

THESE

présentée devant

L'UNIVERSITE DE RENNES I

pour obtenir le

**Doctorat de l'Université de Rennes I
mention « Science Politique »**

Ecole doctorale « Droit, Science
Politique et Philosophie »

**L'UNIVERSITE DU QUEBEC A
CHICOUTIMI**

pour obtenir le

**Doctorat de l'Université du Québec
à Chicoutimi
mention « Développement régional »**

Programme conjoint de doctorat en
développement régional
UQAC/UQAR

par

Anne MEVELLEC

préparée au **Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe
(CRAPE/UMR 6051)**

CNRS / Université de Rennes I / Institut d'Etudes Politiques de Rennes

**La construction politique des agglomérations.
Logiques politiques et dynamiques
institutionnelles.
Une comparaison franco-québécoise**

Préparée et soutenue publiquement le 24 juin 2005 devant le jury :

Joseph FONTAINE, Professeur à l'Université Jean Monnet – Saint-Etienne, Directeur de thèse.
Marc-Urbain PROULX, Professeur à l'Université du Québec à Chicoutimi, Directeur de thèse.
Alain FAURE, Chargé de recherche, CNRS/CERAT, Rapporteur
Jean-Pierre COLLIN, Professeur à l'INRS-UCS, Rapporteur
Patrick HASSENTEUFEL, Professeur à l'Université de Rennes 1.
André GAGNÉ, Professeur à l'UQAR.



Mise en garde/Advice

Afin de rendre accessible au plus grand nombre le résultat des travaux de recherche menés par ses étudiants gradués et dans l'esprit des règles qui régissent le dépôt et la diffusion des mémoires et thèses produits dans cette Institution, **l'Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** est fière de rendre accessible une version complète et gratuite de cette œuvre.

Motivated by a desire to make the results of its graduate students' research accessible to all, and in accordance with the rules governing the acceptance and diffusion of dissertations and theses in this Institution, the **Université du Québec à Chicoutimi (UQAC)** is proud to make a complete version of this work available at no cost to the reader.

L'auteur conserve néanmoins la propriété du droit d'auteur qui protège ce mémoire ou cette thèse. Ni le mémoire ou la thèse ni des extraits substantiels de ceux-ci ne peuvent être imprimés ou autrement reproduits sans son autorisation.

The author retains ownership of the copyright of this dissertation or thesis. Neither the dissertation or thesis, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

L'université n'entend donner aucune
approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs

Remerciements

Dans un parcours compartimenté et transcontinental, l'érosion est particulièrement forte. Les personnes qui sont encore là, tiennent probablement du Kersanton¹.

Mes premiers remerciements vont à mes parents, Pierre et Annig, pour leur soutien et leur discrétion. Je les remercie pour l'autonomie et la confiance qu'ils m'ont toujours offertes, qui me permettent de relativiser l'idée de « c'est ce qui s'fait ».

Les seconds vont à ma famille adoptive de Chicoutimi, pardon, de l'arrondissement de Chicoutimi à Saguenay, Michel et Sylvie. Je leur dois plus que je ne pourrais leur rendre, qu'ils le sachent et en soient profondément remerciés.

Les troisièmes s'adressent indistinctement vers mon pool personnel. Côté français, Yves, Natoche, Laëtitia, Yveline et Marylène ; côté québécois Mélanie et Magali.

Viennent ensuite mes interlocuteurs universitaires et néanmoins sympathiques : Jo que je remercie pour son inaltérable soutien depuis un jour de décembre 1994 où je lui ai proposé de travailler sur la M14 (?!). Christian pour me réconcilier avec la science politique quand le doute s'installe. Jean-Pierre pour son accueil et son aide si précieuse en terre étrangère. Alain, pour m'avoir fait entrevoir les choses sous le bon côté. Enfin, Marc-Urbain pour s'être engagé dans une bien drôle et longue aventure.

Je tiens également à remercier l'ensemble des personnes qui ont bien voulu me recevoir, me consacrer du temps et me faire entrer dans l'agglomération.

Un très gros merci aux *petites mains* qui m'ont aidée jusqu'à la dernière minute : Mélanie, Magali, Anne, Cécile, Laurent et Julie.

Finalement, c'est à Mario que je dois l'aboutissement de cette thèse. C'est donc à lui que je la dédie.

¹ Pour ceux qui ne sont pas familiers avec l'architecture des grands calvaires bretons du XVI^e siècle, le Kersanton pierre magmatique exploitée près de Brest a pour qualité sa résistance au temps et aux intempéries.

**La construction des agglomérations :
Logiques politiques et dynamiques institutionnelles.
Une comparaison franco-québécoise.**

Cette recherche doctorale porte sur la construction politique des agglomérations. A partir des expériences des fusions municipales québécoises impulsées par la réforme dite Harel, et des nouvelles communautés d'agglomération françaises instaurées par la loi Chevènement, on examine la manière dont les systèmes politiques locaux s'approprient les processus de transformation impulsés par le palier national. Ces expériences de mise en adéquation d'un territoire urbain fonctionnel et d'une formalisation juridico-politique se font à travers la notion d'*agglomération*.

Le but de cette recherche est d'apporter un éclairage sociopolitique sur l'affirmation des agglomérations par-delà le découpage des municipalités traditionnelles. L'émergence de ce nouveau territoire, questionne à la fois les modes de coopération dont il relève, sa propre structuration et la transformation de la production d'une action publique territorialisée (par qui ?, comment ? et pourquoi ?). L'objectif est double : comprendre comment des systèmes supralocaux déjà formalisés réagissent à l'obligation de transformation de leurs structures. Mais aussi, à travers ce processus de transformation institutionnelle, mettre à jour les liens qui unissent : la politique (politic), l'action publique (policy) et le territoire. La question centrale est donc : quels sont les effets politiques du passage de l'échelon municipal à celui de l'agglomération ? Pour y répondre, on a réalisé deux études de cas portant respectivement sur la création de la communauté d'agglomération Rennes Métropole (France) et celle de Ville de Saguenay (Québec).

Après avoir identifié des périodes dites de transition institutionnelle, trois angles ont été privilégiés : l'institutionnalisation du territoire de l'agglomération, le métier d' élu local au prisme des transformations du cadre institutionnel, et les formes de légitimation de la nouvelle institution. L'émergence de l'agglomération non plus comme catégorie urbaine mais comme catégorie politique, révèle la mise à jour d'un territoire inédit résultat du travail politique. Ce territoire se singularise par son ouverture et par le fait qu'il se surimpose sans se substituer aux découpages municipaux. Au cours des transitions institutionnelles, les élus locaux sont conduits à mobiliser et à développer certains savoir et savoir-faire, dans un contexte concurrentiel. L'institutionnalisation des agglomérations apporte une concentration, et une hiérarchisation accrue des mandats locaux au détriment des organes de la démocratie d'assemblée. Parallèlement, les registres de légitimation des élus valorisent la figure de l'intermédiaire. Finalement, la mise en légitimité des agglomérations s'est avérée fort contrastée dans les deux pays, reflétant les idéaux-types municipaux français et canadiens. La naturalisation de ce territoire relève d'une légitimité d'existence au Québec, alors qu'elle passe par une démarche politique en France. Par delà la question des agglomérations, ce travail est aussi l'occasion d'une réflexion sur les instruments de l'action publique et sur la thématique du changement.

Table des matières

Introduction générale.....	1
1 L'agglomération, nouvelle référence politique ?.....	3
1.1 Qu'est-ce qu'une agglomération ?	4
1.1.1 L'agglomération comme territoire	6
1.1.2 L'agglomération comme l'enjeu d'un gouvernement.....	10
1.1.3 L'agglomération comme support de l'action publique	12
1.2 L'institutionnalisation de l'agglomération : entre territoire et politique.....	14
1.2.1 L'institutionnalisation du territoire	14
1.2.2 Le métier d'élus d'agglomération.....	18
1.2.3 L'agglomération comme territoire politique	20
2 Concilier les approches pour saisir l'agglomération.....	22
2.1 Triptyque théorique.....	23
2.1.1 Processus et instruments de l'action publique	23
2.1.2 L'effet territoire.....	27
2.1.3 Les institutions et le changement	29
2.2 Révéler l'agglomération par la transition institutionnelle.....	36
3 Méthode.....	38
Première partie : Saisir l'agglomération. Réformes institutionnelles et mises en œuvre territoriales en France et au Québec, à Rennes et au Saguenay.....	
	45
Introduction de la première partie	46
Chapitre 1. Les agglomérations saisies par les réformes institutionnelles.....	48
1 Enjeux d'agglomération et action publique locale.....	49
1.1 Des contextes politiques spécifiques.....	50
1.1.1 De l'esprit des municipalités locales.....	50
1.1.2 De l'autonomie du monde municipal.....	55
1.2 Diagnostics et gouvernements urbains	67
1.2.1 Les mutations urbaines : la forme <i>agglomération</i>	67
1.2.2 Les nouveaux contextes d'action publique locale.....	73
2 Les réformes institutionnelles supralocales	80
2.1 Historique et traditions des réformes supralocales en France et au Québec	81
2.1.1 L'incontournable modèle coopératif français	82
2.1.2 La double politique québécoise.....	88
2.2 L'an 2000 : momentum des agglomérations	95
2.2.1 Fenêtres sur agglomération	96
2.2.2 Des arrangements institutionnels	103

2.3	Les impératifs de la territorialisation	106
Conclusion.....		109
Chapitre 2. Rennes Métropole, un modèle de coopération intercommunale ?		112
1	Une agglomération idéal-typique ?	114
1.1	L'ère Fréville (1953-1977).....	114
1.1.1	Rennes et les trente glorieuses	114
1.1.2	Les origines rennaises du district.....	119
1.2	Aménager le territoire, développer l'économie (1977-1989).....	123
1.2.1	Une nouvelle équipe politique	123
1.2.2	Le district aménageur et développeur	128
1.2.3	Les instruments parallèles de la coopération	134
1.3	Le renouveau du district (1989-1999).....	142
1.3.1	Edmond Hervé, président du district.....	142
1.3.2	La révolution fiscale ou le nouveau pacte intercommunal.....	145
1.3.3	Le renforcement du district.....	148
2	La loi Chevènement : une opportunité sans véritable enjeu	156
2.1	Création et renforcement.....	159
2.2	Un consensus orchestré par Edmond Hervé.....	164
2.3	Retour en force de la problématique territoriale	167
3	La transition institutionnelle vers Rennes Métropole.....	172
3.1	Les enjeux organisationnels	173
3.1.1	Création et mise en commun de services	173
3.1.2	Les défis d'une administration hybride.....	179
3.2	Les enjeux politiques.....	181
3.2.1	Principes d'organisation politique	181
3.2.2	Objectivation de l'agglomération au cours de la campagne électorale municipale	187
Conclusion.....		191
Chapitre 3. Le Saguenay ou l'art de la neutralisation politique.....		193
1	Une agglomération atypique ?	194
1.1	Le triptyque saguenéen : contexte historique et régional	195
1.1.1	L'histoire courte d'une région ressource.....	195
1.1.2	Une configuration politique saguenéenne ?	199
1.2	Un premier rendez-vous manqué avec Ville Saguenay	204
1.2.1	La création des trois villes (1975-1976)	205
1.2.2	1978 : retard, report, puis oubli de Ville Saguenay.....	212
1.3	La coopération intermunicipale : un potentiel peu investi	216
1.3.1	Une MRC <i>a minima</i>	216
1.3.2	L'impossible centre local de développement.....	230
2	Le long processus de création institutionnelle	234

2.1	Elaboration des scénarii saguenéens	235
2.1.1	La Cité du Fjord autour de La Baie.....	237
2.1.2	Le G7 autour de Jonquière.....	241
2.1.3	Chicoutimi : seule contre tous.....	244
2.2	Le travail du mandataire du ministère.....	247
2.2.1	Le juge et la méthode.....	248
2.2.2	Réactions : déceptions des uns et soulagement des autres.....	251
3	La transition vers Ville de Saguenay	253
3.1	Une confiscation du processus fusionnel	254
3.1.1	Le triumvirat de la conciliation.....	254
3.1.2	Une conciliation territoriale	256
3.2	L'ambiguïté d'une dissociation politique et technocratique	261
3.2.1	La construction technocratique de Ville de Saguenay	261
3.2.2	La mise en politique de la nouvelle ville	266
	Conclusion.....	274
	Conclusion de la première partie.....	276
Seconde partie : Transition institutionnelle et construction politique des agglomérations 281		
	Chapitre 4 : Territoires d'institution et institutionnalisation des territoires	284
1	Chercher ou construire un territoire ?.....	285
1.1.	Des agglomérations entre aménagement et décentralisation.....	286
1.1.1	Agglomération et aménagement du territoire	286
1.1.2	Agglomération et décentralisation	289
1.2.	La territorialisation de l'action publique	293
1.2.1	S'affranchir de l'optimum dimensionnel	294
1.2.2	Emettre pour consolider le territoire	307
2	L'opérationnalisation de l'action publique.....	317
2.1	La politisation des enjeux organisationnels	319
2.1.1	Le dédoublement de la problématique organisationnelle au Saguenay	321
2.1.2	L'enjeu politique de l'organisation de Rennes Métropole.....	331
2.2	La pérennité du modèle municipal	337
2.2.1	La bureaucratie au prisme de la transition institutionnelle	337
2.2.2	Le modèle municipal régénéré par l'agglomération	346
	Conclusion.....	357
	Chapitre 5. Le métier politique à l'épreuve de l'agglomération.....	359
1	Construction institutionnelle et différenciation du métier d' élu local	362
1.1	L'objet du tournoi : vendre un dispositif incertain.....	365
1.1.1	La confiscation mayorale	365
1.1.2	Entrebâiller l'arène.....	381

1.2	Participer à la décision pour exister	384
1.3	Endosser des décisions élaborées ici et ailleurs	388
1.3.1	Déclinaison des registres identitaires des élus locaux.....	388
1.3.2	L'imputabilité politique	394
2	L'agglomération ou le sacre de l'apolitisme territorial.....	397
2.1	Vertus et versions de l'apolitisme municipal	398
2.2	L'incarnation institutionnelle du rapport au politique.....	403
2.2.1	Logique politico-territoriale dans la distribution des vice-présidences de Rennes Métropole	405
2.2.2	Contraction et hiérarchisation de la scène politique saguenéenne	414
	Conclusion.....	422
	Chapitre 6. La quête de légitimité, inachevée, des agglomérations	424
1	Doter l'agglomération d'une identité	426
1.1	Naturaliser l'institution	427
1.1.1	Mettre l'agglomération en image.....	427
1.1.2	Nommer l'identité	438
1.2	Construire un nouveau territoire politique	445
1.2.1	Passer de l'identité municipale.....	445
1.2.2	... à une identité d'agglomération.....	451
2	L'agglomération et la refondation de la politique locale.....	456
2.1	Des agglomérations à l'abri des citoyens	457
2.1.1	L'exclusion des citoyens.....	458
2.1.2	Des instruments classiques de démocratisation	464
2.2	L'impératif de la proximité	468
	Conclusion.....	473
	Conclusion générale	476
1	La transition en question	476
2	Retour sur l'agglomération	479
3	Changer les procédures pour reconduire le contenu	482
4	Epilogue.....	485
	Bibliographie générale.....	476
	ANNEXES.....	502

Tables des illustrations

Tables des cartes

Carte 1 : Les EPCI à fiscalité propre en 1999	87
Carte 2 : L'espace à dominante en urbaine en 1999 en Bretagne.....	113
Carte 3 : Rennes Métropole en 2005	113
Carte 4 : Agrandissements successifs du district et de la communauté d'agglomération	153
Carte 5 : Le Pays de Rennes.....	157
Carte 6 : Les villes de plus de 100 000 habitants au Québec	193
Carte 7 : Limites des municipalités de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean en 2001	194
Carte 8 : Répartition de la population au Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1996.....	198
Carte 9 : Territoire tripolaire de la MRC du Fjord-du-Saguenay.....	243
Carte 10 : Rennes Métropole : réserves urbanisables au schéma directeur en 1999.....	299
Carte 11 : Ville de Saguenay : les arrondissements	308
Carte 12 : Bassins d'emploi des centres urbains au Saguenay –Lac-Saint-Jean.....	309
Carte 13 : Ville de Saguenay, les districts électoraux	312
Carte 14 : Les six secteurs de l'agglomération rennaise.....	314

Table des figures

Figure 1 : Les trois composantes de l'agglomération	5
Figure 2 : Idéaux-types des municipalités en France et au Québec	53
Figure 3 : Répartition des revenus municipaux québécois (2001)	58
Figure 4 : Répartition des revenus municipaux français (2002)	59
Figure 5 : Chronologie des transitions pour les huit plus grandes métropoles du Québec	109
Figure 6 : Comité de conciliation.....	255
Figure 7 : Relations comité de transition-conseil municipal-direction générale.....	327
Figure 8 : Double référence des organigrammes	336
Figure 9 : Evolution de l'effectif global dans les institutions d'agglomération (%).....	347
Figure 10 : Part des institutions d'agglomération envisageant de recruter au cours de l'année (%)	347
Figure 11 : Tournoi relatif à la transformation de Rennes District en communauté d'agglomération	372
Figure 12 : Les trois manches du tournoi de la création de Ville de Saguenay	373
Figure 13 : Démultiplication du tournoi institutionnel au Saguenay	374

Table des tableaux

Tableau 1 : Cumul des mandats à l'Assemblée Nationale et au Sénat en 1998.....	65
Tableau 2 : Nombre et taille des municipalités au Québec en 2000 et en France en 1999.....	71
Tableau 3 : Principaux établissements privés au 31 décembre 2002.....	118
Tableau 4 : Principaux établissements publics au 31 décembre 2002 (hors activités militaires)	118
Tableau 5 : Composition du Bureau du conseil de Rennes Métropole.....	184
Tableau 6 : Gains moyens de la population âgée de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité, régions métropolitaines de recensement.....	197
Tableau 7 : Composition de la MRC du Fjord-du-Saguenay.....	219
Tableau 8 : Liste indicative des personnes rencontrées et des documents remis au mandataire Pierre Bergeron	249
Tableau 9 : Désignation et représentation des districts électoraux de Ville de Saguenay	259
Tableau 10 : Présentation des candidats et des élus des 19 districts électoraux	267
Tableau 11 : Résultats de l'élection municipale du 25 novembre 2001 à Saguenay	273
Tableau 12 : Fonctions politiques et dynamiques territoriales.....	291
Tableau 13 : Rayon spatial et vocabulaire	306
Tableau 14 : Frontières internes des agglomérations.....	308
Tableau 15 : Evolution des effectifs de l'intercommunalité rennaise.....	348
Tableau 16 : Répartition du personnel par catégorie hiérarchique en 2002	349
Tableau 17 : Typologie des scénarii élaborés au Saguenay au cours du dernier trimestre 2000.....	373
Tableau 18 : Calendrier de la contestation anti-fusion de R. Simard et J.M. Beaulieu	396
Tableau 19 : Les profils politiques des élus locaux	401

Table des photos

Photo 1 : « La Baie voit rouge ».....	393
Photo 2 : La Baie.....	436

Index des sigles utilisés

France

APRAS	Association pour la Promotion et l'Animation Sociale
AUDIAR	Agence d'Urbanisme du District et de l'Agglomération Rennaise
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCI	Chambre de Commerce et de l'Industrie
CELIB	Comité Economique de Liaison des Intérêts Bretons
CERES	Centre d'Etudes, de Recherches et d'Education Socialistes
CESPAR	Centre d'Etudes Economiques et Sociales du Pays de Rennes
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail
CODESPAR	Comité de Développement Economique et Social du Pays de Rennes
CPER	Contrat de Plan Etat Région
DATAR	Direction de l'Aménagement du Territoire et de l'Action Régionale
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
GART	Groupement des Autorités Responsables des Transports
LOF	Loi d'Orientation Foncière
LOTI	Loi d'Orientation des Transports Intérieurs
MJC	Maison de la Jeunesse et de la Culture
MRP	Mouvement Républicain Populaire
NEC	Nouvel Equipement Culturel (Les Champs Libres)
OSC	Office Social et Culturel
OSCR	Office Social et Culturel Rennais
POS	Plan d'Occupation des Sols
PSU	Parti Socialiste Unifié
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SEMAEB	Société d'Economie Mixte d'Aménagement et d'Equipement de la Bretagne
SFIO	Section Française de l'Internationale Ouvrière
SICTOMBR	Syndicat Intercommunal de Collecte et de Traitement des Ordures Ménagères du Bassin Rennais
SIDECOR	Syndicat Intercommunal de Développement Economique de l'Ouest de Rennes
SYRENOR	Syndicat de Recherche et d'Etudes du Nord Ouest de Rennes
SITCAR	Syndicat Intercommunal de Transports Collectifs de l'Agglomération Rennaise
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement.
TP	Taxe Professionnelle
TPC	Taxe Professionnelle Communautaire
TPU	Taxe Professionnelle Unifiée
TPZ	Taxe Professionnelle de Zone
ZIRST	Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques et Techniques
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PTU	Périmètre de Transports Urbains
SIEP	Syndicat Intercommunal d'Étude et de Programmation.
TCSP	Transport Collectif en Site Propre
VT	Versement Transport
SICOVAL	Syndicat Intercommunal d'aménagement et de développement des coteaux et de la Vallée de l'Hers. <i>Communauté d'agglomération du sud est de Toulouse.</i>

Québec

ADQ	Action Démocratique du Québec
ADGMQ	Association des Directeurs Généraux des Municipalités du Québec
CLD	Centre Local de Développement
CMQ	Commission Municipale du Québec
CRCD	Conseil Régional de Concertation et de Développement
FCM	Fédération Canadienne des Municipalités
FQM	Fédération des Municipalités du Québec
CEGEP	Collège d'Education Générale et Professionnelle
MAM	Ministère des Affaires Municipales
MAMM	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAMSL	Ministère des Affaires Municipales, du Sport et du Loisir
MRC	Municipalité Régionale de Comté
PLQ	Parti Libéral Québécois
PQ	Parti Québécois
REMUR	Renouveau Municipal et Régional
UCCQ	Union des Conseils de Comtés du Québec
UMQ	Union des Municipalités du Québec
UMRCQ	Union des Municipalités Régionales de Comté et des municipalités locales du Québec (FMQ).

Introduction générale

Ville et politique entretiennent une relation aussi étroite que paradoxale. Alors que la forme urbaine se caractérise par son aspect dynamique, le droit et le pouvoir politique ont continuellement cherché à fixer le territoire et les statuts¹. Malgré ces efforts, la mise en adéquation du territoire fonctionnel et du territoire institutionnel reste toujours à faire à la fin du XXe siècle². Par ailleurs, l'environnement, la nature et le rôle des municipalités urbaines sont marqués par de profondes transformations au nombre desquelles on identifie la caducité des périmètres municipaux, le renouvellement des rapports intergouvernementaux, la recherche d'un positionnement concurrentiel dans un monde globalisé ou encore l'ouverture de la scène décisionnelle municipale.

Il devient de plus en plus délicat de définir la ville, tant l'usage de ce terme est devenu polysémique. Les seuils démographiques peinent à offrir un outil de classement à l'échelle mondiale. Afin de palier cette déficience du nombre, l'attention est portée sur les flux constitutifs d'une ville. Cette dernière est désormais identifiée par une population en interaction au sein de l'unité urbaine centrale. C'est le mouvement qui qualifie la ville territorialement étalée et éclatée. Les états occidentaux cherchent à réorganiser leurs échelons de gouvernement local afin de les repositionner dans ce contexte changeant, le tout selon les critères d'efficacité, d'équité et de justice. La ville n'est ni une catégorie urbaine ni une catégorie juridique stable. L'objet de cette recherche s'inscrit dans l'étude de ces dynamiques. Il s'agit sous l'angle politique et institutionnel, de rendre compte d'expérience de mise en adéquation d'un territoire urbain fonctionnel et d'une formalisation juridico-politique, à travers la notion d'*agglomération*.

On a choisi d'étudier la création des institutions supralocales, c'est-à-dire regroupant plusieurs municipalités locales. Cette démarche vise à saisir l'institution en tant que telle, son implantation dans un milieu et dans une histoire dans lesquels elle trouve, ou non, sa place. L'étude de la mise en place d'une nouvelle institution, donne à voir la (ré)action (appropriation positive et négative) du milieu d'accueil, interne et externe à la cité. Pour ce faire, on emprunte à la sociologie

¹ L'histoire urbaine se présente ainsi comme une longue mise sous tension territorialisée entre plusieurs activités humaines, au cœur desquelles on trouve l'économie et le droit. Bairoch, P., *De Jericho à Mexico : villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 1985, 707 p.

² Les territoires dits *fonctionnels* ou bien encore *vécus*, sont à la fois multiples et mouvants. On se sert en général des flux et des migrations pour en déterminer les périmètres. Ces derniers se caractérisent par leur aspect dynamique. En cela les territoires fonctionnels s'insèrent difficilement dans les territoires institutionnels, c'est-à-dire associés à des collectivités locales. Cette distinction est rappelée par de nombreux auteurs, dès lors que leurs objets de recherche comportent une composante territoriale. Christian Lefèvre le souligne dans le cadre de son étude sur les transports en commun à l'échelon intercommunal. Lefèvre, C., « Intercommunalité et transports collectifs », in Caillousse, J., dir., *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994, pp. 75-85.

politique institutionnelle une part de ses questionnements de recherche en particulier ceux visant « à identifier les ressorts sociaux qui assurent la stabilité et la solidité de certaines pratiques et de certaines croyances associées à l'exercice du pouvoir politique »³.

Afin d'analyser ces processus d'institutionnalisation, on a retenu les expériences française et québécoise. En France, la loi relative au renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, inaugure un nouveau dispositif institutionnel supralocal : la communauté d'agglomération. Au Québec, en 2000, la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, initie une réorganisation territoriale municipale, se traduisant par la fusion des principales agglomérations de la province. Malgré ces choix apparemment divergents, du maintien de la fragmentation et de la consolidation, ces réformes se fondent sur une même recherche d'adéquation entre territoire fonctionnel et institutionnel à l'échelle de l'agglomération. Afin de saisir les mécanismes à l'œuvre lors d'un tel exercice, deux agglomérations ont été étudiées entre 1999 et 2002 : la nouvelle ville de Saguenay au Québec et la communauté d'agglomération de Rennes Métropole en France⁴.

Impulsés par les gouvernements centraux, ces créations institutionnelles sont le fait d'un travail d'appropriation par les systèmes politiques locaux. La mise en place d'institutions d'agglomération est l'occasion d'explorer les dynamiques qui sont au cœur de la territorialisation de l'action publique. Initiées par l'Etat, ces institutions sont également le produit d'une configuration territoriale spécifique. Elles sont, en l'occurrence, surtout des avatars de structures préexistantes. Toutes deux sont *processus*, avant même d'exister.

La construction politique des agglomérations est entendue comme l'ensemble des processus d'institutionnalisation de ces nouveaux gouvernements urbains. L'emphasis est portée sur la période de création des ces derniers appelée *transition institutionnelle* et sur les dynamiques à l'œuvre dans leur constitution progressive.

Après avoir présenté la construction de l'objet agglomération à la lumière des questionnements sur les modes d'institutionnalisation (1), on exposera la problématique des transitions institutionnelles comme révélatrices de la dynamique politique des agglomérations (2), avant d'explicitier la démarche méthodologique adoptée (3).

³ Nay, O., *La région, une institution*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 11.

⁴ La nouvelle ville de Saguenay est officiellement en place depuis le 18 février 2002. La communauté d'agglomération de Rennes Métropole existe depuis le 1er janvier 2000.

1 L'agglomération, nouvelle référence politique ?

L'objet de cette recherche est l'*agglomération*, comme catégorie urbaine s'institutionnalisant pour devenir catégorie de Cité. La notion d'agglomération se distingue des concepts de métropole ou encore de métropole⁵, moins par les phénomènes qui s'y déroulent que par la taille de ces dernières. Rennes et Ville de Saguenay appartiennent à la classe des villes moyennes comportant entre cent cinquante et trois cents cinquante mille habitants. La notion d'agglomération souligne la nature composite de ces ensembles urbains et politiques tout en les situant au sein de la hiérarchie urbaine. Dans l'optique retenue, l'agglomération est avant tout la forme politico-administrative d'un territoire⁶. La recherche porte, non sur cette structure en tant que telle mais sur les phénomènes politiques et organisationnels qui s'y déroulent, lors de leur genèse. L'objectif est de saisir la manière dont les systèmes supralocaux déjà formalisés, réagissent à l'obligation d'une transformation de leurs formes institutionnelles. Ceci amène à une lecture dialectique en termes de mobilisation des intérêts en présence.

Afin de cerner la notion d'agglomération, trois composantes ont été identifiées. Territoire, elle est aussi mode de gouvernement et productrice d'action publique.

⁵ Plusieurs définitions existent de la métropole et de sa dynamique, la *métropolisation*. Elles se rejoignent néanmoins sur deux points. Elles concernent des ensembles urbains de taille internationale et sont considérées comme des centres économiques d'importance jouant un rôle central dans l'articulation de plusieurs réseaux. François Ascher incite à réfléchir en terme de *métropole*, insistant pour prendre en compte le territoire englobant la métropole. Ascher, F., *Métropolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, 346 p. Dans les deux cas, la volonté est de prendre en compte le dépassement des formes traditionnelles de la ville et la nécessaire inclusion d'un territoire plus vaste que celui traditionnellement qualifié d'urbain, pour cerner la réalité urbaine contemporaine. Ces remarques s'inscrivent dans une vision fondamentalement territoriale des concepts de métropole ou d'agglomération. Bernard Jouve propose une définition politique de la métropole. Selon lui, elle se définit par le type de rapports qu'entretiennent sphère politique et société civile, différents des autres espaces infra-nationaux. Jouve, B., « Démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion », in Jouve, B., Booth, P., dir., *Démocraties métropolitaines*, Sainte Foy, Presses Universitaires du Québec, 2004, pp. 293-328.

⁶ Le territoire permet de « souligner les processus sociaux de production, de structuration, de sémantisation des lieux par les sociétés et les institutions ». Offner, J.-M., Pumain D., *Réseaux et territoires*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1996, p. 140. Cette définition du territoire enrichit la vision de Claude Raffestin, pour qui il est à la fois support et construit social, faisant système avec les activités, les cultures, les identités qui s'y trouvent. Raffestin, C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980, 249 p. Par ailleurs, l'agglomération institutionnelle a déjà été identifiée comme un objet de recherche au travers des travaux sur le gouvernement métropolitain en Europe. Jouve, B., Lefèvre, C., « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la Cité Métropolitaine de Bologne », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXVII, 1996, pp. 369-396 ; Lefèvre, C., « Les institutions d'agglomération », in Némery, J.-C., Wachter, S., dir., *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1993, pp. 125-139 ; Lefèvre, C., « Les politiques institutionnelles visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés. Etude centrée sur quatre pays : Italie, France, Grande Bretagne et Etats-Unis », in Biarez, S., Nevers, J.-Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 339-350. Dans ces recherches, l'échelon supralocal a été retenu comme palier de (ré)organisation des intérêts et des problématiques.

1.1 Qu'est-ce qu'une agglomération ?

La forme urbaine s'accompagne, en Europe comme en Amérique du Nord, du dépassement des frontières municipales locales⁷. Cette expansion rend les découpages politico-administratifs traditionnels inopérants dans la recherche d'une gestion intégrée de ce milieu urbain⁸. C'est du moins le contenu du discours dominant en France et au Québec. David Guéranger, à la suite de Martin Vanier, montre qu'en France le discours scientifique a de grandes difficultés à s'extraire d'un certain nombre de lieux communs, qui constituent une doxa composée de deux éléments essentiels : d'une part, la France se singularise dans le concert des pays européens par le nombre élevé de ses collectivités locales, d'autre part, cet émiettement municipal est la cause d'une certaine inefficacité de l'action publique⁹. Il nous apparaît que cette doxa est également présente au Québec où le discours dominant articule l'exception québécoise du nombre de municipalités et l'injustice fiscale. L'actualité de ces dernières années montre à quel point la réorganisation des territoires infranationaux est un sujet de réflexion et d'action¹⁰.

⁷ Ce constat a déjà été fait à la fin du XIXe siècle par Paul Meuriot, qui voyait dans les grands centres urbains, des « agglomérations s'étendant indéfiniment, sans limites précises, de groupements démographiques en « devenir perpétuel » (...) Le concept moderne de ville est celui d'une agglomération en voie d'accroissement continu ». Meuriot, P., *La vie urbaine*, n°1 et 2, 1919, pp. 145-154, reproduit dans Roncayolo, M., Paquot, T., dir., *Villes et civilisation urbaine*, Paris, Larousse, 1992, pp. 21-26.

⁸ Hérités de l'histoire des nations, les maillages municipaux trouvent leurs racines dans les découpages paroissiaux. Dessinés avant l'accélération de l'urbanisation des pays occidentaux du XXe siècle, ces territoires administratifs conservent difficilement leur pertinence sociale initiale. La carte municipale n'a guère évolué en France depuis la Révolution française qui s'est du reste attachée à consolider un autre palier : le département. Au Québec, l'organisation municipale trouve ses racines aux XVIIIe et XIXe siècles. Ainsi, les agglomérations urbaines prennent la forme d'agréats de municipalités. Par ailleurs, la question territoriale s'adosse à une transformation générale de l'action publique. La coopération horizontale (territoriale) doit ainsi être considérée comme un moyen, avec les partenariats et la contractualisation de relever les défis contemporains de la gestion publique locale. Pour la France, on peut se référer à : Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, 1991, pp. 461-484, et Le Galès, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 21, n°3, 1995, pp. 3-19. A l'échelle locale, les interventions sectorielles s'estompent au profit d'une prise en compte intégrée des problématiques publiques, dont les élus deviennent, selon Yves Meny, les courtiers. Meny, Y., « Les politiques des autorités locales », in Grawitz, M., Leca, J., dir., *Traité de science politique*, tome 4, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 423-465.

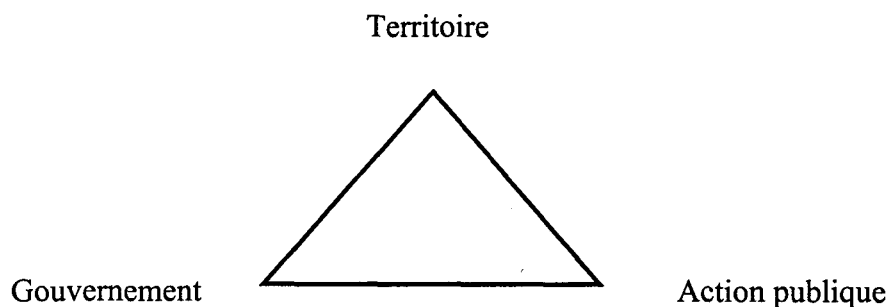
⁹ Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique de l'université Pierre Mendès France, Grenoble II, 2003, 429 p. Vanier, M., *De l'industrie au territoire. Parcours, position et perspectives de recherche*, Thèse d'habilitation à diriger les recherches, 1997, 228 p.

¹⁰ L'actualité française et québécoise rejoint les différentes réformes du gouvernement local ayant eu lieu aussi bien aux Etats-Unis, au Canada qu'en Europe. Plus généralement, si on prend en compte toutes les collectivités infranationales, rares sont les pays n'ayant pas entrepris de réforme sur cet appareillage politico administratif. Pour un panorama européen des années quatre-vingt-dix, on pourra se référer successivement à Batley, R., Stoker, G., *Local government in Europe, trends and development*, London, Macmillan, 1991, 239 p. ; Meny, Y., dir., *L'administration territoriale en Europe*, Paris, DATAR, 1993, 113 p. ; Van Den Berg, L., Van Klink, A., Van Der Meer, J., « Experiences with metropolitan governments » in Pumain, D., Saint-Julien, T., dir., *Urban networks in Europe*, Paris, John Libbey- INED, 1996, pp. 151-165. Cet article met en perspective huit expériences métropolitaines en Europe ; et enfin plus spécifiquement sur les formes de la coopération intercommunale en Europe : Marcou, G., De Bruycker, P., *Annuaire 2000 des collectivités locales*, Paris, La documentation française, 2001, 767 p. Outre l'exemple français, les cas belge, espagnol, italien, néerlandais et portugais y sont présentés.

Notre but est d'apporter un éclairage sociopolitique sur la construction d'un échelon d'agglomération par-delà le découpage des municipalités traditionnelles. L'émergence d'un palier supralocal questionne tout à la fois les modes de coopération dont il relève, ses dynamiques de structuration et de légitimation et la transformation de la production d'une action publique territorialisée. Il s'agit de comprendre ce que la mise en place d'institution d'agglomération provoque comme changements au sein de la sphère politique. On rejoint ici les questionnements formulés par Alain Faure à propos des territoires intermédiaires émergents en France. Selon lui, il est nécessaire de poser l'hypothèse selon laquelle le pouvoir intercommunal change les politiques publiques, en permettant à certains leaders territoriaux de s'emparer de nouveaux forums politiques tout en renforçant leur légitimité territoriale¹¹. La pertinence de cette proposition ne doit pourtant pas conduire à surévaluer le changement, là où la permanence caractérise le contenu de l'action publique¹².

Alors que l'agglomération est au cœur de la recomposition territoriale, cette notion pose problème, tant en terme spatial que politique¹³. Trois angles complémentaires permettent de cerner la complexité de cette notion (figure 1). Premièrement, l'agglomération est envisagée sous sa forme géographique et sociale à travers la notion de territoire. Deuxièmement, elle est considérée comme un lieu de pouvoir politique. Elle se caractérise par un mode de gouvernement spécifique, s'incarnant particulièrement dans la composition et le travail du personnel politique. Enfin troisièmement, l'agglomération, pour se (sur)imposer aux découpages préexistants doit s'accompagner d'une légitimité originale, partie intégrante de sa capacité à produire de l'action publique.

Figure 1 : Les trois composantes de l'agglomération



¹¹ Faure, A., *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Grenoble, CERAT-IEP de Grenoble, Université Pierre Mendès France, Thèse d'habilitation à diriger les recherches, 2002, 250 p.

¹² Comme le montre Anne-Cécile Douillet à partir des politiques de développement territorial en milieu rural, malgré l'émergence de la logique territoriale, le « guichet » reste un référent central dans la production de l'action publique. Douillet, A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, 2003, pp. 583-606.

¹³ A ce sujet, Pierre Merlin et Françoise Choay soulignent que l'usage du terme « agglomération » accompagne le brouillage du paysage urbain contemporain et la nécessité d'en saisir les formes les plus dynamiques. Merlin, P., Choay, F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2000, p. 20.

La prise en considération de ces trois composantes permet d'aborder l'agglomération comme une construction politico-territoriale, l'inscrivant dans la spécificité des configurations locales tout en en reconnaissant son caractère universel.

1.1.1 L'agglomération comme territoire

Alors que les auteurs s'accordent sur les transformations de la ville, à travers le dépassement des limites administratives, le terme d'agglomération semble attaché à la notion de ville centre¹⁴. Or, cette dernière est elle-même remise en question¹⁵. Le modèle nord-américain témoigne d'une certaine émancipation économique et sociale de la banlieue¹⁶. Ainsi, la forme urbaine se développe sous un aspect multipolaire, tout en se diluant dans une aire métropolitaine¹⁷. La mobilité étend la ville dans ce qu'elle est, ce qu'elle représente, loin au-delà des critères de densité¹⁸. Cette prise en compte renforce une opinion déjà affirmée par Max Weber : la taille démographique n'est pas un critère décisif. La ville européenne ne se définit pas par le nombre de ses habitants mais par son existence juridique propre¹⁹. Pourtant, les classements et catégorisations urbaines restent des outils nécessaires, dont il est difficile d'ignorer l'utilité ainsi que les effets.

¹⁴ Depuis longtemps la ville déborde. Il ne s'agit pas ici de revenir sur l'accroissement démographique des villes, mais bien sur le développement territorial de ces dernières. Paul Bairoch reprend un triptyque largement utilisé pour décrire le monde urbain : la ville (qui est en fait la municipalité centrale), l'agglomération comprise comme cette ville centrale et sa banlieue, et enfin la « zone métropolitaine » qui tente de circonscrire un périmètre d'interdépendance entre ces territoires périurbains et la ville centrale. Selon Paul Bairoch, les banlieues sont largement issues de l'expansion urbaine du XIXe siècle, mais il note néanmoins que certaines villes médiévales en comportaient déjà. Bairoch, P., *De Jericho à Mexico : villes et économie dans l'histoire*, op. cit. En effet les faubourgs constitueraient une première manifestation de l'agglomération. Marcel Roncayolo reprend à ce sujet les travaux de George Simmel afin d'illustrer le désenbastillement des villes, c'est-à-dire la nouvelle territorialité de ces dernières. Roncayolo, M., *La ville et ses territoires*, Paris, Folio, 1997, 285 p.

¹⁵ Au début des années soixante, Jacqueline Beaujeu-Garnier et Georges Chabot proposent une courte synthèse sur la notion d'agglomération. Ils constatent l'affaiblissement des limites administratives et la nécessité de circonscrire l'agglomération mais aussi ses territoires composants. Ils appellent d'ailleurs à cesser d'utiliser le terme de « ville » qui a perdu toute rigueur, pour favoriser celui de « centre », plus explicite dans un contexte aggloméré. Beaujeu-Garnier, J., Chabot, G., *Traité de géographie urbaine*, Paris, Armand Colin, 1963, 493 p.

¹⁶ Collin, J.-P., Mongeau, J., « Quelques aspects démographiques de l'étalement urbain à Montréal de 1971 à 1991 et leurs implications pour la gestion de l'agglomération », *Cahiers québécois de démographie*, vol. 21, n°2, 1992, pp. 5-30.

¹⁷ On parle aussi de région urbaine ou de ville-région à partir des travaux autour du *regional planning* qui tentent de trouver un échelon pour les services supralocaux et qui cherchent à améliorer la pertinence et la cohérence des territoires de gestion métropolitaine.

¹⁸ De manière significative, il devient tout aussi difficile de parler de « ville » que de « campagne ». Ainsi, avec ses nouveaux zonages, l'INSEE distingue des « espaces à dominante rurale » ou des « espaces à dominante urbaine », tentant ainsi d'affiner sa perception de l'espace rural dans ses diverses facettes. INSEE INRA, *Les campagnes et leurs villes*, Paris, INSEE, 1998, 203 p.

¹⁹ Weber, M., *La ville*, Paris, Aubier, 1994, 218 p. Cinq critères participent à cette existence : la présence de fortification, d'un marché, d'un tribunal et d'un droit propre et d'associations. Comme le souligne Stephan Jonas, l'apport sociologique de Max Weber est surtout d'associer la ville européenne à l'émergence d'une communauté politique locale, autonome et libre, construite en dehors ou contre l'Etat. Jonas, S., « Commune et communauté », in Bourdin, A., Hirschhorn, M., dir., *Figures de la ville. Autour de Max Weber*, Paris, Aubier, 1985, pp. 37-46.

Malgré quelques critères spécifiques, les nomenclatures élaborées par les organismes de statistique nationaux, l'Institut national de la statistique et de l'économie (INSEE) et Statistique Canada partagent une vision dynamique des concentrations urbaines. En France, l'INSEE fondait sur deux critères complémentaires la notion d'*agglomération* (ou *unité urbaine*) : celui du seuil de deux mille habitants complété par celui de la continuité du bâti selon lequel aucune habitation ne doit être séparée de la plus proche par plus de deux cents mètres. Mais ce dernier critère renferme sa propre faiblesse : la continuité du bâti conduit à des formes gigantesques. L'urbain est alors oublié pour des « unités urbaines », des « zones de peuplement industriel urbain ». Afin de donner une nouvelle crédibilité à ses découpages, l'INSEE travaille désormais avec le concept d'aire urbaine défini comme suit :

*Une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle ou dans les communes attirées par celui-ci. Le pôle urbain est une agglomération de communes offrant cinq mille emplois ou plus.*²⁰

Statistiques Canada identifie des régions métropolitaine de recensement (RMR), à l'aide de trois critères: une concentration d'au moins cent mille habitants, une densité supérieure ou égale à quatre cents habitants au kilomètre carré et une distance inférieure à deux kilomètres. Si le noyau urbanisé ainsi constitué regroupe entre dix et cent mille habitants, il s'agit d'une agglomération de recensement (AR)²¹. Les municipalités sont intégrées dans l'une ou l'autre de ces catégories, si elles répondent à l'un des quatre principes suivants :

- la règle du noyau urbain : la municipalité est comprise entièrement ou en partie dans le noyau urbain
- la règle du navettage dans le sens normal : au moins 50% de la population active occupée qui demeure dans la municipalité travaille dans le noyau urbain
- la règle du navettage à contre sens : au moins 25% de la population active occupée qui travaille dans la municipalité demeure dans le noyau urbain.
- La règle de la contiguïté spatiale afin d'éliminer des enclaves²².

²⁰ www.recensement.insee.fr

²¹ A compter de mars 2003, Statistiques Canada a révisé son critère démographique de l'état de région métropolitaine de recensement. En effet les agglomérations de recensement seront élevées au rang de RMR à partir du moment où la population totale de l'agglomération est d'au moins cent mille habitants et celle du noyau urbain de cinquante mille. Ce changement de critère, ainsi que les évolutions urbaines font entrer six concentrations urbaines dans la catégorie des RMR en 2006. Murphy, P., *Délimitations régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement provisoires de 2006*, Statistique Canada, Série de documents de travail de la géographie, n°2003-002, 2003, 21 p.

²² Collin, J.-P., et al., *La politique de renforcement des agglomérations au Québec*, rapport pour le ministère des Affaires municipales du Québec, Québec, 1998, p. 7.

La statistique est tributaire de ses algorithmes pour dessiner ces zonages. Tout en prenant en compte la perfectibilité de cette représentation d'un monde urbain de plus en plus insaisissable dans ses franges extérieures, les aires urbaines françaises et les régions métropolitaines de recensement canadiennes participent à la formation des images mentales de la géographie urbaine. En insistant sur les flux constitutifs, l'INSEE et Statistiques Canada s'émancipent du principe traditionnel de contiguïté, et prennent acte de la perte de sens d'une distinction urbain/rural.

Le changement dans les formes urbaines s'accompagne d'une transformation des institutions destinées à les gérer. La question de la réorganisation territoriale s'est affirmée comme une thématique politique forte dans nombre de pays occidentaux. Dans un contexte de recomposition des formes des Etats centraux, à la fois dans leur inscription institutionnelle internationale et dans leurs modes de production d'action publique, l'enjeu du territoire occupe une place accrue²³. Quelque soit la manière dont les Etats s'y prennent, la question de l'administration du local a émergé avec une nouvelle vigueur depuis la fin des années quatre-vingt²⁴. Différentes situations, relatives au contexte politique et institutionnel de chaque pays, sont ainsi à envisager²⁵. Schématiquement, on assiste à la concrétisation de deux grandes tendances : d'une part un effort de décentralisation des responsabilités publiques vers les échelons locaux, qu'ils relèvent

²³ Cette actualité politique, par le biais des mouvements de décentralisation, déconcentration, régionalisation ou bien encore métropolisation s'inscrit dans une logique de maillage territorial. La nouvelle considération du territoire est également décelable à travers les formes multiples de contractualisation de l'Etat, dans un contexte général du passage d'un Etat producteur à un Etat accompagnateur de Pierre Lascoumes. Lascoumes, P., « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, 1996, pp. 325-338. Evincé de la réflexion non géographique pendant longtemps, le territoire a pris ses lettres de noblesse interdisciplinaire au moment où le discours sur la mondialisation tendait à déterritorialiser les phénomènes socio-économiques.

²⁴ La période de contraction financière du début des années quatre-vingt-dix en Europe a conduit les gouvernements nationaux à chercher de nouvelles marges de manœuvre dans le financement et la mise en œuvre de l'action publique. Les échelons infra-nationaux ont ainsi été invités à participer, sous différentes formes, à la gestion des nouvelles contraintes. Voir par exemple les politiques d'inspiration néo-libérale du gouvernement de Margaret Thatcher à destination du fonctionnement des autorités locales. Le Galès, P., « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne » in Lascoumes, P., Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 237-271.

²⁵ Ces contextes nationaux recouvrent les politiques de décentralisation et régionalisation qui s'articulent avec les créations institutionnelles supralocales. Parallèlement, dans les pays européens, une attention particulière doit être portée sur l'arrimage local-communautaire. En affirmant le principe de subsidiarité, le Traité de Maastricht, fondateur de l'Union Européenne offre une nouvelle place aux collectivités territoriales, symbolisée par la création du Comité des régions, regroupant des instances régionales et des villes. Némery J.-C., Wachter, S., dir., *Entre l'Europe et la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1993, 173 p. Néanmoins ce comité reste essentiellement symbolique et il importe davantage de considérer l'eupéanisation, comme le contexte dans lequel les villes cherchent à s'affirmer en tant qu'acteurs collectifs. Bagnasco, A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Bagnasco, A., Le Galès, P., dir., *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 7-43.

juridiquement ou non de la sphère publique²⁶ et, d'autre part, la reconsidération de ces mêmes échelons dans leur forme institutionnelle et territoriale, à travers une décentralisation et/ou la réorganisation des compétences entre les différents paliers de gouvernement.

La France et le Québec illustrent cette tendance générale. La fin des années quatre-vingt-dix y est marquée par une accélération de la politique de réorganisation municipale, qui se présente comme l'aboutissement d'un processus vieux de plusieurs décennies. On assiste dans ces deux pays à une réelle tentative d'institutionnalisation de la ville. La question urbaine s'y pose désormais davantage en termes autonomes. L'agglomération représente, une nouvelle manière de concevoir la ville, en redéfinissant les qualifications urbaines ou rurales du territoire. Au Québec, dans la tradition anglo-saxonne, le rural et l'urbain relevaient de cadres juridiques différenciés. La mise en place au début des années quatre-vingt de municipalités régionales de comté (MRC) cherchait à réconcilier ces antagonismes. Au contraire, les fusions municipales sont une reconnaissance d'une spécificité urbaine demandant des conditions de valorisation spécifiques. En France, jusqu'aux années quatre-vingt-dix, les statuts intercommunaux, ne faisaient guère de place à la singularité urbaine en dehors des communautés urbaines. Les formes districale et syndicale étaient applicables tant en milieu urbain qu'en milieu rural, s'inscrivant dans un refus français de donner une reconnaissance juridique spécifique à la ville²⁷. Dans la foulée de 1992, la loi Chevènement de 1999 met en avant une distinction, à partir de critères statistiques, de l'urbain et du rural. Finalement on assiste à la mise en évidence d'une représentation sociale opérationnelle : la prise en compte du phénomène urbain dans le champ de l'appareillage institutionnel politico-administratif.

L'agglomération comme territoire participe des constructions sociales, des représentations mentales, dont il faut chercher la définition non seulement dans la connaissance de l'espace mais aussi dans les relations sociales qui en sont constitutives, notamment dans les relations de pouvoir.

²⁶ On pense ici au modèle anglo-saxon où des agences spécialisées non publiques (les quasi-autonomous non-governmental organizations « quango ») prennent en charge certains pans de l'action publique. Notamment à travers les Urban Development Corporations (UDC), dirigées par des acteurs économiques et chargées de la rénovation d'espace urbains centraux. Painter, J., « Regulation theory, Post-fordism and urban politics », in Judge, D., Stocker, G., Wolman, H., dir., *Theories of urban politics*, London, Sage publications, 1998, pp. 276-295.

²⁷ En cela, on rejoint les analyses de Jacques Caillousse. Caillousse, J., « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », in Caillousse, J., dir., *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, op. cit., pp. 17-31.

1.1.2 L'agglomération comme l'enjeu d'un gouvernement

Le pouvoir se trouve au cœur des différentes sous disciplines de la science politique. La sphère locale a ainsi hérité de ces questionnements traditionnels. La question « *Qui gouverne ?* » posée par Robert Dahl en 1961²⁸ résume la problématique du pouvoir local.

Deux grandes options s'opposent pour répondre à cette question primordiale. Le travail de Floyd Hunter sur Atlanta illustre un premier courant dit élitiste²⁹. Cet auteur montre que la ville est contrôlée par une petite élite socioéconomique qui en détermine la politique. De nombreuses critiques se sont élevées aux Etats-Unis contre ce modèle. Plusieurs auteurs, à partir de recherches empiriques, ont proposé une vision pluraliste du pouvoir urbain. Robert Dahl, Raymond Wolfinger et Nelson Poslby mettent à jour une structuration plus ouverte du pouvoir à New Haven³⁰. Aaron Wildavsky participe également à cette controverse par son étude sur la structure du leadership dans la petite ville d'Oberlin. Il réfute les deux prémisses de la vision élitiste :

*The conception of the power elite rests upon two basic assumptions : 1) there is a unified group of men (military and industrial leaders) with similar interests and training who want to rule in all significant areas, and 2) these men actually succeed in their desire through their possession of resources which dominate all others which might be used against them. Neither of these happens to be correct.*³¹

Le modèle pluraliste se définit moins par ce qu'il est que par ce qu'il réfute. G. Jordan résume en sept caractéristiques le socle des différentes approches pluralistes³². Pour l'ensemble de ces auteurs le pouvoir est fragmenté et décentralisé ; les ressources multiples sont donc disponibles pour et dans tous les groupes de la société (même si cela ne se traduit pas forcément concrètement) ; la dispersion du pouvoir est désirable dans un système démocratique ; les produits de l'action publique reflètent cette dispersion des ressources ; l'exercice du pouvoir politique dépasse le cadre des institutions formelles ; la confrontation des intérêts remplace la « volonté générale » comme source de légitimité ; et enfin le processus incertain de la décision publique participe à réduire automatiquement le nombre de participants à cette dernière.

²⁸ Dahl, R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, 369 p.

²⁹ Hunter, F., *Community power structure : a study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953, 297 p.

³⁰ Dahl, R., *Qui gouverne ?*, *op. cit.*

³¹ Wildavsky, A., *Leadership in a small town*, Totowa, Bedminster Press, 1964, p. 322.

³² Jordan, G., « The pluralism of pluralism: an anti-theory », *Political Studies*, vol. 38, n°2, 1990, pp. 286-301.

D'autres études européennes questionnent la nature ou l'existence même d'un pouvoir local. Sylvie Biarez rappelle la difficile conquête de l'autonomie de la question locale en France³³. Longtemps le local n'est considéré qu'en rapport à l'Etat. Durant les années soixante-dix, deux approches coexistent. Selon la première, le pouvoir local est envisagé à travers la notion de système politico-administratif développée par Pierre Grémion³⁴. Dans ce cas, le pouvoir était essentiellement nobiliaire, dépendant des ressources de l'Etat central au sein d'un système complexe de régulation croisée³⁵. La seconde approche s'inscrit dans le courant marxiste, et enferme la question locale dans une problématique de lutte des classes et de domination. Parallèlement à ces deux grands courants de recherche, les conflits sociaux offrent une nouvelle voie. C'est finalement à travers les travaux sur les mouvements sociaux, c'est-à-dire par la reconnaissance de forces politiques et sociales territoriales, que le pouvoir urbain s'offre une certaine autonomie théorique. Enfin à la fin des années soixante-dix, l'approche par l'acteur, proposée par Michel Crozier et Erhard Friedberg permet de penser l'action à partir d'un individu considéré en dehors des rapports traditionnels de domination³⁶. De plus le pouvoir n'est plus restreint à l'autorité instituée, mais s'illustre dans les rapports sociaux entre les acteurs. Plusieurs politistes critiquent ouvertement l'analyse stratégique développée par le Centre de Sociologie des Organisations. En effet les travaux de Michel Crozier réfutent toute spécificité du pouvoir politique. En France, il faut attendre les années quatre-vingt et les lois de décentralisation pour que le pouvoir local soit réinvesti par les politistes à travers le thème de la sociologie des élus locaux et celui des politiques publiques locales.

Tout ces travaux concernent la question du pouvoir dans les villes, sans embrasser l'éventuelle spécificité du niveau de l'agglomération. Or, les réformes récentes dotent ce palier d'une représentation politique. Cette nouvelle scène politique constituerait-elle une arène spécifique ?³⁷

³³ Biarez, S., *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, 126 p.

³⁴ Grémion, P., *Le pouvoir périphérique*, Editions du Seuil, 1976, 478 p.

³⁵ Crozier, M., Thoenig, J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n°1, 1975, pp. 3-32. Grémion, P., *Le pouvoir périphérique*, op. cit. La régulation croisée théorise le pouvoir local en référence au pouvoir étatique. Au-delà des normes universelles édictées par le centre, la mise en œuvre locale se caractérise par la diversité. Pierre Grémion identifie les mécanismes de cette régulation territoriale, en mettant à jour un jeu d'interrelations entre des élus locaux, qualifiés ici de notables locaux, et des préfets, représentants territoriaux de l'Etat. Cet ensemble d'alliances constitue un « système politico-administratif local » où les règles centrales peuvent être adaptées aux configurations territoriales. Cette lecture du système politico-administratif français a été remise en cause par Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig lui-même dans un article fondateur du renouveau de la question de la gestion locale en France. Ces deux auteurs adoptent une perspective d'analyse plus large et prennent acte du changement du contexte de l'action publique locale. Duran, P., Thoenig, J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, 46, n°4, août, 1996, pp. 580-623.

³⁶ Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.

³⁷ L'arène politique est entendue comme un espace de négociation où peut être sélectionné le contenu des décisions. Cette sphère se distingue des forums, lieu plus ouverts de débats et de construction sociale de la réalité. Jobert, B., « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un

Plus généralement, assiste-t-on à la formation d'un espace public reproduisant à l'identique les logiques locales de conquête et d'exercice de la politique ?

1.1.3 L'agglomération comme support de l'action publique

Il existe un constat largement partagé sur les difficultés des administrations locales à gérer de façon optimale les agglomérations urbaines³⁸. Non seulement on assiste à une métropolisation des enjeux contemporains, mais en plus, soumise à ces nouvelles pressions, la gestion urbaine peine à s'optimiser. Ainsi, c'est tout le système de gouverne urbaine qui est questionné. Comme il a déjà été mentionné, l'un des problèmes de la gestion urbaine réside dans l'inadéquation entre territoires institutionnels et aires fonctionnelles. Il existe par ailleurs un certain consensus universitaire autour de l'impossible optimum dimensionnel, pourtant évoqué dans le discours politique³⁹.

Les villes et en particulier les métropoles abritent les grands enjeux contemporains, que sont les problèmes sociaux, d'exclusion et de précarisation, et les questions environnementales en termes de conditions et de cadre de vie. Les villes, sièges d'une économie globalisée sont également instituées comme acteurs économiques chargés de la promotion territoriale. La compétition économique entre les villes passe par leur capacité à offrir un cadre d'activité attirant. Enfin, pour certains auteurs, les villes constituent les lieux de remise en cause, et peut être de refondation, de la démocratie représentative. C'est ce que Bernard Jouve appelle le mirage tocquevillien : le local ne permet plus de compenser une crise de la citoyenneté⁴⁰.

En lien avec ces défis, la question de la solidarité financière entre les municipalités se manifeste à l'échelle de l'aire urbaine. Au-delà du partage des coûts financiers des équipements à vocation

parcours de recherche », in Faure, A., et al., dir., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, 1995, pp. 13-24.

³⁸ Pour l'Europe, on pourra se référer à l'ouvrage coordonné par Bernard Jouve et Christian Lefèvre, qui présente les dispositifs de gestion urbaine dans quelques grandes villes européennes (Bologne, Turin, Lyon, Manchester, Rotterdam ou bien encore Stuttgart). Jouve, B., Lefèvre, C., *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, 1999, 305 p.

³⁹ Nombreux sont les auteurs qui se sont penchés sur cette question. On pourra par exemple se référer à : Meny, Y., « Optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ? », *Pouvoirs locaux*, n° 28-4, 1990, pp. 90-93. Vanier, M., « La recomposition territoriale, Un grand débat idéal », *Espaces et sociétés*, n° 96, 1999, pp. 125-143. Offner, J.-M., « Effet structurant, optimum dimensionnel. Du mauvais usage politique des mots fausement savants », *Métropolis*, n° 103, 1995, pp. 109-170. Ortiz, L., « Espace et efficacité de l'action. Le mythe de l'optimum dimensionnel », in Nemery, J.-C., dir., *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica, Paris, 1994, pp. 183-200.

⁴⁰ La démocratie participative et délibérative associée au « local » s'avère tout aussi limitée que les mécanismes de représentation traditionnels. Jouve, B., « Démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion », *art. cit.*, pp. 293-328.

supralocal, c'est tout un ensemble d'enjeux sociaux tels que le logement, la prise en charge des populations les plus démunies, la création d'équipements et de services spécifiques, qui demande une attention à l'échelle de l'agglomération. Les questionnements portent sur une meilleure répartition des ressources fiscales, sur des formules de péréquation financière et sur des mécanismes permettant de compenser les comportements dits de « passagers clandestins ».

Le brouillage de l'action publique locale, c'est-à-dire du « qui fait quoi ? », dû au croisement de financements, à la multiplicité des échelons et des acteurs (publics, privés, ou issus du tiers secteur) intervenant dans la maîtrise d'œuvre et d'ouvrage, questionne l'imputabilité des décideurs politiques. La multiplication des structures hybrides depuis les années quatre-vingt, sur le modèle anglo-saxon des « agences » avait comme but l'amélioration de la performance. Les sociétés d'économie mixte françaises (SEM) mais aussi toute les formes de coopération intercommunale où les élus siègent par délégation, la multiplication des lieux de participation⁴¹, participent des outils d'une nouvelle gouverne urbaine. Elles sont pourtant remises en cause depuis les années quatre-vingt-dix. Leurs principaux détracteurs soulignent leur manque d'imputabilité. Ces structures nourrissent la problématique de la démocratie-transparence et de la visibilité du gouvernement local. Les problématiques de la gouvernance urbaine croisent alors l'approche néo-libérale du « nouveau management public ». Patrice Duran souligne quant à lui, les deux aspects de l'action publique : le pouvoir d'agir n'existe que s'il est accompagné de l'autorité, c'est-à-dire de la légitimité à faire⁴². L'institutionnalisation de l'agglomération comme palier d'agglomération questionne donc à la fois le contenu de son action mais aussi les conditions de production de cette dernière et *in fine* sa légitimité.

Finalement, l'action publique locale n'est ni redevable d'un modèle explicatif global, ni totalement contingente aux situations locales⁴³. En ce sens, ce sont des théories intermédiaires qui seront les plus fécondes pour explorer l'action publique d'agglomération⁴⁴.

L'agglomération ainsi considérée à travers ses trois composantes, son territoire, son gouvernement et son action publique, est en phase de reconnaissance juridique et politique en France et au Québec. L'actualité de ces deux Etats, au tournant des années deux mille, permet

⁴¹ Albert Mabileau souligne le paradoxe entre le faible investissement des citoyens dans ces démarches participatives, découlant de ce qu'il appelle la « culture de non participation » et le retour en force d'un discours sur la démocratie participative. Mabileau, A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1994, 156 p.

⁴² Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, 212 p.

⁴³ Borraz, O., « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 1999, pp. 77-110.

⁴⁴ Non seulement l'institutionnalisation correspond à ces théories intermédiaires, mais la perspective comparatiste employée est adéquate pour l'utilisation de ce type de cadre d'analyse.

d'explorer la genèse de ce processus d'institutionnalisation afin de comprendre les mécanismes à l'œuvre dans ces premiers temps de la mise en œuvre d'une politique institutionnelle.

1.2 L'institutionnalisation de l'agglomération : entre territoire et politique

L'agglomération n'est pas une entité fixe, c'est un processus, c'est-à-dire une construction incluant deux éléments indissociables : la dynamique et le temps. La définition la plus simple serait de considérer l'agglomération comme le dépassement des frontières communales en tant que limites de la ville. Cette catégorie urbaine est spécifiée par ce mouvement de réorganisation du tissu urbain dans l'étalement. Mais même ainsi, ce sont bien les différentes dynamiques sous-jacentes qui doivent être considérées comme les constituantes fondamentales de l'agglomération. Cet aspect dynamique a déjà été relevé par Guy Burgel et Olivier Fevrot ⁴⁵ et se retrouve au cœur du travail de Christian Lefèvre sur les institutions métropolitaines.

*Ce n'est plus l'institution, le résultat qui importe mais plutôt le processus employé pour y parvenir car ce processus est lui-même porteur des valeurs et lieu de révélation de résolution des conflits et obstacles potentiels. L'institution doit alors être considérée comme projet.*⁴⁶

La prise en compte de l'agglomération comme une dynamique institutionnelle politique se situe au croisement de travaux dont le point commun est d'essayer de prendre en compte la question territoriale dans des problématiques politiques. Trois ensembles d'écrits théoriques couvrant les thèmes de la dynamique institutionnelle, du métier d' élu et du territoire comme référent politique permettent de dégager les liens entre les trois composantes de la notion d'agglomération.

1.2.1 L'institutionnalisation du territoire

Un premier champ de littérature concerne l'émergence de l'agglomération non plus comme catégorie urbaine mais comme catégorie institutionnelle. Ces approches considèrent la mise à jour d'un territoire nouveau, dont la définition résulte de la conciliation d'intérêts multiples dans un cadre juridique formalisé.

⁴⁵ Burgel, G., *La ville aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1993, 220 p. Fevrot, O., « Peut-on transposer le schéma « P-L-M » aux agglomérations ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 4 – III, 1999, pp. 43-50.

⁴⁶ Lefèvre, C., « La recomposition territoriale en question : positions d'acteurs », *Revue géographique de Lyon*, n°2, vol. 70, 1995, p. 168.

La forme institutionnelle des instances de gouvernement local fait l'objet d'une pléthore de travaux, incluant peu ou prou l'aspect sociogéographique en cherchant à maximiser le lien entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel. L'adéquation entre ces deux échelles est censée favoriser l'efficacité de la production des biens et services publics⁴⁷. En termes théoriques, le débat oppose les tenants de la consolidation et ceux de la fragmentation⁴⁸. Ces deux conceptions s'affrontent sur plusieurs points dont l'efficacité de la production des services publics et l'assurance du caractère démocratique du système.

Le modèle de la consolidation est largement fondé sur un argumentaire économique. En agrandissant les échelons de contrôle et de production de services, il serait possible de faire des économies d'échelle tout en élargissant le cercle des bénéficiaires, ainsi que le nombre de biens et services fournis. En termes démocratiques, les unités de gouvernement local plus intégrées, plus responsables devraient attirer des élus plus intéressés à la chose publique. Ce modèle a été appliqué au cours des années soixante et soixante-dix avec l'élaboration de schémas d'aménagement à l'échelle métropolitaine ou régionale. Au cours des années quatre-vingt, l'argumentaire s'est enrichi du principe des avantages comparatifs, permettant de valoriser les territoires dans une compétition internationale. Cette approche a fait l'objet de plusieurs critiques remettant principalement en cause le principe des économies d'échelle. Lawrence Sharpe rappelle ainsi l'absence de prise en compte des caractéristiques autres que le périmètre du territoire⁴⁹. Car la répartition géographique de la population risque d'influencer le coût de production des services. De plus, le principe des économies d'échelle est fondé sur un rapport direct entre la taille de la population et celle des ressources. Or, une part importante des ressources locales

⁴⁷ Sharpe, L.J., « Local government reorganization: general theory and UK practice », in Dente, B., Kjellberg, F., dir., *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, London, Sage Publications, 1988, pp. 89-129.

⁴⁸ Pour une présentation synthétique et critique de ces deux modèles, voir Keating, M., « Size, efficiency and democracy : consolidation, fragmentation and public choice », in Judge, D., Stocker, G., Wolman, H., dir., *Theories of urban politics*, op. cit., pp. 117-134 ; Lefèvre, C., « Metropolitan government and governance in western countries : a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n°1, 1998, pp. 9-25. Wolman, H., Goldsmith, M., *Urban Politics and policy*, Oxford, Basil Blackwell, 1992, 256 p., et Proulx, M.-U., « La décentralisation comme politique régionale », in Côté, S., et al. dir., *Action collective et décentralisation*, Rimouski, Griseq, 1997, pp. 41-60. Une troisième voie peut être considérée avec le développement de l'approche néo-régionaliste aux Etats-Unis apparue au cours des années quatre-vingt-dix autour notamment des écrits de David Rusk et de Myron Orfield. Rusk, D., *Cities without suburbs*, Washington D.C, The Woodrow Wilson Center Press, 1993, 147 p. Orfield, M., *Metropolitics: a regional agenda for community and stability*, Washington D.C., Brookings Institutions Press and Lincoln Institute, 1996, 224 p. Eric Champagne en dresse un portrait à la fois théorique et pratique. Il résume les trois arguments du nouveau régionalisme : « 1. L'interdépendance métropolitaine ; 2. La compétitivité économique métropolitaine dans le contexte de mondialisation ; 3. La viabilité du développement des régions métropolitaines ». Champagne, E., « Le nouveau régionalisme métropolitain aux Etats-Unis », *Revue Organisations et territoires*, vol.11, n°3, 2002, p. 115. Les différents auteurs s'accordent largement sur ce triple constat tout en différant sur la manière d'organiser le pouvoir métropolitain. Si pour certains la mise en place d'une institution métropolitaine formelle est nécessaire, pour d'autres, la « gouvernance métropolitaine » doit se matérialiser dans la mise en réseau d'acteurs.

⁴⁹ Sharpe, L. J., « Local government reorganization : general theory and UK practice », art. cit., pp. 108-109.

(subventions, taxes professionnelles) ne sont pas en lien direct avec la démographie. Plus fondamentalement encore, le principe des économies d'échelle se fonde sur l'existence de certains coûts fixes dans la production des services publics – coût qui n'ont jamais été clairement identifiés mais seulement déduits de la pratique des entreprises privées. L'argument démocratique est également l'objet de sévères remises en question. Outre l'éloignement entre gouvernants et gouvernés, certains observateurs soulignent les menaces de l'hétérogénéité sociale sur le fonctionnement des instances politiques locales élargies. L'abandon plus ou moins général de cette approche au tournant des années quatre-vingt est pourtant moins le fait de ces critiques que du renouveau de la confiance dans le marché et dans ses principes de régulation.

Le second modèle est développé par l'école des choix publics. Il est fondé sur une conception individualiste de la société, où chaque individu cherche à combler ses aspirations. Charles Tiebout propose une vision mercantile de la gestion municipale centrée sur la production des biens et services publics et non sur leur consommation⁵⁰. En ce sens, le citoyen doit pouvoir choisir librement le type d'administration locale qui lui convient. Par conséquent, les tenants des choix publics sont favorables à la fragmentation municipale qui permet potentiellement à chacun de trouver le meilleur rapport coût-qualité qu'il désire, et éventuellement, selon l'adage de « voter avec ses pieds ». La relation citoyen-gouvernement est envisagée sur la base de celle qu'entretient le consommateur avec l'entreprise, c'est-à-dire sur le rapport optimum taxe-service. Ceci suppose que les lois de la libre concurrence soient réunies : l'information parfaite du citoyen et surtout sa capacité à se déplacer. Or, cette dernière s'avère être une activité largement contrainte dans la pratique. Pour tenter de contourner cet écueil les successeurs de Charles Tiebout, au sein de l'école de l'économie locale, imaginent de mettre en compétition les gouvernements locaux en fragmentant territorialement et fonctionnellement les systèmes publics locaux. La fragmentation institutionnelle permet de cumuler des avantages économiques et démocratiques. Les premiers sont issus de l'efficacité économique d'instances unifonctionnelles, dont la flexibilité améliore la gestion interne mais aussi la capacité de répondre aux demandes spécifiques. Les seconds proviennent de la proximité gouvernants-gouvernés possible dans des institutions peu complexes. Elles permettent également l'investissement d'un grand nombre d'acteurs dans la conduite des affaires publiques. Les critiques faites à ce modèle concernent à la fois les prémisses théoriques et leurs prolongements pratiques. L'idée centrale de rationalité individuelle est contestée. Les motivations et les intérêts individuels ne sont pas réductibles à un simple calcul coût avantage, mais s'intègrent dans une réalité socioculturelle. Les auteurs des choix publics prennent peu en compte les raisons pour lesquelles il existe des services publics qui

⁵⁰ Dans son texte fondateur, Charles Tiebout désigne l'individu comme un « consommateur-électeur » (consumer-voter). Tiebout, C., « A pure theory of local expenditure », *The Journal of Political Economy*, vol. 64, n°5, 1956, pp. 416-424.

ne peuvent être uniquement pensés en termes de coûts mais aussi en termes d'intérêt général, de besoin collectif ou de solidarité. Pour être réellement efficace, la fragmentation demande la mise en place de mécanismes de coordination afin d'éviter les chevauchements coûteux entre les institutions. Enfin, en fragmentant institutionnellement le territoire et les services publics, ce modèle favorise plutôt la constitution de petites communautés socialement homogènes et exclusives. Comme le rappelle Michael Keating⁵¹, l'école des choix publics s'inspire et généralise un idéal-type états-unien, doublement caractérisé par le pluralisme de ses institutions et d'une certaine homogénéité idéologique à travers la population, qui s'adapte mal aux situations européennes.

Le débat entre ces deux modèles est difficile à trancher. D'une part la validation empirique de l'un ou l'autre s'avère très délicate et d'autre part, chacun des enjeux identifiés relève du champ normatif. La synthèse établie par Georges Boyne illustre bien cette double difficulté à déterminer le système le plus performant⁵². L'auteur conclut que la consolidation n'est pas une panacée et qu'elle ne peut être légitimée que par un lien simpliste à une réduction des coûts. De manière plus générale, des variables contextuelles et politiques déstabilisent les tentatives de modélisation. Le modèle des choix publics permet un certain pragmatisme, une réelle efficacité en laissant une grande souplesse dans les modes de gestion. Néanmoins il faut aussi rappeler, avec Guy Di Meo que la faiblesse du modèle tient à ce que « ces vertus ne doivent pas occulter une incapacité politique de prévoir et de décider »⁵³. Notre questionnement ne cherche pas à trancher ce débat, mais il prend acte de l'inscription théorique des choix sous-jacents de l'institutionnalisation des agglomérations urbaines.

La question institutionnelle métropolitaine ne s'illustre pas seulement par le choix de la forme consolidée ou fragmentée de son mode de gouverne. Les chercheurs se sont aussi penchés sur les politiques qui créent de toutes pièces des nouvelles institutions. Ces dernières sont des denrées plutôt rares. Les travaux se sont donc plutôt intéressés aux transformations internes aux institutions existantes. On parle alors d'innovations institutionnelles. Cet angle permet de dépasser le conflit traditionnel qui oppose consolidation et fragmentation. Christian Lefèvre et Bernard Jouve, à partir du cas de Bologne en Italie sont sortis des cadres institutionnels formels pour explorer les soubassements idéologiques de ces derniers⁵⁴. En cela ils s'inscrivent dans les

⁵¹ Keating, M., « Size, efficiency and democracy : consolidation, fragmentation and public choice », *art. cit.*, pp. 117-134.

⁵² Boyne, G. A., « Local government structure and performance : lessons from America », *Public Administration*, vol. 70, autumn, 1992, pp. 333-357.

⁵³ Di Meo, G., *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan, 1998, p. 172.

⁵⁴ En adoptant la grille d'analyse du référentiel développée par Bruno Jobert et Pierre Muller, les auteurs explorent une innovation institutionnelle comme l'illustration d'une transformation du modèle d'action publique italien. Jouve,

approches néo-institutionnelles qui réinvestissent les instances politico-administratives, notamment à partir de leur genèse et leurs modalités d'institutionnalisation.

1.2.2 Le métier d' élu d' agglomération

Le champ des institutions politiques conduit à s'intéresser à ceux qui les dirigent et aux formes du pouvoir politique. L'institutionnalisation de l' agglomération est en lien direct avec la recherche sur le métier d' élu. Il faut préalablement noter que le champ consacré au personnel politique local ne bénéficie pas du même engouement en France et au Québec. Au Québec, la question politique municipale reste marginale dans les travaux de science politique⁵⁵. Par contre, la sociologie politique française s'est depuis longtemps ouverte au personnel politique local, par le biais de l'étude de certains grands élus. Le travail fondateur de Jacques Lagroye sur Jacques Chaban-Delmas, maire de Bordeaux a ouvert la voie à nombre de monographies sur ces leaders municipaux⁵⁶. De ces travaux, a découlé un questionnement, non plus en terme de professionnalisation politique au sens donné par Max Weber, mais en terme de *métier politique*⁵⁷, que l'on retrouve au sein de la revue *Politix* ainsi que dans les travaux dirigés par Joseph Fontaine et Christian Le Bart⁵⁸. L'approche par le métier permet de s'intéresser à la pratique quotidienne des élus, via leurs savoirs et leurs savoir-faire selon les termes proposés par Jacques

B., Lefèvre, C., « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la Cité Métropolitaine de Bologne », *art. cit.*, pp. 369-396. On discutera plus bas la notion d'« innovation institutionnelle ».

⁵⁵ Non seulement les recherches sur la sphère politique locale sont peu nombreuses, mais en plus elles concernent essentiellement les villes de Montréal et Québec. Il est vrai qu'outre la forme métropolitaine de ces villes, l'existence de partis politiques municipaux en fait des scènes politiques « évidentes ». Sur ce sujet, on se fonde les travaux de Louise Quenel et Serge Belley. Quesnel, L., Belley, S., *Partis politiques municipaux, une étude de sociologie électorale*, Montréal, Editions Agence d'Arc, 1991, 285 p. On note également les travaux pionniers, bien que parcellaires, d'Evelyne Tardy sur les femmes en politique municipale, dont l'étude quantitative offre les données les plus récentes et les plus complètes sur élections municipales au Québec. A notre connaissance, aucune étude ne traite de l'ensemble des élus, hommes et femmes, locaux à l'échelle de la province, pas plus que de travaux s'intéressant aux parcours, trajectoires et rôles de ces derniers. Tardy, E., *Les femmes et les conseils municipaux du Québec*, Québec, Cahiers du Québec, 2002, 175 p. Carolle Simard s'intéresse quant à elle à la représentativité socioculturelle des conseils municipaux, en examinant la place des femmes et des minorités ethnoculturelles. Son étude sur les élus des nouvelles villes de Montréal, Québec, Lévis et Gatineau illustre l'absence d'impact de la réorganisation municipale sur la représentativité politique. Simard, C., « Qui nous gouverne au municipal : reproduction ou renouvellement ? », *Politique et sociétés*, vol. 23, n°2-3, 2004, pp. 135-158.

⁵⁶ Lagroye, J., *Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973, 345 p. Au cœur de la sociologie politique, les élus font l'objet d'une quantité importante de travaux. On peut signaler le dernier ouvrage récent sur les maires français de Christian Le Bart. Le Bart, C., *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Presses Universitaires du Septentrion, 2003, 219 p.

⁵⁷ La professionnalisation de l'activité politique rend compte du passage d'une activité temporaire et provisoire à une activité durable et permanente. Cette notion ne s'oppose donc pas à l'idée de métier politique, puisque cette dernière sert à circonscrire les savoir-faire mis en œuvre par les élus. Garraud, P., « Le métier d' élu local : les contraintes d'un rôle », in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan, 1994, pp. 29-54.

⁵⁸ Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d' élu local*, *op. cit.*, 1994, 368 p.

Lagroye⁵⁹. Il s'agit alors d'étudier « l'ensemble des pratiques concrètes que recouvre l'exercice d'une activité professionnalisée, ainsi que les représentations spontanées que les professionnels produisent »⁶⁰. Le métier politique en tant que rôle et identité sociale, fait l'objet de ses propres prescriptions, contraintes et intériorisations des systèmes de représentation, qui guident sa pratique.

Le questionnement en termes de métier politique est revisité par le changement des échelles de gestion. En France, le renforcement de l'intercommunalité provoque une dissociation entre les territoires de légitimité (circonscription électorale municipale) et de production de l'action publique (agglomération). Ce dédoublement n'a pas lieu au Québec, où les fusions municipales ont provoqué un glissement de l'ensemble des registres politiques vers l'échelon aggloméré. Dans les deux cas pourtant, la projection de nouveaux espaces d'action publique et/ou de représentation, questionne le rapport des élus avec ces nouveaux territoires⁶¹.

Plusieurs travaux récents mobilisent la notion de leadership associée à celle de territoire. A condition d'éviter ce double écueil sémantique, certains auteurs cherchent à rapprocher les questionnements sur les formes de pouvoir et les modalités de l'action publique locale. Le leadership est alors conçu comme un outil d'exploration des formes politiques territorialisées⁶². Il ne s'agit pas d'appliquer l'une ou l'autre des typologies du leadership développées aux Etats-Unis, mais d'explorer les rapports entre la forme de ce dernier et le contexte politique social et économique dans lequel il prend place⁶³. Le leadership, entendu comme une forme spécifique de configuration procure davantage une stratégie de recherche qu'un schème explicatif. Certains

⁵⁹ Lagroye, J., « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Mabileau, A., dir., *A la recherche du local*, Paris, l'Harmattan, 1993, p. 168.

⁶⁰ L'approche adoptée s'inspire de la sociologie interactionniste. Elle invite à examiner le contenu concret de l'activité professionnelle, mais aussi les effets sociaux de cette dernière particulièrement sous l'angle de la définition du rôle social. Briquet, J.-L., « Communiquer en actes », *Politix*, n°28, 1994, p. 18.

⁶¹ Ce questionnement rejoint les propres interrogations explicitées par François Baraize au sujet de la réforme Chevènement. Baraize, F., « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la société*, n°53, 2001, p. 44.

⁶² Autour d'Alain Faure, Andy Smith, Emmanuel Négrier William Génieys et François Baraize, une série de réflexions sur le leadership territorial ont donné lieu à plusieurs publications collectives, dont un article collectif dans la revue *Pôle sud*, intitulé « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire » (n°13, 2000) ; un numéro spécial de la revue *Sciences et société* : « Leadership et arrangements territoriaux » (n°53, 2001) ; et enfin un ouvrage collectif : Smith, A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, 293 p.

⁶³ La typologie développée par J. Burns distingue un leadership transactionnel et leadership transformationnel. Burns, J.M., *Leadership*, New York, Harper Row, 1978. L'oeuvre remise au goût du jour par les politistes français est celle de l'anthropologue F.G Bailey, qui identifie des *leaders* et des *followers*. Bailey, F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF, 1971, 254 p. Dans son travail sur l'échelon départemental, Alexis Montané met en lumière trois styles de leadership mais surtout des « régularités constitutives » sous-jacentes dans lesquelles s'entremêlent les trajectoires personnelles des leaders (incluant leur inscription dans des équipes et les processus d'acquisition des positions de pouvoir) et les spécificité du contexte local. Montané, A., *Leadership politique et territoire*, Paris, L'Harmattan, 2001, chapitre 4.

« sceptiques » questionnent l'apport de cette notion, en comparaison des outils plus traditionnels de la science politique que sont la domination ou le rôle. Jacques Lagroye développe ainsi un long argumentaire pour un usage prudent du terme *leadership* conçu comme un type de configuration particulier où « un acteur parvient plus ou moins durablement, plus ou moins visiblement à occuper une position dominante dans le jeu politique, voire dans des jeux imbriqués »⁶⁴. Il plaide pour étudier d'abord des configurations politiques dans lesquelles se déroulent des formes de *leadership*. On retient de ce débat, non clos, l'importance d'allier les questions territoriales et politiques pour envisager la transformation des cadres institutionnels du pouvoir d'agglomération.

L'affirmation de l'agglomération interpelle les registres d'action des élus locaux. Les réformes instituant ce nouveau palier politique sont l'occasion pour les élus locaux de jouer de leurs différents répertoires. En ce sens, le processus d'institutionnalisation des agglomérations offre une occasion particulière d'utiliser la littérature sur le métier d' élu local.

1.2.3 L'agglomération comme territoire politique

De nombreux travaux abordent la « recomposition territoriale », dont l'institutionnalisation de l'agglomération n'est qu'une manifestation. De nouvelles échelles de gestion (le quartier, le supralocal, la région, le transnational) se superposent aux collectivités politico-administratives préexistantes. A cette occasion, le territoire fait l'objet d'une concurrence pour son étiquetage et son appropriation. Il apparaît ainsi nécessaire de revenir sur la question du territoire dans son acception politique. Y compris avec cette restriction, ce terme conserve plusieurs sens qu'il importe de distinguer.

Premièrement, le territoire politique peut correspondre aux circonscriptions électorales. Ce lien juridique, automatique se fonde sur le principe de la démocratie représentative. Le territoire n'est donc pas spécifiquement local⁶⁵, néanmoins l'échelon municipal bénéficie d'une crédibilité politique rarement remise en cause. La municipalité est reconnue comme la communauté de base et comme cellule de l'apprentissage de la citoyenneté⁶⁶. Lieu de vie et communauté

⁶⁴ Lagroye, J., « Leadership en question. Configuration et formes de domination », in Smith, A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, op. cit., 2003, p. 47.

⁶⁵ Il est même plutôt national si l'on prend en compte les travaux traditionnels de la science politique qui s'inscrivent dans le cadre des Etats-Nations Hassenteufel, P., Rasmussen, J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques, les apports de la science politique », in Pagès, D., Pelissier, N., dir., *Territoires sous influences*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp. 59-82.

⁶⁶ Vandelli, L., « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, 2000, pp. 5-17.

d'appartenance, elle est dotée de la capacité de faire le lien entre la société et la communauté au sens de Max Weber et de Ferdinand Tönnies⁶⁷.

Le territoire politique se caractérise moins par un espace, que par une configuration de relations de pouvoir. Espace de représentation, le territoire pour être politique doit se doter d'une certaine légitimité. Ceci conduit à questionner les mécanismes permettant de rendre une institution légitime, c'est-à-dire reconnue à exercer le pouvoir sur une communauté. Le territoire politique naît de la représentation. Dans une démocratie représentative, le fait de se doter d'instances élues participe à la consolidation d'une image mentale et sociale de ce qu'est la communauté⁶⁸. Cette mise en légitimité résulte du travail d'un système d'acteurs qui recouvre la conquête légale et symbolique de cette reconnaissance⁶⁹. La quête d'une formalisation juridique ne doit pas masquer une construction symbolique de la légitimité de ces instances d'agglomération, à travers la production d'un discours par les élites politiques accompagné d'une mise en visibilité de ces nouvelles instances. Ce champ se raccroche aux travaux déjà réalisés sur l'activation d'une identité territoriale, c'est-à-dire des formes spécifiques de relations sociales, par les élus. Leur discours mobilisent et valorisent une « culture locale » sous le sceau de la spécificité. En racontant le territoire, ils participent à le faire exister.

Les géographes, comme les politistes se sont penchés, chacun à leur manière sur les processus qui guident la *fabrication du territoire* selon les termes de Martin Vanier⁷⁰. Cette thématique s'associe parfaitement à un questionnement politique plus large sur les liens à tisser entre territoire et politiques publiques⁷¹. Le territoire est modelé par la politique, en ce sens aussi on

⁶⁷ Ferdinand Tönnies distingue deux formes de la vie sociale. D'une part, la *Communauté* qui s'applique à une socialisation naturelle fondée sur les liens familiaux, d'autre part, la *Société* qui recouvre plutôt une socialisation de type mécanique s'appuyant sur les liens associatifs. La ville, l'urbain marque le passage de la communauté à la société. Tönnies, F., *Community and society*, New Brunswick, Transaction Books, 1988, 298 p.

⁶⁸ Comme l'évoque Joseph Fontaine à propos des enjeux de l'élection au suffrage universel direct des élus des agglomérations française. Or, l'affirmation d'un nouveau territoire en tant que circonscription politique aux effets cohésifs remet en cause le rôle des communes. Fontaine, J., « Agglomération, gouvernance et démocratie en France », XVIe entretiens du centre Jacques Cartier, Lyon, *La gouvernance : bilan de l'expérience française et comparaison avec les expériences canadienne et québécoise*, le 1^{er} décembre 2003.

