

*Compte-Rendu d'Événement*  
*Conférence-midi, Anne Mévellec*  
*« De la municipalité à l'agglomération : reconduction ou transformation du rapport politique / territoire ? »*  
*INRS-UCS, Montréal*  
*27 septembre 2005*  
*Par Stéphanie Poirier*

À travers une présentation de la démarche et des résultats de sa thèse de doctorat, Anne Mévellec discute des effets politiques du passage du gouvernement municipal à celui d'agglomération. En s'appuyant sur deux études de cas, à savoir la création de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole (France) et de Ville de Saguenay (Québec), elle présente l'analyse sociopolitique de ces expériences de mise en adéquation de territoires urbains fonctionnels et de territoires urbains institutionnels. Le regard porté sur la genèse de ces nouvelles institutions, permet de tirer plusieurs leçons de leur mise en réalité (territoriale et organisationnelle), leur mise en politique (notamment grâce au travail des élus locaux) ainsi que leur mise en légitimité.

#### **LA GENÈSE ET LES QUESTIONNEMENTS**

Anne Mévellec voulait travailler sur l'échelon politique supralocal en France et au Québec. La concordance des réformes Chevènement (1999) et Harel (2000) lui a offert l'opportunité de questionner la façon dont les systèmes locaux participent ou non à produire les institutions d'agglomération. Comment les municipalités du Saguenay ont-elles contribué à produire la nouvelle ville ? Comment les municipalités de l'agglomération de Rennes ont-elles participé à créer leur communauté d'agglomération ?

Ce type de questionnement s'inscrit en continuité avec des travaux portant sur l'échelon institutionnel régional en France lors de sa création dans les années 1960. Il s'agit d'un travail de sociologie politique questionnant le rapport du politique au territoire au moment de la genèse des institutions d'agglomération. Les communautés d'agglomération françaises et les fusions municipales au Québec, sont toutes deux considérées comme des expériences de mises en adéquation d'un territoire urbain institutionnel. Cette mise en adéquation n'est pas forcément optimale, ni totale, mais rassemble deux manières de concevoir l'espace à l'échelle de l'agglomération.

#### **LA DÉMARCHE ET LA MÉTHODOLOGIE**

Pour conduire le questionnement, une stratégie de recherche, articulant la construction théorique de l'objet et les premières recherches de terrain, a été établie. Tout d'abord, un objet spécifique, *l'agglomération*, a dû être construit, car les conclusions de la littérature sur la métropolisation ne pouvaient être appliquées sans adaptation. La première définition utilisée est assez liminaire : « le dépassement de la forme municipale par la forme urbaine ». Cette définition impliquant l'idée que l'urbain dépasse le municipal s'avère difficile à

opérationnaliser puisqu'il n'existe pas de concept stable de l'agglomération. Ainsi, les définitions statistiques (*aire urbaine* de l'INSEE ou *RMR* par Statistique Canada), sont mouvantes dans le temps et l'espace et ne suffisent pas à construire l'objet.

Trois éléments participent à la définition politique de l'agglomération. Dans un premier temps, l'agglomération est fondamentalement associée à une forme spatiale qui est pluri municipale et dont le périmètre n'est pas défini *a priori*. Deuxièmement, l'agglomération n'existe que si elle bénéficie d'une formalisation institutionnelle à travers des instances de gouvernement, incluant des représentants politiques. Finalement, l'agglomération, une fois institutionnalisée, est productrice d'une action publique.

L'exercice comparatif s'est fondé sur deux exemples nationaux, où les héritages britannique et napoléonien rendent les modèles municipaux différents. La différence entre le Québec et la France est toutefois réduite par trois éléments communs. Tout d'abord, les deux pays partagent la même idée selon laquelle l'émiettement municipal constitue un problème. Deuxièmement, les réformes française et québécoise (Chevènement et Harel) proposent une forme de consolidation des agglomérations. Elles se réfèrent à une idée similaire du renforcement du palier supra local. Les réformes privilégient un modèle qui crée un échelon d'agglomération unifié relevant plutôt du modèle réformiste. Finalement, les autorités des deux pays ont imposé un calendrier serré pour la mise en œuvre de la réforme.

