

**Structures de gouvernement métropolitain et transformations de l'action publique à
Manchester (R.U.) et Rennes (F)**

Anne MEVELLEC*, Gilles PINSON**

* Centre de Recherches sur l'Action politique en Europe, Université de Rennes 1

** Centre de Recherches sur l'Action Publique de Saint-Etienne, Université Jean Monnet de Saint-Etienne

Face aux problèmes spécifiques de gestion qui commencèrent à se poser dans les grandes villes et les métropoles du monde occidental dès les années 1960, tels que la nécessité d'organiser une offre de services à des échelles différentes, de ne pas démultiplier les services et les infrastructures ou encore de répartir les "charges de centralité", les gouvernements nationaux et urbains ont répondu de manière contrastée, hésitant *grosso modo* entre deux types de solutions. Un premier type de solution, celui qui fut retenu notamment au Royaume-Uni au début des années 1980, peut être qualifié de modèle du "*public choice*" (Ostrom et al., 1961 ; Tiebout, 1956). Selon ce modèle, la gestion de services en commun n'a pas besoin d'être prise en charge par une institution *ad hoc* pour que soit réalisées des économies d'échelle. On peut parvenir à l'efficacité en matière de planification et de gestion des services urbains en maintenant un haut degré de fragmentation institutionnelle car cette fragmentation débouche soit sur la concurrence entre ces gouvernements soit sur des formes *ad hoc* de coopération horizontale entre les gouvernements locaux. La concurrence et la coopération occasionnelle sont un moyen d'éviter la sclérose bureaucratique qui est censée nécessairement guetter une structure englobante. Cette approche a servi dans certains pays de justification au démantèlement des institutions métropolitaines. Le second type de solution, le modèle réformiste du gouvernement métropolitain (Sharpe, 1995), privilégie quant à lui la construction de structures institutionnelles en mesure de prendre en charge les problèmes à l'échelle à laquelle ils se manifestent, l'échelle métropolitaine. Ce modèle est réputé plus efficace car il permet de réaliser des économies d'échelle et plus juste car il permet de répartir la charge des services utilisés par l'ensemble de la population sur

l'ensemble des contribuables de la métropole. Ce modèle métropolitain est aussi réputé plus juste car il permet de réajuster l'espace des *policies* et l'espace des *politics*, autrement dit d'assurer les conditions de la *scrutiny* publique à l'échelle à laquelle, les politiques se construisent vraiment.

Pour illustrer la mise en place des deux modèles, nous retiendrons respectivement les exemples de Manchester au Royaume-Uni et de Rennes en France.

L'argument principal de ce papier est que, malgré leurs différences de départ, ces deux modèles n'ont pas empêché que des formes similaires d'action publique se développent. Ces formes sont notamment basées sur des pratiques contractuelles et partenariales. Au-delà de cette convergence en matière de formes prises par l'action publique urbaine, le plus étonnant –et le plus inquiétant aussi- est que l'évolution de la fabrique des politiques urbaines dans ces deux villes pose de similaires questions de légitimité et de démocratie quelque soit la formule institutionnelle retenue. En effet, on trouve dans les deux situations des problèmes d'imputabilité, une sorte d'évasion institutionnelle vers des forums plus discrets où des consensus opératoires peuvent se construire, une polarisation croissante entre un noyau dur d'élus et de bureaucrates centraux, d'une part, et des élus et bureaucrates secondaires de plus en plus marginalisés dans les processus de décision. Pis, ce brouillage des responsabilités et cette opacité croissante des rouages de l'action publique se traduit par un désenchantement croissant des citoyens pour la démocratie représentative locale.

Dans la première partie de ce papier, nous exposerons les choix institutionnels faits dans les deux agglomérations en tentant de situer ces choix par rapport à deux histoires locales et nationales spécifiques. Dans la deuxième partie, nous nous intéresserons davantage aux évolutions de l'action publique urbaine auxquelles on a pu assister dans ces deux villes en essayant de montrer leurs similitudes et en quoi ces dernières relativisent l'acuité du débat sur les formes institutionnelles métropolitaines.

1. Manchester City vs. Stade Rennais : Public Choice vs. Reform

1.1 Manchester : le choix de la fragmentation institutionnelle

1.1.1 Heurs et malheurs du Greater Manchester

Comme cinq autres métropoles britanniques¹, l'aire métropolitaine de Manchester fut dotée dans les années 1970 d'un gouvernement métropolitain, en vertu du *Local Government Act* de 1972 portant création de comtés métropolitains. Ces autorités métropolitaines représentent alors la version la plus aboutie du gouvernement métropolitain. On peut même parler de "supra-municipalité" (Lefèvre, 1998). A l'image de ce qui s'est fait au niveau du *Greater London*, il est mis alors en place à Manchester un système à deux-tiers simplifié avec la création, à l'échelle de l'agglomération, d'un *county council* directement élu, le *Greater Manchester Council*, et, à l'échelle inférieure, 10 *boroughs* modernisés. Le nouveau système remplace un dispositif qui voyait cohabiter 4 *county councils*, 8 *county boroughs*, 2 districts ruraux, 42 districts urbains et 16 *boroughs* municipaux. Les représentants aux conseils métropolitains sont élus au suffrage universel direct. Les nouvelles institutions supra-municipales disposent de leur propre ressource fiscale et se voient attribuées des compétences dans des secteurs clé tels que la planification urbaine, la gestion des voies principales et des systèmes de transport public, ce qui d'ailleurs n'est pas sans susciter de nombreux conflits avec les unités administratives de base.

De manière générale, la courte existence du GMC est marquée par un haut degré de conflictualité entre les *boroughs*. Situation aggravée par le fait que le découpage des 10 *boroughs* municipaux a attribué au Manchester City Council un territoire restreint de 11 621 hectares, la moitié de celui de Birmingham, le tiers de celui de Sheffield et le quart de celui de Leeds, accueillant seulement un cinquième de la population du GMC et concentrant, en outre, un grand nombre de zones défavorisées. Cette faiblesse relative de la ville-centre favorise les stratégies centrifuges des *boroughs* plus prospères. Malgré cette fragmentation sociale et politique, le GMC parviendra, au

cours de sa courte existence, à lancer un certain nombre de politiques d'envergure en matière de planification métropolitaine, de transports publics, d'infrastructures routières et de régénération urbaine (Deas, Ward, 2002).

L'arrivée des Conservateurs au pouvoir en 1979 se traduit par l'ouverture d'une guerre ouverte contre les institutions métropolitaines qui, pour la plupart d'entre elles, sont contrôlées par les travaillistes. Au nom d'arguments inspirés largement par l'école du "*public choice*", le gouvernement Tory abolit en 1985 le *Greater Manchester Council*. Les dix districts modernisés en 1972 sont eux conservés et récupèrent les compétences du GMC. La gestion des services communs est confiée à des instances inter-gouvernementales à vocation unique. Ces instances sont chapeautées par une instance politique, mais non-élue, l'*Association of Greater Manchester Authorities* (AGMA). Cette association a pour vocation d'assurer la coordination des instances gestionnaires des services métropolitains mais aussi de permettre aux différents *councils* de candidater conjointement aux financements nationaux et européens². Il s'agit d'une structure très légère, composée d'à peine 10 personnes. Son fonctionnement est très informel, marqué par des interactions de réseau.

Malgré la différence de contrôle politique, les différents districts "libérés" de la tutelle du GMC continuèrent à coopérer, contrairement à ce qui pouvait se passer dans d'autres métropoles comme le Merseyside voisin (la région urbaine de Liverpool). Une seule fois, le gouvernement eut à utiliser son droit d'intervention pour régler des différends entre *councils*, pour mettre fin à un différends entre *boroughs* sur la question du traitement des déchets. Sur d'autres domaines, comme celui du développement économique, la stratégie explicite du gouvernement central est d'activer des logiques de concurrence entre les différents boroughs. Ainsi, en 1980, le gouvernement conservateur crée les *Enterprise Zone*, zones franches dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'avantages fiscaux dont une exonération de taxes locales pendant 10 ans. Les différents councils partent alors en ordre dispersé. Salford et Trafford candidatent pour les Salford Quays et le Trafford Park. Manchester ne candidate pas !