⁶⁹ On s'inscrit ici dans le champ des études sur la construction d'une citoyenneté supracommunale. Samuel Martin et Jean-Claude Pradeilles s'interrogent sur la difficulté de l'intercommunalité à « fabriquer » de la citoyenneté. Pour ce faire, ils reviennent aux fondements de la démocratie municipale française et statuent que si l'intercommunalité s'affirme comme espace économique et de dispense de services publics, elle peine à se construire comme un espace de solidarité. C'est en cela qu'elle diffère fondamentalement de la commune. Martin, S., Pradeilles, J.-C., « Territoires et instances supracommunales. A propos des territoires de la citoyenneté », in Biarez, S., Nevers, J.-Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 375-390.

⁷⁰ Vanier, M., « La petite fabrique de territoires en Rhône Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue géographique de Lyon*, n°2, vol. 70, 1995, pp. 93-104.

⁷¹ Gilles Pinson se sert du *projet* comme catégorie d'action publique pour faire ce lien. Pinson, G., « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To Change or not to change*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 233-254.

peut parler de territoire politique. Le découpage des agglomérations françaises et québécoises participe autant d'une réalité géographique ou culturelle que d'un exercice politique entre élus et décideurs⁷². Selon Martin Vanier, au cours de cette fabrication des territoires, la géographie est instrumentalisée comme un témoin principal, mais non comme un ressort dynamique central⁷³. Pour être politique, le territoire peut donc être considéré sous divers angles. Les travaux sur la démocratie de quartier cherchent par exemple à identifier ce processus, sans pour autant avoir de réponse définitive à offrir. Plus généralement, le territoire est donné *a priori* comme territoire politique. C'est le cas des découpages infra-municipaux comme le quartier ou l'arrondissement, c'est-à-dire à partir du moment où il y a représentation politique. Ce postulat peut-il être associé aux découpages supra-municipaux ?

Le changement d'échelle, le passage du municipal à l'agglomération s'inscrit dans les axes de recherche de nombreux travaux contemporains qui questionnent cette dernière à la fois, comme catégorie institutionnelle, comme territoire et comme creuset de l'activité politique. Si l'option disciplinaire retenue est bien celle de la sociologie politique, l'institutionnalisation des agglomérations apparaît également comme une composante naturelle de la problématique de développement régional. Cette revue de littérature conduit à faire le constat de la pluridisciplinarité qu'appelle la notion d'agglomération. L'angle d'attaque retenu est celui de la science politique nourrie aux problématiques territoriales. Ce choix nous amène à considérer l'agglomération comme un espace composé d'interdépendances fonctionnelles et surtout comme un territoire politique en construction, c'est-à-dire un territoire doté d'une représentation, qui s'institutionnalise grâce au travail de ses élus. Afin d'explorer les conséquences politiques de cette institutionnalisation d'un territoire, on mobilise trois champs de littérature : ceux de l'action publique, du territoire et du néo-institutionnalisme.

2 Concilier les approches pour saisir l'agglomération

Notre questionnement de départ interpelle les effets politiques du glissement du gouvernement municipal vers l'échelon d'agglomération. En s'attachant à la mise en place de nouvelles instances politiques, on cherche néanmoins à dépasser une vision institutionnelle traditionnelle pour explorer la structuration du pouvoir qui s'y incarne. Cette section vise à présenter les perspectives théoriques utilisées dans l'analyse des situations de Rennes et de Saguenay, c'est-à-dire des transitions institutionnelles ayant pour but la mise en place d'instances

⁷² Gaxie, D., « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », in Le Saout, R., dir., *L'intercommunalité. Logique nationale et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 11-21.

⁷³ Vanier, M., « La recomposition territoriale. Un grand débat idéal », *art. cit.*, pp 125-143.

politico-administratives à l'échelon de l'agglomération. En confrontant cette littérature aux observations réalisées sur le terrain, la démarche itérative permet de reformuler la question de recherche.

2.1 *Triptyque théorique*

La mise en place de nouvelles institutions territoriales convoque un double questionnement : pourquoi réformer les institutions locales ? Et comment le faire ?⁷⁴ Elle incite également à adopter un triple regard théorique. En tant que produit de politiques publiques nationales, les institutions d'agglomération nécessitent de mettre en lien les travaux sur l'action publique et sur les formes de territorialisation. En choisissant d'étudier leur genèse, on privilégie également un appareillage théorique empreint de néo-institutionnalisme.

2.1.1 Processus et instruments de l'action publique

Le premier angle théorique retenu est celui de l'action publique. A la question, qu'est-ce qu'une politique publique ? Thomas Dye répond : tout ce que les acteurs gouvernementaux décident de faire ou de ne pas faire⁷⁵. Faiblement opérationnalisable, cette définition a néanmoins le mérite de sortir l'analyse des politiques publiques d'un mode de pensée plus proche des sciences administratives que de la science politique. Ce domaine de recherche a été particulièrement prisé aux Etats-Unis avant de devenir l'un des courants majeurs de la science politique française dans les années quatre-vingt-dix⁷⁶. Plusieurs écoles de pensée ont investi ce champ, cherchant tour à tour à comprendre les mécanismes à l'œuvre tout au long d'un processus idéal qui irait de la mise sur agenda à la terminaison d'une politique publique. Charles Jones, qui conçoit une politique publique comme un système social, distingue ainsi plusieurs séquences : la

⁷⁴ Dente, B., Kjellberg, F., dir., *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in Western democracies*, London, Sage publications, 1988, 191 p.

⁷⁵ Dye, T., *Understanding Public policy*, Englewood cliffs, Prentice-Hall, 1972, 304 p. D'autres définitions peuvent être données, comme le rappelle Jean-Louis Quermonne. Quermonne, J.-L., « Les politiques institutionnelles » in Leca, J., dir., *Traité de science politique. Tome 4 : les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 61-88. Il reprend en effet la définition de Jean-Pierre Nioche : « une séquence d'actions comportant la production d'une réponse plus ou moins institutionnalisée à une situation jugée problématique », ou celle de Jean-Claude Thoenig : « programmes d'action des autorités gouvernementales en tant qu'ils forment un ensemble de processus et d'interactions concourant à la prise en charge et à la solution d'un certain nombre de problèmes placés sur l'agenda des autorités ».

⁷⁶ Pour un retour sur le développement du champ des politiques publiques au sein de la science politique et plus généralement des questionnements sur le fonctionnement de l'Etat aux Etats-Unis et en France, voir Duran, P., « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique*, n°40, 1990, pp. 227-259.

mise sur agenda, la production des solutions, la décision au sens propre, la mise en œuvre, l'évaluation et enfin la terminaison⁷⁷.

Cette approche a l'avantage de proposer une grille de lecture permettant d'ordonner un ensemble d'actions *a priori* complexes, mais aussi de permettre une sociologisation de l'étude des politiques publiques puisque chaque séquence est l'occasion de la mise en place d'un système d'action spécifique. Par contre, cette vision linéaire des politiques publiques s'applique mal à la réalité, beaucoup plus itérative, faites de va-et-vient, de retour en arrière et d'absence de choix. L'application stricte du modèle séquentiel risque de conduire à une réduction de la complexité du réel. Les études majeures sur la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi sur la décision ont d'ailleurs entaillé un modèle qui se voulait rationnel⁷⁸. Finalement, l'approche séquentielle est construite sur le postulat que les politiques cherchent à résoudre des problèmes, ce qui est de plus en plus remis en question⁷⁹. On retiendra donc du modèle de Charles Jones l'outil permettant d'ordonner les processus complexes que sont les politiques publiques. Néanmoins, l'examen de la mise en œuvre des politiques publiques amène à questionner les critères servant à définir une telle séquence clairement distincte de la décision et de l'évaluation. L'observation des réformes d'agglomération ne permet pas de se satisfaire de l'application d'un cadre linéaire, mais force plutôt à considérer l'enchevêtrement des séquences.

Theodore Lowi propose quant à lui une typologie des politiques publiques fondée sur les objectifs affichés de ces dernières. A partir du critère de coercition (individuelle ou contextuelle ; indirecte ou immédiate), il distingue les politiques distributives, réglementaires, redistributives et constitutives⁸⁰. Ces dernières recouvrent l'élaboration des règles régissant les institutions, comme par exemple les réformes administratives. Cette catégorie est reprise par Jean-Louis Quermonne sous le terme de « politique institutionnelle ». Il les définit « par référence à leur principal objet qui est, dans une société donnée, la production, la transformation ou le dépérissement d'institutions publiques ou privées »⁸¹. C'est assurément ce que constituent les exemples des lois

⁷⁷ Jones, C., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1977, 258 p.

⁷⁸ Notamment les travaux pionniers de Aaron Wildavsky et Jeffrey Pressman sur la mise en œuvre des programmes publics aux Etats-Unis. Wildavsky, A., Pressman, J., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973, 182 p.

⁷⁹ Défini par James March, le modèle de l'anarchie organisée ou de la poubelle (garbage can) est l'illustration la plus poussée de cette remise en cause. Selon lui, la décision est moins le fruit d'un processus rationnel que d'une configuration accidentelle au cours de laquelle des acteurs, des solutions, des intérêts sont mis en interaction. March, J., *Décisions et organisations*, Paris, Editions de l'organisation, 1991, 275 p.

⁸⁰ Lowi, T., « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, vol.32, 1972, pp. 298-310. La terminologie « constitutive » de Theodore Lowi correspond à celle de « constitutionnelle » développée par R. Salisbury, là aussi il s'agit des réformes concernant le fonctionnement des institutions. Salisbury, R., « The analysis of public policy : a search for theories and roles », in Ranney A. dir., *Political science and public policy*, Chicago, Markham, 1968, pp. 151-175.

⁸¹ Quermonne, J.-L., « Les politiques institutionnelles », *art. cit.*, p. 62.

visant à mettre en place de nouvelles institutions. Néanmoins, cette approche juridique ne permet pas de prendre suffisamment en compte l'aspect processuel de ces dispositifs publics.

Plusieurs auteurs français au nombre desquels Patrice Duran et Jean-Claude Thoenig, ont proposé de dépasser la notion de politique publique et d'ouvrir ce champ d'investigation par le biais de la sociologie politique⁸². Il s'agit, via l'action publique, d'inscrire des programmes publics dans un environnement social élargi, où l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres et où la sphère publique n'a pas le monopole du traitement des problèmes⁸³. Cette sociologisation des politiques publiques incite à porter le regard sur les intentions ainsi que sur les conditions d'exercice de ces dernières⁸⁴.

Par ce biais, l'analyse des politiques publiques en France a mis l'accent depuis les années quatre-vingt-dix sur les modifications formelles de ces dernières. Plusieurs auteurs conçoivent les politiques comme des processus plutôt que comme des contenus. On appelle *procédurales*⁸⁵ ces politiques publiques qui sont davantage cadre d'action que réel programme. La terminologie proposée par Pierre Lascoumes recouvre ce que Jean-Claude Thoenig et Patrice Duran appellent une politique constitutive.

*Une politique constitutive édicte des règles sur les règles ou des procédures organisationnelles. Elle ne dit pas quelle est la définition du problème et quelles sont les modalités de son traitement opérationnel. Elle se contente de définir des procédures qui servent de contexte d'action sans que soit présupposé pour autant le degré d'accord et d'implication des acteurs retenus (...). La politique constitutive délègue le traitement du contenu*⁸⁶.

C'est pourquoi les qualificatifs « procédural » et « constitutif » sont ici considérés comme synonymes. Ces dispositifs doivent favoriser la résolution des problèmes en invitant les acteurs concernés à produire eux-mêmes une solution basée sur le compromis⁸⁷. On ne dit plus « quoi faire » aux acteurs, mais on les incite à participer à des processus d'élaboration, au « comment faire ». La souplesse d'un tel appareillage se confronte au renforcement de la confusion et de

⁸² Duran, P., Thoenig, J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *art. cit.*, pp. 580-623.

⁸³ Thoenig, J.-C., « Politiques publiques et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.5, n°2, 1998, pp. 295-314.

⁸⁴ Duran, P., *Penser l'action publique*, *op. cit.*

⁸⁵ Pierre Lascoumes définit une politique procédurale comme un type d'action publique qui opère par la mise en place d'instruments de connaissance, de délibération et de décision peu finalisée à priori. Lascoumes, P., « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *art. cit.*, pp. 325-338.

⁸⁶ Duran, P., Thoenig, J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *art. cit.*, pp. 601-602.

⁸⁷ *Ibid.*, pp. 580-623. Lafore, R., « De quelles façons les politiques sociales contribuent-elles à la fois au développement social et à l'aménagement du territoire », première table ronde, *Revue française des affaires sociales*, 1996, pp. 29-32.

l'opacité des systèmes politiques, dans lesquels l'intérêt général n'est plus légalement incarné de façon pérenne. On assiste alors au passage d'une conception substantialiste de l'intérêt général, à une vision procédurale selon laquelle il est à définir et à construire⁸⁸. La forte territorialisation des réformes Harel et Chevènement nous conduit à en questionner leur éventuelle nature procédurale.

Plus généralement, on considère ces réformes comme des instruments d'action publique tels que définis par Patrick Le Galès et Pierre Lascoumes :

L'instrumentalisation de l'action publique est définie comme « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale.⁸⁹

En délaissant une conception centrée sur l'objectif et la substance de la politique publique, on insiste sur les conditions d'utilisation de l'instrument d'action publique, ici de nature législative. Cette approche par les instruments ne se borne pas à un aspect technique, mais intègre la configuration politique et sociale, en évolution permanente qui accompagne le processus de l'action publique. Ainsi, « la perspective est de considérer que la politique publique se structure autour et à partir d'un système d'action »⁹⁰. Ce système est perturbé par des événements, qui sont alors considérés comme des « effets induits ».

L'analyste vise à repérer comment l'action est enclenchée et générée par le choc de stratégies particulières, par un ensemble de conséquences inattendues, de dysfonctions, chaque acteur cherchant à trouver et à produire à son niveau l'arrangement compatible avec ses enjeux, ses ressources et ses contraintes. L'agrégation de ces actions, produit des effets de structures qui dépassent les seuls impacts organisationnels pris isolément. De ce fait, une dynamique collective s'enclenche qui remodèle l'ensemble du système administratif et qui impose de nouvelles règles du jeu aux divers responsables institutionnels⁹¹.

Il ne s'agit pas pour autant de relativiser l'ensemble de l'action publique pour n'en voir que de l'aléatoire, où le politique perdrait un rôle central. C'est au contraire l'occasion d'interroger, à l'aide des outils de la sociologie, le politique⁹². Néanmoins, les approches par la gouvernance ne seront retenues ici que pour alimenter un questionnement plus traditionnel axé sur les

⁸⁸ Wachter, S., et al., *Repenser le territoire*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000, 287 p.

⁸⁹ Lascoumes, P., Le Galès, P., « L'action publique saisie par les instruments », in Lascoumes, P., Le Galès, P., dir., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 12.

⁹⁰ Thoenig, J.-C., « L'innovation institutionnelle », in Thoenig, J.-C., Lacasse, F., dir., *L'action publique*, Paris, l'Harmattan, 1996, p. 236.

⁹¹ Thoenig, J.-C., « L'innovation institutionnelle », *art. cit.*, p. 236.

⁹² Thoenig, J.-C., « Politiques publiques et action publique », *art. cit.*, pp. 295-314.

transformations de la gestion publique, tant dans la forme que dans le contenu⁹³. Le concept de gouvernance tente de renouveler la compréhension du gouvernement local, caractérisé par une institution politique, lieu légitime du pouvoir local. Pour Patrick Le Galès⁹⁴, qui importe au début des années quatre-vingt-dix cette notion anglo-saxonne en France, la gouvernance permet de rendre compte du décentrage du pouvoir politique et de mettre l'accent sur l'insertion des intérêts privés ou associatifs dans les modes de gestion locale et urbaine. La démarche vise à s'émanciper d'une perspective uniquement institutionnelle pour intégrer les interactions entre les différentes sphères de la société (publique ou privée) et les modes de coordination à l'œuvre dans la production d'une action collective finalisée. C'est en cela que la gouvernance est non seulement une approche théorique, mais également une stratégie de recherche. En l'occurrence, on se servira davantage de cet aspect investigateur plutôt que du schème explicatif. Le parti pris retenu de s'intéresser à deux exemples de création institutionnelle⁹⁵ a conduit à les considérer comme des dossiers internes à la sphère politique locale. Contrairement à ce que propose une approche par la gouvernance, il ne s'agit pas d'aller au-delà de l'organisation gouvernementale explorer la capacité d'action collective, mais de saisir la recomposition de cette organisation.

La production d'institutions d'agglomération trouve dans les approches de l'action publique un cadre ouvert de questionnements, privilégiant la prise en compte d'un système d'acteurs confronté à un changement institutionnel aux contours incertains.

2.1.2 L'effet territoire

Les années quatre-vingt marquent le retour en force du territoire et du local dans la science politique. Ceci s'explique non seulement par la décentralisation politique et administrative initiée par les lois de 1982 et 1983, mais aussi par une volonté de dépasser le concept marxiste d'un Etat local⁹⁶. Le local n'est plus la reproduction d'un système politique produit à l'échelle de l'Etat-nation, et gagne au contraire ses lettres de noblesse comme champ de recherche à part entière.

⁹³ Hamel, P., « Enjeux métropolitains : les nouveaux défis », *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, vol.24, automne, 2001, pp.105-128.

⁹⁴ Le Galès, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *art. cit.*, pp.57-95.

⁹⁵ Les notions de « création institutionnelle » et de « transition institutionnelle » sont définies dans la section 2.2.

⁹⁶ La notion d'Etat local (local state) est avancée par Cynthia Cockburn afin de marquer l'inscription des institutions locales au sein même de l'appareil d'Etat national servant les intérêts de la classe dominante. Cockburn, C., *The local state*, London, Pluto, 1977, 207 p. Le terme d'Etat local s'est peu à peu émancipé de la référence marxiste initiale pour regrouper l'ensemble des institutions locales, intégrant dans une perspective intergouvernementale leurs relations avec les autres paliers de gouvernement et d'administration, ainsi qu'avec le monde des affaires. Biarez, S., « Politiques publiques et transports urbains : comparaison européennes », in Nemery, J.-C., Wachter, S., dir., *Gouverner les territoires*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994, pp. 173-194.

A travers le prisme du local, différentes thématiques sont abordées au cours de ces vingt dernières années. Le territoire sert désormais de plate-forme transversale à l'étude des élus locaux, des fonctionnaires, de la modernisation, ou bien encore des politiques publiques. Il permet à la fois de circonscrire un terrain de recherche, de lui donner un ancrage géographique et généralement social. On rejoint ici l'idée de configuration développée par Norbert Elias. Cet auteur plaide pour dépoliariser les notions d'individu et de société afin de prendre en compte les interdépendances présentes au sein d'un groupe social. Il entend par configuration « la figure globale toujours changeante que forment les joueurs, elle inclut non seulement leur intellect, mais toute leur personne, les actions et les relations réciproques »⁹⁷. Norbert Elias ne prône pas un retour à une approche behavioriste de la société car même s'il propose d'étudier les individus, ceux-ci ne sont pas atomisés, et il importe encore plus d'appréhender les « structures d'interpénétration » que sont les structures sociales qui composent chaque société. Appliquée aux transitions institutionnelles, la configuration conduit à étudier un système d'acteurs en insistant sur les interdépendances de chacun des membres qui participent à structurer ce même système⁹⁸.

Le territoire récupère ses lettres de noblesse à travers l'idée d'*effet localité*⁹⁹. Comme l'expriment Christian Lefèvre et Bernard Jouve, le changement des formes institutionnelles n'est pas l'unique produit d'un environnement national et international. Il est aussi et surtout porté par les agents locaux. L'effet localité offre l'occasion d'examiner l'articulation entre l'évolution globale de la société et un territoire socialement et historiquement construit¹⁰⁰. Il s'agit toujours de comprendre comment l'environnement social, économique et politique participe à la définition de l'exercice du pouvoir. Le territoire, en tant que construction sociale, offre ce cadre d'analyse. L'effet est double : le territoire conditionnerait les modalités du pouvoir, alors que les élites politiques travailleraient à leur tour à institutionnaliser ce même espace. Mais les élites politiques ne sont pas seules à participer à cette construction. Elle résulte aussi de processus plus généraux impulsés par le bas. « En résumé, le politique peut construire du territoire, mais il ne peut pas le faire n'importe comment et n'importe quand »¹⁰¹.

⁹⁷ Elias, N., *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Pocket, 1993, p.151.

⁹⁸ Cette notion a déjà été utilisée dans des recherches sur des institutions politiques. Par exemple, Romain Pasquier l'utilise pour explorer la capacité politique de quatre conseils régionaux français et espagnols. Pasquier, R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Rennes 1, 2000, 434 p.

⁹⁹ Lautman, J., « Pour une théorie de la localité », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXXI, 1981, pp. 323-328.

¹⁰⁰ Jouve, B., Lefèvre, C., « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la cité métropolitaine de Bologne », *art. cit.*, p. 383.

¹⁰¹ Smith, A., « Le leadership : concept analytique ou notion synthétique ? », in Smith, A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, *op. cit.*, p. 16.

Les approches par la configuration et par l'effet localité constituent des outils pertinents pour explorer les relations étroites qu'entretiennent territoire et politique. Sous le vocable de *territorialisation* des politiques publiques, deux perspectives se dissocient. La territorialisation réfère premièrement, à l'adaptation différenciée des politiques sectorielles de l'Etat selon les situations locales. On peut alors parler de politique territorialisée. Il s'agit deuxièmement de repérer une mutation de la régulation territoriale grâce à l'affirmation d'une logique ascendante, et supposée oeuvrant pour le décroisement et la transversalité de l'action publique¹⁰². Ces politiques peuvent alors être qualifiées de territoriales¹⁰³. Une approche par le territoire permet de questionner les stratégies d'intervention de l'Etat par l'angle de leur mise en oeuvre. Les créations d'institutions d'agglomération sont l'occasion d'explorer la relation entre un centre initiateur et une périphérie qui ne se réduit pas à un « metteur en oeuvre ». De façon complémentaire, l'approche par le territoire interroge la spécificité de chaque institution en interaction directe avec son territoire. La mise en oeuvre des réformes d'agglomération offre l'occasion de réconcilier les deux perspectives de la territorialisation en menant un double questionnement. Il s'agit de comprendre quelle forme chaque configuration locale a pris pour chercher à obtenir une territorialisation spécifique du cadre juridique général. Parallèlement, il importe d'observer comment cette configuration s'est organisée, et si elle a par exemple réussi à incarner un intérêt général territorial.

L'approche par le territoire ancre géographiquement une réflexion sur une problématique politique plus large, tout en cherchant à repérer l'ensemble des dynamiques sociales à l'oeuvre dans les phénomènes étudiés.

2.1.3 Les institutions et le changement

En complément de ces deux approches, politique et territoriale, on convoque la perspective néo-institutionnelle afin de s'émanciper du cadre légal des institutions politico-administratives. L'approche néo-institutionnelle explore les comportements et autres routines qui constituent tout autant que les règles écrites, les cadres de l'action collective. En s'intéressant à la genèse des institutions, on mobilisera plus particulièrement les courants sociologique et

¹⁰² Ce qu'André Gagné note également à travers les transformations de la gestion organisationnelle depuis les années soixante-dix. Le territoire est envisagé comme une structure d'accueil dans laquelle peut se réaliser l'intersectorialité et la conciliation des intérêts économiques et sociaux. Gagné, A., « Prise de décision, organisations et territorialité : remise en cause du modèle traditionnel de gestion », in Lafontaine, D., Thivierge, N., *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, Rimouski, Grideq-Grir, pp. 3-17.

¹⁰³ Béhar, D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Pagès, D., Pelissier, N., dir., *Territoires sous influences*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp. 83-101.

historique du néo-institutionnalisme, qui explorent le rôle des institutions définies comme un ensemble de règles et de normes, dans la production des produits politiques.

En science politique, les institutions sont depuis longtemps des objets de recherche. Aux Etats-Unis, le courant « légaliste formel » dominant jusqu'aux années cinquante, considérait les institutions comme des cadres stabilisés et neutres permettant de dessiner les frontières et les modalités de fonctionnement de l'espace politique. Par exemple, la typologie des régimes politiques a longtemps servi de soubassement à l'étude et la comparaison des systèmes nationaux¹⁰⁴. Les critiques adressées à l'approche légaliste-formelle lui reprochent d'être trop descriptive, et de ne pas attacher assez d'importance aux schèmes explicatifs qui permettraient une montée en généralité¹⁰⁵.

Plus tard, le courant behavioriste ne consacre guère plus d'importance aux institutions, qui restent perçues comme des arènes neutres offrant toujours un cadre stabilisé pour l'activité politique. L'emphase est au contraire portée sur les individus et sur la société au détriment de l'Etat. C'est en réaction à ces deux approches que les néo-institutionnalistes se rejoignent : contrairement à ces écoles de pensée, ces auteurs estiment que l'institution n'est pas une arène neutre mais une variable indépendante. James March et Johan Olsen travaillent à partir de l'idée de la rationalité limitée de l'individu¹⁰⁶, dont les choix et les comportements sont en partie définis par leur contexte. L'environnement culturel, socioéconomique et politique encadre la rationalité individuelle. Le cadre institutionnel de l'action politique ne peut donc plus être envisagé comme une simple boîte, mais doit être considéré comme un contexte influencé et influençant cette action de manière itérative.

Les approches néo-institutionnelles font partie des théories de l'action publique. Elles placent les institutions au centre du fonctionnement et de l'évolution de l'action publique. L'institution est perçue comme un contexte pouvant influencer les acteurs et la concrétisation de leurs intérêts. Elle façonne les produits politiques. Le parti pris des néo-institutionnalistes est de travailler d'abord à partir des institutions, et non à partir des acteurs¹⁰⁷. Définir l'institution constitue un exercice délicat tant il existe de définitions et de visions du monde attachées à ce terme. Olivier Nay dépasse néanmoins cet écueil en repérant que les différents courants théoriques :

(...) convergent pour reconnaître que le monde social est structuré autour d'ensembles stabilisés de pratiques et de croyances qui exercent des contraintes plus ou moins fortes

¹⁰⁴ Stone, A., « Le néo-institutionnalisme : défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, pp. 156-168.

¹⁰⁵ Lecours, A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politiques et société*, vol.21, n°3, 2002, pp. 3-19.

¹⁰⁶ March, J., Olsen, J., *Rediscovering institutions*, New York, Free Press, 1989, 227 p.

¹⁰⁷ Lecours, A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *art. cit.* pp.3-19

*sur les conditions de l'action politique et sur la structuration des rapports de pouvoir dans la société.*¹⁰⁸

Cette définition permet de regrouper les deux acceptions de l'institution que l'on retrouve chez les auteurs, tous courants confondus. L'institution est soit comprise dans une version matérialiste, elle correspond alors aux institutions politico-administratives, soit comme une norme ou une règle culturelle. Ainsi, même si l'objet de notre recherche est composé d'organisations politiques, on gardera une lecture ouverte, en termes de « règle du jeu » de ce que sont ces institutions, notamment à travers leur mise en place. Le moment de la création des institutions est particulièrement pertinent pour découvrir les différentes pratiques qui structurent toutes les organisations, y compris les plus « légales » d'entre elles, les institutions politiques.

Le courant néo-institutionnaliste recouvre trois principales écoles : historique, du choix rationnel et sociologique¹⁰⁹. On retiendra du néo-institutionnalisme historique une attention particulière portée sur la genèse et le changement dans les institutions¹¹⁰. Les formes organisationnelles des autorités publiques participent activement à la structuration des conflits qui s'y déroulent¹¹¹. Le néo-institutionnalisme historique a donné naissance au concept de dépendance au sentier (*path dependency*¹¹²), qui tend à montrer les effets de sédimentation dans l'histoire institutionnelle locale ainsi que les dynamiques d'auto-renforcement des institutions (*positive feedback*). Ainsi, la trajectoire des institutions découle d'une certaine autonomisation de ces dernières, qui

¹⁰⁸ Nay, O., *La région, une institution*, op. cit., p.12.

¹⁰⁹ Pour une présentation synthétique des courants néo-institutionnalistes, on se référera à : Nay, O., *La région, une institution*, op. cit ; Di Maggio, P., Powell, W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997, pp. 113-154. ; Hall, P. A., Taylor, R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 469-496. Koeble, T., « The new Institutionalism in political science and sociology », *Comparative Politics*, vol.27, n°2, 1995, pp. 231-243. L'institutionnalisme du choix rationnel oriente davantage son regard sur les acteurs (producteurs des institutions) qui trouvent dans les institutions un ensemble de contraintes et d'opportunités pour leurs actions individuelles. En ce sens ce courant ne réfute pas l'approche behavioriste mais tente de la concilier à l'analyse institutionnelle. Mais les institutions sont aussi produites par ces acteurs et se sont dotées de valeurs. Leur genèse comme leur évolution résultent donc du calcul stratégique d'un certain nombre d'acteurs qui cherchent à se doter d'un nouvel environnement favorable maximal. Cette vision instrumentaliste des institutions conduit ces dernières à constituer un cadre d'action « non neutre ».

¹¹⁰ Les deux phénomènes partagent le même contexte. En effet, ce sont les tensions politiques qui les provoquent. Certains auteurs utilisent le concept de *critical juncture* (situation critique).

¹¹¹ C'est l'argument qui sous-tend l'ouvrage de P. Evans. Evans, P., et al. eds, *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985, 390 p.

¹¹² Eve Fouilleux propose une critique stimulante de ce concept devenu très populaire, à partir d'une étude sur les schèmes cognitifs et politiques de la production de la politique agricole commune au niveau européen. Fouilleux, E., « Proposition pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change*, op. cit., pp. 255-279. Le concept est initialement développé par Paul David afin d'expliquer la pérennité du clavier QWERTY dont la sous-optimalité est démontrée. David, P., « Clio and the economics of QWERTY », *The American Economic Review*, vol 75, n°2, 1985, pp. 332-337. Paul Pierson retravaille le concept afin de l'utiliser dans l'analyse du changement en politique. Pierson, P., « Increasing returns, path dependency and the study of politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000, pp. 251-267.

influencent à leur tour les phénomènes sociopolitiques. Ces derniers ne sont pas seulement explicables par le comportement des acteurs, éventuellement, rationnel, mais dépendent également du contexte institutionnel structurant. L'institution offre un accès asymétrique aux différents groupes d'intérêt, renforçant la position de certains au détriment de celle des autres¹¹³. Elle fait donc partie des éléments qui structurent l'action, au même titre que les acteurs eux-mêmes.

Tout en reprenant l'angle de la sociologie des organisations, le courant sociologique ouvre la définition des institutions aux pratiques culturelles¹¹⁴. Elles sont le reflet des pratiques sociales dont elles routinisent certains aspects¹¹⁵. Les structures organisationnelles doivent ainsi être analysées avec une grille culturaliste. Tout comme dans l'approche historique, les nouvelles institutions sont tributaires de celles qui leur préexistaient, d'une certaine dépendance au sentier. Néanmoins, le changement institutionnel correspond à l'adaptation continue des institutions à leur contexte socioculturel, à la recherche d'un surplus de légitimité sociale et non à des situations critiques. Là aussi, les institutions influencent l'action des individus en (re)produisant des codes culturels et cognitifs.

Le néo-institutionnalisme est surtout présent dans la littérature anglo-saxonne et particulièrement américaine. Néanmoins, plusieurs chercheurs français mettent l'accent sur le rôle des institutions dans l'analyse des politiques publiques¹¹⁶. Au Canada, les institutions constituent un champ d'étude important dans le milieu universitaire anglophone, alors qu'au Québec, elles sont minorées au profit d'une recherche plutôt axée sur les forces sociales¹¹⁷. Les approches néo-institutionnalistes fournissent une grille pertinente pour comprendre la continuité dans l'action publique, quitte peut-être à sous-estimer le changement.

La recherche sur la mise en place de nouvelles institutions politico-administratives se nourrit particulièrement d'une réflexion sur la structuration de ces dernières comme cadre actif de

¹¹³ Le travail de Sven Steinmo montre en effet que les institutions politiques nationales ont tendance à privilégier d'accès au pouvoir de certains groupes sociaux. Ce constat lui permet d'expliquer les différences de politiques fiscales dans chacun de ces pays. Steinmo, S., *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*, New Haven, Yale University Press, 1993, 280 p.

¹¹⁴ Comme le rappellent Peter Hall et Rosemary Taylor, dans la tradition weberienne de la sociologie des organisations, les institutions bureaucratiques sont organisées sur un modèle rationnel visant l'efficacité, et totalement indépendant des faits culturels. Hall, P.A., Taylor, R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *art. cit.*, pp. 469-496.

¹¹⁵ Lecours, A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? » *art. cit.* pp. 3-19.

¹¹⁶ Hassenteufel, P., Surel, Y., « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques publiques », *Politique européenne*, n°1, 2000, pp. 8-24.

¹¹⁷ Smith, M., « L'héritage institutionnaliste de la science politique au Canada anglais », *Politiques et société*, vol.21, n°3, 2002, pp. 113-138.

l'action publique, tout en considérant les pratiques institutionnelles sous l'angle des valeurs culturelles qu'elles confèrent. C'est pourquoi on retient les questionnements des écoles historiques et sociologiques néo-institutionnelles. Cette proximité de problématique se double d'un intérêt méthodologique. La démarche inductive est davantage présente dans les courants sociologique et historique qui mobilisent des hypothèses explicatives pour « élucider » un cas. La stratégie des choix rationnels cherche plutôt à identifier des lois générales, dont les études de cas n'ont que valeur de test de confirmation ou d'infirmerie¹¹⁸.

Selon Christian Lefèvre réfléchir aux institutions en termes de construction constitue une nouvelle perspective de recherche¹¹⁹. En ce sens, il importe de mettre en lumière les processus à l'œuvre lors de la mise en place de structure politico-administrative jusqu'à leur « naturalisation » dans l'organigramme général. On parle également de « trajectoire institutionnelle » pour spécifier l'empreinte temporelle des organisations territoriales¹²⁰. Cette institutionnalisation passe par différents phénomènes. La littérature offre notamment les concepts d'innovation et de création institutionnelles.

Le concept *d'innovation institutionnelle* n'a pas été retenu. Selon Pierre Ansart, l'étude de l'innovation, ou de l'invention doit « découvrir à la fois les conditions favorables à son apparition et, d'autre part, de dégager la part d'imprévu et de rupture qui échappe précisément à la répétition sociale et culturelle »¹²¹. Ainsi, la recherche des innovations institutionnelles doit guider l'attention du chercheur, à la fois sur la mise en place de mécanismes originaux mais également sur leur résistance aux tendances au mimétisme organisationnel. Or, le concept de routine institutionnelle, pensé comme la stabilisation et l'ordonnancement rigoureux des tâches, amène à minorer les exemples d'innovations. Dans les situations de ruptures, la logique routinière conduit les individus à chercher dans le stock de savoir et savoir-faire, plutôt que d'inventer des nouvelles manières de faire¹²².

Il apparaît donc qu'on ne peut présumer *a priori* du caractère innovant des nouvelles institutions d'agglomération créées en France et au Québec. On cherchera pourtant à se placer dans le changement. Ce dernier fait partie des angles stratégiques de la science politique, puisqu'il s'agit de discerner le changement de la continuité. Jean-Claude Thoenig, dans son étude sur la

¹¹⁸ Cette distinction des courants historiques et des choix rationnels du néoinstitutionnalisme, fondée sur la méthode est proposée par Sven Steimo. Plus que des enjeux concrets d'appareillage de recherche, la méthodologie est ici l'illustration d'une posture épistémologique contrastée. Steimo, S., « Néo-institutionnalisme », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 290-297.

¹¹⁹ Lefèvre, C., « La recomposition territoriale en question : positions d'acteurs », *art. cit.*, pp. 159-168.

¹²⁰ Baraize, F., Négrier, E., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, 2001, 306 p.

¹²¹ Akoun, A., Ansart, P., dir., *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert, Seuil, 1999, p. 295.

¹²² Lagroye, J., et al., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po, 2002, chapitre 2.

décentralisation en France montre à quel point le discours sur la modernisation de la gestion communale (le changement) est concrétisé via une réforme des structures qui elle-même travaille à maintenir la continuité des politiques publiques. Il écrit :

*Faire la part des choses entre ce qui change et ce qui ne change pas n'est pas un exercice gratuit, mais un exercice qui permet de repérer des dynamiques plus profondes d'appropriation du changement par des forces sociales et donc, en contrepartie, de mieux anticiper le sens véritable que les mesures prendront sur le tas.*¹²³

Ce questionnement est repris par Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel¹²⁴. Ils voient là l'une des faiblesses des travaux sur l'action publique qui s'affranchissent d'observations empiriques, et qui statuent donc sur des changements qui n'en sont finalement pas. Cette attention particulière à la nature du changement plaide pour une approche historique de l'action publique, ou tout du moins une prise en compte du temps long afin d'éviter la propension à surestimer le mouvement.

De sorte qu'on préférera utiliser la notion de « création institutionnelle » développée par José Arocéna et repris par Patrick Le Galès à celle d'innovation institutionnelle¹²⁵. La création institutionnelle correspond selon lui à l'adaptation aux nouvelles contraintes et demandes de l'action publique. Cela se traduit par la recherche de solutions aux dysfonctionnements contre-productifs des institutions, et se manifeste notamment par une attention particulière posée sur la transversalité au sein des organisations.

L'idée de création se décline en deux sujets d'études. Premièrement, comment se créent les nouvelles institutions d'agglomération ? De quelle capacité créative ces institutions font-elles preuve ? Ces nouvelles structures sont-elles aptes à innover dans les modes d'action publique, à insuffler du changement ? Walter Powell et Paul Di Maggio ont développé un outil pertinent pour répondre à ces questions quand ils distinguent trois idéaux-types de contraintes institutionnelles pour expliquer la tendance à l'isomorphisme des institutions appartenant au même champ organisationnel¹²⁶. La première source d'homogénéisation provient de la pression exercée par le mode d'organisation dominant dans la société, ou hiérarchiquement supérieur.

¹²³ Thoenig, J.-C., « L'innovation institutionnelle », *art. cit.*, p. 222.

¹²⁴ Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, *op. cit.*

¹²⁵ Lors de la prise en charge des responsabilités économiques, les municipalités ont été amenées à transformer leur mode de fonctionnement interne devenu improductif. L'amélioration de la transversalité au sein de l'administration municipale et avec ses partenaires est un exemple de création institutionnelle. Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local, une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993, 317 p. José Arocéna s'intéresse aux formes institutionnelles alternatives, mises en place lorsque les institutions existantes se révèlent incapables de répondre aux problématiques rencontrées. Arocéna, J., *Le développement par l'initiative locale*, Paris, L'Harmattan, 1986, 227 p.

¹²⁶ Powell, W., Di Maggio, P., « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », in Di Maggio, P., Powell, W., eds, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 63-82.

Cette pression peut être explicite ou informelle, mais dans tous les cas, les auteurs la qualifient de coercitive. Dans des situations d'incertitude, soit de création, soit de fonctionnement, l'isomorphisme institutionnel apparaît conférer une certaine stabilité. La dynamique à l'œuvre est dite mimétique. Enfin, une troisième source d'homogénéisation provient des corps professionnels partageant la même culture et la même socialisation au-delà de leurs institutions respectives. On évoque alors un processus normatif. Deuxièmement, la capacité de création doit être questionnée sous l'angle de la dépendance du sentier. Le changement formel suffit-il au changement institutionnel ? Il s'agit moins de questionner l'inertie d'une politique publique, c'est-à-dire son incapacité à s'adapter au nouveau contexte du champ sur lequel elle est censée agir, que d'examiner les effets de continuité entre les anciennes instances préexistantes et les nouvelles institutions d'agglomération. On cherchera donc à repérer leurs traces et leurs effets au-delà du changement structurel. Le maintien de certaines « routines » s'avère d'ailleurs parfois nécessaire au changement¹²⁷.

L'autonomisation de la nouvelle institution n'est pas un prolongement automatique de la mise en place d'une structure formelle. La création d'établissements publics de coopération intercommunale, par exemple, se borne souvent à de la « coopération cosmétique »¹²⁸. L'autonomisation doit être considérée comme le processus qui mène la nouvelle structure à fonctionner sur ses propres ressources, financières, humaines mais aussi politiques. La formalisation d'un espace politique spécifique rejoint la recherche d'un effet localité. Il s'agit moins d'observer la mise en place juridique d'une institution que les marges de manœuvre dégagées par les élus et le personnel d'encadrement.

Ces lectures, principalement issues de la littérature française sur l'action publique et sur l'institutionnalisation, confrontées aux terrains ont permis de formuler un certain nombre de questions de départ provisoires puis de les reformuler.

¹²⁷ Fouilleux, E., « Proposition pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », *art. cit.*, pp. 255-279.

¹²⁸ Plusieurs raisons peuvent expliquer ce phénomène. Par exemple les effets d'aubaines liés à la mise en place d'un nouveau programme gouvernemental. Des subventions ou dotations supplémentaires sont ainsi liées à la mise en place de structures. Mais on assiste aussi, à des phénomènes plus complexes, ou ce qu'on appelle la *re-communalisation*. Les structures intercommunales sont alors des outils pour obtenir des avantages, et non des lieux de réel investissement politique collégial. Ou tout simplement, il s'agit de structures obligatoires, ou le minimum légal n'est pas dépassé. Baraize, F., Négrier, E., *L'invention politique de l'agglomération*, *op. cit.*

2.2 Révéler l'agglomération par la transition institutionnelle

Notre démarche, articulant observations de terrain et questionnements dans une logique itérative, nous conduit à présenter l'évolution de notre questionnement¹²⁹.

Le thème de départ de cette recherche mettait en parallèle des modèles français et québécois de coopération intercommunale, afin d'en explorer les conditions de réussite, les modalités d'application, ou bien encore les effets contre-intuitifs. Au cours des années 1999 et 2000, les contextes législatifs français et québécois ont fourni un nouvel élan à cet objet de recherche. En adoptant la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, le 19 juillet 1999, la France s'est fortement engagée dans la consolidation de l'échelon supralocal, particulièrement en milieu urbain. Au Québec, la ministre des Affaires municipales, Louise Harel, a initié la refonte de l'organisation territoriale municipale des principales agglomérations urbaines de la province¹³⁰. Suite à ces réformes des structures supralocales, il ne s'agissait plus de travailler sur la comparaison des ressorts de la coopération intercommunale, puisque la création des nouvelles villes québécoises faisait largement disparaître les formes existantes de coopération intermunicipale. Par contre, l'intérêt s'est porté sur la manière dont les systèmes politiques municipaux se sont appropriés, ou non, les nouveaux dispositifs institutionnels proposés par chaque Etat. C'est à partir de cette question provisoire que l'on a commencé à explorer les deux études de cas de Rennes et du Saguenay. On s'inscrit ici dans une série de travaux français en sociologie de l'action publique, dont la démarche se caractérise par un ancrage fort dans l'empirie, avant d'en tirer d'éventuelles montées en généralité¹³¹. L'interprétation des premières données recueillies a conduit à reformuler le problème et la question de départ provisoire, à la lumière des analyses pertinentes. Ce travail nous a amené à nous concentrer sur la séquence de mise en œuvre territoriale des réformes édictées par le niveau gouvernemental supérieur. La question devient alors : quelles sont les effets politiques du passage de l'échelon municipal vers celui de l'agglomération?

En reprenant le travail de définition de l'agglomération tel que présenté précédemment, plusieurs hypothèses sont formulées. L'agglomération a été définie comme une construction politico-territoriale, articulant trois composantes : un territoire, un mode de gouvernement et une capacité d'action publique. L'institutionnalisation de l'agglomération convoque ces trois éléments jusqu'alors attachés à l'échelon municipal. Cette convocation ne se fait pas simplement sur le

¹²⁹ Chevrier, J., « La spécification de la problématique », in Gauthier, B., dir., *Recherche sociale*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 1988, pp. 51-81.

¹³⁰ La présentation détaillée de ces deux réformes fait l'objet de la section 2 du chapitre suivant.

¹³¹ Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, op. cit.

mode de la reproduction à l'identique selon une logique qu'induirait l'idée de glissement. Au contraire, l'institutionnalisation des agglomérations correspond à une transition institutionnelle durant laquelle les régularités observées seraient appelées à changer. Sur le modèle de la transition démographique, la transition institutionnelle suppose le passage d'un état stable à un autre état stabilisé. Impulsée par des réformes *ad hoc*, la création institutionnelle s'accompagne donc d'une transition dont il s'agit de déterminer les formes et les effets concrets et/ou symboliques.

Cette vision dynamique de la création institutionnelle nous conduit à questionner les trois principales composantes de l'agglomération sous l'angle du changement résultant de contraintes exogènes (les politiques institutionnelles gouvernementales) et de jeux endogènes issus de chaque configuration territoriale. Trois hypothèses sont posées.

La composante territoriale de l'agglomération concerne la désignation du périmètre de cette dernière mais aussi sa reconnaissance organisationnelle. En créant un nouveau découpage géographique, l'agglomération constitue un nouvel étiquetage du territoire. Notre hypothèse est que la transition institutionnelle s'accompagnerait d'une transformation du référent territorial du gouvernement local. La construction symbolique de ce dernier fait partie intégrale de la dynamique institutionnelle.

La création d'institutions politiques d'agglomération serait aussi l'occasion pour les élus de mobiliser certaines formes spécifiques de leurs registres politiques (conception du rôle, logiques d'affichage de soi) et de hiérarchiser certains aspects de leur travail politique (capacité de former des alliances, proximité, réseautage avec les autres paliers de gouvernement). De plus, la transition institutionnelle pourrait avoir des conséquences normatives sur le nouvel ordre stabilisé mis en place (redistribution des responsabilités politiques, arrivée de nouveaux acteurs).

Enfin, la capacité d'action publique des institutions d'agglomération étant liée à leur légitimité, c'est-à-dire à leur reconnaissance en tant que territoire politique, la légitimation de l'agglomération ne serait pas une séquence du processus d'institutionnalisation, mais un ensemble d'actions et de symboles activés tout au long de la transition institutionnelle. La mise en légitimité des agglomérations permettrait néanmoins d'envisager les signes de stabilisation clôturant la phase de transition institutionnelle.

La construction politique des agglomérations sera l'occasion de mobiliser les questions traditionnelles de la science politique au prisme du territoire. Ainsi, tout en se situant dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques, la création institutionnelle des

agglomérations convoque également la littérature sur la genèse des institutions politiques territoriales et sur les liens entre politique et territoire.

3 Méthode

La démarche méthodologique adoptée articule trois partis pris. Le premier est un ancrage fort dans l'empirie se traduisant par une démarche qualitative et la réalisation d'études de cas. Le second est celui de la comparaison internationale qui permet d'extérioriser le regard¹³², c'est-à-dire d'enrichir le questionnement en dépassant les cadres formels de chaque pays. Enfin, le regard est porté sur l'acteur à travers une grille de lecture inspirée de l'analyse stratégique.

La démarche qualitative va de paire avec l'option comparative retenue. Charles Ragin a mis en lumière deux grandes façons de faire de l'analyse comparée¹³³. La première consiste à rechercher la validation d'une hypothèse générale en la testant sur un grand nombre de cas. Elle s'inscrit dans une optique quantitative. A cette comparaison par les « variables », s'ajoute un autre type de comparaison par « les cas ». Il s'agit alors, à partir de cas comparables, de repérer les similitudes et les différences. Cette analyse de cas s'appuie sur une méthode qualitative et empirique, afin d'atteindre une compréhension fine de chacune des situations étudiées¹³⁴. Comme le rappelle Jean Blondel, la vraie raison de l'étude de cas réside dans la possibilité, grâce à ce dispositif, de saisir une situation particulière, dans sa complexité jusque dans son âme¹³⁵. C'est cette démarche qui a été retenue. A partir d'un idéal-type de l'agglomération, on questionne la réalité. L'analyse comparée est un exercice à risque. Mais les principaux écueils rejoignent ceux des sciences sociales en général : tout comme le chercheur doit toujours chercher à dépasser le sens commun, le comparatiste doit se garder d'une comparaison spontanée. Dans les deux cas, seule une construction théorique de l'objet de recherche et d'un cadre d'analyse stabilisé, permet d'assurer la scientificité de la démarche.

Plus que des états, ce sont les agglomérations urbaines qui sont mises en perspective. La dimension internationale vient en premier lieu légitimer le sujet de recherche. La prise en compte de deux expériences nationales contrastées permet de souligner un socle commun, au-delà des

¹³² Hassenteufel, P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 105-124.

¹³³ Ragin, C., *The comparative method*, Berkeley, University of California press, 1987, 185 p.

¹³⁴ Néanmoins comme le souligne Anders Lidström, la distinction entre des recherches inductives et déductives s'avère ténue dans la pratique. Lidström, A., « The comparative study of local government systems – A research agenda », *Journal of Comparative Policy Analysis : Research and practice*, vol.1, 1999, pp. 97-115.

¹³⁵ Blondel, J., « Où en est la politique comparée ? », *Revue internationale de politique comparée*, vol.1, n°1, avril 1994, pp. 5-18.

contextes institutionnels¹³⁶, et au-delà de l'argument culturaliste. On observe un mouvement similaire de reconfiguration locale. Ceci invite à rechercher les similarités qui dépassent les différences structurelles et traditionnelles entre les univers urbains européen et nord-américain. De plus, la dimension internationale permet de présenter deux contextes formels différents qui se rejoignent au moins sur deux points. Le premier réside dans l'émiettement municipal accompagné d'un discours sur la nécessaire réduction et le deuxième dans la solution envisagée, l'affirmation institutionnelle de l'échelon supralocal dans une logique de consolidation.

La dimension internationale a également des implications méthodologiques. Le questionnement s'articule autour des modes d'appropriation d'une réforme institutionnelle par une communauté territoriale. La famille de questions qui en découle se pose donc en termes d'acteurs locaux, de comportements, de mise en réseaux d'acteurs, de ressources, de stratégies d'action, de dépassement de contrainte, qui prennent place dans un système local. Ce système est en partie défini par sa structuration institutionnelle et historique, qui prend ancrage dans une histoire nationale, mais aussi dans une spécificité locale. La lunette utilisée pour observer la réalité est donc celle du système politique local, aux prises avec des outputs nationaux.

De manière complémentaire, la dimension internationale aide à dépasser systématiquement les cadres formels que chaque monographie propose¹³⁷. « Incomparables », ces derniers doivent être traduits par leur essence et par les processus qu'ils mettent en œuvre, de manière volontaire ou induite dans la communauté. Cette démarche se fait dans tout exercice monographique sociologique. La dimension internationale n'est qu'un moyen, ici, d'être plus rigoureux dans l'exercice. Il s'agit d'éviter la myopie de l'étude de cas, et au contraire de se raccrocher aux problématiques théoriques générales. Rien ne doit être « évident », « normal » : vu de l'extérieur, tout doit être compris et explicable¹³⁸. En dehors de leur actualité institutionnelle, les agglomérations de Rennes et de Saguenay représentent des réalités fortement contrastées. Cette différenciation permet de repérer des traits communs aux dynamiques d'agglomération, au-delà de ces exemples singuliers. Il s'agit ainsi de prendre la méthode « du plus différent » pour repérer des similitudes et des régularités ayant cours lors de transitions institutionnelles¹³⁹.

Pour ce faire, le regard est porté sur les acteurs participant à la transformation des cadres institutionnels. On s'insère ici dans les récentes recherches en politiques publiques, positionnant

¹³⁶ Yin, R. K., *Case study research, design and methods*, London, Sage Publications, 1994, 171 p.

¹³⁷ Mény, Y., *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne*, Paris, Domat Politique, Montchrestien, 1993, 490 p.

¹³⁸ Badie, B., Hermet, G., *Politique comparée*, Paris, Presses Universitaires de France, Thémis, 1990, 404 p.

¹³⁹ Ragin, C., *The comparative method*, Berkeley, *op. cit.*

les acteurs au centre de l'étude afin de mieux éclairer à la fois les limites du changement (retravaillé par les acteurs), et la manière dont les systèmes locaux filtrent ce changement¹⁴⁰.

La démarche de recherche est celle de la construction et de l'analyse comparative de deux cas. On y retrouve des systèmes complexes, composés d'une pluralité d'acteurs individuels ou organisationnels. C'est grâce à une démarche inspirée de l'analyse stratégique développée par Michel Crozier et Erhard Friedberg¹⁴¹ que l'on rend compte de ces différentes dynamiques. Il s'agit donc une stratégie de recherche essentiellement inductive. La description clinique des processus à l'œuvre dans les agglomérations invite à proposer de nouvelles hypothèses ou schèmes explicatifs. Il ne s'agit donc pas de confirmer ou d'infirmer une série d'hypothèses issues d'un corpus théorique. La démarche consiste à « reconstruire, de l'intérieur la logique et les propriétés d'un ordre local »¹⁴². La comparaison de plusieurs monographies permet alors de mettre en avant des faits significatifs, dépassant leurs propres contingences locales¹⁴³. En cherchant à mettre en évidence les modes de structuration, les règles du jeu dans un système d'action donné, puis à les analyser, c'est une connaissance concrète du champ qui est produite. Il s'agit de déconstruire les récits des principaux acteurs concernés, afin de mettre en lumière les différents argumentaires développés. Par ailleurs, les études de cas doivent dépasser un double écueil constitué d'une part de la dérive monographique et d'autre part de risquer de « tuer le cas »¹⁴⁴. Pour ce faire, leur arrimage avec la construction conceptuelle de l'objet est une nécessité.

¹⁴⁰ Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, op. cit.

¹⁴¹ Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, op. cit. Friedberg, E., « Déroulement et démarche d'une enquête organisationnelle », *Pour*, n° 8, 1988, pp. 103-122. Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, 404 p.

¹⁴² Friedberg, E., « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », in Pave, F., dir., *L'analyse stratégique, sa genèse, ses applications, et ses problèmes actuels*, *Colloque de Cerisy*, Paris, Seuil, 1994, p. 141.

¹⁴³ Au sujet du statut scientifique des résultats de recherche obtenus par une telle méthode inductivo-comparative, Erhard Friedberg argumente ainsi :

Ces résultats ne sont pas falsifiables et ne prouvent à strictement parler rien dans la mesure où l'on n'a jamais épuisé la gamme des situations qu'on devrait étudier et comparer. Force est donc à mon avis de reconnaître le caractère non scientifique des « faits » observés et des résultats obtenus. (...) Ces résultats sont simplement le produit d'un recueil et d'un traitement de données aussi ouvert, systématique et honnête que possible. Mais les meilleures méthodes ne permettent pas d'englober toute la réalité ou du moins d'être sûr d'en englober une partie pertinente, pas plus qu'ils n'immunisent contre les biais propres aux chercheurs, Friedberg, E., « Le raisonnement stratégique comme méthode d'analyse et comme outil d'intervention », art. cit., p. 144.

¹⁴⁴ On emprunte cette remarque à Gilles Pinson qui mobilise Glaser, B.G., Strauss, A., « La production de la théorie à partir des données », *Enquête*, n°1, 1995, pp. 183-195. Pinson, G., *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Rennes, Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique de l'université de Rennes 1, 2003, p. 32.

La grille d'entretien a été réalisée en vue de concilier la recherche d'éléments opposés. Elle devait permettre de rassembler du matériel factuel (Qui ? Quoi ? Comment ?) et cognitif (Pourquoi ? Quelle signification ?). En ce sens, les items abordés devaient être relativement précis afin de pouvoir utiliser les comptes rendus d'entretiens les uns avec les autres. Parallèlement il est toujours apparu fondamental de laisser une certaine marge de liberté aux interlocuteurs, afin que ceux-ci y trouvent suffisamment d'espace pour exprimer leur parcours, leur expérience propre, au-delà même de la fonction exercée dans le cadre des réformes municipales. Ainsi, il peut arriver que la collecte de faits soit contrecarrée par la compréhension plus large de l'interlocuteur. Cette démarche permet de rassembler un matériau riche, dense et très marqué par la spécificité du cas étudié. L'objet d'étude étant un processus en cours, il est difficile pour le chercheur de préjuger de ce qu'il devrait trouver, voire chercher sur un tel terrain. Ceci justifie pleinement un travail exploratoire¹⁴⁵. De plus, la rareté des écrits sur les institutions politiques municipales périphériques au Québec rendait nécessaire une approche cognitive de la part de l'enquêteur afin de ne pas présumer des comportements des acteurs soumis à un changement institutionnel aux allures inédites. S'est ajoutée à ces vingt-trois premiers entretiens exploratoires, une deuxième série de rencontres menée à partir du mois d'août 2001. Vingt-six entretiens ont été réalisés pour le Saguenay et vingt-huit pour Rennes. La majorité des interlocuteurs sont des élus locaux, mais on a également pris soin de rencontrer les cadres ayant participé à ces processus de transformation, ainsi que des acteurs prenant part au système local¹⁴⁶. Le travail exploratoire a montré qu'au cours des transitions institutionnelles les forces extérieures et les acteurs privés n'ont qu'un rôle marginal dans cette phase¹⁴⁷. C'est pourquoi on a retenu une

¹⁴⁵ Une première série de rencontres a été réalisée au cours de l'année 1998-1999, avec vingt-trois acteurs de la scène municipale, dans la région de Saguenay ainsi qu'à Rimouski. L'objectif était double : acquérir une meilleure connaissance du système politique saguenéen dans son ensemble et en identifier les problématiques. Ce travail exploratoire s'est déroulé à Rennes à partir des nombreuses recherches menées sur cette agglomération, notamment à travers les mémoires d'étudiants de l'institut d'études politiques de Rennes. Sur travail exploratoire : Quivy, R., Van Campenhout, L., *Manuel de recherches en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995, 287 p.

¹⁴⁶ En annexe, on trouvera la grille d'entretien ainsi qu'un récapitulatif des soixante-dix-sept entretiens menés au Québec en 1998 et 1999, 2000 et 2001 et à Rennes entre 2001 et 2004.

¹⁴⁷ Ce travail exploratoire est doublement alimenté par les premières observations de terrain et par la littérature. François Baraize et Emmanuel Négrier, dans une présentation de leur démarche de recherche sur la création de la communauté d'agglomération de Montpellier explorent différentes hypothèses de domination politique. Outre une domination de l'Etat, ils identifient une domination des élus de la ville centre ainsi qu'une domination qui serait issue des intérêts territoriaux dominants. Cette dernière serait le fait des groupes de services urbains et autres intérêts privés en lien avec la forme institutionnelle du territoire. Suite à un premier tour d'horizon, ils ne retiennent finalement pas cette piste : « Admettons la présence d'un intérêt collectif chez eux. Celui-ci demeure en réalité assez abstrait. Au concret, ses représentants, à l'échelon local, sont confrontés à de véritables contradictions politiques, économiques et territoriales. Au niveau national, ils ont été consultés de manière informelle par le Ministère, sans pouvoir exprimer une position commune stable. S'y a là une logique de domination incontestable, il est donc difficile de lui assigner un visage, même collectif ». Baraize, F., Négrier, E., « Un chemin vers le leadership », in Smith, A., Sorberts, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, op.cit., p. 192. Dans une autre perspective, Jered B. Carr et Richard C. Feiock dans une étude sur les fusions des villes-comtés aux Etats-Unis constatent également que le rôle des groupes d'intérêts privés est plus important lors de la mise sur agenda de la problématique institutionnelle (la possibilité de fusionner ou pas) que lors de la campagne référendaire qui mènera éventuellement à la mise en œuvre

approche serrée sur le noyau institutionnel sollicité par la mise en œuvre des réformes Harel et Chevènement. Néanmoins, la circonscription du système d'acteurs participant à la mise en place de l'institution d'agglomération constitue l'un des enjeux de cette recherche.

Plusieurs sources d'information permettent de compléter cette connaissance concrète des situations. Il s'agit en premier lieu des sources documentaires liées au cadre formel de ces nouvelles institutions. Elles regroupent les textes de loi créant ces nouvelles structures, ainsi que les documents afférents (débats parlementaires, rapports de commissions parlementaires, propositions des différents organismes impliqués dans cette démarche législative). En second lieu, on trouve les documents liés à la mise en œuvre de ces lois, spécifiant les conditions de création (calendriers, incitatifs, procédures) et éventuellement le contenu (mode de financement, installation matérielle, représentation politique, définition des compétences, relations avec les autres institutions territoriales) de ces institutions. L'ensemble de ce cadre formel, permet de replacer l'instrument de la politique publique dans la philosophie de la loi, la volonté politique du gouvernement, et d'envisager le cadre « officiel » dans lequel doivent fonctionner les nouvelles institutions d'agglomération. L'écart entre ce cadre formel et le fonctionnement réel est porteur d'enseignements.

Parallèlement, un travail historiographique, à partir de témoignages et/ou de la littérature, sur chaque cas, permet d'appréhender le contexte local dans lequel viennent s'inscrire ces nouvelles institutions. Cet aspect peut en partie être réalisé à travers une revue de presse locale pour les années les plus récentes¹⁴⁸. Les revues de presse sont élaborées de deux manières différentes. Pour le cas du Saguenay, l'accès aux archives électroniques de la presse régionale permet la recherche par mots clefs complémentaires¹⁴⁹. Dans le cas de Rennes Métropole, le dépouillement a été « manuel », en considérant les pages départementales, Rennes Métropole et Pays de Rennes. La revue de presse consacrée au Saguenay s'étend de 1998 à 2003, avec une attention plus particulière entre août 1999 et février 2002 c'est-à-dire de l'annonce de la réforme (septembre 2000) à la mise en place officielle de la nouvelle ville (18 février 2002). De même pour Rennes, deux périodes ont été plus marquées : le passage du district en communauté d'agglomération de juin 1999 à mars 2000 et la campagne électorale des municipales de l'automne 2000 au printemps

effective d'une telle réforme institutionnelle. Ceci illustre la difficulté de faire des intérêts privés un acteur collectif efficace. Dans ce cas, la mise à l'agenda ne comporte que peu de travail et d'enjeux, alors que la campagne référendaire représente une mobilisation collective contraignante. Carr, J., Feiock, R., « Who becomes involved in city-county consolidations ? », *State and Local Government Review*, vol. 34, n°2, 2002, pp. 78-94.

¹⁴⁸ Sur la pertinence des revues de presses pour l'étude des systèmes politiques locaux, on se réfère aux travaux de Christian Le Bart. Le Bart, C., *La Rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992, 190 p. et Le Bart, C., *Le discours politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, 124 p.

¹⁴⁹ Fusion municipale, Chicoutimi, Jonquière, La Baie, Laterrière, Larouche, MRC, Daniel Giguère, Jean Tremblay, Réjean Simard, Jean-Marie Beaulieu, Bernard Angers, transition, Stéphane Bédard, Jacques Côté.

2001. On a également examiné la « littérature grise » produite par les institutions (bulletins institutionnels, rapports sectoriels, supports de communication...). C'est particulièrement pour le cas de Rennes, où la ville centre et la structure intercommunale publient respectivement : le *Rennais* et l'*Info Métropole*. Enfin, une attention particulière a été portée sur les ressources informatiques. Les ministères et les associations d'élus et de professionnels mettent en ligne de plus en plus de documentation. On citera entre autre, le Ministère des Affaires municipales, le Ministère français de l'Intérieur, la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, ainsi que l'Association des Maires de France, l'Association des Communautés de France, l'Union des Municipalités du Québec et la Fédération Québécoise des Municipalités.

Cette thèse comporte deux parties. Cette organisation binaire vise à concilier les avantages d'une présentation monographique et analytique, en proposant une description approfondie des études de cas, sans réduire la comparaison à quelques conclusions¹⁵⁰.

Ainsi, la première partie vise à saisir le phénomène agglomération à partir de l'observation de la mise en œuvre territoriale des réformes institutionnelles. Avant d'exposer les études de cas, il importe de présenter l'émergence de la problématique de l'agglomération dans chacun des deux pays, afin de pouvoir saisir les enjeux et les valeurs des réformes adoptées ainsi que leurs modes de mise en œuvre. Ce sera l'occasion de spécifier la nature procédurale des réformes Harel et Chevènement et de clarifier les formes de territorialisation qu'elles initient (chapitre 1). Les deux monographies font ensuite l'objet d'une présentation distincte, Rennes (chapitre 2) puis Ville de Saguenay (chapitre 3). Les études de cas sont présentées sous une forme similaire afin de clarifier le contenu et l'aspect processuel de leur transition institutionnelle respective. La conclusion de cette partie reprend les principaux pivots de la comparaison.

A partir de ces premiers résultats, la seconde partie explicite la construction politique des agglomérations à travers les transitions institutionnelles. Cette montée en généralité sera l'occasion d'articuler les traits et dynamiques communs, autour des trois composantes de l'idéaltype de l'agglomération. L'institutionnalisation du territoire interpelle plus généralement l'efficacité de la nouvelle institution. Une démarche de type organisationnel nous mènera à envisager la pérennité du modèle municipal traditionnel au sein même des agglomérations consolidées (chapitre 4). Les transitions institutionnelles constituent un moment stratégique pour mettre en lumière les différents savoirs et savoir-faire des élus locaux, alors même qu'ils sont

¹⁵⁰ Ces deux risques sont présentés par Patrick Hassenteufel. Hassenteufel, P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », *art. cit.*, pp. 105-124.

confrontés à la transformation du cadre institutionnel d'exercice de leur mandat. L'institutionnalisation des agglomérations passe par une concentration et une hiérarchisation accrue des mandats politiques (chapitre 5). Enfin, le dernier chapitre est l'occasion de questionner l'action publique des nouvelles agglomérations par l'angle de leur mise en légitimité. L'autonomie des nouvelles institutions passe par la « naturalisation » d'un espace politique spécifique mais est aussi l'occasion de questionner les relations entre gouvernants et gouvernés à l'échelle territoriale (chapitre 6).

**Première partie : Saisir l'agglomération. Réformes
institutionnelles et mises en œuvre territoriales en France et
au Québec, à Rennes et au Saguenay.**

Introduction de la première partie

Cette première partie est l'occasion de saisir les différentes dimensions de l'agglomération à travers la mise en œuvre de réformes cherchant à l'institutionnaliser. Pour ce faire, on a pris le parti de revenir, dans le chapitre 1, sur les contextes nationaux dans lesquels prennent place les réformes Harel et Chevènement. La France et le Québec partagent une série d'enjeux et de défis communs liés à un haut degré de fragmentation municipale en milieu urbain. Ces deux pays choisissent clairement de s'engager dans la voie de la consolidation institutionnelle de leurs agglomérations. Pourtant, entre ces défis et ces réponses semblables, il y a deux systèmes politiques très différents. À partir de ces similitudes, il est possible d'envisager les réformes institutionnelles comme des instruments, législatifs, de l'action publique menée par ces deux États. Une approche par les instruments conduit à interroger le rapport politique/société dont ils sont porteurs¹. En ce sens, deux types de questionnements sont mobilisés. Le premier concerne la place des élus locaux dans l'élaboration de ces réformes dont l'objectif, affiché ou sous-jacent, est de transformer plus ou moins radicalement le système politique local. Le second s'attache à saisir la capacité des autorités gouvernementales à s'extraire des sentiers de dépendance créés par les dispositifs déjà en place. On cherchera notamment à voir comment la territorialisation de ces politiques institutionnelles sont conçues ou déclarées comme des innovations. Ce sera l'occasion de spécifier la nature procédurale des réformes Harel et Chevènement.

Suite à cette présentation des cadres institutionnels, les deux monographies qui suivent proposent un regard en deux temps. Le premier est porté sur la configuration politique locale telle qu'elle se présente au moment de la mise en œuvre des réformes Harel et Chevènement. Ceci conduit à prendre en compte l'histoire institutionnelle territoriale depuis une trentaine d'années pour l'agglomération rennaise et pour la municipalité régionale de comté du Fjord du Saguenay. Le second regard est porté sur la période de transition institutionnelle, c'est-à-dire entre le moment de l'annonce de l'application de la réforme et la naissance de la nouvelle institution. C'est alors l'occasion de spécifier les enjeux territoriaux, politiques et organisationnels qui accompagnent la création des institutions d'agglomération. Les monographies permettent également de décrire finement les modalités de mise en œuvre des réformes Harel et Chevènement, y compris dans les aspects minorés dans la comparaison².

¹ Lascoumes, P., Le Galès, P., « L'action publique saisie par les instruments », *art. cit.*, pp. 9-44

² Hassenteufel, P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », *art. cit.*, pp. 105-124.

Le chapitre 2 consacré à l'agglomération rennais révèle deux éléments importants. Derrière l'affichage d'un *modèle rennais* de la coopération intercommunale porté par l'équipe dirigeante du district, il existe des forces centrifuges politiques et territoriales. En acceptant que ces dernières s'institutionnalisent dans des structures syndicales, le district a court-circuité la majeure partie des contestations. Le deuxième apport de cette monographie est de montrer que la mise en œuvre de la loi Chevènement n'y est pas un véritable enjeu. Par contre, l'adoption du statut de communauté d'agglomération provoque une sorte de réaction en chaîne dont les enjeux organisationnels et de structuration du champ politique nous apparaissent plus cruciaux.

Ville de Saguenay, présentée dans le chapitre 3, est l'occasion de revenir sur la configuration territoriale de cette région métropolitaine de recensement parcourue de plusieurs oppositions, non seulement entre municipalités urbaines et rurales, nord et sud, mais aussi entre les trois pôles urbains. Les différentes réformes institutionnelles qui se sont succédées depuis les années soixante-dix n'ont pas réussi à dépasser ces clivages. La mise en œuvre de la réforme Harel représente une rupture profonde avec les expériences vécues. Cette rupture passe notamment par un dessaisissement de la transition institutionnelle des élus locaux, au profit des représentants du gouvernement. C'est également l'occasion de réinterroger le modèle politique municipal québécois.

À partir de ces premiers chapitres, il est possible de tirer quelques enseignements sur l'étude de la mise en œuvre territoriale des réformes institutionnelles, de type procédural. De plus, les expériences rennaises et saguenéennes révèlent le caractère politique de l'institutionnalisation des agglomérations et incitent à en saisir les principaux ressorts. Pour ce faire, on mobilisera dans la seconde partie les trois composantes de l'agglomération telles que définies dans l'introduction, à savoir le territoire, le travail politique et l'enjeu de la légitimité.

Chapitre 1. Les agglomérations saisies par les réformes institutionnelles

Il existe une tension continue entre les réalités urbaines et les institutions politico-administratives responsables de leur gestion. De cette discordance entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels découle une longue histoire de réformes métropolitaines. Parallèlement, le fonctionnement des institutions locales est l'objet d'une évolution législative ininterrompue contrastant avec leur stabilité territoriale¹. L'urbanisation des pays occidentaux au cours de la seconde moitié du XIXe siècle bouscule la pertinence des découpages municipaux traditionnels². Les enjeux métropolitains prennent une ampleur tout autre, lorsque après la seconde guerre mondiale, la reconstruction des pays belligérants se mêle à la naissance de l'Etat-providence. Cette double transformation conduit à associer le questionnement sur l'emprise territoriale avec des interrogations sur les modalités fonctionnelles du gouvernement urbain.

Les réformes institutionnelles urbaines prennent place dans un double contexte. Elles se situent à la croisée des enjeux socio-économiques d'une ville en changement et des défis de la gestion publique. En ce sens, elles sont structurées par les dynamiques urbaines globales mais aussi par chaque modèle de gouvernement local. Ces réformes institutionnelles se fondent sur une conception du changement social³. L'institutionnalisation des agglomérations consiste pour l'Etat à adapter l'organisation politico-administrative locale aux transformations des formes urbaines. Ainsi, comme le montre Bernard Jouve, à la similarité des diagnostics urbains répond un certain mimétisme institutionnel. Ses travaux sur les « innovations institutionnelles métropolitaines »

¹ Ce constat est réalisé par Ian Barlow lors de son étude comparative des réformes métropolitaines de Londres, Manchester, Melbourne, Toronto et San Francisco. Cette similarité lui permet d'ancrer la comparaison de ces métropoles. Barlow, I. M., *Metropolitan government*, London, Routledge, 1991, 346 p.

² Dans les pays anglo-saxons, ces découpages sont hérités du maillage paroissial. Sur le continent européen, ce dernier est refondé par l'administration napoléonienne. Vandelli, L., *Pouvoirs locaux*, Paris, Economica, 1991, 225 p.

³ Albert Mabileau souligne l'inscription de chaque politique publique dans une conception du changement social spécifique. Son étude de la décentralisation française du début des années quatre-vingt le conduit à l'inscrire dans un triple contexte. Les lois de 1982 et 1983 relèvent d'une reconnaissance des pratiques existantes, d'une adaptation des institutions aux changements économiques et sociaux ainsi que d'une volonté d'anticipation des transformations sociétales. Mabileau, A., « Les génies invisibles du local. Faux semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol.47, n°3-4, 1997, pp. 340-376. L'attention portée sur les conceptions du changement social rejoint en partie les questionnements sur la nature même du changement formulés par Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel et présentés dans le chapitre précédent. Fontaine, J., Hassenteufel, P., « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour sur le terrain et refroidissement théorique », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, op. cit., pp. 9-29.

révèlent le caractère peu original des dispositifs mis en place dans les principales métropoles européennes⁴.

Les gouvernements français et québécois ont initié d'importantes réformes métropolitaines au tournant des années deux mille. Leur comparaison rend compte de la similitude des diagnostics sur lesquels elles se fondent. Au-delà du degré de consolidation qu'elles institutionnalisent, ces réformes se rejoignent dans les résultats attendus. Considérant ce double socle commun, la spécificité de ces politiques publiques doit être recherchée dans le contenu comme dans le processus qui les composent. Cette double précaution permet d'éviter la convergence comme clef explicative. Deux angles ont été retenus pour présenter les réformes Harel et Chevènement. Le premier comprend leur contexte d'émergence, mêlant spécificité politique nationale et problématique urbaine (1). Le second angle inscrit ces politiques dans leurs histoires et traditions institutionnelles respectives afin de saisir le *momentum* de leur création et les choix institutionnels réalisés par les équipes gouvernantes (2).

1 Enjeux d'agglomération et action publique locale

Les réformes institutionnelles des agglomérations s'inscrivent dans leur double contexte politico-administratif et urbain. Sans postuler *a priori* une dépendance au sentier, il importe de questionner tout changement en le situant dans la continuité institutionnelle. Les systèmes politiques sont ici considérés comme des héritages politiques et culturels propres à chaque Etat, dont les institutions locales font intégralement partie (1.1). Outre ce cadre formel, l'affirmation de la forme agglomération urbaine interpelle les formes d'action publique qui y prennent place (1.2). La mise en lumière de ces environnements spécifiques sert de fondation à l'exercice comparatif.

⁴ A travers les études détaillées des dispositifs de gouvernance métropolitaine et de gestion des déplacements urbains, Bernard Jouve et ses collègues montrent la faible différenciation des expériences européennes. Jouve, B., dir., *Les politiques de déplacement en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, 2003, 191 p. Il est par ailleurs nécessaire de souligner qu'il n'existe pas partout de formalisation de l'échelon métropolitain. A titre d'exemple, la régulation métropolitaine de capitales comme Dublin ou Helsinki est laissée au soin d'organes sectoriels de coopération entre les municipalités locales, suivant le modèle de la fragmentation. Haila, A., Le Galès, P., « Cities, States and the making of metropolitan governance. Combining the maintenance of welfare state and the competitiveness of Finland : the contradictions of urban governance in Helsinki », Paper for the 30th ECPR joint session, 23-27 march, 2002, 42 p. Marshall, A., « European regional policy and urban governance: assessing Dublin's Experience », Paper for the 30th ECPR joint session, 23-27 march, 2002, 27 p.

1.1 Des contextes politiques spécifiques

La France et le Québec partagent une partie de leur histoire politique. Cependant la colonisation britannique a fortement influencé le système juridique québécois, dans sa pratique et dans sa philosophie⁵. Plus généralement, le modèle unitaire et centralisateur si caractéristique de la France⁶ s'oppose au fédéralisme canadien. Ces deux philosophies de la gestion des affaires locales (1.1.1) se matérialisent dans une affirmation différenciée de l'autonomie municipale (1.1.2).

1.1.1 De l'esprit des municipalités locales

La connaissance du statut juridique des municipalités locales permet d'en comprendre la place et les marges de manœuvre. Néanmoins, une approche uniquement constitutionnelle échouerait à saisir le poids réel de ces collectivités dans leur appareillage gouvernemental respectif. Il convient de la compléter par une réflexion politique. L'association de ces deux angles permet de saisir plus précisément la place de l'échelon municipal dans chaque cadre national.

Les deux systèmes étudiés divergent radicalement dans leur conception municipale⁷. Alors que les communes françaises bénéficient d'un statut constitutionnel reconnaissant leur importance

⁵ Sous le régime français (1627-1763) le territoire est l'objet d'un maillage paroissial. Les autorités locales se structurent à partir des assemblées de paroissiens élus, sous la présidence du prêtre, en tant que conseils de fabrique. Ce découpage ecclésiastique a par la suite servi de base pour les nouvelles autorités publiques. Selon le modèle royal français, les principales fonctions publiques, la police, la justice ainsi que la voirie sont centralisées à Québec. Sous le régime anglais (1763-1867) les nouvelles autorités tentent à leur tour d'instaurer un mode de fonctionnement familier : le *self government* à la britannique. Baccigalupo, A., *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*. Montréal, Editions d'ARC, 1984, 1116 p. Les immigrants en provenance des colonies américaines réclament la possibilité de se doter d'institutions municipales, même si ces dernières servent surtout à mettre en œuvre les décisions prises par le Parlement. Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, Montréal, UQAM, département d'études urbaines, 1986, 88 p. C'est à partir du régime de la confédération (1867) qui entérine la distinction du Haut-Canada anglais et du Bas-Canada français, que les autorités municipales acquièrent leur forme moderne en se renforçant peu à peu. Le premier code municipal est élaboré en 1871 et dès 1896, une loi spécifique prend en compte les corporations de ville. Cet « acte des clauses générales des corporations de ville » est transformé au début du siècle (1903) en « loi des cités et villes » puis amendée en 1922. Cette nouvelle version fixe précisément les conditions d'exercice de l'administration municipale.

⁶ Vincent Hoffman Martinot rappelle que malgré la décentralisation mise en œuvre au début des années quatre-vingt, la France reste l'un des pays les plus centralisés du monde. L'appareil administratif et fiscal illustre particulièrement cette sur-importance de l'Etat central. Hoffman Martinot, V., « The French republic, one and indivisible? », paper presented at the conference *Reforming local government : closing the gap between democracy and efficiency*, 26-27 September, University of Stuttgart, Institute for social sciences, 2002.

⁷ L'un et l'autre des cas s'éloignent conjointement du modèle états-unien de l'autonomie municipale. Eric Champagne rappelle que ce principe est à la source de la fragmentation et de la complexité institutionnelle que l'on trouve dans les régions métropolitaines. Les Etats interviennent peu dans la régulation de ce champ. Champagne, E., *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines*, thèse présentée pour l'obtention du doctorat en Etudes urbaines, programme INRS-UCS /UQAM, 2002, 312 p.

constitutive de l'Etat français, leurs homologues québécoises n'ont que le statut de créatures du gouvernement provincial dénué de protection juridique.

La constitution française de 1958 reconnaît toutes les municipalités comme des collectivités territoriales. Cette égalité de traitement a été consolidée par les lois de décentralisation de 1982 et 1983⁸. Paradoxalement, cette égalité juridique a révélé le clivage urbain/rural qui parcourt les plus de trente-six mille communes de France. Dénuées de moyens, les petites municipalités sont restées dans un mode opératoire où l'Etat, à travers l'autorité préfectorale et ses services déconcentrés sont omniprésents, alors que les villes ont pu se saisir des marges de manœuvre qui leur étaient offertes⁹. Cette reconnaissance constitutionnelle rappelle également l'étroite relation qu'entretiennent les collectivités locales et l'Etat nation à l'européenne. Tout au long de la construction de l'Etat moderne, les autorités centrales ont à la fois pris soin d'organiser l'administration locale comme un relais de consolidation tout en évitant la constitution de lieux de contestation¹⁰.

Les municipalités canadiennes sont, selon l'expression consacrée, des *créatures du gouvernement* dans l'ensemble des dix provinces. L'Acte de l'Amérique du Nord Britannique de 1867, concède aux provinces le droit de déterminer la forme, les compétences et le nombre des structures municipales¹¹. Dénuées de reconnaissance constitutionnelle, les municipalités sont entièrement

⁸ La décentralisation en France regroupe deux lois principales votées à un an d'intervalle : la première promulguée le 2 mars 1982 concerne les principes d'organisation et énonce le principe de libre administration. La seconde votée le 17 janvier 1983 précise la redistribution des compétences. Cette reconnaissance constitutionnelle interdit toute suppression unilatérale des municipalités. Néanmoins l'article 72 restreint l'activité des collectivités locales au domaine administratif. La réforme constitutionnelle initiée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin en 2002 vise à élargir cette capacité d'action aux champs réglementaires et normatifs. Par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le gouvernement déclare vouloir faire émerger une « République des proximités », c'est-à-dire favorisant le rapprochement de la décision du citoyen. Pour cela, un certain nombre de compétences sont clarifiées, les référendums locaux sont facilités, et le droit à l'expérimentation est inscrit dans la constitution. En rendant constitutionnel le caractère décentralisé de l'organisation de l'Etat, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin offre une garantie à l'action publique locale, tant en droit qu'en financement. Cet acte II de la décentralisation est conclu par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoit et encadre le transfert de compétences et de moyens financiers et humains vers les communes, les communautés, les départements et les régions.

⁹ Mabileau, A., « Les génies invisibles du local », *art. cit.*, pp. 340-375.

¹⁰ Olivier Borraz insiste sur cette instrumentalisation des municipalités lors de la construction étatique. Il ajoute également le rôle important des autorités locales dans le fonctionnement de l'Etat providence particulièrement comme source d'innovation en matière sociale, sanitaire et économique. Sur ce point, le cas français diffère du Québec, où l'Etat-providence est marqué par un rapatriement des compétences sociales, dans un premier temps à l'échelon provincial avant d'être régionalisées par la suite. Borraz, O., « L'évolution des modalités du gouvernement municipal », Atelier transversal du PUCA, *Peut-on gouverner les villes modernes ?*, 17 décembre 2003.

¹¹ Ce principe est édicté à l'article 92.8 de l'Acte. Engin Isin rappelle qu'historiquement le maillage municipal est imposé par les autorités supérieures qui se réservent le droit de nommer des responsables locaux en cas de défaillance du système local. De plus, l'idée d'une gestion locale n'est pas le fruit de revendications populaires, mais d'une réflexion menée par les juristes britanniques. Selon lui, l'absence de protection constitutionnelle rejoint les deux caractéristiques des municipalités canadiennes. D'une part, puisqu'elles dérivent du bon plaisir de la Province,

soumises aux autorités provinciales, y compris dans leur droit à exister¹². Leur organisation ainsi que leur fonctionnement font l'objet de lois générales plus ou moins nombreuses selon les provinces¹³. De plus, selon leur taille et leur histoire, les municipalités québécoises sont régies par trois codes différents : des chartes spécifiques, la Loi sur les Cités et Villes et le Code municipal¹⁴. La province pratique une législation et une relation asymétrique avec elles.

Pourtant, la municipalité, où qu'elle se trouve, est considérée comme « la cellule de base de toutes les démocraties »¹⁵. Incarnant la proximité entre citoyens et administration, elle est censée assurer l'adéquation entre les besoins et les intérêts des premiers et les réponses offertes par la seconde. Dans une vision traditionnelle, ce premier palier est celui de la communauté, du consensus et de l'apolitisme¹⁶. Néanmoins selon les pays, certaines différences de conceptions sont repérables et influent sur les attentes et les pratiques attribuées aux municipalités. Le local fait ainsi l'objet de plusieurs approches. La figure 2 résume les grands idéaux-types qui servent à théoriser le monde municipal.

elles ne correspondent à aucune forme de contrat passé entre les habitants d'une même localité ; d'autre part, l'autorité municipale dérive de celle du gouvernement provincial. Isin, E., *Cities without citizens*, Montréal, Black Rose Books, 1992, 235 p. Ainsi, comme le soulignent Richard et Susan Tindal, les municipalités canadiennes ne sont pas compatibles avec l'idée d'un gouvernement municipal considéré comme une émanation de la communauté. Tindal, C.R., Tindal, S., *Local government in Canada*. Scarborough, Neslon Thomson learning, 2000, 396 p.

¹² Suite à la réforme Harel, certaines municipalités antifusionnistes ont contesté la validité juridique d'une telle obligation de fusion. Par son jugement la Cour supérieure a réaffirmé ce principe avec force. Baudoin, L. I., « Philosophie politique et le droit : des domaines distincts, La cour d'appel et les fusions municipales », *Le journal du Barreau*, vol. 30, n°20, 2001. Au début des années quatre-vingt-dix, l'Union des municipalités du Québec a adopté une charte des collectivités locales cherchant à encadrer les relations municipales-provinciales. Cette démarche cherchait à assurer aux municipalités une reconnaissance minimale par le gouvernement québécois afin d'encadrer d'éventuelles réformes initiées par ce dernier. Andrew, C., « La vie municipale régionale », in *L'année politique au Québec 1990-1991*, Presses de l'Université de Montréal, 1991.

¹³ Au Québec, le monde municipal est régi à partir d'une quarantaine de lois alors qu'en Ontario on en dénombre cent cinquante. Collin, J.-P., Leveillé, J., *L'organisation municipale au Canada*, Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), 2003, 45 p.

¹⁴ Cette diversité de reconnaissance juridique est principalement fondée sur le caractère urbain ou rural des municipalités. De même les élus reprennent ce critère distinctif pour se regrouper dans l'une des deux associations d'élus : l'Union des municipalités du Québec (UMQ) est dominée par les élus urbains, alors que la Fédération des municipalités du Québec (FMQ), ancienne union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) représente essentiellement le monde rural.