Pour autant, chacune des stratégies nationales reste spécifique. En France, la réforme Chevènement a approfondi les pratiques intercommunales en renforçant ses instruments en milieu urbain. Cependant, la réforme ne changeait pas l'esprit de la pratique et respectait le pacte républicain selon lequel le volontariat des municipalités constitue le principe de base de l'intercommunalité. Le législateur travaille de pair avec les élus locaux mettant en place les institutions sur le terrain. La situation provoquée par la réforme Harel est différente. Au Québec, des incitatifs pour les fusions municipales de même que la promotion de l'intermunicipalité cohabitaient depuis plus de 30 ans. La réforme s'est effectuée sur un mode autoritaire en imposant les fusions dans les agglomérations au détriment d'une solution coopérative. Par ailleurs, la réforme Harel concernait prioritairement le monde urbain. Or, les fusions jusque là touchaient surtout le milieu rural et représentait moins une solution systématique pour les villes.

Ces deux types de pratiques ont conduit à analyser la réception de ces réformes dans les systèmes locaux. On a procédé à l'identification de *périodes de transition institutionnelle* comprises entre l'annonce des réformes et la mise en place juridique des nouvelles instances, avec la Communauté d'agglomération de Rennes Métropole le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et la création de la nouvelle Ville de Saguenay en février 2002. La date de création des institutions a été considérée, mais la période d'observation s'échelonne sur une plus longue durée. À ce chapitre, l'histoire des systèmes politiques locaux de Rennes et de Saguenay depuis 30 ans a été étudié afin de contextualiser la période de transition.

Trois angles d'analyse ont été privilégiés. Le premier est la mise en réalité de l'agglomération à travers les dynamiques qui ont guidé la fixation et l'organisation du territoire. Ensuite, l'attention s'est portée sur la mise en politique par la création d'une

instance gouvernementale au niveau de l'agglomération. Cette dimension est étudiée à travers la pratique des élus en analysant la nature de leur travail pendant les mois qui ont mené à la création juridique des institutions. Finalement, la mise en légitimité des agglomérations est analysée via l'affirmation de l'autorité à produire de l'action publique.

## **LA PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE RECHERCHE**

Les résultats de recherche sont de deux ordres. La première série de résultats est issue de la démarche et des choix théoriques liés à la qualification des réformes observées et de leur mode de territorialisation. La seconde série, quant à elle, est liée au triptyque et à la définition de l'agglomération confrontés aux deux études de cas.

### *La première série de résultats*

Malgré le fait que l'angle d'observation pour cette première série de résultats porte sur la mise en œuvre des réformes Chevènement et Harel, la manière dont elles ont été élaborées a été observée. Il s'agit donc d'une façon d'envisager les politiques non pas comme un procédé scellé par le législateur, mais plutôt comme une proposition d'action pour les auteurs concernés. Finalement, le législateur organise le travail d'acteurs locaux pour qu'eux-mêmes élaborent un dispositif pouvant se saisir d'un problème.

Cette perspective analytique permet de réfléchir différemment sur les modes de territorialisation des réformes. En général, les politiques territorialisées sont analysées sous l'angle d'une adaptation des programmes gouvernementaux selon les régions ou les territoires. Ou encore, elles sont considérées comme des politiques issues des instances locales suivant une dynamique territoriale spécifique. En pensant les réformes Harel et Chevènement comme des réformes procédurales plutôt que comme des propositions d'action, il devient possible de dépasser ces deux visions contrastées des politiques territoriales et de refaire les liens entre les réformes, leur production et leur mise en œuvre.

En France, grâce au cumul des mandats, les élus locaux, ont été au cœur de la production et de la mise en œuvre de la réforme Chevènement. La réforme Chevènement est marquée par une logique politique forte et encadrée par les élus locaux qui sont à la fois impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre. Cette logique n'est pas aussi évidente au Québec où les élus municipaux paraissent marginalisés dans l'élaboration et dans la mise en œuvre. L'élaboration de la réforme est davantage marquée par le morcellement des intérêts municipaux. Alors que les unions municipales ont peiné à prendre position collectivement, le « club des six villes-centres », apparaît être le principal lobbyiste de la solution « fusion » auprès du gouvernement. Par ailleurs, l'exemple saguenéen montre que durant la mise en œuvre, les élus locaux sont peu à peu écartés. Les dispositifs du mandataire, du comité de conciliation et du comité de transition sont guidés par une logique de dépolitisation. Les élus sont marginalisés, voire exclus, dans le processus de prise de décision et l'enjeu de la fusion et le mode de mise en œuvre sont technicisés. Les logiques qui guident les réformes sont différentes : alors qu'en France, la logique est politique, elle est technocratique au Québec.