¹ Londres a déjà été doté d'un Greater London Council en 1963.

² En 1995, l'AGMA installe un bureau de représentation à Bruxelles.

1.1.2 Une coopération sur la base de projets portés par des agences *ad-hoc*

Au côté de cette stratégie visant à activer des logiques de concurrence entre *councils*, le gouvernement central a recours dans les années 1980 à une autre stratégie pour mieux contrôler les gouvernements locaux et orienter les politiques locales vers la recherche de la compétitivité territoriale : la mise en place d'agences directement contrôlées par le gouvernement et qui tendent à intervenir sur une palette de plus en plus larges de politiques locales. Ce faisant, le gouvernement conservateur tend de plus en plus à remplacer le système des coopérations horizontales –entre *boroughs*- par un dispositif mettant l'accent sur les coopérations verticales – entre les *boroughs* d'une part et les agences gouvernementales d'autre part.

Au départ, cette coopération verticale n'est toutefois pas recherchée par le gouvernement central. Il s'agit, plus simplement et plus brutalement, de soustraire des pans entiers de l'action publique locale à des *councils* urbains majoritairement contrôlés par le Labour, soupçonnés de fonctionnements bureaucratiques et de ne privilégier que des politiques de *welfare*. Il en est ainsi des premiers dispositifs de régénération urbaine mis en place au début des années 1980. Ces politiques sont conduites par des agences gouvernementales, cherchant à établir des contacts davantage avec le secteur privé qu'avec les autorités locales. Elles sont encouragées en cela par un dispositif législatif qui leur permet d'intervenir sur des périmètres spéciaux sur lesquels le contrôle des *councils* sur le droit du sol et la fiscalité locale ont été suspendus (Barlow, 1995) !

En 1985, une *Manchester/Salford Action Team* est créée. Elle rassemble les services locaux du Ministère de l'Environnement, du Ministère de l'Emploi, du Ministère du Commerce et de l'Industrie et de la Commission pour la Formation dans le but de rendre plus visible l'action du gouvernement en matière de formation, notamment aux yeux des entreprises. En 1986, une *Task Force* est créée par le Ministère de l'Emploi dans deux quartiers mancuniens défavorisés de Moss Side et de Hulme pour aider les entreprises locales et améliorer l'employabilité de la main d'œuvre locale. Ces agences se substituent aux autorités locales pour mener à bien des politiques conformes aux orientations du gouvernement conservateur en matière économique, sociale et urbanistique.

Mais l'exemple le plus significatif de cette pratique des agences est celui de la *Central Manchester Development Corporation* (CMDC) mise en place en 1988. La vocation de l'agence est de revitaliser le centre de Manchester en pariant sur le développement du tertiaire supérieur et la résidence pour jeunes ménages aisés. De 1988 à 1996, sur un territoire de 200 hectares, la CMDC gère 350 millions £ d'investissements publics et privés, construit 100 000 m² de bureaux, 2500 nouveaux logements et réhabilite 13 km de voies d'eau. Sur ce périmètre, l'agence est habilitée à se substituer au Manchester City Council pour définir le droit des sols et la fiscalité locale (Deas et al., 2000).

Au départ, ce sont des rapports d'extrême méfiance qui prévalent entre la CMDC et le *Manchester City Council* (MCC). Depuis 1984, le MCC est contrôlé par une frange radicale du Labour qui a poussé vers la sortie les tenants du vieux labourisme municipal, paternaliste et clientéliste. Ce qu'on appelle alors la "*lunatic left*" est partisane de la mise en place d'un véritable "socialisme municipal" permettant de contrer les politiques néo-libérales du gouvernement central. La mise en place d'agences se substituant au GMC et au *councils* est donc vue comme une agression à l'égard des gouvernements municipaux. Mais, cette stratégie d'affrontement est privilégiée car, à l'approche des élections générales de 1987, le retour des travaillistes aux affaires paraît assuré étant donné le mécontentement suscité par les politiques du gouvernement Thatcher. Pourtant, les élections voient, contre toute attente, les Tories se maintenir au pouvoir. Les leaders du Labour mancunien sont contraints de revoir progressivement leur stratégie vis-à-vis du gouvernement central et de ses agences. Un rapprochement s'opère alors. Dans le cas de la politique en direction du centre de Manchester, c'est la CMDC qui est à l'initiative de ce réchauffement des relations. Ses dirigeants décident de laisser la régulation du droit du sol ainsi que les missions de suivi et de contrôle administratifs au MCC. De bonnes relations s'établissent progressivement entre les leaders des deux entités, et, parallèlement entre leurs structures administratives. L'établissement de ces relations de coopération permet une avancée rapide des projets alors que, dans d'autres villes, les *Urban Development Corporations* ont souvent développé une mentalité d'assiégé face à des gouvernements locaux durablement hostiles (Deas et al., 2000).

Ce rapprochement entre les agences et le MCC est contemporain d'un changement de stratégie de la part des leaders travaillistes locaux dont il est difficile de dire s'il est une cause ou une conséquence de ce rapprochement. En effet, la désillusion des élections générales de 1987 convainc les édiles mancuniens qu'ils doivent composer avec le gouvernement central et ses agences au risque de voir la ville payer la facture de cette discorde en voyant échapper les subsides gouvernementaux. Le Labour local se convertit donc à ce que certains auteurs ont qualifié de "*new realism*" (Harding, 2000). Cette nouvelle "doctrine" repose sur deux postulats : des relations de bonne intelligence avec les agences contrôlées par le gouvernement central doivent être stabilisées afin d'attirer les financements publics ; les projets de développement économique local ne peuvent rencontrer le succès que s'ils sont relayés par des champions économiques. Cette nouvelle doctrine a pour effet de modifier complètement l'agenda du MCC. Alors que celui-ci, à l'arrivée de la "*lunatic left*", était dominé par des enjeux tels que le soutien public à l'emploi par des actions relevant du "socialisme municipal", le désarmement nucléaire, l'égalité des sexes, la défense des minorités sexuelles et raciales, la décentralisation des services et la démocratie locale, avec le tournant pragmatique de la fin des années 1980, l'agenda des autorités mancuniennes est dominé par les grands projets urbains, le rayonnement international, l'attraction des fonctions directionnelles, bref une version britannique du "*civic boosterism*" rencontré dans les métropoles américaines (Logan, Molotch, 1987 ; Savitch, Kantor, 1995).

A partir de la fin des années 1980 jusqu'au retour des Travaillistes au pouvoir en 1996, ce mode de relations entre le MCC et les agences contrôlées par le centre se généralise. Des programmes de régénération tels que *City Pride* dans le quartier de Hulme, l'*East Manchester Initiative*, la mise en place du *Single Regeneration Budget* (1995-) à Monsall Estate, de la *Moss Side Initiative*, de l'*Ancoats Mill Strategy*, de l'*Employment Enterprise and Training Initiative* voient tous se stabiliser des relations de coopération entre les agences et le MCC.

Au-delà des actions ne concernant que le Manchester City Council, les agences gouvernementales s'emploient aussi à réorganiser –pour mieux la contrôler- la coopération horizontale entre *councils*. En 1985, l'agence *Inward (Invest in the North West Agency for Regional Development)* est créée par des entreprises et des autorités locales afin d'attirer les investissements extérieurs, le tout sous l'égide du gouvernement central qui finance l'opération.

En 1992, le gouvernement central crée la *North West Regional Association* (NWRA) afin de construire des stratégies économiques collectives et de donner une visibilité européenne à la région Nord-Ouest de l'Angleterre, jusque-là dépourvue de toute institution régionale. La NWRA est transformée en 1994 en *North West Partnership* avec l'adjonction de représentants des entreprises, des agences, des universités et du secteur du volontariat. Enfin, les agences locales favorisent en 1997 la formation d'une coalition baptisée "*Marketing Manchester*" réunissant les 10 districts d'AGMA, quelques agences et acteurs privés, pour promouvoir la ville comme destination business et tourisme. Il faut noter que bien souvent, Marketing Manchester constituant l'exception, ces nouvelles structures agissent sur des périmètres qui ne sont pas ceux de l'ancien GMC.