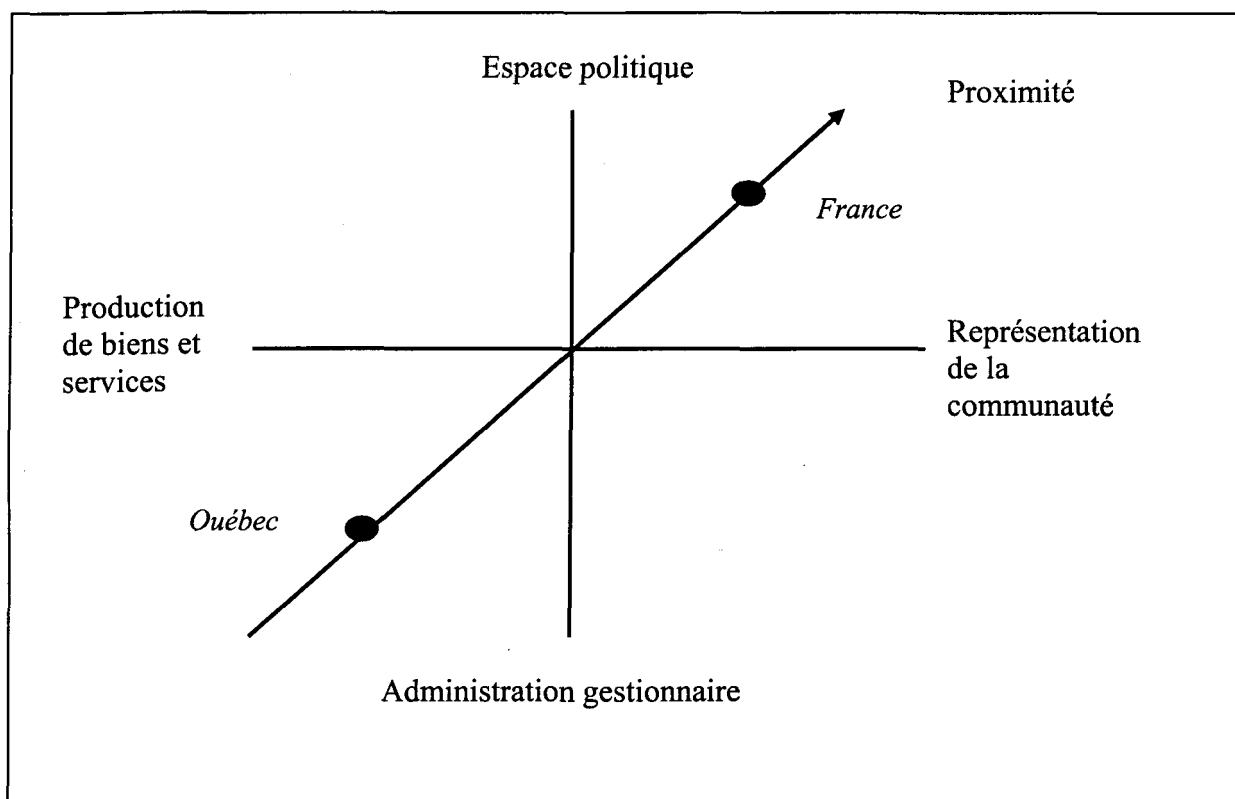
¹⁵ Vandelli, L., « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, 2000, pp. 5-17.

¹⁶ C'est particulièrement le cas au Québec dans la rhétorique des élus locaux, mais cela l'est aussi en France, spécifiquement en milieu rural. Becquart-Leclercq, J., « Légitimité et pouvoir local », *Revue française de science politique*, vol. 27, n°2, 1977, pp. 228-258. La politique est considérée comme un interférant dans la relation de proximité que doit entretenir l' élu avec ses concitoyens. L'apolitisme n'exclut pas l'appartenance à un parti politique. Il est davantage lié à la capacité d'arbitrage de l' élu et à son éloignement des pratiques de clientélisme. Ces deux légitimités coexistent. La politisation du municipal est combattue depuis la fin du XIXe siècle au Canada, au moment où les réformistes, essentiellement des gens d'affaire, réussissent à minorer le rôle des élus dans les municipalités au profit d'administrateurs professionnels. La gestion municipale relève selon eux de la sphère administrative et technique. La production de services est considérée sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience et non comme un domaine légitime de la politique. Cette technicisation des affaires municipales répond aux transformations physiques et démographiques des villes canadiennes au tournant du XXe siècle. Plunkett, T.J., Betts, G.M., *The management of Canadian urban government*, Kingston, Queen's University, 1978, 304 p.

Deux grandes conceptions des municipalités coexistent¹⁷. Soit elles sont considérées comme des pourvoyeuses de biens et services à la propriété ou au citoyen, comme c'est le cas au Canada. Soit elles sont perçues comme des entités représentant leur communauté, dont les interventions sociales et économiques sont principalement liées à l'émergence de l'Etat-providence¹⁸.

Afin d'affiner la distinction entre les communes françaises et les municipalités québécoises, on a considéré leur degré de politisation. Ce palier institutionnel est essentiellement envisagé comme une administration guidée par la performance de la production de biens et services publics ou au contraire comme le premier espace public définissant un certain bien commun, guidé par des principes et des valeurs politiques. Cette ligne de partage existe au sein de chaque pays étudié. En effet, si toute administration municipale est confrontée à la contrainte gestionnaire, l'action publique locale réfère aussi à des choix politiques. L'ouverture des champs de compétences correspond à une augmentation de la production de biens et services, mais aussi à la sélection de ces derniers.

Figure 2 : Idéaux-types des municipalités en France et au Québec



¹⁷ Tindal, R., Tindal, S., *Local government*, op. cit.

¹⁸ Mabileau, A., *Le système local en France*, op. cit.

Sur ce double axe, on a placé les municipalités québécoises et françaises. Les premières sont considérées comme étant surtout des instances productrices de biens et services, dont la rationalité est principalement gestionnaire. Enfermées dans un cadre rigide de compétences, la stratégie municipale tend à administrer au mieux les activités obligatoires ou facultatives, tout en « ménageant » la ressource financière retirée de la fiscalité foncière locale¹⁹. Ainsi, le palier municipal québécois est avant tout considéré comme une administration de gestion, dont l'absence de politisation garantit un meilleur fonctionnement²⁰. Les municipalités françaises se situent de l'autre côté de cet axe. Leur principale raison d'être est la représentation de la communauté, conduisant à la politisation du fonctionnement et des enjeux municipaux, à laquelle les appareils partisans nationaux participent ou non. Cette opposition idéale typique des municipalités françaises et québécoises ne doit pas masquer la complexité des situations concrètes ainsi que les évolutions en cours. Néanmoins, cette représentation schématique a le mérite de contextualiser les réformes institutionnelles.

Les deux systèmes se ressemblent pourtant indéniablement dans le rôle de première ligne confié aux municipalités²¹. En France comme au Québec, la commune constitue un interlocuteur privilégié du citoyen qui interpelle la gestion publique. En cela la « proximité » est non seulement géographique découlant d'une circonscription territoriale étroite, mais aussi sociale et institutionnelle²².

Ces conceptions juridiques et politiques générales se traduisent dans les statuts et les compétences précises des municipalités. Les réformes métropolitaines étudiées ont pour effet de refonder le maillage et/ou le fonctionnement municipal en milieu urbain. Ces transformations initiées par les gouvernements centraux se confrontent au degré d'autonomie de ces entités locales.

¹⁹ L'action conjointe des gouvernements provinciaux et de l'auto-perception des municipalités les confortent et les incitent à s'affirmer comme des administrations locales. Collin, J.-P., Léveillé, J., *L'organisation municipale au Canada, op. cit.*

²⁰ A la fin du XIXe et au début du XXe, les grandes villes des États-Unis et du Canada sont touchées par le courant réformiste municipal. Le *management system* naît ainsi de cette mise au pas administrative des villes. Elles adoptent un fonctionnement inspiré du secteur privé, où un directeur général (*manager*) gère la ville tout en rendant des comptes à un conseil municipal élu, remplissant le rôle de conseil d'administration. Ce système existe toujours au Canada, sous le nom de *weak mayor system*. Ce n'est pourtant pas ce que l'on trouve dans les villes moyennes du Québec, où le maire détient un rôle majeur dans la gestion de sa collectivité. Alain Baccigalupo explique cette dérive du système managérial américain par la présence au Québec d'autres influences gestionnaires, spécialement anglaise et française. Les municipalités québécoises partagent avec leurs consœurs françaises une séparation floue des fonctions politiques et administratives. Pour autant, de ce mouvement réformiste, il persiste une méfiance envers la politisation du système municipal. Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises. Une perspective comparative*. Montréal, Éditions d'ARC, 1990, 568 p.

²¹ Vandelli, L., « La cellule de base de toutes les démocraties », *art. cit.* p. 7.

²² On discutera dans le chapitre 6, l'usage de la « proximité » dans la rhétorique des élus locaux.

1.1.2 De l'autonomie du monde municipal

De la conception constitutionnelle des municipalités locales, découle leur degré d'autonomie au sein du système politique général. En s'inspirant des travaux de Gordon Clark, Michael Goldsmith définit l'autonomie locale à partir de deux formes de pouvoir²³. Primordial, le *pouvoir d'initiation* traduit la capacité de produire des actions légales. Ce critère permet d'englober les collectivités de compétence générale aussi bien que celles régies par le principe de l'*ultra vires* anglo-saxon. Le *pouvoir d'immunité* correspond quant à lui à la capacité d'agir indépendamment d'un tiers, dans le cadre des limites imposées par leur pouvoir d'initiative. Il sert à identifier des formes de tutelle ou de contrôle *a priori*. Cette grille de lecture permet d'aborder conjointement les modes de gouvernements municipaux français et québécois. Pour l'utiliser, on a associé deux indicateurs à chaque critère. Le pouvoir d'initiation recouvre à la fois le droit d'agir, c'est-à-dire la compétence, mais aussi les moyens de mener l'action. L'immunité est utilisée dans un sens élargi. Au-delà des formes explicites de tutelle, l'immunité est aussi fonction de la reconnaissance d'un espace politique autonome. En cela, on rejoint les enseignements d'Yves Mény selon qui : « il faut d'abord rechercher l'autonomie des acteurs infranationaux, dans leur capacité politique à mobiliser les instruments et les ressources dont ils sont pourvus »²⁴.

Le pouvoir d'initiation

Elaborer une comparaison systématique des compétences municipales s'avère être une véritable gageure. La dénomination de ces dernières varie considérablement d'un pays à l'autre et la description est d'autant plus difficile que la plupart des compétences fait l'objet d'un partage entre différents paliers de gouvernement. Un tableau comparatif exhaustif se heurte inévitablement à la complexité de chaque système politique ainsi qu'à l'incomparabilité d'éléments de contenu ou de procédure de l'action municipale. C'est pourquoi, il apparaît plus prudent et surtout plus utile d'aborder les champs de compétences par les tendances qui les structurent plutôt que par leur désignation réglementaire²⁵.

²³ Clark, G., « A theory of local autonomy », *Annals of association of American Geographers*, 74, 1984, pp. 195-200. Goldsmith, M., « Autonomy and city limits », in Judge, D., Stocker, G., Wolman, H., dir., *Theories of urban politics*, op. cit., pp. 228-252. Généralement, trois critères sont utilisés pour déterminer le degré d'autonomie des instances locales : leurs secteurs d'intervention, leur capacité décisionnelle et leur accès au pouvoir central. Ils recoupent les pouvoirs d'initiation et d'immunité proposés par Mike Goldsmith.

²⁴ Mény, Y., *Politique comparée*, op. cit., p. 427.

²⁵ En cela on s'inspire des travaux de Dominique Lorrain sur les transformations de l'action publique municipale, dont la démarche vise à enrichir la réflexion sur la modernisation de la vie politique via l'angle local. Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, 1991, pp. 461-484.

Les municipalités françaises et québécoises partagent un socle commun de compétences dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Chargées de la planification territoriale, elles ont la charge des principaux services urbains et des infrastructures publiques, dont l'habitat, le logement social, les déplacements ou encore la gestion de l'eau et des déchets. Néanmoins plusieurs différences essentielles séparent les deux modèles municipaux.

Le cœur de l'activité municipale québécoise consiste à fournir les services de base énoncés dans les lois²⁶. Les municipalités sont souvent considérées par les paliers supérieurs comme des réserves financières importantes offrant un levier d'action pour les équipes nationales. Le gouvernement québécois s'est ainsi largement appuyé sur elles au début des années quatre-vingt au plus fort de la récession économique²⁷, sans enclencher de mouvement d'ampleur de décentralisation, malgré plusieurs affichages politiques²⁸. Ce n'est que récemment qu'elles ont investi les domaines connexes tels que les loisirs et la culture.

Le code général des collectivités territoriales français offre au conseil municipal la capacité juridique d'intervenir sur toute question ayant pour cadre le territoire de la commune. Cette compétence générale permet potentiellement aux municipalités d'être un lieu d'innovation publique. Les grandes villes françaises se sont saisies de cette liberté d'intervention depuis la fin des années soixante-dix. Pour autant, l'action municipale est contrainte par le système de partage des compétences qui régissent les relations entre municipalités, département, région et Etat²⁹.

²⁶ Au respect du principe de l'*ultra vires*, s'ajoute un contexte institutionnel marqué par la fragmentation sectorielle issue des différentes vagues de déconcentration ministérielle. Marc-Urbain Proulx a mis en évidence la logique de déconcentration administrative régionalisée qui a guidé l'organisation de l'Etat depuis les années soixante. Les paliers fédéral et provincial ont adopté une logique sectorielle, menant à l'accumulation de découpages régionaux. Le paysage institutionnel québécois se caractérise par son aspect doublement éclaté, sectoriellement et territorialement. Proulx, M.-U., « La décentralisation comme politique régionale », *art. cit.*, pp. 41-62. En 1986, une commission d'étude sur les municipalités, sous la présidence de Jacques Parizeau proposait dans son rapport final cent deux recommandations. La dernière d'entre elles consistait à doter les municipalités de la compétence générale, en retournant le principe de l'*ultra vires* : ainsi tout ce qui n'est pas explicitement interdit aurait été permis. Parizeau, J., *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*. Montréal, Union des municipalités du Québec, 1988, 292 p. Cette recommandation n'a jamais été suivie d'effet.

²⁷ Robert Petrelli évoque l'important rôle financier joué par les municipalités dans le programme gouvernemental « Corvée-habitation » subventionnant l'accès à la propriété. Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, *op. cit.* Son panorama des pratiques municipales l'amène à distinguer trois catégories de municipalités. Celles qui se limitent à offrir les services de bases obligatoires, celles qui collaborent avec le gouvernement et enfin celles qui investissent dans leur propre développement. Cette dernière catégorie n'en regroupe qu'une très faible minorité.

²⁸ Au Québec, la décentralisation entretient des liens étroits avec la cause souverainiste. Le Parti québécois envisage la politique institutionnelle territoriale dans l'optique l'indépendance nationale. Ainsi, il ne s'agit pas seulement d'organiser le système public provincial, mais de doter le futur Etat d'une armature institutionnelle prête à recevoir les compétences rapatriées du palier fédéral.

²⁹ La loi du 7 janvier 1983 affiche le principe de bloc de compétences autonomes pour chaque palier territorial. Malgré cette référence législative, la pratique n'a jamais supprimé les compétences partagées entre les trois échelons de collectivités, ainsi qu'avec l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Verpeaux, M., « Le cadre législatif

Outre ces cadres généraux, c'est au sein de chaque champ de compétences que les deux systèmes diffèrent. Les municipalités québécoises s'impliquent essentiellement dans les investissements d'infrastructures. En France, les municipalités urbaines sont davantage portées à l'intégration des trois dimensions identifiées par Dominique Lorrain. Selon lui les mairies peuvent être considérées comme des triathlons arrimant les dimensions politique, productive et territoriale. Elles concilient la production de biens et services multiples en fonction de leur besoins et ressources locales dans une perspective intégrée construite et représentée par le politique. Néanmoins, il importe ici de souligner le biais produit par l'intérêt mineur que la recherche québécoise a montré pour le monde local. Ainsi, la connaissance produite sur le monde municipal a tendance à minorer la dimension politique, privilégiant l'entrée financière et amplifiant l'image de réserve fiscale des municipalités³⁰.

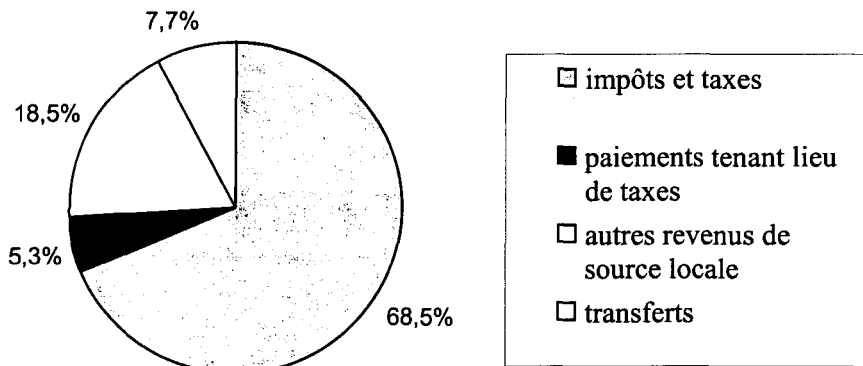
La capacité d'initiation est également liée à la maîtrise des ressources financières. Outre leur importance quantitative, leur disponibilité permet de relier la problématique de la gestion municipale à celle des relations intergouvernementales. Dans les deux systèmes, la fiscalité municipale est aussi cruciale que difficile à réformer. Au Québec les principes de la fiscalité municipale ont été refondés en 1980, sur l'initiative du gouvernement provincial. L'instauration d'un nouveau partage des ressources entre ces deux paliers visait à mettre en place un modèle *d'autonomie administrative et fiscale*³¹. Au premier abord, les municipalités québécoises semblent plus autonomes que leurs homologues françaises. Toutefois, deux nuances doivent être apportées. D'une part, cette autonomie se fait au prix d'une dépendance vis-à-vis des recettes locales, principalement subordonnée à la richesse foncière comme l'illustre la figure 3. Lorsque les municipalités ont obtenu la maîtrise de l'impôt foncier, la richesse foncière était en pleine croissance faisant des années quatre-vingt l'âge d'or des finances locales. La nouvelle autonomie fiscale est perçue comme le moyen de défense contre l'ingérence gouvernementale dans les affaires municipales. Ce gain est depuis lors continuellement défendu par le monde municipal³². D'autre part, les dotations gouvernementales sont principalement de nature conditionnelle.

depuis 1982 », in Bonnard, M., dir., *Les collectivités locales en France*, Paris, La documentation française, 2002, pp. 12-19.

³⁰ Mis à part les villes de Québec et de Montréal, les processus et les produits de l'action publique municipale dans les villes moyennes sont largement marginalisés par le monde universitaire.

³¹ C'est en 1979 que le gouvernement, en confisquant pratiquement toutes les recettes fiscales des commissions scolaires désormais financées directement par la province, a laissé la quasi-totalité du potentiel fiscal local aux municipalités. En contrepartie, le gouvernement a réduit ses subventions inconditionnelles, préférant les subventions conditionnelles. Prevost, P., *La gestion municipale au Québec*, Montréal, Gaëtan Morin, 1999, 194 p.

³² Soit contre une récupération par le palier provincial d'une part de l'assiette fiscale, soit contre la décentralisation de certaines compétences sans compensation financière. Ce fut particulièrement le cas en 1990-1991, lors de la réforme du partage de l'assiette fiscale entre le municipal et le scolaire. Pour le gouvernement libéral, il s'agissait de réduire les subventions scolaires en lui ouvrant le champ foncier fiscal local. Parallèlement, une réflexion est

Figure 3 : Répartition des revenus municipaux québécois (2001)

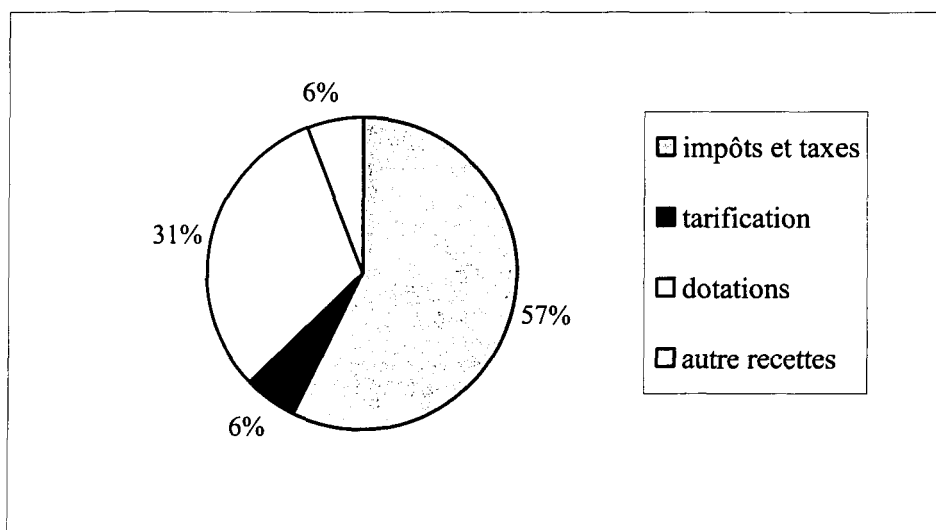
Source : inspiré de MAM, *Exercice financier 2001*, ministère des Affaires municipales, janvier 2003, www.mamsl.gouv.qc.ca

Les municipalités françaises ne partagent pas cette structure financière. Si les quatre taxes locales sont importantes, elles sont loin d'occuper une telle proportion³³. Les autres recettes proviennent des fonds publics et se répartissent entre la dotation globale de fonctionnement, la dotation d'aménagement, la dotation globale d'équipement et les dotations budgétaires. Néanmoins, les observateurs s'entendent pour statuer qu'au total « l'autonomie financière des collectivités locales françaises apparaît étendue, effective, fortement étayée par la décentralisation et garantie par le poids politique dont disposent les élus locaux au sein de la représentation nationale »³⁴.

entamée pour confier de nouvelles responsabilités au palier municipal, particulièrement dans les champs du transports en commun et de la voirie. Le monde municipal, l'Union des municipalités du Québec en tête, affronte le gouvernement pendant plusieurs mois avant d'obtenir quelques gains, dont le retrait de l'entretien des ponts dans la compétence voirie. Andrew, C., « La vie municipale régionale », in *L'année politique au Québec 1991-1992*, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

³³ Les « quatre vieilles » regroupent la taxe d'habitation sur l'occupation des locaux ; la taxe foncière sur les propriétés bâties payées par les propriétaires selon un taux voté par la collectivité ; la taxe foncière sur les propriétés non bâties payées par les propriétaires de terrains nus ; la taxe professionnelle calculée sur la valeur locative des immobilisations corporelles ainsi que sur 18% des salaires. Cette part sur les salaires, équivalente à un tiers des bases, est progressivement supprimée sur cinq ans par la loi de finance de 1999.

³⁴ Gilbert, G., « L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ? » in CDC, dir., *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, Paris, Editions de l'Aube, p. 159.

Figure 4 : Répartition des revenus municipaux français (2002)

Source : DGCL, *Les finances des communes de plus de 10 000 habitants en 2002*, www.dgcl.interieur.gouv.fr

Le pouvoir d'initiation revêt des formes différentes en France et au Québec. Si les champs de compétences sont relativement ouverts à l'initiative des municipalités les plus dynamiques, le potentiel fiscal des collectivités françaises est plus diversifié que celui de leurs homologues québécoises. Néanmoins, l'implication financière de l'Etat français est considérée comme un moyen de faire perdurer le pilotage de l'action publique tout en abandonnant certaines formes directes de contrôle³⁵.

Le pouvoir d'immunité

La présentation du pouvoir d'immunité vise à questionner la liberté d'action des instances municipales. Cette dernière est fonction d'éventuels mécanismes de tutelle ainsi que de l'existence et de la reconnaissance politique de ce palier. Au Québec, les mesures de décentralisation de la fin des années soixante-dix et du début des années quatre-vingt incluent un relâchement des modalités de tutelle administrative³⁶. Il existe néanmoins une commission

³⁵ Le Lidec, P., « La seconde étape de la décentralisation en France : une mise en perspective critique », *Mouvements*, n°26, mars-avril, 2003, pp. 96-101.

³⁶ L'article 409 de la *Loi sur les cités et villes* est abrogé privant le gouvernement de son pouvoir de désaveu. En 1984, la *Loi sur les approbations administratives* permet d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux municipalités. Ces dernières ne sont plus soumises à la double approbation du ministère des Affaires municipales et de la Commission municipale en matière financière. Seul l'avis du ministre est requis. De plus, nombres d'actes à conséquences financières ne requièrent plus cette caution provinciale. Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, op. cit.

municipale qui œuvre comme cour des comptes et comme tribunal administratif³⁷. Le contrôle étatique revêt les formes normatives et législatives qui encadrent fermement la nature des politiques municipales. En France, la décentralisation a supprimé le dispositif de tutelle *a priori*. Ce contrôle de légalité prenait des airs de contrôle d'opportunité³⁸. Néanmoins, la multiplication des partenariats publics donne un autre aspect de la réalité. Malgré l'absence de tutelle juridique d'une collectivité sur une autre, il existe des ascendances marquées, relevant par exemple des arbitrages politiques. Ces effets induits de la décentralisation participent de la « dynamique collective » identifiée par Jean-Claude Thoenig pour qui la réforme a pérennisé et renforcé des évolutions déjà sensibles dans les années soixante-dix³⁹.

L'immunité municipale n'est pas seulement une question de droit et de législation, elle dépend aussi de la politisation de ce palier de gouvernement. Sur ce point, les municipalités françaises et québécoises diffèrent grandement. Leur système électoral ainsi que les fonctions politiques locales en font deux modèles distincts. Si au Québec, les élus municipaux se réclament encore d'un mode de gestion paternaliste, les maires français cherchent à s'affirmer comme des entrepreneurs de politiques publiques⁴⁰.

Le monde municipal québécois a hérité de plusieurs principes anglo-saxons, dont le mode d'élection des représentants locaux et le principe fiscal. Les élections ont lieu tous les quatre ans, selon un calendrier propre à chaque municipalité⁴¹. Le taux de participation moyen aux élections

³⁷ La commission municipale du Québec a été fondée en 1932. Durant la crise économique de l'entre-deux-guerres, les finances municipales ont été particulièrement malmenées : vingt-six institutions locales ont déclaré faillite. Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, op. cit. Afin de contrôler le fonctionnement et surtout les dépenses des municipalités, le gouvernement d'alors met en place cet organe de surveillance et de contrôle administratif. La commission se présente comme un intermédiaire, respectueux de l'autonomie municipale, évitant au gouvernement d'entretenir des relations pointilleuses avec les municipalités. Peu à peu la commission est dotée de pouvoirs quasi-judiciaires d'adjudication, d'enquête et de conseil. Elle a les moyens de mettre sous tutelle une municipalité ayant déclaré banqueroute.

³⁸ La loi complémentaire du 22 juillet 1982 précise les modalités du contrôle exécutif afin de ne pas engorger les services de la préfecture. Seuls les actes les plus importants des collectivités territoriales sont examinés par le représentant de l'Etat (actes réglementaires, décisions de police, gestion du personnel). Le contrôle budgétaire est réalisé par la chambre régionale des comptes sur saisine du préfet. Quatre raisons peuvent conduire à cette procédure : le non respect du délai légal pour le vote du budget ; le non respect de l'équilibre réel du budget ; la présence d'un déficit ou l'absence d'une ou plusieurs dépenses obligatoires.

³⁹ Thoenig, J.-C., « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 5-16.

⁴⁰ Les travaux, entre autre, d'Antoine Vion et de Dominique Lorrain distinguent trois phases chronologiques dans l'évolution du rôle d' élu local. Jusqu'aux années cinquante, les maires gèrent leurs collectivités sur le modèle conservateur du bon père de famille. Les trente glorieuses leur offrent un nouveau contexte qui leur permet de s'affirmer comme des bâtisseurs et des entrepreneurs. La crise économique des années quatre-vingt conduit enfin les élus locaux à rationaliser la gestion publique et à investir le champ du management. Vion, A., « Le gouvernement urbain saisi par l'internationalisation », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir. *To change or not to change ?*, op. cit., pp. 95-113. Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », art. cit., pp. 461-484.

⁴¹ Ce n'est qu'à partir de la mise en place des nouvelles villes en 2001 que le principe de simultanéité des élections municipales est peu à peu appliqué.

municipales entre 1996 et 2002 était de 60.52%⁴². Seul le maire est élu à l'échelle de la municipalité, tandis que les conseillers municipaux le sont sur la base de districts électoraux. Cette règle s'applique aux villes de plus de vingt mille habitants depuis la fin des années soixante-dix et reste facultative pour les municipalités plus petites⁴³. Il est, dans la majorité des municipalités, difficile de trouver *a priori* une cohérence au sein de l'équipe dirigeante. Richard et Susan Tindal résument les quatre arguments des tenants de l'élection districale. D'abord ce système assure la proximité entre électeur et élu, l'interconnaissance à l'échelle du district étant plus probable. De plus, l'élu est supposé avoir une meilleure connaissance des problématiques de son quartier, qu'il peut porter à la table du conseil. Enfin, tous les quartiers de la ville disposent d'une représentation au conseil municipal. Les campagnes électorales sont moins dispendieuses et les taux de participation semblent plus élevés. Inversement, pour les tenants d'un système général, le district électoral ancre trop fortement le travail politique et empêche les conseillers municipaux de s'impliquer pour le bien commun en favorisant leur micro-territoire d'élection. La sur-importance de la proximité empêcherait des candidats de qualité d'être élus. De plus, les écarts démographiques entre districts biaisent l'égalité entre les conseillers municipaux. Finalement, le débat sur le mode d'élection rejoint la philosophie générale sous-tendant les municipalités : à une conception fonctionnaliste du système districale s'oppose une conception représentative de l'élection générale⁴⁴.

L'existence de partis politiques municipaux dans les grandes villes comme Montréal et Québec⁴⁵ ne remet pas en cause l'autonomie de la scène locale caractérisée par un fort localisme⁴⁶. Les

⁴² Dans les municipalités plus petites, les taux atteignent 70%. Mais le pourcentage d'élection par acclamation, c'est-à-dire sans scrutin, est également élevé. En 1993, 58% des maires élus dans les municipalités de moins de vingt mille habitants le furent par acclamation. Par comparaison, la participation aux élections provinciales de 1998 s'élevait à 78,32%. De plus, le taux de réélection est de 60% pour les élus et de 50% pour les élues, selon les chiffres du ministère des Affaires municipales pour les années 2001, 2002 et 2003.

⁴³ Gravel, R. J., *Les institutions administratives locales et régionales au Québec*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 2^{ème} édition, 1999, 131 p. Selon Louise Quesnel, le Québec propose un meilleur ratio de représentation que les autres provinces canadiennes grâce au grand nombre de conseillers municipaux. Quesnel, L., « Municipal reorganisation in Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII : 1, 2000, pp. 115-134. Selon les derniers chiffres du ministère des Affaires municipales, le taux de participation évolue autour de 53%, et on comptait au 28 février 2003, 22,3% de femmes élues pour 77,7% d'hommes. Gouvernement du Québec, *Mairesses et maires, conseillères et conseillers. Statistiques sur la représentation des femmes et des hommes aux instances électives municipales*, Québec, 2003, 22 p. La simultanéité du scrutin devrait faciliter le travail de recension des données électorales municipales.

⁴⁴ Tindal, R., Tindal, S., *Local government in Canada*, *op. cit.*

⁴⁵ Les partis politiques municipaux ont un rôle non négligeable dans la structuration de ces deux scènes politiques. Par ailleurs, ils n'ont aucun lien formel avec l'appareil partisan provincial ou fédéral. Quesnel, L., Belley, S., *Partis politiques municipaux, une étude de sociologie électorale*, *op. cit.* Ailleurs, différentes expériences ont eu lieu, sans pour autant permettre aux formations partisans de structurer la scène politique municipale. L'absence de partis municipaux n'est pas une exception québécoise, mais bien la norme dans le monde municipal canadien, même si une loi de 1978 régit leur fonctionnement et leur financement au Québec.

⁴⁶ Les partis provinciaux et fédéraux sont officiellement absents de la scène municipale. Les tentatives malheureuses du nouveau parti démocrate (NPD) à s'implanter à ce palier, ont découragé tous les autres partis à réitérer

scrutins uninominaux, en désignant individuellement les candidats participent à la personnalisation du pouvoir politique. Cette dynamique plutôt connue pour des scrutins législatifs s'applique doublement aux maires et aux conseillers municipaux. L'élection individuelle des conseillers « localise » ces derniers⁴⁷. Elus par un petit nombre d'électeurs, qu'ils ont démarchés, ils agissent en tant qu'intercesseurs auprès du maire et des services de la ville. Leur principale tâche est de s'assurer de la bonne distribution des biens et services publics sur leur territoire électoral. Cette élection « individualisée » des membres du conseil a tendance à en faire un groupe dont la cohésion est en continuelle construction, par des mécanismes de négociation et de marchandage⁴⁸. Les affiliations et les modes de recrutement du personnel politique local relèvent majoritairement du réseau social. Les connotations partisans officiellement gommées émergent pourtant lors de l'examen attentif des situations municipales. L' élu local québécois correspond assez bien au portrait du notable, dressé par Marc Abélès : son appartenance à des réseaux locaux, sa personnalité et sa dépolitisation affichée⁴⁹. Plus généralement, le monde municipal reste fidèle à ses fonctions et à son mode de fonctionnement traditionnel. Serge Belley distingue deux modèles de gestion municipale : le populisme fiscal et l'interventionnisme municipal⁵⁰. Le premier, plutôt caractéristique des villes de banlieue, a comme cheval de bataille l'assainissement des finances municipales, via une rationalisation administrative. Le second, plutôt présent dans les villes centres cherche à développer l'action municipale dans les différentes sphères de la société. Ces deux modèles constituent une représentation contrastée des différentes réalités politiques urbaines du Québec. Pour autant, l'opposition entre politique et gestion n'est pas spécifique au Québec, et fait apparaître les limites des idéaux-types présentés plus haut. On rejoint ici le souci d'une mise à distance du politique au sein des affaires municipales, comme signe de l'héritage des réformismes du tournant du XXe siècle.

l'expérience. Aucun signe de changement n'est perceptible. Quesnel, L., Belley, S., *Partis politiques municipaux, une étude de sociologie électorale*, op. cit. Le Québec est la province où l'intégration politique verticale est la plus faible. Les élections scolaires, municipales, provinciales et fédérales disposent chacune de leur carte, de leur calendrier et de leur organisation électorale. Cette fragmentation de la sphère politique est utilisée par Henri Milner pour documenter la relation entre scrutin proportionnel et taux élevé de participation. Milner, H., « Electoral systems, integrated institutions and turnout in local and national elections : Canada in comparative perspective », *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, XXX, n°1, 1997, pp. 89-106.

⁴⁷ Le guide de l' élu municipal, produit par le ministère des Affaires municipales, précise parmi les fonctions attendues des élus : « Représenter le plus exactement possible les attentes des citoyens auprès du conseil. Fournir une réponse aux demandes particulières des citoyens », auquel il faut y ajouter les autres tâches de législateur et d'administrateur. Jacob, L., *Etre élu, un nouveau défi, manuel de formation*, Québec, Les Publications du Québec, 1992, 251 p.

⁴⁸ L'exemple de Chicoutimi développé dans les chapitre 3 et 6, est en cela représentatif.

⁴⁹ Abélès, M., *Jours tranquilles en 89, ethnologie d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989, 359 p. On reviendra dans les chapitres 3 et 5 sur la sociologie des élus locaux québécois.

⁵⁰ Belley, S., « L'élection municipale de 2001 à Québec : « l'interventionnisme municipal » de la ville-centre contre « le populisme fiscal » des banlieues », *Recherches sociographiques*, XLIV, 2, 2003, pp. 217-238.

Sans faire de l'héritage historique un carcan immuable, les acteurs municipaux s'inscrivent dans cet ensemble de traditions, de fonctionnements explicites et implicites, et de valeurs portées par le monde municipal : c'est-à-dire ce que doit être une municipalité, ce qu'elle doit faire ou ne pas faire. La vision traditionnelle fonctionnelle de la municipalité est confortée par une certaine marginalisation des instances politiques dans les politiques de déconcentration menées au Québec depuis les années soixante. La décentralisation reste timide par rapport à ce mouvement de fond. La multiplication des instances découle également des transformations de l'action publique avec la prise en main, par le parapublic ou par le secteur privé des champs d'intervention publique. Cet « éclatement institutionnel » n'est pas toujours synonyme d'un retrait du politique. Le polycentrisme du pouvoir créé par cette diversification ne marginalise pas automatiquement les élus locaux. Yves Mény voit au contraire dans cette anarchie, une possibilité de ressource pour les maires⁵¹. Ces derniers deviennent alors des *policy brokers*, c'est-à-dire des courtiers, des médiateurs pour leur commune. Selon d'autres observations faites en Angleterre et aux États-Unis, les élus peuvent néanmoins abandonner leur territoire politique au profit de cette gestion éclatée. Les élus québécois semblent encore hésiter entre ces deux voies⁵².

Le maire français quant à lui endosse deux rôles bien différents. Il est tout à la fois le représentant de l'État central, en tant qu'officier d'état civil, et celui de sa communauté. Les citoyens élisent tous les six ans un conseil municipal via un scrutin de liste dans les municipalités de trois mille cinq cents habitants et plus⁵³. Les conseillers municipaux élisent, en leur sein, le maire. Contrairement à ce que cette description juridique laisse paraître, le maire est le véritable chef du conseil, à la fois tête de liste durant la campagne, puis responsable de l'exécutif durant l'exercice du mandat. Le rôle du conseil municipal est fréquemment marginalisé jusqu'à parfois se réduire à celui de chambre d'enregistrement⁵⁴. Le maire est à la fois président de l'assemblée « législative », chef de l'exécutif et de l'administration, rendant la séparation des pouvoirs inexistante. Grâce à ses ressources, son niveau de professionnalisation et le contrôle de son

⁵¹ Mény, Y., *Politique comparée*, op. cit., p. 435.

⁵² Quelques gestes récents semblent pencher vers une volonté de reprise en main par les élus de l'ensemble de ces dispositifs sectoriels. La constitution des conseils régionaux des élus, en 2003, peut être considérée comme un signe d'appropriation politique du palier régional jusqu'alors pensé comme celui de la concertation des différents acteurs sociaux, économiques et politiques. Cette opportunité d'affirmation pour les élus locaux est orchestrée par le Parti libéral au pouvoir depuis avril 2003. Il s'agit d'une rupture avec un modèle de concertation largement porté par le Parti québécois et incarné dans les sommets socio-économiques. À partir de 1976, en proposant un nouveau projet de société, ce dernier initie des démarches de type bottom up afin de dépasser les clivages sectoriels et ministériels existants. Gagné, A., « Les réformes administratives et la philosophie de gestion », in Charih, M., Landry, R., *La gestion publique au microscope*, PUQ, Sainte Foy, 1997, pp 27-56.

⁵³ La commune constitue une circonscription unique. Selon les règles électorales, la liste majoritaire obtient, non seulement un nombre proportionnel de représentants à son score mais aussi la majorité des sièges à pourvoir. Cette prime au gagnant permet au maire de bénéficier d'une majorité stable.

⁵⁴ Claude Sorbets et Albert Mabileau discutent de l'éventuelle « présidentialisation » du système municipal. Mabileau, A., Sorbets, C., dir., *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989, 188 p.

administration, il maîtrise le pouvoir décisionnel, laissant peu ou pas de marge de manœuvre aux éventuels adjoints et simples conseillers municipaux. Le travail d'Olivier Borraz sur Besançon tend pourtant à montrer que les adjoints peuvent se construire une place relativement autonome au sein de cet appareil décisionnel, constituant des relais personnalisés avec la société locale et démultipliant ainsi l'action municipale. Ils servent à parler les différentes « langues de la ville », en incarnant les différents thèmes inscrits à l'agenda municipal. Les adjoints participent à la différenciation de la gouverne municipale⁵⁵.

Plusieurs éléments participent à l'originalité du système municipal français. Le premier d'entre eux est sans nul doute la possibilité du cumul des mandats. Cette spécificité française a deux grandes conséquences sur le système politique. D'une part, le cumul des rémunérations associées aux mandats permet à une certaine frange des élus de vivre de la politique. D'autre part, en élargissant leur cercle relationnel, le cumul donne aux élus locaux accès à des ressources variées et mobilisables dans le cadre de l'un ou l'autre de leur mandat⁵⁶. Plus généralement le cumul enserme les élus dans une logique de politisation de la sphère municipale. Contrairement au Québec, les partis politiques nationaux s'immiscent dans les scrutins locaux. Néanmoins, il importe de relativiser cette ingérence. Non seulement elle reste timide dans un grand nombre de communes de petite ou moyenne taille. En outre, même sous une étiquette partisane, les équipes municipales disposent d'importantes marges de liberté⁵⁷. La réduction, par la loi de 1985 du

⁵⁵ La loi fixe un seuil à 30% d'adjoints sur le nombre de conseillers municipaux. Ce seuil est pratiquement atteint dans toutes les grandes villes de France. Afin de poursuivre cette différenciation, les maires offrent des délégations à certains conseillers municipaux, ce qui en fait des sortes de « sous-adjoints ». Borraz, O., *Gouverner une ville*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998, 227 p. Borraz, O., « L'évolution des modalités du gouvernement municipal », *art.cit.*

⁵⁶ Ces ressources importantes des élus locaux ont servi de fondations au modèle de la régulation croisée explicité par Pierre Grémion. Grémion, P., *Le pouvoir périphérique, op. cit.* L' élu local, ainsi doté, pouvait entretenir une relation équilibrée avec un préfet, représentant de l'Etat en recherche d'appui territorial. Ce modèle est mis à mal avec l'arrivée de la décentralisation au début des années quatre-vingt. Plusieurs auteurs remettent en cause la capacité explicative de ce modèle en soulignant particulièrement le cas des grands maires urbains dont les ressources leur permettent de court-circuiter les instances préfectorales. Duran, P., Thoenig, J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *art.cit.*, pp.580-623. Sous l'angle socio-historique, Patrick Le Lidec nuance le modèle en montrant comment les ressources individuelles et collectives des maires leur permettent de maîtriser l'appareil d'Etat et ses représentants préfectoraux. Le Lidec, P., « Aux origines du « compromis républicain », la contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République », *Politix*, vol.14, n°53, 2001, pp. 33-58.

⁵⁷ Ainsi les appareils nationaux s'insèrent peu dans les affaires locales – même si on assiste à des « parachutages » de candidats. De plus, la variable partisane s'avère peu efficace pour distinguer des gestions municipales « de gauche » et « de droite ». L'autonomie de gestion de l' élu réduite par le cadre légal et financier des municipalités freine sa capacité à différencier sa politique municipale. Garraud, P., *Profession : homme politique*, Paris, l'Harmattan, 1989, p. 145 et suivantes. Oliver Borraz a également bien montré que l'étiquette partisane est fortement contrebalancée par la nécessité pour l' élu local d'être en prise avec la société urbaine, en s'appuyant sur le milieu associatif et syndical ou sur les « forces vives » moins formelles c'est-à-dire les groupes sociaux issus de la classe moyenne. Borraz, O., « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 1996, pp. 624-649.

nombre de mandats cumulables n'a pas remis en cause le fonctionnement du système politique⁵⁸. Comme l'illustre le tableau 1, elle a surtout été l'occasion d'affirmer la place des maires-députés dans la hiérarchie symbolique des mandats politiques.

Tableau 1 : Cumul des mandats à l'Assemblée Nationale et au Sénat en 1998

	Députés		Sénateurs	
Conseiller municipal	474	82%	217	68%
Maire	318	55%	149	47%
Conseiller général	205	36%	139	44%
Président du conseil général	15	3%	35	11%
Conseiller régional	63	11%	23	7%
Président du conseil régional	14	2%	4	1%
Député européen	2	-	0	-
Total	575*	100%	319**	100%

Source : Roman, B., *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et les fonctions électives*, 20 mai 1998. * situation au 28 avril 1998, deux sièges vacants ** situation au 19 mai 1998, deux sièges vacants

Le mandat de maire est privilégié dans la carrière multi-niveaux des élus. Central dans une logique verticale du cumul des mandats, il l'est également dans une dynamique temporelle⁵⁹. Cette temporalité longue renforce les maires dans leur capacité d'intercession dans le système politico-administratif français. Le taux de renouvellement atteint 40% en milieu urbain à chaque élection municipale⁶⁰.

Si le système municipal français a longtemps été marqué par le modèle des notables locaux, il existe un certain infléchissement de cette tendance.

⁵⁸ Cette loi de 1985 réduit à deux le nombre de mandats cumulables dans la liste suivante : député, sénateur, député européen, maire d'une commune de plus de vingt mille habitants, conseiller général, conseiller régional, conseiller de la ville de Paris. Dans un premier temps, les élus ont abandonné le mandat régional. Le cumul est de nouveau légiféré par une loi du 5 avril 2000, instaurant l'incompatibilité entre les mandats de maire, de député européen, de président de conseil général ou régional.

⁵⁹ A partir de cette distinction réalisée par Jeanne Becquart-Leclercq, Yves Mény travaille sur la nature et les effets du cumul des mandats en France. Dans une logique verticale, plusieurs mandats sont remplis simultanément alors que l'aspect temporel souligne la durée de l'activité politique. Il existe également une version horizontale du cumul insistant sur l'appartenance à différents champs d'activité (politique, économique, culturel). Ces trois caractéristiques du cumul des mandats français participent à façonner le corps politique en structurant leur champ d'opportunité. Mény, Y., « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp. 129-136. On notera que si le cumul vertical n'est pas admis au Québec, les formes horizontale et temporelle participent pleinement à la structuration de la scène politique.

⁶⁰ Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle*, op. cit. Parmi les exemples traditionnellement cités : Jacques Chaban-Delmas maire de Bordeaux de 1947 à 1995, Aimé Césaire maire de Fort-de-France de 1945 à 2001, ou encore Edouard Herriot maire de Lyon de 1905 à 1955.

Le nouveau réseau de notables urbains (...) trouve son origine dans les grandes villes dès le XIXe siècle, mais se développe véritablement avec « l'explosion urbaine » d'après guerre. C'est un nouveau modèle de notabilité, pour lequel l'essentiel n'est plus la bonne gestion et la préservation de la communauté locale mais la maîtrise du développement urbain et l'animation de la ville. Le notable acquiert une nouvelle dimension ; il n'est plus seulement le représentant de la communauté locale, mais un élu capable de moderniser la société urbaine en engageant la concertation avec les représentants de l'Etat et les acteurs économiques.⁶¹

Christian Le Bart souligne justement la difficulté d'envisager l'ensemble des maires français à partir d'une même catégorie de pensée. Certes, ils partagent une unité de statut, mais ils diffèrent grandement dans le niveau de professionnalisation, de politisation. Ainsi, « parler de maire au singulier n'a guère de sens »⁶². Les grands maires urbains n'ayant pas grand-chose à voir avec les maires ruraux, l'un des défis des communautés d'agglomération est justement de les réunir. Les modalités concrètes comme les représentations liées à leurs mandats appartiennent à des univers différents. Cette remarque est également valable pour les élus québécois.

En terme d'immunité, les municipalités françaises cumulent à la fois des ressources politiques multi-niveaux et l'absence de tutelle administrative. Au Québec, l'autonomie politique des élus locaux les condamne à tisser dans l'ombre des liens avec l'échelon provincial.

En résumé, les facteurs de compétences, de moyens, d'immunité légale et politique permettent d'évaluer le degré d'autonomie des municipalités dans chaque système politique. L'échelon municipal québécois n'est pas un échelon de projet, mais un échelon de gestion. Le conseil municipal est de par ses statuts, son mode d'élection et son image, responsable du bon déroulement des affaires municipales au quotidien. En France ce modèle gestionnaire est complété, grâce à la professionnalisation des élus par une ambition politique plus marquée. A la lumière des critères d'initiation et d'immunité, l'autonomie municipale est relativement équivalente pour les municipalités françaises et québécoises. Néanmoins, les premières remarques sur le statut constitutionnel, conduisent à statuer sur une autonomie plus large pour les municipalités françaises que pour leurs consœurs. Ainsi, contrairement au cas québécois, en France l'autonomie à la fois juridique et politique des municipalités empêche toute politique de regroupement autoritaire. Les différences qui caractérisent les systèmes municipaux français et québécois n'empêchent pas ces derniers d'être confrontés à des défis urbains similaires.

⁶¹ Mabileau, A., *Le système local en France*, op. cit. p. 92.

⁶² Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle*, op. cit., p.11.

1.2 *Diagnostics et gouvernements urbains*

Cette section vise à mettre en évidence les formes de l'action publique dans les agglomérations en France et au Québec. On cherche à expliciter les liens entre les transformations urbaines et politiques afin de mieux cerner le contexte dans lequel s'inscrivent les réformes institutionnelles d'agglomération. Pour ce faire, on revient sur la nature même de l'agglomération, c'est-à-dire le dépassement des frontières municipales et de ses effets sur la construction des problèmes politiques (1.2.1). Ce premier aspect permet de repérer des tendances communes en France et au Québec. Néanmoins, les réponses apportées par l'action publique diffèrent d'un pays à l'autre (1.2.2).

1.2.1 *Les mutations urbaines : la forme agglomération*

En considérant l'agglomération dans son aspect dynamique, on rejoint la notion de métropolisation qui se définit par une série de changements affectant les formes urbaines traditionnelles jusqu'à les transformer, sans que l'on sache précisément quel résultat sortira de cette transition urbaine⁶³. L'accent est d'abord porté sur le phénomène de la périurbanisation qui se manifeste par une dilution des différences entre l'urbain et le rural, pour ensuite envisager les problématiques particulières des agglomérations.

Les nouvelles interdépendances territoriales

La périurbanisation est un phénomène intimement lié à l'usage généralisé de l'automobile⁶⁴. En ce sens, il s'agit d'une spatialisation typique de l'après guerre, tant en Europe qu'en Amérique du Nord. Dans ce dernier cas, Eric Champagne évoque la distinction entre une phase d'urbanisation et une phase de métropolisation. La première est caractérisée par la croissance démographique et

⁶³ La transition urbaine est une application faite à la ville du concept de transition démographique. Ce qui explique que certains auteurs préfèrent l'idée de mutation urbaine. Termote, M., « Démographie, économie, hiérarchie urbaine et étalement urbain », communication présentée au colloque *Les villes ont-elle achevé leur transition ?* Dans le cadre des XVI^e entretiens du Centre Jacques Cartier, Lyon 2 et 3 décembre 2003.

⁶⁴ Marc Weil propose de compléter cette perception fonctionnelle de la périurbanisation à partir de trois séries d'indicateurs. Une analyse économique permet de cerner les comportements des acteurs du marché, en lien avec les disponibilités foncières, les avantages comparatifs des terrains. Une approche sociologique met en évidence les motivations des ménages qui les conduisent à quitter la ville. Enfin, l'attitude des collectivités locales quant à la réalisation de l'étalement urbain constitue le dernier pan de cette approche. L'étude qu'il entreprend sur trente-deux agglomérations françaises le conduit à mettre en valeur le facteur culturel et à minimiser l'importance des revenus des ménages ainsi que des politiques de planification urbaine. Wiel, M., « Forme et intensité de la péri-urbanisation et aptitude à la canaliser », in Mattei, M.-F., Pumain, D., dir., *Données urbaines 3*, Paris, Anthropos, 2000, pp. 153-160.

économique des villes qui s'assurent un rôle majeur en terme de centralité et de polarisation au sein du système capitaliste. La seconde correspond au passage de la société industrielle à une société postindustrielle qui se manifeste à travers les transformations techniques, économiques et sociales de la seconde moitié du XXe siècle⁶⁵. Ces mutations engendrent une transformation de la forme urbaine, plus étalée, multipolaire, nommée métropolisation. Michel Bassand synthétise cette notion en réunissant deux phénomènes : « Le premier concerne le processus interne de structuration sociale et spatiale de la métropole (...) le deuxième sens de la métropolisation désigne le développement d'un système de métropoles dans la mondialisation »⁶⁶. L'étude des agglomérations de Rennes et de Chicoutimi s'alimente essentiellement à la première dimension de la métropolisation. Toutes deux sont confrontées à la transformation de leur forme urbaine et de la gestion publique qui en découle⁶⁷.

La croissance économique d'après guerre a particulièrement profité aux villes. La reconstruction s'accompagne d'une construction nette à un rythme soutenu pour accueillir une main-d'œuvre attirée en milieu urbain. Dans le modèle anglo-saxon, l'afflux de néo-urbains pousse les catégories les plus aisées à s'installer en dehors des villes afin de bénéficier d'une meilleure qualité de vie. Cette périurbanisation, trouve sa concrétisation parfaite dans l'*american way of life* et ses banlieues à faible densité⁶⁸. Le desserrement urbain s'envisage alors comme la consommation d'un nouveau bien : l'espace. Cette dynamique est également présente en France à partir des années soixante-dix. Si l'étalement urbain est un phénomène social, il résulte également des programmes publics des différents niveaux de gouvernement, comme l'ont montré pour le Québec Gérard Divay et Marcel Gaudreau :

Dans chacun des trois niveaux de gouvernement [municipal, provincial et fédéral], une politique majeure est venue favoriser et canaliser cette expansion : la poursuite par la société canadienne d'hypothèque et du logement (SCHL) et le fédéral d'une production de masse du logement, la mise en place par le provincial d'une infrastructure autoroutière, la fragmentation municipale et la quête incessante du développement résidentiel par les

⁶⁵ Champagne, E., « Le nouveau régionalisme métropolitain aux Etats-Unis », *art.cit.*, pp. 111-118.

⁶⁶ Bassand, M., « Métropoles et métropolisation », in Bassand, M., Kaufman, V., Joye, D., dir., *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2001, p. 3.

⁶⁷ Néanmoins, comme on le verra, les argumentaires produits autour de l'agglomération comme nouvel échelon de la gestion publique s'inspirent également du deuxième axe, c'est-à-dire du positionnement au sein d'un réseau compétitif de grandes villes.

⁶⁸ Andrée Fortin distingue trois phases successives dans la construction de la banlieue de la ville de Québec. Les années cinquante et soixante sont marquées par le développement d'une première banlieue rapprochée caractérisée par la maison unifamiliale, avec des propriétaires occupants. Au cours des années soixante-dix, l'étalement urbain se propage au fur et à mesure de la saturation de la première couronne. Le développement du réseau autoroutier et des infrastructures commerciales accompagne et favorise cet éloignement. Aujourd'hui, l'étalement se poursuit alors même que les premières banlieues font face au vieillissement de leur population. Fortin, A., « La banlieue en trois temps », in Fortin, A., et al., dir., *La banlieue revisitée*, Québec, Nota bene, 2002, pp. 49-71.

*intérêts locaux. Ces trois politiques ont été largement convergentes et leurs effets se sont renforcés pour aviver la dispersion.*⁶⁹

Par ailleurs, l'étalement urbain est associé à l'affirmation d'un processus de fragmentation spatiale et de ségrégation sociale⁷⁰. Cette nouvelle géographie urbaine diffère d'un cas à l'autre. Ainsi, dans plusieurs agglomérations françaises, les territoires les plus prisés par les catégories socioprofessionnelles moyennes et élevées sont limitrophes des villes centres alors qu'ailleurs elles privilégient un éloignement plus conséquent. Cette ségrégation sociale et spatiale questionne la cohésion sociale du milieu urbain. Lorsqu'elle est relayée par une fragmentation municipale, elle conduit alors à l'*urbanisme fiscal* c'est-à-dire à un aménagement du territoire essentiellement guidé par la rentabilité fiscale⁷¹.

L'étalement urbain a comme corollaire nord-américain le déclin démographique des centres historiques. La richesse foncière s'expatrie en banlieue, laissant la ville centre aux prises avec une population de plus en plus démunie. Les ressources des municipalités étant essentiellement basées sur la valeur de la propriété foncière, les villes centres sont confrontées à une double contrainte : répondre à des demandes accrues d'une population fragile, avec moins de revenus de par la présence de cette même population. Le modèle nord-américain diffère grandement de celui que l'on retrouve en France, où les problématiques sociales se retrouvent généralement en banlieue.

Néanmoins, les deux modèles se rejoignent dans la fin d'une opposition ville/campagne au profit d'un continuum dans lequel se succèdent la ville centre, incluant le centre-ville et les quartiers urbains et la zone suburbaine regroupant les anciennes et les nouvelles banlieues⁷². Cette

⁶⁹ Divay, G., Gaudreau, M., « L'agglomération de Montréal : velléités de concentration et tendances centrifuges », *the Canadian Journal of Regional Science / La revue canadienne de sciences régionales*, vol. V, n°1, 1982, pp. 184-185.

⁷⁰ Les auteurs de l'école de Chicago proposent une cartographie sociale des grands centres urbains à travers la notion d'écologie humaine. Ernest W. Burgess élabore notamment un modèle en cercles concentriques allant du centre-ville aux banlieues les plus éloignées. Chaque couronne est spécifiée par le type d'activité et d'habitat qu'elle abrite. Burgess, E., « La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche », in Grafmeyer, Y., Isaac, J., dir., *L'école de Chicago*, Paris, Aubier, 1984, pp. 127-143.

⁷¹ Bédard, D., *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, pacte 2000*, Québec, Les publications du Québec, 1999, p. 66.

⁷² Bruneau, P., « L'archipel urbain québécois, un nouveau rapport société-espace », in Bruneau, P., dir. *Le Québec en changement, entre l'exclusion et l'espérance*, Sainte Foy, PUQ, 2000, pp. 29-59. La zone suburbaine est l'objet, non seulement de travaux sur les enjeux d'aménagement et d'urbanisation de cet espace, mais aussi sur les comportements politiques. En France, le modèle de la « banlieue rose » caractérisée par un habitat pavillonnaire occupé par des classes moyennes et dirigé par des municipalités de la gauche plurielle des décennies soixante-dix et quatre-vingt, s'efface au contact d'une diversification sociale et d'un rapport distancié à la politique. Jaillet M.-C., et al., « Le périurbain, terrain d'aventure politique pour les classes moyennes ? », *Pouvoirs locaux*, n°56-I, 2003, pp. 25-29. Au Canada, Alan Walks participe à défricher ce champ de recherche. Il mobilise la variable spatiale urbaine en complément des caractéristiques socioculturelles afin d'expliquer le vote plus à droite des banlieues canadiennes.

continuité conduit à examiner les relations qui existent entre ces différents espaces, notamment en termes d'interdépendances fonctionnelles. Les défis de gestion publique sont fonction de cette (in)cohérence interne. Afin de penser la complexification du système urbain, les interrelations présentes à l'échelle de l'aire urbaine, la distribution des fonctions industrielles, commerciales, résidentielles ou récréatives, plusieurs auteurs se retrouvent autour de la notion de ville-région⁷³. Selon eux, les banlieues ne se résument plus à des espaces résidentiels, mais accueillent le développement économique rentable, à forte valeur ajoutée. Dans le cadre d'une économie post-industrielle des années quatre-vingt-dix, les villes centres perdent leurs principaux attraits, au bénéfice des banlieues. Suite à plusieurs phases de suburbanisation, certaines banlieues atteignent une maturité suffisante pour s'autonomiser du centre⁷⁴. En diversifiant leurs activités, ces banlieues formulent de nouveaux enjeux liés aux interconnexions et aux interdépendances des différentes zones de l'agglomération (banlieues / ville centre, banlieues/ banlieues).

Ces observations valent essentiellement pour les grandes métropoles. Il est moins certain que les petites municipalités qui entourent les villes centres moyennes aient la capacité de s'autonomiser. La polarisation reste un phénomène essentiel dans les agglomérations de taille moyenne. Pour autant, les interdépendances croisées mises en évidence dans les grandes métropoles nord-américaines enrichissent les questionnements sur les agglomérations urbaines de toutes tailles et

Walks, A., *Polling apart : suburbanization and the political polarization of large Canadian region, 1945-2000*, Department of geography, University of Toronto, 2003, 411 p.

⁷³ La ville-région correspond au *multi-centred metropolitan area*, se caractérise par une urbanisation générale du territoire considéré. En cela, elle s'éloigne du concept de *polycentric urban region* développé dans les années quatre-vingt-dix. Ce dernier s'applique notamment lorsque tous les pôles sont de taille similaire. En ce sens, une ville-région peut éventuellement devenir une région urbaine polycentrique, sur le modèle du Grand Boston ou du Grand Birmingham. Parr, J., « The polycentric urban region : a closer inspection », *Regional Studies*, vol.38, n°3, May, 2004, pp. 231-240. Jean-Pierre Collin rappelle que le concept date du milieu des années soixante et surtout qu'il reste largement parcellaire. Sa mobilisation relève en partie d'un discours incantatoire, convoquant à la fois les transformations urbaines et les défis du renouveau de la gestion métropolitaine. L'existence d'un système d'acteurs à l'échelle régionale qui porterait cet échelon territorial est loin d'être constaté. Collin, J.-P., « Le concept de ville-région, une nouvelle façon de concevoir et d'organiser l'agglomération urbaine ? », communication présentée dans le cadre du colloque « A la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement du territoire urbain », ACFAS, UQAM, 17-18 mai 1994.

⁷⁴ Thomas Stanback montre par exemple que la suburbanisation s'est manifestée en quatre phases successives aux États-Unis. Les deux premières ont concerné, d'abord la population aisée à la recherche d'un cadre de vie meilleur puis les activités économiques à la recherche de coûts fonciers moins importants. La troisième phase résulte des deux premières : la présence de population et d'activités économiques appelle celle des commerces et des services publics. Enfin, la dernière phase correspond à l'émergence d'une économie tertiaire supérieure, c'est-à-dire de haute technologie et le commerce international. Ces activités et leurs corollaires (hôtellerie, centres de congrès, parc immobilier de bureau), complètent la gamme des signes de centralité. Ainsi, les banlieues « complétées » peuvent s'autonomiser des villes centres. Stanback, T., *The new suburbanization, Challenge to the central city*, Boulder, Westview Press, 1991, 126 p. Néanmoins toutes les banlieues n'ont pas ce destin et elles sont nombreuses à être restées essentiellement résidentielles. De plus, la concurrence entre la ville centre et les banlieues ne prend pas partout le même modèle, selon les stratégies adoptées par chacune de ces entités. Pour résumer, on peut donc dire que la séparation des vocations du sol n'a plus cours. Les banlieues ont ainsi perdu leur fonction essentiellement résidentielle pour accueillir des activités économiques.

incitent à l'examen systématique des relations entre ville centre et municipalités périphériques. En cela, elles nourrissent l'exploration des dynamiques politico-spatiales animant les formes urbaines agglomérées, telles que repérées à Rennes et au Saguenay.

La fragmentation des agglomérations urbaines

La France et le Québec partagent la même problématique de l'émiettement municipal. Le tableau 2 permet de prendre la mesure de cette fragmentation à l'échelle du territoire national.

Tableau 2 : Nombre et taille des municipalités au Québec en 2000 et en France en 1999

Taille de la population	Québec 2000			France 1999.		
	Nombre de municipalités	% du total	% de la population du Québec	Nombre de municipalités	% du total	% de la population française
Moins de 2 000	848	65	10.4	31948	87.1	24.6
2 000 à 9 999	333	25.5	19	3810	10.3	25.2
10 000 à 49 999	104	7.9	30.8	802	2.2	26.6
50 000 à 199 000	19	1.5	15.3	109	0.3	14.9
200 000 et plus	2	0.1	24.5	10	0.1	8.7
total	1 306	100	100	36 679	100	100

Source : inspiré de MAMM, *Livre blanc : la réorganisation municipale*, Québec, Gouvernement du Québec, 2000, p. 13 et de l'INSEE, Extrait des résultats du recensement de 1999, comparaison régionale, www.insee.fr

Le découpage municipal est souvent considéré comme une maille trop petite⁷⁵. Les praticiens comme les chercheurs identifient un certain nombre de compétences municipales réclamant une aire de gestion plus large, englobant des territoires fonctionnels. Ainsi, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement sont à l'étroit dans les frontières municipales. La gestion des franges urbaines, des espaces naturels, les problématiques de transports ou encore l'anticipation des effets du vieillissement de la population nécessitent minimalement la coordination territoriale des actions municipales. Par ailleurs, cette conception s'accorde avec la problématique classique des villes centres. Ces dernières revendiquent des charges de centralité liées à des équipements urbains mais aussi à une certaine responsabilité sociale. Le déséquilibre financier répond à des disparités fiscales plus ou moins importantes selon les configurations métropolitaines.

⁷⁵ A contrario, la maille est aussi jugée « trop grande », lorsque les compétences municipales sont envisagées sous l'angle des services de proximité. D'où la mise en place de politiques de décentralisation municipale avec, par exemple, la création de mairies de quartier dans les grandes villes françaises.

La fragmentation n'est pourtant pas problématique en soi, pas plus que la consolidation n'est une panacée⁷⁶. Pour les tenants de l'école des choix publics, elle a au contraire bien des avantages. Les faiblesses inhérentes à la fragmentation peuvent être compensées par des instances de coordination efficaces. Ces dernières sont entendues comme les différentes formes d'ententes intermunicipales, plus ou moins intégrées et contraignantes, dont le but est de mutualiser la production et la desserte de biens et services publics.

Au Québec, le nombre important d'ententes intermunicipales répond à ce besoin des municipalités⁷⁷. En France, les municipalités ont depuis plus d'un siècle mis en œuvre des dispositifs de coopération. La forme syndicale, créée en 1890 offre l'équivalent des ententes québécoises, alliant souplesse juridique et contenu opérationnel. Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ont servi, dans la première moitié du XXe siècle à financer l'électrification des municipalités. Suite au succès de ce mécanisme, un dispositif plus complet a été proposé : le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Comme le rappelle Marie-Christine Bernard-Gélabert, la formule syndicale est doublement originale⁷⁸. D'une part, elle ne comporte aucune compétence obligatoire, d'autre part elle n'a pas d'autonomie financière : l'ensemble de ses ressources provient des communes membres. Cette plasticité va jusqu'à une formule « à la carte », permettant aux communes d'adhérer pour une partie seulement des compétences syndicales. En ce sens, les syndicats français sont la forme la plus proche de la coopération intermunicipale québécoise.

⁷⁶ La coopération entre les municipalités découle davantage des conditions politiques que du degré de fragmentation. Comme Eric Champagne le rappelle : « Même dans les régions où la fragmentation municipale est moins prononcée, cela ne garantit pas une plus grande coopération entre les gouvernements locaux. L'intensité de la concurrence ne viendrait pas forcément du nombre mais plutôt du pouvoir de force politique des gouvernements locaux ». Champagne, E., *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines*, op. cit., p. 70. Plusieurs travaux montrent que le haut degré de fragmentation dans les régions urbaines de Boston ou de Minneapolis n'empêche pas une gestion métropolitaine efficace. L'étude d'Eric Champagne portant sur Baltimore permet de compléter cette vision, puisque avec un faible taux de fragmentation, l'échelon métropolitain n'est pas mieux valorisé.

⁷⁷ Trois sortes d'ententes sont possibles : fourniture de services, délégation de compétences et régie intermunicipale. Les chiffres ne sont disponibles que jusqu'en 1994-1995. A partir de cette date, le ministère des Affaires municipales n'atteste plus les déclarations d'entente, ce qui empêche d'en connaître le nombre exact à la veille de la réforme Harel. Néanmoins, les données réunies par Jean-Pierre Collin permettent de montrer que les ententes intermunicipales se sont multipliées après 1990. Elles concernaient essentiellement les secteurs eau potable, protection incendie, eaux usées, loisirs, déchets et voirie. Les mêmes auteurs ont élaboré un coefficient de coopération intermunicipale pour les municipalités membres d'une région métropolitaine ou d'une agglomération de recensement. Ceci leur permet de conclure que dans les régions métropolitaines de recensement il existe, en 1998 un fort potentiel de développement de cette coopération. Ce potentiel était par exemple de 78% pour la RMR de Chicoutimi. Collin, J.-P., et al, *La politique de renforcement des agglomérations au Québec*, op. cit., 182 p.

⁷⁸ Bernard-Gélabert, M.-C., « Les structures syndicales après la réforme », in Marcou, G., De Bruckyer, P., dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, CNRS éditions, 2000, pp. 45-56.

Cette coopération de gestion qualifiée de « tuyaux » se caractérise par son aspect essentiellement technique et consensuel. Si ces dispositifs ont une fonctionnalité réelle, ils échouent à se saisir des problématiques complexes telles que l'aménagement du territoire. Surtout, ils sont inadéquats pour résoudre les enjeux fiscaux et financiers qui sont au cœur des relations intra-agglomération⁷⁹. Le saut qualitatif entre cette coopération technique et une coopération de projet requiert des mécanismes beaucoup plus intégrés fondés sur le financement propre des instances de coopération et dans la mise en place d'une fiscalité d'agglomération.

L'environnement des municipalités est ainsi en train de se transformer, les interpellant sur leur capacité à produire des dispositifs originaux pour répondre à ces questions. Outre la pression contextuelle, les instances municipales sont aussi soumises à des pressions politiques et administratives qui les remodelent continuellement.

1.2.2 Les nouveaux contextes d'action publique locale

L'action publique locale est influencée par le haut degré de fragmentation municipale. Outre ce facteur du « nombre », les municipalités sont soumises à de nombreuses transformations, initiées par l'affirmation d'une gestion publique moderne. Plusieurs travaux ont mis en évidence des phénomènes de privatisation, de partenariat et de participation dans le cadre de l'eupéanisation, l'internationalisation et la mondialisation⁸⁰. Le territoire y apparaît, comme un nouvel angle d'appréhension de l'action publique. Les constats réalisés en France trouvent un certain écho dans la pratique québécoise. Deux axes ont été retenus : la modernisation de la gestion municipale et la compétition des territoires.

La modernisation de la gouverne municipale

L'histoire municipale française depuis la fin du XIXe se décompose en trois phases successives⁸¹. Le modèle républicain du début du XXe siècle articule les pratiques municipales autour du couple maire/préfet. Il laisse place à la modernisation municipale au milieu du siècle, caractérisée par une rationalisation de l'équipement urbain sous l'influence de l'Etat, mais aussi par une professionnalisation des élus locaux qui s'appuient davantage sur le tissu social local. Enfin, les réformes des années quatre-vingt provoquent une ouverture de la scène municipale à l'expertise, au secteur privé et aux relations contractuelles avec l'Etat. Dominique Lorrain définit ce dernier

⁷⁹ Les autres outils de coopération intégrée sont présentés dans la deuxième section de ce chapitre.

⁸⁰ Pour une synthèse européenne, voir Le Galès, P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.

⁸¹ Vion, A., « Le gouvernement urbain saisi par l'internationalisation », *art. cit.*, pp. 95-113.

modèle comme celui du « gouvernement urbain »⁸². Dans le cadre de cette évolution, le système municipal français fonctionne sur le principe de l'accumulation. Les services sont créés au fur et à mesure que les problèmes et les demandes sont formulés. Cette « régulation au quotidien », bien que performante s'accompagne d'une complexification de la scène organisationnelle locale. Les municipalités démultiplient les modalités d'action en créant des structures paramunicipales, en contractant avec des acteurs associatifs ou privés, dont Dominique Lorrain souligne la présence depuis au moins les années vingt⁸³. Le système local français se compose d'une multitude d'organismes privés ou mixtes avec lesquels les élites politiques entretiennent des liens étroits et dans lesquels les maires managers des années quatre-vingt trouveront un terreau fertile.

Les élus municipaux « gestionnaires » issus du scrutin de 1977 participent à un grand mouvement de refondation moderniste des administrations municipales⁸⁴. Dominique Lorrain rappelle qu'au cours des années quatre-vingt, l'Etat français initie de nouvelles méthodes de planification plus globale, cherchant à dépasser la logique sectorielle des interventions⁸⁵. Ainsi, l'urbanisme est envisagé dans ses facettes physiques, sociales, économiques etc. Parallèlement, la crise économique provoque une vague de délégations à des groupes privés paramunicipaux. Une part importante des politiques municipales urbaines est prise en charge par des structures externes, dégageant de nouvelles marges de manœuvre dans la réalisation et l'organisation de l'action publique⁸⁶. En France, le partenariat ne se décline pas seulement au privé. La mise en place, par l'Etat de politiques contractuelles avec les collectivités locales, contrat de plan Etat-Région, contrat de ville, contrat d'agglomération, participe du même mouvement. Le champ municipal doit ainsi être considéré comme un jeu à trois joueurs, où l'Etat en phase de retrait est remplacé par ces grands groupes privés. Dominique Lorrain qualifie le gouvernement urbain actuel comme

⁸² Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *art. cit.*, pp. 461-484.

⁸³ Lorrain, D., « Public Goods and Private Operators in France », in Batley, R., Stoker, G., eds, *Local Government in Europe: Trends and Developments*, London, Macmillan, 1991, pp. 89-109. ; Lorrain, D., « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains », *Politiques et Management Public*, vol. 3, n°5, 1987, pp. 83-102.

⁸⁴ Les élections municipales de 1977 sont connues sous l'appellation de « vague rose ». Ce scrutin est marqué par une politisation nationale. Néanmoins, une fois élus, les nouvelles équipes municipales, issues de la gauche, s'autonomisent des organisations partisans. Mabileau, A., Sorbets, C., dir., *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989, 188 p.

⁸⁵ Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *art. cit.*, pp. 461-484.

⁸⁶ Les sociétés d'économie mixte locales (SEML) incarnent à la fois la souplesse et la complexité de l'action publique locale à la française. Initiées par l'Etat, les SEML offraient un cadre juridique plus souple aux municipalités pour répondre aux défis de la modernisation urbaine des années cinquante. Fondées sur une ambiguïté de nature, à la fois privée et publique, elles ont pris leur essor dans les années quatre-vingt en capitalisant sur leur style de gestion. Les années quatre-vingt-dix leur ont été moins favorables, faisant apparaître les pratiques financières frauduleuses de certains élus. Caillosse, J., Le Galès, P., Loncle- Moriceau, P., « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? », in CNRS-PIR-VILLES, *L'action publique urbaine et les contrats. Gouverner la ville*, Paris Descartes, 1997, pp. 23-96. Les années quatre-vingt sont également marquées par l'affirmation des grands groupes privés dans la gestion des grands réseaux urbains (Bouygues, Lyonnaise des Eaux, Compagnie Générale des Eaux). Enfin, l'externalisation s'est également matérialisée dans la recherche de territoires intercommunaux de mise en œuvre plus rentables, tant par les acteurs publics que privés.

un modèle « urbain-contractuel-décentralisé »⁸⁷. Cette diversification des formes d'action locale conduit à multiplier les acteurs intervenant dans le champ municipal, provoquant le brouillage de la scène municipale⁸⁸.

Parallèlement à ces modes d'externalisation, les élus recrutent l'expertise gestionnaire dont les organigrammes municipaux sont dépourvus. Dominique Lorrain soulignait déjà en 1989, que les effectifs de la fonction publique communale avaient triplé entre 1950 et 1983, illustrant une montée en puissance des instances municipales⁸⁹. Alors que les maires valorisent le modèle du « manager », les appareils administratifs renforcent leur potentiel d'expertise en ressources humaines, contrôle financier et de gestion. Cette technostructure émergente accompagne la décentralisation et la montée en puissance des villes⁹⁰. Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) est présent dans la formation des fonctionnaires et cadres territoriaux, et dans la promotion d'une gestion renouvelée du secteur des collectivités territoriales⁹¹.

La situation des municipalités québécoises est quelque peu différente. En prenant soin d'éviter le biais provoqué par l'absence générale de travaux politistes sur le monde municipal, ce palier d'administration apparaît largement guidé par des principes traditionnels de gestion. La réforme fiscale du début des années quatre-vingt a offert aux municipalités québécoises une véritable bouffée d'air financière. Alors que la crise économique du début des années quatre-vingt-dix contractant les finances publiques, forçait les communes françaises à changer leurs façons de faire, les municipalités québécoises ont pu se contenter de perpétuer leur mode de

⁸⁷ Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *art.cit.*, pp. 461-484.

⁸⁸ Cette forêt de dispositifs brouille les repères des praticiens dans ce qui est acceptable et praticable. Gaudin, J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 31-56. La multiplication et la diversification des instances intervenant dans l'élaboration et la conduite des politiques urbaines conduisent à obscurcir la lisibilité du système d'action publique, tout en marginalisant la légitimité du politique. Borraz, O., Le Galès, P., « Gouvernement et gouvernance des villes », in Leresche, J.-P., dir., *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, 2003, pp. 345-367.

⁸⁹ Lorrain, D., « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, 1989, pp. 6-20.

⁹⁰ Les municipalités rurales qui ne disposent pas de cette expertise ne bénéficient que d'une décentralisation formelle et restent sous la dépendance des services étatiques. Mabileau, A., *Le système local en France, op. cit.* Tout comme les petites villes où la bureaucratie reste à construire. Fontaine, J., « L' élu patron », in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d' élu local, op. cit.*, pp. 73-110.

⁹¹ En 1983, l'Etat a unifié le statut général de la fonction publique tout en reconnaissant la spécialité de chacune des trois composantes : fonction publique d'Etat, fonction publique territoriale et fonction publique hospitalière. Dans la foulée de la décentralisation et du transfert de compétences, la fonction publique territoriale s'est renforcée, représentant aujourd'hui un quart des fonctionnaires. Près d'un million et demi d'agents travaillent dans les trois niveaux de collectivités territoriales (commune, département et région) et dans leurs établissements publics, dont 7.8% sont de catégorie A. DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, www.dgcl.interieur.gouv.fr La reconnaissance d'une haute fonction publique territoriale s'est matérialisée dans le statut d'administrateur territorial dont les titulaires occupent des fonctions de direction au sein des collectivités locales et des établissements publics de coopération intercommunale. L'institut national des études territoriales (INET) est responsable de leur formation.

fonctionnement traditionnel. Parallèlement, l'Etat québécois a délaissé ce palier pour privilégier l'échelon supralocal dans ses politiques de décentralisation et de déconcentration. A la fin des années soixante-dix, le gouvernement du Parti québécois instaure un nouveau maillage du territoire : les municipalités régionales de comtés (MRC) chargées de la conception et de la mise en œuvre de schéma d'aménagement du territoire⁹². La régionalisation municipale n'ira guère au-delà de cette fonction initiale⁹³. Selon l'interprétation proposée par Gérard Divay et Jacques Léveillé, cette régionalisation municipale est en fait une politique de centralisation, offrant à l'Etat un levier d'action plus efficace pour orienter l'aménagement du territoire à la grandeur de la province.

*Même si elle est intitulée « la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme », elle n'est guère une loi d'aménagement. Elle règle de manière formelle, les relations entre le palier central et le palier local dans un domaine, l'urbanisme, que le provincial n'ose intégrer directement dans sa juridiction (...), mais elle ne paraît pas devoir modifier les pratiques effectives d'aménagement qui continuent de dépendre de l'initiative provinciale.*⁹⁴

Le monde municipal n'a pas saisi ce nouvel échelon comme levier d'affirmation. Nous partageons l'analyse de Robert Petrelli⁹⁵ pour qui les municipalités restent des administrations de première ligne dont l'image d'inefficacité, parce que trop petites, trop rurales, pas assez compétentes, les marginalisent dans les rares mouvements de décentralisation initiés par les gouvernements québécois⁹⁶. Les municipalités ne semblent pas avoir cherché à transformer cette image balançant entre désuétude et traditionalisme. Les représentants du monde municipal ont au contraire travaillé à maintenir le statu quo fondé sur trois principes : leur autonomie, le principe d'exclusivité fiscale ainsi qu'un faible rang de compétences. Ceci est particulièrement notable

⁹² Les MRC sont créées par la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme de 1979. L'Etat met en place dix-neuf comités régionaux pour aider les acteurs politiques locaux à déterminer ces nouveaux territoires. Chaque comité est composé d'un représentant du monde rural, nommé après avis de l'Union des conseils de comté du Québec (UCCQ), d'un représentant du monde urbain sélectionné par l'UMQ et d'un président originaire de la région concernée sans en être un élu. Chaque comité reçoit les avis et propositions des élus, des organismes sociaux et économiques et de la population locale. Cette dernière n'a pourtant que très peu participé à ce processus. Des territoires sont provisoirement constitués. Le comité réunit alors un conseil des maires afin de finaliser la création de la MRC. Lorsque l'unanimité ne peut être atteinte par les maires, le comité a un droit d'intervention et en dernier recours, le ministre des Affaires municipales peut être appelé à trancher. Parent, L., *Vers une typologie des MRC*, mémoire de maîtrise en sociologie, Montréal, UQAM, 1983, 115 p. Les anciens conseils de comtés s'imposent largement comme cadrage de ce nouveau découpage.

⁹³ En 1978, le gouvernement prévoyait la possibilité que les MRC puissent exercer certaines fonctions dont l'évaluation foncière, le développement socioculturel, la gestion des ressources naturelles ou les transports. Ces compétences auraient fait des MRC un véritable palier de gestion publique, permettant ainsi à l'Etat québécois, dans une optique de souveraineté nationale de s'appuyer sur cet échelon territorial. Les résultats s'avèrent beaucoup plus restreints que ces prévisions initiales. Le succès des MRC a été contingent à chaque configuration locale.

⁹⁴ Divay, G., Léveillé, J., « Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administrative locales : un mariage politique heureux ? », in Léveillé, J., dir., *L'aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis*, Montréal, Editions nouvelle optique, 1982, p. 71.

⁹⁵ Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, op. cit.

⁹⁶ Les ministères ont privilégié une déconcentration régionale à travers la mise en place de conseils régionaux des arts, de la culture, des loisirs ou encore de l'environnement, excluant les représentants municipaux.

dans le discours de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) représentant essentiellement les municipalités urbaines. Cette dernière ne soutient pas l'idée d'un renforcement de ce palier mercéen qui passerait notamment par la diversification de ses compétences. En cela, elle s'oppose à l'Union des municipalités régionales de comtés (UMRCQ), représentant le monde rural, qui au contraire prône un triptyque concertation-développement-décentralisation, à partir de la compétence première : l'aménagement. Ce clivage entre les associations municipales reflète la perception différenciée des MRC : outil pertinent en milieu rural, il s'avère plus problématique là où le territoire mercéen comporte un pôle urbain⁹⁷.

Contrairement à la réforme fiscale de 1979 négociée par le gouvernement avec les autorités locales, la réforme Ryan de 1991 est davantage imposée par le gouvernement. Claude Ryan, ministre libéral des Affaires municipales, nommé en octobre 1990 élabore une politique en trois volets : la tarification des services policiers, la municipalisation de la voirie locale et l'arrêt des subventions gouvernementales aux organismes publics de transport en commun. Ces trois mesures touchent toutes les municipalités⁹⁸. Les acteurs municipaux contestent le fond et la forme, le ministre ayant élaboré cette réforme en dehors des procédures de consultation habituelles. Malgré la mobilisation des acteurs municipaux, Claude Ryan insiste et l'Assemblée nationale vote la loi 145. Cet épisode sert de base pour une nouvelle réflexion sur la décentralisation au Québec et sur le statut des municipalités dans leur rapport au gouvernement provincial. L'UMQ souhaite travailler à l'élaboration d'une charte des collectivités locales qui fixerait un statut minimum des municipalités⁹⁹. L'année 1992 est dominée par ce nouveau partage des compétences entre le gouvernement et les municipalités¹⁰⁰. Les élus dénoncent alors ce « pelletage de responsabilités » orchestré par le gouvernement. C'est de nouveau le cas lors du grand programme du « déficit zéro » lancé par le Parti québécois en 1997. Le ministre Bernard Landry contraint le monde municipal à participer à l'effort d'assainissement des finances publiques¹⁰¹. Ces mesures provoquent l'opposition des différents acteurs municipaux : syndicats

⁹⁷ Cette opposition est clairement illustrée dans Bourque, C., *Dynamique de la diversification des fonctions de la MRC : aménagement, mise en commun de services et concertation régionale*, Notes de recherche, département de science politique, Université de Montréal, 1993, pp. 10-12.

⁹⁸ La première affecte particulièrement les plus petites d'entre elles, alors que Montréal est davantage concernée par la question des transports. Cette dernière disposition coûtera 120 millions \$ en 1994. Quesnel, L., « La vie locale et régionale », *L'année politique du Québec, 1993-1994*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1994.

⁹⁹ Andrew, C., « La vie municipale régionale (1990-1991) », *art. cit.*

¹⁰⁰ Andrew, C., « La vie municipale régionale (1991-1992) » *art. cit.*

¹⁰¹ Bernard Landry, ministre des finances et numéro deux du gouvernement péquiste de Lucien Bouchard enclenche en 1997, une série de mesures budgétaires visant à atteindre le déficit zéro le plus rapidement possible. Dans ce cadre, les municipalités écotent de \$635 millions. La « décentralisation » de cette charge financière doit pouvoir être absorbée par les surplus budgétaires municipaux ainsi que par des ponctions sur la masse salariale. Parallèlement, le gouvernement abolit les compensations tenant lieu de taxes pour les bâtiments publics. Ceci représente, pour les municipalités, un manque à gagner de \$500 millions. Dans la foulée, le ministre des Affaires municipales annonce le

de fonctionnaires, Union des municipalités du Québec, Union des municipalités régionales de comté du Québec¹⁰². La tension créée par cette intervention du gouvernement dans les affaires municipales ne trouve d'apaisement que dans la signature du pacte fiscal de l'an 2000.

Outre ces contraintes financières, les municipalités remplissent leurs missions avec des moyens limités. Une étude réalisée pour la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale, montre la faible utilisation d'instruments modernes de gestion, et l'absence fréquente de toute forme de mesure de performance de l'administration municipale¹⁰³. Ce manque d'incitatif pour les gestionnaires est désigné comme une contrainte qui limite l'efficacité de la gestion dans 30% des municipalités¹⁰⁴. Ces constats rejoignent ceux de Pierre Prévost lorsqu'il tente de décrire la capacité administrative des municipalités québécoises. Ce dernier insiste sur les lacunes des employés municipaux en termes de formation initiale et continue. Les cadres supérieurs les mieux formés jouent les « hommes orchestres » dans des organisations sous qualifiées et conservatrices, provoquant ainsi un « déficit de capacité »¹⁰⁵.

Les quatre-vingt mille employés municipaux ne relèvent d'aucun statut unifié équivalent à celui de la fonction publique territoriale française. Chaque municipalité négocie avec chaque groupe constitué des conventions collectives spécifiques¹⁰⁶. Ce morcellement a contribué à concéder des conditions salariales supérieures à celles des employés provinciaux, excepté pour les cadres supérieurs¹⁰⁷. La problématique de la charge salariale des municipalités s'articule ainsi autour

transfert des coûts du transport écolier aux municipalités. Quesnel, L., « L'éclatement du château fort municipal », *L'année politique au Québec*, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 1997.

¹⁰² Louise Quesnel résume l'éclatement du monde municipal dans la contestation des réformes de 1997. Le gouvernement a accompagné le transfert du coût du transport écolier par des mesures d'équité fiscale en faveur des villes centres. Ces dernières sont donc globalement en faveur de cette politique. Au contraire, les villes de banlieue, particulièrement dans le contexte montréalais, s'opposent farouchement à cette modalité et dénoncent les positions de l'UMQ. Quesnel, L., « L'éclatement du château fort municipal », *art. cit.* Ce dossier met en lumière la diversité des intérêts municipaux présents au sein de l'UMQ et les difficultés de cette dernière à s'imposer comme le représentant de cette diversité auprès des instances provinciales.

¹⁰³ Dans 40% des municipalités, les rôles du conseil et de l'administration ne sont pas clairement définis, et il n'existe pas d'énoncé clair de mission ou de vision pour l'organisation. Dans 38% des municipalités, les gestionnaires ont un plan personnel et dans 12% des cas, les employés ont des objectifs précis. Belair et al., *Etude comparative d'organisation et de gestion municipale*, étude pour le compte de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale, janvier 1999, 351p.

¹⁰⁴ Belair et al., *Etude comparative d'organisation et de gestion municipale*, *op. cit.*

¹⁰⁵ Prévost, P., *La gestion municipale au Québec*, *op. cit.* p. 114.

¹⁰⁶ Les groupes sont généralement : les policiers, les sapeurs pompiers, les cadres, les cols blancs, les cols bleus. D'autres sous-groupes peuvent aussi s'organiser, si la taille de l'organisation le permet.

¹⁰⁷ Cet avantage municipal s'élève à un gain de 27% selon une étude de 1999. Les conventions collectives sont ici négociées entre des syndicats locaux affiliés à de grandes centrales syndicales provinciales ou fédérales, et des « patrons » élus souvent peu préparés à cette tâche. Si les salaires sont à peu près comparables à ceux du secteur privé, ils sont supérieurs à la fonction publique provinciale. La différence se fait surtout par les clauses de rémunération indirecte des conventions collectives (régime de retraite, assurance complémentaire). Les municipalités n'ont pas réussi à s'organiser, au sein de leurs fédérations (UMQ notamment) pour contrer ce mouvement. Gauthier,

d'une coordination de type national, pour une meilleure harmonisation de ces conventions collectives.