### *La deuxième série de résultats*

Les résultats tenant au modèle-type de l'agglomération sont liés à la question du territoire et à la mise en réalité de l'agglomération. D'abord, l'agglomération se bâtit à partir du maillage municipal dont elle s'émancipe difficilement. Par ailleurs, les résultats tiennent à la mouvance du périmètre des agglomérations durant la genèse des nouvelles villes et des communautés d'agglomération. Sur cette question, deux logiques s'opposent durant la mise en place et le fonctionnement des institutions. Une première logique vise à pérenniser le maillage municipal préexistant. Une deuxième logique désire au contraire démunicipaliser le territoire en mettant sur pied d'autres territoires infra agglomérations.

Pour la mise en politique de l'agglomération, l'intérêt s'est porté sur les savoir-faire des élus locaux mis en œuvre durant la phase de création de ces institutions. Le premier résultat porte sur le rôle central des maires et la marginalisation des conseillers municipaux. Les maires confisquent la mise en place des nouvelles instances, à la fois sur la question de la définition des nouvelles institutions, sur la question du territoire qui sera retenu de même que sur les formes institutionnelles et administratives. Au plan méthodologique, peu de travaux portent sur le travail politique des élus au Québec. En l'occurrence, au Saguenay, on observe une transformation des registres utilisés par les élus. Alors qu'avant la réforme, ils se présentaient comme des décideurs, ils ont redéfini leur rôle comme celui d'intercesseur auprès des ministères et autres interlocuteurs gouvernementaux afin de compenser leur marginalisation au sein de la transition institutionnelle.

Le dernier type de résultats est lié à la légitimité de l'agglomération, qui est abordé sous plusieurs angles afin de voir comment, pendant la genèse, on a pensé à naturaliser l'agglomération; quelles étaient les entreprises, les discours et les symboles qui étaient produits pour faciliter la reconnaissance de ces territoires une fois institutionnalisés ? Plus particulièrement, la façon dont les élus et les fonctionnaires ont anticipé la production d'une image, le choix du nom de ce nouveau territoire a été étudiée. Le deuxième thème visait à saisir le type de relation entre gouvernants et gouvernés et a été l'occasion d'explorer le renouveau de la thématique de la proximité/accessibilité faisant l'objet d'un usage exponentiel en France comme au Québec. De façon synthétique, il apparaît que l'instauration des agglomérations en France comme au Québec est l'occasion de mobiliser et de reproduire les modes municipaux de légitimation préexistants.

### **Questions et débats**

La diversité du public assistant à la conférence donne lieu à des questions et à des interventions variées. Une première intervention, effectuée par Cécile Poirier (chercheure associée à l'INRS) porte sur Noyal-sur-Vilaine, une municipalité de l'agglomération de Rennes qui a décidé stratégiquement de changer d'allégeance. Noyal-sur-Vilaine est une communauté riche, située à la porte de l'agglomération rennaise, là où passe l'autoroute et où sont basées de grandes entreprises rapportant fiscalement beaucoup d'argent à la municipalité. Pour ces raisons, Rennes Métropole ne voulait pas perdre cette municipalité qui avait été intégrée de force en 1970 dans la première intercommunalité rennaise et qui constituait une source de revenus importante. Cette intégration s'était effectuée dans la douleur et la municipalité a réussi, grâce à un arrêté juridique, à sortir de Rennes Métropole.

Ce cas démontre bien la tension entre la représentation et la question financière dans les municipalités.