Le couronnement de ces pratiques des partenariats unissant les agences gouvernementales, les autorités locales et les acteurs économiques est la série de candidatures à l'organisation des Jeux Olympiques que posent Manchester dans les années 1980 et 1990. Ces tentatives n'aboutiront pas, sinon à l'organisation par la ville des Jeux du Commonwealth en 2002, mais elles auront eu néanmoins plusieurs types d'effets durables. D'abord, elles vont permettre d'attirer une quantité importante d'investissements publics et privés sur la ville³. Mais les "*olympic bids processes*" vont surtout fournir un puissant mécanisme de coalition entre les autorités locales, le gouvernement conservateur et ses agences et les acteurs économiques et des occasions inédites et décisives d'établissement de liens durables entre les élus et les milieux économiques.

La première candidature concerne l'organisation des J.O. de 1996. Elle est sanctionnée par un échec en 1990. Cette première initiative est surtout l'affaire de la communauté des affaires de la ville. Les milieux économiques locaux acquièrent à cette occasion une capacité d'organisation et d'expression inédite et ce, en dehors des circuits classiques de représentation que sont la Chambre de Commerce ou l'antenne régionale de la *Confederation of British Industry*. Ces intérêts économiques s'expriment davantage via les structures et agences mises en place par le

³ Les acteurs reconnaissent eux-mêmes que c'est plus les candidatures qui comptent que la victoire elle-même. Le processus de candidature permettant lui-même d'attirer des ressources publiques et privées qui permettront d'activer des mécanismes de régénération urbaine. Les JO mancuniens sont conçu comme de véritables "Regeneration Games" (Cochrane, Peck, Tickell, 1996). On parle de l'afflux de 200 millions de livres d'investissements dont 80 en provenance du gouvernement central rien que pour la seconde candidature.

gouvernement central pour mobiliser les acteurs économiques dans le cadre des politiques de régénération et de développement économique (les *Training Enterprise Councils*, les *Urban Development Corporations*, *the East Manchester Partnership*, *the North West Business Leadership*)⁴.

La deuxième candidature –pour l'organisation des JO de 2000 - voit, elle, une implication beaucoup plus soutenue de la part du Manchester City Council. Elle va également constituer le *momentum* de la coopération inter-institutionnelle et public-privé. Une véritable coalition se met en place réunissant à sa tête les principaux leaders du MCC, les cadres des agences gouvernementales et quelques figures du monde économique locale. On parle même alors de "*Manchester Mafia*" (Tickell, Peck, 1996). Au fil des interactions, cette coalition se solidifie autour d'un agenda commun organisé autour de trois priorités : la nécessité pour Manchester d'abandonner le clivage de classe et le prolongement que constitue la rivalité entre le gouvernement central Tory et les autorités locales Labour ; la nécessité de tirer un trait sur le passé industriel et de mise sur les services et les "*cultural industries*" ; la reconnaissance de la réalité incontournable que constitue la compétition inter-urbaine (Quilley, 1999). La preuve de la solidité de cette coalition et de sa capacité à actionner rapidement les leviers de l'action collective urbaine sera fournie en 1996 par la célérité de la réaction des élites locales à la destruction du centre de Manchester par une bombe de l'IRA. En quelques mois, un plan de redéveloppement est défini et des crédits mobilisés. Aujourd'hui, cette reconstruction est achevée (Harding 2000).

Au total, la succession de ces occasions de mobilisation et d'entretien de la coalition a débouché sur des résultats non négligeables, notamment en termes de réalisation de grands projets (*flagship projects*): le Millenium Stadium, Bridgewater Concert Hall, l'agrandissement de l'aéroport, d'un centre de congrès, le Gmex, la réalisation d'un réseau de tramway, d'une grande salle indoor, le *MEN Arena*, du musée du Lowry et de l'*Imperial War Museum* sur les Salford Quays. Mais d'autres observateurs mettent aussi l'accent sur les aspects négatifs de cette focalisation sur les projets : l'évasion institutionnelle qui a accompagné la conduite de ces projets, la prise de distance à l'égard des processus institutionnels permettant à la "*scrutiny*" locale de s'exercer,

⁴ J. Peck parle de "*sponsored elite*" (1995) pour remettre en cause l'image d'un capitalisme local disposant d'une capacité de mobilisation autonome.

l'opacité du fonctionnement interne et des processus décisionnels au sein de la coalition. Pour certains le processus des "*olympic bids*" constitue un véritable "projet hégémonique local" (Cochrane *et al.*, 1996, 1333).

En quelques dix ans, le gouvernement central, par le biais de ses programmes et de ses agences a complètement modifié les cadres de la démocratie locale, la structure des agendas locaux et les pratiques en matière d'action publique urbaine. Il a complètement fait disparaître de l'agenda local les enjeux liés à la démocratie métropolitaine. Dans la vision *public choice* imposée par les gouvernements conservateurs successifs, la liberté du citoyen est celle consistant à "voter avec ses pieds" et à choisir librement entre les gammes de services offertes par une pluralité de territoires mis en compétition entre eux. Il est parvenu à convertir les gouvernements locaux à des agendas centrés sur les enjeux de développement économique et de compétition territoriale et ne faisant aucune place aux enjeux d' "*equal opportunities*", de décentralisation et de démocratie locale. Enfin, il a substitué à un dispositif d'action publique centré sur la coopération horizontale entre *councils*, un dispositif centré sur les liens de coopération verticale entre chaque *council* et les agences qu'il a mises en place. Plus particulièrement, il est parvenu à faire changer les manières de travailler du Manchester City Council. A travers le développement de bonnes relations de travail avec les agences et les représentants du gouvernement central, le MCC devient vite le spécialiste de la captation de fonds (notion de *grant coalition* chez Cochrane, Peck and Tickell, 1996).

Si la question de la démocratie locale (et encore moins la question de la démocratie métropolitaine) n'était pas un des soucis principaux des gouvernements centraux conservateurs des années 1980, on ne peut pas dire pour autant que la conséquence la plus nette de l'abolition du *Greater Manchester Council* est d'avoir mis à bas une institution démocratique majeure. En réalité, l'abolition du GMC et son remplacement par une série d'agences a eu pour effet plus significatif de modifier considérablement les pratiques en matière d'action publique urbaine dans le sens d'une valorisation des partenariats, des formes négociées d'action publique. Ce sont ces changements qui vont avoir le plus d'effet en matière de démocratie locale, car la promotion de ces formes nouvelles favorise une opacification considérable des processus d'action publique urbaine.

1.2 Rennes : le choix de la réforme institutionnelle

La coopération intercommunale est présentée en France, à la fois comme l'alternative des fusions municipales (Oberdoff, 1994), et comme le substitut fonctionnel de la décentralisation (Thoenig, 1992). Un siècle de pratiques a montré la souplesse des dispositifs, fondés sur le volontariat municipal. Cette souplesse se traduit par la multiplication quasi-exponentielle des instances de coopération dans leur forme la moins intégrée : le syndicat. Cette intercommunalité fonctionnelle, dite de « tuyaux »⁵, peine à être relayée par une coopération plus intégrée à l'échelon métropolitain. Les années 1990 sont particulièrement marquées par l'essoufflement de la dynamique intercommunale en milieu urbain. Le nouveau dispositif de la *communauté de ville*, proposé par une loi de 1992 et favorisant une intercommunalité de projet n'a été adopté que dans cinq agglomérations. A la fin des années 1990, on assiste à une accumulation des formes juridiques de coopération et des instances effectivement créées. La construction, en ordre dispersé, de l'intercommunalité se fait sur une logique d'accumulation (Guéranger, 2003).

Dans ce contexte, la loi Chevènement sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale de 1999 se présente comme une refondation du modèle intercommunal français. Sans commune mesure avec la radicalité des regroupements ou fusions municipales canadiennes, l'intercommunalité telle qu'envisagée par le législateur français s'inscrit dans la pensée réformiste tout en respectant le maillage municipal. Appliquée dès 1999, cette réforme est évaluée comme un réel succès. Pour autant, au-delà des résultats quantitatifs, plusieurs travaux ont montré la contingence des mises en œuvre aux configurations locales. Sont particulièrement mis en lumière l'histoire intercommunale locale, les modes de leadership et, la présence de cultures communes (Baraize et Négrier 2001). L'ensemble de ces éléments sert de terreau à la mise en œuvre de la loi Chevènement.