Le modèle municipal québécois mis en place il y a plus d'un siècle, peine à se transformer, tant dans sa forme, que dans ses compétences et modes de fonctionnement. Pourtant, au cours des années quatre-vingt-dix, les municipalités françaises et québécoises illustrent le même paradoxe de l'archaïsme et de la modernité qu'évoque Dominique Lorrain¹⁰⁸. D'un côté les collectivités locales sont perçues comme archaïques, mais de l'autre, elles sont aussi envisagées comme la relève de la gestion publique.

La compétition des territoires

Les instances municipales ne sont pas seulement fonction des contextes locaux, elles s'inscrivent également dans un environnement général en mutation. Deux phénomènes sont à l'œuvre : la transformation de l'Etat et la mondialisation de l'économie.

Le renouveau de la question urbaine dans une perspective de gestion publique est réalisé sur « fond de transformations institutionnelles et de changement de l'organisation du capitalisme contemporain »¹⁰⁹. Les Etats se recomposent autour de pratiques décentralisatrices et contractuelles, tissant avec les échelons infranationaux de nouvelles relations partenariales¹¹⁰. Néanmoins, si l'Etat remplit moins ses fonctions traditionnelles d'intégration culturelle et politique, les villes sont potentiellement les lieux d'émergence et d'affirmation de nouvelles sous-cultures et de production de projets collectifs¹¹¹. Cette perte de la centralité de l'Etat s'accompagne surtout d'une complexification de l'espace public. Ce phénomène s'illustre parfaitement par les effets de l'intégration européenne, qui provoque le développement d'un système de gouvernance polycentrique¹¹². Certains territoires urbains ou régionaux sont considérés comme des acteurs collectifs mis en concurrence les uns avec les autres. Les villes, en compétition pour l'attraction d'investissements publics et privés et de groupes sociaux favorisés,

F., *Les écarts de rémunération entre les employés municipaux du Québec et ceux de l'administration publique*, étude réalisée pour le compte de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale, Sainte-Foy, 6 janvier 1999, 63 p.

¹⁰⁸ Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *art.cit.*, pp. 461-484.

¹⁰⁹ Bagnasco A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Bagnasco A., Le Galès, P., dir. *Les villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 15.

¹¹⁰ Dont il ne faut pourtant pas surestimer, *a priori*, les effets. Les études empiriques réunies dans Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change, op.cit.*, conduisent à nuancer cette incantation au changement.

¹¹¹ Bagnasco A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », *art. cit.* pp. 7-43.

¹¹² C'est ce que montre Patrick le Galès, tout en se gardant d'en déduire des implications automatiques en termes de distribution du pouvoir et d'homogénéisation. Le Galès, P., « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille, J., Jobert, B., dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 203-240.

développent des politiques visant à améliorer l'environnement d'accueil, misant sur le cadre de vie et l'image¹¹³.

Selon ce paradigme néolibéral, la compétition économique internationale se déplace de l'échelon étatique vers des territoires infranationaux¹¹⁴. Les nouveaux défis résident alors dans la mise en valeur d'avantages concurrentiels des villes, véritables bouées d'ancrage de la richesse. Les réformes institutionnelles métropolitaines s'alimentent à cet argumentaire, légitimant les nouveaux dispositifs comme des outils de performance.

Les mutations urbaines associées aux transformations du contexte institutionnel et économique général participent à modifier les ressorts et les pratiques de l'action publique locale. Les autorités municipales, en contexte urbain, sont contraintes à des mutations profondes, qu'elles soient ou non l'objet de réformes explicites. Sollicitées pour relayer des modèles étatiques qui se cherchent, elles sont face à leur propre refondation. Il est ainsi possible d'évoquer une certaine similarité des enjeux et des contextes nationaux qui conduisent à la production de réformes offrant une reconnaissance institutionnelle aux agglomérations urbaines. Paradoxalement, la valorisation du local dans sa singularité et sa spécificité rencontre une volonté générale à vouloir diffuser et reprendre des « meilleures pratiques » issues d'innovations institutionnellement marquées¹¹⁵.

2 Les réformes institutionnelles supralocales

En France et au Québec, le volontariat municipal et l'accumulation institutionnelle ont presque toujours été préférés à la coercition et à la rationalisation organisationnelle. L'examen de cet héritage permet d'évaluer l'éventuelle dépendance au sentier dans laquelle les réformes Harel et Chevènement s'inscriraient (2.1)¹¹⁶. L'examen de ces textes législatifs passe par l'explicitation de leur mise sur agenda et de leur contenu (2.2). Enfin, ces deux réformes s'appuient sur des arrangements territoriaux contrastés (2.3).

¹¹³ Le Galès, P., « Villes en compétition ? », in Biarez, S., Nevers, J.-Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, p. 449.

¹¹⁴ La mondialisation économique fait des villes les îlots d'un archipel économique. Cette image de Pierre Veltz illustre non seulement l'ancrage des dynamiques économiques en milieu urbain, mais aussi la marginalisation des relations verticales entre villes et *hinterland* au profit de dynamiques horizontales transnationales. Veltz, P., « Les villes européennes dans l'économie mondiale », in Bagnasco, A., Le Galès, P., *Les villes en Europe*, op. cit., pp. 47-65.

¹¹⁵ Divay, G. et al., *Le monde municipal québécois 2002-2012. Changer les façons de voir pour changer les façons de faire*, Montréal, INRS-UCS, 2002, 42 p.

¹¹⁶ Pierson, P., « Increasing returns, path dependency and the study of politics », art. cit., pp. 251-267.

2.1 *Historique et traditions des réformes supralocales en France et au Québec*

Partageant le même émiettement municipal, le Québec et la France cherchent à en réduire les effets improductifs tout en se conciliant le monde municipal. Les différentes politiques qui se sont succédées dans les deux pays ont offert des solutions intermédiaires sur le spectre consolidation - fragmentation. Plus ou moins proches des recommandations réformistes, les fusions et la coopération intercommunale visent à produire un dispositif institutionnel optimal permettant de compenser les contraintes du découpage municipal. Toutes ces solutions se rejoignent dans la recherche d'un mythique optimum dimensionnel, aussi flou que polymorphe. Pour les tenants de l'école des choix publics, il correspond à la fragmentation sectorielle, alors que pour les responsables français, il doit au contraire permettre de mettre en place des collectivités territoriales polyvalentes. A défaut d'optimum, la notion de *pertinence territoriale* est également mobilisée dans la rhétorique des réformes institutionnelles. Travaillé en développement local, le territoire pertinent est celui, qui au-delà des frontières politico-administratives, permet de « mettre en adéquation un espace de relations économiques (economy) et une organisation politique (polity) »¹¹⁷. En ce sens, le territoire pertinent est non seulement un construit socioéconomique, mais aussi une reconnaissance institutionnalisée de cet état. Cette pertinence prend des allures de gageure tant par l'impasse statistique que par le caractère politique des découpages effectifs¹¹⁸.

Les réformes Harel et Chevènement valorisent le même échelon supralocal : l'agglomération¹¹⁹. Alors que d'autres pays ont préféré « dépolitiser » les nouvelles formes de gestion urbaine, les dispositifs français et québécois impliquent les élus municipaux, principalement les maires. Au-delà de ce point commun, les formes institutionnelles retenues divergent sur bien des aspects. En France, la continuité du modèle de la coopération intercommunale est indéniable. Le pari est celui du volontariat politique comme ressort d'une meilleure gestion métropolitaine (2.1.1). Au Québec, à partir d'une double expérience, de consolidation et de coopération, c'est finalement la première qui s'impose (2.1.2). Ainsi, l'agglomération se concrétise, en France par le maintien d'une fragmentation et le renforcement d'un système à deux paliers, et au Québec, par l'imposition législative de la consolidation des principaux ensembles urbains de la province.

¹¹⁷ Douillet, A.-C., « Le territoire objet de politiques publiques. Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial », in Jean, Y., Calenge, C., dir., *Lire les territoires*, Tour, Maison des Sciences de l'Homme, 2002, pp. 42.

¹¹⁸ Cette question est développée dans le chapitre 4.

¹¹⁹ Même si l'agglomération est de nouveau oubliée par l'acte II de la décentralisation française, puisque la loi du 13 août 2004 redistribue un certain nombre de compétences aux collectivités locales, sans faire référence aux structures intercommunales.

2.1.1 L'incontournable modèle coopératif français

Le modèle français de coopération intercommunale est le double produit de l'échec des fusions municipales et de la souplesse des dispositifs proposés. Ces deux éléments encadrent toute nouvelle réforme et mettent en évidence les ressources des élus locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des lois qui les concernent.

L'impasse de la loi Marcellin

Dans le contexte d'après guerre, où la croissance des villes est alimentée par l'exode rural, l'émiettement communal a tendance à faire augmenter les coûts des biens et services publics locaux. L'Etat cherche à limiter les effets de ségrégation municipale, mais les politiques de rééquilibrage tels que les incitatifs à la coopération, la mise en place des syndicats intercommunaux ou des districts ne suffisent pas à enrayer un mouvement par trop prégnant.

*La loi Marcellin du 16 juillet 1971 (...) va donc tenter de moderniser la procédure de fusion des communes. Il s'agit tout d'abord de rendre celle-ci plus incitative et plus démocratique, par l'introduction d'un référendum et la création d'un statut de « communes associées » autorisant les communes qui fusionnent à conserver leur nom et certaines responsabilités administratives.*¹²⁰

Ce dispositif a été peu suivi de réalisations effectives car l'appareillage juridique permettait aux élus locaux de vider cette mesure de son contenu. Le cadre législatif comportait ses propres conditions de neutralisation. D'une part, il n'existe pas de délai prévu pour l'application de la nouvelle carte départementale. D'autre part, toute municipalité qui n'exprime pas explicitement son accord avec une fusion proposée par le Préfet, dans un délai de deux mois est considérée comme refusant cette proposition. Plus généralement, en l'absence de mécanisme coercitif, c'est au Préfet de convaincre les élus locaux de la nécessité d'une telle réforme. En refusant de contraindre les municipalités, l'Etat leur a donné les moyens de s'exempter de cette réforme. Pour Jean Kervasdoué et d'autres après lui, la loi Marcellin doit donc être considérée comme essentiellement symbolique. Les élus locaux concèdent au gouvernement le principe de la fusion municipale en échange de la maîtrise totale de sa mise en œuvre¹²¹.

¹²⁰ Ohnet, J.-M., *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Livre de poche, 1996, p. 136. Les incitatifs englobent la majoration des subventions d'équipement de 50% et des procédures d'intégration fiscale progressive. Ils participent d'une procédure volontariste de l'Etat. Dans chaque département, le Préfet en collaboration avec les élus locaux est chargé d'établir une carte communale distinguant trois catégories de municipalités. La première regroupe celles aptes à rester autonomes, la seconde identifie les communes devant intégrer une instance de coopération, enfin la troisième désigne les municipalités devant être fusionnées.

¹²¹ Kervasdoué, J., et al., « La loi et le changement social : un diagnostic – la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, n°3, juillet, 1976, pp. 432-450. Le Lidec, P., « L'Etat, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vème République. Rapports de force et

La loi Marcellin visait la suppression de près de dix mille communes. Avec huit cents fusions mises en œuvre, seulement mille trois cents municipalités disparaissent. Les années suivantes sont le théâtre de plusieurs défusions, diminuant d'autant le bilan de la loi. L'impact réel de cette loi est d'avoir banni la fusion de la boîte à outils du législateur. La coopération intercommunale s'offre alors comme un « substitut fonctionnel » à une réforme de plus grande ampleur de la carte communale française¹²².

La trousse à outil de la coopération intercommunale en milieu urbain

Depuis la forme syndicale de 1890, les dispositifs de coopération intercommunale se sont diversifiés tout en respectant le principe fondamental du volontariat municipal. Les nouveaux cadres proposés par le législateur en 1959 ne dérogent pas à cette règle. La présentation suivante insiste sur les formes urbaines de l'intercommunalité¹²³.

La coopération intercommunale en milieu urbain a largement adopté la forme districale¹²⁴. Il s'agit d'un cadre institutionnel souple et adéquat à la mutualisation des problématiques urbaines. Légalement le district n'est accompagné que de deux compétences obligatoires : les services de logement et de secours incendie¹²⁵. Ce minimum requis laisse les élus maîtres du degré de coopération en endossant éventuellement des compétences supplémentaires. La dynamique locale permet, selon chaque configuration politique, de passer, ou non, d'une coopération de gestion à une coopération de projet. La formule districale est adoptée par des villes de tailles très diverses, signe de sa capacité d'adaptation à des réalités hétérogènes.

Par ailleurs, les élus peuvent doter le district d'une fiscalité propre additionnelle, dépassant ainsi le mécanisme des quotes-parts municipales. Les implications d'une telle décision ne sont pas uniquement financières. Ceci permet à l'établissement public d'acquérir son autonomie fiscale par rapport à ses communes membres, à travers un taux uniforme imposé sur l'ensemble des

compromis », in Le Saout, R., dir., *L'Intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 65-84.

¹²² Thoenig, J.-C., « La décentralisation, dix ans après », *art. cit.*, p. 13.

¹²³ Les syndicats d'agglomération nouvelle ne concernant que cinq cas spécifiques ne sont pas présentés ici.

¹²⁴ L'ordonnance du 5 janvier 1959 crée le district urbain, qui est modifié par une loi du 31 décembre 1970. À partir de cette date, les districts ne sont plus attachés à un territoire spécifiquement urbain. La loi d'orientation de 1992 modifie substantiellement leur fonctionnement en leur ouvrant la porte de la fiscalité propre.

¹²⁵ La première vise à intercommunaliser les services municipaux de logements dédiés à la répartition du parc existant. Selon Marie-Christine Bernard-Gélabert, le contenu de cette compétence se révèle être très variable d'un district à l'autre, et « la plupart du temps sans contenu effectif ». Bernard-Gélabert, M.-C., *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 1996, p.42. La seconde compétence disparaît avec la départementalisation des services incendies à partir de 1996.

entreprises installées dans le périmètre du district (taxe professionnelle unique) ou dans un périmètre identifié (taxe professionnelle de zone). Cette solidarité fiscale peut s'accompagner de mécanismes de péréquation. Enfin, elle provoque le versement par l'Etat d'une dotation globale de fonctionnement (DGF). La contrepartie de cette manne financière réside dans l'obligation de participation. En effet, dans ce cas, toutes les communes membres doivent accepter toutes les compétences et abandonner les variations à la carte¹²⁶.

La souplesse de la formule comporte ses faiblesses. Les districts n'ont pas tous joué la carte de la coopération politique. Comme les formes syndicales plus simples, leur action est surtout axée autour de la mise en commun de services techniques. Le district fonctionne souvent sur le modèle de l'intercommunalité de gestion. Par ailleurs, l'existence des districts n'a pas empêché les syndicats de se multiplier, brouillant la carte institutionnelle locale.

Il existe deux réalités juridiques sous le titre de communauté urbaine. Les premières communautés urbaines ont été créées par la loi du 31 décembre 1966. Il s'agit du seul exemple français de création intercommunale autoritaire¹²⁷. Par la suite, six autres communautés urbaines sont constituées sur le mode volontaire¹²⁸. Ce dispositif est quantitativement marginal dans le paysage intercommunal, même s'il concerne une population importante.

Initialement réservé aux agglomérations de plus de cinquante mille habitants, le seuil démographique des communautés urbaines est abaissé à vingt mille habitants en 1992¹²⁹. Ceci illustre une nouvelle fois la volatilité des critères démographiques dans la définition des institutions urbaines. Les contraintes de ce statut proviennent davantage du degré d'intégration intercommunal exigé. Contrairement au modèle général de l'intercommunalité française, les compétences des communautés urbaines ne découlent pas d'un transfert des communes membres vers l'établissement public. Le législateur a, dès 1966, fixé les champs dont les municipalités doivent se dessaisir. En font partie les compétences stratégiques de l'aménagement et du développement territorial, y compris le zonage, le transport en commun, la voirie et les parcs de stationnement ainsi que l'eau, l'assainissement et la gestion des ordures ménagères¹³⁰.

¹²⁶ En l'absence de fiscalité propre, les districts peuvent fonctionner sur le modèle du syndicat intercommunal à vocation multiple, où chaque municipalité est libre de participer ou non au transfert de compétence vers le palier intercommunal.

¹²⁷ La loi crée les communautés urbaines de Bordeaux, Strasbourg, Lyon et Lille.

¹²⁸ Brest, Cherbourg, Dunkerque, Creusot-Montceau-Les-Mines, Le Mans et Nancy.

¹²⁹ Puis encore relevé à cinq cent mille habitants par la loi Chevènement.

¹³⁰ Les autres compétences obligatoires sont les services d'incendie, les cimetières, les abattoirs, et la construction et l'entretien des locaux scolaires ainsi que les collèges et les lycées.

Les formules syndicales (SIVU, SIVOM), les districts et les communautés urbaines rencontrent les besoins des élus locaux en termes d'outils de gestion municipale. Pour autant, à la fin des années quatre-vingt, le paysage institutionnel local et supralocal français se caractérise par l'opacité et le brouillage de l'action publique. Dans ce cadre, une réforme de ces dispositifs s'avère nécessaire. La Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République visait à simplifier les dispositifs de coopération intercommunale tout en favorisant le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. L'aménagement du territoire et le développement économique sont intégrés dans les trois dispositions institutionnelles qui composent le cœur de cette loi. Dans chaque département est créée une commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) dont la mission est de cartographier le potentiel intercommunal à l'aide d'un schéma départemental¹³¹. Outre cet organe de planification, la loi institue deux nouveaux dispositifs coopératifs. Les communautés de villes et de communes doivent renforcer la coopération respectivement en milieu urbain et rural.

Le bilan de cette loi est présenté comme un échec quantitatif pour l'intercommunalité urbaine¹³². Néanmoins, elle marque un tournant dans l'histoire de la construction intercommunale en France. La loi de 1992 marque un infléchissement important en offrant aux municipalités des outils intercommunaux efficaces d'aménagement du territoire¹³³. Dotés de cette responsabilité, les élus locaux peuvent se saisir de l'intercommunalité comme d'un levier pour prendre en charge leur propre communauté. Parallèlement à cette ambition générale, la loi de 1992 distingue clairement le monde rural du monde urbain¹³⁴. Les communautés de communes sont conçues pour renforcer une intercommunalité de gestion. Les choix des compétences et des modalités de la fiscalité additionnelle restent de la responsabilité des élus municipaux. Les communautés de villes, par contre, sont pensées comme un outil de projet, incluant une fiscalité propre avec l'adoption d'une taxe professionnelle obligatoire ainsi que d'un véritable transfert de compétences.

¹³¹ Outre cette tâche de planification, les CDCI ont pour mission le suivi de la coopération intercommunale. Elles sont ainsi consultées lors des modifications territoriales des regroupements. L'examen de quatre CDCI conduit Hervé Michel à n'y voir qu'une chambre d'enregistrement d'équilibres territoriaux négociés au sein du conseil général. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, Paris, l'Harmattan, 1999, pp. 29-30. Dans un bilan plus général, Pascal Bouniol souligne de la même manière que les propositions des CDCI respectent toujours les propositions communales. Dans seulement trois ou quatre cas, les CDCI ont proposé unilatéralement un maillage. Bouniol, P., « Bilan des travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale », in Caillosse, J., dir., *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle intercommunal français*, op. cit., pp. 237-242.

¹³² Seules cinq communautés de ville ont vu le jour. Par contre la formule des communautés de communes a remporté l'adhésion du milieu rural.

¹³³ Aubelle, V., « De la nécessité de développer la liaison entre intercommunalité et aménagement du territoire », in CURAPP, *L'intercommunalité*, op. cit., pp. 237-252.

¹³⁴ Bourjol, M., *La coopération intercommunale. Les deux logiques*. Paris, LGDJ, 1996, 122 p.

L'échec de la formule des communautés de ville est d'autant plus important que la loi a largement été portée par les élus des grandes villes¹³⁵. Cette distanciation s'explique par les contraintes associées à ce statut. De plus, les incitatifs financiers associés aux communautés de ville ont été concédés, sous la pression des élus locaux présents au Parlement, aux districts existants. Ainsi, le district a continué d'offrir un cadre plus souple et financièrement aussi attrayant que les communautés de villes. Loin de simplifier la carte intercommunale urbaine, la loi de 1992 a ajouté une formule peu séduisante, tout en renforçant le pouvoir d'attraction des districts.

La Loi ATR de 1992 a non seulement offert un statut adéquat au milieu rural, mais elle a ouvert le chemin à la loi Chevènement. Trois éléments institués en 1992 sont repris en 1999. Premièrement, la loi de 1992 a assoupli les modes de représentation des communes au sein de l'EPCI. Chaque structure élabore ses propres règles de représentation au conseil communautaire, modulant le poids de la ville centre avec d'autres clefs de répartition. Cette disposition permet de rassurer les plus petites communes soucieuses de trouver leur place dans ces instances intercommunales. Deuxièmement, la loi ATR distingue pour la première fois les compétences obligatoires des compétences optionnelles des institutions intercommunales. Cette dissociation offre une certaine liberté aux élus dans le degré d'intégration tout en favorisant cette dernière. Enfin, la fiscalité propre des communautés de ville est considérée comme obligatoire. Si la taxe professionnelle unique (TPU) existait auparavant, elle ne l'était que sur la base volontaire. En cela, même peu appliquée, la loi de 1992, anticipe la fiscalité propre systématique de 1999.

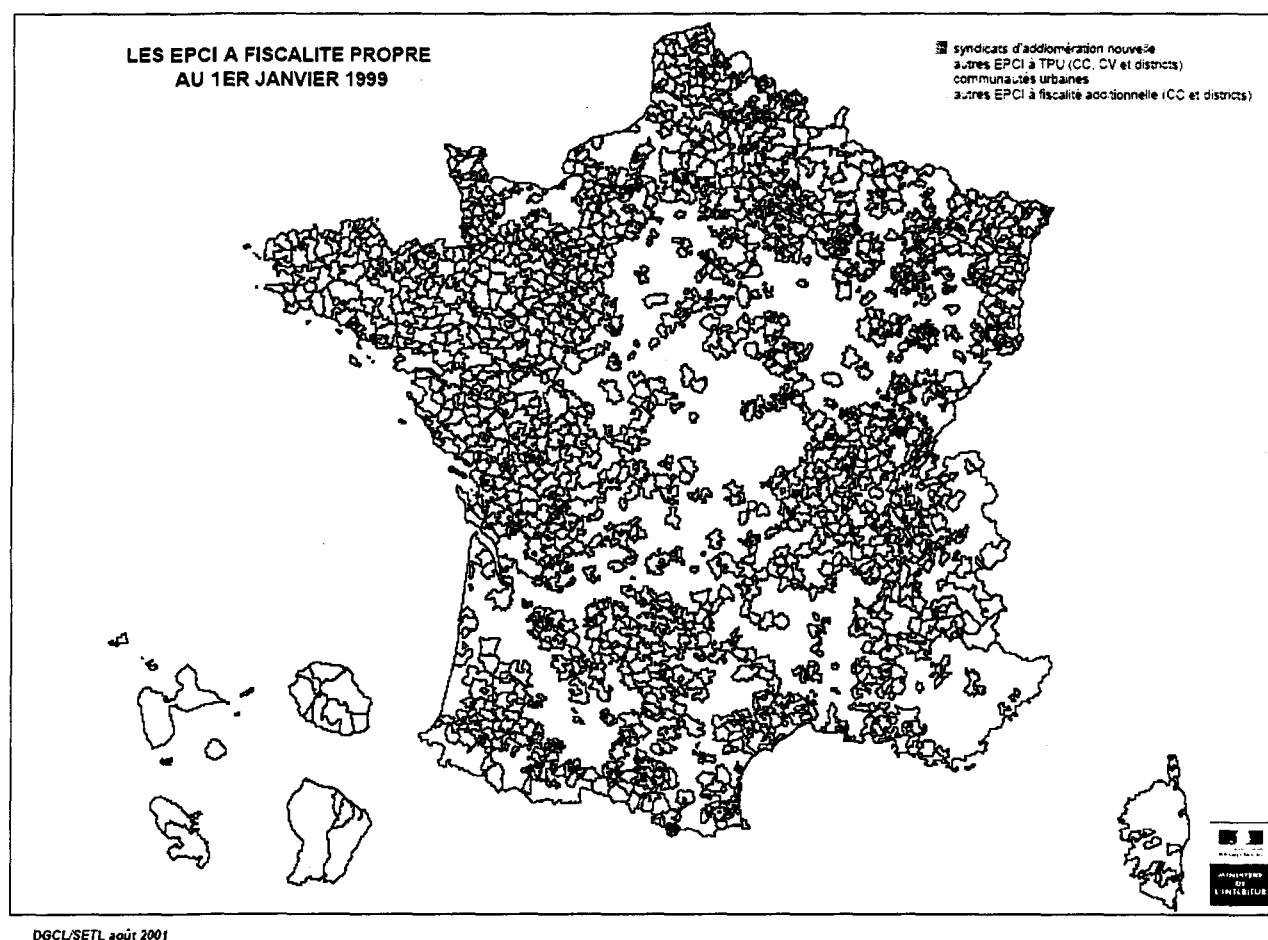
D'autres textes législatifs ont ponctué les années quatre-vingt-dix, complétant les modalités de la coopération intercommunale en milieu rural¹³⁶. A la fin de cette décennie, la cartographie intercommunale s'avère être fort contrastée. La fiscalité propre des EPCI est ici considérée comme le signe de leur degré élevé d'intégration.

La carte 1 identifie clairement trois grandes zones où l'intercommunalité à fiscalité propre est dynamique : le grand ouest, la région Rhône Alpes, ainsi que le nord du pays le long de la frontière belge, contrastant fortement avec le centre et la région Provence Alpes Côtes d'Azur qui brillent plutôt par leur absence.

¹³⁵ A cet égard on retrouve en France et au Québec, les mêmes revendications développées par des élus des villes centres, articulées autour du nécessaire partage des charges de centralité.

¹³⁶ La loi ATR du 4 février 1995 constitue par exemple l'aboutissement d'un grand débat sur l'aménagement du territoire. Cette loi reconnaît et encourage la reconnaissance juridique des *Pays*, unité territoriale socioculturelle afin d'en faire des territoires de projet. Cette idée est reprise et affinée par la loi Voynet de 1999.

Carte 1 : Les EPCI à fiscalité propre en 1999



Ces comportements territoriaux très contrastés servent à nuancer les effets des incitatifs financiers dans le succès de la coopération intercommunale et plaident pour une approche sociopolitique. Plusieurs auteurs d'horizons disciplinaires différents cherchent à expliciter les facteurs de l'intercommunalité¹³⁷. Les perspectives écologistes regroupent ainsi une multitude de travaux dans lesquels les composantes de la géographie, la culture, la politique sont mobilisées. Cette volonté d'exhaustivité se perd souvent dans l'impossible hiérarchisation de ces variables qui composent la complexité, c'est-à-dire l'insaisissabilité du territoire.

¹³⁷ Dans sa thèse sur la coopération intercommunale, David Guéranger distingue trois grandes approches du fait intercommunal. La première consiste à envisager la coopération intercommunale comme le résultat d'une politique publique, non seulement par l'angle du droit mais aussi par celui de l'évaluation des structures mises en place. La seconde approche regroupe les travaux qui tentent d'expliquer les liens entre les substrats locaux (culturel, géographique, politique) et la dynamique intercommunale. Enfin, les approches processuelles visent à déconstruire les dynamiques intercommunales afin d'en expliciter les logiques d'institutionnalisation. C'est dans cette troisième catégorie que nous nous situons. Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, op. cit.

Selon Bernard Luisin, le bilan de l'intercommunalité intégrée à la fin des années quatre-vingt-dix est mitigé : « Sur les 19 000 structures de coopération, près de 17500 sont des syndicats, dont 14 614 à vocation unique. Il n'existait donc en 1999, que 1577 EPCI à fiscalité propre regroupant toutefois un nombre important de communes (17760) et une population de 31,2 millions d'habitants »¹³⁸. Outre ce nombre finalement restreint, Bernard Luisin mentionne également que la plupart des districts ont été créés entre 1988 et 1994. En termes purement quantitatifs, la dynamique intercommunale s'est essoufflée au cours des années quatre-vingt-dix, spécialement en milieu urbain¹³⁹. Pour autant les bases d'une coopération plus intégrée sont posées avec l'ouverture des champs de compétences intercommunaux ainsi que la généralisation de la taxe professionnelle unique. Les élus locaux français ont continuellement maîtrisé, de l'intérieur du Parlement comme dans la mise en œuvre de ces dispositifs, l'histoire de la coopération intercommunale.

2.1.2 La double politique québécoise

Le choix de la consolidation n'est pas une nouveauté au Québec. La réforme Harel se présente au contraire comme le dernier épisode d'un long feuilleton, au cours duquel les gouvernements ont toujours conduit parallèlement les regroupements municipaux et les formes de coopération plus ou moins élémentaires.

Dans l'histoire récente, trois textes législatifs ont favorisé les regroupements municipaux. Dans les années soixante, une première loi sur les fusions volontaires ne rencontre pas ses objectifs. Le principe de volontariat n'assure que quarante-deux réalisations¹⁴⁰. Les résultats mitigés de 1965

¹³⁸ Luisin, B., « Les raisons de la loi Chevènement », in Dantonel-Cor, N., dir., *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 2000, p.14.

¹³⁹ La fiscalité propre a surtout été portée par le monde rural au cours des années quatre-vingt-dix, avec la mise en place des communautés de communes, qui représentent 78% des EPCI à fiscalité propre.

¹⁴⁰ La loi de la fusion volontaire des municipalités (L.Q.1965, cg.56) avait pour but le regroupement de municipalités contiguës, quel que soit le ressort juridique dont elles dépendaient (loi sur les cités et villes ou Code municipal). Le volontariat implique que les municipalités s'accordent entre elles librement, puis soumettent une requête conjointe de regroupement au gouvernement. La fusion est ensuite officialisée par un arrêté ministériel. Suite à ce semi échec, le gouvernement adopte une autre stratégie et crée trois institutions supralocales pour chacune des plus importantes métropoles de la province : Montréal, Québec et Hull. Les lois 75, 76 et 77 du 29 décembre 1969, consacrent la création des communautés urbaines de Montréal et Québec, ainsi que de la communauté régionale de l'Outaouais. L'environnement rural de Hull explique la dénomination de « régionale » et non d'urbaine de cette dernière communauté. Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, op. cit. En 1970, sous le gouvernement de l'Union nationale, le ministre des Affaires municipales Robert Lussier présente une réforme générale des institutions locales : « Renouveau municipal et régional (REMUR), comportant le projet de création de quatre nouvelles communautés urbaines : Chicoutimi-Jonquière, Sherbrooke, Trois-Rivières et Rive Sud de Montréal. Ainsi, seize communautés régionales devaient assurer la dynamique urbaine québécoise, autour des pôles

conduisent le gouvernement à remettre en question le principe de volontariat. Ainsi, la *Loi favorisant le regroupement semi volontaire des municipalités*¹⁴¹ contraint les municipalités identifiées à se rencontrer et pour certaines à procéder à des études conjointes sur la fusion éventuelle. Cette loi n'a guère plus de succès que la première. En deux ans d'application, seules vingt nouvelles entités regroupent soixante-cinq municipalités. Les élus locaux apparaissent peu enclins à se saisir de ces opportunités pour participer à cette « rationalisation » de la carte territoriale québécoise.

Malgré cette réticence du milieu, la solution fusion reste privilégiée dans les années soixante-dix. Le rapport du groupe de travail sur l'urbanisation présidé, en 1976, par Claude Castonguay¹⁴² préconise encore les regroupements dans les principales agglomérations du Québec, en invitant le gouvernement à être plus directif dans la mise en œuvre de telles recommandations. L'argumentaire prône la constitution de municipalités plus cohérentes et plus équilibrées les unes par rapport aux autres. Ce nouveau maillage doit permettre aux structures telles que les communautés urbaines d'être plus à même de remplir leur mission de coordination¹⁴³. Les regroupements municipaux ne s'opposent donc pas aux instances intercommunales. L'alternance politique provoquée par l'arrivée au pouvoir du Parti québécois en 1976 empêche de traduire ces recommandations en acte. Le nouveau gouvernement s'engage plutôt sur la voie de la régionalisation municipale en créant les Municipalités régionales de comté. Ce maillage évince pour un temps la question du nombre des municipalités. Il faut attendre 1988, pour que le gouvernement libéral de Robert Bourassa relance un programme de regroupement, sans davantage de succès¹⁴⁴.

Parallèlement à ces lois à vocation générale, les gouvernements successifs ont adopté neuf lois spécifiques concernant des regroupements ciblés en milieu urbain. Certaines ont été très médiatisées, faisant de l'exercice tour à tour un succès moderniste et un désastre local.

de dix mille habitants. Ce projet n'a jamais été mis en pratique : à l'opposition des élus locaux est venue s'ajouter la défaite de l'union nationale aux élections provinciales, laissant le pouvoir au parti libéral. Hulbert, F., *Essai de géopolitique urbaine et régionale*, Montréal, Édition du Méridien, 1994, 474 p.

¹⁴¹ L.Q. 1971, ch.53

¹⁴² Claude Castonguay est actuaire de profession. Son expertise professionnelle et son engagement le conduisent à participer à la conception du régime québécois d'assurance maladie dans les années soixante. Lors de son bref passage en politique, il obtient les portefeuilles de la santé puis des affaires sociales sous le gouvernement libéral d'Henri Bourassa en 1970-71. S'il ne se représente pas une deuxième fois à la députation, il conserve une implication forte dans les affaires publiques en siégeant ou présidant plusieurs commissions thématiques concernant la santé et le secteur des assurances.

¹⁴³ Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, op. cit.

¹⁴⁴ La loi sur l'organisation territoriale municipale, L.Q. 1988, ch.19. Ces trois lois ont permis cent soixante-deux regroupements, concernant trois cent trente six municipalités entre 1961 et 1990. MAMM, *Modifications territoriales des municipalités : Ici et Ailleurs*, cité par le défendeur dans le procès de Laterrière le 24 avril 2001. Ces résultats sont considérés comme minimes et peu probants pour les opposants aux fusions municipales.

La création de la ville de Laval en 1965 constitue un exemple de réussite *a posteriori*¹⁴⁵. Imposée par le gouvernement sans aucun mécanisme de consultation, la santé économique actuelle de cette ville offre aux tenants des regroupements un argument en faveur des fusions. Laval est érigée en modèle à suivre¹⁴⁶. Une dizaine d'années plus tard, une nouvelle loi encadre les regroupements dans l'Outaouais et dans le Haut Saguenay¹⁴⁷. Mais c'est au début des années quatre-vingt que la fusion de Baie-Comeau avec sa riveraine Hauterive prend des allures de désastre politique¹⁴⁸. Le gouvernement péquiste impose le regroupement d'une municipalité industrielle riche (Baie-Comeau) avec une municipalité essentiellement administrative et acculée à la faillite (Hauterive). L'opposition à cette fusion est extrêmement vive et dépasse le cadre local. Le 13 juin 1982, des citoyens envahissent l'Assemblée nationale et menacent de s'en prendre physiquement aux députés chargés d'étudier le projet de fusion. Cet épisode a marqué l'histoire parlementaire et laissé au Parti québécois un souvenir amer des fusions forcées. Il est également abondamment évoqué par les antifusionnistes des années deux mille.

Au début des années quatre-vingt-dix, le ministre libéral des Affaires municipales, Claude Ryan relance la cause des regroupements dans le cadre de la Table Québec-Municipalité¹⁴⁹. Parallèlement, le gouvernement continue à promouvoir les regroupements municipaux à l'aide de nouveaux incitatifs¹⁵⁰. Il entend particulièrement s'attaquer au cas des municipalités de village et municipalités de paroisses, tout en prônant le principe du volontariat. Les élus locaux ne s'engagent guère dans cette voie. Ils invoquent l'attachement des citoyens à leurs municipalités,

¹⁴⁵ Suite aux recommandations de la commission Sylvestre de 1964, la ville regroupe, les quatorze municipalités de l'Île Jésus au nord de Montréal.

¹⁴⁶ Lors de la réforme Harel, le maire de Laval, Gilles Vaillancourt fait la promotion des fusions municipales à travers la province. Gilles Vaillancourt a été conseiller municipal de la ville de Laval entre 1973 et 1989, date à laquelle il en est devenu le maire. Outre ses responsabilités municipales, et après avoir été président de l'Union des Municipalités du Québec, il est aujourd'hui impliqué dans le dossier du financement des infrastructures municipales. Il préside le comité des finances publiques de la Fédération Canadienne des Municipalités. Il est également vice-président de la Communauté Métropolitaine de Montréal, issue de la réforme Harel.

¹⁴⁷ Loi concernant certaines municipalités de l'Outaouais et du Haut Saguenay (L.Q. 1974, c.88). Cette loi a créé les villes de Jonquière, Chicoutimi et de La Baie et prévoyait la réunion de Chicoutimi et de Jonquière dans une nouvelle entité, surnommée « Ville Saguenay » (article 12). En 1977, un amendement fut ajouté pour que la population soit consultée avant cette deuxième fusion. Cet épisode est traité dans le chapitre 3 consacré au Saguenay. En Outaouais, les trente-deux municipalités membres de la communauté régionale se fusionnent pour réduire leur nombre à huit.

¹⁴⁸ Loi regroupant les villes de Baie-Comeau et de Hauterive (L.Q. 1982, c.23). Pépin, A., « Baie-Comeau – Hauterive, un mariage à l'essai... et ça fait dix ans que ça dure », *La Presse*, 20 juin 1992, p. B4.

¹⁴⁹ Il s'agit de repenser le partage des responsabilités et des coûts entre les paliers provincial et municipal. Le gouvernement libéral souhaite particulièrement transférer sur les municipalités, et donc sur l'impôt foncier, le coût du transport en commun, afin de dégager des marges de manœuvre financières à l'échelon provincial.

¹⁵⁰ De nouvelles aides financières sont proposées aux municipalités souhaitant se regrouper. Le ministère offre également une assistance technique plus importante pour préparer ces fusions.

grâce à l'appui de sondages commandités par *Urba*, le magazine de l'UMQ¹⁵¹. Il faut attendre le retour du Parti québécois au pouvoir, pour que le dossier avance significativement.

Durant la campagne provinciale de 1994, le devenir des municipalités est constitué en enjeu électoral par les partis libéral et québécois. Le candidat péquiste Jacques Parizeau propose dans l'optique d'un Québec souverain d'ouvrir l'impôt sur le revenu aux municipalités et de procéder à une nouvelle étape de la régionalisation¹⁵². Suite à l'échec du référendum sur la souveraineté organisé en 1995, le Premier ministre Jacques Parizeau se contente d'amorcer un nouveau cycle de discussion sur la décentralisation, avec les partenaires locaux. En 1996, le ministre péquiste des Affaires municipales, Rémy Trudel¹⁵³, relance la politique de *consolidation des communautés locales*, composée de trois volets.

Le premier volet comprend quatre cent seize petites municipalités préalablement repérées par le ministère des Affaires municipales. Il s'agissait principalement de villages-paroisses et de petites agglomérations de moins de dix mille habitants. Au début du siècle, le financement des infrastructures a conduit à la scission des instances locales. La nouvelle instance du village prenait en charge les nouveaux investissements, alors que la paroisse rurale se contentait des fonctions traditionnelles. Ainsi, dans la terminologie du ministère on parle d'une « communauté » pour deux « municipalités ».

*C'est dans les années vingt, au moment de l'électrification, les gens du village ont bien voulu se doter d'un système d'électrification. Alors que ceux qui étaient plus loin dans la paroisse n'ont pas voulu payer. Mais finalement, même si on a deux entités, c'est bien la même communauté de base. Tout ce monde là jouait dans les mêmes clubs, allait à la même église. C'est juste une question de taxes et de services qui étaient différents. Mais on a bien une seule communauté.*¹⁵⁴

¹⁵¹ Les résultats indiquent que 59% des répondants ont confiance dans le palier municipal, alors que le gouvernement provincial ne réunit que 40% et le fédéral 30%. Le palier le mieux géré est, pour 49 % des répondants, le palier municipal, contre 15% pour le provincial et 12% pour le fédéral. *Urba*, novembre 1992.

¹⁵² Jacques Parizeau leader du parti québécois a une double expérience du milieu municipal : ministre des Finances responsable de la réforme de la fiscalité municipale en 1979, il a aussi été président de la commission sur l'avenir des municipalités en 1986.

¹⁵³ Rémy Trudel, docteur en administration scolaire, a fait carrière dans le monde universitaire en Abitibi-Témiscamingue. Il a occupé pendant un mandat les fonctions de conseiller municipal à Saint-Guillaume-de-Granada. Il a co-rédigé « Deux Québec en un » en 1989, rapport du Conseil des affaires sociales, qui mettait en lumière les inégalités territoriales présentes au Québec et la nécessité d'offrir aux communautés locales les moyens de leur développement. Il est élu député de Rouyn-Noranda-Témiscamingue la même année et reconduit jusqu'en 2002 dans ce mandat. Durant cette période, il a occupé plusieurs responsabilités ministérielles notamment dans les domaines des institutions, des Affaires municipales, de la santé et des Affaires autochtones.

¹⁵⁴ Entretien avec un directeur de service, MAM, le 10 août 2001. Urbaniste de formation, cette personne s'est occupée des dossiers de rénovation urbaine dans les villes de Québec et de Sainte-Foy avant d'entrer au ministère des Affaires municipales à la fin des années soixante-dix, au moment de la loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme, créant les MRC. Chargé de l'aide à l'élaboration des schémas d'aménagement mercéens, il s'occupe ensuite des enjeux métropolitains. Il se spécialise sur la question de la réorganisation municipale, avant d'être nommé directeur de service en 1997. Les incitatifs publics pour ces regroupements comprenaient le remboursement

Ce premier volet de regroupements atteint les objectifs initiaux en créant deux cents municipalités.

Un second volet concerne le monde urbain et plus particulièrement les six régions métropolitaines et vingt-et-une agglomérations urbaines. Ce chantier n'a pourtant pas été véritablement ouvert par Rémy Trudel. Il s'est contenté d'offrir un délai d'un an aux acteurs municipaux concernés pour proposer le regroupement ou le renforcement des instances supralocales de leur territoire¹⁵⁵. Ces recommandations devaient être présentées au plus tard le 30 juin 1997. Parallèlement, le ministère poursuivait sa réflexion, au sein d'un comité formé de représentants du ministère des Affaires municipales, du ministère des Finances et des administrations municipales et scolaires, travaillant sur les problématiques de fiscalité, de financement des services publics et du partage des responsabilités¹⁵⁶.

Tout comme le second, le troisième volet est resté en attente. Il s'agissait, pour terminer la refonte territoriale du monde municipal, de réexaminer le cas des petites collectivités, y compris celles qui avaient déjà été l'objet d'une fusion dans le cadre du premier volet. À défaut d'un nouveau regroupement, la coopération au sein de la MRC était envisagée. Le fonctionnement de ces dernières doit d'ailleurs être révisé pour maximiser ce maillage supralocal du territoire. Une fois encore, regroupement et coopération sont portés de façon simultanée par le ministère.

La politique de Rémy Trudel est indissociable des volontés décentralisatrices du gouvernement. Pour que les communautés puissent assumer de nouvelles compétences, il leur faut atteindre une taille minimum. Les propositions de décentralisation amenées par le gouvernement du Parti québécois s'insèrent dans le projet de souveraineté. Elles visent à redéfinir les places et les rôles respectifs de chacun des paliers ainsi que leurs relations. Or, en l'absence de souveraineté, ces enjeux sont traités à minima. Les quelques expériences de décentralisation sont timides et parcellaires. Au contraire, avec le maintien du Québec dans la fédération canadienne, la décentralisation est considérée comme un risque d'affaiblissement du palier provincial par les responsables péquistes :

de 50% de l'étude de faisabilité (à hauteur de cinquante mille dollars), une subvention d'un montant forfaitaire de dix mille dollars ainsi qu'une subvention per capita, dont le montant est variable selon la taille de la municipalité, et qui pouvait atteindre cinq cent mille dollars. Aucune municipalité de la MRC du Fjord n'est concernée par ce volet.

¹⁵⁵ Muni-express. « Le ministre Rémy Trudel lance sa politique de consolidation des communautés locales », *Muni-express*, n°5, juin 1996. Il s'agit d'une revue mensuelle produite et diffusée par le ministère des Affaires municipales et de la métropole. On y trouve une version plus technique des sujets présentés dans une autre revue ministérielle *Municipalités*.

¹⁵⁶ Muni-express, « Le renforcement des institutions municipales », *Muni-express*, n°3, juin 1997, 20 p.

*Un transfert massif de compétences vers les instances locales et régionales présenterait l'inconvénient, dans le contexte actuel, de limiter sévèrement la capacité d'intervention du gouvernement québécois sur son propre territoire face aux intrusions possibles du gouvernement fédéral.*¹⁵⁷

En 1997, une nouvelle version de la politique de consolidation des communautés locales est publiée. Il s'agit essentiellement d'une reconduction de la politique existante, dont les résultats sont tout aussi limités que lors de la première version. Le ministère poursuit parallèlement deux stratégies, qui sont d'une part l'incitation forte aux regroupements municipaux, et d'autre part la mise en place de mécanismes de coopération intermunicipale. Depuis les années soixante-dix, les gouvernements successifs ont toujours pratiqué cette double stratégie. La coopération intermunicipale est clairement envisagée dans le cadre des mesures d'assainissement des finances publiques et d'efficacité gestionnaire. Afin de la favoriser, la législation est assouplie. Ainsi, la totalité des compétences municipales sont désormais transformables en ententes intermunicipales. Les régies intermunicipales peuvent elles-mêmes conclure des ententes entre elles. Enfin, les MRC et les communautés urbaines ont la possibilité d'acquérir toutes compétences municipales. Un programme financier est mis en place afin d'aider ces instances supralocales à identifier et évaluer l'opportunité de mises en commun de services et d'équipements sur leur territoire. Pour autant, ces pratiques intercommunales restent enchâssées dans une version québécoise de la coopération de gestion. Le principe anglo-saxon de *no taxation without representation* régit l'ensemble du fonctionnement institutionnel. Tout prélèvement fiscal doit être le fait d'une décision d'un conseil élu. Il est impossible de transmettre cette capacité de taxation à un conseil au second degré par exemple. Ce principe immuable bloque toute forme fiscalement intégrée de la coopération intermunicipale. Cette spécificité éloigne définitivement le modèle québécois du modèle français.

La décennie quatre-vingt-dix s'achève sous le signe d'un nouvel accord cadre fiscal, entre le gouvernement et les municipalités. En avril 1998, le gouvernement crée la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale présidée par Denis Bédard¹⁵⁸. Si la question fiscale est au cœur du rapport, les questions institutionnelles y sont aussi présentes. La problématique des villes centres est l'occasion d'évoquer les options de fusion et de renforcement du palier supralocal pour quatre régions métropolitaines de recensement dont celle de Chicoutimi-Jonquière¹⁵⁹. Les

¹⁵⁷ Gouvernement du Québec, *Politique de soutien au développement local et régional*, secrétariat au développement des régions, 1997, p. 7.

¹⁵⁸ Spécialiste des finances publiques, Denis Bédard a occupé plusieurs postes de direction ministériels, avant d'être nommé délégué général du Québec à Dusseldorf (1992-1995). A son retour, il est devenu consultant pour les ministères et autres organismes.

¹⁵⁹ Les recommandations de la commission pour les agglomérations de Trois Rivières, de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière et de l'Outaouais, visent à :

recommandations concernant Montréal et Québec articulent la réduction du nombre de municipalités et l'instauration d'instances métropolitaines. Selon Louise Quesnel, cette incursion de la commission sur les finances dans le champ institutionnel et territorial n'avait pas été anticipée par les élus locaux, qui le vivent alors comme un « choc psychologique »¹⁶⁰.

Suite au rapport Bédard en 1999, le gouvernement négocie avec la Fédération québécoise des municipalités (FQM) et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) une nouvelle entente fiscale signée le 28 juin 2000 et complétée le 10 octobre 2000. En assurant aux municipalités la constance de leurs ressources financières, le gouvernement se donne les moyens de faire avancer le dossier de la réorganisation institutionnelle. En s'engageant à ne pas transférer de nouvelles responsabilités aux municipalités pour une période de cinq ans, il consolide un climat de confiance avec les partenaires municipaux. Une fois ce cadre stabilisé, les négociations sur les structures peuvent commencer. Dans l'esprit des responsables provinciaux, cette première étape ne pouvait être négligée.

La France et le Québec partagent une longue histoire de réformes institutionnelles, de tentatives et d'accumulation de dispositifs visant à compenser les faiblesses de l'émiettement communal. En France, la coopération intercommunale s'avère rapidement être la seule voie acceptable pour des élus locaux aux nombreuses ressources politiques. Instrument de l'aménagement du territoire, l'intercommunalité s'essouffle en contexte urbain. Au Québec, les regroupements volontaires associés à la multiplication des instances intercommunales tissent la trame de fond des politiques libérales et péquistes tout au long des vingt dernières années. En l'absence de décentralisation ambitieuse, l'institutionnalisation du territoire reste marquée par des logiques de la déconcentration fonctionnelle ministérielle. Dans les deux cas, la complexité urbaine échappe aux outils juridiques disponibles, et la doxa associant l'émiettement municipal et l'inefficacité de l'action publique en est renforcée.

Choisir à l'intérieur d'un délai de un an et avec l'appui d'un médiateur arbitre, entre les deux options suivantes : le maintien du découpage actuel des municipalités locales, assorti d'un transfert majeur de responsabilités à l'instance supramunicipale dont le territoire inclut l'agglomération ; le regroupement en une seule municipalité des municipalités locales de l'agglomération ou du centre urbanisé de celle-ci, assorti d'un transfert de responsabilités moindre à l'instance supramunicipale. La municipalité d'agglomération exercerait ainsi sur son territoire la responsabilité des services de nature locale et de la plupart des services courants de nature supalocale. La MRC assurerait ces services supralocaux courants pour le reste de son territoire, de même que les responsabilités de type stratégique concernant l'ensemble de son territoire. Bédard, D., Pacte 2000, op. cit., p. 272.

¹⁶⁰ Centre Jacques Cartier, « La gouvernance des grandes agglomérations : les défis des réformes récentes », séminaire du 9 décembre 2002 dans le cadre des XV^e entretiens Jacques Cartier, documents préparatoires et retranscriptions des propos tenus lors du séminaire, 2002, p. 48.

2.2 L'an 2000 : *momentum* des agglomérations

Le tournant du siècle est l'occasion pour les gouvernements français et québécois de relancer leur politique institutionnelle à destination des agglomérations urbaines. Alors que la loi Chevènement est votée en juillet 1999, le dépôt au printemps 1999, du rapport de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locales présidée par Denis Bédard marque le début de la réforme Harel. Cette « coïncidence » nous amène à envisager la mise sur l'agenda gouvernemental de la problématique des agglomérations. Il s'agit moins de travailler sur la construction sociale du problème politique que sur les conditions qui ont porté cet enjeu au premier plan de l'action publique gouvernementale. Pour ce faire, on mobilise l'un des modèles de la mise sur agenda développé par Roger Cobb, J. Ross and R. Ross¹⁶¹. Le modèle de l'accès interne (*inside-access*) caractérise les politiques conjointement élaborées par les autorités gouvernementales et le public directement concerné, sans chercher à élargir ce cercle. En plus de relever de l'agenda conjoncturel¹⁶², les réformes Harel et Chevènement appartiennent à ce modèle de l'accès interne. Leur mise sur agenda résulte d'une arène fermée essentiellement composée d'élus locaux et nationaux. Au Québec, le lobbying du comité des villes centres rencontre, à la fin des années quatre-vingt-dix les priorités de la ministre Louise Harel. En France, les grands maires urbains se mobilisent également pour une réforme des cadres de l'intercommunalité. La question de l'organisation institutionnelle urbaine reste ainsi enfermée dans ces cercles politiques.

Dans ce cadre, on privilégie un questionnement en termes de fenêtre d'opportunité pour explorer la simultanéité des réformes institutionnelles¹⁶³. L'absence de crise municipale conduit à porter

¹⁶¹ Cobb, R., Ross, J., Ross, M.H., « Agenda-building as a comparative political process », *The American Political Science Review*, vol. 70, n°1, 1976, pp. 126-138. Ces auteurs distinguent trois sources d'une politique publique. L'initiative peut provenir de l'extérieur du système gouvernemental (*outside initiative*), portée par des groupes de citoyens qui sollicitent les autorités publiques. Ces dernières ont ici un rôle de suiveur. Le modèle de la mobilisation (*mobilization*) propose une dynamique inverse. L'initiative est prise par les décideurs politiques qui cherchent alors dans la société des appuis pour promouvoir le changement. Ce travail nécessite la mobilisation d'images sociales et de valeurs permettant d'élargir le cercle social de soutien. Le troisième est celui de l'accès interne.

¹⁶² Roger Cobb et Charles Elder distinguent notamment un agenda institutionnel composé des affaires courantes gouvernementales d'un agenda conjoncturel où se retrouvent des enjeux conflictuels. Cobb, R., Elder, C., *Participation in American Politics*, Baltimore & Londres, The John Hopkins University Press, 1972, 196 p.

¹⁶³ John Keeler et de John Kingdon cherchent à saisir les conditions dans lesquelles les décisions politiques sont prises. Pour John Keeler, deux séries de facteurs permettent à des gouvernements d'initier des réformes d'ampleur : la première se rapporte à la nature et à la conjoncture du mandat politique. La seconde se réfère aux crises sociales auxquelles les réformes répondent. Keeler, J., « Opening the window for reform », *Comparative Political Studies*, vol. 25, n°4, 1993, pp. 433-486. John Kingdon propose également d'utiliser la notion de fenêtre d'opportunité, dans une acception micro-politique permettant de préciser le contexte dans lequel différents acteurs peuvent construire une solution commune. Dans son travail sur la production des agendas politiques, John Kingdon met à jour plusieurs phénomènes. Non seulement il se penche sur la manière dont des problèmes sociaux deviennent des problèmes politiques (*problem streams*), mais il ajoute deux autres dynamiques de type politique. La première est interne au jeu politique et concerne les cycles électoraux (*policies stream*). La seconde englobe la sphère politique dans son

l'attention sur les configurations politiques dans lesquelles les réformes Harel et Chevènement ont émergé. Ce détour par les conditions gouvernementales de production des réformes (2.2.1) ne doit pas minimiser l'analyse de leur contenu (2.2.2).

2.2.1 Fenêtres sur agglomération

Les réformes institutionnelles des agglomérations sont présentées non seulement à l'étape de la mise à l'agenda gouvernemental mais également tout au long du processus législatif, et jusqu'à leur mise en œuvre. L'attention est accordée aux acteurs politiques centraux et locaux dont la confrontation a déterminé les choix institutionnels et territoriaux. Si l'imbrication des sphères politiques locale et nationale est largement documentée en France, peu de travaux explorent cette relation dans le cas québécois. La mise à l'agenda des agglomérations offre une occasion pour réaliser un tel exercice.

Une réforme française consensuelle

L'élaboration de la loi Chevènement est largement déterminée par l'interpénétration des sphères politiques locales et nationales. Le système politique français brouille les contours d'une distinction entre le rôle d'un Etat qui serait central de celui des acteurs locaux. Comme Yves Mény le souligne : « dans aucun pays occidental l'influence des maires n'est aussi grande qu'en France (...) les maires constituent le groupe de pression le plus nombreux et le plus influent au sein du Parlement »¹⁶⁴. Daniel Gaxie a montré que les élus travaillent à garder une certaine maîtrise des différents champs importants de l'action publique locale. Leurs efforts portent à la fois sur la maîtrise de l'initiative, la coopération ne pouvant être imposée par l'Etat ni même incitée de manière trop contraignante, et des modalités d'organisation retenues. Leur attention porte alors sur les clefs de représentation et les processus décisionnels, la définition des champs de compétence, des calendriers et des modes de financement¹⁶⁵. L'exemple de la loi ATR de 1992 témoigne des ressources détenues par les élus locaux, leur permettant de dégager des marges de manœuvre dans la mise en œuvre des dispositifs législatifs. L'étude de la production de cette loi par David Guéranger montre qu'elle résulte moins d'un consensus sur le fond que

ensemble et est marquée par des transformations substantielles de cette dernière (political stream). Kingdon, J., *Agendas, alternatives and public policies*, Glenview-Londres, Scott, Foreman & co, 1984, 253 p.

¹⁶⁴ Mény, Y., *Politique comparée*, op. cit. p. 438.

¹⁶⁵ Gaxie, D., « Structure et contradictions de l'édifice institutionnel », in Gaxie, D., dir. *Luttes d'institutions*, op. cit., pp. 271-295.

d'une série d'arrangements plus ou moins individualisés¹⁶⁶. Ainsi, la politique intercommunale de l'Etat français s'inscrit parfaitement dans ce que Patrick Le Lidec appelle le nouveau contrat républicain, par lequel les élus locaux participent directement à la production des normes régissant leur activité¹⁶⁷. Les politiques intercommunales successives doivent être considérées comme le produit d'un ensemble de concessions réciproques entre les maires et le gouvernement

Outre cette présence structurelle du local au Parlement, François Rangeon souligne la rapidité avec laquelle la loi Chevènement est élaborée et adoptée par l'Assemblée nationale. En seulement huit mois, le gouvernement élabore la refonte de l'intercommunalité¹⁶⁸. Cette rapidité du processus législatif s'adosse sur une histoire dense de projets avortés qui ont précédés cette réforme. Depuis l'échec des communautés de villes de 1992, plusieurs projets de loi ont vu le jour. Parmi eux, un projet porté par Dominique Perben en 1996 a servi de socle pour 1999¹⁶⁹. Le processus parlementaire est largement facilité par un travail en amont des élus locaux et nationaux, particulièrement au sein des associations d'élus locaux : association des maires de France (AMF), Association des maires des grandes villes de France (AMGF), et l'Association des districts et des communautés de France (ADCF). Si la représentation des intérêts municipaux s'avère toujours aussi fragmentée, l'objet premier de la loi, l'intercommunalité en milieu urbain, permet de limiter l'éclatement des débats¹⁷⁰. La loi Chevènement, en insistant sur le volet fiscal et financier des institutions intercommunales, représente un véritable saut qualitatif de cette dernière par rapport aux réformes antérieures. David Guéranger souligne également le contexte politique national de la loi Chevènement. Non seulement, l'Assemblée nationale est composée d'une confortable majorité de gauche, mais le gouvernement sous l'autorité du Premier ministre Lionel

¹⁶⁶ Guéranger, D., « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management public*, vol.18, n°3, 2000, pp. 121-134.

¹⁶⁷ Dans sa thèse, Patrick Le Lidec montre que les relations entre les élus locaux et les autorités centrales ont évolué. Au début du siècle, face à une République en émergence, les maires négocient leur soutien contre un certain contrôle des décisions les concernant. La naissance de la Ve République marquée par le renforcement de l'exécutif et par le tournant modernisateur de la France remet en cause la légitimité mayorale traditionaliste. La fin de l'ère gaullienne permet le retour en force des élus locaux pour qui la décentralisation a des allures de rééquilibrage du régime. Le Lidec, P., *Les maires dans la République*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2001, 648 p.

¹⁶⁸ Par comparaison, la loi sur l'Administration territoriale de la République de 1992 instituant les communautés de communes et de ville a fait l'objet de plus de dix-huit mois de processus. Rangeon, F., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », in Marcou, G., De Bruycker, P., dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales*, op.cit., pp. 9-23.

¹⁶⁹ Le projet de loi de Dominique Perben visait à réduire et à simplifier l'intercommunalité. Adopté en 1996, ce projet fait les frais de la dissolution de l'Assemblée nationale par le président Jacques Chirac. Le changement de majorité parlementaire porte Lionel Jospin à la tête d'un gouvernement de la « gauche plurielle ». Le texte de Jean-Pierre Chevènement s'inspire largement du texte de Dominique Perben, dépassant ainsi le clivage gauche-droite. Non seulement la matière se prête peu à la politique partisane, mais les dispositions générales ont été portées tour à tour par la droite et la gauche favorisant le consensus parlementaire. Rangeon, F., « La loi Chevènement du 12 juillet sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », art. cit., pp. 9-23.

¹⁷⁰ Guéranger, D., « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », art. cit., pp. 121-134.

Jospin, arbitre en faveur de cette réforme. Ceci se traduit par le support du ministère des finances, permettant la création d'un incitatif financier inédit par son ampleur¹⁷¹.

Ce travail participe à la production d'un consensus autour d'une réforme institutionnelle dont la mise en œuvre repose sur le volontariat. En ce sens, cette période de production de la loi est cruciale. François Rangeon montre bien les différentes facettes du travail politique réalisé par les parlementaires durant cette période. S'il existe une certaine unanimité sur le besoin et la forme de l'intercommunalité, certaines limites sont vite rencontrées. Un consensus parlementaire est d'autant plus accessible, que les thèmes problématiques sont évincés du débat et du texte final. Ainsi, le rôle de l'intercommunalité et son insertion dans la problématique générale des collectivités locales ou encore son articulation avec la décentralisation et la démocratie locale sont ignorés.

En respectant le volontariat comme mode de territorialisation, la loi Chevènement s'inscrit dans la continuité des précédentes formes de coopération intercommunale, en dépit d'un retour annoncé du Préfet dans l'intercommunalité¹⁷². Le texte de 1999 contribue à la généralisation de principes déjà expérimentés en 1992, tels que la fiscalité propre et les compétences obligatoires d'aménagement du territoire et du développement économique. En ce sens, les instruments diffèrent sans modifier fondamentalement le cœur de la politique publique.

Un projet gouvernemental québécois

La réforme Harel s'inscrit dans une longue histoire de réformes territoriales municipales. Pour autant, le parti pris fusionniste adopté par Louise Harel tranche dans une tradition où les regroupements n'ont jamais constitué qu'une solution parmi d'autres. L'originalité de cette réforme ne vient pas de l'instrument en tant que tel, mais de la force et de l'ampleur de son application. En cela, la volonté politique incarnée par Louise Harel marque un tournant essentiel dans la problématique municipale et urbaine québécoise. Rares sont les auteurs qui se sont essayés publiquement à expliciter les raisons d'un tel changement.

¹⁷¹ Guéranger, D., *La coopération entre communes du bassin chambérien (1957-2001)*, op. cit.

¹⁷² La loi Chevènement est interprétée comme un retour de l'autorité préfectorale, quelque peu démunie dans le domaine de l'intercommunalité. Alice de Laverrie et Jacqueline Montain-Domenach soulignent le nouveau rôle accordé au Préfet dans le dispositif de la loi Chevènement. Ce dernier est le seul à pouvoir imposer des choix jugés indispensables, au nom d'un intérêt général supérieur. Néanmoins pour ce faire, il doit s'instituer en entrepreneur d'un compromis territorial entre les élus locaux. La loi de 1999 encadre plus strictement le travail préfectoral, mais elle lui permet également d'en retirer une certaine légitimité politique. Laverrie de, Al., Montain-Domenach, J., « Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI », *Pouvoirs Locaux*, n°58-III, 2003, p. 137-142.

La fin de la décennie quatre-vingt-dix est l'occasion d'une nouvelle définition de la problématique de l'émission municipale. La signature du pacte fiscal a permis de pacifier les relations entre le gouvernement et les élus locaux¹⁷³. Parallèlement, la forme institutionnelle de la région montréalaise s'est imposée comme l'un des dossiers majeurs de la décennie. En 1993, le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTRM) dirigé par Claude Pichette¹⁷⁴ publie un rapport mettant en lumière la notion de ville-région et plaidant pour la mise en place d'outils valorisant cette échelle¹⁷⁵. La métropole québécoise s'impose comme une problématique spécifique, qui lui vaut une reconnaissance ministérielle. Le ministère de la métropole devait servir de nouvelle tribune aux dossiers métropolitains¹⁷⁶. L'échec de cette démarche conduit le premier ministre à raccrocher la problématique montréalaise au reste des affaires municipales. Lucien Bouchard confie l'ensemble de ces dossiers à Louise Harel en décembre 1998, lors de la formation de son deuxième gouvernement¹⁷⁷.

Durant la même période, les maires des six grandes villes centres du Québec se réunissent au sein d'un comité. Sous le leadership des maires Pierre Bourque de Montréal et Jean-Paul L'Allier de Québec¹⁷⁸, ce groupe porte la problématique des agglomérations à l'échelon provincial¹⁷⁹. Créé

¹⁷³ Quesnel, L., « Municipal reorganisation in Québec », *art. cit.*, pp. 115-134.

¹⁷⁴ Le maire de Montréal, Jean Doré sollicite le gouvernement pour réunir un groupe de travail. Claude Pichette était alors directeur général de l'Institut Armand Frappier, composante de l'Institut national de la recherche scientifique, après avoir occupé d'autres postes de direction générale dans le secteur public, universitaire et gouvernemental depuis 1970. Pour une présentation de la méthodologie, on peut se référer au rapport. Pichette, C., *Montréal une ville région*, Montréal, Groupe de travail sur Montréal et sa région, 1993, 147 p.

¹⁷⁵ « Son mandat comportait trois volets importants : poser un diagnostic précis des problèmes de Montréal et de sa région ; proposer une vision d'avenir pour Montréal et sa région ; et recommander des voies d'action aptes à promouvoir un développement intégré et durable de Montréal et de sa région. Pour accomplir son mandat, le GTRM suivit une démarche en quatre étapes : une première série de séances de travail et de rencontres privées avec quelques deux cents personnes élues, non élues et spécialistes des questions municipales ; la publication en janvier 1993 d'un rapport d'étape exposant le diagnostic de la situation ; la tenue en mars 1993 d'audiences publiques auxquelles participèrent quelque quatre-vingt-dix groupes et individus ; et une dernière série de séances de travail pour discuter des conclusions et recommandations à inclure dans le rapport final, lequel fut rendu public en décembre 1993 ». Belley, S., « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *Canadian Public Administration/administration publique du Canada*, vol 40, n°3, 1997, p. 501. Les recommandations du rapport Pichette sont qualifiées de « révolutionnaires », puisqu'il s'agit de regrouper les cent deux municipalités de la région montréalaise dans un conseil métropolitain. Cet organisme remettrait en cause le fonctionnement des MRC existantes et instituerait un nouveau territoire de solidarité régionale. Quesnel, L., « La vie locale et régionale », *L'année politique du Québec, 1993-1994*, Presses de l'Université de Montréal, 1994.

¹⁷⁶ Créé à la suite du rapport Pichette, le ministère de la Métropole est fondé en 1996. Deux ministres s'y succèdent. Serge Ménard a tenté de mettre sur pied une commission de développement de la Métropole, qui n'a pu être réalisée. Robert Perrault a quant à lui, travaillé sur le projet d'agrandissement du palais des congrès de Montréal. Ce dossier a été retardé, et les travaux n'ont commencé qu'en 2001.

¹⁷⁷ Le Parti québécois remporte pour la deuxième fois consécutive les élections législatives. Lucien Bouchard en profite pour faire un remaniement ministériel.

¹⁷⁸ Jean Paul L'Allier est un proche du gouvernement de Lucien Bouchard. Il est lui-même l'ancien ministre des communications du premier gouvernement de Robert Bourassa (1973-1976). Il était alors considéré comme le plus nationaliste du gouvernement. C'est donc sans surprise qu'il a suivi René Levesque dans la construction du Parti québécois. A cheval entre le monde politique et celui de la communication, il a travaillé comme professionnel pour un organisme para public « Montréal international ». Jean-Paul L'Allier a ensuite réinvesti son énergie dans la ville

en 1992, le comité des six grandes villes centres du Québec (CGVC) participe dès mai 1993 à la table ronde sur les villes centres (TRVC) mise en place par le ministre des Affaires municipales. Des revendications fiscales initiales, le comité élargit ses propositions vers une réforme institutionnelle des grandes agglomérations¹⁸⁰. En marge des rencontres institutionnelles réunissant les autorités gouvernementales avec les représentants du monde municipal dans le cadre de la préparation de la réforme de Rémy Trudel, ce comité prend l'initiative dès 1997. Ses propositions visent à convaincre le Premier ministre Lucien Bouchard d'élaborer une politique urbaine favorisant le positionnement et le renforcement des six principales agglomérations québécoises sur la scène provinciale. Le comité des villes centres associe explicitement les enjeux fiscaux et les fusions municipales dans les propositions faites à Lucien Bouchard au cours d'une rencontre le 10 mars 1997.

L'affirmation d'une problématique spécifique des villes centres s'adosse au morcellement de la représentation des intérêts municipaux au sein des unions. Le concept même de ville centre est problématique à appliquer à l'échelle de la province, les villes identifiées étant extrêmement disparates. De plus, comme le rappelle Louise Quesnel, le concept de banlieue s'applique de plus en plus difficilement aux villes entourant Montréal et Québec¹⁸¹. La problématique urbaine, puis la réforme Harel, servent de révélateur aux faiblesses internes aux deux unions municipales (UMQ et FQM) dont la parole est affaiblie. En préférant laisser à chaque municipalité le soin de

de Québec, où il s'est fait élire en 1989. Il est le moteur de la défense des intérêts des villes centres, directement auprès des ministères concernés.

¹⁷⁹ Le comité perdure tout au long de la décennie, par delà les scrutins municipaux. Il faut noter la stabilité de ces maires. Jean-Paul L'Allier est maire de Québec depuis 1989. Maire de Montréal entre 1994 et 2001, Pierre Bourque a succédé à Jean Doré en place depuis 1986. Elu conseiller municipal en 1986, Yves Ducharme devient le maire de Hull en 1992, puis le premier maire de la nouvelle ville Gatineau en 2001. Outre son mandat au sein de l'UMQ, il est devenu président de la fédération canadienne des municipalités en 2003. A Sherbrooke, Jean Perrault est maire de la ville depuis 1993, et est réélu en 2001. A Trois-Rivières le maire Guy Leblanc accumule les mandats entre 1990 et 2000, puis devient président de la commission municipale du Québec. Il a également été candidat défait pour le parti libéral aux élections provinciales de 1998. A Chicoutimi, la continuité du dossier est assurée par la présence du directeur des communications, Denis Dahl. Responsable du dossier sous les mandats de Ulric Blackburn, il en assure également le suivi sous l'autorité du maire Jean Tremblay à partir de 1997. Les membres du comité se réunissent sur une base mensuelle et organisent de nombreuses rencontres avec les membres du gouvernement.

¹⁸⁰ Un mémoire déposé au MAM regroupe vingt-deux recommandations visant trois enjeux majeurs : la gestion du développement urbain, l'équilibre et l'équité fiscale, et l'action concertée. La douzième recommandation valorise clairement les fusions municipales comme une solution aux deux premiers points. Les villes centres des régions métropolitaines du Québec, *Pour la relance des grandes villes centres et de leur région*, Québec, Ville de Québec, 1993, 42 p. Dans le mémoire déposé à la commission Bédard, en 1999, le comité énonce treize recommandations au gouvernement. Seules les deux dernières sortent du champ fiscal et financier. La douzième porte sur les mises en commun de services et la treizième sur la mise en place d'une politique urbaine à l'échelle de la province. Les six grandes villes centres du Québec, *Mémoire à la commission nationale sur la fiscalité et les finances locales*. Québec, ville de Québec, 1999, 27 p.

¹⁸¹ Quesnel, L., « La vie locale et régionale », *L'année politique du Québec, 1994-1995*, Presses de l'Université de Montréal, 1995.

se positionner librement, elles restreignent leur rôle de représentation collective, permettant au ministère de gérer chaque regroupement dans une logique de tête-à-tête.

Face à cette scène municipale en ordre dispersé, le gouvernement parle d'une seule voix en 1999. Même si la réorganisation municipale ne faisait pas partie de la plateforme électorale du deuxième mandat de Lucien Bouchard¹⁸², ce dossier a structuré une grande partie de ce dernier. Cette arrivée aussi soudaine que tardive dans le mandat péquiste, a suscité une interprétation de type politique que l'on endosse et complète.

Alain Baccigalupo et Fabien Nkot s'interrogent sur cette mise à l'agenda par Lucien Bouchard¹⁸³. Cette question est d'autant plus pertinente que Denis Bédard dans son rapport sur les finances et la fiscalité locale proposait une solution métropolitaine pour les défis des municipalités urbaines du Québec¹⁸⁴. La situation politique apparaît favorable au gouvernement de Lucien Bouchard pour initier des réformes d'ampleur. Non seulement l'objectif majeur du mandat, le déficit zéro, est atteint, mais la situation économique s'améliore globalement provoquant une légère baisse du taux de chômage. Le cycle électoral offre une période d'accalmie dans la vie du gouvernement. Trois années le séparent de la prochaine échéance provinciale. L'horizon référendaire n'est pas à l'ordre du jour. Alain Baccigalupo et Fabien Nkot soulignent le rôle central exercé par Lucien Bouchard. En effet plusieurs signes illustrent la détermination du Premier ministre à passer cette réforme, malgré les coûts politiques qu'elle comporte. Le départ définitif de la vie politique de Lucien Bouchard en janvier 2002, permet vraisemblablement de valider cette analyse¹⁸⁵.

Parallèlement, Lucien Bouchard s'offre le concours de Louise Harel pour mener à bien une réforme d'abord montréalaise. Nommée ministre des Affaires municipales et de la métropole en 1998, Louise Harel est aussi député d'une circonscription pauvre du centre de Montréal depuis

¹⁸² Mais comme le souligne Andrew Sancton, le gouvernement conservateur de Mike Harris, élu en juin 1999 en Ontario n'avait pas non plus fait de la réorganisation municipale un enjeu de la campagne électorale. Or, l'équipe gouvernementale s'est aussi lancée dans une refonte de la carte urbaine. Qui plus est, dans l'exemple ontarien, le libéralisme économique prôné par les conservateurs pouvait plutôt laisser croire à l'application de principes inspirés de l'école des choix publics, et donc au démantèlement des institutions métropolitaines. Sancton, A., *La frénésie des fusions*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, p. 132.

¹⁸³ Baccigalupo, A., Nkot, F., « Pourquoi le gouvernement de Lucien Bouchard a-t-il enfin osé ? », in Côté, R., dir., *L'annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides- le Devoir, 2002, pp. 526-531.

¹⁸⁴ Pour Montréal, Denis Bédard propose la mise en place d'un gouvernement métropolitain directement élu, ainsi qu'un nouveau partage des compétences. Mais aussi une réduction du nombre des municipalités : de cent onze à une vingtaine pour le grand Montréal, et de vingt-neuf à moins de cinq pour le territoire de l'ancienne Communauté urbaine de Montréal. Bédard, D., *Le pacte 2000*, op. cit.

¹⁸⁵ Lucien Bouchard aurait ainsi laissé à d'autres le soin de gérer le bilan de son mandat. Baccigalupo, A., Nkot, F., « Pourquoi le gouvernement de Lucien Bouchard a-t-il enfin osé ? », art. cit., pp. 526-531. La défaite du Parti québécois aux élections générales de 2003 est partiellement imputée au coût politique des fusions, parmi d'autres facteurs, en défaveur de l'équipe sortante.

vingt ans¹⁸⁶. Connue pour avoir tenu tête à René Lévesque, la ministre a suffisamment d'expérience pour mener à bien une réforme, anticipée comme impopulaire. Son passage au ministère des Affaires sociales s'est traduit par plusieurs gestes stratégiques dans la régulation du secteur de la construction. Son implication politique dans Montréal lui offre également la légitimité nécessaire pour prendre en main, par le haut, le dossier montréalais.

L'ensemble de ces éléments met en évidence le rôle central de la problématique montréalaise dans la mise à l'agenda des agglomérations urbaines au Québec. Il s'agit d'un enjeu intrinsèque au mode d'élaboration de la réforme Harel. Contrairement au modèle français, elle se construit sur la différenciation initiale des enjeux. Le choix des regroupements municipaux plutôt que du renforcement des instances supralocales existantes reste sujet à questionnement. Selon le témoignage d'un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales, le parti pris initial était d'agir sur les structures. Le modèle d'une coopération intercommunale intégrée comme les communautés d'agglomération française a servi de base de travail. Néanmoins, cette proposition a été rejetée par les différentes composantes du monde municipal. Premièrement, l'ensemble des élus locaux s'est opposé à la création d'une fiscalité intercommunale sans représentation directe. Deuxièmement, les villes centres prônaient les regroupements. Troisièmement, les maires des municipalités de banlieue, plus riches, contestaient le principe du partage fiscal. Devant cette opposition, le conseil des ministres a tranché en faveur de structures urbaines fortes. Les fusions municipales ne sont pas seulement un choix par défaut. Plusieurs éléments plaidaient pour une telle réforme. Les fusions font partie des outils discrétionnaires de la Province. Il s'agit donc d'un instrument efficace dans le cadre d'une politique impopulaire. La question fiscale qui est au cœur de la problématique des agglomérations, trouve dans le regroupement une nouvelle territorialisation sans avoir été l'objet d'une reformulation. D'autres provinces canadiennes ont déjà emprunté cette voie¹⁸⁷.

¹⁸⁶Député de Hochelaga Maisonneuve depuis 1981, juriste de formation, elle fait l'essentiel de sa carrière en politique. Entrée au Parti québécois en 1970, après un engagement dans l'Union Générale des Etudiants, marquée très à gauche, elle devient dès 1974 présidente de sa section régionale et occupe la vice-présidence du parti entre 1979 et 1981. Par la suite, elle occupe plusieurs responsabilités ministérielles dans les champs de l'immigration, de la solidarité. Elle est surtout responsable de l'Emploi de 1996 à 1998 avant d'être nommée aux Affaires municipales en 1998. Suite au départ de Lucien Bouchard en 2002, Bernard Landry forme un nouveau gouvernement. Louise Harel quitte alors le MAM pour devenir présidente de l'Assemblée nationale.

¹⁸⁷ L'Ontario a procédé à plusieurs fusions, notamment en créant le Méga Toronto. Cet argument est souvent présenté sans pour autant être développé, en dehors de l'effort comparatif réalisé par Andrew Sancton sur les cas de Montréal et Toronto. Il observe de fortes similarités dans la conduite et l'étayage de ces deux problématiques métropolitaines. Néanmoins, les contextes politiques conduisent à faire diverger les modèles et les solutions finalement mises en œuvre. Sancton, A., « Differing approaches to municipal restructuring in Montreal and Toronto : from the Pichette report to the Greater Toronto Services Board », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, printemps-été, XXII : 1-2, 1999, pp.187-199.

Les réformes Harel et Chevènement sont symptomatiques des systèmes par lesquels elles sont produites. Le texte français consiste en une coproduction par les élus locaux et nationaux, ayant évincé les objets de discussion. Il est conçu pour une appropriation libre des élus municipaux. La réforme Harel ressemble à une généralisation institutionnelle d'un dispositif élaboré pour s'attaquer au problème de la métropole. La stratégie québécoise est celle du compartimentage. Au fractionnement des intérêts municipaux répond celui des textes législatifs et de leur mise en œuvre. Le point commun de ces deux réformes réside plutôt dans la clôture politique des arènes où elles sont élaborées, réduisant la question de l'institutionnalisation de la ville au pré carré des élus, plus malmenés au Québec qu'en France¹⁸⁸.

2.2.2 Des arrangements institutionnels

La démarche réformiste des gouvernements français et québécois s'avère assez ambitieuse quant à l'institutionnalisation de nouveaux territoires urbains. Pour autant, les gouvernements n'ont pas ouvert une boîte de Pandore. Ces réformes sont avant tout territoriales et n'engagent guère de modifications substantielles du fonctionnement de ces institutions (municipalités ou communauté) renouvelées. La fiscalité locale, le statut de l'élu local ou encore la décentralisation de nouvelles compétences sont autant de thèmes exclus de ces réformes. Ces dernières sont donc explicitement institutionnelles et territoriales laissant plusieurs zones d'ombre. Dans les deux cas, les nouvelles institutions d'agglomération ne peuvent guère être considérées comme des innovations particulièrement originales. Ainsi, il semble donc plus approprié d'évoquer des créations institutionnelles. En France, le gouvernement creuse le sillon de la coopération intégrée en s'assurant surtout que la fiscalité devienne le levier de ces nouvelles instances. Au Québec, la mise en place des nouvelles municipalités se fait sur le modèle des anciennes.

Les acteurs locaux français qualifient eux-mêmes la réforme Chevènement de « révolution silencieuse des territoires »¹⁸⁹. Cette formule illustre bien l'aspect prospectif des impacts d'un tel maillage intercommunal. Les dispositifs établis dans la loi ne comportent pas de contenu révolutionnaire et novateur en soi. Par contre, la mise en œuvre et surtout le devenir des communautés comprend un potentiel de transformation du paysage politico-administratif local important. La gageure de cette réforme réside dans sa double mission : refondre l'intercommunalité urbaine en France tout en en préservant les acquis. La loi Chevènement comporte deux parties distinctes. La première présente la simplification de l'intercommunalité

¹⁸⁸ Le Lidec, P., *Les maires dans la République. L'association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907, op. cit.*

¹⁸⁹ Association des districts et des communautés de France, communiqué du 5 juillet 2000.

sous trois formes de communautés (commune, agglomération, urbaine). La deuxième partie spécifie les statuts communs, instaurant une intercommunalité plus fédérative.

Le parti pris est d'offrir une solution universelle se déclinant en trois catégories territoriales : communauté de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines. La volonté gouvernementale affichée vise à refondre la carte de l'intercommunalité dans son ensemble quelle que soit la nature rurale ou urbaine des espaces considérés¹⁹⁰. L'unité de statut à travers le titre de « communauté » permet de s'adresser à l'ensemble du territoire français, tout en prenant en compte trois configurations territoriales différentes. Elle instaure surtout pour la première fois une réduction du nombre de formules intercommunales. Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines se rejoignent à peu près sur tous les points, alors que l'intercommunalité rurale garde certaines spécificités. La continuité territoriale régit l'ensemble des trois instances. Le nombre d'habitants a été retenu pour distinguer les statuts de communautés d'agglomération et de communautés urbaines. Les premières concernent les regroupements de plus de cinquante mille habitants, autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de quinze mille habitants, alors que les secondes nécessitent des entités urbaines de plus de cinq cent mille habitants. L'INSEE n'identifie que neuf agglomérations urbaines d'une telle taille. Néanmoins, les communautés urbaines découlant des précédents statuts sont également éligibles. Ainsi, l'héritage institutionnel prévaut sur la logique démographique. On touche ici une limite de la simplification et de l'unification des statuts territoriaux. Par ailleurs, il existe certaines exceptions au principe de continuité territoriale. Pour s'assurer du succès de la loi, le législateur a favorisé la transformation des EPCI existants, y compris parfois avec leurs incohérences.

La Loi Chevènement relance la coopération intercommunale en généralisant la fiscalité propre sur l'ensemble du territoire. Il s'agit moins d'une rupture que d'une accélération de la dynamique déjà proposée par la loi sur l'Administration Territoriale de la République de 1992. La taxe professionnelle unique est conçue comme le levier primordial de l'effort d'intégration communautaire. Le renforcement de l'intercommunalité passe également par l'énonciation de compétences stratégiques faisant des communautés d'agglomération les nouveaux lieux d'énonciation des politiques liées à l'aménagement du territoire communautaire¹⁹¹. La consolidation de ces établissements publics passe également par l'acquisition de compétences

¹⁹⁰ Le texte de loi est ainsi rédigé en deux parties : la première concerne les articles communs à l'ensemble des structures intercommunales, la seconde spécifie les particularités afférentes à chacune des trois catégories.

¹⁹¹ Les compétences obligatoires sont les suivantes : développement économique, aménagement du territoire communautaire, habitat, et politique de la ville. Leur sont associés divers outils tels que l'élaboration des documents d'aménagement et des règlements de zonage assurant la maîtrise du foncier, les plans de déplacements et d'habitat. De plus, la communauté d'agglomération est le partenaire des dispositifs contractuels axés autour du développement urbain, local, social et de sécurité.

optionnelles permettant à chaque communauté d'agglomération de renforcer et/ou de diversifier ses domaines d'intervention¹⁹².

Pour autant, si la carte globale de l'intercommunalité se simplifie, la forme syndicale reste disponible pour la gestion d'équipements intermédiaires tels que les écoles de musique ou les transports scolaires. Il s'agit là d'une des limites de la simplification intercommunale.

La réforme Harel offre par contre une rupture avec les démarches précédentes, en visant essentiellement le monde urbain. À l'inverse de la réforme de 1979 qui créait les Municipalités régionales de comté (MRC) en associant les villes et leur environnement rural, les fusions municipales de l'an 2000 consomment la rupture de ce modèle en institutionnalisant le territoire des nouvelles villes. Néanmoins, elles s'inscrivent dans la lignée des réformes précédentes, avec un ciblage très précis des territoires à réformer. Trois catégories de villes sont identifiées et font l'objet d'un traitement législatif spécifique : les agglomérations de plus de cent mille habitants dans un premier temps¹⁹³, celles de plus de vingt-cinq mille dans un second et finalement le monde rural. Ceci représente néanmoins un changement important dans le sens où les réformes précédentes se sont essentiellement préoccupées des petites collectivités, comme la réforme Trudel, s'essouffant avant d'avoir le temps politique de s'attaquer aux plus grandes agglomérations. Ces dispositifs législatifs se succèdent sans s'entremêler. Chaque étape réduit le territoire qu'il reste à traiter. L'espace est ainsi à la fois hiérarchisé et compartimenté.

Par ailleurs, le volontariat n'est plus la base des regroupements municipaux. En cela, on convient, avec Pierre Hamel et Jean Rousseau, qu'une logique « top down » guide l'action du gouvernement¹⁹⁴. L'absence de consensus local, particulièrement dans le cas montréalais conduit le gouvernement à adopter une stratégie classique d'action publique descendante afin d'imposer une formule de réorganisation municipale. Pour autant, la réforme Harel ne répond pas à la description d'une politique publique *a priori* rationnelle. La souplesse de la réforme se situe ailleurs. Contrairement au dispositif français, essentiellement centré sur un cadre unique de la coopération intercommunale pour l'ensemble du territoire, le gouvernement du Québec a choisi une voix beaucoup plus souple, et cela dès mars 1999. Les lois complémentaires s'accumulent au fur et à mesure que les problématiques se précisent et deviennent urgentes à régler. Ceci est

¹⁹² Chaque conseil communautaire doit choisir trois des cinq compétences suivantes : voirie et stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Enfin, les communes membres peuvent transférer à la communauté d'agglomération d'autres compétences non mentionnées par la loi.

¹⁹³ Au sein de cette catégorie se détachent deux groupes : Montréal, Québec, Gatineau Lévis et Longueuil créés par la loi 170; Sherbrooke, Trois Rivières et Saguenay fondés par décrets gouvernementaux.

¹⁹⁴ Hamel, P., Rousseau, J., « Revisiting municipal reforms in Quebec and the new responsibilities of local actors in a globalising world », Paper presented to the « Municipal-federal-provincial relations conference », Queen's University at Kingston, Ontario, mai 9-10, 2003.

particulièrement bien illustré par le cas de la loi 29 portant sur les arrondissements des nouvelles villes. Le principe même des arrondissements n'avait pas été défini dans la loi 170 initiale. C'est suite aux revendications des acteurs de terrain que ce dispositif a été imaginé, légiféré et enfin proposé.

Symboliquement plus forte, la réforme Harel prend des allures de bricolage au fur et à mesure qu'elle est mise en place¹⁹⁵. Elle se fait en marchant, répondant tant bien que mal aux enjeux de chaque regroupement ainsi qu'au changement de gouvernement de 2003.