La question fiscale est abordé par Peggy Bachman de l'Union des Municipalités du Québec qui évoque la taxe professionnelle unique en France et établit un lien avec un des moteurs des fusions municipales au Québec qui était d'avoir une taxe foncière à taux unique afin de bénéficier d'une plus grande équité fiscale. Nous apprenons que, bien que la question fiscale n'ait pas été centrale dans le cas saguenéen, elle a tout de même été mobilisée dans le discours des opposants à la fusion. Au Saguenay, pendant la genèse et après la fusion, le discours des opposants a dominé. Les gens en faveur de la fusion étaient timides et les disparités fiscales entre les municipalités n'étaient pas un argument clef au Saguenay parce qu'il n'y avait pas assez de différences entre les municipalités. Certaines d'entre elles, comme Laterrière, où il y a une installation d'Alcan, est plus riche et exige de faibles taxes. Cette municipalité avait un véritable argument pour s'extraire de la fusion. Par contre, pour les autres municipalités, cet argument ne validait pas la nécessité de la fusion.

Poursuivant sur le thème de l'économie, une question est posée sur la pertinence d'invoquer l'argument des économies d'échelle dans les projets de fusions municipales. Ainsi, il s'avère que le concept d'économies d'échelle est très délicat à manier. Les questions de l'organisation des villes, des sociétés urbaines vont au-delà des économies d'échelle. Cette question a d'ailleurs été transversale dans le dossier des partenariats publics privés alors que la mesure économique n'est qu'un angle sous lequel il faut tenter de se saisir des problèmes.

Doctorante à l'INRS, Mariona Tòmas, demande si, au Saguenay, la proposition d'action était circonscrite aux élus ? On apprend qu'avant même la nomination du mandataire, Louise Harel est venue au Saguenay dans le but de susciter des propositions de scénarios d'organisations régionales. C'était une incitation à l'action. Les élus ont proposé trois solutions intermédiaires, mais le projet de fusion a été rejeté par tout le monde sauf par le maire de Chicoutimi. Ainsi, cette opportunité a été sous estimée et jusqu'au dépôt du rapport du mandataire, la fusion n'a pas été prise au sérieux par les élus et la société.

Au niveau de la mobilisation, les groupes locaux considéraient la fusion comme un thème dans l'actualité et ne se sont pas mobilisés. Les acteurs économiques, quant à eux, n'ont jamais pris position. Certains acteurs se sont cependant positionnés à titre personnel. Il en va de même avec les acteurs institutionnels (milieux communautaires, scolaires, etc.) qui ne se sont pas mobilisés non plus. Finalement, ce sont des groupes informels et ad hoc qui se sont créés et ont pris position en faveur de la fusion dans la presse.

Un dernier aspect est soulevé par Jean-Pierre Collin, professeur-chercheur à l'INRS qui se questionne sur l'importance des trois noyaux urbains (Chicoutimi, Jonquière, La Baie), dont est constituée la nouvelle Ville de Saguenay, dans l'explication de la fabrication de l'institution d'agglomération. D'emblée, Anne Mévellec spécifie que les trois villes sont issues de fusions ayant eues lieux entre 1976 et 1978. Ces fusions devaient elles-mêmes conduire à la création de Ville Saguenay en 1978, puis en 1980. Cependant, le projet a été abandonné. Le fait que des citoyens aient déjà vécu ces fusions s'est avéré déterminant puisque cette situation a laissé des traces sur l'anticipation des difficultés générées par la

fusion. Le cas du Saguenay est spécifique, car les deux candidats aux élections de Ville de Saguenay (l'ancien maire de Chicoutimi et l'ancien maire de Jonquière), se sont présentés aux élections municipales. Cette situation a structuré le débat d'une manière différente car les municipalités rurales sont incluses dans la nouvelle ville et n'ont pas d'autres possibilités que de choisir entre Jonquière et Chicoutimi. Pour absorber la fusion et créer un *vivre-ensemble* au Saguenay, l'opposition entre Jonquière et Chicoutimi est très forte. La tripolarité a été présente tout au long de la genèse, mais c'est la continuité de Chicoutimi et Jonquière qui se démarque.

*Propos recueillis et mis en forme par Stéphanie Poirier  
Agente de recherche INRS-UCS  
Le 26 octobre 2005*