L'exemple rennais permet d'illustrer la prise en main de l'outil intercommunal par le maire de la ville-centre et quelques proches. On assiste à une concentration du pouvoir dans quelques mains,

⁵ On dénombreait 18 504 structures syndicales en 1999 en France.

issues d'un long travail de construction et d'affirmation du District comme scène légitime des affaires publiques locales (Michel, 1999). La transformation du district en communauté d'agglomération ne constitue donc pas une rupture. La mise en œuvre de la réforme Chevènement n'est qu'un outil mobilisé par une équipe déjà en place, maîtresse de la situation. L'hypothèse est donc que la réforme métropolitaine ne change guère la donne dans le cas rennais.

1.2.1 30 ans de pratiques intercommunales

La Communauté d'agglomération de Rennes Métropole est le fruit de plus de 30 ans d'histoire locale. Le District créé en 1970 apparaît d'abord comme un pis allé. Le maire de Rennes d'alors, Henri Fréville, échoue à mettre en place une communauté urbaine devant la méfiance des élus des municipalités rurales qui y voient une perte d'autonomie potentielle. La communauté urbaine, dispositif imposé par l'Etat central à la fin des années 1960 à Lyon, Bordeaux, Lille et Strasbourg (Jouve, Lefèvre 1999), et repris par cinq autres villes constitue la forme intercommunale la plus intégrée. Cette opposition municipale le conduit à se replier sur une solution plus souple, moins contraignante que constitue le district urbain. Cette fois-ci, les maires des petites municipalités périphériques ne peuvent se permettre de laisser se construire une intercommunalité urbaine sans en faire partie (Le Galès, 1991). Finalement, le district rennais regroupe à sa création 27 municipalités, dont 75% de la population résident dans la ville-centre. Cette naissance dans la méfiance et le compromis donne le ton de l'histoire intercommunale rennaise. Cette dernière n'est pas, contrairement à ce que ses promoteurs véhiculent, une histoire lisse d'une solidarité institutionnalisée. Cette linéarité affichée dissimule au contraire mal les tensions politiques, institutionnelles et géographiques qui parcourent le district rennais.

Paradoxalement, le succès du District dans ses vingt premières années réside sans doute dans sa capacité à reconnaître/tolérer/encourager les forces centrifuges qui existent en son sein. L'intercommunalité rennaise s'adosse sur la reconnaissance et l'institutionnalisation de la diversité municipale en son sein même. L'affirmation du District se construit sans éliminer les oppositions qui séparent généralement la ville-centre des municipalités périphériques. Cette ambiguïté s'est traduite par la double construction, d'un District de plus en plus intégré dans une dynamique centripète initiée par la municipalité rennaise, et d'un ensemble d'outils de coopération tenant d'avantage d'un mouvement centrifuge.

Plusieurs expériences et pratiques intercommunales coexistent dans l'enceinte districale au cours des années 1970 et 1980. Au cours de cette période, le district reste concentré sur ses compétences fondatrices que son l'aménagement du territoire et le développement économique. Or, le schéma d'aménagement est réalisé dès 1977, et ne sera réexaminé qu'en 1983. Le développement économique est essentiellement considéré sous l'angle de la technopôle située au cœur du noyau urbain de l'agglomération. C'est donc parallèlement, que sous la forme syndicale, plusieurs groupes de communes pratiquent une intercommunalité de premier niveau⁶. Le périmètre du district n'est d'ailleurs pas toujours respecté. Cette liberté institutionnelle offre l'occasion aux élus, ruraux, de pratiquer la coopération, de développer des projets plus ou moins ambitieux, sans l'ombre de la ville-centre. L'une de ces expériences conduit à expérimenter le partage de la taxe professionnelle⁷. Ces expérimentations offrent aux élus locaux des scènes intermédiaires où acquérir et valoriser leur savoir-faire. Elles offrent également aux dirigeants du District des illustrations de l'univers des possibles.

Le morcellement des compétences intercommunales dans divers organismes parallèles au District permet à ce dernier de survivre aux dossiers les plus problématiques. Ces derniers sont externalisés évitant ainsi des blocages internes dans l'institution mère. La gestion des déchets fait l'objet d'un dédoublement institutionnel. Il existe, depuis 1980, un syndicat intercommunal regroupant une vingtaine de municipalités, chargé de la collecte et du traitement des déchets. En 1991, le District se dote pourtant de la compétence déchet. Seul le volet « traitement » est districalisé, alors que la collecte reste de la responsabilité du syndicat. Ceci permet à la ville de Rennes de s'exclure d'une politique de tri sélectif improductive pour elle. En effet, dotée d'une usine d'incinération avec valorisation énergétique, la valeur calorifique des plastiques les rend particulièrement importants dans le processus technique⁸. Le dossier transport en commun fait l'objet d'une dynamique similaire. Même si le conseil de District adopte le principe de cette

⁶ Il existe une multitude de petites structures intercommunale, gérant les bibliothèques, les écoles de musique, l'action sociale, ou bien encore la gestion de l'eau.

⁷ Il s'agit du SIDECOR, syndicat intercommunal de développement économique à l'Ouest de Rennes. Autour de la municipalité de Le Rheu, les élites municipales mettent en place une taxe professionnelle de zone afin de favoriser l'implantation de nouvelles entreprises. Cette expérience sert de laboratoire à l'élaboration d'un tel mécanisme politico-fiscal. Largement soutenue par l'agence d'urbanisme du district (AUDIAR), cette initiative est ensuite généralisée à l'ensemble du District.

compétence en 1979, les municipalités optent finalement pour la création d'un syndicat intercommunal. Cette stratégie permet d'éviter de renforcer l'instance districale, tout en laissant une liberté d'adhésion à chaque municipalité. La formule syndicale permet d'offrir ce service sur une base territoriale similaire mais institutionnellement distincte.

Le tournant de cette histoire intercommunale intervient en 1989. Le maire de Rennes, Edmond Hervé, libéré de ses fonctions ministérielles, soutenu par un petit groupe de maires socialistes du district, prend en main la structure intercommunale. Avec cette nouvelle scène le maire-président peut dédoubler ses espaces d'intervention. L'intercommunalité lui offre l'opportunité de redéployer son action municipale. Ce leadership pour le moins collectif (Borraz, 2001) s'accompagne d'une districalisation des établissements satellites créés au cours des années 1980. Les formes syndicales centrifuges sont ainsi peu à peu intégrées par le District, qui adopte le principe de la taxe professionnelle unique en 1992. Le dossier, sensible, du transport est également rapatrié au district. De plus, les expérimentations sont désormais initiées au sein de l'institution. Ainsi, avant d'en acquérir la compétence légale, le District créé par exemple une commission culture.

La situation rennaise à la veille de la réforme Chevènement se caractérise par une prise en main par le maire de la ville-centre, entouré d'une petite élite de maires socialistes cumulant les mandats de conseillers généraux et les fonctions de vice-présidents du District. Ces derniers tirent leur légitimité d'une double logique politique et géographique. L'appartenance au parti socialiste, dominant dans le bassin de Rennes les associe à la ville-centre gouvernée par le PS depuis 1977 (Sawicki, 1993). Leur ancrage municipal (municipalités urbaines, périurbaines ou rurales) leur confère une légitimité au près des autres élus municipaux composant l'assemblée intercommunale. L'affirmation du leadership d'Edmond Hervé se fonde largement sur ces relais offrant une assise politique et territoriale élargie.

C'est dans ce contexte que la transformation du district en communauté d'agglomération prend place. L'application de la loi Chevènement ne comporte guère d'enjeux cruciaux pour la situation

⁸ L'incinération des déchets permet de chauffer les habitations d'un quartier entier de la ville. Il faut attendre le 1^{er} janvier 2001 pour que la nouvelle communauté d'agglomération devienne responsable du volet collecte de la compétence déchet.

rennaise. Le district pratique déjà la fiscalité propre, et les compétences stratégiques sont déjà largement intégrées. Ainsi, le débat politique peine à se construire dans une situation où les enjeux sont peu affirmés et le consensus une règle de fonctionnement.