Ces réformes française et québécoise partagent le parti pris de substituer de nouveaux dispositifs aux structures existantes¹⁹⁶. L'adaptation des institutions municipales québécoises ou intercommunales françaises n'est pas retenue comme une solution pertinente pour le monde urbain. Les créations institutionnelles qui découlent de ces deux réformes sont pourtant peu innovantes. Cette composante essentiellement institutionnelle offre deux lectures. Une version minimaliste, y voit un effort de toilettage des structures existantes faisant l'économie de réformes d'ampleur. Une version anticipatrice peut y voir la mise en place de nouvelles fondations permettant de travailler sur de nouvelles bases, les enjeux de la décentralisation, des finances et de la démocratie locales.

Les stratégies de refonte des cartes municipales sont donc différentes en France et au Québec. Au modèle français global semble s'opposer à première vue une prise en compte du cas par cas québécois. Mais ces différences initiales laissent apparaître certains revirements dans la mise en œuvre des réformes.

2.3 Les impératifs de la territorialisation

Les réformes institutionnelles, Harel et Chevènement, relèvent du modèle des politiques dites constitutives ou procédurales. En effet, elles sont davantage des propositions d'arrangements institutionnels que des modèles clefs en main applicables par les collectivités territoriales. Il importe, au-delà de leur contenu de s'intéresser aux stratégies qu'elles adoptent.

¹⁹⁵ Ceci rejoint l'analyse faite par Alain Faure sur la production de la réforme, via la « méthode PowerPoint ». Faure, A., « La fusion des municipalités à Montréal, l'évolution du pouvoir d'agglomération en débat », in Laliberté, R., Monière, D., dir., *Le Québec au miroir de l'Europe*, Québec, AEIQ, 2004.

¹⁹⁶ David Guéranger souligne également ce point dans sa présentation de la loi Chevènement. Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, op. cit., p. 140.

Ceci conduit à réfléchir sur ces réformes non pas comme des cadres universels et universalisants mais bien comme des propositions plus ou moins fermes d'arrangements territoriaux.

La mise en œuvre des réformes françaises et québécoises est un mélange d'implémentation au sens traditionnel et étroit du terme, mais aussi de réécriture des normes initiales. Dans les deux cas, des stratégies sont déclinées pour éviter le risque du « mur à mur », c'est-à-dire de la non prise en compte par le centre des réalités multiples des territoires. La revendication des acteurs locaux est donc celle d'une différenciation, d'une capacité d'aménagement selon les réalités territoriales.

En France, la souplesse du système se niche dans l'intérêt communautaire. Non précisé par la loi, ce mécanisme est pourtant la clé de répartition des compétences et des équipements sur le territoire intercommunal. Il est minimalement défini comme un intérêt propre à la communauté d'agglomération, distinct des intérêts municipaux. L'interprétation de cet intérêt est laissée à la discrétion des élus locaux, alors même que le gouvernement avait proposé un amendement permettant de spécifier plus objectivement son contenu. Les critères définissant l'intérêt communautaire sont établis pour chaque compétence à la majorité des deux tiers de chaque assemblée intercommunale. Ceci permet une souplesse territoriale : chaque communauté embrasse le niveau de compétence qui lui convient, selon son propre niveau d'intégration. Cette flexibilité est également temporelle, puisque l'intérêt communautaire est modifiable dans le temps. En tout état de cause, seuls les conseillers municipaux sont à l'origine de cette définition. Le choix des compétences est donc moins crucial que la négociation des critères qui se déroule en aval. L'enjeu politique réside dans ces résolutions établies par chaque assemblée communautaire. Comme l'ont évoqué François Baraize et Emmanuel Négrier¹⁹⁷, ce sont aux acteurs locaux de définir ensemble les règles qui régiront leur propre domaine de jeu. Le modèle universalisant français s'ouvre ainsi sur une mise en œuvre territorialisée permettant de décliner indéfiniment la norme édictée au centre.

Au Québec, la lutte contre le mur à mur passe par la mise en place de mandataires par le gouvernement. Choisis par le ministre des Affaires municipales, ils détiennent une connaissance fine du milieu considéré leur permettant de plonger dans l'épaisseur du contexte local. Leur mission est de proposer au gouvernement une solution territoriale¹⁹⁸. Ce rôle s'avère dans la pratique particulièrement ambiguë, comme le laisse voir le témoignage d'un haut fonctionnaire du ministère des Affaires municipales.

¹⁹⁷ Baraize, F., Négrier, E., *L'Invention politique de l'agglomération*, op. cit.

¹⁹⁸ Les méthodes employées sont très diverses : le mandataire de Sherbrooke fait appel à l'expertise de l'université de Sherbrooke, celui de Chicoutimi auditionne l'ensemble des acteurs qui se présentent et rédige seul son rapport final.

*On a choisi des mandataires qui étaient très impliqués dans leurs régions. Qui étaient connus, non seulement pour leur intégrité professionnelle, mais aussi pour leur implication dans le milieu. C'est vrai pour tous les mandataires, mais surtout pour André Grégoire en Outaouais. Lui, était très connu dans sa région. (...) il a réussi à faire un très beau travail d'éducation populaire en région. Expliquer la démarche et ce qu'on voulait faire. C'est sûr que toute cette affaire de mandataires, a permis au central de garder la tête froide.*¹⁹⁹

Selon ce témoignage, on peut donc mettre en question la marge de manœuvre accordée aux mandataires par le gouvernement. Au Saguenay, cette question se pose d'autant plus que le processus a lieu tardivement dans le calendrier de la réforme.

Une fois ces premières recommandations établies, le gouvernement crée un comité de transition dont le mandat est de mettre sur pied une structure administrative opérationnelle tout en préparant l'entrée en fonction des futurs élus municipaux²⁰⁰. Les membres des comités de transition sont nommés par le gouvernement tout en portant un ancrage territorial fort. Ils sont assistés du conseil des maires. Les différentes sources juridiques sont mises en œuvre, selon un calendrier décalé. Les cinq comités de transition issus de la loi 170 sont mis en place le 22 janvier 2001. Les villes de Chicoutimi, Sherbrooke et Trois Rivières sont d'abord dotées d'un comité de conciliation au cours du mois de février 2001. Ce n'est qu'au début de l'été que les comités de transition sont nommés. Ces écarts temporels permettent aux dernières agglomérations de s'inspirer des premières.

¹⁹⁹ Entretien avec un directeur de service au MAMM, le 10 août 2001.

²⁰⁰ Pour les nouvelles villes de Saguenay, Sherbrooke et Trois-Rivières, une étape intermédiaire a consisté à mettre en place un comité de conciliation visant à obtenir le consensus sur les limites territoriales des nouvelles villes. Pour une présentation systématique du travail effectué par les comités de transition, on pourra se référer à Collin, J.-P., Léveillé, J., « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête », *Revue Organisations et territoires*, vol. 11, n°3, 2002, pp. 59-69. Le dispositif des comités de transition avait déjà été expérimenté en Ontario, par exemple en 1998 lors de la transformation du « Metropolitan Toronto » en « Mega-city of Toronto ». Le travail du Toronto Transition Team (TMT) est abordé par Keil, R., « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto : amalgamation or secession ? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.24, n°4, 2000, pp. 758-781.

Figure 5 : Chronologie des transitions pour les huit plus grandes métropoles du Québec ²⁰¹

	2001												2002	
	Janvier	Février	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept	Octobre	Novembre	Décembre	Janvier	Février
Montréal	22 31													
Québec	22 31													
Hull	22 31													
Lévis	22 31													
Longueuil	22 31													
Chicoutimi		27	15			28								17
Trois-Rivières		6		30			5				31			
Sherbrooke		6		15			13				31			

Indépendants les uns des autres, ces comités représentent le double sens de la territorialisation. D'une part, ils incarnent la différenciation acceptée par le gouvernement dans la conduite de sa politique de réorganisation municipale. D'autre part, ils servent de point d'ancrage autour duquel se forme une configuration « de transition » participant à la création de la solution territoriale. Mais dans les deux cas, ils apparaissent également comme le levier d'un centre qui résiste aux velléités d'autonomisation de ses territoires.

Alors que la stratégie universelle française se commet avec les spécificités territoriales, la méthode au cas par cas québécoise se pare des atours d'un maintien explicite du centre dans les processus territorialisés. Ainsi, les propositions d'arrangements que constituent ces nouvelles politiques institutionnelles offrent une territorialisation plus ou moins retenue par le centre.

Conclusion

La France et le Québec se sont lancés, à la fin des années quatre-vingt-dix dans des politiques institutionnelles cherchant à institutionnaliser leurs principales agglomérations urbaines. Ces deux pays ont emprunté, sous des modalités différentes, la voie prônée par les réformistes, s'éloignant d'autant du principe de la fragmentation fonctionnelle et fiscale prôné par

²⁰¹ La période des comités de transition est présentée en gris foncé, alors que celle des comités de conciliation est signalée en gris clair. Les chiffres correspondent aux dates précises de début et fin de ces épisodes.

l'école des choix publics. Ces choix correspondent essentiellement à une transformation de cadres organisationnels et non à une refonte générale de l'intégration de ces derniers dans le système gouvernemental de chacun de ces pays. Les réformes ne sont ni l'occasion d'une rénovation de la fiscalité et des finances locales, ni d'une quelconque décentralisation.

Les réformes Harel et Chevènement révèlent les grandes caractéristiques des systèmes politiques qui les ont produites, où les intérêts municipaux y sont aussi fragmentés. Toutefois, l'intégration des élus locaux au sein du parlement français leur permet de participer activement à l'élaboration de la réforme. Au contraire, au Québec, la diversité des intérêts municipaux a favorisé l'émergence d'un groupe restreint et peu formalisé composé des maires des six principales villes centres, dont les intérêts ont rencontré ceux du gouvernement. De fait, la fragmentation du monde municipal québécois apparaît avoir favorisé l'émergence d'une réforme non consensuelle.

En adoptant une logique de substitution institutionnelle, les réformes Harel et Chevènement s'éloignent apparemment d'une logique incrémentale²⁰². Néanmoins, l'examen des conditions de production et du contenu de ces réformes met aussi en lumière leur inscription dans des pratiques institutionnelles déjà éprouvées. Les instruments eux-mêmes ne sont pas nouveaux : ni le regroupement municipal, ni l'EPCI ne constituent des changements radicaux. La question de la gestion publique urbaine semble donc avoir été pensée à travers une grille d'outils préexistants. Néanmoins, du fait de leur caractère procédural, l'incrémentalisme des réformes ne présume pas de la nature des changements sur le terrain. En cela on reprend à notre compte les précautions définies par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès au sujet des « nouveautés instrumentales »²⁰³. Les réformes Harel et Chevènement sont annoncées comme des gestes politiques forts, des ruptures avec l'inefficacité des instruments précédents et la promesse d'une nouvelle rationalisation de l'action publique. Pourtant, il apparaît vite que le changement découlant de ces instruments sera surtout fonction de la dynamique politique qui régira chaque mise en œuvre territoriale. Comme Peter Hall l'a montré, le changement ne vient pas seulement des objectifs des réformes ou des instruments mais aussi de leur utilisation²⁰⁴. Ainsi, il importe de déplacer le regard, non plus sur l'histoire des réformes mais sur celle de leur mise en œuvre. L'instrument pourrait jouer un rôle d'amplificateur, ou au contraire de modérateur, des transformations contenues dans les réformes gouvernementales. François Baraize et Emmanuel Négrier ont d'ailleurs noté, dès 2001, l'importance de l'histoire institutionnelle territoriale dans la création de

²⁰² En effet, on est loin de décisions limitées dont les coûts politiques seraient également marginaux. Lindblom, C.E., « Still muddling through », *Public Administration Review*, vol. 19, n°2, pp. 517-526.

²⁰³ Lascoumes, P., Le Galès, P., « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », in Lascoumes, P., Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, op. cit., pp. 357-370.

²⁰⁴ Hall, P., « Policy paradigms, social learning and the State : the case of economic policy-making in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, avril 1993, pp. 275-298.

nouvelles communautés d'agglomération²⁰⁵. Ce constat plaide pour une recherche empirique incluant la dimension historique, afin de mieux cerner le changement institutionnel, et surtout le poids de l'héritage du passé, c'est-à-dire dans l'optique néo-institutionnaliste, la dépendance au sentier.

²⁰⁵ Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit.

Chapitre 2. Rennes Métropole, un modèle de coopération intercommunale ?

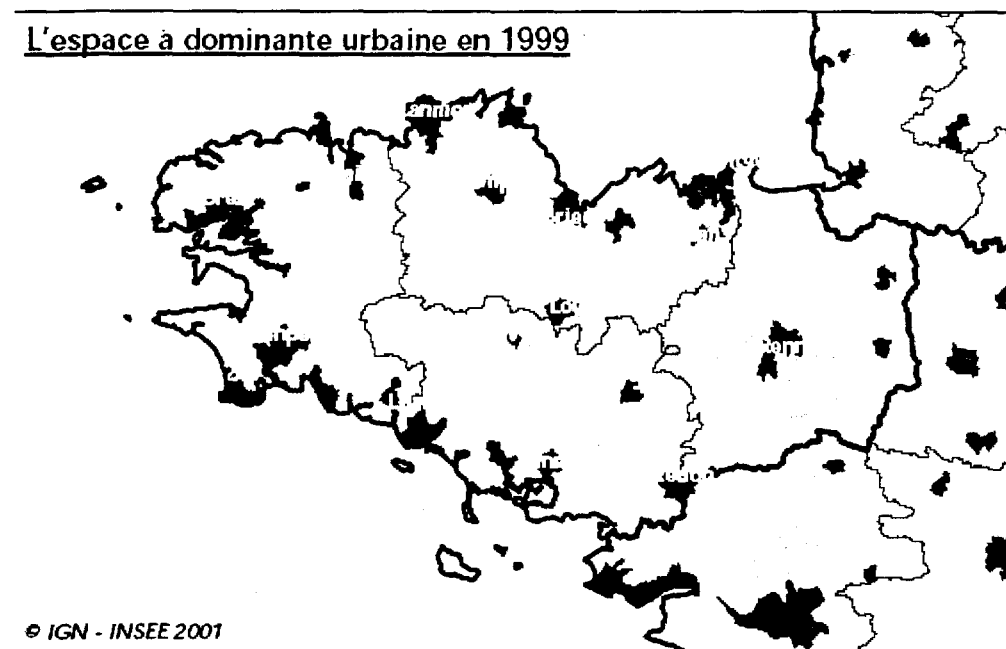
La communauté d'agglomération Rennes Métropole est le fruit de plus de trente ans d'histoire locale. L'institution porte cet héritage. Afin de montrer en quoi la loi Chevènement a eu des effets sur la coopération intercommunale à Rennes, il faut revenir sur les étapes qu'elle a franchies, la menant d'un pis aller en 1970, à un « modèle » au tournant du siècle. Au-delà d'une image de progression raisonnée portée par les dirigeants actuels, l'histoire du district révèle l'aspect chaotique de la coopération intercommunale durant laquelle se succèdent renforcements, temps morts et coups d'éclats. La dynamique intercommunale de l'agglomération rennaise se manifeste non seulement dans la création d'un district dès 1970, mais aussi par une accumulation d'instances syndicales à vocation unique ou multiple. Ainsi, à une image d'intégration centripète portée par le district, se superposent des forces centrifuges fonctionnelles et territoriales particulièrement incarnées dans les syndicats. L'intercommunalisation de plusieurs domaines d'action municipale se traduit ainsi moins par des dynamiques d'intégration que par la « balkanisation des compétences » selon l'expression de Michel Philipponneau¹. A cela, il faut également ajouter une balkanisation de l'espace distrital en une série de sous territoires de coopération. Ces logiques centrifuges sont d'autant plus marquées qu'elles s'inscrivent dans un contexte politique stabilisé qui caractérise l'agglomération rennaise. La grande permanence des élites municipales et intercommunales permet d'ailleurs une meilleure appréciation du changement². De façon un peu paradoxale, l'image de l'unité coopérative rennaise s'adosse à une diversité reconnue et institutionnalisée.

¹ Professeur de géographie à l'université Rennes 2, Michel Philipponneau est l'une des figures politiques importantes de Rennes et du mouvement régionaliste breton à travers l'expérience du Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Minoritaire au sein du Parti socialiste, c'est néanmoins Edmond Hervé qui lui est préféré en 1977 pour briguer la mairie de Rennes. Il doit donc se contenter d'un mandat de premier adjoint associé de la présidence du district jusqu'en 1989. Lors des élections régionales de 1986, il dirige une liste socialiste dissidente, contre la liste officielle du Parti socialiste menée par Edmond Hervé. Cet échec l'amène à être exclu du Parti. Farouche opposant au projet de métro du maire, il s'exprime publiquement sur le sujet dès 1987, puis publie plusieurs livres pamphlets à compte d'auteur afin de diffuser son opinion. Cette rupture l'amène finalement à soutenir le candidat de droite, Loïc Le Brun, aux élections municipales de 2001.

² Patrick Le Galès défend cette thèse dans le cadre de son étude sur la politique de développement local de la capitale bretonne, Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, Paris, l'Harmattan, 1993, 319 p ; puis au sujet de la politique culturelle rennaise, Vion, A., Le Galès, P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », *Politiques et Management Public*, vol 16, n°1, mars, 1998, pp. 1-33.

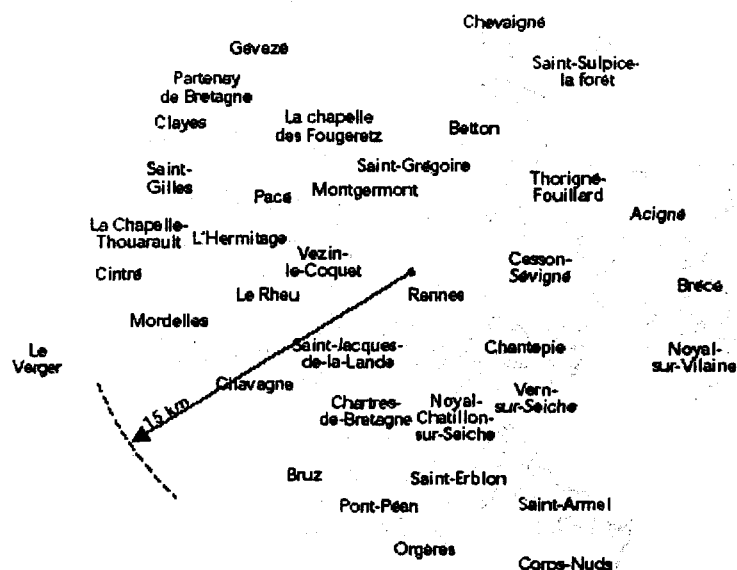
L'intercommunalité rennaise sera présentée en trois temps. Après avoir évoqué les trois époques du district (1), on insistera sur la mise en œuvre de la loi Chevènement (2), permettant d'explicitier les principaux enjeux de la nouvelle communauté d'agglomération créée le 1^{er} janvier 2000 (3).

Carte 2 : L'espace à dominante urbaine en 1999 en Bretagne



Source : Insee Bretagne, Flash d'Octant, n°60-mai 2001, p.3.

Carte 3 : Rennes Métropole en 2005



Source : Insee Bretagne, Flash d'Octant, n°94, janvier 2004, p. 1.

1 Une agglomération idéal-typique ?

La ville de Rennes se situe dans la tranche des villes moyennes françaises. Elle regroupe aujourd'hui tout juste 212 000 habitants au cœur d'une agglomération urbaine qui en compte plus de 350 000, en pleine croissance démographique. Capitale administrative de la Bretagne, elle est marquée par une culture politique associant régionalisme, université et démocratie chrétienne. La création d'une structure de coopération intercommunale au début des années soixante-dix est une initiative des élites rennaises (1.1). Le changement d'équipe municipale en 1977 ne brise pas l'élan districale, et laisse au contraire se développer des formes différenciées de coopération intercommunale (1.2). Depuis 1989, le maire de Rennes a repris en main l'instance districale, en lui imprégnant une nouvelle dynamique beaucoup plus ambitieuse (1.3). Ces trois étapes de l'histoire du district sont l'occasion de saisir l'évolution du dispositif intercommunal et des forces politiques à l'œuvre dans l'agglomération rennaise.

1.1 L'ère Fréville (1953-1977)

L'histoire rennaise est marquée par une très grande stabilité de ses élites politiques. Ainsi, Henri Fréville a été maire de la ville de 1953 à 1977. Durant ses quatre mandats, la ville s'est fortement transformée (1.1.1). Le développement économique de la ville est passé par sa capacité à surmonter un manque d'espace. De cet enjeu, est né le district de Rennes en 1970 (1.1.2).

1.1.1 Rennes et les trente glorieuses

A la sortie de la guerre, Rennes regroupe près de cent mille habitants dans un environnement départemental essentiellement rural. La modernisation de l'agriculture bretonne, associée à la croissance démographique de la région provoque un exode rural massif au cours des années cinquante³. Le défi des dirigeants rennais est de capter et retenir une partie de ces flux migratoires. Pour ce faire, ils doivent les accueillir, les employer ainsi que les loger et les former.

³ La part agricole de la population active passe de 52.5% en 1954 à 17.7% en 1982. Si ce déclin n'est pas spécifique à la Bretagne, il y est toutefois plus accusé qu'ailleurs. Sawicki, F., *Les réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997, 335 p.

A la libération, le doyen de la faculté des sciences, Yves Millon est nommé pour administrer Rennes. Cette situation est régularisée par la tenue d'élections municipales en 1945 puis de nouveau en 1947. Parmi ses adjoints se trouve un certain Henri Fréville, chargé de l'enseignement supérieur, secondaire et des beaux arts. Historien spécialiste de l'intendance de la Bretagne au XVIIe, professeur à l'université de lettres de Rennes, il succède à Yves Million en 1953. Ce n'est que par une seule voix de majorité, au troisième tour que le conseil municipal choisit ce maire centriste avec l'aide des socialistes de la SFIO⁴. Malgré ces débuts difficiles, il réussit, en coalisant une gauche démocrate chrétienne et socialiste, à offrir une nouvelle voie à la capitale bretonne. En poste jusqu'en 1977, ses politiques ont fortement structuré la ville. Les nombreuses réalisations sont le fruit d'une action collective rennaise orchestrée par le maire, et capable de se positionner comme un partenaire de l'Etat⁵. L'influence d'Henri Fréville se manifeste particulièrement dans deux domaines : l'aménagement de la ville et son développement économique.

Le premier inclut une politique foncière ambitieuse accompagnée de choix urbanistiques novateurs⁶. Non seulement la population augmente, mais la ville demande à être partiellement rebâtie. Un quart des immeubles ont été détruits ou endommagés pendant la guerre et la ville comporte deux quartiers populaires vétustes ainsi que des camps de réfugiés insalubres⁷. Concrètement, Rennes s'engage dans une politique de planification urbaine, où l'habitat est une priorité⁸. Ce modèle est marqué par un souci d'équilibre socio-spatial, rendu possible grâce à un important effort de réserves foncières⁹. Ce champ d'intervention publique est l'occasion de stabiliser une configuration d'acteurs réunissant politiques, service de l'Etat, promoteurs privés et associations¹⁰.

⁴ Rennes est ainsi gouvernée par une coalition de la troisième force, comme celle qui mène l'assemblée nationale sous la quatrième république de 1947 à 1952. La troisième force s'oppose à la fois aux gaullistes et aux communistes.

⁵ Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op.cit., p. 164.

⁶ Les quartiers de Cleunay construits en 1956 et 1957, et de Maurepas font partie de ces grandes expériences de construction d'habitat accessible. Plus tard, deux zones à urbaniser en priorité (ZUP) sont dessinées. La première, à Villejean allie logement social ou non, université et hôpital. Dans la seconde, dit ZUP-Sud, la moitié des douze mille logements construits sont mis en accession à la propriété. Finalement, au début des années soixante-dix, l'équipe d'Henri Fréville lance un grand projet immobilier au centre ville. Le quartier Columbia doit réunir des appartements de standing ainsi qu'un centre commercial. Ce dernier projet est fortement contesté par les mouvements de gauche et par les commerçants du centre-ville. Après le changement d'équipe municipale en 1977, ce projet est modifié. Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit.

⁷ Rouault, M., *Evolution et problème de l'habitat populaire. L'exemple rennais*, Thèse pour l'obtention d'un doctorat en géographie aménagement de l'espace, Université de Haute Bretagne, Rennes 2, 1982.

⁸ Valérie Sala Pala rappelle le caractère de ville-pilote de Rennes dans les politiques sociales et urbaines dès les années cinquante, dont les effets perdurent encore aujourd'hui. Sala Pala, V., « Quoi de neuf dans les « nouvelles » politiques sociales ? », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, op. cit. pp. 115-141.

⁹ Sala Pala, V., « Quoi de neuf dans les « nouvelles » politiques sociales ? », art. cit., pp. 115-141.

¹⁰ En comparant la planification urbaine à Rennes et à Nantes, Rémy Dormois fait le lien entre les pratiques et les représentations portées par chacune des collectivités concernées. Ainsi, à Nantes, toute tentative de dirigisme est

Le second grand chantier d'Henri Fréville concerne le développement économique. Rennes est une ville de tradition administrative. Siègle du Parlement de Bretagne sous l'ancien régime, elle constituait le pont avant de l'administration royale servant à contrôler la région¹¹. La présence du Parlement en a fait une capitale judiciaire et administrative et plus généralement intellectuelle. Cela se traduit encore aujourd'hui par une surreprésentation de l'emploi public dans la ville tout comme dans l'agglomération¹². C'est à partir des années cinquante que Rennes quitte son caractère de « ville de province un peu ennuyeuse »¹³ pour entrer dans la modernité économique. Deux éléments majeurs concourent à cette transformation où les forces exogènes¹⁴ rencontrent le volontarisme des élites politiques : la politique nationale de déconcentration industrielle et l'acquisition du statut de métropole de recherche.

Tout en restant une ville de services, Rennes bénéficie de la politique de déconcentration industrielle initiée par l'Etat français au cours des années cinquante. C'est dans ce cadre que le constructeur automobile Citroën implante deux usines, en 1951 et surtout en 1960¹⁵. Associé à un réseau de sous-traitance, ce secteur d'activité s'impose comme un pôle fort de l'emploi rennais avec douze mille salariés à la fin des années quatre-vingt-dix.

combattue par un système de valeurs ancré dans l'entreprise privée. Au contraire, à Rennes, la société locale est demandeuse de cette prise en main par le secteur public, reprenant pour l'enjeu de la forme urbaine, une tradition de planification et de coproduction de l'action publique. Dormois, R., *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, thèse pour l'obtention d'un doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2004.

¹¹ Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit.

¹² Un emploi salarié sur quatre relève du secteur public dans la métropole, la proportion monte à un sur trois dans la ville de Rennes pour une moyenne nationale de un sur cinq. A.U.D.I.A.R., *L'emploi public sur Rennes Métropole en 2002*, Rennes, 2002, 8 p.

¹³ Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit., p. 150.

¹⁴ Comme le soulignent Marie-Thérèse Fouchet et Philippe Greinier, le développement économique de Rennes résulte d'une dynamique essentiellement exogène. Les principales entreprises locales sont acquises par des groupes nationaux ou internationaux. Les papeteries de Bretagne sont rachetées par des actionnaires suisses, la fonderie Grenier et Charvet passe dans le giron des fonderies PAS, les Brasseries Grall sont absorbées par BSN et l'imprimerie Oberthur est incorporée dans le groupe Chaix-Desfosses-Néogravure. Ce mouvement est amplifié par l'industrialisation automobile et électronique qui se fait via l'implantation de firmes nationales grâce aux incitatifs proposés par la politique d'aménagement du territoire de l'Etat français. Le décollage économique de Rennes au cours des années soixante et soixante-dix se fait au prix d'une dépendance vis-à-vis de centres de décision situés hors Bretagne. Fouchet, M.-T., Greinier, P., *Vie associative et pouvoir local, les rapports entre l'Office Social et Culturel et les Municipalités de Rennes 1960-1980*. Rennes, Mémoire de DEA d'études politiques, Université Rennes 1, 1980, 160 p.

¹⁵ Dans les années soixante, la main-d'œuvre de Citroën est recrutée dans les environs ruraux de l'entreprise. Cette caractéristique perdure et en 1975, seul un tiers des ouvriers réside dans l'agglomération rennaise, favorisant ainsi le maintien des liens avec le monde agricole. Larivière, J.P., « La zone de recrutement de main-d'œuvre de l'usine Citroën de Chartres de Bretagne », *Noréis*, XVIII, n°111, 1981, pp. 389-394. Cet ancrage rural différencie Citroën des autres usines automobiles françaises ayant plutôt fait appel à une main-d'œuvre issue de l'immigration. Chartier, E., « Citroën en Bretagne », *Armen*, n°119, 2001, pp. 2-13.

Le second grand secteur de développement est lié à l'économie du savoir favorisée par la présence de plusieurs grands établissements de recherche et d'enseignement supérieur, eux-mêmes issus de la politique de déconcentration administrative des années soixante. En 1965, la ville n'est pas retenue pour participer au cercle fermé des métropoles d'équilibre, grand programme d'aménagement du territoire dans le cadre du cinquième plan¹⁶. Toutefois, l'Etat lui concède le statut de métropole de recherche. Cela s'accompagne de la création d'une deuxième université (Rennes 2) et du renforcement de la première (Rennes 1) grâce à l'implantation d'un nouveau campus destiné à accueillir les sciences « dures ». Henri Fréville cherche à consolider sa ville comme pôle universitaire en accueillant des grandes écoles. Selon lui, l'avenir réside dans les nouvelles technologies. Il y voit un capital important pour le développement économique de la ville¹⁷. Cette vision rejoint celle du comité interministériel pour l'aménagement du territoire qui décide en décembre 1967 de transférer à Rennes trois grandes écoles : l'école supérieure de l'électricité (1971), l'école nationale supérieure des télécommunications (1971) et l'école militaire supérieure et d'application des transmissions (1973). En lien avec cette présence universitaire, le secteur de l'électronique se développe à Rennes, avec par exemple en 1973, l'implantation de l'entreprise Thomson. Plus tard, le développement parallèle de la recherche et des technologies conduira à la mise en place, en 1984, d'un technopôle sous l'égide du district de Rennes. Aujourd'hui, quatre mille chercheurs travaillent dans des centres de recherche et développement, publics ou privés, dans l'agglomération.

Le développement des années soixante-dix structure encore aujourd'hui l'économie de l'agglomération rennaise. La relative faiblesse de l'emploi ouvrier et la tertiarisation de l'économie initiée depuis les années soixante, ont permis à l'agglomération de traverser la crise économique sans bouleversements de fond. Encore aujourd'hui, malgré les difficultés du secteur de l'électronique au cours des toutes dernières années¹⁸, le portrait économique de l'agglomération est plutôt positif. Le taux de chômage de l'agglomération est, en 2004, de 8.2%, contre 9.5% au niveau national. La dynamique économique a permis la création de vingt-cinq mille emplois au cours de la décennie quatre-vingt-dix¹⁹. Comme en témoignent les tableaux 3 et

¹⁶ A partir d'un diagnostic sur la hiérarchie urbaine, la DATAR lance une politique de rééquilibrage urbain, dont le but est de renforcer la frange supérieure des villes de province afin de compenser les effets centralisateurs de la région parisienne. Huit agglomérations sont retenues pour servir de nouvelle armature urbaine à la métropole : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire. Alvergne, C., Tautelle, F., *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*. Paris, PUF, 2002, 304 p.

¹⁷ Fréville, H., *Un acte de foi : 30 ans au service de la cité*, Edition SEPES, 1978, 2 tomes.

¹⁸ Notamment avec la suppression de nombreux emplois chez Thomson ainsi que la fermeture de l'entreprise ST Electronique en 2003.

¹⁹ Ces chiffres sont fournis par Rennes métropole. <http://www.rennes-metropole.fr>

4, l'économie rennaise est marquée par quelques grandes sociétés privées et surtout par la présence d'importants établissements publics.

Tableau 3 : Principaux établissements privés au 31 décembre 2002

Nom de l'établissement	Activité	Nombre de salariés	Commune d'implantation
Peugeot Citroën Rennes SNC	Construction de véhicules automobiles	9 000 à 9 999	Chartres-de-Bretagne
CF Gomma Barre Thomas	Fabrication d'autres articles en caoutchouc	2 000 à 2 499	Rennes
Société Ouest-France	Édition de journaux	1 000 à 1 499	Rennes
Cie Financière du Crédit Mutuel de Bretagne	Banques mutualistes	1 000 à 1 499	Rennes
Sté des Transports Gautier	Transports routiers de marchandises interurbains	900 à 999	Noyal-sur-Vilaine
Sté des Transports Urbains Rennais	Transports urbains de voyageurs	700 à 799	Rennes
Espace Action	Activités de nettoyage	500 à 599	Cesson-Sévigné
Global One Communications SA	Autres activités de télécommunications	500 à 599	Cesson-Sévigné

Source : Insee, Sirene, DADS, Assedic, DMMO, http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/

Tableau 4 : Principaux établissements publics au 31 décembre 2002 (hors activités militaires)

Nom de l'établissement	Activité	Nombre de salariés	Commune d'implantation
CHU Rennes Pontchaillou	Activités hospitalières	6 000 à 6 499	Rennes
Ville de Rennes	Administration publique générale	4 000 à 4 499	Rennes
S N C F	Transports ferroviaires	2 500 à 2 999	Rennes
CHS Guillaume Rénier	Activités hospitalières	1 500 à 1 999	Rennes
Université de Rennes 1	Enseignement supérieur	1 000 à 1 499	Rennes
Académie de Rennes - Rectorat	Tutelle des activités sociales	1 000 à 1 499	Rennes

Source : Insee, Sirene, DADS, Assedic, DMMO, http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/

Avant de se concrétiser, les politiques de développement urbain et économique d'Henri Fréville se sont confrontées à des problématiques spatiales. Les nouvelles installations universitaires déclenchent la nécessité de penser l'aménagement et le développement de la ville centre dans son agglomération.

1.1.2 Les origines rennaises du district

En contre partie des implantations universitaires de la fin des années soixante, l'Etat exige que les collectivités locales fournissent les terrains aménagés. Or, la ville de Rennes ne contient plus d'espaces vacants adéquats. Deux zones sont identifiées. Ce sont finalement, à l'est de la ville, les Buttes de Coësmes qui jouxtent le campus Beaulieu de l'université Rennes 1 qui sont retenues. Les terrains appartiennent à la commune de Cesson-Sévigné. C'est le besoin d'espace qui conduit la ville de Rennes à initier une dynamique intercommunale. Henri Fréville écrit dans ses mémoires :

Si j'ai travaillé à la constitution d'une union intercommunale – quelques soient son nom et son caractère institutionnel – ce fut d'abord pour maîtriser l'espace et constituer un secteur géographique d'activités scientifiques de haut niveau, à proximité du complexe scientifique Rennes-Beaulieu qui puisse coopérer constamment avec les organismes publics et faire du bassin de Rennes un des pôles de la recherche française dans des spécialités précises²⁰.

La coopération intercommunale initiée par la ville de Rennes vise dans un premier temps à prendre en charge ces terrains, les viabiliser et les accorder aux instituts de recherche²¹. L'enjeu du développement économique s'entremêle à celui de l'aménagement du territoire. Parallèlement, les prévisions démographiques annonçaient alors une croissance exponentielle de la population rennaise qu'il fallait anticiper et organiser²². La planification urbaine ne peut plus se faire à la seule échelle de la ville centre, elle demande à être pensée et mise en œuvre sur un territoire beaucoup plus large : celui de l'agglomération toute entière.

Dans ce contexte, Henri Fréville cherche dès 1967 à créer une communauté urbaine. Il s'agit à l'époque, de la forme la plus intégrée de la coopération intercommunale mais aussi la moins attractive²³. Or, au cours d'un banquet organisé à l'hôtel de ville auquel sont conviés tous les

²⁰ Fréville, H., *Un acte de foi : 30 ans au service de la cité, op. cit.*, p. 361.

²¹ Les terrains restés encore libres serviront à partir de 1984 à la mise en place du technopôle Rennes-Atalante.

²² Les chiffres sur lesquels se fonde le premier SDAU de 1974 prévoient 590 000 habitants pour l'agglomération rennaise en 2010. En fait, la dynamique démographique de Rennes a surtout lieu au cours des années soixante, alimentée par l'exode rural et le développement économique porté par l'industrie automobile et le secteur tertiaire. Durant les années soixante-dix, la croissance ralentit nettement et en 1982 la population de l'agglomération n'est que de 200 000 habitants. En 2003, elle atteint 350 000 habitants.

²³ Le statut de communauté urbaine s'accompagne de plusieurs compétences obligatoires, dont l'urbanisme, l'aménagement, les transports, les ordures ménagères, la voirie et le stationnement, ainsi que l'instauration d'une fiscalité propre. Comme mentionné dans le chapitre précédent, seules cinq communautés urbaines sont constituées sur une base volontaire. Si la terminologie est conservée dans la loi Chevènement, les statuts « nouvelles » communautés urbaines diffèrent quelque peu. Elles restent néanmoins la forme la plus intégrée de la coopération intercommunale française.

maires du bassin de Rennes²⁴, Henri Fréville se lance dans une déclaration improvisée sur cette option. La formule communauté urbaine ne séduit pas les élus, et cette proposition tourne à l'échec politique pour le maire de Rennes. Pour autant, la mise en place d'une formule de coopération intercommunale s'avère nécessaire. Le Préfet Jacques Pélissier reprend le dossier et réussit à imposer la formule districale, voie moyenne entre le syndicat de communes et la communauté urbaine. Le district rennais relève d'une initiative de la ville centre²⁵. Comme le souligne Patrick Le Galès, la ville de Rennes a, en 1970, les ressources pour organiser une intercommunalité grâce au leadership d'Henri Fréville qui peut compter sur ses bonnes relations avec le préfet pour défendre son projet. De plus, aucune des municipalités périurbaines concernées n'a ni les moyens politiques ou économiques d'envisager son développement individuel en dehors du giron rennais, ni ceux de constituer une expérience intercommunale concurrente²⁶. Cette solution districale est officialisée par un arrêté préfectoral du 9 juillet 1970.

Même si le district constitue un dispositif plus souple que la communauté urbaine, le Préfet doit toutefois user de son pouvoir de coercition pour contraindre onze communes réticentes à rejoindre le nouveau district rennais²⁷. Au-delà de l'enjeu juridique, la question du territoire a soulevé de nombreux débats, y compris au sein du conseil municipal de Rennes. Le premier adjoint, George Graff, milite pour une option minimale n'incluant que Rennes, Cesson-Sévigné et Chantepie. D'autres élus sont plutôt favorables à un territoire d'une dizaine de communes. Outre le volontariat des municipalités, les initiateurs du district doivent produire une solution territoriale démographiquement et politiquement adéquate. La création d'un district est fondée sur le système de la majorité qualifiée, c'est-à-dire les deux tiers des conseils représentant la moitié de la population ou la moitié des conseils représentant les deux tiers de la population. Puisque la ville de Rennes représentait à elle seule les deux tiers de la population, il lui fallait s'associer avec suffisamment de municipalités pour s'assurer la majorité au conseil.

²⁴ Ce banquet organisé par Henri Fréville vise à célébrer le prix de l'expansion décerné par la revue « La vie française » à la ville de Rennes.

²⁵ A partir de son étude de l'intercommunalité dans les départements d'Ille-et-Vilaine et de Loire-Atlantique, Hervé Michel distingue trois modèles de renouvellement de la coopération intercommunale. En milieu rural, les conseillers généraux jouent un rôle d'entrepreneur de l'intercommunalité. Autour des villes moyennes, ces mêmes conseillers travaillent davantage de concert avec les élus de la ville centre. Par contre, dans les grandes villes, le conseil général est globalement absent de ce travail de mise en coopération des acteurs municipaux. Si leadership il y a, alors il réside dans la ville centre. C'est le cas de Rennes, où ce leadership est incontesté. Mais ce modèle ne fonctionne pas à Nantes, où la périphérie municipale a longtemps contesté le leadership du centre. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, Paris, l'Harmattan, 1999, 312 p. Dormois, R., *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, op. cit.

²⁶ Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit.

²⁷ Les conseils municipaux des communes suivantes ont voté un avis défavorable à la constitution du district et à leur intégration dans cette structure : Betton, Brécé, Bruz, Chartres-de-Bretagne, Cintré, Noyal-sur-Seiche, Noyal-sur-Vilaine, Saint-Erblon, Saint-Grégoire, Saint-Jacques-de-la-Lande, Servon-sur-Vilaine.

On a été d'abord obligé de diminuer le nombre des communes. D'où le tracé un peu bizarre du district dans sa partie orientale. Châteaugiron n'en fait pas partie par exemple. Parce qu'on savait à l'avance qu'un certain nombre de communes étaient hostiles. Donc on n'a pas fait de classement. Parmi celles qui demeuraient, il y en avait un nombre suffisamment important pour que ça regroupe plus de la moitié de la population suburbaine. Si vous voulez, ça s'est fait. Certaines communes ont dit : nous, on accepte pas. Alors Fréville a lâché, c'est le cas de Liffré. Il faisait partie du premier classement. Mais pour d'autres, Noyal-sur-Vilaine, qui était hostile, ça a été incorporé de force. La loi était telle qu'ils ne pouvaient rien faire. Mais ils ont protesté. Pendant mon premier mandat, j'avais affaire à toute une série de communes qui étaient hostiles par principe. Parce que d'une part, le district s'est fait aux forceps, contre la volonté de plus de la moitié de la population. Pourquoi les communes étaient hostiles ? Essentiellement pour des raisons financières. Car les communes les plus hostiles, étaient les communes riches, c'est-à-dire celles qui bénéficiaient de taxes professionnelles élevées, comme Saint-Grégoire, Cesson, Chartres qui à elle seule représentait avec Citroën près de la moitié de ce qu'apportait le district. Donc ces gens-là étaient hostiles²⁸.

La nouvelle instance intercommunale réunit vingt-sept communes. Cette solution imposée par le tandem maire de Rennes-Préfet, est assortie d'une garantie de représentation pour les municipalités périurbaines. Bien que la population de la ville représente 74% de celle du district, la municipalité de Rennes concède à ne disposer que de 40% des voix au sein de l'assemblée. L'importance symbolique de ce geste est rappelée dans plusieurs témoignages ainsi que lors des présentations de l'histoire de l'intercommunalité rennaise²⁹.

Il ne faut jamais oublier ce qui fut à l'origine du district de Rennes. Le district était en fait un pis aller, puisque la communauté urbaine que souhaitait Fréville, n'avait pas retenue l'attention de la majorité. Et de surcroît, Rennes, avait dû composer avec la crainte de l'environnement : péril rural, ou péril urbain ou les deux. Et représentant démographiquement la majorité avait dû se contenter d'une minorité³⁰.

Edmond Hervé reprend également à son compte ce fait, comme l'un des facteurs explicatifs du succès rennais.

Le district a pu se créer et être accepté parce que, dès le départ, la ville de Rennes n'a jamais revendiqué un nombre de représentants proportionnel au nombre de ses habitants. Elle a d'emblée accepté de n'avoir que 40% des sièges³¹.

²⁸ Entretien avec Michel Phlipponneau, ancien président de Rennes District de 1977 à 1989, le 2 juillet 2001.

²⁹ Que ce soit dans l'historique présenté sur le site www.rennesmetropole.fr ; dans le bilan de l'A.U.D.I.A.R, A.U.D.I.A.R-Université Rennes 2, *Les Trente ans de l'AUDIAR, regards sur trente années de développement dans l'agglomération rennaise*, Rennes, AUDIAR, 2003, 24 p. Edmond Hervé, Discours de clôture du colloque « nouvelles intercommunalités et développement urbain », le 9 juin 2000.

³⁰ Entretien avec un membre du service du maire de Rennes, le 10 juillet 2001.

³¹ Hervé, E., « L'intercommunalité de projet : le district rennais », in Caillousse, J., dir., *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, op. cit, p. 227.

Cette répartition des sièges permet aux municipalités périphériques d'user d'un réel contrepoids face à la ville centre. De façon plus symbolique, ce dispositif participe d'une histoire optimisée, garante de la bonne entente entre les nouveaux partenaires³². La même attitude est reconduite en 1989 lorsque le principe de la fiscalité propre est adopté. Là encore, la ville centre s'y présente comme « perdante », ou « génèreuse » puisque la mise en commun de la taxe professionnelle se traduit par une perte sèche de revenus.

Ces deux épisodes sont encore aujourd'hui rappelés par Edmond Hervé et ses proches, Philippe Tourtelier, Daniel Delaveau ou Guy Jouhier. L'image de la ville centre conciliante sert à désamorcer un autre discours porté dans les municipalités périurbaines quand elles dénoncent une domination rennaise. Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu résume bien l'ambiguïté qui caractérise les relations et perceptions de la ville centre et des communes périphériques :

Il faut, au sein de l'agglomération, trouver un mode d'organisation qui permette une juste représentation entre les différentes communes et la ville centre. Qui a quand même un poids, mais qui est légitime si on raisonne en nombre d'habitants. Son poids, même politique, est inférieur à ce que ça représente. Mais ceci dit, le fait qu'il y ait 40% des délégués qui soient de la ville centre, c'est un peu théorique. Il y a quand même une très forte prégnance des logiques et stratégies. Notamment, je pense, par le poids de sa logistique administrative et sa technostructure en gros. Il n'y a que la ville centre, il n'y a que les élus de la ville centre qui disposent d'une administration experte, capable de préparer les dossiers³³.

Lors de sa création, le district est doté de quatre compétences. Deux sont légalement obligatoires : l'urbanisme et l'aménagement du territoire ainsi que la gestion des secours incendies. En matière d'urbanisme prévisionnel, le district est chargé des études en vue de la préparation du schéma d'aménagement, de la création d'une agence d'urbanisme en 1972. En termes d'urbanisme opérationnel, le district prend en charge la constitution de réserves foncières et la création de zones d'aménagement concerté (ZAC) et de zones industrielles³⁴. De plus, le district se dote des compétences développement économique et activités scientifiques et recherche. Ce dernier champ découle de l'arrivée des grandes écoles et illustre les relations étroites entre l'université et le gouvernement rennais. Ces premières compétences montrent que

³² Cet exemple fait partie des usages stratégiques de l'histoire ou des histoires racontées au sein de l'organisation. Le récit est conçu comme un ensemble de ressources rendues disponibles par les différents acteurs de l'organisation. Can-Seng Ooi développe le concept de "packaged past", sorte d'instantané photographique d'un événement du passé compris en tant que fait, sens et importance. Ce passé est caractérisé par trois éléments : il est médiatisé, interprété par des professionnels ; il est utilisé de manière intentionnelle, dans un but utilitaire et enfin il prend une forme péremptoire. Ooi, C.-S., « Persuasive histories. Decentering, recentring and the emotional crafting of the past », *Journal of organizational change management*, vol. 15, n° 6, 2002, pp. 606-621.

³³ Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu depuis mars 2001 et conseiller communautaire chargé de la compatibilité schéma directeur/POS-SCOT/PLU, le 9 juillet 2001.

³⁴ Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, op. cit., pp. 80-81.

l'intercommunalité rennaise est moins fondée sur la mise en commun d'équipements et de services, que sur la valorisation de la recherche et des études.

L'ère Fréville a débuté grâce à une alliance avec les représentants de la SFIO. La stabilité mayorale ne doit pas minimiser l'évolution du conseil municipal qui a eu lieu au cours des années soixante et soixante-dix. Patrick Le Galès souligne un double mouvement de radicalisation. Le premier, orienté à droite se joue au sein du conseil municipal. Alors que les adjoints issus du syndicalisme disparaissent, des proches du monde des affaires intègrent la municipalité. Le second mouvement est orienté à gauche et s'incarne dans les mouvements sociaux urbains³⁵. En 1977, le maire sortant, Henri Fréville ne se représente pas. Une nouvelle équipe associant socialistes, communistes et radicaux de gauche prend le pouvoir. Ce changement de majorité marque un tournant important pour la ville. Après vingt-quatre années de l'ère Fréville, débute le temps d'Edmond Hervé, réélu pour un cinquième mandat consécutif en 2001. Parallèlement, le changement de majorité municipale, en 1977, se traduit par un nouvel élan incarné par Michel Philipponneau, nouveau président du district.

1.2 Aménager le territoire, développer l'économie (1977-1989)

L'équipe municipale qui arrive au pouvoir en 1977 à Rennes est porteuse de différentes valeurs. Le gouvernement rennais se caractérise par trois influences majeures que sont : l'héritage régionaliste, l'université et le Parti socialiste (1.2.1). Les années quatre-vingt sont l'occasion pour le district de se renforcer à partir de ses deux compétences centrales que sont l'aménagement et le développement économique (1.2.2). Néanmoins, cette dynamique districale s'accompagne aussi de l'émergence de plusieurs établissements de coopération intercommunale. La juxtaposition de forces centripètes et centrifuges explique la réussite du modèle rennais (1.2.3).

1.2.1 Une nouvelle équipe politique

Le changement d'équipe municipale, en 1977, est l'occasion de revenir sur la culture politique spécifique des élus rennais. Patrick Le Galès a, dans son étude des politiques de développement local, mis à jour les spécificités du gouvernement rennais³⁶. Certaines de ces dimensions sont reprises dans une analyse portant sur la structuration du Parti socialiste en Ille-

³⁵ Patrick Le Galès évoque l'apparition de nouveaux mouvements sociaux dans les nouveaux quartiers développés, mais aussi une radicalisation de ces derniers, remettant en cause le modèle de l'Office social et culturel (OSC) symbole du consensus rennais. Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit., p. 164.

³⁶ Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*. Thèse pour l'obtention d'un doctorat en sociologie, Université Paris 10, 2 volumes, 1991, 554 p.

et-Vilaine par Frédéric Sawicki³⁷. A partir de ces travaux, l'héritage régionaliste du CELIB, la prégnance de l'université et la domination du Parti socialiste forment le socle de la culture politique rennaise.

L'héritage régionaliste breton se confond avec celui du comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Constitué en 1950, il s'agit de la première expérience française de comité économique régional. Issu en partie des pratiques coopératives d'obédience catholique, à travers la Jeunesse Agricole Chrétienne et le syndicalisme agricole, le CELIB réunit des parlementaires et des personnalités politiques des cinq départements ainsi que des représentants économiques et syndicaux au-delà des clivages partisans. Cet organisme est l'outil d'énonciation et de promotion des intérêts régionaux auprès de Paris, mais aussi au sein de la communauté européenne en pleine construction³⁸. En intégrant les forces syndicales, l'institution met à jour ses propres contradictions. Le modèle de « pression-négociation » adopté par le CELIB pour négocier des avantages auprès des autorités étatiques est mis à mal par des pratiques syndicales beaucoup plus radicales³⁹. A la faveur de ces tensions, une crise interne éclate, en 1964, sur la question de l'apolitisme de l'institution⁴⁰. Le statu quo sur cette question ne règle pas les transformations profondes que connaissent la région Bretagne et ses instances de représentation. A l'interne, une nouvelle élite entrepreneuriale prend la tête du CELIB et provoque le départ des forces syndicales dès l'année 1972. Par la suite, le CELIB échoue à renouer avec une base populaire. L'expérience déjà fragilisée est rattrapée par la politique nationale planifiant la création des conseils régionaux. Toutefois, en termes d'aménagement du territoire, le CELIB constitue un double héritage. Le premier concerne la socialisation des élites bretonnes encore en place aujourd'hui. Le comité a non seulement construit un référent régional, mais il a surtout formalisé un mode de coproduction de l'action publique avec l'Etat⁴¹. La région Bretagne s'affirme moins contre l'Etat qu'avec lui.

³⁷ La thèse de Frédéric Sawicki est consacrée aux conditions d'émergence et de structuration des fédérations du parti socialiste dans trois départements : le Pas-de-Calais, le Var et de l'Ille-et-Vilaine. Sa démarche vise à inscrire la présence du Parti socialiste dans un contexte social général et notamment dans les réseaux sociaux auxquels appartiennent les leaders socialistes. Sawicki, F., *La structuration du Parti socialiste : milieux partisans et productions d'identités*, Thèse de science politique. Université Paris 1, 1993, 777 p.

³⁸ Le CELIB joue un rôle essentiel dans la socialisation des élites bretonnes aux enjeux européens, ce qui permettra plus tard à la Bretagne de bénéficier substantiellement du fonds européen de développement économique régional (FEDER) entre 1975 et 1987. Pasquier, R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, Thèse pour l'obtention du doctorat en science politique à l'Université Rennes I, 2000.

³⁹ Dulong, R., *La question bretonne*, Paris, PFNSP, p. 20. Pour Benoît Dulong, le CELIB a servi de « parachute social » à une bourgeoisie rurale bretonne en perte de vitesse notamment face à la montée de nouvelles forces agricoles.

⁴⁰ Au cours de cette crise, Michel Phlipponneau, président de la commission économique, proche de la SFIO et favorable à une politisation du CELIB, s'oppose à Joseph Martray, secrétaire général tenant d'un statu quo. L'échec de Michel Phlipponneau est parachevé par la suppression, en 1967 de la commission qu'il préside.

⁴¹ Par exemple, le CELIB coproduit la régionalisation « à la française » jusqu'au début des années soixante, avant que l'administration gaulliste confisque la politique de l'aménagement du territoire. Pasquier R., « L'invention de la

Le second volet de l'héritage du CELIB réside davantage dans le contenu de ses réalisations. L'aménagement régional passe non seulement par l'affirmation de la région comme interlocuteur valable pour les autorités centrales, mais aussi par la mise en place de nouveaux outils. Parmi ceux-ci, le CELIB a initié une politique de pays, alliant élus et techniciens afin de prendre en main l'aménagement du territoire régional⁴². La crise interne du CELIB, doublée par la crise économique, n'a pas permis à ces derniers de s'imposer dans le maillage politico-administratif. Néanmoins, l'héritage régionaliste est sensible à travers la sédimentation des pratiques de coopération⁴³.

Le modèle breton se caractérise également par une forte implication des universitaires dans le débat public⁴⁴. Le rôle Michel Philipponneau, au CELIB puis à Rennes en est emblématique⁴⁵. Cette spécificité régionale se décline à l'échelon municipal. Le maire adjoint de Rennes, vice-président à l'enseignement supérieur et à la recherche, Jacques Rolland, lui-même professeur des universités à Rennes 1, valorise cette exception.

Quel n'a pas été l'étonnement des responsables des pôles universitaires européens, réunis en colloque à Rennes en novembre dernier, de voir notre président ne pas se contenter de passer à la séance d'ouverture de leur colloque mais d'y participer activement durant les deux journées. Cet étonnement n'est-il pas, au fond, le signe du désenchantement qui, habituellement, ailleurs, marque les relations « universitaires-politiques » ; alors, soyons fiers d'être l'exception⁴⁶.

Les trois maires de Rennes qui se sont succédés depuis la libération font partie du corps enseignant de l'université, et plus généralement, toute une frange des leaders politiques, de la

régionalisation « à la française » (1950-1964) », Journée d'études AFSP/Groupe Local et politique, IEP de Rennes/CRAP — 8 février 2002.

⁴² Le succès de la formule des Pays en Bretagne tire son origine de la réactivation de ce maillage. Le CELIB en dessine dix-sept dès 1973 que les instances régionales suivantes vont continuellement soutenir, aidées en cela par les lois de 1992, 1996 et 1999. Selon les travaux de Guy Baudelle et Ronan Le Delezir, la dynamique bretonne « pays » est fondée sur la préexistence de structures de coopération de type associatif et la crainte d'une dévitalisation rurale. Le débat reste pourtant vif sur le nombre et la taille optimale de ces territoires de projet. Baudelle, G., Le Delezir, R., « Les enseignements de la construction des Pays en Bretagne », *Norois*, vol. 46, n°181, pp. 203-217.

⁴³ Nicolas Belloir évoque succinctement ce point dans son travail sur les mutations de l'action communale. Belloir, N., *L'action communale à l'épreuve des lois de décentralisation. L'exemple des communes bretonnes, (+3 500-10 000 habitants) sur la période 1982-2001*. Thèse de doctorat de l'Université Rennes 1, mention science politique, Rennes, 2002, 306 p.

⁴⁴ Comme le rappelle Joseph Fontaine dans sa présentation du réseau stabilisé d'acteurs, présent à l'échelon régional. Fontaine, J., « Quels débats sur l'action publique ? », in François, B., Neveu, E., dir., *Espaces publics mosaïques*, Rennes, PUR, 1999, pp. 285-305.

⁴⁵ Sa double insertion universitaire et politique, fait de ses travaux sur le développement économique une plateforme d'action régionale. Patrick Le Galès souligne l'influence de Michel Philipponneau sur ses étudiants qui ont par la suite fait carrière dans les diverses organismes de développement économique locaux en Bretagne. Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit.

⁴⁶ Jacques Rolland, Vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, déclaration, séance du Conseil d'agglomération « Rennes Métropole » du 26 février 2004, délibération n°17.

majorité et de l'opposition, est issue de l'enseignement scolaire et universitaire⁴⁷. D'ailleurs, Frédéric Sawicki rappelle que si la présence massive des enseignants au sein du Parti socialiste est un fait admis, la fédération d'Ille-et-Vilaine se caractérise par le poids de la catégorie des universitaires et des professeurs de lycée⁴⁸. Cette proximité avec la recherche explique, par exemple, la place centrale occupée par le laboratoire de recherche en sciences humaines et sociales de l'université Rennes 2. L'équipe du sociologue Armel Huet fait partie des ressources en expertise mobilisées par Edmond Hervé et accompagne régulièrement les politiques de la ville⁴⁹.

La troisième caractéristique du gouvernement rennais est celle de l'emprise du Parti socialiste dans l'ensemble de l'agglomération. Ce marquage à gauche de la ville centre réfère à sa structure socioéconomique « grise » issue de l'université, de la recherche et de l'administration. Ce climat économique se traduit syndicalement par la domination de la CFDT⁵⁰. Le secteur public, et donc l'emploi public, constitue une force homogénéisante pour la ville. Les forces laïques, liées à la présence des fonctionnaires et des enseignants sont beaucoup plus présentes que dans le reste du département⁵¹. Même socialisées au sein du CELIB, les élites rennaises sont moins marquées par le catholicisme que leurs homologues de basse-Bretagne.

⁴⁷ Edmond Hervé maire de Rennes depuis 1977, alors assistant en droit à l'université de Rennes 1, a laissé sa carrière universitaire en s'engageant professionnellement dans la politique dès le début des années soixante-dix, Henri Le Moal, recteur de l'académie est troisième adjoint au maire chargé de l'enseignement supérieur ; Martial Gabillard, adjoint à Rennes, enseigne dans le secteur privé, Jean Raux est professeur d'université. Plus tard, Jacques Rolland adjoint à Rennes et vice-président de Rennes Métropole, est maître de conférences à Rennes 1, Jean-Michel Boucheron assistant en d'économie à l'IUT de Rennes. Cette surreprésentation est également perceptible dans l'opposition de 1977, où sous la direction de Jean-Pierre Chaudet, professeur à la faculté de droit, on trouve Jacques Cressard et Gérard Pourchet tous deux enseignants du secondaire. Dans les municipalités périurbaines, on peut faire le même constat : Philippe Tourtelier maire de Chapelle-des-Fougeretz est professeur de lettres en Lycée, Guy Jouhier, maire d'Acigné, enseigne l'histoire au niveau secondaire, Christian Le Maout à l'Hermitage est professeur de sciences physiques et de chimie dans un lycée agricole, et Robert Labbé, ancien maire de Le Verger, était maître de conférences à l'IUT de gestion de Rennes. Ces derniers sont devenus maire en 1983, sauf Guy Jouhier qui a dû attendre 1989. Menada, A., *La conquête par le Parti Socialiste de communes péri-urbaines de la ville de Rennes : analyse d'une implantation 1977-1989*, Thèse pour l'obtention d'un doctorat de science politique, Université de Rennes 1, 1991, 282 p. On peut également ajouter Gérard Lescoat, directeur de recherche à l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM) maire adjoint puis maire de Saint-Sulpice La-Forêt entre 1995 et 2001.

⁴⁸ Cette caractéristique est renforcée par la proportion des élus socialistes à détenir un diplôme universitaire supérieur ou équivalent à une licence. Elle est de 60% en Ille-et-Vilaine, c'est-à-dire deux fois plus que dans les départements du Var et du Pas-de-Calais. Sawicki, F., *les réseaux du Parti socialiste*, op. cit., p. 56.

⁴⁹ Cette mobilisation des sciences sociales par le gouvernement rennais s'inscrit dans une pratique régionale plus large. La région Bretagne fonctionne sur une collaboration entre politiques, administratifs, socio-professionnels et universitaires. Cette tradition s'ancre dans la publication, depuis 1955 des *Cahiers économiques de Bretagne*, par le centre régional d'études et de formation économiques (CREFE). Joseph Fontaine insiste sur la mise en réseau de ces acteurs à travers leur présence dans le dispositif régional d'évaluation des politiques publiques. Fontaine, J., « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles », *Politix*, n°36, 1996, pp. 51-71.

⁵⁰ Dénuée de culture ouvrière, Rennes n'a pas non plus de tradition de luttes sociales.

⁵¹ Ce fait était déjà vrai entre les deux guerres, comme en atteste la présence de membres de la SFIO au conseil municipal de Rennes. Sawicki, F., *Les réseaux du Parti socialiste*, op. cit., p. 290.

L'arrivée d'Edmond Hervé à la mairie de Rennes est le fruit de la structuration de la scène socialiste rennaise au cours des années soixante et soixante-dix. Frédéric Sawicki souligne l'importance du CERES⁵² dans cette histoire locale. Ce courant est l'occasion pour une nouvelle vague de jeunes militants de s'imposer tant dans les organes du parti que dans des responsabilités électorales. La section socialiste de Rennes ne compte en 1966 que vingt-cinq membres. Cette faiblesse numérique permet au jeune Edmond Hervé d'être tout de suite propulsé comme délégué au congrès national du Parti la même année. La carence en cadres offre une opportunité stratégique aux jeunes socialistes de la tendance CERES. Edmond Hervé participe ainsi à la création de la fédération socialiste d'Ille-et-Vilaine qui en 1971 comptait quatre-vingt-dix militants. Il devient en 1971 secrétaire de la section de Rennes puis dès 1974 premier secrétaire fédéral. La maîtrise des organes internes se traduit également par l'acquisition de mandats électifs. Si en 1973, il se présente infructueusement aux élections législatives, il obtient par contre la même année son premier mandat de conseiller général en même temps que trois autres candidats socialistes. Il conserve son mandat départemental jusqu'en 1981. Au cours des années soixante-dix, la section rennaise se développe grâce à l'afflux de jeunes favorables au CERES. Le support de ces nouveaux militants permet à Edmond Hervé d'être candidat à la mairie de Rennes en 1977⁵³. Aux élections municipales, le taux de participation est de 72%, et la liste d'Edmond Hervé remporte 55,8% des suffrages au second tour. Il devient, à 34 ans, l'un des plus jeunes maires d'une ville de plus de cent mille habitants.

Patrick Le Galès repère deux réseaux concurrents et structurant la gouvernance urbaine rennaise⁵⁴. Le premier regroupe autour d'Edmond Hervé, la mairie, l'intercommunalité, l'université, et plus ponctuellement les syndicats et une partie du mouvement associatif. Il s'agit d'un ensemble d'interrelations particulièrement dense, illustré par quelques exemples caricaturaux. Le maire socialiste de Saint-Jacques-de-la-Lande Daniel Delaveau est l'ancien

⁵² Le centre d'études, de recherches et d'éducation socialiste (CERES) est créé en janvier 1966 au sein de la SFIO. Sous l'aulne de Jean-Pierre Chevènement, il est considéré comme l'aile gauche du parti socialiste, tout en valorisant la technocratie. Le CERES devient, le 14 avril 1986 le mouvement « socialisme et république » au sein du Parti socialiste, pour s'en émanciper finalement en devant le Mouvement des Citoyens en 1992, toujours sous l'autorité de Jean-Pierre Chevènement.

⁵³ A l'époque, Edmond Hervé fait figure d'outsider face à Michel Phlipponneau, connu et reconnu sur la scène rennaise. Frédéric Sawicki explique bien l'inscription sociale de ces deux adversaires, et les raisons du choix d'Edmond Hervé comme représentant d'une gauche qui souhaite s'émanciper des réseaux catholiques traditionnels.

⁵⁴ Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, op. cit. ; Vion, A., Le Galès, P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », art. cit., pp. 1-33. Le second réseau identifié par Patrick Le Galès s'articule autour du département, du Président du Conseil général Pierre Méhaignerie, du patronat, de la chambre de commerce et de l'industrie, et *Ouest-France*. *Ouest-France* détient le monopole de la presse régionale à Rennes, contrairement au reste de la Bretagne où il est en concurrence avec le *Télégramme de Brest*. *Ouest-France* est le premier quotidien régional de France depuis 1975, avec quarante éditions, pour un tirage actuel global de 800 000 exemplaires. Son président éditorialiste, François Régis Hutin s'affiche parmi les chrétiens sociaux sans adopter aucune étiquette partisane. Toutefois, son épouse a été conseillère régionale de l'UDF de 1998 à 2004.

directeur du service communication de la ville de Rennes, Jean-Luc Chenut maire de Le Rheu depuis 2001, occupait précédemment le poste de secrétaire général (1990-1999) de cette même municipalité et est cadre à l'office public d'HLM de la ville de Rennes depuis 1999. Franck Trouilloud, maire de Noyal-Châtillon-sur-Seiche entre 1995 et 2001 était également directeur de l'information de la ville de Rennes, et vice-président de Rennes Métropole. Ce qui fait dire à Pascale Loget,

On se retrouve vraiment en communauté d'agglomération dans un mélange des genres : on ne sait plus, et c'est extrêmement gênant, si on s'adresse à un collègue élu ou si on s'adresse à l'administration. Je m'explique : on a un cadre réglementaire qui est assez précis pour les communes : si on est élu, on ne peut pas être fonctionnaire territorial dans la même commune. Ce n'est pas le cas au niveau de la métropole. C'est-à-dire, que c'est ça qui m'a extrêmement déroutée au départ, je pensais que je m'adressais à l'administration parce que j'avais vu telle ou telle personne comme cadre à la ville, et en fait je m'adressais au maire de telle commune⁵⁵.

C'est bien sur cette assise élus-université-associations-syndicats qu'Edmond Hervé et son équipe gouvernent la ville de Rennes. De plus, les élections municipales successives (1977, 1983 et 1989) renforcent la place de la gauche dans l'agglomération rennaise. Selon Frédéric Sawicki, les élus socialistes qui prennent peu à peu la tête des municipalités périurbaines de Rennes, le doivent moins à une insertion partisane, dans une logique « d'appareil », qu'à une insertion fine dans le réseau social et associatif de leur localité. Ce sont les réseaux personnels des candidats qui importent dans leur élection, et non leur étiquette.

La très forte stabilité politique de Rennes permet de considérer l'histoire intercommunale comme le fruit d'un travail longitudinal.

1.2.2 Le district aménageur et développeur

La décennie quatre-vingt est essentiellement marquée par les compétences fondatrices du district. Ainsi, l'aménagement du territoire et le développement économique sont au cœur de la dynamique intercommunale. Mais si l'aménagement est plutôt conçu comme outil d'intégration des communes, le développement économique s'avère davantage être une externalisation de la politique de la ville centre à l'échelle de l'agglomération.

⁵⁵ Entretien avec Pascale Loget, adjointe au maire chargée de l'écologie urbaine de Rennes, Les Verts, le 5 juillet 2001.

La compétence aménagement du territoire est remplie avec l'adoption en 1974 du premier schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme sur l'agglomération rennaise. Pour ce faire, le district s'est d'abord doté d'une agence d'urbanisme. Elle travaille au début des années soixante-dix à l'élaboration du schéma directeur à partir des prévisions démographiques prévoyant le doublement de la population d'ici 2010 pour atteindre plus près de six cent mille habitants. Le premier schéma d'aménagement cherche à spatialiser cette croissance démographique essentiellement à l'extérieur de Rennes. La ville serait ainsi passée de deux cents à deux cent cinquante mille habitants, alors que le reste des communes du district augmenterait de cinquante-cinq à trois cent mille habitants. Sur le modèle de la région parisienne, les urbanistes imaginent la mise en place d'une « direction préférentielle », sur un axe nord-est sud-ouest, liant deux villes nouvelles : Cesson Sévigné/Thorigné/Acigné et Bruz⁵⁶. Ces deux nouveaux pôles devaient réunir quatre-vingts à quatre-vingt-dix mille habitants. Tout en évitant l'étalement urbain, la concentration de l'habitat pourrait servir la mise en place de plusieurs lignes de tramway. Enfin, le projet s'accompagnait d'un outil innovant : le programme d'action foncière permettant aux municipalités et surtout au district d'acquérir des réserves foncières⁵⁷. Le schéma d'aménagement est particulièrement ambitieux dans la maîtrise et le façonnement du développement urbain que ce soit dans la ville centre ou dans l'agglomération rennaise. Il s'inscrit dans le volet planificateur du projet politique d'Henri Fréville. Il place lui-même ce projet parmi ses principales réalisations :

*On peut se demander (...) si ce que nous avons consacré d'efforts à l'équipement de la ville a plus d'importance pour l'avenir que les mesures institutionnelles et urbanistiques élaborées au cours des sept dernières années dans l'étendue du district urbain de l'agglomération rennaise*⁵⁸.

Toutefois, les projections démographiques se sont avérées erronées et le recensement de 1975 montre que la croissance prévue n'est plus au rendez-vous. Ce ralentissement couplé à l'alternance politique de 1977, offre aux opposants une fenêtre d'opportunité pour modifier le schéma d'aménagement. La nouvelle majorité municipale rennaise se fait le porte-parole d'une conception différente de l'urbanisme et inscrit la révision du schéma dans son programme électoral. A l'échelon districale, la vague rose des élections municipales n'est pas suffisante pour s'assurer une majorité au conseil du district. Seuls trente-deux conseillers sur soixante-dix sont

⁵⁶ Ces communes s'opposent à ce SDAU centré sur la densification urbaine. Comme le souligne Bernard Barraqué, le modèle de densification ne convainc pas les élus, qui souhaitent plutôt continuer à développer des lotissements communaux, tels qu'expérimentés dans la commune de Le Rheu. Barraqué, B., « La gouvernance locale et l'environnement », in Biarez, S., Nevers, J.Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, op.cit, p. 119-155.

⁵⁷ Ce dispositif vise aussi à limiter la spéculation foncière. Dès 1974, 11% du territoire districale relève du statut de zone d'aménagement différé, dont 3 880ha sont en ZAD districale. A.U.D.I.A.R-Université Rennes 2, *Les 30 ans de l'A.U.D.I.A.R*, op. cit. Pour autant, les communes utilisent cet outil sur un mode ponctuel et conjoncturel et non comme un levier d'action à plus long terme. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, op. cit.

⁵⁸ Fréville, H., *Un acte de foi*, op.cit, p. 384.

« de gauche ». Michel Phlipponneau premier adjoint à Rennes se porte candidat à la présidence sur le projet de modification du SDAU. Ce thème lui permet de faire consensus, au-delà des clivages partisans ou géographiques.

Si ma candidature à la présidence, présentée par Edmond Hervé, recueille trente-neuf voix sur soixante-neuf suffrages exprimés, c'est que plusieurs conseillers dont le maire de Cesson-Sévigné, après m'avoir fait préciser que j'étais toujours favorable à la révision du SDAU, ont sans doute préféré me laisser réaliser ce programme. Cependant, à cette occasion et pour bien marquer leur méfiance vis-à-vis de la ville de Rennes, trente voix se sont portées sur Georges Cano, maire socialiste de Saint-Jacques de la Lande, qui n'était absolument pas candidat et a vigoureusement protesté contre l'attitude de l'opposition qui aurait pu elle même choisir son leader⁵⁹.

Michel Phlipponneau engage dès 1977 la procédure de révision⁶⁰. Il faut néanmoins six ans pour que le nouveau SDAU soit adopté et appliqué. Selon lui, deux éléments expliquent cette lenteur. Premièrement, l'administration préfectorale se serait efforcée de retarder le processus jusqu'en 1981. Deuxièmement la démarche adoptée plus intégratrice est aussi plus laborieuse.

Associer au maximum la population et ses représentants à l'élaboration de ce document, obtenir l'accord de la quasi-totalité des élus demande du temps. A la différence du SDAU de 1974, imposé en fait par la seule ville de Rennes aux communes concernées par un modèle de développement auquel elles étaient hostiles, le SDAU de 1983 est approuvé avec la seule abstention de la commune de Thorigné et l'opposition de celle de Cesson-Sévigné, opposition liée uniquement au maintien du tracé de la rocade Est⁶¹.

Ce travail d'élaboration d'un schéma commun, escamoté lors du premier exercice de 1974, permet à partir de 1977 la rencontre des communes membres du district autour d'un socle de valeurs communes. Le nouveau schéma propose un modèle polycentrique organisé en villettes, fondées sur l'habitat pavillonnaire autour des bourgs traditionnels. L'autonomie de chacun de ces petits centres est non seulement respectée mais favorisée. Ainsi, ils doivent accueillir des activités économiques et investir dans les équipements collectifs, permettant le rapprochement du logement et de l'emploi et diminuant d'autant les migrations pendulaires. De plus, le principe de ceinture verte est clairement affirmé et réglementé tout autour de Rennes. Ce nouveau schéma intègre également davantage la question de l'habitat. Valérie Sala Pala relève à ce sujet l'aspect

⁵⁹ Phlipponneau, M., *Deux révolutions municipales. Rennes 1977-2001*, Rennes, à compte d'auteur, 2001, p. 22.

⁶⁰ Pour que chaque municipalité puisse développer son propre type d'aménagement via leur plan d'occupation des sols (POS), il fallait réviser le cadre général : le SDAU. Néanmoins, même sous l'emprise du S.D.A.U de 1974, les municipalités les plus hostiles à ce schéma général ont investi les marges de manœuvre à leur disposition dans l'élaboration de leur POS. Ainsi, elles ont favorisé le développement pavillonnaire et réduit les zones urbanisables à long terme escomptant que le district n'aurait pas les moyens de financer les travaux nécessaires à l'urbanisation. Phlipponneau, M., *Le Val à Rennes*, Spezet, Nature et Bretagne, 174 p.

⁶¹ Phlipponneau, M., *Le Val à Rennes*, op.cit, p.13.

anticipateur et expérimental de la politique du logement à Rennes⁶². Ce champ de compétences est saisi par l'échelon intercommunal dès 1978 bien qu'il s'agisse d'une responsabilité départementale et communale. Ceci conduit l'agence d'urbanisme à se doter d'un observatoire du logement l'année suivante afin de documenter cette problématique et particulièrement celle de l'accueil des gens du voyage. Les études sur la pauvreté dans le district amènent ce dernier à signer en 1982 une convention pour l'accès à l'habitat des populations en difficulté. Il s'agit là d'un des outils dont le district se dote afin de s'affirmer de manière innovante comme l'échelon de réflexion et de planification en matière d'habitat. Ce domaine est ainsi intégré dans le deuxième SDAU en 1983.

Cette nouvelle vision de l'urbanisation correspond davantage à la philosophie du président, lui même géographe. Elle satisfait également les municipalités périphériques, qui y voient le moyen de continuer leur développement sur un mode traditionnel. La politique de l'habitat se base essentiellement sur la mise en place de zones d'aménagement concerté. En dehors de la ville de Rennes, le développement résidentiel reste de la compétence municipale, et est largement contracté à des promoteurs privés travaillant sur le mode extensif des lotissements. Cette option retenue au début des années quatre-vingt n'est pas sans poser un certain nombre de problèmes. Le « tout lotissement » trouve ses limites dans les effets induits de l'étalement urbain ainsi que dans l'enjeu de la mixité sociale.

Sous la présidence de Michel Phlipponneau, le second grand dossier du district est celui du développement économique. Patrick Le Galès a bien montré la difficulté des élus socialistes rennais à instaurer une politique de développement économique local⁶³. Jean Normand, maire adjoint à l'économie tente pourtant en 1980 de poser les fondations d'une telle politique économique⁶⁴.

⁶² Valérie Sala Pala montre la continuité du dossier logement marqué par l'interventionnisme municipal depuis Henri Fréville jusqu'à aujourd'hui, ponctuée d'une série d'innovations permettant non seulement la production d'un marché régulé localement mais offrant aussi un outil généralisable à l'échelle nationale. Sala Pala, V., « Quoi de neuf dans les nouvelles politiques sociales ? Le cas de la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest », *art. cit.*, pp. 115-141.

⁶³ Ce dossier est l'occasion de révéler les oppositions internes à la majorité municipale. Sur ce thème un double clivage apparaît : entre communistes et socialistes, entre les différents courants socialistes. Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*, *op. cit.*

⁶⁴ Jean Normand a débuté sa carrière comme responsable du comité d'expansion de Cornouaille. Elu en 1977 à la mairie de Rennes, Edmond Hervé le nomme adjoint aux affaires économiques. Il investit tout de suite le district, en devenant vice-président chargé de l'économie, aux côtés de Michel Phlipponneau. De 1980 à 1995, il est également chargé du dossier transport à la ville de Rennes. Cela l'amène à devenir président de la SEMTCAR et à piloter le projet du V.A.L. Il est également vice-président de Rennes Atalante. Il se concentre aujourd'hui sur le dossier du « pays de Rennes », tant à la ville qu'à la communauté d'agglomération. Néanmoins, il s'agit d'un dossier mineur au sein des affaires municipales. Conseiller général du Canton urbain de Rennes Le Blosne, il est depuis avril 2004, vice-président du conseil général chargé de l'emploi, l'économie, innovation, la recherche et l'enseignement supérieur.

Améliorer l'information sur l'économie rennaise ; identifier les principaux secteurs sur lesquels les efforts de la ville doivent porter ; la création d'une organisation destinée à aider la création de petites entreprises ; développer le marketing et la promotion de l'ensemble de l'agglomération ; organiser une forte coopération intercommunale ; donner la priorité à la solidarité régionale ; créer un centre de recherche sur l'économie locale⁶⁵.

Mais ni le conseil municipal rennais, ni les autres communes membres du district n'apportent leur soutien à ce projet. Il faut attendre l'arrivée au pouvoir de François Mitterrand, en 1981, pour que le Parti socialiste, doublement confronté à la crise économique et à l'exercice du pouvoir, revoit ses positions face à la politique économique. Ainsi, en 1983, l'équipe d'Edmond Hervé insère cette thématique dans son projet municipal. Non seulement elle s'engage à soutenir les entreprises existantes, mais elle s'aventure dans une véritable « stratégie de développement économique local » ce qui induit des actions visant à produire des conditions favorables à ce dernier. On assiste au milieu des années quatre-vingt à Rennes, comme dans la plupart des grandes villes européennes, à la transformation des politiques de développement économique⁶⁶. Quatre principes sont énoncés dans le manifeste de la liste d'Edmond Hervé aux élections municipales de 1983. L'importance stratégique de la recherche scientifique et de la formation, l'inscription des politiques municipales dans la politique régionale et industrielle de l'Etat, le développement du secteur tertiaire et la mobilisation des ressources de la ville de Rennes. Ces principes conduisent à énoncer huit propositions d'action, parmi lesquelles on trouve la création d'une zone d'innovation et de recherche scientifique et technique (ZIRST), le renforcement des liens entre recherche et industrie, l'aide aux entreprises existantes, la mise en place d'une politique d'économie d'énergie, l'aide à la création d'entreprises, l'aide à l'insertion des jeunes, la districalisation de la politique de développement économique notamment dans l'offre de terrains et de locaux, le développement des relations internationales⁶⁷.

C'est donc à l'initiative des élus rennais que la politique de développement économique local se fait sur la base intercommunale. Le conseil de district adopte en juin 1983, le principe de l'élaboration d'un plan de développement pour le pays de Rennes. Une large consultation des

⁶⁵ Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*, op. cit., p. 457.

⁶⁶ Peter John et Alistair Cole résument une littérature abondante sur les transformations des politiques de développement local menées par les villes européennes. Ces dernières intègrent désormais l'ensemble des politiques urbaines, qu'il s'agisse d'expériences de rénovation urbaine, d'aménagement, de transport, d'éducation, de sécurité ou bien encore de culture. Toutes prennent place dans la fabrication d'une image qui se veut séduisante pour les investisseurs dans un contexte d'hyper compétitivité territoriale. John, P., Cole, A., « Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adaptation and coordination in Leeds and Lille », *Urban Affairs Review*, vol.33, n°3, 1998, pp. 382-404.

⁶⁷ Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*, op. cit.

milieux politiques, syndicaux et patronaux a lieu sous l'égide d'un conseil économique et social du pays de Rennes⁶⁸ ce qui permet un an plus tard à l'agence d'urbanisme de livrer un « Plan de développement du Pays de Rennes ». Ce document envisage le développement de l'ensemble de l'agglomération à partir de potentiel de recherche technologique déjà existant. Trois secteurs sont spécialement identifiés (l'électronique, la santé et la bio-industrie) et doivent s'insérer dans une zone d'innovation et de recherche scientifique et technique. Cet axe donne lieu à la création de Rennes-Atalante, technopôle géré pour le district par une association portant le même nom⁶⁹. L'initiative rennaise a d'autant mieux fonctionné qu'elle rencontrait la politique de la DATAR, qui souhaitait initier des dynamiques de développement économique à partir de centres d'innovations technologiques. Ainsi, Pierre Mauroy, dont Edmond Hervé fut le secrétaire d'Etat à l'énergie en 1981, n'a aucun mal à soutenir puis à officialiser la ZIRST rennaise⁷⁰.

Durant cette période, de 1977 à 1989, l'enjeu territorial de l'intercommunalité est mineur. Seul le rattachement, en 1982, d'une partie de la commune de Liffré à celle de Thorigné, provoque un léger agrandissement du district au nord-est. En 1986, l'exercice est inverse. Au sud du district, la commune de Saint-Erblon se scinde en deux pour donner naissance à Pont-Péan.

Si le district rennais fait aussi bonne figure à la fin des années quatre-vingt, c'est qu'il a longtemps été l'arbre cachant la forêt de la coopération. Plusieurs expériences et pratiques foisonnent dans l'enceinte intercommunale au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, permettant aux communes périphériques de s'accommoder du district.

⁶⁸ Le comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes (CODESPAR) est créé à cette occasion en 1984, à partir de l'expérience du comité économique et social du Pays de Rennes existant depuis 1978. Il est composé de trois collèges regroupant respectivement les élus du district, les représentants du monde économique et les organisations syndicales qui occupent chacun à leur tour la présidence. Le Codespar est depuis lors systématiquement associé à l'élaboration des documents stratégiques du district. Avec la mise en œuvre de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et l'élaboration d'une charte du Pays de Rennes, le codespar s'ouvre à de nouveaux partenaires particulièrement issus du monde social et associatif afin de remplir le rôle de « conseil de développement » prévu par la loi Voynet. Divet, J., *Pays et agglomération. Un même conseil de développement : le codespar*, AUDIAR, 2000, 3 p.

⁶⁹ Le premier président de l'association Rennes Atalante était René Dabard, ancien président de l'université Rennes 1 et directeur de l'école de Chimie. Jacques De Certaines lui succède en 1999. Il est maître de conférence en médecine à l'université de Rennes 1, de plus il a été adjoint à la recherche de 1983 à 1989 d'Edmond Hervé. Ce sont donc deux universitaires qui ont dirigé le technopole. Jean Normand en tant que représentant de la ville de Rennes mais aussi du District, ainsi que des représentants de la Chambre de commerce et de l'industrie participent également au conseil d'administration. Les expériences de Sophia Antipolis, Grenoble et Nancy servent de modèle pour la reconversion des terrains jouxtant le campus de Beaulieu qu'Henri Fréville avait préalablement établi en zone industrielle. Un voyage d'étude dans ces trois technopoles a d'ailleurs eu lieu afin de préparer le projet.

⁷⁰ Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*, op. cit. Le technopôle Rennes Atalante Beaulieu entre en fonction en 1984. Ce projet est par la suite décliné en Rennes Atalante Villejean dédié aux sciences de la santé autour du complexe hospitalo-universitaire de Pontchaillou ainsi que Rennes Atalante Champeaux autour de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA).

1.2.3 Les instruments parallèles de la coopération

Le rôle dominant de la ville de Rennes ne laisse pas les municipalités périphériques totalement démunies dans la définition de la dynamique intercommunale. Plusieurs dispositifs leur permettent de diversifier les points d'ancrage de la coopération. L'agence d'urbanisme et la création de plusieurs syndicats intermédiaires au cours des années quatre-vingt participent à décentrer les affaires intercommunales dans une logique centrifuge.

L'un des premiers outils mis en place par le nouveau district est l'agence d'urbanisme⁷¹. La loi d'orientation foncière de 1967 impose l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) dans les agglomérations de plus de dix mille habitants ainsi que d'un plan d'occupation des sols (POS) dans les communes. Or, on a déjà évoqué, l'échec politique de ce premier schéma d'aménagement. Bernard Barraqué qualifie de « rendez-vous manqué » les premières années d'existence de l'agence⁷². Les municipalités préféraient se tourner vers leurs partenaires traditionnels : les services techniques de la direction départementale de l'équipement. Ce n'est qu'à la suite de l'alternance politique, en 1977, et de la révision du premier SDAU que l'agence d'urbanisme s'impose comme un réel interlocuteur des municipalités. En refondant totalement le schéma d'aménagement, l'A.U.D.I.A.R se donne une nouvelle crédibilité, notamment vis-à-vis des municipalités rurales. Elle porte alors une philosophie de « défonctionnalisation des espaces ». En produisant un corpus original de connaissance à l'échelle du district, l'agence d'urbanisme participe pleinement à la construction symbolique de ce territoire essentiellement politique. De plus, selon son propre bilan, elle reconnaît à la fois les erreurs du schéma de 1974 mais aussi son rôle pédagogique dans l'affirmation du district. L'agence impose le district comme référence dans l'action des communes, en les incitant « à s'interroger sur la cohérence de leur plan d'occupation des sols (POS) avec les orientations communautaires »⁷³.

Au-delà d'un rôle de conseil, l'agence d'urbanisme sert de plateforme de ralliement pour les municipalités périphériques qui y trouvent là un outil plus maniable que le district. Son image de coopérative de services s'impose avec d'autant plus de facilité qu'elle contrebalance celle d'une intercommunalité contrôlée par la ville centre.

Dans l'agglomération, dans l'environnement de la ville de Rennes, il y avait malgré tout une grande réticence à l'encontre de la ville centre, mangeuse de tranquillité, dévoreuse de

⁷¹ Agence d'urbanisme du district de l'agglomération rennaise (A.U.D.I.A.R). Tout en conservant le même sigle, l'A.U.D.I.A.R change de nom pour devenir l'agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise.

⁷² Barraqué, B., « La gouvernance locale et l'environnement », *art. cit.*, pp. 119-155.

⁷³ A.U.D.I.A.R-Université Rennes 2, *Les 30 ans de l'A.U.D.I.A.R*, *op. cit.*, p. 8.

*budget et d'impôt. Je crois que cette capacité d'expertise, cette agence d'urbanisme qui était quelque chose entre guillemets d'indépendant. Les communes avaient la capacité, la possibilité de faire appel pour des études à cette agence. Ils n'étaient pas dépendants*⁷⁴.

*Il est vrai que l'A.U.D.I.A.R est un organisme à qui on peut faire appel et qui peut nous rendre des services ; jusqu'ici, Cesson n'avait jamais travaillé avec l'A.U.D.I.A.R. Bon, moi j'ai demandé à travailler avec l'A.U.D.I.A.R, puisque c'est un organisme auquel on cotise. On crache au bassinet pour l'A.U.D.I.A.R par l'intermédiaire de Rennes Métropole depuis pas mal d'années*⁷⁵.

