promise par la loi Voynet, celle de l'aire urbaine.

Ce premier accroc au bel agencement attendu se double d'un second paradoxe. Les projets de territoire et contrats globaux qui émergent ne se limitent pas à l'ordonnancement des agglomérations pour l'urbain, des pays pour le rural et de leur emboîtement au sein des contrats de Plan régionaux. On voit se multiplier et s'entrecroiser à toutes les échelles les aspirations à la globalité territoriale, là les pays urbains, ailleurs les projets départementaux... au point que certains, loin de la remise en ordre attendue, voient se profiler un nouveau désordre.

A partir de ce constat -très provisoire- deux hypothèses sont envisageables. On peut estimer qu'il s'agit là d'un moment dans un processus de longue haleine qui va progressivement déboucher sur des clarifications plus conformes aux intentions initiales. On peut aussi penser que le nouveau paysage qui s'esquisse reflète -mieux que les énoncés rationnels formulés par l'appareillage législatif- les enjeux contemporains de l'action publique locale.

La multiplication des intercommunalités peu ou pas " pertinentes ", l'entrecroisement des territoires de projet ne relèvent pas seulement de la résistance -au nom de leur survie- d'institutions obsolètes ; ils mettent en cause les présupposés fondateurs des réformes en cours. Le raisonnement qui sous-tend celles-ci est simple : l'explosion de la mobilité géographique a dilaté les territoires urbains ; il faut donc que les pouvoirs publics se placent à la bonne échelle, celle de cette dilatation, afin d'autant mieux la contenir. Contre coup de cette dilatation urbaine des institutions territoriales accuseraient leur obsolescence (la commune, le département) tandis que d'autres renforceraient leur légitimité

(l'agglomération).

En réalité, on constate combien derrière cette extension, " horizontale ", évidente de l'urbain, un processus bien plus perturbateur est à l'œuvre : la recomposition généralisée du jeu entre les échelles territoriales, la fin de l'emboîtement ordonné des quartiers au sein des villes et des villes dans l'armature urbaine. En raison de ce basculement d'une relation organique entre les territoires et leurs niveaux géographiques, vers des interdépendances systémiques complexes, l'enjeu pour l'action publique locale ne consiste pas à se situer à la bonne échelle mais à organiser la combinaison des échelles territoriales. Ainsi, en matière de solidarité, il ne s'agit plus seulement d'appréhender globalement la pauvreté concentrée dans tel ou tel quartier mais de maîtriser la montée des inégalités socio-spatiales entre l'échelle des quartiers et celle de la ville.

En matière de développement, il ne s'agit plus de " pousser les feux " de la locomotive économique locale pour en attendre des effets d'entraînement, de la ville vers son hinterland ; il faut s'intéresser aux processus complexes (décrochages, spécialisations...) entre des pôles de développement qui ne constituent pas nécessairement des centres et des territoires urbanisés qui ne sont plus seulement des périphéries.

Ces rapides considérations quant aux dynamiques territoriales contemporaines permettent de mieux comprendre alors le succès paradoxal d'agglomérations aux périmètres limités. L'enjeu pour les élus locaux consiste avant tout à fabriquer une coalition politique intercommunale d'une taille suffisante - mais au périmètre aussi arbitraire que celui de la commune- pour peser sur les différentes échelles, et tenir, pourrait-on dire, " le local et le global ", dans une perspective davantage " verticale " qu'" horizontale ".

On peut alors expliquer de la même manière la multiplication de projets globaux de territoire. Dans une organisation territoriale systémique, aucun niveau géographique n'est plus pertinent que les autres. Chaque niveau peut constituer un bon " point de vue " pour saisir ces interdépendances territoriales complexes et tenter de les réguler de façon spécifique. Il ne s'agit plus alors pour chacun de ces niveaux, de mettre en œuvre des compétences sectorielles particulières, mais de développer, de façon globale, une fonctionnalité territoriale qui lui est propre.

On peut alors relire différemment la révolution dans l'action publique locale à laquelle nous assistons aujourd'hui. A première vue, il s'agirait pour gouverner la ville du 21<sup>ème</sup> siècle de substituer les bonnes échelles, celles de la gouvernance territoriale à celles, obsolètes, du gouvernement local. Les transformations induites par les dispositions nouvelles mises en œuvre à ce titre suggèrent une autre perspective : celle d'une dissociation et d'une interaction entre niveaux de gouvernement et de gouvernance.

Aux niveaux de gouvernement -par exemple celui des communautés d'agglomération et autres intercommunalités politiques- il revient la responsabilité, à partir d'un point fixe, périmètre arbitraire mais légitime, d'agencer les multiples niveaux de gouvernance (l'aire urbaine, le rapport ville/hinterland, les réseaux de ville...).

En cela, les réformes actuelles ont le mérite -non pas comme il est dit de résoudre de façon définitive la tension territoires légitimes/territoires pertinents- mais d'en reformuler les termes de façon inédite.

Autrement dit, on assiste bien ces temps-ci à une véritable révolution copernicienne en matière d'action publique territoriale. Mais la spécialisation tayloriste des niveaux géographiques et des compétences sectorielles ne disparaît pas au profit d'une rationalisation moderniste faisant coïncider globalité et gouvernance. Lui succède en revanche, dans une dynamique probablement plus " post moderne " que moderne un nouveau concert territorial au sein duquel chaque niveau institutionnel développe une fonctionnalité territoriale propre.

Les uns -communes ou intercommunalités- renforcent leur fonction de gouvernement local. D'autres - ici la Région, ailleurs des configurations inédites, Comités de développement...-, affirment leur capacité à composer les agencements complexes et évolutifs de la gouvernance et certains, des conseils généraux par exemple, assurent une fonction inédite d'intercession entre les uns et les autres. ■