1.2.2 L'absence d'enjeux de la Loi Chevènement

La transformation du District en communauté d'agglomération s'offre à voir avant tout comme un dossier politique, piloté par le président et ses vices-présidents. Les dispositions contenues dans la loi Chevènement n'apportent qu'à la marge des modifications sur les compétences et les modalités fiscales de la structure intercommunale rennaise. L'incitation financière apparaît comme le principal avantage d'une transformation rapide.

L'adoption des compétences telles que définies et proposées par la loi Chevènement ne pose donc guère de problèmes en 1999. Elle est largement formatée et préparée par une pratique déjà intégrée de l'intercommunalité. Les choix politiques réels, déterminant la pratique de ces champs de compétences n'ont lieu qu'à l'automne 2000, après un long travail de négociation mais aussi de « décantation » des problématiques les plus conflictuelles.

Le dispositif de l'intérêt communautaire joue ici tout son rôle : il permet de faire adopter le cadre général sans vraiment contraindre. L'enjeu du passage à la communauté d'agglomération se situe moins dans le choix finalement limité des compétences que dans celui des critères de l'intérêt communautaire. Ce sont eux qui permettent de départager les projets municipaux et intercommunaux. Ces critères sont votés à la majorité des deux tiers par le conseil communautaire. Les compétences de principe adoptées en octobre 1999 ne trouvent ainsi leur effectivité qu'après le 20 octobre 2000. Tout un travail de négociation préalable a permis à l'assemblée de voter à l'unanimité les critères d'intérêt communautaire associés aux modalités d'exercice de la communauté d'agglomération. Il vise à éviter une dynamique inflationniste qui conduirait à la multiplication des investissements. Ainsi, seul un certain nombre d'opérations ou d'équipements sont classés d'intérêt communautaire. Par exemple, pour le domaine culturel, l'intérêt communautaire est guidé par deux principes : la nouveauté de l'équipement financé et son inscription dans le volet territorial du projet d'agglomération. Ceci plaide pour une dispersion

géographique des actions éligibles (Bleuven Leflécher, Vion, 2001). Ce travail de négociation, comme les décisions prises en assemblée, restent largement ignoré du grand public.

Outre les compétences, le second volet structurant de la Loi Chevènement est celui de la fiscalité propre. Sur ce point, la transformation en communauté d'agglomération ne requiert pas de modification. L'incitatif financier offert par le gouvernement remplit pleinement son rôle en tant que prime à la rapidité. Le District de Rennes, via son président gagne à monter dans ce train fiscal dès le 1^{er} janvier 2000⁹. Il faut donc concevoir l'incitatif dans un rôle symbolique et totémique : il permet à la fois de positiver l'avenir de la communauté tout en sapant les bases des éventuels opposants. De plus, il offre une monnaie d'échange pour le porteur de projet assurant un gain matériel à tous ceux qui se rangeront derrière lui¹⁰. En aucun cas, il ne peut suffire à expliquer la création des communautés d'agglomération pas plus à Rennes qu'ailleurs. L'incitatif financier permet par contre d'accélérer les processus en cours.

La transformation du District en Communauté d'agglomération est donc loin d'être marquée par des changements en profondeur. Comparée à la date charnière de 1989, l'application de la Loi Chevènement ressemble davantage à une normalisation juridique dans un contexte de continuité politique.

2. Transformations des modes de production de l'action publique urbaine et impasse démocratique

⁹ Emmanuel Négrier résume les mythes associés aux incitatifs financiers. La carotte fiscale suppose un projet politique à financer. Plus que jamais le législateur a attelé la DGF à un fort degré d'intégration communautaire via le calcul du CIF. Jusqu'à la Loi Chevènement il était possible pour des instances intercommunales à fiscalité propre de percevoir des recettes fiscales bien supérieures à ce qu'exigeaient leurs compétences. Ceci permettait de gonfler artificiellement leur coefficient d'intégration fiscale, à partir duquel est calculé le montant de la DGF. Les nouvelles communautés doivent désormais calculer leur CIF en soustrayant les dépenses de transfert du total des recettes fiscales. Ce dispositif vise à mieux évaluer le degré d'intégration à partir des données fiscales. Baghestani-Perrey L., Verpeaux M. (2001). Enfin, les élus connaissent la réversibilité des cadeaux financiers dans le temps.

¹⁰ Emmanuel Négrier note également deux conséquences plus négatives. D'une part en ayant été érigé en raison première de la constitution des nouvelles communautés, l'incitatif a participé à vider de débat démocratique cette réforme institutionnelle. D'autre part, il y aurait un effet de « victimisation » des territoires qui n'ont pas réussi à se constituer en communauté. Or les monographies réalisées sur les premières communautés d'agglomération, comme ce travail sur Rennes, montrent que les transformations institutionnelles sont largement déterminées par les contextes préexistants. Négrier E. (2001).

Au-delà, des différences de formules institutionnelles retenues dans les différents cas, ce que l'on observe c'est que la plupart des villes sont le cadre de transformations assez similaires des formes de production de l'action publique, et ce quelque soit la forme retenue pour organiser la prise en charge des problèmes qui se structurent à une échelle métropolitaine.

2.1 Manchester : nouvelles formes d'action publique et le tropisme entrepreneurial des élus

2.1.1 La constitution d'un noyau dur de "movers and shakers" publics et privés et les problèmes d' "accountability"

S'ils sont, au départ subis par les élus Labour, les programmes d'action publique urbaine mis en place dans les années 1980 et 1990 à l'initiative, le plus souvent des agences gouvernementales, vont devenir le cadre de la stabilisation de réseaux d'action pérennes réunissant les élus et bureaucrates du Manchester City Council, les acteurs publics peuplant les agences gouvernementales mais aussi les acteurs privés que ces agences tâchent systématiquement d'impliquer dans ces politiques urbaines.

On voit très nettement à Manchester qu'à partir de la fin des années 1980 et tout au long des années 1990, un véritable système intégré de politique urbaine se met en place. Ce système associe, on l'a dit, les élus du Manchester City Council, les représentants des agences gouvernementales et les représentants du secteur privé qui développent une propension à prendre des risques dans la ville. Ces "movers and shakers" comme on les appelle, ou encore ces "Manchester Men", en référence à l'élite économique mancunienne du XIXe, cette classe d'entrepreneurs agressifs et solidement organisés qui fut longtemps opposés aux "Liverpool Gentlemen", négriers davantage liés à l'aristocratie, constituent progressivement un réseau consolidé et unifié par des représentations voisines sur le futur de Manchester. Selon Harding (2000), le noyau dur de ce réseau est constitué de 22 personnes se répartissant à peu près à égalité entre le secteur public et le secteur privé.

Alors qu'au milieu des années 1980, les relations entre le MCC et les milieux économiques étaient inexistantes, ces liens se sont donc rapidement développés pour constituer un véritable réseau fonctionnant de manière assez cohésive, capable de réagir de manière collective d'actionner des leviers d'action extrêmement rapidement comme l'épisode de l'attentat de l'IRA l'a montré. Cette capacité de réaction a été forgée dans le cadre des dispositifs d'action qui se sont succédés au cours de la décennie 1980 et 1990. Ces dispositifs ont constitué autant de mécanismes de coalitions, d'occasion de développement de rapports de confiance et de dispositions à la coopération. Une des principales caractéristiques de ces dispositifs de négociation et de partenariat est leur totale opacité. Tout se passe, en réalité, comme si ces cénacles avaient des espaces de construction de liens de confiance, de réseaux de coopération d'autant plus performants que les tractations avaient lieu à huis-clos. Ce huis-clos a permis à des acteurs venus d'horizons sociaux, professionnels et idéologiques très différents de se mettre dans une posture de négociation, voire de délibération sans perdre la face¹¹ vis-à-vis de leurs mandants respectifs. Le huis-clos a permis aux élus du Labour de prendre des libertés vis-à-vis de l'idéologie du parti et des attentes de sa base traditionnelle, aux représentants des agences de collaborer avec l'ennemi travailliste et aux acteurs économiques de coopérer avec un secteur public jusque-là taxé de toutes les tares de la bureaucratie. Dès lors, ce qui a porté un coup à la démocratie locale et métropolitaine, bien plus que le démantèlement du GMC, c'est le développement de ces dispositifs partenariaux et négociés d'action publique urbaine échappant complètement au contrôle de la "*scrutiny*" locale (Cochrane et al., 1996).