L'agence d'urbanisme travaille pour l'ensemble des communes membres du district, exceptée Rennes qui dispose de ses propres services d'expertise. Cette situation est symbolique d'un fossé que la dynamique intercommunale a du mal à combler.

*L'agglo travaille plus sur sa périphérie. Et c'est encore plus manifeste si vous regardez l'outil majeur de l'agglo jusqu'à maintenant qui est l'A.U.D.I.A.R. Qui est d'ailleurs plus l'outil des politiques que l'outil de l'agglo. L'A.U.D.I.A.R, quand elle fait des cartes, il y a un grand trou noir au milieu. C'est quand même un comble, enfin, je trouve*⁷⁶.

Outre l'agence d'urbanisme, d'autres instruments de coopération sont progressivement mis en place dans une dynamique centrifuge. Ces derniers relèvent de l'intercommunalité fonctionnelle. Ils prennent la forme de syndicats à vocation unique (SIVU), et ne sont donc pas en concurrence avec la logique intégratrice du district. Bien au contraire, ces syndicats apparaissent comme des fusibles évitant au district d'imploser politiquement. Ils sont créés au cours des années quatre-vingt, période durant laquelle, partout en France, les municipalités se saisissent des différents outils juridiques disponibles : société d'économie mixte, mise en régie, délégation, etc. La recherche d'un meilleur niveau de rentabilité des finances publiques locales emprunte deux voies : la rationalisation de la gestion interne et l'externalisation.

Dans l'agglomération rennaise, la multiplication des syndicats sur le territoire du district est aussi le signe de l'incapacité du district à embrasser les domaines concernés. La création de syndicats permet de contourner cet obstacle. Cette dynamique centrifuge rejoint ce que Michel Philipponneau qualifie de « balkanisation des compétences »⁷⁷. La fragmentation institutionnelle constitue une réponse aux faiblesses districales. L'accumulation de syndicats offre un outil d'action pour les élus municipaux, sans hypothéquer le fonctionnement consensuel du district. En laissant « échapper » un certain nombre de dossiers, le district en économise le coût politique.

⁷⁴ Entretien avec un membre du service du maire de Rennes, le 10 juillet 2001.

⁷⁵ Entretien avec Joseph Roze, maire de Cesson Sévigné et vice-président délégué auprès de la commission « Déplacements collectifs, voirie, infrastructure » de Rennes Métropole, le 14 novembre 2001.

⁷⁶ Entretien avec un chargé de mission à la ville de Rennes, le 14 novembre 2001.

⁷⁷ Philipponneau, M., *Le Val à Rennes*, op. cit., 174 p.

Trois exemples (ordures ménagères, transport en commun et développement économique) illustrent cette stratégie d'évitement mais aussi la tendance à la récupération districale au cours des années quatre-vingt-dix.

Le dossier « déchet » a amené, depuis les années soixante-dix, les communes de l'agglomération rennaise à chercher une solution personnalisée. La municipalité d'Henri Fréville s'est dotée, dès 1968, d'une usine d'incinération avec valorisation énergétique. Rennes est d'ailleurs l'une des premières villes de France à se doter d'un tel équipement. Son exploitation a été affermée à une société privée, la Société bretonne d'exploitation de chauffage (SOBREC) qui fait aujourd'hui partie du groupe Vivendi⁷⁸. La production d'énergie sert à chauffer les tours d'habitation du quartier Villejean à proximité de l'incinérateur. Cette société tarifie son service de traitement selon la qualité calorifique des déchets qui lui sont apportés. En dehors de Rennes, certaines communes ont constitué des syndicats spécifiques en partenariat avec des municipalités hors district. Finalement, soucieuses de se doter d'un outil performant, vingt communes du district se sont réunies pour créer en 1980 le Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères du Bassin Rennais (SITCOMBR).

Cette fragmentation institutionnelle de la gestion des déchets est interpellée en 1991, lorsque le district rennais adopte la compétence « déchets ménagers ». Un conflit oppose les représentants de Rennes et ceux des municipalités périphériques. Pour les premiers, la mise en place d'un centre de tri des déchets n'est pas nécessaire et même improductif. En effet, la valeur calorifique des plastiques les rend particulièrement importants lors de l'incinération des déchets pour chauffer le quartier de Villejean. Au contraire, les communes périphériques sont favorables à mettre en place une autre politique des déchets, introduisant le tri sélectif. Cette opposition conduit à l'adoption d'une solution médiane. Seul le volet « traitement » des déchets est districalisé, alors que le volet « collecte » reste de la responsabilité de la SOBREC et du SITCOMBR⁷⁹. A défaut de pouvoir imposer la districalisation de l'ensemble de la compétence déchet, les élites intercommunales choisissent le maintien de la coexistence de deux modes de gestion fondamentalement différents : l'incinérateur contre le recyclage.

⁷⁸ Heuze, J.-M., *Action publique en matière de déchets ménagers et « bricolage » dans les agglomérations de Nantes et de Rennes*, mémoire de DEA Action publique et territoires en Europe, 1998, 189 p.

⁷⁹ Le volet « collecte » est transféré à Rennes Métropole depuis le 1^{er} janvier 2001. La dissolution du SICTOMBR dans la communauté d'agglomération est officialisée par un arrêté préfectoral du 9 octobre 2000. De la même manière, le syndicat intercommunal pour la réalisation et le fonctionnement d'un centre d'apports volontaires de l'ouest de Rennes (SICAVOR) gérant deux déchetteries est dissous à la même date. Par contre le syndicat de recherche et d'études du nord-ouest de Rennes (SYRENOR) continue d'exister, même s'il perd sa compétence déchetterie par arrêté préfectoral du 9 octobre 2000.

L'opposition Rennes-périphérie se cristallise d'autant plus sur la compétence déchet dans les années quatre-vingt-dix, qu'il devient nécessaire d'identifier un nouveau site d'enfouissement. La saturation du site de Rennes était déjà prévue pour l'an 2000 ce qui supposait que l'une ou l'autre des municipalités périphériques du district puisse prendre la relève. Dans ce dossier, les élus rennais ne peuvent trancher en imposant politiquement une décision. La solution doit donc être le fruit d'un compromis entre les élus de la périphérie. Cet épisode montre bien que l'intérêt général se décline difficilement dans le dossier des déchets.

La logique intercommunale, à quelque niveau qu'elle se situe ne s'impose pas comme le seul et unique cadre d'action pour les municipalités. Ainsi, des formes de concurrence sont toujours perceptibles. La commune de Noyal-sur-Vilaine a par exemple préféré négocier seule avec la société Netra, ce qui lui a permis d'obtenir un meilleur tarif. Cet avantage a tout de suite provoqué une levée de boucliers de la part des membres du syndicat. Leur pression a conduit Noyal-sur-Vilaine et l'entreprise à redéfinir les termes de leur contrat⁸⁰. Cette anecdote illustre la diversité des stratégies développées à l'intérieur même du territoire districial. Des intérêts municipaux ou intermunicipaux cherchent et trouvent parfois des moyens de s'imposer face à la logique intégratrice du district.

Le dossier des transports comprend également des stratégies d'évitement au sein du district. Dès 1979, à la demande de plusieurs communes du district, une commission transport est constituée sous la direction de Christian Benoit, troisième adjoint au maire de Rennes. Il s'agit de préparer l'adoption de la compétence transport en commun tel que le conseil en a adopté, à la majorité qualifiée, le principe le 19 mai 1979. En dépit de ce travail préalable, certaines craintes sont exprimées par plusieurs élus municipaux dont Christian Benoit lui-même. Selon Michel Phlipponneau, les arguments de Christian Benoit rejoignent « la méfiance à l'égard de l'impérialisme de la ville de Rennes, liée au souvenir de la naissance aux forceps de 1970 et du SDAU de 1974 »⁸¹. Finalement, ce sont douze conseils municipaux qui refusent cette nouvelle compétence, bloquant ainsi la districalisation des transports⁸². L'inquiétude majeure concerne moins le fond que la forme. Le dossier transport apparaît comme le signe d'une concentration excessive des compétences au district et donc l'amenuisement des moyens de contrôle sur ce

⁸⁰ Heuze, J.-M., *Action publique en matière de déchets ménagers et « bricolage » dans les agglomérations de Nantes et de Rennes*, op. cit. Plus généralement, le dossier des déchets illustre la faible lisibilité de l'action publique dans le district de Rennes. La collecte et le traitement de responsabilité communale ou syndicale font l'objet d'une contractualisation avec des entreprises privées (Netra Onyx) ou relevant de l'économie sociale, telle *La Feuille d'érable* qui est une association d'insertion chargée de la récupération du papier sur Rennes.

⁸¹ Phlipponneau, M., *Le Val à Rennes*, op. cit.

⁸² Les douze conseils municipaux réfractaires sont : Acigné, Brécé, Cesson-Sévigné, Chartres-de-Bretagne, Châtillon-sur-Seiche, l'Hermitage, Noyal-sur-Vilaine, Pacé, Saint-Erblon, Saint-Gilles, Saint-Grégoire et Vézin-le-Coquet. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, op. cit.

dernier. Ainsi, afin de se laisser une marge de liberté, ne serait-ce que celle d'adhérer ou pas, les communes se dotent d'un autre outil, plus souple, moins contraignant : le syndicat. Ce syndicat participe de la logique centrifuge développée par les communes périphériques qui cherchent ainsi à limiter le renforcement du district. Le syndicat intercommunal de transports collectifs de l'agglomération rennaise (SITCAR) réunit initialement vingt-trois communes membres du district⁸³. La direction est assurée par Jean Normand qui raconte la création du syndicat :

Philip (Michel Phlipponneau) et Benoît (Christian Benoît) ont développé un axe transport dans le district. Notamment sous l'influence de Benoît. Mais, si ça n'a pas marché à ce moment-là, c'est à cause des communistes, et sous le prétexte d'autonomie communale. Donc on a dit stop à ce moment-là : puisque vous avez fait échouer le projet, on va le reprendre, mais on va mettre un socialiste à la tête. Pourtant, c'est vrai que Benoît avait fait du bon travail, sérieux, qu'il connaissait très bien ses dossiers. Il avait même réussi à convaincre la droite. Du coup, personne n'osait se présenter, parce que c'est vrai qu'il était compétent. Personne n'était candidat. Finalement je me suis présenté, j'ai été élu par 52% des voix et pour la petite histoire, Benoît en a 48%⁸⁴.

Le dossier transport est, comme celui des déchets, l'occasion d'examiner le circuit institutionnel de décisions stratégiques. En 1989, le syndicat adopte le principe de la construction d'un métro, le VAL, dans le cadre d'un plafond financier de 2 450 millions de francs. Il s'agit de mettre en place une ligne de métro sur un axe sud-est / nord-ouest sur le territoire de la ville de Rennes, afin de désengorger la circulation automobile du centre-ville. Or, le projet présenté en 1991 s'élève à 2 580 millions. Même si le syndicat continue à soutenir le VAL, la contestation augmente en son sein⁸⁵. Afin d'éviter un retournement de situation, les dirigeants du district organisent la districalisation de la compétence transport en 1992, et font ainsi entrer le VAL dans le giron intercommunal. Pour autant, le VAL ne fait pas l'unanimité, et l'opposition à ce projet s'organise sous la forme d'un *Comité pour un référendum sur le VAL*, autour de Jean-Pierre Dagorn⁸⁶. Ce comité souhaite organiser des référendums dans l'ensemble des communes membres du syndicat, espérant ainsi que la périphérie pourrait contrebalancer la logique rennaise. Mais finalement, seul

⁸³ Deux autres communes finissent par rejoindre le SITCAR.

⁸⁴ Entretien avec Jean Normand, conseiller municipal à Rennes et conseiller communautaire chargé des infrastructures aéroportuaires, le 8 janvier 2002.

⁸⁵ En 1989 sur vingt-quatre communes, dix-neuf sont favorables au VAL, quatre au tramway et une s'abstient. En 1991, seules quatorze communes sur vingt-cinq ont voté pour l'avant projet sommaire, six se sont opposées et cinq se sont abstenues. Or, quinze communes sont acquises à la gauche. Chartres de Bretagne est la seule commune socialiste à s'être opposée au VAL. Au sein du conseil municipal de Rennes, l'évolution des votes est sensiblement parallèle. Auffret, A., *L'opposition au VAL de Rennes : sociologie d'une mobilisation*, mémoire de DEA d'études Politiques, Université Rennes 1, 1992, 93 p.

⁸⁶ Conseiller régional et conseiller municipal de l'opposition (UDF) à Rennes, il ne réussit pas à unifier ses troupes, pas plus qu'à trouver un réel terrain d'entente avec Yvon Jacob (RPR) qui lui-même aspire à être la tête de liste aux élections municipales suivantes, celles de 1995. Finalement, la liste d'union de la droite devra attendre un arbitrage de Paris pour désigner son leader qui sera Yvon Jacob. L'opposition rennaise se caractérise par des conflits internes durables, empêchant toute proposition alternative solide à l'équipe en place depuis 1977. Rapinel, N., *La liste d'union de la droite aux élections municipales de mars 2001*, mémoire de IEP Rennes, 2001, 99 p.

Cesson-Sévigné semble intéressé. Rappelons que le VAL ne circulera que sur le territoire de la ville centre. Face à cette absence de mobilisation, le comité se referme sur un débat rennais. Cet épisode montre que le dossier stratégique du VAL a d'abord été élaboré à l'extérieur du district, avant d'y être intégré dans sa phase finale. De plus, il illustre que les communes périphériques ne sont pas automatiquement mobilisables contre la ville centre, y compris quand le projet est coûteux et apparemment peu rentable pour elles.

Outre ces syndicats intercommunaux chargés d'un dossier spécifique, on trouve à partir de la fin des années quatre-vingt des syndicats à vocation économique principalement situés dans l'ouest rennais⁸⁷. Ces derniers sont constitués avec l'aide du conseil général qui y voit un moyen de tempérer la centralisation métropolitaine⁸⁸. Ainsi, le canton de Mordelles sert de support à la mise en place du syndicat intercommunal de développement économique de l'ouest de Rennes (SIDECOR) créé en 1988⁸⁹.

*C'était des communes qui avaient des difficultés de développement économique pendant une période où tout allait à l'est et au nord de l'agglomération, et le déséquilibre s'accroissait. Les élus du secteur militaient pour que l'agglomération ait une politique plus volontariste à l'ouest. Et donc, nous, on a décidé de donner l'exemple en partageant, parce que même au sein de ces six communes il y en avait des tellement riches comme le Rheu et très pauvres comme Cintré, ou la Chapelle-Thouarault qui étaient des communes quasi-rurales. Cintré devait avoir soixante-dix mille francs de ressources de taxe professionnelle à l'époque, pour plus de mille habitants. C'était d'une inégalité manifeste. Donc les élus du secteur, dont le président du SIDECOR était le maire du Rheu, pour qui je travaillais. Je me suis donc occupé du SIDECOR à ce moment-là. J'ai trouvé ça intéressant à la fois sur l'aspect développement économique et c'est là qu'on a initié aussi avec l'A.U.D.I.A.R des études pour faire de la simulation. Et ces études ont un petit peu servi de base quand il y a eu, au niveau national la loi de 1992. L'A.U.D.I.A.R a, en fait, été un peu un laboratoire national. Parce qu'une bonne partie des règles de répartition avait été testées grandeur nature dans l'agglomération rennaise.*⁹⁰

Ce syndicat a permis aux responsables politiques et administratifs de tester la mise en commun de la taxe professionnelle issue des nouvelles implantations sur un territoire intermédiaire. Cette expérience, relayée par une réflexion au sein de l'agence d'urbanisme, sous l'égide de Laurent

⁸⁷ Alain Penven et Raymonde Séchet insistent sur la provenance de ces initiatives de coopération intercommunale à vocation économique. La dynamique syndicale est non seulement fonction du district, mais de l'équilibre au sein de ce sous-territoire où la commune du Rheu devient un lieu de centralité. Penven, A., Séchet, R., « Rennes et l'hypothèse technopolitaine : les enjeux spatiaux de l'innovation », *Noréis*, vol. 40, n°158, pp. 297-313.

⁸⁸ Hervé Michel rapporte, à propos de la multiplication de ces syndicats à compétence économique et fiscale, l'analyse de Daniel Delaveau maire de Saint-Jacques-de-la-Lande qui y voyait au début des années quatre-vingt-dix un risque de balkanisation et de retour des féodalités au sein du District. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux, l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, op. cit.

⁸⁹ Le SIDECOR réunit Le Rheu, Mordelles, Pacé, Cintré, la Chapelle-Thouarault et Saint-Gilles.

⁹⁰ Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu et conseiller communautaire chargé de la compatibilité schéma directeur / PS-SCOT/ PLU, le 9 juillet 2001.

Givord, a conduit à la mise en place d'une fiscalité communautaire en 1992. Le district rennais est le premier regroupement à se doter d'une taxe professionnelle communautaire⁹¹. Malgré la districalisation de la fiscalité, le syndicat est maintenu jusqu'en 1996.

*Le SIDECOR (...) s'occupait de développement économique et de partage de taxe professionnelle. Donc, il a abandonné le partage de taxe professionnelle en 1993, mais il a continué la compétence développement économique jusqu'en 1996, parce que l'agglo ne l'avait pas juridiquement. L'agglo ne l'a pris officiellement qu'en 98. Même si dans la pratique il y avait un service développement économique à l'agglo.*⁹²

Le syndicat intercommunal de recherches et d'études du nord-ouest de Rennes (SIRENOR) offre un deuxième exemple particulièrement intéressant. Il a été fondé en 1990 afin d'organiser le partage de la taxe professionnelle entre huit communes⁹³. Les disparités de ressources sont très élevées au sein de ces municipalités. La commune de Montgermont dispose d'un important potentiel de ressources fiscales grâce à la présence du siège social de la Banque populaire de l'ouest alors que les autres municipalités, petites et rurales en sont largement démunies. Mais l'expérience de mise en commun de la taxe professionnelle s'arrête avec l'adoption par le district de la taxe professionnelle unique. Néanmoins, au lieu de disparaître, le SYRENOR modifie ses fonctions. Le syndicat s'organise comme le territoire de référence d'une coopération intercommunale à géométrie variable. Six compétences sont reprises ou développées : emploi, action sociale (SYESNOR), enseignement culturel (SYNDAMOR), enseignement du second degré (collège), lecture publique et matériel intercommunal. Seul l'emploi regroupe l'ensemble des huit communes. Le SYRENOR permet la rencontre et les échanges entre les acteurs de ces municipalités et offre une structure d'études et de réflexion sur de nouvelles thématiques et d'interlocuteur avec Rennes district puis avec Rennes Métropole⁹⁴.

Ces exemples intercommunaux font partie des plus gros établissements repérés⁹⁵, mais la fragmentation intercommunale se décline sous d'autres formes. Les syndicats à vocation unique, ou multiple, les syndicats mixtes, territorialement compris ou non dans le district sont

⁹¹ A.U.D.I.A.R, *Rennes Métropole : 9 ans de taxe professionnelle communautaire*. Rennes, A.U.D.I.A.R, 2001, 54 p.

⁹² Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu et conseiller communautaire chargé de la compatibilité schéma directeur / PS-SCOT/ PLU, le 9 juillet 2001.

⁹³ Le SYRENOR réunit Montgermont, La chapelle-des-Fougeretz, Pacé, Saint-Gilles et Vézin-le-Coquet ainsi que les communes de Gévézé, Parthenay, Clayes, qui se situaient alors hors district.

⁹⁴ C'est ce que montre l'exemple du dossier de la lecture publique. Le modèle de mise en réseau des bibliothèques municipales et associatives développé au sein du SYRENOR est non seulement couronné de succès, mais inspire la poursuite de cette politique au sein de la commission affaires culturelles de la nouvelle communauté d'agglomération en 2001. Vanbesien, V., *Intercommunalité et lecture publique à Rennes Métropole : l'expérience du Syrenor*, mémoire de l'IEP Rennes, 2003, 84 p.

⁹⁵ On peut également signaler l'expérience de développement économique et de partage de la taxe professionnelle développée par les communes de Pont-Péan et de Saint-Erblon associées au sein du SIDESUD. Ce syndicat recrée finalement le territoire la commune de Pont-Péan telle qu'elle était avant la scission en 1986.

pléthoriques sur l'espace couvert par le district rennais⁹⁶. Pour illustrer la complexité de ce maillage institutionnel, il suffit de prendre l'exemple de la commune de Montgermont. Elle participe entre autres, au district rennais, au SYRENOR, au syndicat intercommunal d'assainissement de Rennes Nord (SIARN), au syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable de Rennes Nord (SIAEP) et au syndicat intercommunal d'électrification de Rennes Nord (SIERN)⁹⁷.

Ces expériences intercommunales de premier niveau montrent que le district s'impose moins qu'il se surimpose à des dynamiques multiformes. Ces institutions intermédiaires cumulent deux rôles. Le premier est d'extraire les dossiers les plus problématiques de la politique districale, comme dans le cas des déchets ou encore des transports. Le second rôle est celui de l'institutionnalisation de la collaboration entre communes sur des objets et des territoires originaux. La géométrie variable fonctionnelle et territoriale cohabite avec le projet districale. Pour les tenants d'une intercommunalité de projet, cela nuit à l'affirmation d'une dynamique intégratrice. Pour autant et *a posteriori*, ces îlots sectoriels ont offert un socle à une intégration envisagée sur le long terme. Le district laisse, durant les années quatre-vingt, se développer ces coopérations fonctionnelles tant que leurs contenus ne relèvent pas de ses propres champs de compétences.

Au cours de cette deuxième période, l'aménagement du territoire et le développement économique trouvent une nouvelle territorialisation intercommunale. On constate un intérêt accru pour l'échelon intercommunal, même si cela se traduit par la syndicalisation des dossiers sensibles tels les transports ou les déchets. L'intercommunalité rennaise reste à la fois sous la coupe de la ville centre qui y voit une extension de son champ d'action et sous le signe de la juxtaposition d'intérêts communaux⁹⁸. Ce temps de « pratique » de l'intercommunalité conduit

⁹⁶ Pour n'en citer que quelques-uns, il existe un centre intercommunal d'action social (CIAS) qui regroupe Le Rheu, Mordelles, Chavagne, Saint-Gilles mais aussi Bréal-sur-Montfort situé à l'extérieur du district. Cette formule intercommunale des centres communaux d'action sociale a été adoptée par cent-cinquante groupements en France. Cet établissement public administratif est géré par un conseil d'administration paritaire, regroupant élus locaux et représentant du secteur de l'action sociale. Plusieurs SIVU sont responsables d'écoles de musique. A titre d'exemple, il existe un syndicat intercommunal regroupant Bréteil, Cintré, Chavagne, la Chapelle-Thouarault, Le Rheu, l'Hermitage, Mordelles et Saint Gilles pour la gestion d'un réseau d'écoles de musiques (www.laflume-musique.com). Un arrêté préfectoral du 15 octobre 2000 officialise la création d'un nouveau syndicat intercommunal de la musique regroupant Bruz, Bourgarré, Orgères, Pon-Péant, et Saint-Erblon. D'autres prennent en charge le développement économique. Hervé Michel mentionne à cet égard le syndicat intercommunal des deux rivières regroupant Betton, Saint-Grégoire et Melesse, ainsi que l'ACTHOR réunissant Acigné et Thorigné-Fouillard. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux, l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, op. cit. p. 115.

⁹⁷ www.ville-montgermont.fr

⁹⁸ Hervé Michel souligne ainsi que le schéma directeur adopté en 1983 relève de l'addition d'intérêts communaux, et que les dossiers épineux sont avortés, tels l'accueil des gens du voyage ou l'adoption d'une fiscalité propre. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, op. cit.

avec les élections municipales de 1989 à réinterroger l'esprit et le fonctionnement de ce dispositif. Le district fonctionne sur une logique interne, à périmètre quasiment constant mais aussi à compétences constantes. Cette vitesse de croisière n'est pas suffisante pour certains élus locaux qui travaillent à lui offrir un avenir plus ambitieux.

1.3 Le renouveau du district (1989-1999)

Durant les années quatre-vingt-dix, le district rennais se consolide en associant un territoire, un éventail de compétences de plus en plus large et un mode de financement propre. Hervé Michel le range alors dans la catégorie de la supracommunalité⁹⁹. Cette accélération de la dynamique intercommunale procède de la refondation politique opérée lors du scrutin municipal de 1989. Edmond Hervé investit le district (1.3.1) et lui donne un nouvel élan. Cela se traduit par l'adoption d'une fiscalité propre dès 1992 qui constitue une innovation fiscale et offre une plateforme au développement d'un modèle rennais spécifique (1.3.2). Cet outil d'intégration s'accompagne d'une ouverture territoriale et d'un approfondissement des compétences exercées (1.3.3).

1.3.1 Edmond Hervé, président du district

Si Edmond Hervé est maire de Rennes depuis 1977, il ne prend en main les affaires intercommunales qu'en 1989. Jusqu'alors, ses fonctions l'avaient plutôt mené à cumuler des mandats et des postes à l'extérieur de l'agglomération, de l'assemblée nationale jusqu'au gouvernement. Ce « recentrage » sur les affaires locales correspond à un renouveau pour le district.

Les deux premiers mandats d'Edmond Hervé sont essentiellement marqués par des politiques de développement économique et d'urbanisme. D'autres champs sont aussi explorés par l'équipe socialiste. Edmond Hervé s'est fait élire en 1977 sur un programme faisant une place importante aux domaines socioculturels. A la fin du premier mandat, l'équipe sortante constate que l'expérience a porté ses fruits. La stratégie suivie se compose dans un volet économique et un volet culturel permettant de créer une dynamique interne tout en produisant une visibilité pour l'extérieur. Ce modèle se base également sur « la croyance dans un cercle vertueux selon lequel

⁹⁹ La supracommunalité s'oppose à l'intercommunalité, essentiellement par le degré d'intégration politique qui accompagne la mise en place de ces instances de coopération. Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, op. cit. Ce point est discuté dans le chapitre 6.

la culture entraîne le développement économique qui finance la culture »¹⁰⁰. Mais en 1989, la crise du financement des infrastructures culturelles (maison de la culture) conduit à évaluer l'ensemble de la politique culturelle et à terme, à en transformer les principales collaborations¹⁰¹. Le partenariat avec des acteurs privés, sous la forme de société d'économie mixte locale est à l'ordre du jour. Cela conduit à une politique principalement axée sur les grands équipements et délaissant, jusqu'en 1992, le volet cohésion sociale. Forte de ce schéma qui a mené à une réélection au premier tour de l'équipe sortante en 1989, les projets deviennent plus grandioses. L'implantation d'un métro ainsi que la construction du nouvel équipement culturel *Les Champs libres*, en sont les deux meilleures illustrations¹⁰². Cette assurance peut désormais compter sur l'agglomération. En devenant président du district en 1989, Edmond Hervé fait entrer l'intercommunalité dans le projet rennais.

Le contenu et les modalités de production des politiques municipales ne sont pas seulement le fait du contexte socioéconomique local. Le parcours politique du maire influence grandement la structuration de l'action publique rennais. Edmond Hervé devient ministre délégué chargé de l'énergie dès 1981 sous le premier gouvernement de Pierre Mauroy. Il occupe successivement les postes de secrétaire d'Etat à l'énergie, puis secrétaire d'Etat à la Santé jusqu'en 1986. Antoine Vion et Patrick Le Galès montrent à travers l'exemple de la politique culturelle de la ville de Rennes, que les années quatre-vingt sont marquées par un fort leadership du maire qui mobilise alors ses ressources extérieures, accessibles grâce à ses mandats ministériels. La fin de cette décennie offre une configuration moins généreuse pour Edmond Hervé. L'alternance législative

¹⁰⁰ Vion, A., Le Galès, P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », *art. cit.*, p. 14. La politique culturelle est à la fois ambitieuse et rassembleuse. Elle est ambitieuse par le type d'activités culturelles mises en chantier. La ville abandonne la filière traditionnelle et folklorique pour un positionnement plus en phase avec sa nouvelle image de technopole, à travers les arts électroniques. Elle reste néanmoins rassembleuse par la capacité à faire adhérer les commerçants comme les associations. En effet, à côté des grands événements (festival de musique : les *Transmusicales*, festival cinéma : *Travelling*, festival des arts de la rue : les *Tombées de la nuit*), la ville maintient une tradition forte de l'action socioculturelle dans les quartiers. On retrouve les mécanismes définis dans le modèle du catalogue : l'action culturelle municipale se constitue en tant que réponse à des demandes diverses et éclatées, dont la contrepartie est l'inflation des dépenses de la ville. Friedberg, E., Urfalino, P., « La gestion des politiques culturelles municipales : de l'inflation culturelle à l'évaluation politique », *Politiques et management public*, vol.2, n°1, 1984, pp. 3-25.

¹⁰¹ La crise financière est essentiellement due au désengagement de l'Etat dans le financement de la maison de la culture à partir de 1986. En 1989, le déficit est de vingt-trois millions de francs. Cette situation force la municipalité à s'impliquer davantage dans ce champ. L'exemple rennais est symptomatique de la montée en puissance des municipalités dans le secteur culturel. Néanmoins l'Etat reste un partenaire primordial avec qui il faut encore négocier. A Rennes, l'enjeu de cette nouvelle configuration d'action publique est la nomination du nouveau directeur de l'institution de théâtre public. Youniou-Le Bihan, B., « Régulation partenariale ou dirigisme étatique ? Naissance et développement des institutions de théâtre public à Rennes de 1949 à 1989 », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To change or not to change*, *op. cit.*, pp. 31-70.

¹⁰² Rennes est ainsi appelée à être la plus petite ville du monde à avoir un métro. Ce dernier apparaît comme le symbole évident d'une grande métropole qui se dissimulerait pour l'instant sous l'agglomération rennais. Le Galès, P., *Politique urbaine et développement local*, *op. cit.*

de 1986 invente la cohabitation et renvoie l'ancien secrétaire d'Etat à sa mairie. Certes, au plan local, l'équipe sortante est réélue au premier tour en 1989, mais ce troisième mandat sera marqué par « la fragilisation de l'entreprise politique d'Edmond Hervé »¹⁰³ : le visage de l'opposition municipale a pris de nouveaux traits. Yvon Jacob (RPR) cherche à proposer une réelle alternative politique, articulant réduction d'impôt, ouverture au marché de l'urbanisme et du logement, réduction de la taille de la bureaucratie municipale¹⁰⁴. Au sein de la majorité, le projet de transport en commun en site propre provoque plusieurs contestations. Les Verts s'opposent ouvertement au VAL et prônent la solution Tramway¹⁰⁵. Le conflit déjà existant entre Edmond Hervé et Michel Phlipponneau au sujet des choix d'aménagement et d'urbanisme réalisés à Rennes, se cristallise sur le projet du VAL, vivement combattu par l'ancien premier adjoint. Enfin, Edmond Hervé, en tant qu'ancien secrétaire d'Etat à la Santé, est personnellement mis en cause dans le dossier du sang contaminé.

Les élections municipales de 1989 renforcent pourtant le poids des élus socialistes au sein des communes membres du district. Ces « jeunes élus »¹⁰⁶ de l'agglomération se mobilisent pour que Edmond Hervé prenne le leadership communal. Leur volonté de refonder politiquement l'institution rencontre la nouvelle disponibilité du maire de Rennes. Les proches d'Edmond Hervé rappellent volontiers cet épisode.

Moi, j'ai beaucoup milité pour le développement de l'intercommunalité. C'est déjà vieux, à l'époque on nous avait appelés « les jeunes élus ». Ce n'est plus tout à fait vrai ! On avait lancé un appel dans les années 85-86 pour le développement de l'intercommunalité. C'était le district à l'époque. On trouvait que le district s'endormait, s'encroûtait, il fallait qu'il se donne de nouvelles compétences, et notamment par la taxe professionnelle commune, qui est un point majeur de l'intercommunalité. Et on a donc milité avec d'autres collègues, Tourtelier et d'autres qui ne sont plus là. Et on a réussi à faire avancer ça. Et on a milité aussi à l'époque pour dire que le président de l'agglo soit le maire de Rennes. Il fallait que le maire de Rennes prenne en charge le district pour manifester l'intérêt, l'enjeu d'agglo, la présidence du district. Ce qu'il a fait en 89.¹⁰⁷

Je faisais partie (avec d'autres élus) Delaveau, Tourtelier, qui avaient poussé à ce moment là, le maire de Rennes à devenir le président de Rennes district de l'époque. Pour changer un peu... c'était un peu une instance universitaire : c'était présidé par Michel

¹⁰³ Selon les termes d'Antoine Vion. Cet auteur propose un retour minutieux sur ce mandat dans son analyse du scrutin municipal de 1995. Vion, A., « Retour sur le terrain », *Sociétés contemporaines*, n°24, 1995, pp. 95-122.

¹⁰⁴ Ces thèmes sont repris par Loïc Le Brun (UDF), tête de liste aux élections municipales de 2001.

¹⁰⁵ Auffret, A., *L'opposition au VAL de Rennes : sociologie d'une mobilisation*, op. cit.

¹⁰⁶ Il s'agit de Jacques de Certaines, Hubert Chardonnet, Michel Grenin et Pierre-Yves Jan conseillers municipaux de Rennes, ainsi que de Daniel Delaveau, alors adjoint à Saint-Jacques-de-la-Lande, Michel Fauchié, conseiller municipal de Le Rheu et Philippe Tourtelier, maire de La Chapelle-des-Fougeretz.

¹⁰⁷ Entretien avec Daniel Delaveau, maire de Saint-Jacques-de-la-Lande et vice-président délégué aux déplacements et aux transports, le 29 novembre 2001.

*Phlipponneau. On parlait beaucoup. Mais ça a été très utile. Il y a eu une émergence de la conscience d'agglomération qui est arrivé à ce moment-là.*¹⁰⁸

Ces jeunes élus de gauche souhaitent faire du district un levier d'action pour penser l'agglomération dans son ensemble. Ils mettent en place une commission « *Avenir* », véritable cellule de réflexion sur le devenir de l'intercommunalité rennais. Ils reprochent à l'ancien président du district, Michel Phlipponneau, d'avoir laissé la dynamique districale s'émousser. Au contraire, leur projet est ambitieux. Avec Edmond Hervé ils souhaitent relancer la démarche intercommunale en renforçant le volet économique via l'instauration d'une fiscalité propre. Leur influence au sein du district permet à Edmond Hervé d'être élu par cinquante-six voix sur soixante-quinze¹⁰⁹.

1.3.2 La révolution fiscale ou le nouveau pacte intercommunal

Comme on l'a déjà mentionné, à la fin des années quatre-vingt, plusieurs regroupements de communes, au sein même du district, développent des synergies et des espaces de solidarité intermunicipale fondés sur le partage de la richesse fiscale. Les porteurs de ces expérimentations considèrent que la question fiscale est le levier pour renforcer la dynamique districale. Philippe Tourtelier, Jean Auvergne et Daniel Delaveau¹¹⁰ s'investissent dans ce dossier afin d'accompagner un projet d'agglomération ambitieux élaboré sous la direction du premier d'entre eux. Deux éléments plaident pour la mise en place d'un système unique : la crainte d'assister à la balkanisation du territoire autour des SIVOM existants, et celle de voir le district se désagréger faute de projet d'intégration. Hervé Michel souligne le retournement de l'histoire auquel cet épisode correspond. Initialement les SIVOM à compétences économiques et fiscales sont nés sous l'influence du conseil général qui y voyait un moyen de contrôler le développement rennais. Or, ce sont ces mêmes SIVOM qui permettent justement au district de s'extraire de sa routine pour mettre en place une politique ambitieuse du partage de la richesse¹¹¹. Ainsi, *a posteriori*, le Conseil Général a travaillé à créer des conditions favorables à l'autonomisation de l'intercommunalité rennais, et finalement à consolider son adversaire territorial.

Jusqu'alors, le financement du district était assuré par des contributions communales calculées sur le potentiel fiscal excluant les bases du foncier non bâti. Cette clause mise en place dès les

¹⁰⁸ Entretien avec Guy Jouhier, maire d'Acigné et vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001. Le groupe en question réunit quatre élus rennais, un adjoint de Le Rheu, Daniel Delaveau et Philippe Tourtelier.

¹⁰⁹ Délibération n° 89-018 du conseil du district, le 31 avril 1989.

¹¹⁰ Respectivement maires de la Chapelle-des-Fougeretz, de Le Rheu et de Saint-Jacques-de-la-Lande.

¹¹¹ Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux*, op. cit.

origines du district était expressément conçue pour favoriser l'adhésion des élus ruraux. Mais ce système de quotes-parts comporte des limites politiques. D'une part, le système des contributions conduit à une atrophie de l'instance financée. D'autre part, ce modèle favorise une logique de « tirelire », selon laquelle chaque contributeur souhaite récupérer sa mise. Sous la présidence de Michel Philipponneau, deux tentatives pour passer à un régime de fiscalité propre ont échoué. Les élus des communes suburbaines ont à deux reprises, en 1982 puis en 1987, refusé ce dispositif aux allures trop centralisatrices. La fiscalité propre adoptée en 1989 résulte donc d'une longue histoire fiscale, durant laquelle l'intercommunalité rennaise s'est cherché un outil optimal au gré de sa dynamique interne ainsi qu'à celui des réformes nationales¹¹².

Edmond Hervé, appelé à la présidence par ces mêmes maires pro-intercommunaux, annonce dès son discours d'introduction, l'adoption de la fiscalité propre et le renforcement des compétences du district. Effectivement, en novembre 1989, le district vote son nouveau mode de financement. Le conseil adopte le principe par cinquante-trois voix contre seize, cinq abstentions et une non participation au vote.

Ce premier dispositif relève du modèle de la fiscalité propre additionnelle. Le district perçoit désormais un pourcentage des quatre impôts municipaux : taxe d'habitation, taxe foncière, taxe foncière sur le non bâti et taxe professionnelle. Si ce système assure une certaine équité entre les communes, il n'est pas garant d'un effet sur la solidarité, ni même sur l'aménagement général de l'agglomération. Les revenus du développement résidentiel ou économique restent attachés aux communes de localisation. Ainsi, la concurrence entre communes n'est pas atténuée. Toutefois, cette formule est accompagnée d'une dotation globale de financement versée par l'Etat, équivalente à 12% du budget districial. L'augmentation rapide des fonds intercommunaux, de 64 millions de francs en 1984 à 83 millions en 1989 puis 121 en 1991¹¹³, se traduit par une transformation de la ventilation des dépenses. Alors que le service d'incendie représentait plus de la moitié du budget, il occupe désormais une place plus restreinte au sein des autres compétences financées (urbanisme, développement économique...). Cette fiscalité additionnelle n'est pourtant appliquée que deux années, en 1991 et 1992.

L'article 96 de la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République du 6 février 1992 offre le cadre réglementaire auquel aspirent les élus les plus motivés de l'agglomération

¹¹² Laurent Givord rappelle que le district a connu cinq régimes financiers différents entre sa création et l'adoption de la taxe professionnelle unique en 1992. Givord, L., « L'évolution fiscale du District de Rennes du « oui, mais » à l'adhésion franche », in Caillousse, J., dir., *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français*, op. cit., pp. 107-114.

¹¹³ Philipponneau, M., *Le Val à Rennes*, op. cit.

rennaise¹¹⁴. Le principe de la taxe professionnelle unique, ou taxe professionnelle communautaire (TPC) permet l'application d'une spécialisation intercommunale de l'impôt. En effet, avec ce système, seule la structure intercommunale lève la taxe professionnelle dont elle fixe le taux et répartit les profits. En cela, elle est un outil d'aménagement du territoire. En échange, les communes récupèrent la maîtrise des autres impôts locaux ainsi qu'une partie du produit de la TPC, grâce à une attribution de compensation et un système de dotation de solidarité communautaire (DSC). Le produit de la taxe professionnelle communautaire est divisé en trois parts. Une première partie est reversée aux communes selon l'étalon de leur produit de taxe professionnelle de l'année 1992, et se dévalue donc avec les années ; une seconde est octroyée au district lui-même ; une troisième est répartie sous la forme de DSC entre les communes selon une double clef. La première clef est celle de la solidarité, selon une pondération de la population. La seconde clef est celle du dynamisme économique. Se sont ensuite ajoutées deux autres dotations spécifiques liées à l'accueil des gens du voyage ainsi qu'à la part de logement sociaux¹¹⁵. En mai 1992, seize des vingt-neuf maires du district demandent des simulations sur les conséquences de la mise en place de la taxe professionnelle unique.

Dès le début des simulations, les élus ont décidé de retenir des critères différents de ceux proposés par la loi pour la détermination des clefs de répartition de la Dotation de Solidarité Communautaire, pour éviter de maintenir les inégalités entre communes. En outre, un certain nombre de communes appartenaient à des Syndicats intercommunaux à vocation économique, ayant pour principal objectif de procéder à une péréquation de la taxe professionnelle, en application de la loi du 10 janvier 1980. Ces syndicats (huit communes -syrenor, six communes -sidecor et deux communes – sidesud) avaient testé différents critères de répartition, et les élus de ces communes-là connaissaient déjà les limites de certains dispositifs.¹¹⁶

Suite à ces études, le 9 novembre 1992, Rennes District devient le premier groupement à adopter la taxe professionnelle unique. La majorité qualifiée est largement atteinte¹¹⁷. Le taux intercommunal retenu est de 13,04%. Huit années sont prévues pour harmoniser l'ensemble des taux communaux sans créer de chocs brutaux pour les entreprises. Depuis l'an 2000, ce taux unique est effectif sur l'ensemble du territoire districial.

Là encore, comme pour sa représentation à l'assemblée intercommunale, la ville de Rennes est présentée comme la perdante de la mise en place de la TPC. Du fait de son taux élevé de taxe professionnelle, le passage à la fiscalité intercommunale lui fait perdre une partie de ses

¹¹⁴ En permettant aux districts de se doter d'une taxe professionnelle unique, la loi ATR hypothèque par ailleurs le succès de la formule « communauté de ville » qu'elle crée.

¹¹⁵ A.U.D.I.A.R, *Rennes Métropole : 9 ans de taxe professionnelle communautaire*, op. cit.

¹¹⁶ François, M., Lengereau, E., « Le cas d'école du district de Rennes », in François, M., Lengereau, E., et al. dir., *L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale*, Paris, LGDJ, 1998, p. 96.

¹¹⁷ Avec soixante-huit voix sur soixante-dix-huit, cinq contre et cinq abstentions.

ressources. Les fonctionnaires de la ville sont les premiers à rappeler que ce geste politique n'était pas que symbolique, et que la ville a « perdu » des ressources fiscales. Finalement la ville de Rennes a payé fiscalement la dynamique intercommunale du début des années quatre-vingt-dix.

La question financière et fiscale est étroitement liée à celle des compétences de la structure intercommunale. Le lien est double : l'élargissement des domaines d'action du district réclame une autonomisation financière de ce dernier. Une fois la fiscalité propre adoptée, le district, plus autonome vis-à-vis des communes, peut davantage élargir son champ de compétences. La fiscalité propre constitue un outil puissant d'intégration du district. Mécanisme de solidarité grâce à la dotation de solidarité communautaire, il agit également comme l'instrument central de l'aménagement du territoire, pensé à une échelle supracommunale.

1.3.3 Le renforcement du district

La présidence d'Edmond Hervé se traduit par un renforcement de l'action menée par le district. La dynamique politique qui prévaut à l'échelon intercommunal permet de faire aboutir des logiques en gestation durant les années quatre-vingt. Ainsi, la révision du schéma d'aménagement, la districalisation des compétences transport et déchet, ainsi que l'ouverture vers d'autres secteurs d'intervention, caractérisent le mandat inauguré en 1989.

La fiscalité propre et le projet d'agglomération sont élaborés concurremment par les tenants d'une intercommunalité forte et intégrée. Philippe Tourtelier dirige la rédaction d'un projet d'agglomération visant à donner un cadre de référence au schéma directeur qui doit être révisé en 1994. Ce projet pour l'agglomération rennaise, « Rennes-District : vivre en intelligence » est rendu public en mai 1991. Il est le fruit d'une longue concertation organisée au sein du conseil de développement du pays de Rennes¹¹⁸. La réflexion en amont s'est faite en associant élus, syndicats et patronat, du district mais aussi des collectivités voisines. La réflexion est menée à l'échelle du bassin d'emploi, de ce « pays » non institutionnalisé. Ce projet d'agglomération fixe quatre grands axes stratégiques devant guider son développement pour les quinze à vingt années suivantes : la qualité de la ville, la solidarité, l'économie et la métropolisation. Il s'agit d'une

¹¹⁸ Parallèlement, l'élaboration d'un plan de déplacements urbains est l'occasion de socialiser les élus et les cadres municipaux périphériques au projet du VAL porté par Edmond Hervé. Pinson, G., « Projets urbains et construction des agglomérations : échelles fonctionnelles et politiques », *Annales de la recherche urbaine*, vol. 82, n°3, 1999, pp.130-139.

matrice affirmant des principes généraux auxquels les documents légaux et opérationnels devront se conformer.

Le schéma d'aménagement mis en oeuvre en 1984 n'a pas empêché quelques dérapages. On assiste à la multiplication des zones d'activités (ZA) sur le territoire districale. Le Préfet a ainsi à plusieurs reprises amendé le schéma pour permettre la création de telles zones. En 1994, il impose la révision complète du schéma directeur afin de donner de nouvelles fondations à l'aménagement du territoire dans l'agglomération rennaise. Le contexte a profondément changé. Le district est désormais doté d'un leadership affirmé, d'un projet d'agglomération, et de la taxe professionnelle communautaire. Le schéma directeur de 1994 reflète cette nouvelle dynamique districale, en imposant le renforcement de la ceinture verte désormais mieux protégée, ainsi que l'identification de sites réservés au développement économique d'intérêt intercommunal. Jusqu'alors les communes travaillaient à attirer les entreprises par des offres foncières alléchantes mais finalement coûteuses et relativement peu efficaces. L'adoption de la fiscalité communautaire doit mettre un terme à cette concurrence locale et favoriser une politique forte et cohérente d'aménagement économique. Trois objectifs majeurs sont identifiés : le renforcement de l'attractivité des ZA existantes, la programmation de nouveaux espaces économiques et la clarification de la répartition des compétences entre district et communes dans la mise en œuvre de la stratégie retenue. La fiscalité districale joue son rôle de levier innovateur et stratégique pour penser l'aménagement et le développement de l'agglomération.

Aujourd'hui si vous voulez, avec la taxe professionnelle communautaire, c'est quand même quelque chose, c'est une révolution. Même si maintenant ça va être généralisé, à l'époque c'était une révolution. Ça a changé complètement la mentalité des élus, qui ne se battent plus pour obtenir une zone d'activité sur leur territoire¹¹⁹.

L'outil fiscal permet d'examiner la politique de zonage et d'en proposer une rationalisation. Dès 1994, certaines de ces zones d'activité sont abandonnées ou partiellement transformées en zone d'habitation. Malgré les efforts réalisés, en 1998 il restait encore cinquante-quatre zones d'activités en cours de commercialisation, soit trois cent quatre-vingt deux hectares. Or, la vente plafonne à treize hectares par an. A ce rythme, le district possède suffisamment de réserves foncières, principalement situées à l'ouest de l'agglomération, pour une trentaine d'années¹²⁰.

Outre la question de l'aménagement, les années quatre-vingt-dix sont marquées par le « rapatriement » des compétences de transports et des déchets. On a déjà montré comment ces

¹¹⁹ Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint au maire de Thorigné Fouillard et vice-président délégué à l'habitat et à la politique de la ville, le 28 juin 2001.

¹²⁰ François, M., Lengereau, E., « Le cas d'école du district de Rennes », *art. cit.*, pp. pp. 91-116.

dossiers avaient fait l'objet d'une stratégie d'évitement, et d'une syndicalisation au cours des années quatre-vingt. Le transfert de ces deux compétences obéit à une logique de compromis. Edmond Hervé souhaite districaliser les transports afin de financer le projet rennais du VAL. Pour ce faire, il a besoin du soutien des élus des communes périphériques, qui eux sont favorables au transfert de la compétence déchets. On assiste alors à un long processus de marchandage entre la ville centre et les communes périphériques, qui peut être vu comme un échange de bons procédés : des déchets contre un métro¹²¹. Les deux dossiers sont négociés en 1991, même si leur mise en œuvre est décalée dans le temps.

Le 1^{er} janvier 1992 : les transports collectifs deviennent une compétence du district. Cela permet d'extraire le dossier du VAL du syndicat intercommunal responsable (SITCAR). Le district met en place une « commission transport » chargée de la gestion du VAL et plus largement des transports en commun dans l'agglomération. Elle est responsable de l'élaboration de l'avant projet détaillé. Mais l'ampleur du dossier, tant techniquement que financièrement conduit à une nouvelle externalisation de ce dernier. Le 3 avril 1992, le district met en place la société d'économie mixte des transports collectifs de l'agglomération rennaise (SEMTCAR), dont le district est l'actionnaire majoritaire¹²². La recherche de financement s'avère difficile puisque ni le Conseil général ni le Conseil régional ne soutiennent le projet. Finalement, le Ministère des transports accorde cinq cents millions de francs en 1992. L'alternance politique gouvernementale de 1993 conduit cette subvention à être revue à la baisse et seuls trois cent soixante-douze millions sont réellement versés au district. Le financement du VAL connaît une dernière péripétie, en 1994, lorsque le Tribunal administratif annule la déclaration d'utilité publique. Presque deux années de démarches sont nécessaires pour renverser ce jugement administratif et commencer les travaux¹²³.

Il faut attendre le 1^{er} janvier 1995, pour que le district soit enfin responsable du traitement et de l'élimination des déchets. Quatre années ont été nécessaires pour élaborer un nouveau cadre technique et juridique unifié. Les dispositifs préexistants (syndicats intercommunaux, régie municipale) doivent être dissous. Néanmoins, les négociations initiales portaient sur la pleine compétence déchets, dans ses deux volets : collecte et traitement. Ce fait est d'ailleurs souligné par Edmond Hervé, en 1991, lorsqu'il présente la bonne volonté de la ville de Rennes :

¹²¹ Heuze, J.-M., *Action publique en matière de déchets ménagers et « bricolage » dans les agglomérations de Rennes et Nantes*, op. cit., p. 130 et suivantes.

¹²² Le district conserve 55% des parts, alors que les 45% restants appartiennent à TRANSDEV un conglomérat d'actionnaires. On y retrouve en particulier la Caisse des dépôts, la société exploitante et le Crédit mutuel.

¹²³ Resse, S., *Intercommunalité et déplacements urbains : l'exemple de Rennes Métropole*, mémoire de l'IEP Rennes, 2003, 71 p.

*Sur les ordures ménagères, la ville de Rennes est disponible à la coopération. Elle a beaucoup investi et a supporté beaucoup de difficultés. Lorsque la ville de Rennes propose dans le cadre de la coopération intercommunale la collecte et le traitement des ordures ménagères, c'est aussi manifester sa solidarité et sa disponibilité, au bénéfice de tous*¹²⁴.

Pourtant, malgré les annonces initiales, seul le volet traitement est effectivement transféré en 1995. Il faut attendre l'année 2001, pour que la nouvelle communauté d'agglomération se saisisse enfin du volet collecte.

On note par ailleurs, que sans en avoir la compétence, l'action culturelle se dessine nettement dans les politiques intercommunales. Sans en avoir légalement la compétence, le district met sur pied une commission dès 1989 sous l'impulsion d'Anne Cogné, conseillère municipale de Rennes. Il s'agit d'une instance consultative qui participe initialement à une recherche de renouvellement pour la politique culturelle de la ville de Rennes dans la décennie quatre-vingt-dix. Lorsqu'en 1995, Michel Gautier, maire de Betton prend la présidence de cette commission, il veut y voir un lieu de réflexion pour l'un des thèmes majeurs du gouvernement des villes.

*Pendant six ans, à raison d'une fois par mois, j'ai construit, j'ai essayé de construire avec mes collègues une préfiguration de politique culturelle. Mener des réflexions sur ce que c'était que toute la vie culturelle en Bretagne et même les pratiques artistiques amateurs. Qu'est-ce que c'est que l'art au niveau des communes ? Qu'est-ce que c'est que la commande publique ? Qu'est-ce que c'est que l'enseignement musical ? Est-il équitable ? etc.*¹²⁵

Plus encore qu'un lieu de réflexion, l'implication des maires périurbains fait de cette commission un véritable lieu d'apprentissage, au sens où ce domaine de politique publique est constitué à partir de la construction d'un savoir commun partagé entre les membres de la commission. La problématique culturelle rennaise se retourne sur elle-même, laissant les élus périphériques s'approprier et capitaliser une sensibilité ainsi qu'un certain nombre d'expériences innovantes. Cette expérience prépare le terrain à la compétence culture proposée par la loi Chevènement. De plus, selon Valérie Bleuven-Le Flécher et Antoine Vion, elle permet aux élus de dépasser une vision catalogue de la culture pour proposer une vraie politique culturelle avec les arbitrages que cela impose¹²⁶.

¹²⁴ Edmond Hervé, conseil du district du 19 avril 1991, n°91.22.DUAR, p. 16

¹²⁵ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton, vice-président de Rennes Métropole délégué à la culture et à la communication, le 24 novembre 2001.

¹²⁶ Bleuven-Le Flécher, F., Vion, A., « 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, 2001, pp. 103-117.

Au-delà d'un inventaire des compétences acquises par l'instance intercommunale, il importe d'examiner l'articulation des responsabilités intercommunale-municipale. Cette question devient centrale avec le renforcement des champs de compétences de l'intercommunalité.

Du fait du nouveau système fiscal, la politique intercommunale a dû être réorganisée, dans la mesure où le lien entre les taux, dispositifs très contraignants, et l'attribution de la DSC créent en fait une interdépendance forte entre les politiques et les projets des communes et du district, ce qui oblige à une planification des projets intercommunaux¹²⁷.

En effet, même si les EPCI restent sous le principe juridique de la spécialité, leur évolution tend vers une pratique de compétence générale. Cette dynamique conduit en 1996 les élites districales à opérer un toilettage des compétences ainsi qu'à élaborer un programme pour le nouveau mandat¹²⁸. Plusieurs recherches sur Rennes, notamment autour du rôle joué par la politique culturelle laissent entrevoir le rôle non négligeable de la structure intercommunale dans la gouverne rennaise¹²⁹. Les grands projets urbains rennais (équipement culturel, VAL, logement), trouvent dans l'institution supralocale, soit un dénouement, soit une nouvelle arène de discussion, ou bien les deux. Ceci pose donc la question des coûts et de la pérennité d'une telle dynamique.

Parallèlement au développement du district, l'agence d'urbanisme diversifie son expertise en multipliant les observatoires thématiques. Ceci lui permet de sortir de son rôle traditionnel d'agence d'urbanisme, pour s'affirmer comme un partenaire polyvalent dans la conduite des politiques publiques, qu'elles soient institutionnelles (création du Pays de Rennes), contractuelles (protocole environnement Etat-agglomération) ou bien encore opérationnelles (élaboration du Plan local d'Habitat). Pourtant, au fur et à mesure que l'organisation du district s'étoffe, l'agence se recentre sur ses missions traditionnelles, laissant davantage l'élaboration des politiques intercommunales au soin du personnel engagé par le district¹³⁰. Cette dynamique est particulièrement visible à partir du milieu des années quatre-vingt-dix. La prospective et l'observation retrouvent leur place centrale, après avoir côtoyé pendant longtemps des missions plus opérationnelles dans le fonctionnement du district, et de définition des politiques intercommunales. Par exemple, l'observatoire de l'eau est créé en 1991, alors même que le

¹²⁷ François, M., Lengereau, E., « Le cas d'école du district de Rennes », *art. cit.*, p. 110.

¹²⁸ Les élections municipales de 1995 sont marquées par une grande stabilité. Edmond Hervé est reconduit dans ses fonctions. L'adaptation des compétences est votée à l'unanimité du Conseil de district et des trente-trois conseils municipaux.

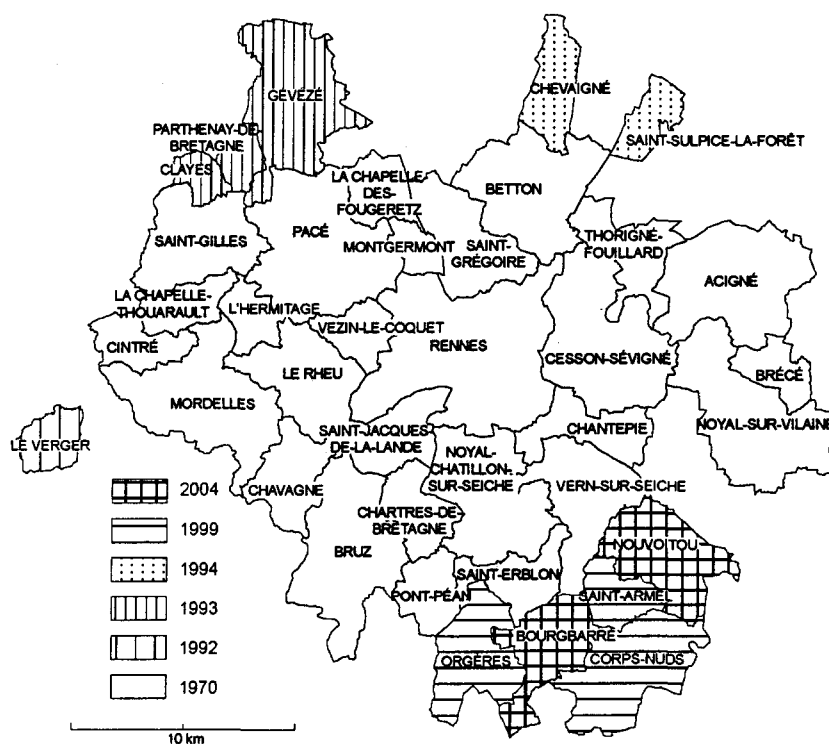
¹²⁹ Vion, A., Le Galès, P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », *art. cit.*, pp. 1-33.

¹³⁰ L'A.U.D.I.A.R est structurée en quatre secteurs : économie et prospective, aménagement environnement et urbanisme, habitat et enfin emploi formation et territoires. Au cours de ses trente années d'existence, elle a créé sept observatoires : du développement économique local, de l'emploi et de la formation, de l'habitat (1979), de l'environnement (1987), des finances locales (1987), des déplacements et enfin des données sociales (2000). Bérard, Y., *Expertise et politiques territoriales de développement local à Rennes Métropole*, Rennes, mémoire de DEA « Action publique et territoire », IEP de Rennes, 2003, 153 p.

district n'en a pas la responsabilité. L'observatoire réunit quatre types de partenaires (collectivités territoriales, services de l'Etat, scientifiques, associations) afin de réfléchir aux différentes formes de la politique de l'eau.

Territorialement, il faut attendre le début des années quatre-vingt-dix pour assister à de réelles transformations. La commune de Le Verger rejoint le district en 1992. Puis c'est au tour de Gévézé, Clayes et Parthenay-de-Bretagne d'intégrer, en 1993, le district. Membres du SYRENOR, ils rejoignent leurs communes partenaires dans l'institution rennaise. Finalement, en 1994, le district s'agrandit au nord, avec le rattachement de Chevaigüe et de Saint-Sulpice-la-Forêt.

Carte 4 : Agrandissements successifs du district et de la communauté d'agglomération



Selon Michel Philipponneau, ces extensions territoriales doivent être comprises comme une politique de renforcement menée par Edmond Hervé, qui peut ainsi se targuer d'être le président de l'ouverture.

*L'un des arguments d'Edmond Hervé c'est : « depuis que c'est moi le président, l'agglomération s'est développée ». Il y avait vingt-sept communes quand je suis parti (...) on est resté à vingt-sept membres pendant les douze années. Et je n'ai pas du tout forcé les gens à venir.*¹³¹

¹³¹ Entretien, Michel Philipponneau, ancien président du district, le 2 juillet 2001.

Mais l'ancien président du district concède également que la mise en place de la taxe professionnelle unique est un attrait important pour les petites municipalités à faibles bases. Ces dernières gagnent en effet à intégrer le district à fiscalité propre, puisqu'elles bénéficient alors de la dotation de solidarité¹³².

Le district n'a pas vocation à s'étendre à la grandeur du département. Il en recouvre déjà le poumon économique et démographique. De plus, il existe aussi d'autres instances intercommunales. En effet la création des communautés de communes tout autour du district se déroule sous l'influence du Conseil général. Cette politique d'incitation est qualifiée par Hervé Michel de « contre feu », « L'évolution de la coopération intercommunale en Ille-et-Vilaine doit se comprendre dans ce contexte de lutte pour la maîtrise du territoire. Le conseil général s'efforce de soustraire l'espace rural aux forces centripètes métropolitaines »¹³³. La concurrence entre le conseil général et la ville centre est « producteur d'intercommunalité »¹³⁴. Le Département et le district s'opposent dans l'exercice de définition du territoire à partir des circonscriptions cantonales pour le premier et des aires fonctionnelles pour le second.

L'histoire en trois temps du district de Rennes illustre le long processus d'intégration intercommunale dont il découle. La juxtaposition et la sédimentation de pratiques intercommunales souples avant leur intégration au sein du district, l'adoption innovante de la taxe professionnelle communautaire, les compromis politiques entre la ville centre et les communes périphériques font du district un succès intercommunal. Parallèlement, l'exemple rennais fait l'objet d'un travail d'objectivation mené conjointement par les universitaires, les élus et les fonctionnaires. L'expérience du district est largement diffusée dans des forums scientifiques ou corporatifs¹³⁵, pour être érigée en véritable *modèle rennais*. Cette rhétorique sur le modèle rennais

¹³² L'enjeu fiscal offre un élément de dissemblance très fort entre les exemples français et québécois. Le dessaisissement de la taxe professionnelle des communes françaises, ne pèse pas sur le fardeau fiscal des ménages. L'intégration dans une communauté d'agglomération ne se traduit que par une variation de la taxe professionnelle, et par la création d'une taxe transport pour les entreprises de plus de neuf salariés. Par contre au Québec, toute modification de la fiscalité municipale incomberait sur les propriétaires, seuls contribuables municipaux.

¹³³ Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux, op.cit.*, p. 113.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 118.

¹³⁵ François, M., Fon, M., « Déplacements et intermodalité, quelques réflexions sur l'expérience rennais », *Pouvoirs Locaux*, n°53-II, 2002, pp. 61-65. Maurice François, directeur général du district puis de la Communauté d'agglomération présente avec Martine Fon, ingénieur en chef responsable du service transports urbains de Rennes métropole leur démarche intermodale et la mise en place d'une tarification unique bus-car-train. La fiscalité communautaire fait l'objet d'un ouvrage dirigée par le directeur général du district : François, M., Lengereau, E., dir., *L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale, op. cit.* Edmond Hervé véhicule aussi cette image en participant à divers colloques ainsi qu'à leurs actes. Par exemple, Hervé, E., « L'intercommunalité de projet : le district rennais », *art. cit.*, pp. 219-229.

est aussi à usage interne. Ainsi, Edmond Hervé la mobilise lors des discours devant l'assemblée communautaire.

*Je vous rappelle que le district est apparu, sur le plan national, comme pionnier en matière de coopération intercommunale dans un certain nombre de domaines. Deux exemples parmi d'autres : l'adoption en 1992 de la taxe professionnelle unique et les dispositifs contractualisés (schéma directeur, charte d'urbanisme commercial, programme local de l'habitat etc).*¹³⁶.

Cette rhétorique est également utilisée par les membres de l'opposition :

*Nous avons déjà été des précurseurs dans le domaine de la taxe professionnelle d'agglomération (...) nous (y) sommes très favorables, à jouer la carte de la culture comme deuxième élément précurseur qui pourrait faire de l'agglomération rennaise un exemple dans la mise en intelligence de compétences en commun tout en gardant et en respectant ce sur quoi nous avons insisté les uns et les autres : le principe de subsidiarité*¹³⁷.

La pratique et l'appropriation collective de l'institution districale durant les deux premières décennies (1970-1989) ont offert un socle à l'approfondissement de la coopération. Nourrie par une volonté politique opérationnelle, l'intercommunalité rennaise s'est dotée d'outils stratégiques en matière de financement et de compétences. Ce modèle de l'intercommunalité des années quatre-vingt-dix est pourtant rattrapé par le législateur. La Loi Chevènement du 12 juillet 1999 offre un nouveau cadre d'action pour l'agglomération rennaise, comme l'anticipe l'un des vice-présidents du district.

*(Comme) en 1992, après un long travail, puisqu'il avait débuté en 1986, nous avons su profiter, utiliser la loi ATR pour mettre en place la taxe professionnelle unique qui est aujourd'hui un exemple partout en France, je crois que les prochaines évolutions législatives vont nous permettre naturellement, d'accompagner et de passer à une nouvelle étape, après la mise en place de la taxe professionnelle communautaire en termes à la fois sans doute de compétences, en termes sans doute aussi de périmètre, parce que la question est toute simple. Il s'agit simplement d'avoir les réponses adaptées aux problèmes tels qu'ils se posent aujourd'hui*¹³⁸.

¹³⁶ Edmond Hervé, conseil de district du 22 octobre 1999, n°99.272, projet d'agglomération, transformation du district en communauté d'agglomération, p.2/3. Souligné par nous.

¹³⁷ Jean-Gilles Berthommier, conseil du district du 20 octobre 2000, n°00.321, projet d'agglomération, mise en œuvre des compétences de la Communauté d'Agglomération – Intérêt communautaire. Relation des débats, p.1/13. Souligné par nous. Jean-Gilles Berthommier est maire (UMP) de Saint-Erblon, et vice-président délégué au près de la commission aménagement du territoire. Il a également été suppléant du député Alain Madelin (Démo­cratie libérale) de 1993 à 1995, avant que ce dernier ne devienne brièvement ministre de l'économie et des finances du gouvernement d'Alain Juppé.

¹³⁸ Daniel Delaveau, conseil du district du 30 avril 1999, n°99.83 Projet d'agglomération – Le Plan de développement – Débat, p. 26/27

2 La loi Chevènement : une opportunité sans véritable enjeu

Même si la transformation du district en communauté d'agglomération a été officiellement évoquée au cours du conseil intercommunal du 2 juillet 1999, il faut attendre l'automne pour que cette question s'affiche comme un dossier central¹³⁹. Le contexte s'avère peu propice au renforcement de l'intercommunalité rennaise.

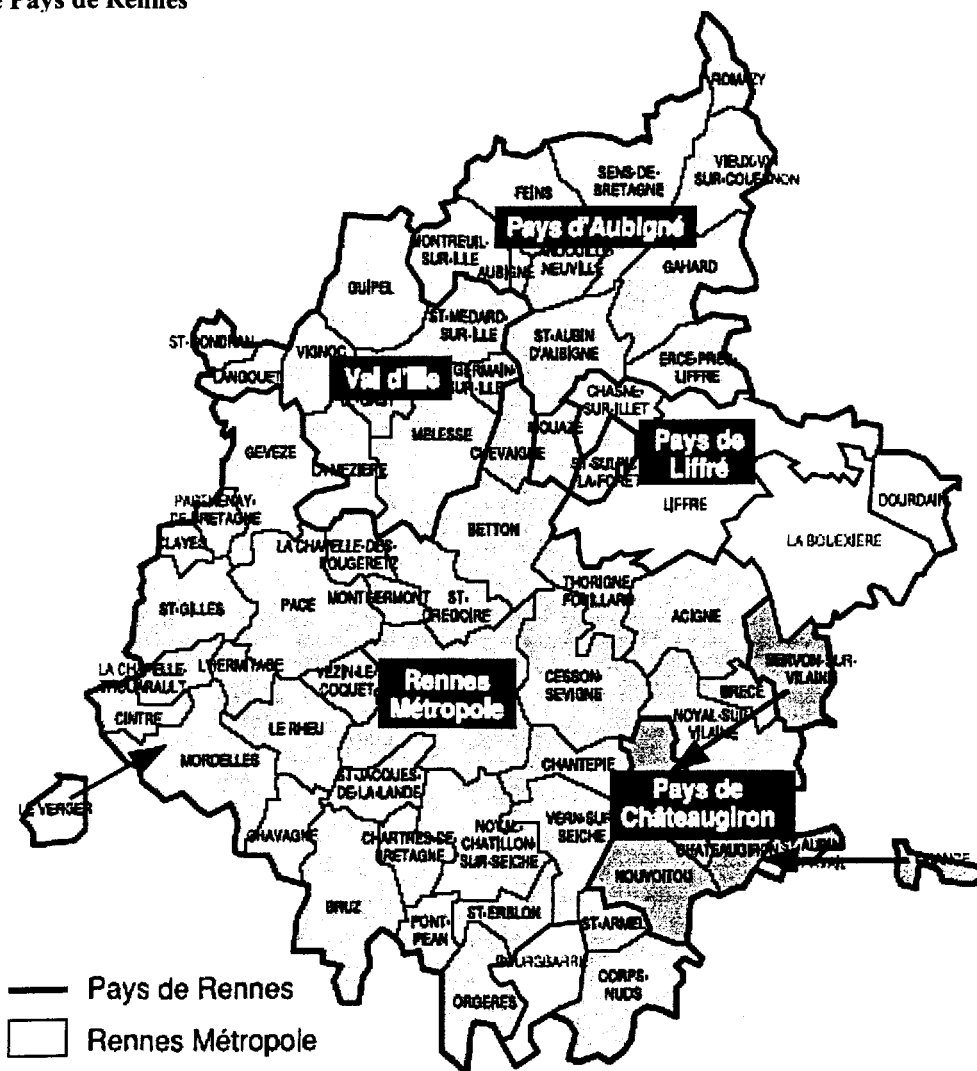
Les dirigeants du district doivent se positionner dans la mise en œuvre de la loi Voynet. Le conseil général d'Ille-et-Vilaine, dans la poursuite de sa politique intercommunale, s'implique fortement dans l'élaboration de ce nouveau maillage de projet¹⁴⁰. Sous l'impulsion du président, Pierre Méhaignerie, le conseil général organise les premières assises des Pays d'Ille-et-Vilaine, le 26 novembre 1999. Le tempo est donc imposé au district de Rennes, qui doit constituer son propre pays à marche forcée. Le Pays de Rennes est créé, dans la précipitation, le 18 novembre 1999. Il regroupe soixante-sept communes et plus de quatre cent mille habitants. Les négociations entre les élus des cinq EPCI concernés ont conduit à l'adoption de la formule juridique peu contraignante : l'association de type 1901, sans personnel propre. L'agence d'urbanisme (AUDIAR) est responsable de la rédaction de la charte de développement du Pays de Rennes. La définition du périmètre du pays de Rennes a notamment été rendue difficile par le poids démographique de Rennes dans le sud du département. Ainsi, les tractations ont concerné la viabilité de la constitution de petits pays autour du district¹⁴¹. Il s'agissait de trouver un équilibre entre la définition de ces nouveaux territoires de projet, sans remettre en cause l'échelon départemental. Finalement, même si le territoire retenu est bien en deçà de l'aire urbaine, le pays de Rennes est le plus peuplé de la région Bretagne.

¹³⁹ La transformation du district en communauté d'agglomération n'est évoquée dans *Ouest-France* que le 1^{er} septembre 1999 à propos de la relocalisation des services intercommunaux à l'étroit dans les bâtiments du boulevard Laënnec. *Ouest-France*, « Solferino est un champ de bataille », *Ouest-France*, 1^{er} septembre 1999, pages Rennes. Il faut attendre le 5 octobre avec la présentation officielle du 4^{ème} plan de développement de l'agglomération rennaise pour que le devenir de l'institution soit évoqué publiquement. Gallot, J., « Le 4^{ème} plan de développement pour l'agglomération rennaise » *Ouest-France*, 5 octobre 1999, pages Rennes.

¹⁴⁰ Le conseil général d'Ille-et-Vilaine commande, dès 1998, une étude prospective sur la constitution des pays auprès de l'université Rennes 2 et de « Force 5 », l'instance de réflexion et d'étude des chambres consulaires du département. Le pays est conçu comme un nouveau maillage de projet mais aussi comme le support de la territorialisation des actions propres du département.

¹⁴¹ Conseil général d'Ille-et-Vilaine, *Carnets, spécial Projets Pays*, mars 1999, 8 p.

Carte 5 : Le Pays de Rennes



Source : Givord, L., *Pays et agglomération, la démarche rennaise*, AUDIAR, 2000, p. 4.

La constitution du pays interpelle les dirigeants du district sur leur rapport à l'extérieur du territoire intercommunal. Leurs relations avec les autres établissements publics de coopération intercommunale, avec le monde rural, et plus globalement leur position, au sein du territoire départemental sont en jeu. Les débats au sein de l'assemblée communautaire illustrent les inquiétudes des élus quant à la possibilité d'étendre à l'échelon du pays, les modes de fonctionnement de l'intercommunalité rennaise. Le territoire de projet semble être celui de l'extension du domaine d'intervention de l'ancien district « Il faut que nous nous donnions les moyens, au niveau du pays, d'assurer la même maîtrise des formes urbaines, de la qualité

environnementale et de la mixité de notre politique de l'habitat »¹⁴²; « Il y a (...) chez les élus (...) des réflexes anti-agglomération comme nos communes avaient des réflexes anti-ville de Rennes »¹⁴³. Le dossier du pays ne semble donc pas essentiel en terme politique pour la dynamique intercommunale rennaise, alors que la mise en œuvre de la loi Chevènement porte, quant à elle, sur la cohérence interne et de la capacité à produire un projet districale intégrateur.

Au même moment le district rennais est déchiré par le dossier des multiplexes de cinémas qui met en lumière les limites de la concertation entre les communes de l'agglomération. Le district s'est saisi de la planification et de la localisation de ces établissements culturels. Or, quatre projets concurrents voient le jour : le premier à Betton, le second à Mélesse, avant que les municipalités de Chantepie et de Pacé ne proposent elles aussi leur site. Cette multiplication des projets a débouché sur une compétition virulente, que la commission départementale de l'équipement commercial a finalement tranchée¹⁴⁴.

C'est dans ce double contexte de débordement que la loi Chevènement doit être mise en œuvre. Du reste, la création de Rennes Métropole est reléguée dans le registre des simples modifications administratives. L'application de la loi à Rennes ne comporte pas d'enjeux majeurs. Le niveau d'intégration et la fiscalité propre font du district un candidat idéal à la transformation « automatique » en communauté d'agglomération à l'instar de Chambéry ou de Voiron¹⁴⁵. En ce sens la transition institutionnelle relève davantage du renforcement que du changement (2.1). Le leadership politique du district accompagne cette transformation en assurant la continuité politique d'un tel projet (2.2). Pourtant le territoire joue le rôle de grain de sable dans cette mécanique à première vue bien huilée. L'exception territoriale créée par Le Verger interroge le périmètre de la future agglomération tout autant que la nature des relations qu'entreprendront désormais ville centre et périphérie au sein de la communauté (2.3).

¹⁴² Déclaration de Daniel Delaveau, maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, vice-président délégué aux déplacements et aux transports, conseil communautaire du 29 septembre 2000, Conseil communautaire n°00.268.

¹⁴³ Déclaration de Philippe Tourtelier, maire de la Chapelle des Fougeretz, premier vice-président de Rennes Métropole délégué à la prospective et à l'aménagement du territoire, et Président du Pays de Rennes, Conseil communautaire n°00.268.

¹⁴⁴ Comme le souligne Chloé Moreau, le dossier d'abord présent dans les pages du District Info est évincé de la responsabilité districale en janvier 2000 par une interview de Jean Normand vice-président chargé du développement économique. La problématique des multiplexes doit alors être envisagée à l'échelle du pays. Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, mémoire IEP Rennes, 2000, 71 p.

¹⁴⁵ Selon les études de cas présentées dans l'ouvrage : Baraize, F., Négrier, E., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit.

2.1 Création et renforcement

Rennes Métropole est l'une des premières réalisations de la Loi Chevènement. Comme la majorité des nouvelles communautés d'agglomération, elle est l'héritière d'une coopération pré-établie et fonctionnelle. Les évaluations de ces nouveaux établissements insistent en effet sur la continuité institutionnelle dans laquelle ils prennent place¹⁴⁶. Rennes s'inscrit dans ces communautés, où le dispositif législatif constitue une opportunité plus qu'un cadre contraignant pour les dynamiques coopératives. Le calendrier atteste de cette préexistence, puisque entre l'adoption de la loi et la mise en place de la nouvelle communauté d'agglomération il s'écoule à peine six mois. La rapidité du processus s'explique également par l'absence de nouveaux enjeux pour l'institution rennaise. Les principales compétences et le mode de financement associés au statut de communauté d'agglomération existent déjà dans le district. La continuité de contenu et de fonctionnement permet une transition institutionnelle et politique à coût minime.

L'application de la loi Chevènement se réduit à la réécriture formelle des compétences préexistantes sans provoquer de bouleversements importants¹⁴⁷. Le choix des compétences est caractérisé par l'automatisme et l'unanimité. Tel que signifié au chapitre précédent, les véritables enjeux ne se révèlent qu'à l'automne 2000, lors de la définition des critères de l'intérêt communautaire.

Les compétences obligatoires de la nouvelle communauté d'agglomération sont au nombre de quatre : le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, et la politique de la ville.

Le premier bloc « développement économique » se compose de trois champs d'actions. Le premier est axé sur les zones d'activités, dans leur conception, leur création et leur gestion. Le second vise plus généralement à promouvoir la dynamique économique intercommunale en s'attachant à des projets structurants, à la promotion ou bien encore à l'aide à la création d'entreprises. Enfin un troisième axe concerne le soutien à la recherche et à l'enseignement supérieur. Les activités existantes du district entrent pleinement dans le cadre de cette large définition du développement économique. La transformation en communauté d'agglomération n'engage donc pas, dans ce domaine, de modifications substantielles. Elle donne néanmoins

¹⁴⁶ Baraize, F., Négrier, E., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit. Marcou, G., Bruckyer, P., *L'annuaire des collectivités locales*, op. cit.

¹⁴⁷ D'un point de vue légal, la communauté d'agglomération n'induit pas la création d'une nouvelle personnalité juridique. Au contraire, la transition spécifie que Rennes Métropole reprend à son compte les contrats impliquant le défunt district.

l'occasion de réexaminer la pertinence de l'ensemble des zones d'activités et de distinguer celles qui sont d'intérêt communautaire de celles qui sont retournées à la responsabilité des communes.

Le second bloc de compétences est celui de l'aménagement de l'espace communautaire. On y retrouve l'élaboration et la conduite des documents d'urbanisme, le zonage du territoire. Le tout correspond aux missions déjà remplies par l'agence d'urbanisme lors de la production du schéma d'aménagement et du plan de déplacement urbain. La loi n'évoque ici que l'espace d'intérêt communautaire. Ainsi, les communes sont libres de créer des zones d'aménagement concerté municipales (ZAC). D'ailleurs, les premières années d'existence de Rennes Métropole illustrent la difficulté de constituer des ZAC d'intérêt communautaire. Au bout du compte, seule une ZAC bénéficie de ce label.

Le troisième champ de compétences obligatoire réfère à l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire. On retrouve ici l'implication du district dans la question du logement initiée dès le début des années quatre-vingt. Le plan local de l'habitat organise la participation intercommunale dans les politiques municipales de l'habitat, de plus l'accueil des gens du voyage est une des compétences du district depuis 1983.

Le dernier bloc est celui de la politique de la ville dans la communauté. Il s'agit d'intercommunaliser les dispositifs contractuels liés au développement urbain et social. Or, le district de Rennes était depuis l'an 2000 l'un des sites témoins de la DATAR pour l'élaboration des contrats d'agglomération. De plus, il est signataire du contrat de ville de Rennes¹⁴⁸. D'autres actions menées lui permettent de continuer à valoriser son expérience en terme d'initiatives d'insertion sociale et professionnelle.

Ces cinq champs de compétences n'apportent donc rien de substantiellement nouveau dans le cas rennais. Pour autant, le texte de loi permet d'approfondir les outils déjà en place et d'en systématiser l'usage. La condition de ce renforcement se trouve pourtant moins dans la définition juridique des blocs que dans les critères politiques de l'intérêt communautaire.

Au delà de ces compétences obligatoires, le district de Rennes s'engage sur trois domaines optionnels. Parmi les cinq offerts par le législateur, il en exerce déjà deux, soit la compétence

¹⁴⁸ En tant que site témoin de la DATAR, Rennes Métropole a essentiellement participé aux ateliers sur la concertation, les engagements mutuels, la politique de la ville et contrat d'agglomération et enfin agglomération et système urbain.

voirie et parcs de stationnement d'intérêt communautaire¹⁴⁹ et celle de la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, dont fait partie la gestion des déchets. Enfin, il restait au district à choisir une des deux compétences suivantes : l'assainissement, l'eau ou les équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Le choix s'est porté sur la dernière, pour une double raison. D'une part le district n'a jamais interféré dans les deux premiers domaines qui sont largement gérés par des syndicats à vocation unique¹⁵⁰ et d'autre part, le champ culturel avait déjà été exploré, comme on l'a vu précédemment.

L'adoption des compétences telles que définies par la loi Chevènement ne pose guère de problèmes en 1999. Elle est largement formatée par la pratique intercommunale rennaise. 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 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 sélectionnant les projets intercommunaux. Ces critères doivent être votés à la majorité des deux tiers par le conseil communautaire. Les compétences de principe adoptées en octobre 1999 ne trouvent ainsi leur effectivité que le 20 octobre 2000. Une année de travail de négociation va permettre à l'assemblée de voter à l'unanimité les critères d'intérêt communautaire et préciser les modalités d'exercice de la communauté d'agglomération. Ce mécanisme vise à éviter une dynamique inflationniste qui conduirait à la multiplication des investissements. Ainsi, seul un certain nombre d'opérations ou d'équipements est classé d'intérêt communautaire¹⁵¹. Dans le domaine culturel, l'intérêt

¹⁴⁹ Cela se résume aux parcs relais accompagnant la mise en place du VAL. La voirie est quant à elle réduite dès le 22 octobre 1999 à l'axe Est-Ouest, seul à être élevé au rang d'intérêt communautaire. Cette transversale court de Cesson-Sévigné à l'ouest de Rennes le long des quais de la Vilaine et constitue le principal corridor de transport en milieu urbain.

¹⁵⁰ Par exemple : le SIARN, syndicat intercommunal d'assainissement de Rennes-Nord qui regroupe La Chapelle-des-Fougeretz, Betton, Montgermont et Saint-Grégoire. Un autre syndicat intercommunal d'assainissement « Val de Seiche et d'Ise » comprend Noyal-Chatillon-sur-Seiche, Chartre de Bretagne, Orgères, Pont-Péan et Saint-Erblon, qui en délègue la gestion à la Générale des Eaux pour 2004 et 2005. Le SIAAOR, syndicat intercommunal d'assainissement autonome de l'ouest de Rennes, réunit Mordelles, Chavagne, Cintré, l'Hermitage, Vézin-le-Coquet, Le Rheu et Le Verger. Cette organisation sur la double base des syndicats et de l'affermage se traduit par un prix de l'eau variable. Ces multiples paramètres sont difficilement maîtrisables et conduisent à exclure l'eau et l'assainissement des compétences communautaires pour le 1^{er} janvier 2000. Même si les élus des communes de Saint-Grégoire, de Pacé et de Thorigné-Fouillard souhaitent que ce champ d'action soit à terme intégré dans les compétences communautaires.

¹⁵¹ Il s'agit de la zone d'activité du Val Blanc à Chantepie ; zone d'activité de Gonois à Gévézé ; zone d'activité de la Giraudais à Pacé ; les pépinières d'entreprises du Haut-Blosne et de Nucléole, du site d'accueil des activités du Nord-ouest de la commune, du NEC, du Musée de Bretagne, de l'Ecomusée de la Bentinais, de la Bibliothèque à vocation régionale à Rennes ; du site d'accueil conditionnel des activités au nord de Mivoie et le secteur Mivoie à Saint Jacques de la Lande ; du site de Tizé à Thorigné Fouillard et de l'axe Est-Ouest à Rennes et Cesson Sévigné. La ZAC de la Courrouze à Saint-Jacques-de-la-Lande.

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 donc pour une dispersion géographique des actions éligibles¹⁵².

Outre les compétences, le second point structurant de la Loi Chevènement est celui de la fiscalité propre. Comme on l'a déjà évoqué, le district de Rennes fait partie des premiers établissements à s'être doté d'une taxe professionnelle communautaire. 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. Comme l'explique Edmond Hervé lui-même :

Si nous avons ce calendrier, c'est pour une raison très simple et si je n'avais pas ouvert ce calendrier, beaucoup d'entre vous me l'auraient reproché car lorsque l'on passe d'une dotation de 99.12 francs à 250 francs, même si l'élément financier n'est pas l'élément déterminant, cela vous oblige à réfléchir et il ne faudrait pas que d'un côté on émette des observations sur certaines conduites budgétaires du district et que de l'autre côté, on oublie sur le plan des recettes¹⁵³.

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 dotation globale de fonctionnement (DGF) à un fort degré d'intégration communautaire via le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF)¹⁵⁴. Enfin, les élus connaissent la réversibilité des cadeaux financiers. 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 lui. 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 notre travail sur Rennes, montrent que les transformations

¹⁵² Bleuven-Le Flécher, F., Vion, A., « Rennes Métropole : le NEC, le plus ou l'ultra ? Trois rationalités d'action pour l'intercommunalité culturelle », *art. cit.*, pp. 103-117.

¹⁵³ Edmond Hervé, conseil de District du 22 octobre 1999, n°99.272 – Projet d'agglomération, transformation du District en Communauté d'Agglomération, p. 6/9

¹⁵⁴ Jusqu'à la Loi Chevènement il était possible pour des instances intercommunales à fiscalité propre de percevoir des recettes fiscales bien supérieures à celles 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., « La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés », in Marcou Gérard et Philippe De Bruycker, *L'annuaire des collectivités locales*, *op. cit.* pp. 25-43.

institutionnelles sont largement déterminées par les contextes préexistants.¹⁵⁵ Ainsi, en aucun cas les incitatifs financiers ne peuvent suffire à expliquer la création des communautés d'agglomération pas plus à Rennes qu'ailleurs. Ils permettent 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.

*La valeur ajoutée de 1989, c'était l'arrivée d'Edmond Hervé, le coup aussi qu'on avait une carotte qui était la fiscalité propre avant de passer à la TPU. Aujourd'hui on ne voit pas bien la carotte, puisqu'on est en avance sur les politiques, je ne vois pas bien la carotte et je ne vois pas non plus la valeur ajoutée*¹⁵⁶.

De plus la transformation du district en communauté d'agglomération ne vampirise pas l'ensemble de la dynamique intercommunale. Ainsi, à l'automne 1999, plusieurs communes de l'est de Rennes s'associent dans un projet intercommunal d'animation¹⁵⁷. La complémentarité recherchée n'est pas seulement à vocation locale mais elle prend pleinement sa place dans l'agglomération, comme en témoigne cette déclaration de Guy Juhier, maire d'Acigné est surtout vice-président délégué aux finances et à l'administration générale du district puis de la communauté d'agglomération : « Ainsi nous éviterons un repli égoïste sur nous (...) et contrebalancerons la puissance de la future agglomération rennaise »¹⁵⁸. Les élus continuent ainsi d'articuler différents territoires et démarches de coopération et d'action publique.

Pour autant cette continuité n'est pas seulement un fait objectif ou le résultat de l'histoire du district. Le prolongement institutionnel prend ses racines dans le travail d'écriture et de mise en récit de la dynamique intercommunale réalisé par Edmond Hervé.