2.1.2 La transformation de la structure de légitimation des élus

Au côté de la concentration du pouvoir décisionnaire dans des cénacles au fonctionnement opaque, il est une autre évolution qui ne laisse pas d'inquiéter quant à l'évolution de la démocratie locale à Manchester. Cette évolution c'est celle concernant la structure des ressources de légitimation des élus. Qu'entend-on exactement par "ressources de légitimation" ? Depuis Max Weber (1971), on sait que les différentes formes de domination politique sont nécessairement situées et datées, qu'elles sont basées sur des modes de légitimation spécifiques. Ces modes de

¹¹ Nous empruntons l'idée à E. Goffman (1974) qu'un acteur se prête d'autant mieux à une situation d'interaction et de coopération qu'il a la possibilité de reconstruire cette situation comme relevant de ses propres choix.

légitimation requièrent la mobilisation de diverses ressources dont le poids relatif varie lui aussi en fonction des conjonctures historiques et des espaces d'exercice du pouvoir politique. Dans son étude séminale sur New Haven, R. Dahl (1971) avait montré avec précision comment, à différentes périodes de l'histoire d'un espace politique, la ville ici, différentes ressources de légitimation pouvaient dominer. A New Haven, la domination de ceux que Dahl appellent les "patriciens" correspond à une période à laquelle c'est le prestige social qui constitue la principale ressource de légitimation. A cette époque succède une autre durant laquelle les "plébéiens" dominent la politique locale. Cette domination correspond à un moment où c'est la capacité à mobiliser des soutiens électoraux au sein de groupes sociaux et/ou ethniques relativement homogènes qui constitue la ressource de légitimation décisive.

L'hypothèse que nous voudrions avancer ici est que le développement de formes d'action partenariales et négociées associant les élus du *Manchester City Council* aux représentants des agences gouvernementales et aux acteurs économiques a modifié la structure des ressources de légitimation de ces élus. Nous voudrions avancer l'idée que les ressources tirées de la capacité à produire des stratégies urbaines et des politiques urbaines de l'offre mais aussi celles tirées de l'insertion dans des réseaux élitistes de "*movers and shakers*" ont tendu à concurrencer de plus en plus celles tirées du contrôle des appareils partisans et de la légitimation électorale.

- Dévalorisation des ressources liées au contrôle du parti

Le revirement, en 1987, de l'équipe Labour qui, en 1984, poussa vers la sortie les représentants du vieux municipalisme travailliste, a provoqué une onde de transformation au sein des structures locales du parti. La conversion au soi-disant pragmatisme, à une coopération étroite avec les agences gouvernementales et l'adoption de l'agenda promu par ces agences provoque dès 1987 une chute brutale dans les effectifs du Labour de Manchester. Cette chute se traduit par un démantèlement progressif des *Labour clubs*, lieux de sociabilité partisane où traditionnellement s'opérait le lien entre la nombreuse classe ouvrière mancunienne et les élus du Labour, durablement installé au *council*. Dès lors, peu à peu l'enjeu du contrôle des structures locales du parti travailliste devient moins important pour les leaders du conseil. L'ancrage durable de Manchester dans le giron du parti rend ce contrôle finalement peu décisif. L'absence d'opposition

nette des deux autres partis au sein du conseil éclipsent finalement les débats qui ont lieu en son sein au profit des négociations entre acteurs publics, locaux et nationaux, et acteurs privés.

- Dévalorisation des ressources tirées de la légitimation électorale

Cette assertion doit être comprise comme étant à l'état d'hypothèse mais on peut se demander si la domination historique du Labour à Manchester ne tend finalement pas à diminuer l'importance relative de la légitimation électorale dans la structure des ressources de légitimité des élus mancuniens. En tout cas, on peut dire, avec certains auteurs (Harding 2000), que cet enracinement historique procure une marge de manœuvre certaine aux leaders du conseil, les exonérant du souci de donner une plus grande publicité de leur action. Un premier élément de preuve à l'appui de cette hypothèse est la diminution dramatique du taux de participation aux élections locales à Manchester, comme d'ailleurs dans la plupart des métropoles britanniques. Ce taux s'est depuis quelques années autour des 20-30% ! Pourtant, les entretiens ont montré que cet abstentionnisme devenu structurel ne génère pas d'émotions outre mesure chez les élus mancuniens. Parfois, cet abstentionnisme est même présenté, dans une perspective vulgaire du "rational choice", comme le signe de la satisfaction de la population de la ville à l'égard des politiques mises en œuvre par le leadership du conseil.

- Valorisation des ressources liées à l'inscription des élus dans des réseaux d'élites

Si la légitimation électorale semble apparaître moins couramment dans les discours des élus mancuniens, elle semble avoir laissé la place à une légitimation par l'inscription des élus dans des réseaux élitistes. Les quelques membres du MCC réellement impliqués dans la fabrique des politiques urbaines et les cadres de l'administration municipale se prévalent d'une capacité à fréquenter et mobiliser les "*real people, real decisionmakers*" (Cochrane *et al.*, 2002, p. 100) et n'ont de cesse de critiquer les anciennes structures de pouvoir, celles qui voyaient les représentants du Labour s'opposer aux acteurs économiques, celles qui voyaient la machine municipale uniquement occupé à la production du welfare sans jamais se préoccuper de la production d'une vision pour la ville. Les vieilles figures du Labour qui, au sein du conseil sont considérées comme représentants cette vieille école, sont stigmatisées.

De manière plus préoccupante, les structures de la démocratie représentative locale comme le *council*, leurs temporalités, leurs pratiques, sont présentées comme incompatibles avec les paramètres de la décision moderne, avec l'urgente nécessité de "*deliver*" qui constitue l'horizon ultime de l'action de l'élu urbain contemporain.

- Valorisation des ressources liées à la capacité à "produire" (*to deliver*)

Alors qu'à son arrivée au pouvoir en 1984, la nouvelle garde du Labour local était surtout préoccupée de démocratisation, de décentralisation des processus de décision municipaux, d'égalité des chances, de promotion des groupes minoritaires, il semble qu'aujourd'hui son souci principal soit le développement d'une capacité du système de gouvernance local –constitué avec les agences et les partenaires privés- à produire de l'action publique. On peut y voir l'effet d'une certaine usure du pouvoir ou d'une évolution idéologique qui conduirait les leaders du conseils au second plan les enjeux démocratique, il nous semble que cette approche "décisionniste" est plutôt le fruit d'une acculturation des élus aux modes de faire et aux "échelles de grandeurs" dominants dans les cercles de la bureaucratie des agences et des milieux économiques. Au fil des interactions avec les membres de ces milieux mais aussi au fil des succès engrangés, une forme de légitimité commune basée sur des valeurs professionnels communes –la capacité à développer une vision stratégique, à aller au-delà des différents idéologiques et à faire preuve de pragmatisme, la capacité à avoir accès et à mobiliser les "importants", la capacité à passer outre les blocages administratifs, etc.- a supplanté une forme de légitimité plus politique basée sur le respect des valeurs incarnées par le parti, le respect des processus qui garantissent la publicité des décisions. Au total, l'implication des élus dans des dispositifs négociés et interactifs de production de l'action publique urbaine les a converti à un registre de légitimation managériale et professionnelle –basé sur leur capacité à faire dans les temps- au détriment d'un registre de légitimation politique –basé sur le respect de la ligne du parti, sur la fidélité aux classes sociales que l'on représente, etc.

Cette évolution s'incarne notamment dans le changement de slogan de la ville de Manchester sur la période : on est passé de "*Defending Jobs, Improving Services*" du temps du socialisme

municipal à "*Making it happen*" du temps du pragmatisme. Cette modification du registre de légitimation s'est aussi traduite par une modification des rapports de pouvoir au sein des instances politiques municipales. Ainsi, le vieux système collégial qui voyait la majorité des décisions prises au sein de comités sectoriels composés d'élus municipaux a cédé le pas à un système de décision centré sur le cabinet du leader (Robson, 2002). Quiley (1999) parle carrément d' "*executive shift*", autrement dit de détournement des processus démocratiques formels en faveur de relations plus informelles avec des acteurs "utiles". Sur le plan des contenus de l'action publique urbaine, l'implication des élus leaders dans des structures de décision partenariales et élitistes et la modification de leur registre de décision a engendré une promotion des thèmes de politiques urbaines directement liés à l'enjeu de la compétitivité urbaine tels que la régénération physiques des espaces emblématiques de la ville, la réalisation d'équipements de prestige, la participation aux différents *bids* au détriment de thèmes comme la démocratisation des processus politiques et le welfare.