¹⁵⁵ Négrier, E., « L'invention politique de l'agglomération », in Baraize F., Négrier, E. dir. *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit., pp. 275-298.

¹⁵⁶ Entretien Guy Juhier, maire de Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

¹⁵⁷ Ce sont les communes d'Acigné, de Noyal-sur-Vilaine, de Thorigné-Fouillard et de Servon située à l'extérieur du district.

¹⁵⁸ Guy Juhier, cité par Ouest-France, « Lien entre génération et intercommunalité », *Ouest-France*, 26 octobre 1999, pages Rennes District, Noyal-sur-Vilaine. Guy Juhier n'est pas seulement le maire d'Acigné, il est aussi conseiller général.

2.2 Un consensus orchestré par Edmond Hervé

Les dirigeants du district sous la présidence d'Edmond Hervé ont travaillé au cours de l'automne 1999 à légitimer la transformation en communauté d'agglomération. Ceci passe par l'affirmation de l'aspect automatique, quasiment mécanique, de l'application de la loi Chevènement. Le district de Rennes est présenté comme une anticipation des communautés d'agglomération. La transformation institutionnelle est réduite à une transition presque naturelle.

Ainsi, Edmond Hervé souligne :

La Communauté d'agglomération est l'option optimale que permettait la Loi : en effet, ce type de coopération requiert un ensemble de plus de 50 000 habitants, une condition largement remplie par notre agglomération (350 000 habitants). Mais surtout, ce choix est amené par le souci constant de développement solidaire et l'étonnante concordance entre les attributions du district et les compétences requises par la Loi Chevènement¹⁵⁹.

Edmond Hervé travaille moins à convaincre ses homologues du bien-fondé du nouveau statut de communauté d'agglomération qu'à organiser rapidement la transformation. L'échéancier prévu par la loi se termine le 1^{er} janvier 2002 par la transformation automatique des districts récalcitrants en communautés de communes. Cette close est présentée par Edmond Hervé comme une menace ultime de rétrogradation.

Il est dit que si un district n'est pas transformé en communauté d'agglomération au 1^{er} janvier 2002, le district est automatiquement transformé en communauté de communes et lorsqu'on évoque cette transformation automatique de district en communauté de communes, si le district ne choisit pas la communauté d'agglomération, c'est bien sûr le constat d'une régression. Le district de Rennes débouchant sur une communauté de communes automatiquement en 2002, ce serait une régression¹⁶⁰.

Selon lui, cette régression serait double. Les communautés de communes régissent une coopération moins intégrée que celle existante dans le district de Rennes. Elles sont principalement synonymes de ruralité. Plus encore, le recul proviendrait de la perte du caractère proactif de la démarche locale. Toute imposition d'un statut par force de loi signifierait la fin du modèle rennais déjà évoqué.

Pour autant, si le principe du passage à la communauté d'agglomération ne pose pas de problèmes essentiels aux élus, il en est autrement pour le calendrier imposé par le maire de

¹⁵⁹ Rennes Métropole, 2001 *Rennes Métropole*, 2001, p. 3. Souligné par nous.

¹⁶⁰ Edmond Hervé, conseil de District du 22 octobre 1999, no 99.272, projet d'agglomération, transformation du District en Communauté d'Agglomération, p. 2/9

Rennes, pour bénéficier de la bonification de la DGF dès le 1^{er} janvier 2000. Le principe de transformation a été adopté en conseil districale le 22 octobre 1999¹⁶¹. Dans un second temps, chaque conseil municipal a dû ratifier ce changement institutionnel. La plupart d'entre eux ont voté à l'unanimité cette résolution. Malgré tout, ces séances municipales ont été l'occasion pour l'opposition de soulever plusieurs interrogations sur le devenir et la pratique de cette future communauté d'agglomération. Plus encore que les questions de fond, c'est le processus qui est vivement critiqué. L'étroitesse du calendrier est décriée par les élus de tout bord, comme par les fonctionnaires municipaux.

*Même si je regrette que le délai qui nous est imparti pour faire notre choix soit très court et que nous devons voter pour des transferts de compétences pour lesquelles des imprécisions demeurent, cette question de transformation est très importante pour l'avenir. Si nous l'acceptons maintenant, c'est soixante millions de francs que l'agglomération rennaise récupérera, somme qui est plus importante que la capacité d'investissement actuelle du district, hors transport. Dans le cas où notre commune ne l'accepterait pas, il y aurait régression. Nous ne devons pas oublier que Pacé a été l'une des communes fondatrices du district en 1969*¹⁶².

*En préambule à la présentation du projet, le maire Robert Barré tient à dire combien « cette décision importante nous est quasi-imposée et combien elle a été prise au niveau districale avec une rapidité déconcertante » (...). Le maire conclut « cette transformation du district se fait dans la précipitation, l'intercommunalité nous est imposée, il faudra veiller à l'autonomie des communes ». Considérant que ce projet est capital pour les années à venir mais très soucieux de la transparence et de l'autonomie des communes sur laquelle ils resteront « hyper vigilants » selon leurs propres termes, les conseillers municipaux se sont prononcés à l'unanimité en faveur de la transformation au 1er janvier du district en communauté d'agglomération*¹⁶³.

*On sent chez les élus, ceux qui siègent au conseil communautaire, par moment, chacun semble inquiet. C'est comme si tout le monde se sentait obligé d'avancer à marche forcée. C'est vrai que la transformation en communauté d'agglomération, la prise de compétences, tout ça va très vite*¹⁶⁴.

La maîtrise du calendrier prend ici tout son sens en tant que ressource politique. Les élus municipaux ne peuvent guère développer leur argumentaire critique vis-à-vis d'une transformation institutionnelle qui doit être assumée avant la fin de l'année civile. Or, l'unique délibération est présentée au vote dans chacune des municipalités entre le 25 octobre et 24

¹⁶¹ L'unanimité ne peut être atteinte. Les élus de Saint-Grégoire s'opposent à la transformation en conseil communautaire, mais le conseil municipal adoptera le principe le 19 novembre 1999. Par ailleurs, les représentants de Cesson-Sévigné étaient absents de l'assemblée intercommunale.

¹⁶² Déclaration de Philippe Rouault, cité dans Ouest-France, *Le conseil municipal vote pour la communauté d'agglomération*, Ouest-France, le 28 octobre 1999, pages Rennes District, p. 20.

¹⁶³ Ouest-France, « Oui à la communauté d'agglomération », Ouest-France, 11 novembre 1999, pages Rennes district, p. 16.

¹⁶⁴ Entretien avec un cadre de Chantepie, le 25 octobre 2002.

novembre, c'est-à-dire très tardivement dans l'échéancier. L'opposition à la transformation du district en communauté d'agglomération semble impossible. Edmond Hervé se contente donc d'élaborer un discours rassurant sur le devenir de la nouvelle instance, sans jamais rentrer dans les détails du fonctionnement de cette dernière. Seuls les grands principes de la coopération sont convoqués par le Président.

La loi nous ouvre des perspectives d'évolution, que nous pouvons et devons maîtriser. Cette évolution fondamentale doit se réaliser dans le strict respect de nos acquis et de nos choix antérieurs. Elle doit rester marquée par l'équilibre et la mesure, l'identité de nos communes doit être préservée et le couple responsabilité/solidarité érigé en principe pour le choix et l'exercice de nos compétence. Il n'y aura pas de progrès dans notre district, sans la préservation de ce qui a permis la réussite de notre développement¹⁶⁵.

L'intégration communautaire et la mise en place d'une structure de plus en plus complexe au niveau intercommunal sont compensées par un discours axé sur l'ancrage communal et la préservation des identités locales. Ce retour sur les fondations de l'intercommunalité permet d'arrimer la transformation institutionnelle à la tradition districale.

C'est pourquoi au-delà de notre mutation statutaire, que je vous sou mets, je vous demande de préserver l'esprit de notre organisation intercommunale. Le cadre juridique peut changer et les compétences évoluer, pour autant nos engagements, nos méthodes de travail, nos principes restent les mêmes. Ainsi, au titre des engagements, celui qui a été l'un des socles de notre contrat politique, base de notre équilibre et gage de notre réussite : la répartition des sièges au sein de notre conseil doit être maintenue.¹⁶⁶

Edmond Hervé travaille à faire de la transformation statutaire un simple outil à la disposition de l'assemblée districale. La nouvelle loi semble être un « accessoire » pour la dynamique intercommunale. Le moteur de cette dernière est ailleurs, dans la pratique trentenaire du district, dans les savoir-faire qui y sont développés. Ainsi, paradoxalement, il devient urgent de changer de statut, pour assurer la continuité. L'efficacité politique du district se réincarnera sans peine dans la future instance¹⁶⁷. Toutefois, la transformation en communauté d'agglomération rencontre un écueil territorial.

¹⁶⁵ Edmond Hervé, conseil de District du 22 octobre 1999, n° 99.272, p. 1/3.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 2/3. On retrouve une fois de plus la référence à la sous représentation de Rennes au sein de l'assemblée, gage fondateur du bon fonctionnement de cette dernière.

¹⁶⁷ Ainsi selon *Ouest-France*, au cours de la première séance des vœux de la nouvelle communauté d'agglomération, le 14 janvier 2000 à Saint-Jacques-de-la-Lande, Edmond Hervé revient sur l'histoire du district et sa récente transformation sans en évoquer l'avenir. La communauté d'agglomération est qualifiée « d'aboutissement de trente ans de coopération intercommunale ». *Ouest-France*, « 1^{ère} cérémonie du genre pour la communauté d'agglomération. Des vœux pour prendre date », *Ouest-France*, 15-16 janvier, pages Rennes.

2.3 Retour en force de la problématique territoriale

La transformation de statut présente une opportunité pour diverses municipalités d'intégrer l'intercommunalité rennaise. Deux cas de figure se présentent. Plusieurs municipalités saisissent cette occasion pour se rapprocher de la capitale régionale, et par conséquent se détourner des communautés de communes existantes¹⁶⁸. Par ailleurs, la commune de Le Verger, entrée dans le district en 1992 provoque une discontinuité territoriale incompatible avec le statut de communauté d'agglomération. L'intégration de la commune de Talensac permettrait de régulariser ce problème. Il s'agit donc de deux dynamiques très différentes. La première relève des agrandissements traditionnels de l'intercommunalité rennaise, alors que la seconde s'apparente à un défi pour l'équipe dirigeante du district.

Trois municipalités ont rejoint l'intercommunalité rennaise lors de sa constitution en tant que communauté d'agglomération¹⁶⁹. En 1999, les élus de Saint-Armel ont rencontré à de nombreuses reprises les responsables de Rennes District mais aussi de la communauté de communes Chateaugiron. C'est finalement l'agglomération urbaine qui a remporté leurs faveurs. La population de Saint-Armel est tournée vers l'agglomération de Rennes Métropole et les conditions d'intégration étaient plus alléchantes dans cette dernière que dans la communauté de communes. La perspective de bénéficier du service de transport en commun a particulièrement joué dans ce choix¹⁷⁰. Cet attrait est également souligné par les élus d'Orgères¹⁷¹. De plus, les communes de Corps-Nuds et Saint-Armel bénéficient du soutien des élus de Vern-sur-Seiche qui voient dans ce double agrandissement un moyen de renforcer leur secteur d'appui. Enfin,

¹⁶⁸ Benotmane, L., « Des communes voisines tentées par une adhésion à la future structure, le district à la veille d'une mutation », *Ouest-France*, 22 octobre 1999, pages Rennes.

¹⁶⁹ Corps-Nuds, Orgères et Saint-Armel. A Orgères, la décision a été prise par le conseil municipal du 4 novembre 1999, par 17 voix pour et trois abstentions. Lors de la même séance le principe d'adhésion au Pays de Rennes est adopté par 20 voix pour et une abstention. *Ouest-France*, « Orgères dit oui au district », *Ouest-France*, 8 novembre 1999, pages Rennes district – Orgères. Tout comme pour les compétences, cette triple extension territoriale est adoptée par l'assemblée districale puis approuvée par l'ensemble des conseils municipaux au mois de décembre et dans les premiers jours de janvier 2000. Là encore le maire de Saint-Grégoire conteste la précipitation de cette démarche et refuse d'organiser une réunion exceptionnelle du conseil municipal avant le 28 décembre 1999. *Ouest-France*, « Communauté d'agglomération : le conseil s'explique », *Ouest-France*, 25 février 2000, pages Rennes, p. 21. Deux autres municipalités, Pleumeleuc et Breteil n'ont pas poursuivi leurs négociations avec le district et sont finalement restées dans la communauté de communes de Montfort. Chapleau, P., « La continuité géographique met le district en position délicate. Lutte d'influence autour de Talensac », *Ouest-France*, 16 novembre, pages Rennes.

¹⁷⁰ Ress, S., *Intercommunalité et déplacements urbains*, op. cit. C'est également ce que déclare Juliette Soulabaille, mairesse de Corps Nuds « Corps Nuds et ses habitants ne sont pas tournés vers le sud est du département, mais bien vers Rennes (...) nous allons bénéficier de la desserte des bus qui complètera le réseau SNCF. On espère qu'elle se mettra en place au cours de ce semestre », *Ouest-France*, « Corps Nuds maîtrise son foncier », *Ouest-France*, 27 janvier 2000.

¹⁷¹ Daniel Dein, cinquième adjoint responsable des finances, a piloté ce dossier. Selon lui les avantages de cette intégration sont le rattachement au service de transports en commun et la péréquation de la taxe professionnelle. *Ouest-France*, « Orgères attiré par le « pôle central », *Ouest-France*, 27 janvier, pages Rennes, p. 13.

plusieurs collaborations sont déjà instituées à travers le point accueil emploi ou en projet avec l'école de musique. Les dynamiques territoriales s'emboîtent sur différentes échelles : communale, intercommunale de premier niveau et intercommunale d'agglomération.

Ces développements territoriaux font dire au premier vice-président de Rennes Métropole, Philippe Tourtelier que « Les limites de Rennes Métropole sont très fluctuantes, nous l'avons vu ces dernières années, et je pense qu'elles continueront de l'être, en particulier après les élections »¹⁷². Ces « fluctuations » se résument pourtant à l'intégration de deux nouvelles municipalités, Nouvoitou¹⁷³ et Bourgbarré en 2004. Le périmètre est ainsi stabilisé jusqu'en 2007.

Outre ces agrandissements, le district rennais est aux prises avec une « crise géographique » créée par l'îlot municipal de Le Verger¹⁷⁴. Afin de se transformer en communauté d'agglomération, le district doit répondre au principe de la continuité territoriale clairement affirmé par la Loi Chevènement. Deux solutions sont rapidement écartées. Premièrement, le statu quo territorial conduirait à l'abandon du statut de communauté d'agglomération pour se contenter d'une transformation automatique en communauté de commune au 1^{er} janvier 2002. Deuxièmement, les élus de Le Verger comme Edmond Hervé s'opposent à l'exclusion de cette commune. La seule option consiste à intégrer l'une des deux communes assurant la continuité territoriale, soit Talensac ou Bréal-sous-Montfort. Le maire de Bréal-sous-Montfort refuse catégoriquement cette idée et reste attaché à la communauté de communes de Brocéliande. Les élus de Talensac sont plus ouverts à une telle intégration, mais cette municipalité appartient déjà à la communauté de communes du Pays de Montfort-sur-Meu ainsi qu'au Pays de Brocéliande. La direction du district rennais engage dès le mois de septembre 1999, des pourparlers avec les élus de Talensac. Parallèlement à cette voie « diplomatique », Edmond Hervé va développer une autre stratégie afin de régler ce problème par la voie parlementaire. La question territoriale doit être réglée, tout comme le choix des compétences avant la fin de l'année civile pour que la communauté

¹⁷² Philippe Tourtelier, conseil du 29 septembre 2000, n° 00.268, Pays de Rennes, Présentation des pré-diagnostics, débats, p. 3/8.

¹⁷³ Le transfert de Nouvoitou de la communauté de commune du Pays de Chateaugiron à la communauté d'agglomération faisait partie de la plate forme électorale de l'équipe municipale élue en 2001. Les négociations avec ces deux entités ont débuté dès la première année du mandat pour aboutir à la fin de l'année 2003. Il s'agissait non seulement de faire accepter leur entrée dans Rennes Métropole mais aussi de négocier l'indemnité financière compensatrice à la communauté de commune. Après une série de transactions avec la communauté de communes, Nouvoitou accepte de verser 135 130.67 euros en indemnité de sortie. Nouvoitou point de vue, « Nouvoitou et Rennes-Métropole », *Nouvoitou point de vue*, n°28, Décembre 2003, pp. 4-5.

¹⁷⁴ Entre le 22 octobre et le 28 décembre, quinze articles sont consacrés à ce dossier. Pour une visualisation de la problématique territoriale, se référer à la carte 4.

d'agglomération puisse être instituée le 1^{er} janvier 2000 et bénéficier de la manne financière. Les négociations se situent dans un calendrier très serré.

La voie diplomatique d'Edmond Hervé consiste à prendre contact avec les élus de Talensac, ainsi qu'avec le président de la communauté de communes du Pays de Montfort, Bernard Paviot¹⁷⁵. Alors que le principe de transformation du district en communauté d'agglomération est adopté à la fin du mois d'octobre 1999, la question territoriale n'est pas réglée. Au conseil municipal de Talensac, les différentes parties se succèdent pour exposer les scénarii. Le 4 novembre les représentants de la communauté de communes du pays de Montfort et du Pays de Brocéliande exposent leur point de vue. Le lendemain, c'est au tour d'Edmond Hervé et le vice-président délégué aux finances et à l'administration générale Guy Juhier, de présenter les atouts et les modalités d'une intégration dans la future communauté d'agglomération. Cette rencontre est relatée par *Ouest-France* :

*« Il n'est pas envisageable que Le Verger quitte le district. Ce serait une grande perte financière, de service et de qualité de vie pour ses habitants. Cette solution ne doit pas être retenue » (...). L'élu (Edmond Hervé) n'y voit que des avantages. Pour le Verger bien sûr. Pour Talensac « dont la dotation de solidarité sera multipliée par trois. En quittant la communauté de communes de Montfort pour intégrer le district, Talensac touchera de six à sept cent mille francs au lieu de deux cent vingt mille francs et sa taxe professionnelle passera de 15 à 13,8% ». Avantage aussi pour la communauté de Montfort, « il n'y a pas de grandes entreprises sur le territoire de Talensac et la taxe professionnelle qu'elle verse à la communauté de communes est faible. De plus nous sommes prêts à nous substituer aux dettes de Talensac envers la communauté de Montfort ».*¹⁷⁶

Malgré l'argument financier en faveur d'un rattachement rennais, l'équipe municipale de Talensac est divisée. Les opposants craignent de « jouer les utilités dans la future communauté d'agglomération, de perdre leur identité et de devoir tout sacrifier à la logique rennaise »¹⁷⁷. Talensac devient aussi l'illustration de l'extension rennaise à laquelle le président du conseil général Pierre Méhaignerie, et les présidents des communautés de communes limitrophes, s'opposent. Devant ce dilemme entre manne financière et respect de l'identité locale, le conseil municipal de Talensac décide, le 11 novembre 1999, de porter cette question devant la population par l'organisation d'un référendum. Le maire Armand Bohuon explique cette position :

¹⁷⁵ Cette communauté de communes, créée en 1992, regroupe huit municipalités et dix-huit mille habitants. Elle s'est dotée d'une taxe professionnelle unifiée en 1997. Elle fait partie du Pays de Brocéliande, constitué en association dès 1991 et reconnu en tant que Pays en 1997, dont Bernard Paviot est également le président. Le Pays de Brocéliande a initialement été créé en réaction face à l'attractivité de l'agglomération rennaise.

¹⁷⁶ Dubs-Paris, S., « Les universités, le POS, la transformation du district en débat lundi. L'agglomération au conseil municipal », *Ouest-France*, les 6-7 novembre 1999, pages Rennes.

¹⁷⁷ Chapleau, P., « Lutte d'influence autour de Talensac », *Ouest-France*, 16 novembre 1999, pages Rennes, p. 11.

Je souhaite cette consultation car nous n'avions jamais envisagé cette éventualité lorsque nous nous sommes présentés aux élections de 1995. Si la question est aujourd'hui posée, ce n'est pas parce que nous sommes demandeurs mais parce que nous avons été sollicités pour « corriger une illégalité concernant les transports en commun » qui fut commise lors de l'adhésion du Verger au district rennais.¹⁷⁸

En attendant le vote populaire, la situation se cristallise. D'une part, le Président de la communauté de communes de Montfort fait savoir à Edmond Hervé qu'il ne souhaite pas que Talensac quitte sa structure pour rejoindre Rennes Métropole. D'autre part, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) se prononce en faveur du rattachement de Le Verger à la communauté de communes du Pays de Montfort. En supprimant cet îlot territorial, le problème de la discontinuité est réglé, tout en consolidant une communauté de communes déjà existante. Mais les élus de Le Verger s'opposent vivement à cette solution en arguant les pertes financières. La mairesse de Le Verger déclare « Je ne proposerai pas à mon conseil municipal d'adhérer à la communauté de communes du Pays de Montfort. J'ai déjà refusé l'invitation de Bernard Paviot pour rejoindre la communauté de communes »¹⁷⁹. De son côté, Edmond Hervé réaffirme l'intention de conserver Le Verger au sein du giron rennais. La situation se crispe politiquement¹⁸⁰. Dans cette impasse, c'est au Préfet de déterminer le périmètre de la nouvelle communauté d'agglomération.

Alors que Talensac s'apprête à organiser son référendum, la seconde stratégie déployée par Edmond Hervé porte enfin ses fruits. Il relate lui-même cette démarche au cours d'un conseil de district :

Je dois vous dire que, dès le début du processus que nous avons mis en place pour construire notre Communauté d'agglomération, j'avais prévu toutes les solutions possibles pour faciliter cette construction. Et, parmi ces solutions, il y a bien évidemment la révision du texte législatif, mais vous comprendrez que c'est un processus lourd et il est très difficile de réviser un texte de loi dans les mois qui suivent l'adoption de ce même texte. (...)

Toujours est-il que, incertain de la voie diplomatique, persuadé que l'avis de la CDCI ne pouvait pas déboucher puisque c'était une impasse juridique, nous avons souhaité saisir le Parlement pour faire voter une disposition qui nous permette, dans certaines conditions, de transformer le District en Communauté d'agglomération. Je passerai sur les débats que nous avons pu avoir, je n'ai pas à retracer ici les discussions que nous avons eu avec les uns et les autres, encore fallait-il trouver un texte porteur d'un tel amendement.

¹⁷⁸ Armand Bohuon, cité par Ouest-France, « Talensac choisit le référendum », *Ouest-France*, 12 novembre, pages Rennes, p. 11.

¹⁷⁹ Ouest-France, « Talensac-Le Verger : le District incertain », *Ouest-France*, le 20-21 novembre 1999, p. 13.

¹⁸⁰ Une nouvelle réunion publique est organisée à Le Verger, durant laquelle Edmond Hervé, Président du District, Marcel Rogemont député socialiste, et Victor Préaucht conseiller général socialiste du canton viennent soutenir le conseil municipal. Ouest-France, « La commune du Verger se mobilise pour rester dans le district », *Ouest-France*, 25 novembre 1999, pages Rennes, p. 16. Cent cinquante personnes assistent à cette réunion publique. Ouest-France, « Réunion publique : le devenir de la commune », *Ouest-France*, 29 novembre 1999, pages Rennes, p. 19.

Le texte porteur de cet amendement, juridiquement, ne pouvait être qu'un projet de loi définissant le calcul des dotations de l'Etat suite au dernier recensement. Vous voyez donc que c'était une porte très étroite. Je suis heureux de constater que cette porte très étroite nous a été ouverte grâce à la sagesse gouvernementale, grâce aussi aux Sénateurs qui ont appuyé l'amendement que nous avons rédigé et je voudrais, entre autre, remercier M. François pour sa disponibilité.

Donc cette correction législative, nous permettant de nous transformer en Communauté d'agglomération, a été faite par le Sénat la semaine dernière. Cette correction a été adoptée par la Commission Mixte Paritaire, mercredi en début d'après-midi. Elle a été votée par l'Assemblée Nationale mercredi en fin d'après-midi et le Sénat décidera de manière définitive la semaine prochaine.¹⁸¹

L'amendement déposé par Jean-Claude Peyronnet instaure la possibilité pour les districts à taxe professionnelle unique désireux de se transformer en communauté d'agglomération de déroger à l'obligation de continuité territoriale¹⁸². Plus spécifiquement, cette clause n'est plus exigée si elle nécessite l'intégration d'une commune appartenant déjà à un EPCI percevant la taxe professionnelle. Il s'agit exactement de la situation rennaise. L'amendement offre une résolution législative de la problématique de Le Verger. Dans ce nouveau contexte, la commune de Le Verger ne risque plus d'être détachée de la nouvelle communauté d'agglomération¹⁸³.

Le référendum organisé à Talensac change de signification en devenant un enjeu purement communal. Les résultats sont pourtant sans appel : le taux de participation s'élève à 63% et 70% des suffrages exprimés sont en faveur de la communauté de communes de Montfort¹⁸⁴.

Après trois mois de tractations, le statut quo territorial est finalement conservé. Le Verger reste associé à Rennes tandis que Talensac renforce son implication dans la communauté de communes du Pays de Montfort. La résolution de la question territoriale conclut le processus de création

¹⁸¹ Edmond Hervé, conseil de District du 17 décembre 1999, n° 99.337 Communauté d'agglomération, communication de M. le Président, p. 3/5

¹⁸² Cet amendement n°33 est associé au projet de loi modifiant le code général des collectivités territoriales et relatif à la prise en compte du recensement général de la population de 1999 pour la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités locales, n°0056 (1999-00), 10 décembre 1999, discussion générale pp. 7325-7326. Jean-Claude Peyronnet est sénateur socialiste de la Haute-Vienne dans la région du Limousin. Il est conseiller municipal, président du conseil général de la Haute-Vienne et président de la communauté de commune du pays de Châlus. Membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel et du règlement et de l'administration, il fait également partie de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire.

¹⁸³ Chapeau, P., « Le district pourra changer de peau », *Ouest-France*, 17 décembre 1999, pages Rennes, p. 9.

¹⁸⁴ *Ouest-France*, « Talensac refuse de rejoindre le District », *Ouest-France*, 20 décembre 1999, pages Rennes, p. 9. Ce référendum laisse des traces au sein du conseil municipal. La division de ce dernier sur la question intercommunale, conduit finalement à la démission de six des dix-huit conseillers municipaux, dont trois adjoints. Chapeau, P., « Talensac : les séquelles d'un vote », *Ouest-France*, 28 décembre 1999, pages Rennes, p. 11.

institutionnelle de la nouvelle communauté d'agglomération, officialisée par un arrêté préfectoral du 31 décembre 1999.

Cet épisode de Le Verger rejoint l'histoire optimisée de l'institution intercommunale. Il illustre la progression continue du périmètre de l'agglomération sans jamais permettre la perte d'un territoire « acquis ». L'îlot territorial est conservé contre vent politique et marée juridique. Il offre également l'occasion à Edmond Hervé de s'affirmer en mobilisant différents niveaux de ressources locales et nationales, ce que Solange Delafosse reconnaît : « Si nous sommes membre à part entière de la communauté d'agglomération, c'est grâce à la ténacité du président Edmond Hervé »¹⁸⁵. Plus généralement, le Président Maire de la ville centre a démontré sa capacité à maîtriser la définition du territoire de l'agglomération.

L'application de la Loi Chevènement dans l'agglomération rennaise est l'occasion d'un renforcement de l'existant sans pour autant mener à la formulation d'un nouveau projet fort. L'argumentaire est celui de la continuité plus que de la nouveauté. Toutefois, cette première phase de mise en œuvre de la Loi n'est que le début d'un processus qui s'avère être beaucoup plus long et complexe que prévu. La transition institutionnelle ne se termine donc pas au 1^{er} janvier 2000 lorsque Rennes Métropole est officiellement créée, mais perdure sur plusieurs années.

3 La transition institutionnelle vers Rennes Métropole

La création institutionnelle de Rennes Métropole s'inscrit pleinement dans le prolongement d'une longue histoire intercommunale. Le 1^{er} janvier 2000 ne constitue qu'une étape juridiquement nécessaire. Néanmoins insister sur la continuité ne doit pas conduire à évincer les changements existants. Ainsi, la Communauté d'agglomération marque un nouvel état de la coopération intermunicipale. Forte de son héritage, la jeune institution peut se confronter à de nouveaux défis. Ces derniers sont de deux ordres. Le premier concerne le domaine organisationnel et correspond à la mise en place d'un outil adéquat pour gérer les compétences acquises. Au-delà de l'ingénierie administrative, c'est ici la nature de la communauté d'agglomération qui est en jeu. Peut-elle rester campée sur une philosophie dite de « mission » alors même qu'elle est de plus en plus sollicitée sur le plan de la mise en œuvre ? Le second défi est davantage politique et interroge la structuration d'un pouvoir politique d'agglomération. Ces deux enjeux sont étroitement liés, tant dans leur contenu que dans leurs calendriers. Néanmoins,

¹⁸⁵ Déclaration de Solange Delafosse mairesse de Le Verger, cité dans Ouest-France, « Le Verger. Les nouveaux habitants aux vœux de la municipalité », *Ouest-France*, 21 janvier 2000, pages Rennes, p. 24.

pour des fins de présentation, on distinguera l'année 2000 comme celle de la création institutionnelle, où les choix organisationnels conduisent à définir l'appareillage au service de l'intérêt communautaire (3.1), de l'année 2001 durant laquelle les élections municipales servent de fonds baptismaux politiques à la communauté d'agglomération (3.2).

3.1 Les enjeux organisationnels

Les organisations intercommunales sont des administrations de mission et non de gestion. Cette distinction bien connue est largement reprise par Edmond Hervé dans plusieurs de ses interventions.

Dans les cinq ou six années qui viennent, notre communauté doit rester, à titre principal, une administration de mission, de projet. Il ne serait pas raisonnable que la gestion quotidienne prenne le pas sur celle-là¹⁸⁶.

Pour autant, le pouvoir incantatoire de cette distinction ne permet pas toujours de saisir les choix effectués dans le cas rennais. Si l'ingénierie organisationnelle est unanimement reconnue comme l'un des principaux défis de la nouvelle communauté d'agglomération, plusieurs visions s'affrontent pour son opérationnalisation. Dès l'automne 1999, plusieurs scénarii sont élaborés par les directions générales du district et de la ville centre. C'est Edmond Hervé, chef politique de ces deux entités qui tranche pour une solution médiane : la mise en commun de services (3.1.1). Mais une fois ce modèle adopté, la mise en fonctionnement de l'appareil fait apparaître de nouveaux enjeux (3.1.2).

3.1.1 Création et mise en commun de services

Parmi les défis à relever, plusieurs interlocuteurs mentionnent clairement l'ingénierie organisationnelle. Le développement des compétences et l'intégration politique intercommunale doivent trouver leur aboutissement dans une action publique menée par la communauté d'agglomération elle-même.

C'est une chose de prendre des décisions politiques, de choisir de prendre des compétences. Mais c'en est une autre de pouvoir assurer son exercice. C'est un autre moyen de développer l'intercommunalité que de confier ces compétences à ceux qui savent faire¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Edmond Hervé, discours lors de l'installation de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, le 4 mars 2000, p. 8.

¹⁸⁷ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

Il ne faut pas opposer administration de mission et administration de gestion. Les démarches sont imbriquées. On ne peut pas les séparer. On ne peut pas d'un côté mettre les besogneux et de l'autre la réflexion. Il faut toujours qu'il y ait interpénétration. C'est un modèle profitable intellectuellement et pratiquement. Il ne suffit pas de dessiner un projet mais il faut aussi le réaliser. Il faut donc tenir compte de ceux qui le réalisent et des contraintes qu'ils doivent gérer¹⁸⁸.

La question organisationnelle est largement évoquée dans le discours d'Edmond Hervé à l'occasion de l'installation de la communauté d'agglomération¹⁸⁹. Il insiste sur le développement nécessaire de l'outil de l'intercommunalité. Toutefois, il rappelle que l'administration communautaire est une administration de mission. Elle ne doit donc pas empiéter sur la gestion quotidienne qui reste du ressort des municipalités. Ce principe fondamental réaffirmé, l'acquisition de nouvelles compétences nécessite la dotation de moyens humains, matériels et d'expertise correspondants. Pour ce faire, trois voies sont explorées : la création de nouveaux services propres, la mise en place de services communs à travers un centre de ressources ainsi que la coopération technique avec d'autres institutions (agence d'urbanisme, offices HLM, collectivités territoriales, etc.)¹⁹⁰. Quelle que soit la méthode, les enjeux organisationnels font l'objet de négociations continues entre l'ancienne direction du district sous l'autorité de Maurice François et l'administration rennaise dont le directeur général est Michel Paves. L'unité politique constituée par le double mandat d'Edmond Hervé renforce les liens et les intérêts entre ces deux administrations.

Avec la prise en charge des nouvelles compétences, obligatoires et optionnelles, l'appareil administratif du district ne suffit plus à la tâche. Les besoins en ressources humaines, déjà existants sous l'ancien statut juridique, sont désormais criants. Le renforcement de l'intercommunalité exige l'étayage de son organisation. Dans ce processus, l'administration de la ville de Rennes occupe un rôle central. Non seulement il a fallu attendre 1991 pour que le district soit doté d'une direction générale autonome, mais par exemple, jusqu'en 1999, la communication intercommunale était assurée par les services rennais¹⁹¹. Les liens organisationnels entre la ville

¹⁸⁸ Entretien avec Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, le 6 mai 2003.

¹⁸⁹ Le texte est intégralement reproduit dans l'annexe.

¹⁹⁰ Edmond Hervé, Discours, Installation de la communauté d'agglomération de « Rennes Métropole », le 4 mars 2000, 10 p. La construction d'une administration communautaire fait partie des quatre axes identifiés pour la cohérence de la nouvelle communauté d'agglomération.

¹⁹¹ Ce n'est qu'en 1999 qu'une équipe de professionnels est constituée autour du nouveau directeur de service, Vincent Aubrée. Il est diplômé de l'école française des attachés de presse et a travaillé pour la communauté urbaine de Nancy et d'Alençon. Pierre Dechiffre, rédacteur en chef du *District Info*, cumule une expérience pour la presse quotidienne régionale ainsi que pour la ville du Havre. Marie-Laure Moreau rédactrice, au *District Info*, est diplômée de l'IEP de Lyon et du CUEJ de Strasbourg. Elle a également travaillé pour *Ouest-France* ainsi que pour le *Rennais*. Enfin, Daniel Delaveau, maire de Saint-Jacques-de-la-lande et vice-président chargé de la communication entre 1989 et 1995 a déjà été directeur du service de la communication de la ville de Rennes. Ainsi, même si le nombre

centre et l'instance intercommunale ont toujours été étroits, comme le rappelle le directeur général des services de Rennes :

Des compétences ont été transférées au fil du temps au district, puis à la métropole. C'est à l'occasion de ces transferts de compétences, qu'il y a eu des transferts de services par exemple le service économique. Lorsque l'économie a été transférée, il y a bien entendu eu plus de relations avec l'agglomération. Dans un autre domaine, pour les transports, il y avait déjà des relations entre Rennes et la société de transport. Cela s'est transformé en relation avec l'agglomération. L'intercommunalité a été vécue comme fonctionnant avec l'aide administrative de la ville. C'est sur la base des services de la ville qu'a vécu le district. C'est le modèle de l'administration de Rennes qui a servi de base au district. Le directeur général de l'agglomération, était quelqu'un de la ville¹⁹².

Avec le passage à la communauté d'agglomération et le renforcement de certaines de ses compétences, Rennes Métropole développe de nouveaux services administratifs et techniques qui résultent des transferts de la ville de Rennes. Les deux directions générales sont ainsi appelées à se rapprocher durant la transition institutionnelle afin d'organiser mais aussi de maîtriser ces transferts. Deux éléments favorisent cette collaboration. Premièrement, un certain nombre de fonctionnaires municipaux voient dans le développement des communautés d'agglomération un nouveau lieu de pouvoir à investir. Plus souple, le mode de management de ces dernières est à inventer, ce qui n'est plus exactement le cas de la ville de Rennes¹⁹³. Les conditions de travail au sein des institutions intercommunales offrent également plusieurs avantages : avec moins d'opérationnalité, elles engagent moins les directeurs de service dans les tâches de gestion de personnel¹⁹⁴. De plus, elles proposent aussi de bonnes perspectives de carrière.

d'intervenants reste réduit, il existe une nette professionnalisation de la communication intercommunale à Rennes. Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, op.cit, 71 p.

¹⁹² Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁹³ Plus généralement, le style de gestion de Rennes se caractérise, malgré une certaine « modernisation » au cours des années quatre-vingt, par l'importance des services municipaux en régie directe. Seules deux privatisations ont eu lieu depuis 1977 : celle d'un abattoir et d'un restaurant. Ce style s'oppose à celui d'Henri Fréville qui faisait davantage confiance au secteur privé pour mener à bien la modernisation de la ville. Ainsi, les socialistes ont hérité d'un style de gestion plus ouvert qu'ils ne l'auraient institué eux-mêmes. Fontaine, J., « Rennes : mandat électif et gestion du personnel », *Economie et humanisme*, n°305, 1989, pp. 57-66. Par ailleurs, l'équipe d'Edmond Hervé élue en 1977 offre un nouvel élan à l'appareil bureaucratique, grâce à la clarification des relations entre la municipalité et les syndicats, la délégation aux adjoints, les liens facilités entre adjoints et cadres, le lancement de politiques ambitieuses. Ces transformations nécessitent du temps pour que la bureaucratie rennaise « digère » les modifications de rôles, par exemple du secrétaire général, et l'insertion de nouveaux services (enseignement, développement culturel). Fontaine, J., « Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, vol. 4, n°3, 1986, pp. 27-62.

¹⁹⁴ La fin de l'année 1999 est marquée par un conflit de grande ampleur au sein de l'administration rennaise. Le personnel administratif réclame une revalorisation salariale et met à jour les irritants organisationnels. Even, V., « Vœux aux cadres : le conflit des communaux dans toutes les têtes. Les bonnes résolutions du maire », *Ouest-France*, 8-9 janvier, pages Rennes.

Un premier projet organisationnel est porté par le tandem Maurice François/Michel Paves. Les deux directeurs généraux ont élaboré un plan de fusion de services sur le modèle strasbourgeois¹⁹⁵. Il s'agissait de gérer la ville centre et l'agglomération à partir d'une même administration intégrée. Cette solution permettait aux deux directeurs de concilier leurs vues : renforcer les services de Rennes Métropole sans vider l'administration rennaise de ses forces vives. Mais elle reposait sur la capacité de ces deux hommes à conduire et assumer le projet. Or, le directeur général de la ville de Rennes prendra sa retraite en 2004. Finalement, ce premier scénario est abandonné par Edmond Hervé à la fin de l'automne 1999. Cette solution ne permettait pas de faire de la communauté d'agglomération une entité forte et autonome. Incorporée aux quatre mille fonctionnaires de Rennes, elle aurait peiné à assurer sa visibilité et sa légitimité.

Une série de gestes posés par Edmond Hervé dévoile un second scénario, par lequel l'agglomération se dote d'un outil au dessus des localismes, capable de porter une vision ambitieuse. La création d'une direction générale des services techniques (DGST) s'inscrit dans cette stratégie.

En janvier, la nomination du directeur général des services techniques (DGST) a été un peu une stupeur. Car si le poste n'était pas vraiment important en soi, en fait, il voulait surtout dire que la proposition de Paves n'avait pas été suivie par le maire. Donc, en fait, ce n'est pas la nomination d'un DGST en soi, mais surtout, ça voulait dire qu'on ne fusionnerait pas¹⁹⁶.

Outre l'abandon total du scénario fusionniste, ce geste rompt avec la tradition de « mission » de la structure intercommunale. Elle s'affirme désormais via des services opérationnels forts. Edmond Hervé nomme Christian Lepetit comme directeur général des services techniques en janvier 2000, plaçant un homme de Rennes dans la structure de Maurice François¹⁹⁷. Le Président applique à l'agglomération le modèle organisationnel de la ville de Rennes, où il a créé en 1977, une DGST. A travers l'autorité exécutive d'Edmond Hervé, la mise en place d'une telle direction technique et le choix de son titulaire marquent le virage qu'il souhaite faire prendre à

¹⁹⁵ Depuis 1972, la ville et la communauté urbaine de Strasbourg partagent une administration unique qui compte sept mille personnes au 1^{er} janvier 2002. Les employés de la CUS travaillent pour la ville, qui « rembourse » ensuite le coût de ces prestations à la CUS. C'est le seul exemple français d'une telle fusion de services.

¹⁹⁶ Entretien avec un cadre de Rennes, le 22 octobre 2002.

¹⁹⁷ Christian Lepetit est diplômé de l'INSA. Cet ingénieur du génie civil a commencé sa carrière en 1975 à la ville de Grenoble, puis a exercé au district de Montpellier. Après un détour par la SEMAEB, il intègre en 1990 la ville de Rennes comme directeur des infrastructures. Ces expériences municipale et intercommunale se complètent pour appréhender la question des services opérationnels de l'agglomération. Maurice François a quant à lui un profil initial d'administrateur. Sa carrière se déploie au fur et à mesure de l'acquisition de nouvelles compétences, qu'elles soient académiques avec l'obtention de deux DESS au début des années quatre-vingt, puis la validation de plusieurs cycles professionnels notamment dans le secteur managérial.

l'agglomération. Le processus de recrutement ne retient pas les candidatures extérieures, ce qui ne fait pas l'unanimité au sein des vice-présidents.

On lui avait fait des propositions de faire venir quelqu'un, nommé, une personne très précise, en lui disant : si tu fais venir celui-là, ok, parce qu'on savait que ce ne serait pas une direction générale des services techniques comme on ne voulait pas, c'est-à-dire qui rentrerait dans le sujet par les outils plutôt que de rentrer par les objectifs. (...) Et, cette personne lui a dit (...) oui, ce que vous demandez est faisable, ça prendra un mandat (...) Et cette personne lui a dit, je suis en fin de carrière, donc c'est un mandat. Si vous me dites c'est un mandat, je viens terminer ma carrière à Rennes. Edmond Hervé lui a dit non, c'est un an. Le candidat a dit c'est sans moi. Et du coup, Edmond Hervé a proposé le poste à un autre. Cette personne par sa culture, par sa formation, est davantage dans la logique outil, métier, DGST¹⁹⁸.

En avril suivant, le maire-président annonce le transfert pour le 1^{er} janvier 2003 des quatre services : voirie et ingénierie du trafic, droit des sols, foncier et études urbaines. Ces effectifs travaillent désormais à la fois pour l'ensemble des communes membres et pour la ville de Rennes. On se situe ici dans une logique d'économies d'échelle. Tout en reconnaissant l'importance de l'agglomération comme territoire pertinent d'action et de gestion, certaines critiques s'élèvent :

La voirie : c'est confié à l'agglo. Mais l'agglo n'a pas les moyens techniques d'entretenir la seule rue dont elle est responsable. Alors, on met en place des machines compliquées pour combler ces difficultés. Il faut établir des conventions entre la ville et Rennes Métropole, des conventions qui ne sont pas réciproques, qui sont compliquées, négociées. On va le faire parce que c'est absurde de créer à Rennes Métropole des services pour seulement une rue, alors qu'on a tout le savoir-faire à la ville de Rennes. Mais il y avait sans doute des moyens plus simples de gérer ça¹⁹⁹.

Ces imbroglios administratifs suscitent beaucoup d'insécurité chez les fonctionnaires, à la fois pour ceux qui « partent » et pour ceux qui « restent ». Les premiers ne sachant pas exactement quelles modalités de travail et de hiérarchie ils vont trouver, les seconds se questionnant sur l'avenir de leurs services municipaux amputés des missions de réflexion. D'autant plus que la crise financière de novembre 2002 retarde la mise en œuvre de ce projet²⁰⁰. Et malgré la

¹⁹⁸ Entretien Guy Juhier, maire de Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

¹⁹⁹ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

²⁰⁰ Cette crise est déclenchée par la mise en œuvre de l'article 44 de la loi de finances de 1999 supprimant la part salariale de la taxe professionnelle. Le 15 novembre 2002, Edmond Hervé déclare publiquement que l'application de cet article amputera de neuf millions les recettes de la communauté d'agglomération. Plus généralement, l'enjeu est celui de la stabilité de cette ressource financière pour toutes les nouvelles communautés. Finalement, les neuf millions sont tout de même versés à Rennes Métropole à la fin du mois de décembre. Mais cette insécurité financière conduit la direction à retarder les transferts de personnels. Plusieurs amendements sont déposés par les sénateurs qui permettent de revenir sur cette première disposition au cours du printemps 2003. La loi de finance 2003 rétablit la part salariale dans le calcul de la taxe professionnelle communautaire.

résolution de cette dernière, le transfert est retardé à juillet 2004, puis septembre 2004, voire même janvier 2005.

En rapatriant le service « études urbaines »²⁰¹, il ne s'agit plus de mutualiser l'offre de services, mais de développer une expertise intercommunale en amont, dont les services opérationnels des communes pourront bénéficier. Cette stratégie organisationnelle transforme les modes de travail au sein des municipalités. Les chaînes de compétences ne sont plus intégrées au sein de chaque administration communale, mais nécessitent la coordination entre les nouveaux services métropolitains en charge des études et les services municipaux opérationnels.

Tout ce qui est en amont, études pré-opérationnelles, études d'opportunité, études plus générales : tout ça s'en va à Rennes Métropole. Et la ville se recentre sur l'opérationnel. Rennes Métropole a une seule opération d'aménagement sur le territoire de Rennes. Par contre, toutes les études, permettaient avant de préparer ces opérations. Donc, dans notre chaîne d'opérations, on a tari en amont la source, en se privant de tout ce qui est études. On a une obligation de travailler, on ne pourra pas faire autrement avec les services transférés. Parce qu'il nous manque désormais cet « amont ». Les services transférés qui vont devoir prendre en charge des options non rennaises (...). Mais il n'empêche que les études, c'était l'aspect noble de l'aménagement, et on ne les a plus²⁰².

Tout au long des premières années de Rennes Métropole, d'autres conventions sont passées entre la ville et l'agglomération. Elles concernent notamment les relations publiques et les relations internationales. Ainsi, Rennes Métropole devient « l'usagère » de ces services municipaux²⁰³.

Outre la mise en commun des services, Rennes Métropole doit aussi revoir son organigramme interne. La création de la communauté d'agglomération est l'occasion d'un recrutement massif de personnel. Le district comprenait dix employés en 1990 puis quatre-vingt en 1996. L'organigramme cible est de cinq cents personnes pour 2005. Ces nouveaux effectifs occupent principalement des emplois d'exécution. En tant que communauté d'agglomération, Rennes Métropole, doit non seulement avoir les moyens d'élaborer des politiques plus intégrées et plus diverses, mais également de pouvoir les réaliser. La transition institutionnelle n'est pas seulement un enjeu de croissance, mais aussi de transformation. Le nouvel organigramme doit à la fois mettre en œuvre une partie des résolutions communautaires, offrir une gamme de services collectifs aux communes membres, le tout en assurant son autonomie.

²⁰¹ Ces transferts s'accompagnent pour partie d'un recrutement externe de personnel. Par exemple le service infrastructures de Rennes Métropole réunit désormais quarante personnes, dont vingt-trois sont issues de la ville, six travaillaient déjà au district et onze ont été recrutées.

²⁰² Entretien avec un cadre de Rennes, le 22 octobre 2002.

²⁰³ Ouest-France. « Ville-Rennes Métropole : transferts et prestations », *Ouest-France*, 10-11 janvier 2004, pages Rennes.

Parmi les nouvelles composantes de l'organigramme, la direction des affaires culturelles est créée en 2001. Cela se traduit par le recrutement d'un directeur chargé de la conception et de la mise en œuvre de la politique culturelle de la métropole.

On a embauché un directeur aux affaires culturelles. On est en train d'embaucher un chargé de mission, donc c'est un service qui se structure. Il est aussi important qu'il puisse aussi dialoguer avec les services culturels du conseil Général, de la Région et d'ailleurs. Alors, ça, ça se met en place. C'est important aussi vis-à-vis des élus, ces gens peuvent aller sur le terrain aussi répondre, accompagner et puis étayer les démarches locales avec leur technicité, leur savoir²⁰⁴.

Ce nouveau directeur de service est en fait l'ancien directeur de l'action culturelle de la ville de Rennes.

La transition institutionnelle s'est matérialisée dans l'affirmation d'un nouvel organigramme intercommunal. Ce dernier est fortement marqué par le modèle organisationnel de la ville centre. Les choix politiques d'Edmond Hervé sont complétés par des itinéraires professionnels individuels. Le système qui a fonctionné à l'échelon municipal doit désormais trouver sa propre cohérence intercommunale.

3.1.2 Les défis d'une administration hybride

La cohérence interne de l'administration communautaire dépendra largement de la ligne directrice qui sera donnée à l'organigramme. En conciliant des fonctions de mission et de gestion, Rennes Métropole est vouée à créer une forme organisationnelle hybride empruntant à la fois à l'ancien district et à la ville centre. De ces choix managériaux découlent en partie la nature des relations que l'institution entretiendra avec l'extérieur, particulièrement avec les administrations municipales.

Le rapport aux administrés est un enjeu majeur pour les institutions locales. Le district pouvait se contenter d'une politique de communication étant donné les faibles compétences pratiques qu'il détenait. Rennes Métropole s'impose depuis l'an 2000 comme un acteur central dans la gestion de l'agglomération. Les compétences stratégiques mais surtout des projets ambitieux, lui donnent une nouvelle visibilité, qui s'accompagne théoriquement d'une certaine imputabilité. Or, les élus des petites municipalités critiquent le peu de considération accordée aux citoyens par les techniciens et technocrates de l'agglomération. Contrairement à leurs collègues des communes

²⁰⁴ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton et vice-président délégué à la culture et à la communication, le 24 novembre 2001.

rurales, les fonctionnaires du district n'étaient pas en contact avec le public. Les fonctions de mission et d'études jusqu'alors exercées structuraient le travail intercommunal, offrant aux fonctionnaires une place centrale. Avec le passage en communauté d'agglomération, les fonctionnaires sont davantage appelés à agir comme des interlocuteurs réguliers de la société civile. Ainsi, participant au défi de la structuration interne, l'organisation doit créer un mode de fonctionnement adéquat à sa position dans le maillage institutionnel. Par exemple, les services opérationnels rendent nécessaire une réflexion sur la proximité de l'appareil intercommunal.

Rennes Métropole – tout en étant un établissement public par nature spécialisé, et quoique son conseil soit élu au second degré- doit s'efforcer d'investir dans la proximité pour être au plus près de la population. La nouvelle politique de collecte des ordures ménagères ne peut être conduite à bien, tout comme la politique de transport, de communication – pour ne prendre que ces exemples- que si nous jouons pleinement cette proximité. Dans le respect, bien sûr, des élus municipaux et des administrations communales²⁰⁵.

Le transfert de services entre la ville centre et l'agglomération fait de Rennes Métropole la dépositaire d'une expertise municipale jugée efficace. A elle de se l'approprier, pour la rendre accessible à l'ensemble des municipalités membres. En devenant maître d'œuvre, la communauté d'agglomération est désormais imputable devant les élus et les citoyens. Selon certains fonctionnaires municipaux, cela doit conduire les agents de Rennes Métropole à se « municipaliser », c'est-à-dire (re)trouver les méthodes de communication avec les habitants des territoires sur lesquels ils agissent. Toutefois dans la pratique, ce sont encore les agents communaux qui restent en première ligne.

Par exemple : les ordures ménagères. Les agents municipaux avaient un rôle important, d'aide, de conseil, d'accueil. La gestion des déchets a été confiée à Rennes Métropole. Qui elle-même l'a confiée à une entreprise privée. Mais aujourd'hui, Rennes Métropole nous demande (à nous les communes) que soient présents nos agents, pour faire des réparations mineures, pour assurer le quotidien. On a dit aux communes : « ce n'est plus à vous de vous occuper de ça », alors, pourquoi devraient-elles tout de même s'impliquer dans le quotidien ?²⁰⁶

Le partage des compétences entre les deux échelons ne semble pas satisfaire les fonctionnaires municipaux. La distinction entre les fonctions de mission et de gestion, et surtout leur articulation constitue la pierre angulaire de la cohérence et de l'efficacité de cet appareillage institutionnel à deux niveaux.

²⁰⁵ Edmond Hervé, Discours à l'occasion des vœux de Rennes Métropole, Orgères, le 17 janvier 2003, p. 2/7.

²⁰⁶ Entretien avec un cadre de Chantepie, le 25 octobre 2002.

3.2 Les enjeux politiques

La mise en place de Rennes Métropole ne se traduit pas seulement par des effets organisationnels. L'équipe politique en place, menée par Edmond Hervé et ses vice-présidents, gère fermement et à une cadence soutenue cette transition institutionnelle. Le calendrier électoral offre à la communauté d'agglomération un baptême politique. Après l'installation officielle du 4 mars 2000, le scrutin municipal de mars 2001 sert d'installation politique. Afin de présenter cette composante politique on reviendra sur les principes de fonctionnement interne de Rennes Métropole (3.2.1) avant d'évoquer l'usage fait de cette dernière durant la campagne électorale (3.2.2).

3.2.1 Principes d'organisation politique

Le district, puis la communauté d'agglomération sont organisés sur le modèle municipal. On y trouve un conseil et un organe exécutif. Le président s'entoure d'une série de vice-présidents jouant le rôle des adjoints. Comme sur le modèle de la ville de Rennes, ces délégations sectorielles sont relativement autonomes par rapport au président. De plus, on y trouve une savante répartition des tendances politiques permettant ainsi de récompenser les fidèles et neutraliser les opposants. Il existe, en dehors des instances politiques légales, des lieux et des pratiques vouées à la production du consensus politique, réelle règle du fonctionnement de l'intercommunalité rennaise.

Une fois les agrandissements territoriaux pris en compte, l'assemblée communautaire comptait au 1^{er} janvier 2000, cent un représentants²⁰⁷. Les délégués sont élus par leur conseil municipal à la majorité absolue et pour la durée du mandat communal. Seuls les maires de Bruz et de l'Hermitage sont absents du conseil d'agglomération. Les trente-quatre autres maires y sont délégués. Le conseil fonctionne sur le modèle municipal et se réunit publiquement une fois par mois. Son pouvoir est juridiquement décisionnel. Cette instance vote et adopte les compétences, les budgets, élit les membres du bureau. Toutefois, comme dans les communes, ce conseil s'apparente largement à une chambre d'enregistrement, d'où un absentéisme important durant les séances dont témoigne Jacques Rolland, vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche :

C'est tout le problème de l'assemblée communautaire qui manque de suffrage universel. Il faut bien avouer que personne n'est là élu sur un programme d'agglomération. Il n'y a

²⁰⁷ Les principes de répartition sont les suivants : un délégué par commune de moins de 2 500 habitants, deux pour les communes de 2 500 à 10 000 habitants, et enfin trois délégués pour les communes de plus de 10 000 habitants. Cf. annexe représentation municipale à l'assemblée communautaire.

qu'à remarquer le taux d'absentéisme. C'est remarquable. Il faut en général trente minutes pour atteindre le quorum. Les trois quart des Rennais ne viennent pas. Moi j'y vais parce que je suis intéressé. Mais on est souvent moins de dix sur les quarante-cinq sièges qu'on a. L'opposition ne vient plus. Ils ont compris que ce n'était pas la tribune où il fallait intervenir. Comme Ouest-France fait un suivi très limité, ça n'aide pas. Par exemple, moi, j'ai fait une déclaration importante au dernier conseil, mais les journalistes étaient déjà partis. C'est une sorte de cercle vicieux²⁰⁸.

Son témoignage est corroboré par la presse locale :

Il aurait manqué un élu et le conseil de communauté d'agglomération Rennes Métropole n'aurait pas pu débiter vendredi soir. Le quorum était juste atteint quand les conseillers ont attaqué avec un certain retard l'ordre du jour qui comportait trente questions. C'est dire si cette réunion avait déclenché un vif intérêt. Elle sentait plutôt la fin de mandature. La séance elle-même, expéditive a confirmé cette impression (...) Jean-Michel Boucheron est arrivé à la fumée des cierges, à 21h30, alors qu'Edmond Hervé venait de lever la séance²⁰⁹.

Afin de faciliter le travail, des commissions thématiques ont été mises en place. Placées sous l'autorité des délégués officiels, elles sont ouvertes à tous les conseillers communautaires. Ces derniers disposent d'une voix délibérante. Assistent également aux commissions thématiques, le directeur général des services ainsi que les représentants des services concernés par les ordres du jour. Cette présence permet aux commissions d'être les réelles instances d'initiative et de préparation politico-administrative des décisions. Jusqu'en 2001, il existait treize commissions. Ce nombre élevé a permis d'associer un maximum d'élus.

Ça a permis de souder à un moment donné, d'associer très largement, parce que les commissions étaient, elles restent d'ailleurs, ouvertes pas simplement aux conseillers communautaires mais à l'ensemble des conseillers des communes. Ça a permis d'associer de faire prendre conscience du fait d'agglomération à beaucoup.²¹⁰

De plus, ces commissions accueillent 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. L'affluence est généralement plus importante au début des mandats et varie selon l'ordre du jour de chaque commission.

Dans ma commission il y en a en moyenne une vingtaine. Une fois, (...) il y avait là trente personnes. Je me demandais bien pourquoi. Finalement, j'ai compris plus tard avec

²⁰⁸ Entretien avec Jacques Rolland, conseiller municipal de Rennes (Rouge et vert/UDB), et vice-président de Rennes Métropole délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, le 1^{er} avril 2004. Il a également été adjoint à la vie universitaire entre 1995 à 2001.

²⁰⁹ Chopin, E., « Agglo : un conseil de fin de mandat », *Ouest-France*, le 29 janvier 2001, page Rennes, p.12

²¹⁰ Entretien avec Daniel Delaveau, maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, vice-président délégué aux déplacements et aux transports, le 29 novembre 2001.

l'ordre du jour. Il y avait plusieurs conseillers municipaux du secteur nord-ouest qui était là pour l'autre section de la commission, où on discutait de l'extension du grand magasin Cora²¹¹.

Mais sans délégation officielle de leur maire, les conseillers municipaux ne peuvent intégrer les groupes de travail des commissions, là où se construisent les propositions et les décisions. Maurice Lelièvre, vice-président délégué à l'habitat est assez critique vis-à-vis de cette ouverture en demi-teinte :

Je trouve que les conseillers municipaux qui viennent travailler dans les commissions, seraient mieux dans des groupes de travail, structurés, organisés, si possible dans des structures organisées par secteur, ça serait encore mieux. (...) l'autre jour je participais à une réunion de commission où on avait à préparer les décisions à présenter devant le conseil de métropole le soir, du coup, ça a été une chambre d'enregistrement. Les gens ont pris des décisions sur des choses qu'ils ne connaissaient pas. On ne leur a pas expliqué, on n'aurait pas pu débattre. On peut expliquer, mais il n'y a pas de débat dans ce lieu. Sur trois groupes de travail comme ça qui ont chacun leurs délibérations à proposer, il faut que les délibérations soient vues en commission. C'est obligatoire, c'est le règlement intérieur qui nous oblige, pour que ça puisse passer au conseil de Rennes Métropole. Si on continue comme ça, les gens ne vont plus venir. Ce n'est pas drôle, il n'y a pas de débats, c'est juste de l'information descendante comme ça. Alors, ils disent oui comme ça, d'abord parce qu'ils n'ont pas le choix (rire). Donc, ça, ce n'est pas très bon. On va reprendre ça je crois, il faut qu'on intéresse les gens²¹².

Le passage en communauté d'agglomération a été l'occasion de repenser la concordance entre les découpages politiques, en commission, et administratifs, en service²¹³. Les élections municipales de 2001 ont permis de refonder cette organisation en sept commissions²¹⁴. La transversalité est annoncée par les vice-présidents de commission :

On souhaite (...) passer à une phase supérieure, plus efficace, plus forte aussi. Et redonner plus de cohérence. Si je prend la question des transports, il y avait une commission transport, une commission infrastructure... bon du fait de la logique de la loi SRU on n'est plus une commission transports, mais déplacements, c'est donc intégrer l'ensemble des données. Et cette vision est un élément pour moi extrêmement important. C'est vrai par rapport à d'autres commissions. Alors, il peut y avoir des groupes de travail et des sous-commissions ponctuelles sur tel ou tel dossier. Mais, ça participe à la

²¹¹ Entretien avec Jacques Rolland, conseiller municipal de Rennes (Rouge et vert/UDB), et vice-président de Rennes Métropole délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, le 1^{er} avril 2004.

²¹² Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint de Thorigné-Fouillard, vice-président à l'habitat et à la politique de la ville, le 28 juin 2001.

²¹³ Cf. Annexe « Organigramme de Rennes Métropole ».

²¹⁴ Les sept commissions sont : 1) Prospective, aménagement du territoire, Environnement et maîtrise foncière, 2) Déplacements, transports collectifs, voiries et infrastructures, 3) Développement économique, enseignement supérieur et aménagement économique, 4) Habitat et politique de la ville, 5) Animation, culture et sport, 6) élimination et valorisation des déchets. Les Finances et l'administration générale fait l'objet d'une délégation spéciale.

cohérence : ne pas sectoriser de manière verticale mais donner une approche avec plus de transversalité²¹⁵.

Elle est toutefois nuancée au sein même des commissions où les délégations cohabitent davantage qu'elles n'interagissent :

Si vous regardez la commission, c'est une juxtaposition de thèmes. Si on regarde l'ordre du jour de la dernière réunion : il y a mes affaires, après, commerce, tourisme. Ça n'a rien à voir. C'est l'organigramme administratif qui a inspiré le regroupement des commissions²¹⁶.

Cette distinction illustre la hiérarchie existant au sein des vice-présidents. Le tableau 5 permet de distinguer les trois strates : la première est constituée des vice-présidents de chacune des commission, la seconde regroupe les vice-présidents à délégation spécifique, enfin la dernière réunit les vice-présidents « auprès de la commission » c'est-à-dire sans mandat prédéterminé.

Tableau 5 : Composition du Bureau du conseil de Rennes Métropole

COMMISSION PROSPECTIVE, AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, ENVIRONNEMENT, MAITRISE FONCIERE		
Philippe Tourtelier	Vice-président délégué à la prospective et à l'aménagement du territoire	Député-maire de La Chapelle-des-Fougeretz
Philippe Bonnin	Vice-président délégué aux réserves foncières	Maire de Chartres-de-Bretagne
Joël Bouvet	Vice-président délégué aux secteurs	Maire de Brécé
Jean-Yves Chapuis	Vice-président délégué aux formes urbaines	Conseiller municipal à Rennes
Martial Gabillard	Vice-président délégué aux technologies de l'information et de la communication	Conseiller municipal à Rennes
Bernard Poirier	Vice-président délégué à l'environnement	Maire de Mordelles
Jean-Gilles Berthommier	Vice-président délégué auprès de la commission	Maire de Saint-Erblon
COMMISSION DEPLACEMENTS, TRANSPORTS COLLECTIFS, VOIRIES, INFRASTRUCTURES		
Daniel Delaveau	Vice-président délégué aux déplacements et aux transports	Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande
Nicole Gargam	Vice-présidente déléguée aux infrastructures et à la voirie	Conseillère à Rennes
Catherine Joly	Vice-présidente déléguée aux déplacements alternatifs	Conseillère municipale à Rennes
Joseph Roze	Vice-président délégué auprès de la commission	Maire de Cesson-Sévigné
COMMISSION DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, AMENAGEMENT ECONOMIQUE		
Pierrick Massiot	Vice-président délégué au développement économique	Premier adjoint à Rennes
Gwénaële Hamont	Vice-présidente déléguée au partenariat économique	Conseillère municipale à Rennes

²¹⁵ Entretien avec Daniel Delaveau, maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, vice-président délégué aux déplacements et aux transports, le 29 novembre 2001.

²¹⁶ Entretien avec Jacques Rolland, adjoint au maire de Rennes, vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, le 1^{er} avril 2004.

Benoît Leray	Vice-président délégué à l'aménagement opérationnel	Huitième adjoint à Chantepie, chargé de l'urbanisme, l'environnement et de l'action économique
Honoré Puil	Vice-président délégué au commerce, à l'artisanat et au tourisme	Conseiller municipal à Rennes
Jacques Rolland	Vice-président délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche	Conseiller municipal à Rennes
Yves Lambert	Vice-président délégué auprès de la commission	Conseiller municipal à Bruz
COMMISSION HABITAT ET POLITIQUE DE LA VILLE		
Maurice Lelièvre	Vice-président délégué à l'habitat et à la politique de la ville	Deuxième adjoint à Thorigné-Fouillard
Anne Codelfy	Vice-présidente déléguée à la politique de la ville	Conseillère municipale à Rennes
Laurence Duffaud	Vice-présidente déléguée à l'initiative des jeunes	Conseillère municipale à Rennes
Mireille Massot	Vice-présidente déléguée à l'insertion	Conseillère municipale à Rennes
Juliette Soulabaille	Vice-présidente déléguée aux populations spécifiques	Maire de Corps-Nuds
Jean-Yves Guyot	Vice-président délégué auprès de la commission	Troisième adjoint à Saint-Grégoire, chargé des relations avec Rennes Métropole, des affaires économiques et de la communication
COMMISSION ANIMATION, CULTURE ET SPORT		
Michel Gautier	Vice-président délégué à la culture et à la communication	Maire de Betton
Alain Coquart	Vice-président délégué à la lecture publique	Conseiller municipal à Rennes
Paul Kerdraon	Vice-président délégué auprès de la commission	Maire de Pacé
COMMISSION ELIMINATION ET VALORISATION DES DECHETS		
Guy Frasin	Vice-président délégué à l'élimination et valorisation des déchets	Conseiller municipal à L'Hermitage
Jean-Louis Merrien	Vice-président délégué aux collectes sélectives	Conseiller municipal à Rennes

Inspiré de : Rennes Métropole, Rapport d'activité 2002, Rennes Métropole, 2002, pp.8-9.

Cette hiérarchisation correspond à un partage politique des vice-présidences²¹⁷. Alors que les deux premiers groupes sont issus d'une majorité de « gauche plurielle », le troisième est constitué de représentants de l'opposition. Ils n'ont d'ailleurs guère de pouvoir d'initiation bien qu'ils participent aux votes. Toutefois, leur présence permet de les neutraliser au sein même des instances où se fabriquent les décisions, court-circuitant ainsi l'essentiel des oppositions en séance plénière du conseil. Cette stratification de l'exécutif intercommunal renforce le poids des

²¹⁷ Cette logique de distribution est spécifiée dans le chapitre 5. Jean-Marc Offner a déjà montré que la force du dossier « plan de déplacement urbain » est liée à celui qui le porte. Il fait la distinction entre des porteurs de dossier issus de la ville centre, qui sont souvent peu motivés et peu crédibles pour prendre en charge les déplacements, et les élus des municipalités périphériques qui manquent en général de poids politique pour imposer leurs dossiers. Offner, J.-M., *L'élaboration des plans de déplacement urbains de la loi sur l'air*, Synthèse de recherche sur l'Observation des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains, 2003, 25 p.

six vice-présidents qui constituent, avec le Président, la véritable armature politique de Rennes Métropole.

Je rencontre les vice-présidents, on se voit régulièrement, un peu comme un bureau d'adjoints. On se voit comme ça, et on fait le tour des nouvelles questions, et des problèmes à régler immédiatement. Oui, c'est une formule récente. Le but c'est de mieux partager les choses, de se mettre au courant en temps réel, avec des rencontres tous les quinze jours²¹⁸.

Au point de vue juridique, le Bureau de la Communauté d'agglomération, composé des trente vice-présidents et du président, se prononce sur tous les projets de délibération élaborés par les commissions. Ce quitus est nécessaire pour être inscrits à l'ordre du jour du Conseil. Le Bureau exerce un pouvoir d'arbitrage entre les dossiers. Il peut éventuellement acquérir un pouvoir de décision par délégation du Conseil.

En marge des commissions, il existe à Rennes Métropole une Conférence des maires. Elle est réunie par le président sur des sujets nécessitant concertation. Il s'agit d'un des dispositifs permettant à Edmond Hervé de construire le consensus autour des projets. A l'abri des regards, c'est là que se constitue l'unanimité, moteur de l'intercommunalité. Gilles Pinson présente ce type d'instances dans les cas rennais et nantais. Selon lui, les élus avouent « mimer » la défense des intérêts municipaux alors qu'ils reconnaissent l'inexorabilité de l'intégration intercommunale à laquelle ils participent dans de telles instances fermées²¹⁹. Plus généralement, la conférence des maires est le symbole de la place primordiale réservée aux maires dans le système intercommunal français²²⁰. C'est une étape obligée de toutes les décisions importantes, comme le choix des compétences et des critères de l'intérêt communautaire.

L'activité politique à l'échelon intercommunal est d'une nature spécifique. Pratiquée par des élus locaux, elle reste largement confidentielle pour ceux qui n'y sont pas personnellement impliqués. De plus, libérés du regard sanction-caution du citoyen, les élus ont l'occasion de se détacher de la gestion quotidienne municipale. S'ils apprécient cette marge d'action, ils semblent être mal à l'aise à s'émanciper de leur légitimité de proximité :

L'intérêt c'est quand même de garder cette culture locale pour pouvoir avoir un raisonnement approprié là-haut, ne pas se laisser entraîner par des sirènes, là-haut dans

²¹⁸ Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint de Thorigné-Fouillard, vice-président à l'habitat et à la politique de la ville, le 28 juin 2001.

²¹⁹ Pinson, G., « 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.

²²⁰ Dormois, R., « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Le Saout, R., Madoré, F., dir., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp. 145-158. Le rôle des maires est développé dans le chapitre 5.

*un univers où vous êtes beaucoup moins embêté que dans une collectivité locale. Parce que comme vous n'avez pas de contact avec le citoyen, enfin très peu, (...) Mais on fait plus de la politique que dans une collectivité locale. Parce que c'est plus le niveau de la stratégie, et puis c'est sans arrêt en mouvement. Il faut toujours anticiper. Il faut toujours faire de la prospective. Ça c'est intéressant*²²¹.

La pratique institutionnelle de Rennes Métropole est marquée par le calendrier électoral municipal. Les élus sont pressés de rendre la communauté d'agglomération pleinement opérationnelle, afin que les dossiers intercommunaux n'interfèrent pas avec la campagne électorale²²².

3.2.2 Objectivation de l'agglomération au cours de la campagne électorale municipale

La transformation du district en communauté d'agglomération ne fait pas, à proprement parler, partie des enjeux électoraux municipaux, puisqu'elle est réalisée depuis plus d'un an. Le scrutin local a par contre un impact potentiel sur Rennes Métropole. Les résultats cumulatifs des trente-six communes membres peuvent transformer la dynamique politique intercommunale et le fonctionnement de cette nouvelle institution. Dans la pratique, la stabilité municipale renforce plutôt l'équipe en place. Outre ce résultat, on assiste au cours de la campagne de 2001 à la multiplication des références faites à Rennes Métropole dans les discours et les débats entre candidats²²³. Plusieurs usages de la référence intercommunale se distinguent, même s'ils sont parfois mobilisés par les mêmes locuteurs. L'agglomération est tour à tour évoquée comme un territoire de référence, comme un partenaire de l'action publique des communes, ou bien encore comme une scène de l'action politique.

Rennes Métropole est évoquée comme un territoire de référence, dans lequel les communes peuvent être situées, comparées les unes aux autres. Ce groupe témoin que forme alors Rennes Métropole permet de valoriser une situation municipale pour un maire sortant : « Les ressources

²²¹ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton et vice-président délégué à la culture et à la communication, le 24 novembre 2001.

²²² Par exemple le dossier de la collecte des déchets doit être, selon la loi Chevènement, réglé à la date butoir du 15 octobre 2001. Les élus s'y attellent dès le début de l'année 2000 afin que ce soit réglé avant la fin de l'année. Ouest-France, « Petit conseil, avant l'installation officielle du 4 mars. Agglo : réflexion sur les déchets », *Ouest-France*, 18 février, page Rennes.

²²³ Ce constat est réalisé à partir d'une analyse des articles publiés dans *Ouest-France* sous la mention « le journal des municipales » ou « campagne éclair » ainsi que dans les interviews des principaux candidats entre décembre 2000 et le premier tour des élections. Sur cette période soixante et un articles mentionnant Rennes Métropole ont été recensés.

fiscales ont augmenté de façon croissante. Sur les trente-six communes de l'agglomération, Acigné se situe au dessus de la moyenne »²²⁴, ou simplement pour un candidat : « L'effort fiscal supporté par les chartrains reste, juste après Cesson, le moins élevé de Rennes Métropole »²²⁵. La comparaison n'est pas seulement utilisée pour vanter la qualité d'une gestion ou d'une situation de fait. Elle peut aussi être mobilisée pour souligner certains points négatifs : « Gagnerons-nous le concours du centre-bourg le plus laid, le plus dangereux et le moins fonctionnel de l'agglomération rennaise ? ».²²⁶

Le territoire intercommunal offre ainsi un outil efficace dans la promotion comme dans la dénonciation des situations locales. Il est également porteur d'ambiguïté. Echelon englobant, il concurrence la légitimité municipale fondée sur l'identité communale. L'agglomération devient alors un cadre dans lequel il est nécessaire de se situer et de se revendiquer comme une entité spécifique. Ceci conduit plusieurs candidats à aborder le registre identitaire seul : « Renforcer l'identité de Saint-Gilles au sein de l'intercommunalité »²²⁷, ou multiple : « A l'intérieur de Rennes Métropole et en tant que commune singulière »²²⁸.

Quantitativement plus importante, la référence à Rennes Métropole comme partenaire de l'action politique, recouvre deux thématiques distinctes. La première met en scène l'intercommunalité comme le cadre dans lequel la commune développe sa propre politique. La seconde souligne les domaines et types d'action précis attendus de la communauté d'agglomération.

Dans leurs programmes électoraux, les candidats organisent leurs propositions autour de quelques axes principaux. Lors des présentations succinctes de ces derniers, Rennes Métropole se trouve généralement réduit à l'état de partenaire abstrait. Ces axes liminaires se résument ainsi :

²²⁴ Déclaration de Guy Jouhier, maire sortant d'Acigné. *Ouest-France*, « Le maire Guy Jouhier brigue un troisième mandat », *Ouest-France*, le 30-31 décembre 2000- 1^{er} janvier 2001, page Rennes Métropole, p. 17.

²²⁵ Déclaration de Jean-Pierre Dargorn, candidat à la mairie de Chartres-de-Bretagne. *Ouest-France*, « Trois questions aux candidats », *Ouest-France*, le 6 mars 2001, pages Rennes Métropole, p. 20.

²²⁶ Déclaration de Didier Hollier-Larousse, tête de liste de l'opposition « Vern autrement » à Vern-sur-Seiche. *Ouest-France*, « Les deux têtes de liste déclinent leurs projets », *Ouest-France*, le 8 mars 2001, pages Rennes Métropole, p. 20.

²²⁷ Déclaration de Jean-Michel Busnel, tête de liste de l'équipe sortante de St Gilles. *Ouest-France*, « Jean-Michel Busnel présente sa liste », *Ouest-France*, le 28 février 2001, page Rennes Métropole, p. 22.

²²⁸ Déclaration de Christian Druard, tête de liste de l'équipe sortante « La différence » de St Erblon. *Ouest-France*, « Le journal des municipales, Christian Druard conduira « La différence » », *Ouest-France*, le 22 janvier 2001, page Rennes Métropole, p. 19.

« L'aménagement de la commune en lien avec la communauté d'agglomération »²²⁹ ou bien encore « Renforcer la coopération avec Rennes Métropole »²³⁰.

Pour autant, certains ténors de Rennes Métropole n'hésitent pas à évoquer les domaines d'interventions intercommunaux : « Rennes Métropole c'est aussi la facilité des transports avec trente rotations par jour Rennes-Acigné, les déchets, les aides au logement »²³¹ ou encore : « En concertation avec Rennes Métropole nous devons mener une politique de logement social et assurer géographiquement sur la commune la mixité sociale »²³².

La politique intercommunale est également convoquée par les candidats municipaux pour participer à la régulation de leur propre territoire.

*Rennes Métropole peut et doit arrêter l'extension des surfaces imperméables, la concentration de zones industrielles et commerciales, des parkings géants et des échangeurs routiers.*²³³

*Un engagement dans l'action de Rennes Métropole en initiant des propositions en vue de dynamiser l'ouest de Rennes.*²³⁴

Mais les références précises à des projets concrets restent rares et c'est sur le plan politique que la communauté semble offrir une plateforme féconde pour les candidats.

La campagne électorale fait parfaitement apparaître la manière dont l'intercommunalité est devenue l'une des tâches normalisées de l'activité de l' élu local, sur le mode du cumul des mandats.

*A quarante-huit ans, je me sens en pleine forme pour mener à bien le travail engagé sur la commune, mais aussi pour apporter ma contribution à Rennes Métropole et au département.*²³⁵

²²⁹ Déclaration de Gérard Pourchet, maire sortant du Rheu. Ouest-France, « Le journal des municipales, Gérard Pourchet brigue un second mandat », *Ouest-France*, le 17 janvier 2001, Page Rennes Métropole, p. 17.

²³⁰ Déclaration de Solange Delafosse, maire sortant de Le Verger. Ouest-France, « Avec Solange Delafosse, un projet, une équipe », *Ouest-France*, le 27 février 2001, pages Rennes Métropole, p.19.

²³¹ Déclaration de Guy Juhier, maire sortant de Acigné. Ouest-France, « Le maire Guy Juhier brigue un troisième mandat », *Ouest-France*, le 30-31 décembre 2000- 1^{er} janvier 2001, pages Rennes Métropole, p.17.

²³² Déclaration de Jean-Claude Le Breton tête de la liste « Nouvel élan pour Vézin » de Vézin-le-Coquet. Ouest-France, « Politique du logement : les projets des candidats », *Ouest-France*, le 6 mars 2001, page Rennes Métropole, p. 22.

²³³ Déclaration de Françoise Bagnaud, tête de liste de « Tous Ensemble à Gauche à Rennes ». Ouest-France, « Environnement : alerter l'écocitoyen », *Ouest-France*, page Rennes, p. 13.

²³⁴ Déclaration de Joël Cassin, maire sortant de Vezin-le-Coquet Ouest-France, « Joël Cassin présente sa liste », *Ouest-France*, le 21 février 2001, pages Rennes Métropole, p. 21.

²³⁵ Déclaration de Daniel Delaveau, maire sortant de Saint-Jacques-de-la-Lande, vice-président délégué aux déplacements et aux transports. Ouest-France « Daniel Delaveau à la tête d'une liste renouvelée », *Ouest-France*, Le 20-21 janvier 2001, pages Rennes Métropole, p. 27.

Les communistes de Chantepie s'accordent également sur cette dimension :

*Nous serons par ailleurs très attentifs aux évolutions de l'intercommunalité de l'agglomération rennaise. En effet, il sera nécessaire de conserver un juste équilibre entre les divers niveaux de gestion, pour concilier cohérence des politiques à l'échelle de Rennes Métropole et besoin de proximité*²³⁶.

De manière tout aussi explicite, Martial Gabillard, élu en 1977 avec Edmond Hervé déclare avoir hésité à se représenter une nouvelle fois. Il a finalement accepté, se dégageant des responsabilités municipales pour se consacrer à Rennes Métropole ainsi qu'au Conseil général²³⁷. En dédoublant la scène politique locale, l'agglomération offre une alternative pour gérer les carrières.

L'intercommunalité est le lieu de la représentation des intérêts municipaux. Les candidats l'affirment haut et fort.

*Alors que la communauté d'agglomération intervient de plus en plus dans la vie des municipalités qui adhèrent, il est primordial que l'identité de Betton soit respectée sans arrière-pensée politicienne. Notre priorité sera donc de préserver l'équilibre entre les contraintes de Rennes Métropole et les aspirations des Bettonnaises et des Bettonnais.*²³⁸

*Inscrire Vézin dans l'enjeu de Rennes Métropole, rendre visible leur action et en tirer partie pour les habitants.*²³⁹

*Nous représenterons Bruz à Rennes Métropole avec la ferme volonté de défendre les intérêts de notre ville au sein de l'agglomération.*²⁴⁰

Les journalistes de *Ouest-France* développent quant à eux, un autre usage de la référence intercommunale. Rennes Métropole leur sert à spécifier la couleur politique du candidat.

*Les candidats ont choisi de représenter des valeurs de gauche même si aucun d'entre eux ne revendique une appartenance à un parti politique. Ils se situent résolument dans le camp de la majorité des communes qui construisent Rennes Métropole.*²⁴¹

²³⁶ Déclaration conjointe de Roselyne Thomelin-Rebuffle et Michel Pouplard. *Ouest-France* « Des communistes avec Michel Loret », *Ouest-France*, le 20 février 2001, pages Rennes Métropole, p. 18.

²³⁷ *Ouest-France*, « Campagne éclair », *Ouest-France*, le 10 janvier 2001, page Rennes, p.11. Martial Gabillard est vice-président délégué aux technologies de l'information et de la communication.

²³⁸ Déclaration de Evelyn Le Seguillon, candidate de droite à Betton. *Ouest-France*, « Les deux têtes de liste s'expriment », *Ouest-France*, le 8 mars 2001, pages Rennes Métropole, p. 24. Cette déclaration permet à la candidate de s'opposer clairement au maire sortant, Michel Gautier, vice-président délégué à la culture, qui fait partie des proches d'Edmond Hervé à la tête de Rennes Métropole.

²³⁹ Déclaration de Joël Cassin, candidat à Vézin-Le-Coquet. *Ouest-France*, « Joël Cassin : Tête de liste de VEA », *Ouest-France*, le 29 décembre 2000, pages Rennes Métropole, p. 19

²⁴⁰ Déclaration de Marie-Agnès Lorandel, candidate à Bruz. *Ouest-France*, « Quelle intercommunalité ? Réponse de 3 listes », *Ouest-France*, Le 7 mars 2001, pages Rennes Métropole, p. 22.

²⁴¹ *Ouest-France*, « Chevaigné 2001 : avenir et démocratie avec Gilles Nicolas », *Ouest-France*, Le 10-11 février 2001, pages Rennes Métropole, p. 25.

*Philippe Rouault annonce une liste ouverte allant au-delà des clivages politiques mais lui se positionne dans l'opposition au sein de la communauté d'agglomération.*²⁴²

Il s'agit là d'un signe de la politisation croissante de l'instance communautaire.

La multiplication des références faites à l'échelon intercommunal est le signe d'une certaine objectivation de Rennes Métropole, au moins comme lieu de représentation des intérêts municipaux. Néanmoins, plusieurs dossiers intercommunaux concrets sont débattus en termes municipaux. Edmond Hervé et son adversaire, Loïc Le Brun, débattent du nouvel équipement culturel pourtant déjà reconnu d'intérêt communautaire. Il en est de même pour la charte d'urbanisme ou encore le technopôle Rennes-Atalante. L'action intercommunale est ainsi réappropriée dans des discours locaux, brouillant un peu plus les relations d'imputabilité.

Conclusion

Emmanuel Négrier constate la faiblesse des innovations accompagnant la mise en œuvre de la loi Chevènement²⁴³. La permanence et la continuité semblent être les facteurs favorables à la création des communautés d'agglomération. Cette leçon s'applique particulièrement bien dans le cas rennais. La mise en place de Rennes Métropole ne relève pas de la catégorie des innovations. Elle est largement formatée par la double histoire intercommunale et municipale de Rennes. Les questionnements doivent donc être axés sur la nature du changement institutionnel dans cette continuité historique.

Ainsi, même si on a évoqué le *modèle rennais*, il importe de nuancer l'idée d'une intégration linéaire qui courrait depuis trente ans. L'examen attentif de l'histoire institutionnelle et politique de l'agglomération rennaise a au contraire conduit à mettre en lumière que le développement du district s'est fait en acceptant la complémentarité de forces centripètes et centrifuges, ainsi que par la dispersion des outils à la disposition des élus municipaux. De la même manière, la communauté d'agglomération ne s'impose pas comme le seul référent. L'intercommunalité fonctionnelle de première ligne coexiste avec les compétences stratégiques et les projets plus ambitieux de Rennes Métropole. Le référent coopératif n'est pas donc unique, mais au contraire se dédouble pour mieux s'adapter aux multiples pratiques municipales.

²⁴² Ouest-France, « Le tour des communes moyennes », *Ouest-France*, le 15 décembre 2000, pages Ille-et-Vilaine, p. 9.

²⁴³ Négrier, E., « L'invention politique de l'agglomération », in Baraize, F. Négrier, E., dir. *L'invention politique de l'agglomération*, *op. cit.*, pp. 275-298.

La rapidité de l'installation de Rennes Métropole prend place dans une histoire institutionnelle locale forte. Cette dernière est par ailleurs fortement marquée par une stabilité des élites politiques et l'affirmation continue du leadership du maire de la ville centre. La pratique districale a produit des dispositifs favorisant le consensus et le compromis tels que la conférence des maires et l'ouverture des commissions. Ces modalités offrent des forums où la dynamique intercommunale prend collectivement forme dans une logique d'apprentissage, c'est-à-dire d'interaction, d'appropriation et de processus. A la suite de Christian Lefèvre²⁴⁴, il nous apparaît que la transformation de Rennes District en Rennes Métropole doit donc être considérée comme un projet, révélateur des dynamiques existantes mais aussi porteur d'une nouvelle proposition politique sur laquelle se refonde la configuration territoriale. L'idée de création institutionnelle perd ici sa pertinence pour laisser place à celle d'une transition institutionnelle à laquelle participe une série de processus politiques, territoriaux et organisationnels.

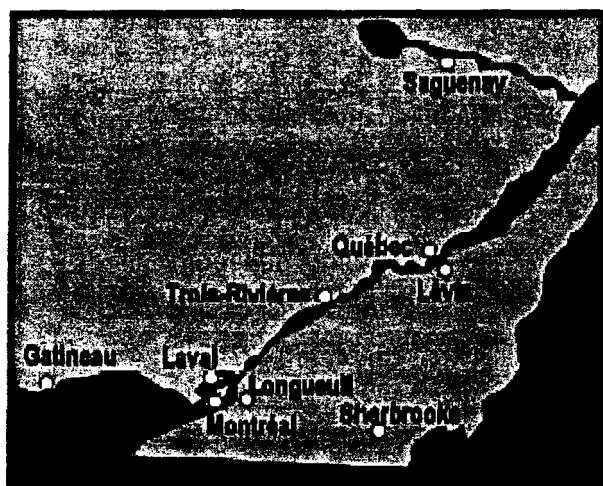
²⁴⁴ Lefèvre, C., « La recomposition territoriale en question : position d'acteurs », *art. cit.*, pp. 159-168.

Chapitre 3. Le Saguenay ou l'art de la neutralisation politique

L'agglomération de Chicoutimi-Jonquière fait partie des six régions métropolitaines de recensement identifiées par Statistique Canada. Son appellation souligne la dualité de cette entité territoriale, composée de villes jumelles : Chicoutimi et Jonquière. Pourtant, l'agglomération intègre une troisième ville : La Baie ! Cette tripolarisation est l'une des lignes structurantes du Saguenay. Repérable sur la carte, elle l'est aussi dans les composantes culturelles, sociologiques et économiques, ainsi que dans les modèles municipaux développés. Concernée par la politique de regroupement initiée en 1999, cette agglomération est le théâtre de stratégies contradictoires desquelles doit néanmoins sortir une nouvelle ville : Saguenay, ce qui a été fait le 18 février 2002. Les dix-huit mois du processus (de septembre 2000 à février 2002) conduisant à cette création institutionnelle réactivent les rivalités municipales héritées de plusieurs décennies.