A première vue, on pourrait penser que le déficit démocratique des politiques mancuniennes est du à la nouvelle architecture institutionnelle d'après l'abolition du gouvernement métropolitain. En remplaçant les rapports de coopération horizontaux entre les *councils* par un système de rapports verticaux et opaques entre *councils*, d'une part, et agences et acteurs privés d'autre part, on aurait facilité "l'évasion institutionnelle" et donc la soustraction des processus de fabrication des politiques urbaines aux yeux de la *scrutiny* publique. Pourtant l'exemple de Rennes détourne de cette interprétation. Le problème semble être moins du côté des structures institutionnelles que de celui de la compatibilité des nouvelles formes de production de l'action publique urbaine avec les exigences démocratiques.

2.2 Rennes : construction intercommunale et polarisation de la classe politique locale

Même si l'intercommunalité est essentiellement une affaire d'élus, ces derniers ne sont pas tous égaux devant elle. Le fonctionnement de ces instances caricature le modèle municipal, en privilégiant le travail en amont du conseil et en hiérarchisant les responsabilités des élus. Rennes

Métropole permet d'illustrer ces tendances qui sont ici renforcées par la forte continuité des élites municipales

2.2.1 Les modes de production des décisions intercommunales

Le District, puis la Communauté d'agglomération sont organisés sur le modèle municipal, articulant un conseil et un organe exécutif. Le Président s'entoure d'une série de vice-présidents sur le modèle des adjoints municipaux. Tout comme Olivier Borraz parle de différenciation municipale au sujet de la multiplication des délégations municipales (Borraz, 1998), on observe à Rennes une même différenciation intermunicipale, où les vice-présidences permettent de décliner l'agenda districte. Ces délégations sectorielles bénéficient d'une relative autonomie par rapport au Président. Il existe, en dehors de ces instances politiques, des lieux et des pratiques vouées à la production du consensus politique, véritable règle du fonctionnement de l'intercommunalité rennaise.

L'assemblée communautaire comptait au 1^{er} janvier 2000, 101 représentants¹². Les délégués sont élus par leur conseil municipal à la majorité absolue et pour la durée du mandat communal. Seuls deux communes ne sont pas représentées par leur maire. Le conseil fonctionne sur le modèle municipal et se réunit publiquement une fois par mois. Malgré un pouvoir qui est décisionnel, cette assemblée s'apparente largement à une chambre d'enregistrement. Les décisions sont préparées et prises ailleurs, en amont. D'où un absentéisme important aux assemblées mensuelles.

Ce travail en amont se déroule dans le cadre de commissions thématiques placées sous l'autorité des vice-présidents. Au nombre de treize jusqu'en 2001, elles ont été réorganisées en 7 commissions. Ce nouvel agencement permet de coller à l'ingénierie administrative de la communauté d'agglomération. Chaque commission regroupe plusieurs délégations qui cohabitent davantage qu'elles n'interagissent. Elles sont ouvertes à l'ensemble des délégués communautaires qui y détiennent alors une voix délibérante. Y siègent également le directeur général des services

ainsi que les représentants des services concernés par l'ordre du jour. Ces fonctionnaires se caractérisent par une capacité de médiation. Le président favorise la nomination de cadres ayant une double expérience municipale et intercommunale, afin d'accompagner la construction communautaire au près des responsables municipaux. L'expertise recherchée n'est donc pas seulement la capacité de jouer les intercesseurs entre les sphères juridiques, techniques et politiques (Nay, Smith 2002), elle concerne aussi l'articulation interterritoriale.

Cette présence permet aux commissions d'être les réelles instances d'initiative et de préparation politico-administrative des décisions. Ces commissions sont également ouvertes à tous les conseillers municipaux qui le souhaitent. Ce dispositif vise à associer les municipalités dans leur ensemble, sans se limiter aux maires et aux principaux adjoints. Dans la pratique, les conseillers se présentent au gré des sujets et des territoires concernés. Ainsi l'affluence varie selon l'ordre du jour de chaque commission.

Il existe également une Conférence des maires, réunissant tous les maires des communes membres. Cette enceinte constitue une étape obligée pour toutes les décisions importantes (choix des compétences, des critères de l'intérêt communautaire). Dénuée de procès verbal, elle s'affiche comme un lieu fermé, d'entre soi, à l'abri des regards. Cette arène mayorale est sans cesse travaillée par le Président qui multiplie les rencontres avec chacun des maires. Ces face-à-face sont au cœur de la construction des consensus. Une fois obtenus au sein de la conférence des maires, ces derniers s'imposent ensuite à l'ensemble du conseil. C'est donc à l'abri des regards que se construisent les accords et les adhésions sur les grandes tendances de l'institution.

En plus de l'importance des maires dans le fonctionnement intercommunal, on repère également un cercle restreint composé des sept principaux vice-présidents des commissions. Réunis autour du Président, ce G8 constitue un bureau restreint en continuel contact. Ce groupe constitué essentiellement d'élus socialistes cumulant des mandats dans différents paliers de gouvernement est aussi particulièrement stable dans le temps.

¹² Les principes de répartition sont les suivants : un délégué par commune de moins de 2500 habitants, deux pour les communes de 25000 à 10 000 habitants, et enfin trois délégués pour les communes de plus de 10 000 habitants. La ville de Rennes dispose quant à elle de 40 délégués.

Ce système fondé sur la reconnaissance municipale et sur la délégation des vice-présidences concourt à hiérarchiser et polariser les élus municipaux du district.

2.2.2 La marginalisation des élus de second rang et des enceintes de la démocratie représentative

La conférence des maires illustre la marginalisation des conseillers municipaux, dont les responsabilités exécutives sont moindres. De plus, parmi les trente vice-présidents, il existe une hiérarchie très claire. A côté des sept membres du bureau restreint, dix-huit vice-présidents bénéficient d'une délégation spécifique. Enfin, cinq vice-présidents sont délégués auprès de chaque commission sans mandat déterminé. Ces derniers n'ont guère de pouvoir d'initiation bien qu'ils participent aux votes. Cette hiérarchie fonctionnelle est doublée par une distribution partisane de ces mandats. Les deux premières catégories rassemblent largement des élus d'une majorité de gauche plurielle, alors que la dernière est concédée à des élus de l'opposition. Leur présence permet de neutraliser la structuration d'un clivage politique au sein de l'instance communautaire.

Le fonctionnement de Rennes Métropole montre une hiérarchisation très sensible des fonctions ainsi qu'une fermeture des mandats les plus stratégiques. Cette double caractéristique n'offre guère de possibilité d'accès à des élus municipaux « de second rang ».

L'élaboration de la loi Chevènement a été l'occasion, ratée, de reposer fortement les termes du débat sur la démocratie intercommunale. Les communautés d'agglomération échappent à leur statut de collectivité territoriale par cette non reconnaissance démocratique. Joseph Fontaine (2003) a souligné les effets qu'induirait une telle réforme, notamment en terme d'autonomisation des leaders des agglomérations, d'émergence d'une identité d'agglomération. En attendant une éventuelle réforme, la légitimité municipale reste le principe moteur de la politique intercommunale. Ceci est renforcé par le mode de prise de décision qui se situe à l'abri des regards (Pinson, 2003). Pour autant, si l'agglomération n'offre guère de prise à la constitution d'une scène politique, certains acteurs de Rennes Métropole flirtent avec l'idée d'une *partisanerie* intercommunale. La production de programmes politiques d'agglomération ainsi que

la volonté de créer des groupes politiques au sein du conseil a été visible au moment des élections municipales de 2001. Sur le modèle de l'équipe sortante, le parti socialiste a produit un document bilan/programme d'une vingtaine de page pour un « programme d'agglomération ». L'incapacité de la droite rennaise à ravir la ville à l'équipe sortante, semble favoriser un nouveau déploiement sur la scène intercommunale. Ces affichages politiques buttent sur les logiques municipales qui dominent le fonctionnement de l'assemblée communautaire. Ainsi, ces velléités ne s'imposent guère dans un fonctionnement intercommunal fondé sur un autre registre apolitique et consensualiste. Moins qu'une politisation de la scène intercommunale, il existe plutôt un mélange des genres entre l'univers de références partisans de l' élu, et le discours général sur l'intercommunalité. Les deux s'entremêlent dans la parole des élus. Caricaturalement, les stratégies politiques municipales ne sont pas transférables telles quelles à l'échelon de l'agglomération, contrairement aux autres enceintes politiques traditionnelles que sont les conseils généraux, régionaux ou bien encore parlementaires. La question n'est donc pas simplement celle de l'élection au suffrage universel direct des élus intercommunaux, que celle du rapatriement des instances intercommunales dans le champ politique institutionnalisé traditionnel.

Conclusion

Notre intention, à travers ce papier, est de relativiser l'enjeu des questions d'ajustement des échelles institutionnelles à des prétendues échelles "fonctionnelles". Cet ajustement est trop souvent présenté non seulement comme un moyen de rendre les politiques urbaines plus efficaces et efficientes mais aussi de réajuster l'espace des *politics* avec l'espace des *policies*. En réalité, la cause du malaise démocratique qui semble toucher les villes du monde occidental se trouve sans doute ailleurs : dans une idéologie consensualiste qui voit dans le conflit et sa dramatisation un obstacle à l'action et à la résolution des problèmes et dans la marginalisation systématique des enceintes de la démocratie représentative au nom de cette idéologie.

Le débat sur les échelles n'est donc peut-être pas le plus important du point de vue de l'évolution des démocraties urbaines. Il y a quelque chose de plus profond qui se passe du côté du rapport

entre *politics* et *policies*. Les *policies* urbaines semblent requérir la production de coalitions. Ces coalitions ne se constituent et ne se pérennisent que sur la base de modes de production des décisions marqués par le consensus, l'ajustement mutuel et, du coup, la forte opacité. L'explicitation des conflits dans des enceintes qui fonctionnent à la dramatisation des oppositions, selon le modèles des "*adversarial politics*", est fuie, car porteuse potentiel d'une dissolution des accords et des coalitions. Le problèmes se situe bien là dans l'incapacité des édiles à concilier production des *policies* et la dramatisation du conflit, qui seul permet d'impliquer les citoyens. Ce problème est commun aux villes qui ont "fait" leur réforme institutionnelle métropolitaine et à celles qui s'en sont passées.

Références bibliographiques:

- Baghestani-Perrey L., Verpeaux M. (2001), « La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés », in Marcou G. et De Bruycker P. dir., *L'annuaire des collectivités locales*. pp. 25-43.
- Baraize F. et Négrier E. dir. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris, L'harmattan, collection logiques politiques.
- Barlow M. (1995), Greater Manchester: conurbation complexity and local government structure", *Political Geography*, 14-4.
- Bleuven Le Flecher V., Vion A. (2001), « Rennes Métropole : le NEC, le plus ou l'ultra ? Trois rationalités d'action pour l'intercommunalité culturelle », in Faure A., Négrier E. dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La documentation française, pp. 103-117.
- Blondiaux L., Sintomer Y. (2002), "L'impératif délibératif", *Politix*, n°57, pp. 17-35.
- Borraz Olivier (1998), *Gouverner une ville*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- Borraz Olivier (2003), « Le leadership institutionnel », in Smith A., Sorbet C. dir. *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 125-143.
- Cochrane A., Peck J., Tickell A. (1996), "Manchester plays Games : exploring the local politics of globalisation", *Urban Studies*, 33-8.
- Cochrane A., Peck J., Tickell A. (2002), "Olympic dreams: visions of partnership" in Peck J., Ward K. (eds), *City of revolution: restructuring Manchester*, Manchester, Manchester University Press.
- Deas I., Robson B., Bradford M. (2000), "Re-thinking the Urban Development Corporation 'experiment': the case of Central Manchester, Leeds and Bristol", *Progress in Planning*, 54.
- Deas I., Ward K. (2002), "Metropolitan manœuvres : making Greater Manchester", in Peck J., Ward K. (eds), *City of revolution: restructuring Manchester*, Manchester, Manchester University Press.
- Fontaine J. (2003), « Agglomération, gouvernance et démocratie en France », communication présentée aux Entretiens Jacques Cartier, « la gouvernance : bilan de l'expérience française et comparaison avec les expériences canadienne et québécoise », Lyon. 1er décembre 2003.

- Guéranger D. (2003), *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, Grenoble, thèse de science politique, université Pierre Mendès-France Grenoble II, Institut d'études politiques de Grenoble.
- Goffman E. (1974), *Les rites d'interaction*, Paris, Minuit, pp.11-12.
- Harding A. (2000), "Regime-formation in Manchester and Edinburgh", in Stoker G. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*, Basingstoke, Macmillan.
- Hebbert M., Deas I. (2000), "Greater Manchester – 'up and going' ", *Policy & Politics*, 28-1.
- Jouve B., Lefèvre C. dir. (1999), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*. Paris, Economica, Anthropos
- Law C. (1994), "Manchester's bid for the Millenium Olympic Games", *Geography*, 79.
- Le Galès P. (1991). *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*. Thèse de sociologie, Université Paris 10.
- Lefèvre C. (1998), "Metropolitan government and governance in Western countries : a critical review", *International Journal of Urban and Regional Research*, 22-1.
- Logan J.R., Molotch, H.L. (1987), *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press.
- Manin B. (1985), "Volonté générale ou délibération ? Esquisse d'une théorie de la délibération politique", *Le Débat*, 33.
- Michel H. (1999). *L'intercommunalité*, Paris, l'Harmattan.
- Nay O., Smith A. dir. *Le gouvernement du compromis, courtier et généraliste dans l'action publique*. Paris, Economica, 2002.
- Négrier E. (2001), « L'invention politique de l'agglomération », in Baraize F. et Négrier E. dir. *L'invention politique de l'agglomération*. Paris, L'harmattan, collection logiques politiques, pp. 275-298.
- Oberdoff H. (1994), « Intercommunalité, décentralisation française et construction européenne », in Caillosse J. dir. *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, Rennes, Presses Universitaire de Rennes, coll. Res Publica, p.53-65.
- Ostrom V., Tiebout C., Warren R. (1961), "The organisation of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry", *American Journal of Political Science*, 55.
- Peck J. (1995), "Moving and shaking: business elites, state localism and urban privatism", *Progress in Human Geography*, 19.

- Peck J., Ward K. (eds) (2002), *City of revolution: restructuring Manchester*, Manchester, Manchester University Press.
- Pinson G. (2003), « Intercommunalité et démocratie : réflexions à partir du cas français », communication présentée aux Entretiens Jacques Cartier, « *la gouvernance : bilan de l'expérience française et comparaison avec les expériences canadienne et québécoise* », Lyon. 1er décembre 2003.
- Quilley S. (1999), "Entrepreneurial Manchester: the genesis of elite consensus", *Antipode*, 31-2.
- Quilley S. (2000), "Manchester First: From Municipal Socialism to the Entrepreneurial City", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24-3.
- Robson B. (2002), "Mancunian ways: the politics of regeneration" in Peck J., Ward K. (eds), *City of revolution: restructuring Manchester*, Manchester, Manchester University Press.
- Savitch H., Kantor P. (1995) "City business : an international perspective on marketplace politics", *International Journal of Urban and Regional Research*.
- Sawicki F. (1993), *La structuration du parti socialiste : milieux partisans et productions d'identités*. Thèse de science politique. Université Paris.
- Sharpe L.J. (1995), *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*, Chichester, Wiley.
- Thoenig J-C. (1992), « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, no60, p.5-16.
- Tickell A., Peck J. (1996), "The return of the Manchester Men: men's words and men's deeds in the remaking of the local state", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 21.
- Tiebout C. (1956), "A pure theory of local government expenditures", *Journal of Political Economy*, 44.
- Tye R., Williams G. (1994), "Urban regeneration and central-local government relations: the case of East Manchester", *Progress in Planning*, 42.
- Weber M. (1971), *Economie et société*, Paris, Plon.