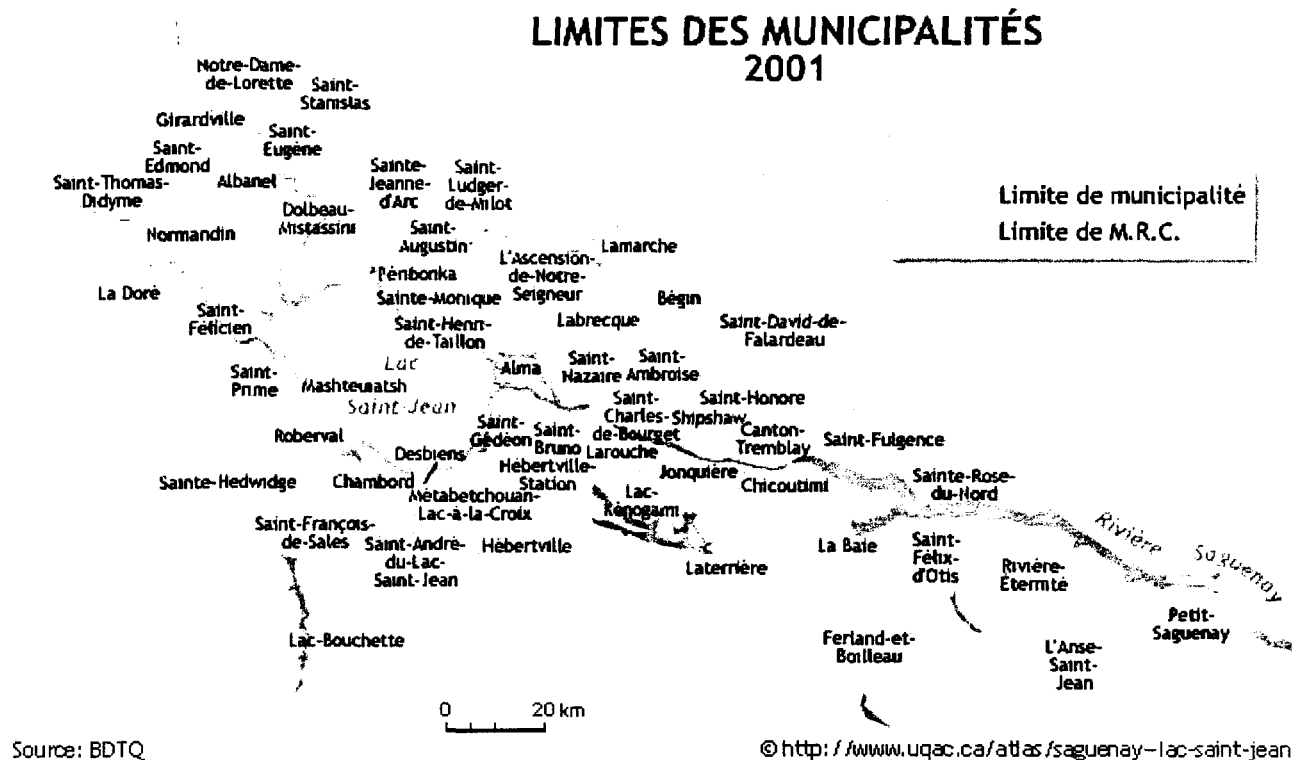
La situation saguenéenne est exposée en trois temps. On présentera dans un premier temps l'histoire de chacune des trois villes ainsi que les différents instruments de coopération intercommunale mis en place au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (1). Sur cette base, on insistera sur les conditions de réception et d'appropriation de la réforme Harel (2), avant d'en aborder les effets organisationnels et politiques (3).

Carte 6 : Les villes de plus de 100 000 habitants au Québec



Source : Ministère des Affaires municipales, du sport et des loisirs,
L'organisation municipale du Québec, Québec, MAMSL, 2003, p. 11.

Carte 7 : Limites des municipalités de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean en 2001



1 Une agglomération atypique ?

L'agglomération de Chicoutimi-Jonquière offre un modèle urbanistique un peu différent des autres villes centres québécoises. Son développement urbain sous la forme tripolaire l'éloigne du couple centre ville / banlieues présent dans le reste de la province¹. Cette spécificité structure les dynamiques institutionnelles supralocales. Après avoir présenté ce triptyque saguenéen (1.1), l'emphase est portée sur sa dynamique institutionnelle. Celle-ci se déroule en deux temps : une première vague de regroupements municipaux, au début des années soixante-dix, renforce le caractère tripolaire (1.2), qui hypothèque le fonctionnement d'instances micro-régionales créées au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix (1.3).

¹ En ce sens, le Saguenay permet d'évoquer l'exemple marseillais tel que présenté par Maurice Olive et Jean-Pierre Oppenheim. Ces auteurs soulignent la présence de municipalités moyennes concurrentes de la ville centre comme obstacle à la mise en place d'une dynamique coopérative réelle. Olive M., Oppenheim, J.-P., « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in Barraize, F., Négrier, E., dir. *L'invention politique de l'agglomération*, op.cit, pp. 31-66.

1.1 Le triptyque saguenéen : contexte historique et régional

La région du Saguenay-Lac-Saint-Jean se caractérise par une histoire courte doublée d'un isolement géographique (1.1.1). Ces éléments participent à l'affirmation d'une culture politique spécifique (1.1.2).

1.1.1 L'histoire courte d'une région ressource

Le Saguenay fait partie des dernières régions au Québec ouvertes à la colonisation². Sur une initiative de William Price, riche industriel, un groupe de vingt-et-une familles entreprend d'exploiter la forêt dans ce que l'on appelle le Bas Saguenay³. La région se développe ainsi à partir de l'industrie forestière, les conditions naturelles étant peu propices à l'agriculture. Non seulement les terres ont de piètres rendements, mais le climat est une menace constante. Ces circonstances expliquent le faible démarrage de la colonisation⁴. La région s'organise néanmoins sur un maillage paroissial mis en place par l'Eglise catholique à partir des années dix huit cent quarante. Sur cette trame locale se greffent peu à peu les institutions scolaires, judiciaires et municipales.

Dans la seconde moitié du XIXe siècle, Chicoutimi acquiert le statut d'évêché, ce qui lui permet de s'affirmer comme une capitale administrative. Le développement spectaculaire de l'industrie des pâtes et papiers au cours de la première moitié du XXe siècle bénéficie principalement aux petites villes de la région où s'installent les usines⁵. Cette croissance économique et

² Girard, C., Perron, N., *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Québec, Institut Québécois de Recherche sur la Culture, 1989, 665 p.

³ Cette installation très tardive permet une mémoire, presque directe de la naissance du Saguenay par les populations actuelles. Les municipalités les plus anciennes fêtent ainsi leur cent cinquantième anniversaire et des commémorations sont également organisées pour souligner des quatre-vingtièmes. Les actes de fondations sont mobilisés lors des épisodes de regroupement municipal. Par exemple, la Ville de La Baie revendique fortement le titre de berceau du Saguenay. Or, en 1838, lorsque la *Société des 21* quitte la Malbaie, dans le Charlevoix, pour venir s'installer dans la région, elle s'installe tout d'abord à l'Anse-Saint-Jean puis à Grande-Baie, aujourd'hui Ville de La Baie. Ainsi, la Ville de La Baie, dans laquelle est intégrée Grande Baie depuis 1976, porte haut et fort le titre de berceau du Saguenay, ce que la municipalité de l'Anse-Saint-Jean lui conteste.

⁴ En 1850, il n'y a toujours que six mille personnes dont près de mille dépendent de la forêt. Girard, C., Perron, N., *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, *op. cit.*

⁵ La fin du XIXe est marquée par le développement d'une nouvelle grande industrie essentiellement basée sur la transformation des ressources naturelles. Ces établissements se localisent près des sources de ces matières premières ou de lieux de production d'énergie électrique afin de diminuer leurs coûts de production. En ce sens, cette industrialisation diffère des entreprises à forte main d'œuvre produisant des biens de consommation et installées dans les bassins importants de population. Parmi la nouvelle industrie des ressources naturelles, on trouve la fabrication du papier jusqu'alors produit aux Etats-Unis. Le Canada s'impose dans la compétition pour la production de papier

démographique rencontre l'histoire municipale marquée par trois périodes distinctes. Au cours des trente premières années du siècle, cinquante-sept nouvelles municipalités sont créées, soit *ex nihilo*, soit par scission⁶. Durant la seconde période, de 1930 jusqu'aux années soixante, ce mouvement se ralentit et la région atteint sa maturité municipale. Depuis lors, la tendance s'est inversée sous l'impulsion de plusieurs vagues de regroupements impulsées par les gouvernements provinciaux successifs⁷.

Au début du XXe siècle, une nouvelle population ouvrière vient gonfler la croissance démographique de Chicoutimi et de Jonquière. L'implantation d'une aluminerie d'Alcoa à Arvida, en 1926, initie une timide diversification de l'économie saguenéenne jusqu'alors basée sur la fabrication des pâtes et papiers⁸. Ces deux secteurs d'activités de la grande industrie partagent le même besoin de capitalisation importante. L'économie du Saguenay est en situation de dépendance vis-à-vis de ces entreprises dont les centres de décisions restent à l'extérieur⁹. De plus, l'industrie de l'aluminium, aussi lucrative qu'elle soit, reste primaire et maintient la région dans une économie de ressources. Alcan se borne à la production de matières premières, destinées à l'exportation, sans développer au Québec des activités de transformation qui augmenteraient la valeur ajoutée de l'économie locale. En outre, la production des alumineries du Saguenay est fortement déterminée par le contexte économique des États-Unis. Ces grandes entreprises ont une réelle mainmise sur la région. Ainsi, Alcan construit l'ensemble du système hydroélectrique de la région afin d'alimenter ses alumineries, tout en lui permettant de vendre de l'électricité aux usines de pâtes et papiers de même qu'à plusieurs municipalités. Lorsque le réseau électrique est nationalisé par le gouvernement de Jean Lesage en 1962, le Saguenay-Lac-

journal destiné à l'ensemble du continent nord-américain. Linteau, P.-A., et al., *Histoire du Québec contemporain*, Montréal, Boréal compact, tome 1, chapitre 18 « Richesses naturelles et industrialisation », pp. 409-423. Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, la compagnie Price complète ses activités de foresterie par la production papetière. Elle construit ainsi deux nouveaux moulins à papier en 1912 et 1924 dans le Haut Saguenay. Cette industrialisation permet alors au Saguenay de dépasser démographiquement le Lac-Saint-Jean. Lemieux, H., « Le développement d'une territorialité : Alcan et le territoire », in Gagnon, C., et al., dir, *Le local en mouvements*, Chicoutimi, GRIR, 1989, pp. 251-260.

⁶ Tel qu'évoqué dans le chapitre 1, on assiste alors à la distanciation des bourgs (village) et de leur arrière-pays (paroisse).

⁷ Cette chronologie est issue de l'ouvrage Girard, C., Perron, N., *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, op. cit. Ces tendances concernent l'ensemble de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean. Les auteurs ne consacrent qu'une portion congrue de leur histoire régionale aux questions municipales.

⁸ La ville d'Arvida est intégralement construite par cette compagnie. Son nom même provient du propriétaire d'Alcoa : Arthur Vining Davis. Le modèle de la ville de compagnie sous-entend que l'entreprise crée à la fois l'outil de production et la forme urbaine, et domine le système de relations avec son milieu. André Billette et Denis Robichaud ont travaillé sur deux exemples québécois de ce type de ville : Arvida et Noranda. Ils opposent ce modèle à la municipalité de La Pocatière qui, bien que dominée par l'entreprise Bombardier, n'en est pas pour autant ni la création ni l'identité. Billette, A., Robichaud, D., « Le développement local et la grande entreprise : le cas de Bombardier dans le Kamouraska », *Revue Organisations et territoires*, vol. 11, n°2, 2002, pp. 97-107.

⁹ Ainsi, même lorsque Alcoa met en place une filiale canadienne, Alcan, cette dernière se localise à Montréal et non sur le lieu de ses principaux établissements. Le groupe Alcan a racheté en 2003 son compétiteur français Péchiney.

Saint-Jean est largement exclu de cette politique. Alcan et Price restent propriétaires de leurs systèmes hydroélectriques et maîtres de l'économie régionale. La Ville de La Baie n'est touchée par la grande industrie qu'au début des années soixante-dix, lorsque l'Abbitibi-consolidated y construit une usine de pâtes et papiers. Le Bas-Saguenay passe ainsi tardivement mais rapidement de la ruralité à l'industrialisation.

Ces grandes entreprises pratiquent des salaires élevés qui défavorisent le développement d'une petite industrie complémentaire. Ce haut niveau salarial influence les rémunérations accordées dans la région, y compris dans l'emploi municipal. Les données de Statistique Canada, présentées dans le tableau 6, permettent de visualiser une sorte de « prime » régionale particulièrement visible dans les emplois les moins qualifiés. La région métropolitaine de recensement (RMR) de Chicoutimi-Jonquière est ici présentée avec des RMR dont le revenu individuel moyen est comparable.

Tableau 6 : Gains moyens de la population âgée de 15 ans et plus selon le plus haut niveau de scolarité, régions métropolitaines de recensement

	2001				
	St. John's	Halifax	Saint John	Chicoutimi-Jonquière	Québec
	en dollars				
Tous les niveaux	28 872	30 614	28 817	29 681	29 789
Niveau inférieur au certificat d'études secondaires	18 194	19 811	18 366	21 802	20 065
Certificat d'études secondaires et/ou études postsecondaires partielles	19 030	22 338	22 199	25 499	23 278
Certificat ou diplôme d'une école de métiers	28 832	31 043	32 945	29 003	26 664
Certificat ou diplôme collégial	30 612	30 560	30 850	29 312	27 746
Certificat, diplôme ou grade universitaire	44 365	43 452	45 651	42 705	44 403
Source : Statistique Canada, Recensement de la population.					
Dernières modifications apportées le 17 juin 2003.					

Mario Polèse et Richard Shearmur évoquent la figure du « rentier encombrant » pour illustrer les situations où les salaires élevés d'un employeur majeur constituent un frein à l'entrepreneurship local¹⁰. Or, au moment où la grande industrie engage la restructuration de sa masse salariale, la région subit de plein fouet la crise économique. Alcan employait neuf mille salariés au début des années quatre-vingt. Suite à son désengagement dans le maintien des emplois industriels en 1984, elle n'emploie plus en 1989 que sept mille six cents salariés. Pour autant, la multinationale

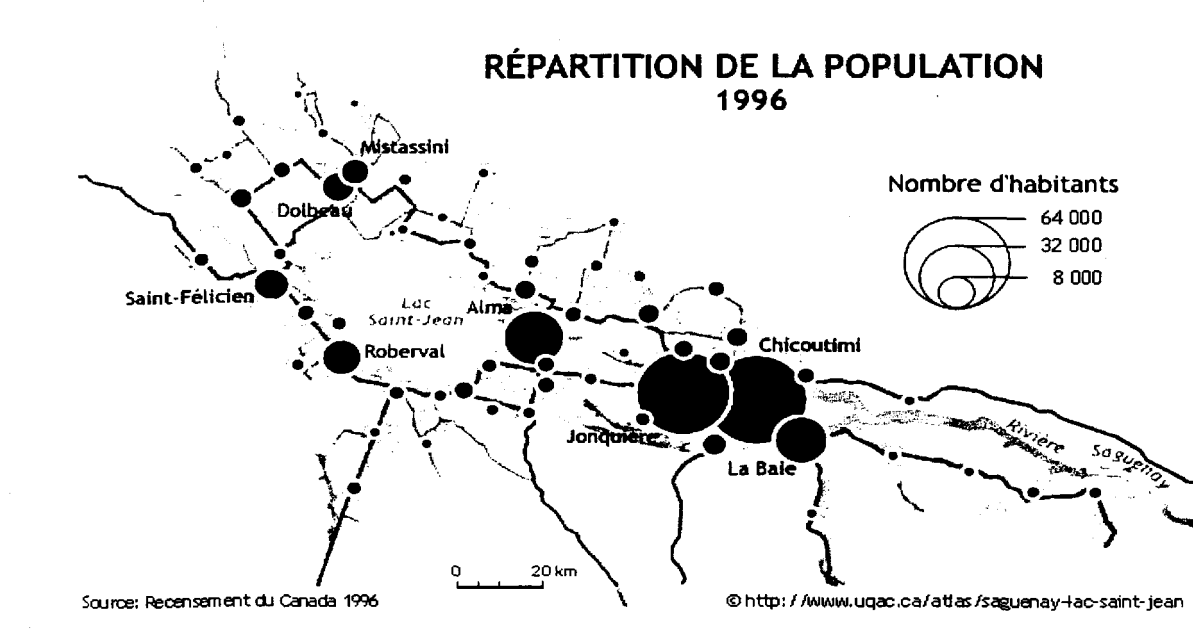
¹⁰ Polèse, M., Shearmur, R., *La périphérie face à l'économie du savoir : La dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*, Montréal, INRS-UCS et l'Institut canadien de recherche sur le développement régional, 2002, 237 p. Voir particulièrement le chapitre 7 sur l'entrepreneurship local.

engage une série d'actions lui permettant de pérenniser un « consensus social » qui la lie à la région¹¹.

Cette situation conduit Marc-Urbain Proulx à appliquer la théorie des cycles de Rostow et à constater la faible maturité économique du Saguenay. Cette économie régionale serait ainsi directement passée de la phase d'industrialisation à celle de consommation, sans s'adosser à une diversification de son potentiel économique. Cette lacune expliquerait la fragilité économique qu'elle connaît actuellement¹².

Alors que Jonquière se développe autour de la fonction industrielle, le double rôle commercial et administratif de Chicoutimi en a fait un centre névralgique pour toute la région. La ville centre participe à la structuration du bassin du fjord, mais aussi de l'ensemble du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Cette région administrative se caractérise par trois éléments. Tout d'abord son étendue, puisqu'elle couvre plus de cent mille kilomètres carrés, ce qui en fait la troisième région administrative du Québec. Ensuite, son isolement : appartenant au bouclier canadien, elle peut être considérée et analysée comme un système urbain autonome. Le déséquilibre de ce système en est la troisième caractéristique. L'urbanisation est essentiellement concentrée dans la région métropolitaine de Chicoutimi-Jonquière, comme l'illustre la carte 8.

Carte 8 : Répartition de la population au Saguenay-Lac-Saint-Jean en 1996



¹¹ Gagnon, C., « Le local partenaire de la restructuration globale : stratégie territoriale et grande entreprise », in Gagnon, C., Klein, J.L., dir., *Les partenaires du développement face au défi local*, Chicoutimi, GRIR, 1992, pp. 151-173. Néanmoins, la fermeture, en 2004, de l'usine d'Arvida évoque un changement de stratégie de la part d'Alcan.

¹² Toutefois, Marc-Urbain Proulx souligne aussi que parmi les régions périphériques du Québec, le Saguenay-Lac-Saint-Jean est celle dont la maturité économique est la plus importante. Une certaine diversification se fait sentir dans quelques sous-secteurs secondaires largement supportés par des investissements publics. Proulx, M.-U., *L'économie des territoires*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, 2002, 364 p.

L'industrie de première transformation marque profondément le paysage socioéconomique de la région saguenéenne. Chicoutimi se distingue néanmoins en tant que capitale administrative, accueillant certaines activités tertiaires. Jonquière reste très marquée par l'industrie qui l'a fondée et structurée, alors que La Baie se présente comme une petite ville investie par la production de pâtes et papiers. A ces trois formes citadines, il faut ajouter les municipalités rurales qui les entourent. Ces dernières se distinguent en deux catégories. La première regroupe les communes vivant de l'agroforesterie, alors que la seconde rassemble plutôt des lieux de villégiatures. Dans les deux cas, elles sont dépendantes de l'une des trois villes que ce soit pour l'emploi, l'accès aux services publics ou les zones d'achalandage. La tripolarité saguenéenne est ainsi doublée d'une dualité urbain/rural.

1.1.2 Une configuration politique saguenéenne ?

La configuration politique locale se caractérise par deux éléments fondamentaux. L'étude des comportements électoraux provinciaux et fédéraux montre qu'elle est fortement marquée par la cause souverainiste. Mais ce sont les règles électorales municipales qui structurent véritablement à la fois le corps politique local et régional et les modalités de l'implication citoyenne dans les affaires publiques.

Au Québec, il est souvent difficile de démêler, à première vue, les affiliations officielles des influences officieuses exercées sur les leaders politiques locaux. L'absence des partis politiques provinciaux de la compétition municipale trouve des formes de compensation grâce à l'affiliation officieuse des maires aux grands partis provinciaux ou fédéraux. Le parcours des élus permet ainsi de retracer ces ascendances. Le maire de La Baie, Réjean Simard, est un proche du Parti québécois. Jean Tremblay, maire de Chicoutimi, a travaillé dans l'organisation électorale du Parti libéral du Québec. Daniel Giguère, maire de Jonquière, a déjà porté les couleurs du Parti conservateur du Canada aux élections de 1996¹³. A la fin des années quatre-vingt-dix, la balance penche donc plutôt pour des choix de maires anti-souverainistes.

¹³ D'autres acteurs politiques mêlent plus explicitement ces deux paliers électoraux. Le conseiller municipal de Chicoutimi Carl Savard a été candidat pour l'Action Démocratique du Québec en 1998 et 2003, et participait au cabinet fantôme de ce parti en 2001 ; sa collègue Marina Larouche a porté les couleurs du Parti libéral en 1998 reprenant le flambeau d'un autre conseiller municipal, Rémi Hamel en 1994. A Jonquière, lors du scrutin de 2003, Réjean Laforêt, conseiller municipal, était le candidat du Parti libéral alors qu'en 1994 le député péquiste Francis Dufour était l'ancien maire. Ces différents exemples illustrent, en milieu urbain, la porosité de ces deux sphères de compétition politique. Ceci corrobore les résultats d'Evelyn Tardy qui dégage de son étude à l'échelle du Québec que deux conseillères municipales sur cinq et un conseiller sur deux sont membres d'un parti politique provincial (42%) ou fédéral (23%). Pour autant, selon elle, seul 1% des conseillers municipaux ont déjà été candidat pour l'une

Pourtant, le Saguenay est reconnu comme étant l'un des bastions de la cause nationale, avec 56% en faveur de l'option souverainiste au référendum de mai 1980 puis 60% en 1995. Fief de Lucien Bouchard, député de Jonquière, fondateur du Bloc québécois, parti politique souverainiste sur la scène fédérale, ce dernier a par la suite pris la tête du Parti québécois avec lequel il a accédé au pouvoir en 1997. Les quatre comtés du Saguenay sont tenus par ce parti¹⁴. Presque entièrement francophone, la région est identifiée comme le château fort du Parti québécois. Outre cet aspect partisan, l'expression politique a bénéficié de plusieurs forums pour se structurer, par exemple lors des consultations de la commission Bélanger-Campeau en 1995¹⁵. Ces rendez-vous sur les questions nationale et régionale ont permis d'instituer une certaine habitude de la concertation ainsi qu'une sociabilité entre les diverses élites régionales, qu'elles soient politiques, économiques ou issues du tiers secteur.

Outre les comportements politiques provinciaux, les modalités électorales municipales structurent la scène politique locale. Les trois municipalités urbaines appliquent un mode de scrutin alliant l'élection par district des conseillers municipaux, et l'élection municipale du maire. Welch et Bledsoe ont montré qu'aux États-Unis l'élection des conseillers municipaux par district augmentait le degré de conflit au sein du conseil. De plus, cette disposition retarderait la prise d'orientation des services et amenuiserait la représentativité des conseillers¹⁶. On ajoute que ce mode de scrutin ne favorise pas la présence et la pérennité des partis politiques municipaux. Dans le cas saguenéen, deux expériences sont pourtant notables. La première a eu lieu à Chicoutimi, où le maire Ulrick Blackburn avait pris, dans les années quatre-vingt, la tête du Parti du Chicoutimi Métropolitain (PCM). Sous cette étiquette, lui et plusieurs conseillers ont conquis la municipalité, avant que l'exercice du pouvoir n'ait lentement raison de cette

ou l'autre de ces organisations. Le Saguenay se caractériserait alors par une imbrication plus forte que dans le reste de la province des différentes sphères politiques. La présence de trois municipalités urbaines pourrait expliquer cette spécificité, puisque Evelyne Tardy rappelle également que l'implication dans un parti politique, quelque soit son échelon, est plus fréquente en milieu urbain que rural. Tardy, E., *Les Femmes et les conseils municipaux du Québec*, op. cit.

¹⁴ Jacques Côté pour le comté de Dubuc, Stéphane Tremblay pour le comté de Chicoutimi, Lucien Bouchard pour le comté de Jonquière, Jacques Brassard pour le comté du Lac-Saint-Jean-Est et Benoît Laprise à Roberval unifient ainsi politiquement le caucus régional des députés provinciaux.

¹⁵ Proulx, M.-U., « Organisation territoriale optimale et développement économique », *Cahiers de recherche du département des sciences économiques et administratives*, Chicoutimi, UQAC, 1997, 23 p. Dans le cadre de la commission Bélanger Campeau sur l'avenir du Québec, la commission régionale du Saguenay-Lac-Saint-Jean était présidée par Réjean Simard, maire de La Baie. Les autres commissaires étaient : Monique Larouche-Morin, vice-présidente, Michel Belley, professeur à l'UQAC vice-président, Nicole Bluteau, Diane Côté, Marjolaine Gaudreault-Martin, Rosanne Tétreault, Margot Weaner, Jacques Brassard député du Lac-Saint-Jean, Antonio Dallaire, Francis Dufour ancien maire d'Arvida et de Jonquière, député péquiste, Gilbert Filion, Jean Halley, David Lavallée, Claude Munger, Bernard Pilote.

¹⁶ Welch et Bledsoe, cité dans Ruhil, A., et al., « Institutions and reform, reinventing local government », *Urban Affairs Review*, vol. 34, n°3, January, 1999, pp. 433-455.

formation. Déjà, au cours du second mandat, l'influence du parti a décliné¹⁷. Non seulement les élections ont apporté de nouveaux conseillers, mais surtout plusieurs membres du parti s'en sont désaffiliés. Si bien que lors de sa troisième et dernière élection, le maire Ulrick Blackburn était l'unique élu du Parti du Chicoutimi Métropolitain. Alors même que la reconduction du personnel politique caractérise ce conseil municipal, le parti majoritaire a fini par disparaître. Cet exemple illustre la suspicion que les élus entretiennent contre toute formalisation de leur pratique.

*L'absence de parti politique permet une plus grande liberté de débattre au sein même du conseil municipal. Il n'y a pas d'idéologie, les élus ne sont pas obligés de penser comme le groupe.*¹⁸

Ce phénomène est symptomatique de la difficulté de conserver active une organisation partisane sur une petite échelle. Une autre expérience a eu lieu à Jonquière. Le parti « Action Jonquière » n'a pas survécu à la pratique du mandat débuté en 1991.

*Cinq conseillers plus le maire en faisaient partie. Mais ça ne faisait pas la majorité sur les quinze élus du conseil municipal. Faire partie d'un parti politique est assez difficile à vivre sur le terrain. (...) On n'avait pas le temps de faire vivre le parti en dehors du conseil municipal : on ne se rencontrait pas pour le soutenir en tant qu'organisation.*¹⁹

Les conseillers municipaux se fient donc moins à une étiquette politique qu'à un rapport direct avec leurs concitoyens et administrés.

Le système politique municipal est considéré comme le plus proche de la population. Pour autant, les taux de participation ne dépassent guère les 50%.

Outre les élus, il est important de souligner la présence des groupes de citoyens qui apparaissent particulièrement actifs sur la scène municipale. Sans avoir l'ampleur et la structuration du modèle développé par la Ville de Québec depuis plusieurs décennies²⁰, ou bien encore à Montréal²¹, deux groupes de citoyens sont particulièrement actifs au Saguenay.

¹⁷ A la fin de son deuxième mandat, Ulrick Blackburn n'est plus à la tête que d'une équipe minoritaire au sein du conseil. Néron, C., « Chicoutimi, une ville impossible à gouverner », *Le Quotidien*, le 9 juin 1993.

¹⁸ Entretien avec Jacques Cleary, conseiller municipal de Chicoutimi, le 17 novembre 1998.

¹⁹ Entretien avec Sylvie Gaudreault, conseillère municipale de Jonquière, le 17 novembre 1998.

²⁰ Comme le montre Laurence Bherer, l'institutionnalisation de la participation a débuté au cours des années soixante-dix avec la mise en place de comités de quartier. Bherer, L., *La politique consultative de la ville de Québec. Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif*. Bordeaux, thèse pour l'obtention du doctorat « Pouvoir, action publique et territoire », 2003, 471 p.

²¹ Selon Pierre Hamel, les mouvements urbains montréalais se caractérisent par quatre qualités, que sont leur diversité (d'objets, de mode d'organisation, d'idéologie), leur ampleur (par leur nombre puis par l'intensité de leurs actions auprès des pouvoirs publics), leur créativité (créant ou supportant des partis politiques municipaux) mais aussi leur caractère paradoxal (composition sociale pluriclassiste, ambiguïté des rapports avec l'Etat). Hamel, P., *Action collective et démocratie locale*, Montréal, Les presses de l'université de Montréal, 1991, 236p. Voir aussi :

Un regroupement de contribuables de Jonquière porte principalement son attention sur les règlements d'emprunts²². Si celui-ci se focalise sur les enjeux fiscaux, d'autres groupes ont des visions plus globales. Ainsi, dans l'ancienne municipalité d'Arvida, le Mouvement d'Action Publique (MAP) aurait pu passer d'un statut de groupe de pression à celui d'organisation politique. Mais la disparition de cette municipalité en 1975 en a coupé l'élan. Plus contemporain, à Chicoutimi, le Rassemblement des Citoyens et citoyennes de Chicoutimi (RCC), s'est constitué entre décembre 1998 et janvier 1999. Le mouvement se concentre sur les problématiques municipales, sans préoccupations intermunicipales.

Le mouvement n'a pas pris l'exemple de celui de Jonquière. En fait, l'exemple vient plutôt de Sherbrooke. Là bas, ils ont cinq mille membres. Et leur représentant siège au conseil, sans droit de vote, mais il est officiellement reconnu. Nous avons eu connaissance de ce modèle par l'un de nos membres dont le frère est à Sherbrooke.

Nous sommes allés, moi et le président au dernier conseil municipal de Jonquière voir comment ça se passait. Le mouvement de Jonquière a la réputation d'être très avant-gardiste. Mais nous avons été déçus. Les représentants n'ont pas pris la parole durant le temps des questions, malgré les divergences et les oppositions qu'ils ont avec le conseil municipal. Le lendemain, Joncas (le président du RCC) a téléphoné au mouvement de Jonquière pour avoir des explications. Nous ne nous connaissions pas. Il n'y pas de collaboration.²³

Le RCC cherche à mettre sous surveillance l'action des conseillers municipaux. L'insistance est portée sur le domaine financier et fiscal, qui constitue l'unique entrée pour questionner la politique municipale.

Mais nous avons des projets. Après les taxes, l'autogare est en train d'émerger. Le prochain sujet sera la Pulperie dans laquelle est engouffrée des sommes très importantes²⁴.

Au cours des séances du conseil municipal suivies en 1998 et 1999, le mouvement apporte généralement son soutien au maire parfois contre les conseillers²⁵, mais surtout contre

Léveillé, J., Léonard, J.-F., « The Montreal citizens' movement comes to power », *International journal of urban and regional research*, vol. 12., n°4, 1988, pp. 567-580.

²² Selon la Loi sur les Cités et villes, le conseil municipal doit consulter la population lors de l'adoption et des modifications du plan d'urbanisme, ainsi que lors de l'émission de règlements d'emprunts.

²³ Entretien avec Rémy Lavoie, trésorier du Regroupement des Citoyennes et Citoyens de Chicoutimi, le 8 mars 1999. Par ailleurs, il existait déjà dans les années quatre-vingt-dix, un mouvement des contribuables de Chicoutimi qui cherchait à surveiller la gestion municipale. Côté, D., « Marguerite Larouche travaille à la création d'un organisme de surveillance des corps », *Le Progrès-Dimanche*, le 8 mai 1994.

²⁴ Entretien avec Rémy Lavoie, trésorier du Regroupement des Citoyennes et Citoyens de Chicoutimi, le 8 mars 1999. La Pulperie est un musée municipal.

²⁵ Ainsi en octobre 1999, le RCC remet à la presse des « bulletins de conduite » pour chaque membre du conseil municipal. Seul Jean Tremblay y est félicité pour son travail. Les critiques sont essentiellement d'ordre financier, les conseillers sont jugés peu soucieux de diminuer les dépenses publiques. Bouchard, D., « Evaluation du Regroupement des citoyens de Chicoutimi. Peu de conseillers passent à l'examen », *Le Quotidien*, 25 octobre 1999.

l'administration. Christian Joncas, président du groupe se présente à plusieurs reprises aux élections municipales, sans jamais être élu ni à Chicoutimi, ni dans la nouvelle ville de Saguenay. Le RCC développe également son action en dehors de l'Hôtel de ville, en organisant des pétitions contre l'augmentation des taxes et en interpellant régulièrement la presse. Ce mouvement est initialement organisé comme un conseil municipal sur le modèle des *cabinets fantômes* des paliers gouvernementaux provinciaux et fédéraux. Chaque district doit être représenté par un membre du mouvement. Réclamant trois cents adhérents, le RCC refuse néanmoins en novembre 1999 de rendre public son membership, ainsi que le nom des représentants districaux²⁶. Finalement, en 2000, les chiffres annoncés par le président ne font état que d'une centaine de membres et, faute de participants, l'organisation d'un conseil municipal fantôme est abandonnée.

A la Baie, un groupe de citoyens « attentifs » s'autoproclame *chiens de garde* de la gestion municipale.

*Oui des chiens de garde. C'est ça. Parce que nous, ce n'est pas vraiment un comité de citoyens. Ce n'est pas un comité de citoyens perpétuel si on peut dire. On n'a pas voulu. On avait débuté un comité de citoyens pour les travaux après la reconstruction après le déluge pendant un an et un an et demi. Tout a été pas mal fait selon le respect du citoyen. On a abandonné. On n'en veut pas un continuuel. Mais par contre, on est trois secteurs ici à La Baie, et on a des chiens de garde dans chaque secteur. Donc si il y a un problème qui ne respecte pas le citoyen on est là.*²⁷

Faiblement organisés, ils assistent à chaque conseil municipal et questionnent les élus sur leurs décisions et engagements financiers. Ce groupe s'est particulièrement cristallisé après l'épisode des grandes inondations de 1996, et de la gestion des fonds destinés à la reconstruction de plusieurs secteurs d'habitation de La Baie²⁸. Il se mobilise également lors de la mise en œuvre de la réforme Harel.

Le Saguenay se caractérise donc par une affirmation nationale forte, correspondant à l'équipe souverainiste gouvernementale en poste à Québec. Les élites municipales, stables dans le temps, travaillent dans un système politique local éclaté, sous l'étroite surveillance de petits groupes de

²⁶ Bouchard, D., « Chicoutimi diminue sa dette », *Le Quotidien*, 2 novembre 1999.

²⁷ Entretien avec Kelly Claveau, président du Rassemblement pour un Regroupement Municipal Harmonieux, le 9 août 2001. Kelly Claveau est commerçant à La Baie. Personnellement concerné par les inondations suite au déluge de 1996, il suit de près la gestion de cette crise par le conseil municipal.

²⁸ Au cours de l'été 1996, des pluies diluviennes sur l'est et le nord du Québec ont fait déborder la rivière des Ha! Ha! débouchant à La Baie, ainsi que la rivière Saguenay, parcourant la ville de Chicoutimi. Plus de quatre cents maisons ont été détruites, huit cent cinquante entreprises endommagées, et deux enfants sont morts noyés. Cette catastrophe naturelle a causé de lourds dégâts pour la communauté saguenéenne. Les arrangements publics liés à la reconstruction ont pris en partie la forme de subventions gouvernementales aux municipalités. Proulx, M.-U., dir., *Une région dans la Turbulence*, Ste Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, 239 p.

citoyens plus ou moins institutionnalisés. Ces quelques traits communs servent de décor à la tripolarisation municipale institutionnalisée au cours de la décennie soixante-dix.

1.2 Un premier rendez-vous manqué avec Ville Saguenay

La forme tripolaire de l'agglomération saguenéenne résulte en grande partie d'une première série de fusions municipales mises en œuvre au début des années soixante-dix. Trois regroupements successifs ont renforcé chacune des villes, Chicoutimi, Jonquière et La Baie. Cette démarche devait être suivie de la création, dès 1976, de Ville Saguenay réunissant les deux villes jumelles. Cette seconde phase n'ayant jamais été mise en œuvre, les trois municipalités ont pu développer des modèles spécifiques.

Les travaux concernant la fusion des deux entités, Chicoutimi et Jonquière ont commencé au cours de l'été 1974²⁹. Trois scénarii étaient offerts aux élus municipaux, qui comme leurs confrères de l'an 2000, hésitaient sur la solution à privilégier.

- a) *conserver les trois unités de regroupement décrétées en 1972 à savoir JAK (Jonquière, Arvida, Kénogami), Chicoutimi métropolitain et La Baie*
- b) *procéder par régionalisation des services*
- c) *travailler immédiatement pour la grande ville dont les limites s'étendraient de La Baie à Jonquière.*³⁰

En l'absence d'initiative locale, Gérald Harvey, député libéral de Chicoutimi s'attache à convaincre les élus saguenéens de la nécessité d'une réorganisation institutionnelle. Ainsi, selon les élus municipaux, comme selon Victor Godbloom ministre des Affaires municipales, la Loi 98 est son œuvre. Contrairement à la réforme Harel, ce texte est resté relativement discret. D'une part, il ne concernait que les agglomérations du Haut Saguenay et de l'Outaouais. D'autre part, il a été voté en fin de session parlementaire, dans l'ombre d'un dossier politiquement et

²⁹ C'est à partir d'une revue de presse réalisée par les journalistes du *Quotidien* qu'il est possible d'aborder cet épisode. Les aires urbaines devant être regroupées étaient identifiées depuis 1972 par une étude de la firme d'ingénieurs Surveyer, Nenniger et Chênevert (SNC). Elle ne recommandait pas la création de Ville Saguenay en tant que telle, mais bien le renforcement des formes de collaboration entre les différentes municipalités existantes. Avant cela, Raymond Lessard, député fédéral du Lac Saint Jean et ministre de l'expansion économique régional de Pierre Elliot Trudeau, avait dès 1962 souhaité le regroupement des six municipalités (Bagotville, Port Alfred, Chicoutimi, Arvida, Jonquière et Kénogami) dans une seule entité. En 1969, la mission de planification régionale, dans son « esquisse de développement » recommandait à son tour une réorganisation des structures municipales ainsi que le renforcement de la conurbation du Haut Saguenay. Doré, M., « Fournir au développement un moyen jugé nécessaire », *Le Quotidien*, 25 janvier 1975, p. 3.

³⁰ Laberge, Y., « Et Chicoutimi étudie des options », *Le Quotidien*, 4 septembre 1974.

médiatiquement brûlant : l'augmentation de la rémunération des parlementaires. Cette double marginalité territoriale et calendaire, a conféré à cette loi son caractère « régional ».

La Loi 98 du 29 décembre 1974 articule trois phases successives. Après la création, en 1975, de Jonquière puis, en 1976, des villes de Chicoutimi et de La Baie, les deux premières doivent être agrégées pour constituer Ville Saguenay. Ce déroulement en séquences se révèle être l'une des grandes faiblesses du projet. De plus, ce cadre législatif reste globalement imprécis. Les marges de manœuvre apparaissent importantes aux yeux des élus locaux. Ainsi, suite aux premiers regroupements en 1975 et 1976, l'échec de la Ville Saguenay est l'illustration de cette résistance du milieu politique saguenéen.

1.2.1 La création des trois villes (1975-1976)

Le socle sur lequel s'appuie la création des trois villes est essentiellement financier. Le gouvernement accorde une subvention d'un montant de trois dollars par habitant pendant cinq ans aux nouvelles entités. De plus, Chicoutimi reçoit une aide supplémentaire de 600 000 dollars et Jonquière de 300 000 dollars de la part du ministère des Affaires municipales. D'un point de vue fiscal, les regroupements excluent les engagements pris par les anciennes municipalités. Ainsi, les contribuables de chaque territoire continuent à rembourser les emprunts contractés par leur ancienne administration. Il a fallu près de trente ans pour réunifier les taux de taxe dans Chicoutimi ! Ce système évitait de mutualiser les politiques budgétaires des municipalités antérieures.

Jonquière est la première des trois villes à être créée, réunissant 70 000 mille habitants³¹. Le principal obstacle de ce regroupement a été l'intégration de la municipalité la plus riche, Arvida, dont les citoyens se sont vigoureusement opposés au projet. Non seulement la naissance de la nouvelle Jonquière a été difficile, mais elle a donné lieu à des défis financiers et organisationnels longs à résoudre. En effet, les trois principales municipalités constituaient des entités fortement structurées, pouvant rivaliser les unes avec les autres, et ayant développé leurs propres spécialités³².

³¹ Il s'agit de trois municipalités Arvida, St Dominique de Jonquière, Kénogami et de Jonquière Paroisse faiblement institutionnalisée. Cette fusion est communément appelée JAK, pour Jonquière, Arvida et Kénogami.

³² Par exemple, Arvida avait consolidé son secteur loisir grâce aux revenus fiscaux de l'usine Alcan. Roy, M., et al., « Ville Saguenay, les effectifs regroupés : 680 employés », *Le Quotidien*, 14 septembre 1976.

Au plan urbanistique, la fusion n'a jamais été « digérée ». Dès les premiers débats on questionnait la place du futur centre-ville. Dans les faits, si un centre a été promu et valorisé en termes commerciaux, un autre subsiste très nettement. Les élus de Jonquière ont travaillé à sortir leur ville d'une image essentiellement industrielle. L'arrivée de plusieurs grandes enseignes commerciales leur a permis d'affirmer la diversification économique de leur territoire. La présence d'un nouvel établissement scolaire collégial (CEGEP) et d'une vie culturelle dynamique est également valorisée dans cette perspective.

Le premier maire de Jonquière est Francis Dufour, seul élu qui se soit prononcé en faveur de l'ensemble de la réforme, c'est-à-dire la fusion avec Chicoutimi pour créer dès 1978, Ville Saguenay. La nouvelle organisation municipale compte trois cent quatre vingt onze salariés pour une masse salariale de six millions de dollars. L'organigramme de la municipalité a pris une forme relativement décentralisée. Outre la présence de trois directeurs généraux adjoints³³, la pyramide administrative a été progressivement écrasée grâce à une politique de non renouvellement des départs en retraite. Cette politique salariale a permis de rencontrer les objectifs imposés par la politique gouvernementale péquiste du déficit zéro à partir de 1996. En l'an 2000, le maire Marcel Martel proche de Lucien Bouchard, est battu par l'un de ses conseillers municipal, Daniel Giguère, cadre en communication chez Hydro Québec.

Lors de sa création le 1^{er} janvier 1976, la nouvelle ville de Chicoutimi regroupe 63 000 habitants, se plaçant ainsi derrière Jonquière³⁴. Le processus de transition organisationnel et politique a été mené par le maire Henri Girard³⁵. Ce dernier dirigeait son conseil par la persuasion. Son ancien conseiller politique raconte :

Le maire de l'époque, sa subtilité a été de dire aux gens : on va tous rester là. On est trente-deux autour de la table. C'est-à-dire que la fusion s'est faite avant. Je pense qu'il leur avait donné un an avant de se réorganiser. Et le maire avait fait allonger la table du conseil de ville où ils étaient une trentaine à être assis. Et à chaque réunion, le maire disait à ses politiciens, aux membres du conseil : on va essayer de rester trente-deux. Si vous étiez là avant, c'est parce que c'était important que vous soyez là. Et on peut très bien administrer une grande ville comme Chicoutimi avec trente deux districts. Mais moi, je savais parallèlement (...) les grandes discussions qu'il y avait entre la mairie et le gouvernement en 1976, ce n'était pas le même langage qui était tenu dans la salle du conseil ; d'un côté le maire Girard négociait avec le gouvernement pour avoir huit conseillers. Et il disait aux membres du conseil : ne vous en faites pas, on va rester trente deux autour de la table. Donc, lui, en garantissant aux conseillers qu'ils allaient se

³³ Trois secteurs d'activité sont distingués : administration, services à la population et entretien et aménagement, le tout sous l'autorité du directeur général.

³⁴ Elle réunit les municipalités de Rivière du Moulin, Canton Chicoutimi, ainsi que Chicoutimi Nord qui se trouve de l'autre côté de la rivière Saguenay.

³⁵ Henri Girard réapparaît comme candidat au poste de maire de la nouvelle ville à l'automne 2002.

*garder un poste, il s'assurait la loyauté de ces gens là, il les fidélisait parce qu'ils se sentaient protégés. La réalité a été tout autre. Ça leur est tombé un matin sur la tête : il y aura onze conseillers dans la grande ville. Et il y en a vingt-et-un qui ont disparu aux élections suivantes*³⁶.

Au point de vue organisationnel, l'ensemble du personnel est resté en place. La taille réduite des équipes des trois petites municipalités leur a permis de s'agréger rapidement à l'administration de Chicoutimi. L'absence de rivalité pour les postes de direction ainsi que la revalorisation des salaires sur les standards des plus élevés a fluidifié cette transition. Selon la presse, la fusion a pris l'apparence d'une annexion de trois petites municipalités par la capitale régionale³⁷. L'organisation municipale atteint un effectif de trois cents salariés, pour une masse salariale de cinq millions de dollars³⁸.

Cet appareil administratif a longtemps été maître de la gestion de la ville. Jusqu'au début des années quatre-vingt, le maire n'était pas à plein temps et aucun conseiller ne l'est devenu depuis, laissant ainsi une grande autonomie à la direction générale. Sous les mandats du maire Ulrick Blackburn, le style de gestion était assez proche du modèle de *city manager*³⁹. Aux dernières élections municipales de 1997, seul le maire, Jean Tremblay, est un nouvel élu qui doit s'imposer à une équipe rodée à ce style de gestion municipale. Au cours des premières années de ce mandat, il est loin d'avoir fait l'unanimité au conseil⁴⁰. Chaque dossier sensible est l'occasion d'arrangements spécifiques autour de la table du conseil. L'accumulation des conflits finit par opposer de manière constante un groupe de six élus au maire. Les quatre autres conseillers adoptent une attitude opportuniste selon les dossiers. Ces conflits sont largement repris par la presse locale, qui sert de chambre d'écho aux affaires municipales⁴¹.

³⁶ Entretien avec un cadre de la SPEC, le 22 août 2001.

³⁷ Fortin, C., et al., « Ville Saguenay », *Le Quotidien*, 13 septembre 1976.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ C'est d'ailleurs contre ce modèle que le candidat Jean Tremblay a fait campagne en 1997. Son programme s'articulait autour de deux points essentiels : la réduction du taux de taxe et le « changement organisationnel ». Une fois élu, il a ainsi cherché à déloger successivement le directeur des communications, le directeur général adjoint puis le directeur général. Si tous sont restés en place, les relations entre le maire et le directeur général sont restées tendues jusqu'à la disparition de la municipalité de Chicoutimi, intégrée dans la nouvelle ville de Saguenay le 18 février 2002. Mévellec, A., « L'approche contextualiste au service des problématiques de changement dans les organisations publiques. L'exemple de la municipalité de Chicoutimi », in Lafontaine, D., Thivierge, N., dir., *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, Rimouski, GRIDEQ, 2000, pp. 65-78.

⁴⁰ Ses relations peu cordiales avec les conseillers municipaux lui valent un recours en justice de la part de l'un d'eux. Le conseiller Jean-Guy Villeneuve lui intente un procès afin qu'il retire ses « trente et une accusations, insultes débridées et basses... » du printemps 1999. Finalement un règlement hors Cour est obtenu en novembre. Bouchard, D., « Poursuite maintenant réglée », *Le Quotidien*, 3 novembre 1999.

⁴¹ Il existe trois organes de presse régionale : *Le Quotidien*, le *Progrès-Dimanche* et la presse locale hebdomadaire *Le Réveil de Chicoutimi*. De plus, Jean Tremblay utilise la télévision communautaire. En plus de la diffusion des séances du conseil municipal, il y anime une émission thématique sur des sujets généraux tels que la gestion municipale ou encore l'eau.

L'action publique municipale ne s'adosse pas à un programme de politique générale. Elle semble se résumer à deux axes : la perpétuation des services de base à la collectivité dans une optique managériale et la recherche de financements pour des actions ponctuelles⁴². La fragmentation du conseil municipal rend l'exercice de planification politique difficile, tout comme la réécriture symbolique de l'action municipale en début et fin de mandat. Outre cette faiblesse politique interne, plusieurs compétences stratégiques sont gérées de manière externe. Ainsi, le développement économique est géré par la Société de promotion économique de Chicoutimi (SPEC). Le maire, quatre conseillers et le directeur général de la ville siègent au conseil d'administration. La société de promotion économique est donc un outil externalisé de la ville.

Chicoutimi a obtenu, en 1995, le statut de ville centre. Par ce geste, le gouvernement lui reconnaît son rôle économique et social structurant au sein de l'agglomération. Ce statut lui permet de profiter d'un accès direct au ministère des Affaires municipales et surtout d'être éligible à certains programmes de subventions. Suite à cette décision, le maire de Jonquière Marcel Martel a réclamé les mêmes avantages, ce que le ministre péquiste Rémi Trudel lui a refusé. Ainsi, seule Chicoutimi entre dans le club très privé des six villes centre du Québec⁴³.

Au moment de la réforme Harel, Jean Tremblay entre dans la dernière année de son mandat (1997-2001). Sa place au sein du conseil municipal est relativement stabilisée, même si plusieurs dossiers l'opposent violemment à quelques conseillers. L'administration est mise sous pression. Le conflit ouvert avec Marcel Demers, directeur général a tourné à la mise au placard de ce dernier et le directeur général adjoint fait l'objet d'une enquête par le maire⁴⁴. La greffière⁴⁵ est elle aussi mise en cause publiquement par Jean Tremblay. L'organisation administrative et

⁴² Comme le financement des rénovations du pont Sainte-Anne, mais aussi pour des actions de prestige liées au domaine culturel, tel le financement du musée de la Pulperie ou à l'aménagement de la zone portuaire.

⁴³ Le dossier des villes centres, évoqué lors de la présentation au chapitre 1, est piloté à Chicoutimi par le directeur du service des communications, Denis Dahl. Ce dossier se concrétise par de nombreuses rencontres avec les cinq autres maires ainsi qu'avec les membres du gouvernement à partir de 1998. Denis Dahl est entré au service de la ville en 1976, et y a pratiqué plusieurs fonctions, d'abord comme urbaniste pendant neuf ans, puis comme agent en développement organisationnel, en tant que responsable des assurances et propriété. Enfin, il est devenu adjoint administratif à la direction générale avant d'assurer l'intérim de la fonction de directeur du service des communications entre 1994 et 1996 à la suite du décès de son prédécesseur. Son parcours relève d'une progression de carrière interne. Son titre de directeur du service de communication habille essentiellement un rôle d'attaché politique.

⁴⁴ Le maire refuse de porter explicitement des accusations. Il se contente de faire savoir par la presse qu'il mène une enquête sur Louison Lepage, dans le cadre de travaux municipaux qui ont eu lieu autour de la maison du directeur général adjoint. Il n'y aura aucune suite judiciaire ou disciplinaire à cette affaire essentiellement médiatique. Bouchard, D., « Enquête sur Louison Lepage. Jean Tremblay reste muet », *Le Quotidien*, le 20 octobre 2000, p. 13.

⁴⁵ Équivalent d'une directrice des affaires juridiques en France.

politique de Chicoutimi est ainsi traversée de multiples conflits à la fin des années quatre-vingt-dix.

La Baie est créée le 1^{er} janvier 1976⁴⁶. Cet épisode est peu documenté par la revue de presse du *Quotidien* qui ne mentionne guère d'opposition de la part de la population. Pourtant, les luttes politiques sont visibles au cours des premiers mois de la nouvelle ville. Ainsi, le gouvernement est appelé à trancher sur le nombre de conseillers municipaux à l'automne 1976. Au lendemain de la première élection du 8 novembre 1976, si le maire Laurier Simard s'impose, l'unité de la nouvelle ville est toute relative. L'analyse des scrutins a clairement démontré la polarisation géographique des votes⁴⁷. La nouvelle ville concentre plusieurs équipements stratégiques en termes d'infrastructures portuaires, ferroviaires, et aéroportuaires militaires et civiles. L'installation d'une aluminerie d'Alcan, en 1977, constitue une manne financière sans précédent pour la nouvelle municipalité de quarante mille habitants.

Ces ressources fiscales ont permis à la nouvelle municipalité d'éponger les dettes de ses composantes réglant ainsi le dossier financier de la fusion. De plus, elles ont été investies dans des services et des équipements aux citoyens faisant de la municipalité le principal fournisseur ou bailleur des initiatives associatives et culturelles baieriveraines. Pour certain, la municipalité joue alors le rôle de la grande entreprise dans les villes de compagnie, où tout est organisé par cette dernière.

*Tout ce qui s'est fait à La Baie depuis vingt-cinq ans, c'est la ville. Le parc, le musée, le centre de ski, un centre de conditionnement physique, un club vidéo, la ville l'opère. Vous imaginez ailleurs, jamais un club vidéo ne serait opéré par une ville de 20 000 habitants! (...) on agrandit le centre d'achat, dans un an ou deux. Tant mieux. Mais qui est interpellé ? Pas le privé, la ville ! C'est la ville qui va prêter un million. Voyez, jamais Chicoutimi ne prêterait un million, ou même à Jonquière pour agrandir un centre d'achat. Pourquoi ? Parce que ceux qui vont l'agrandir vont aller à la banque.*⁴⁸

Ceci est confirmé par le maire de La Baie, Réjean Simard :

*La fabuleuse histoire d'un royaume*⁴⁹, ça rentre dans le budget de la ville, c'est 1 800 000 dollars dans les trente millions. Ensuite on a produit Notre-Dame-de-Paris. Tout l'argent des huit représentations est rentré dans le budget de la ville, pas dans des corporations

⁴⁶ Ce regroupement concerne les municipalités de Port-Alfred, Bagotville, Grande Baie ainsi que la paroisse de Bagotville.

⁴⁷ Chaque candidat rallie les électeurs de sa municipalité d'origine. Hervé Tremblay fait le plein des votes à Bagotville, tandis que Laurier Simard domine largement le scrutin à Port Alfred. Gagnon, L., Fortin, C., « L'année 1977 promet des réponses », *Le Quotidien*, 8 janvier 1977.

⁴⁸ Entretien avec un cadre du CLD, le 8 août 2001.

⁴⁹ Il s'agit d'un spectacle communautaire relatant l'histoire régionale. Fondé en 1984, il fonctionne sur le bénévolat de deux cents baieriverains et sur deux cent soixante-dix mille dollars d'aides municipales. La Fabuleuse est devenue un attrait touristique important. Le maire de La Baie y voit, avec raison, un équivalent québécois du Puy du Fou.

indépendantes. Tout l'argent qui est entré, j'en ai profité pour faire refaire les salles, pour maximiser l'argent qui est rentré. (...) C'est sûr qu'on investit plus que la moyenne des villes dans le loisir pour compenser l'inconvénient industriel. Donc on a deux centres de ski. Un de ski alpin et un de ski de randonnée avec le Bexil, on a une rivière au saumon, qui est municipale, le golf est municipal ou à peu près. Il y a une foule de choses qui est sous notre responsabilité. Oui, on est une municipalité communiste (rires) ! (...) Dans toutes nos organisations, le ski ce sont des bénévoles, le Bélu et les deux centres, la rivière au saumon ce sont des bénévoles, le musée du fjord c'est la bibliothèque. On a des dizaines de bénévoles, des centaines de bénévoles qui gravitent autour d'une structure. Donc on rentabilise l'investissement par notre service des loisirs qui comprend la culture et les loisirs et tout ce qui est sportif (...) la ville est très interventionniste. On met de l'argent dans le commerce. On est prêt à investir, ce n'est pas encore fait, 780 000 dollars pour l'agrandissement du centre d'achats. Alors vas voir ailleurs, c'est peu courant. On a mis sur pied le programme « Rue principale ». On a donné plusieurs dizaines de milliers de dollars pour implanter et animer les commerces en place, engager des animateurs.⁵⁰

Le député, Jacques Côté, en tire d'autres conclusions :

La Baie est vraiment impliqué dans la gestion de tout (...), la ville subventionne (...) ici le maire est tout puissant. C'est presque un roitelet. C'est un petit Etat. Et les gens ont peur, ils ne parlent pas, parce que si ils parlent ils se font happer comme on dit. Si tu n'es pas pour l'opinion de monsieur le maire, tu es rejeté.⁵¹

Du fait de la petite taille des municipalités préexistantes, la fusion de 1976 s'est concrétisée ici plus qu'ailleurs par la construction globale d'un organigramme.

Je travaillais à Chicoutimi quand ça s'est fait. Et puis, je n'ai pas vécu celle d'ici quand ça s'est passé. Je suis arrivé ici en 1980, et il y avait encore un tas de choses découlant de la fusion, dont faire un service d'urbanisme. Il n'y avait pas de service d'urbanisme. C'est très long, les fusions à finir.⁵²

La gestion interne de la municipalité se caractérise également par des salaires plus élevés que la moyenne. Ainsi, la ville rémunère ses journaliers au plus haut taux du Québec⁵³. Pourtant les ressources financières sont à la baisse, suite au vieillissement des installations industrielles. De plus, l'Abitibi consolidated menace à la fin des années quatre-vingt-dix de fermer son usine de La Baie, signifiant à la fois l'arrêt des ressources fiscales mais aussi le retrait de l'employeur principal⁵⁴.

⁵⁰ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

⁵¹ Entretien avec Jacques Côté, député de Dubuc, le 22 août 2001.

⁵² Entretien avec un cadre de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

⁵³ Bédard, D., *Pacte 2000*, op. cit.

⁵⁴ Abitibi consolidated a effectivement fermé l'usine de Port Alfred au début de l'année 2005.

Les trois villes créées en 1975 et 1976 ont structuré des modèles spécifiques. Chicoutimi s'est dotée d'un modèle administratif puissant bien que remis en cause par le nouveau maire à partir de 1997. Jonquière a maintenu un organigramme relativement réduit et décentralisé. La Baie fonctionne quand à elle sur un modèle paternaliste et centralisé, cherchant à structurer l'ensemble des composantes de la communauté. La tripolarisation municipale s'est aussi accompagnée du développement de trois sphères publiques spécifiques, comprenant des instances de promotion économique, de développement touristique, etc. La différenciation entre les trois élites politiques correspond également à celle des trois communautés, chacune ayant développé ses propres institutions associatives, artistiques, sportives etc. Par exemple, il existe trois chambres de commerce distinctes, réunies dans la chambre régionale de commerce.

Cette première vague de fusions a un double impact sur la mise en œuvre de la réforme Harel au Saguenay. Tout d'abord, elle crée un précédent pour une partie du personnel municipal. Ensuite, elle offre une référence mobilisable lors du débat des années deux mille.

Contrairement aux élus, une partie du personnel administratif actuel était déjà en fonction au moment de la formation des trois villes. Lors des fusions des années soixante-dix, très peu d'embauches extérieures ont été réalisées. Les cadres présents dans les différentes composantes ont ainsi intégré la nouvelle administration, où leur déroulement de carrière s'est fondé sur leur ancienneté. Plusieurs hauts fonctionnaires et membres du personnel administratif ont déjà vécu ce premier bouleversement institutionnel. Toutefois, l'annonce d'une seconde transformation institutionnelle provoquera ultérieurement deux attitudes opposées : la lassitude pour les uns, de l'enthousiasme pour les autres.

Ces trois fusions sont particulièrement évoquées dans les années 2000 pour légitimer un nouveau regroupement municipal. Les partisans de la fusion y voient un moyen de compléter le processus entamé dans les années soixante-dix, et de miser sur les gains retirés dans chacune de ces trois premières expériences. Le regroupement municipal est alors montré comme une réussite et surtout comme une solution adéquate à une situation problématique. Il est réinterprété *a posteriori* comme une étape naturelle et évidente dans la dynamique institutionnelle de la région, encore que certains fonctionnaires modèrent une telle vision linéaire de l'histoire :

On n'a pas été capable de commémorer les vingt ans de Ville de La Baie. Pour vous dire. On n'a pas été capable⁵⁵.

⁵⁵ Entretien avec un cadre de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

Pour les partisans des fusions dans les années 2000, ces premières expériences permettent également de juguler l'argument du sentiment d'appartenance. Ils en soulignent la versatilité dans le temps :

Les gens qui sont les plus grands défenseurs de La Baie actuellement étaient contre la fusion de Port Alfred, Bagotville, dans le temps. Je me rappelle, c'était terrible, ils tiraient des tomates au ministre. C'était l'enfer. Et ces gens là sont les plus grands défenseurs de La Baie aujourd'hui, alors qu'ils l'ont foulé aux pieds, ils ont tout fait pour que ça ne fonctionne pas⁵⁶.

Les fusions ne représentent donc pas seulement un épisode dans la vie de ces trois municipalités. Par le caractère structurant des villes instituées, elles inscrivent la dynamique tripolaire du Saguenay dans l'histoire régionale. Ces trois nouvelles villes créées, le cadre législatif prévoyait une ultime étape, celle de la fusion du pôle Chicoutimi-Jonquière. La gestion organisationnelle et politique de ces transformations a pourtant tourné à la consolidation interne de ces nouvelles institutions.

1.2.2 1978 : retard, report, puis oubli de Ville Saguenay

Selon le scénario du député Gérald Harvey, la fusion de Chicoutimi et Jonquière, devait créer Ville Saguenay, quatrième ville de la province, après Montréal, Québec et Laval. Afin de préparer cette ultime transformation, la Loi 98 prévoyait la mise en place d'un Conseil Métropolitain du Haut Saguenay⁵⁷. Ce conseil avait deux missions principales : l'élaboration d'un schéma d'aménagement commun⁵⁸ et l'examen des emprunts de Chicoutimi et Jonquière. Or, cette deuxième mission n'a jamais été véritablement réalisée, tant il apparaissait délicat de décortiquer les comptes de ces villes en formation. En 1977, un comité d'étude sur la fusion de Jonquière fait un diagnostic sans appel sur le conseil métropolitain. Il en ressort que le marchandage est institué en règle de fonctionnement. La presse relate ainsi un extrait du rapport du comité d'étude interne sur le regroupement de la ville de Jonquière :

Chacune des villes voulant toujours recevoir un appui pour ses demandes se voit (...) toujours obligée de voter positivement face à la majorité des autres demandes⁵⁹.

⁵⁶ Entretien avec un cadre du CLD, le 8 août 2001.

⁵⁷ Il était formé du maire et d'un conseiller de Jonquière, des maires du village de Laterrière, de la paroisse de Notre Dame de Laterrière, de Chicoutimi et de La Baie.

⁵⁸ Il devait comprendre les affectations du sol et les densités approximatives d'occupation ; le tracé approximatif des principales voies de circulation ; la nature et l'emplacement approximatif des équipements urbains ; la nature, l'emplacement et le tracé approximatif des services d'utilité publique ; les normes de lotissements.

⁵⁹ Fortin, C., « Une bien piètre opinion des organismes municipaux », *Le Quotidien*, 8 janvier 1977.

D'autres organismes intermunicipaux existent parallèlement à ce conseil. Ils concernent les transports en commun et l'enfouissement sanitaire, et ne sont guère mieux évalués. Aucun d'eux ne permet d'initier une coopération réelle entre les nouvelles entités municipales. La défiance s'impose comme la règle d'un jeu où les intérêts des uns sont construits en opposition avec ceux des autres. Ainsi, la structure qui devait accompagner l'émergence de Ville Saguenay est peu à peu tombée en désuétude.

La volonté politique locale favorable à Ville Saguenay s'est étiolée, les élus cherchant davantage à solidifier leur municipalité⁶⁰. La lecture de la presse permet de constater les efforts développés à Jonquière comme à Chicoutimi pour se consolider fortement et rapidement. Chacune des deux villes produit au cours de l'année 1976 des rapports sur la pertinence de la prochaine fusion de 1978. La question organisationnelle y est présentée comme l'un des écueils de cette nouvelle étape. De plus, la même année, le maire de La Baie intègre le débat en souhaitant faire partie de la nouvelle grande ville, ce que son collègue de Jonquière désapprouve. Le contexte local devient de moins en moins favorable à la création de Ville Saguenay.

A l'échelon gouvernemental, le ministre libéral des Affaires municipales, Victor G. Godbloom, est lui-même peu enclin à poser des gestes impopulaires. A la même époque, le groupe de travail sur l'urbanisation produit le rapport Castonguay qui met en lumière les difficultés générales du monde municipal québécois⁶¹. Les auteurs déconseillent globalement la fusion des nouvelles villes de Chicoutimi et de Jonquière. Ce double contexte local et provincial de 1976 conduit à repousser la création de Ville Saguenay.

De plus, les élections provinciales de 1976 provoquent une alternance gouvernementale avec la première victoire du Parti québécois⁶². Ce changement de majorité offre une nouvelle opportunité pour les opposants de Ville Saguenay. Le nouveau gouvernement fait voter un amendement à la loi de 1974 afin d'organiser la consultation de la population avant la fusion de Chicoutimi et

⁶⁰ Et même avant la formation des villes de Chicoutimi et de Jonquière, certains élus commençaient à mettre en doute l'avènement de la grande ville. Tremblay, B., « L'accouchement de Ville de Saguenay se prépare dans un nid d'intrigues », *Le Quotidien*, 26 mars 1975.

⁶¹ Le rapport Castonguay rendu public en 1976, préconisait des fusions des principales agglomérations du Québec. Le volontariat n'étant pas suffisant, il invitait le gouvernement à être plus directif. Les regroupements visaient à établir un maillage municipal d'entités plus fortes, plus équilibrées les unes par rapport aux autres. Cette nouvelle base permettrait aux structures de second niveau telles que les communautés urbaines d'être plus à même de remplir leur mission de coordination. Les recommandations de ce rapport n'ont jamais été traduites en acte par le gouvernement. Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, op. cit.

⁶² Cf. chapitre 1 sur les réformes impulsées par ce gouvernement.

Jonquière⁶³. Parallèlement au cas saguenéen, le gouvernement prépare les lois sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Ces dernières visent à transformer la gestion des questions métropolitaines. En tant qu'échelon supralocal, les municipalités régionales de comté (MRC) sont ainsi appelées à se saisir de l'aménagement du territoire en articulant les problématiques urbaines et rurales. Dans cette perspective, la création des nouvelles grandes villes n'est plus indispensable. Pour autant, le gouvernement péquiste comme les autres, conduit simultanément des politiques de consolidation et de coopération intermunicipale. Les années soixante-dix sont marquées par cette double stratégie.

La mise en désuétude de Ville Saguenay fait l'objet d'une autre interprétation présentée par la presse⁶⁴. Selon *Le Quotidien*, le processus de fusion en deux temps est unique au Québec. Pour certains observateurs, le projet de Ville Saguenay ne servait qu'à limiter la querelle au sujet d'Arvida, la municipalité la plus riche du regroupement jonquérois. En prévoyant la fusion globale, le gouvernement désamorçait cette bombe. Cette analyse des faits, présentée dans la presse, est appelée le « rapt d'Arvida par Jonquière ».

Finalement, les années soixante-dix marquent pour le Saguenay un renforcement de son milieu municipal. Car une fois les fusions « digérées » par les organisations, les trois villes ainsi constituées sont d'une taille respectable dans le contexte québécois. Le palier « métropolitain » disparaît quant à lui au début des années quatre-vingt, lors de la mise en place des municipalités régionales de comté. Selon Robert Gravel, les MRC auraient été élaborées sur le modèle de ce conseil du Haut Saguenay⁶⁵.

Un autre dossier territorial se développe au début des années quatre-vingt lorsque Alcan décide de construire une nouvelle aluminerie sur le territoire de Laterrière. Cette installation représente une manne fiscale de quatre millions de dollars. Les dirigeants de Chicoutimi souhaitent bénéficier de ces revenus et proposent d'annexer la municipalité de Laterrière. Plusieurs scénarii sont élaborés, allant de l'annexion totale à la mise en commun des revenus industriels. Finalement, suite à l'intervention du député de Chicoutimi, une annexion partielle est imposée.

⁶³ Le projet de loi n°7 est déposé par le ministre des Affaires municipales, Guy Tardif, au cours du mois de mai 1977. Cet amendement à la Loi 98, vise à organiser une consultation populaire dans les villes de Chicoutimi et Jonquière au cours de l'année 1979. Advenant un résultat favorable, la fusion pourrait être effective dès le 1^{er} janvier 1980.

⁶⁴ Gagnon, L., Roy, M., Fortin, C., « Ville Saguenay, un facteur déterminant : la politique locale », *Le Quotidien*, 10 septembre 1976.

⁶⁵ Gravel, R. J., *La création des MRC et la décentralisation gouvernementale : analyse et évaluation*, Québec, ENAP, 1983, 234 p.

Laterrière est amputée de près de neuf cents hectares en contrepartie d'une dotation annuelle de trois cent mille dollars⁶⁶.

Cet épisode s'inscrit pleinement dans le sinueux dossier de la recomposition territoriale saguenéenne qui court depuis le début des années soixante-dix. L'autonomie municipale, l'identité locale, le partage des revenus du développement, la dichotomie ville centre/municipalité rurale, sont constamment présents dans chacune des péripéties. L'idée de Ville Saguenay perdure au cours de ces vingt années, sans jamais trouver de fenêtre politique ni de *stakeholders* suffisamment influents⁶⁷. L'élection en novembre 1997 de Jean Tremblay à Chicoutimi et de Réjean Simard à La Baie marque la fin d'une époque : la thématique de la création de la grande ville quitte le devant de la scène⁶⁸.

Les fusions du début des années soixante-dix ont largement façonné le paysage et le fonctionnement institutionnel du Saguenay. Concrètement, ces regroupements soulèvent plus qu'ils ne règlent le problème de la fiscalité municipale. Les distorsions de revenus entre villes industrielles et ville administrative dessinent peu à peu le concept de ville centre à l'échelle de l'agglomération saguenéenne. C'est dans ce territoire tripolaire que les instances de coopération intermunicipale sont créées dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix.

⁶⁶ Christiane Gagnon a finement étudié cette réorganisation territoriale. Gagnon, C., *La recomposition des territoires. Développement local viable*, Paris, L'harmattan, 1994, 272 p.

⁶⁷ L'ancien maire de Chicoutimi, Ulrick Blackburn évoquait, dans le cadre de la réforme Ryan en 1991, les modalités qui pourraient conduire à la création de Ville Saguenay. Avec le Parti du Chicoutimi Métropolitain, il organise un colloque au cours de l'automne afin de réunir des gens d'affaires ainsi que des citoyens autour de cette question. Delisle, C., « Blackburn rêve toujours à la fusion des villes du Saguenay », *Le Quotidien*, 15 janvier 1991. Ceci provoque une réaction rapide du maire de La Baie, Claude Richard. Ce dernier estime que 95% de ses citoyens refuseraient un regroupement avec le Haut Saguenay. Bernier, Y., « Les maires ne se sentent pas concernés », *Le Quotidien*, 28 novembre 1991. Le vingtième anniversaire de la ville de Chicoutimi est une nouvelle occasion pour le maire Ulrick Blackburn de revenir sur ce projet inabouti : « il n'est pas question de blâmer qui que ce soit. Il y a vingt ans, les fusions des différentes villes étaient déjà difficiles à digérer (...) Je suis pour (Ville Saguenay) et l'ensemble de notre conseil de ville également. Certains prétendent que l'on doit commencer par des fusions de services et d'autres voudraient regrouper d'un seul coup les municipalités. Je suis en faveur de la deuxième option », Savard, D., « Ville Chicoutimi fête son 20^{ème} anniversaire de fusion », *Le réveil de Chicoutimi*, 14 janvier 1996. En février 1997, le maire Ulrick Blackburn remet le dossier à la une et provoque une nouvelle fois une levée de boucliers : Néron, C., « Fusion : Blackburn met de l'huile sur le feu », *Le Quotidien*, 19 février 1997 ; Bouchard, D., « Richard ne trouve aucun avantage », *Le Quotidien*, 25 février 1997 ; Bouchard, D., « Un sujet qui déclenche les passions », *Le Quotidien*, 27 février 1997.

⁶⁸ Néanmoins, une rencontre des trois maires, en mai 1998, a pour ordre du jour l'intercommunalité et la fusion au Saguenay. Jean Tremblay y prône le modèle de la communauté urbaine de l'Outaouais.

1.3 La coopération intermunicipale : un potentiel peu investi

A la fin des années soixante-dix, le gouvernement péquiste a souhaité mettre en place des structures de coopération intercommunale permettant de concilier les intérêts ruraux et urbains⁶⁹. Les municipalités régionales de comté (MRC) servent de nouveau maillage du territoire provincial. Ainsi, les MRC de la rive sud de Montréal sont présentées comme des « territoires de concertation entre les maires et sont l'endroit privilégié pour élaborer et gérer les ententes intermunicipales »⁷⁰. Ce régionalisme politique semble donc apprivoisé, investi par les élites locales⁷¹. Pourtant, ce tableau généralement positif ne correspond guère à la situation saguenéenne. La MRC du Fjord du Saguenay peine à se construire comme une arène politique dont découlerait une capacité d'action publique (1.3.1). Ces dysfonctionnements se répercutent dans les différentes instances qui reprennent le maillage mercéen, particulièrement dans le centre local de développement (CLD) mis en place au milieu des années quatre-vingt-dix. Cet outil de développement économique s'émancipe difficilement de ses composantes municipales et échoue à valoriser un potentiel supralocal (1.3.2). Ainsi, le paysage tripolaire institutionnalisé par les fusions des années soixante-dix se réfléchit dans le fonctionnement des instances supralocales.

1.3.1 Une MRC a minima

La MRC du Fjord Saguenay est l'une des plus peuplées de la province, ainsi que l'une des plus vastes⁷². La répartition de la population y est fortement contrastée comme l'illustre la carte 8. À la région métropolitaine de Chicoutimi-Jonquière de plus de 100 000 habitants située dans le Haut Saguenay, s'oppose le « Bas Saguenay » à l'Est, essentiellement rural. La MRC du Fjord-du-Saguenay a donc un statut hybride, à la fois urbain et rural, dont l'espace est fortement structuré par une division Nord-Sud induite par la rivière Saguenay⁷³. En se superposant à la composition tripolaire de l'agglomération, ces dualités compliquent la conciliation des intérêts territoriaux réunis autour de la table mercéenne.

⁶⁹ Cf. présentation et évaluation des MRC dans le chapitre 1.

⁷⁰ Collin, J.-P. et al., *La politique de renforcement des agglomérations au Québec*, op. cit., p. 85.

⁷¹ Proulx, M.-U., « L'organisation des territoires au Québec », *Action nationale*, vol. LXXXVIII, n°3, 1998, pp. 85-136.

⁷² Avec 172 300 habitants, elle occupe le troisième rang québécois. La MRC s'étend sur quarante-cinq mille kilomètres carrés, dont 90% sont constitués de Territoires non organisés (TNO). Ses dimensions en font également la troisième plus grande MRC de la province. Ces deux critères combinés, la MRC du Fjord-du-Saguenay est la plus grande.

⁷³ Marc-Urbain Proulx évoque la « triple dualité », nord-sud, est-ouest et urbaine-rurale. Proulx, M.-U., « Difficile territorialité saguenéenne », *Revue organisations et territoires*, automne, 2002, pp. 89-94. Martin Simard et Majella Gauthier insistent également sur les effets de la forme décentralisée du territoire de la nouvelle ville. Simard, M., Gauthier, M., « Les enjeux territoriaux associés à la réforme municipale au Québec. Le cas de Saguenay », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 48, n°134, 2004, pp. 191-208.

D'ailleurs, le conflit et l'absence de consensus politique caractérisent parfaitement la MRC du Fjord. Le député de Dubuc, Gérard-Raymond Morin soulignait déjà en 1997, les limites de la MRC en déclarant :

*Cette entité n'a pas tout à fait le profil moyen des MRC de l'ensemble du Québec. Elle occupe un plus large territoire de la région et force est de constater qu'elle a été inefficace dans d'importants dossiers.*⁷⁴

C'est en explorant son mode de fonctionnement institutionnel et politique, qu'il est possible de comprendre les dysfonctionnements de cette MRC⁷⁵.

La création de la MRC-du-Fjord-Saguenay le 1^{er} janvier 1983 est l'une des dernières réalisations de la Loi 125. Cette genèse est marquée par l'opposition urbain/rural et préfigure la pratique de cette institution. La MRC remplace à la fois le Conseil métropolitain du Haut Saguenay et le conseil de comté⁷⁶ et regroupe pour la première fois quatre municipalités urbaines et seize

⁷⁴ Les dossiers évoqués sont ceux de la gestion des déchets, de la délégation de la gestion des lots intramunicipaux, de l'établissement de l'URFI (unité de réadaptation fonctionnelle intensive transférée de l'hôpital de La Baie à celui de Jonquière) ou encore de l'élaboration d'un protocole d'entente concernant différents corps policiers. Bernier, Y., « Le député Morin cherche des solutions », *Le Quotidien*, le 15 avril 1997.

⁷⁵ La posture adoptée ici consiste donc à explorer la dynamique interne de l'institution politico-administrative MRC. Elle complète plus qu'elle ne s'oppose aux travaux sur la « construction » de ces territoires, telle qu'entendue par Marc-Urbain Proulx et Isabelle Brochu. Dans leurs travaux, la construction territoriale vise à saisir le degré d'occupation institutionnelle des biens et services aux travailleurs, aux entreprises ainsi qu'aux organisations à l'échelon mercéen. La dynamique institutionnelle correspond alors aux formes de la territorialisation des dynamiques socio-économiques. Brochu, I., Proulx, M.-U., « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol.38, n°1, 1995, pp. 94-111. Dans leur sillage, le travail de Natacha Jean confirme la reconnaissance du découpage mercéen par les acteurs socio-économiques et publics. Ainsi, en 1998, elle dénombre plus de mille organisations ayant adopté cet échelon territorial, tout en rejetant un lien de causalité stricte entre la dynamique organisationnelle du territoire et l'efficacité politique des conseils de MRC. Jean, N., *Les territoires MRC du Québec : deux décennies dans la diversité*. Chicoutimi, UQAC, mémoire de maîtrise en études régionales, 1999, 220 p.

⁷⁶ Le conseil de comté réunissait les municipalités rurales situées le long du Fjord sur ses rives nord et sud. La région Saguenay-Lac-Saint-Jean a été identifiée par le gouvernement de 1979 comme l'une des dix-neuf zones de consultation. Un comité composé de trois personnes a pris en charge la consultation dans cette région afin d'élaborer le découpage des quatre MRC définitives. Elias Houde, maire rural et préfet de comté a été désigné par l'UMRCQ, Francis Dufour, ancien maire d'Arvida, maire de Jonquière a été désigné par l'UMQ, et enfin Xavier Fortin, président de la fédération de l'Union des producteurs agricoles a été choisi par le gouvernement comme représentant du milieu.

En tout, cinq hypothèses de création de MRC ont été envisagées au Saguenay. Outre la proposition de la MRC des Monts-Vallin, strictement rurale (...), il fut proposé de créer une MRC strictement urbaine, composée des villes de Chicoutimi, de Jonquière et de La Baie. On suggéra également la création d'une MRC du Bas-Saguenay-Sud, qui serait alors placée sous le leadership de la Ville de La Baie, encore trop petite pour concurrencer l'agglomération métropolitaine de Chicoutimi-Jonquière au sein d'une grande MRC. On proposa aussi la création de trois petites MRC distinctes, correspondant respectivement à l'aire d'influence des pôles urbains de Chicoutimi, de Jonquière et de La Baie. Enfin on envisagea la création d'une seule grande MRC correspondant grosso modo au territoire de l'ancienne corporation de comté de Chicoutimi et de l'ancien conseil métropolitain du Haut-Saguenay. Cette dernière proposition fut recommandée par le comité de consultation régionale au ministre des Affaires municipales, approuvée par

municipalités rurales. Près de vingt ans de fonctionnement n'ont pas suffi à faire de cette institution un pôle fort de ralliement pour les élus locaux. Les témoignages politiques recueillis en 1998 et 1999 évoquent une certaine déception envers cette institution.

Franchement, la MRC ne m'apporte rien en réalité. C'est une institution pour être partenaire avec les autres municipalités. Ça me coûte très cher. 40 000 dollars pour en faire partie. Et tout ce qu'elle m'amène, c'est la gestion des déchets, et ça, je serais capable de le faire. Tout le reste, c'est des coûts. Si j'avais le choix demain matin, je n'en ferais pas partie (...) Pour moi, la MRC, c'est une structure de trop. Elle n'a pas sa place. Tout ce qui se passe à ce niveau, je pourrais le faire. Même les déchets, à la limite, ça pourrait se faire par une fusion de services. On pourrait faire des fusions et laisser tomber la MRC. J'aurais de la difficulté à dire à quoi ça sert⁷⁷.

Il y a beaucoup trop de conseils d'administration (...) Ils devraient être regroupés au sein des MRC. Mais les MRC devraient être abolies pour les villes. C'est une bonne structure pour les petites municipalités rurales, pas pour une ville comme Chicoutimi⁷⁸.

Au-delà de ces réactions politiques, la MRC se présente comme une structure de coopération intercommunale, sans pouvoir de taxation et subordonnée à la dynamique politique du conseil. En cela, elle équivaut à la formule française de syndicat à vocation multiple. Sa première mission statutaire est d'élaborer et de mettre en œuvre un schéma d'aménagement à son échelle territoriale⁷⁹. Chaque municipalité devra ensuite s'y conformer en adaptant, s'il y a lieu, son plan d'urbanisme. Toutes les autres compétences exercées sont optionnelles et peuvent s'appliquer sur des territoires à géométrie variable.

le ministre et entérinée par le conseil des ministres. Légaré, M., Jeux et enjeux du pouvoir municipal : le cas des quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean, Mémoire de maîtrise en études régionales, UQAC, 1990, p. 116.

Ces cinq scénarii illustrent déjà le conflit opposant urbains et ruraux dans la constitution du territoire. Ils correspondent toujours aux oppositions géographiques notées par Marc-Urbain Proulx. Ce dernier dénombre l'opposition Nord-Sud, Est-Ouest (Haut et Bas Saguenay), urbain/rural et enfin celle des trois pôles. Proulx, M.- U., « Difficile territorialité saguenéenne », *art. cit.*, pp. 89-94.

⁷⁷ Entretien avec Jean-Yves Dufour, maire de Saint-David-de-Falardeau, le 16 avril 1999. Comptable de formation, Jean-Yves Dufour est chef d'une petite entreprise à Chicoutimi. Conseiller municipal depuis 1992, il est devenu maire en 1996. Les revenus fiscaux issus de la présence de barrages hydroélectrique sur son territoire, font de cette municipalité, l'une des plus riches de la région.

⁷⁸ Entretien avec Jean Tremblay, maire de Chicoutimi, le 18 novembre 1998.

⁷⁹ Selon Michel Légaré, ce schéma d'aménagement consacre la dualité urbain/rural du Saguenay. Les schémas devaient se fonder sur une hiérarchisation de l'armature urbaine. Dans le cas saguenéen, cet exercice de hiérarchisation n'a pas été effectué, afin de ne pas réactiver les querelles présentes lors de la création de la MRC. Faute de se plier à cet exercice, les espaces fonctionnels identifiés reprennent le clivage urbain/rural existant. Légaré Michel, *Jeux et enjeux du pouvoir municipal : le cas des quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, *op. cit.*

Les statuts de la MRC prévoient la présence de tous les maires des municipalités membres, ainsi que de quatre conseillers supplémentaires pour Chicoutimi et Jonquière, et un seul pour La Baie⁸⁰. Cette composition influe sur le fonctionnement du conseil.

Ce sont les maires qui sont présents. C'est quand même pas facile à concerter. Parce que les maires, c'est déjà des leaders dans les municipalités. Ce sont eux qui donnent les orientations et qui interviennent dans les décisions. Et donc, lorsque tu retrouves tous ces leaders là à une même table, c'est pas facile. Ça demande des efforts de concertation, beaucoup de discussion, de l'information. Les choses sont assez longues⁸¹.

Cette disposition permet aux grandes villes de compter sur douze voix contre dix-sept pour les petites municipalités, tel que précisé dans le tableau 7. Les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents.

Tableau 7 : Composition de la MRC du Fjord-du-Saguenay

Municipalités	Population	Nombre de représentants	
		Maires	conseillers
Chicoutimi	63 061	1	4
Jonquière	56 603	1	4
La Baie	20 753	1	1
Laterrière	4 815	1	0
Shipshaw	2 858	1	0
Ferland et Boileau	623	1	0
St Felix d'Otis	825	1	0
Lac Kénogami	1 517	1	0
Larouche	1 049	1	0
Canton Tremblay	3 665	1	0
Rivière Éternité	563	1	0
Petit Saguenay	847	1	0
L'Anse St Jean	1 184	1	0
St Rose du Nord	409	1	0
Saint Fulgence	2 035	1	0
Saint Honoré	4 784	1	0
St David de Fallardeau	2 414	1	0
St Ambroise	3 518	1	0
Bégin	948	1	0
St Charles du Bourget	696	1	0
Total :	172 282	20	9

Source : MRC du-Fjord-du-Saguenay, *Une force à votre service*, Chicoutimi, MRC, 8 p.

⁸⁰ Ce partage a fait l'objet d'âpres négociations lors de la constitution de la MRC. Les élus chicoutimiens et jonquiérois souhaitaient pouvoir conserver le droit de veto dont ils disposaient dans le conseil métropolitain du Haut Saguenay. De plus, ils réclamaient quinze représentants alors que les élus ruraux ne leur en offraient que dix. Aucun accord n'ayant été atteint, le gouvernement a tranché. Légaré Michel, *Jeux et enjeux du pouvoir municipal : le cas des quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, op. cit.

⁸¹ Entretien avec un cadre de la MRC du Fjord-du-Saguenay, le 8 août 2001.

Malgré cette prise en compte du poids démographique, le partage des voix n'est pas satisfaisant pour les élus urbains.

Chicoutimi paye 42% de la facture, mais n'a que cinq voix sur une trentaine. Le rapport est inégal⁸².

Or suite à une réforme initiée en 1997 par l'Union des municipalités régionales et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), un système de double majorité est mis en place⁸³. Il vise à assurer l'équilibre entre les municipalités urbaines et rurales, en compensant le nombre de voix à l'assemblée par la population représentée par chacune d'elle.

Notre proposition se fonde sur la conviction que la MRC est faite à la fois de municipalités locales et de populations locales. Pour qu'une décision soit prise, il faudrait donc qu'une majorité des municipalités locales l'appuie de même qu'une majorité de la population de la MRC (...) notre proposition n'est pas une solution miracle qui apportera un remède à toutes les situations. Elle mènera à l'impasse dans les MRC qui, de toutes façon, sont destinées à traverser des moments difficiles parce qu'il n'existe pas encore une volonté commune de travailler ensemble. Mais elle pourra être génératrice de compromis féconds dans d'autres MRC. Dans les MRC qui fonctionnent bien, on continuera sans doute de prendre les décisions par voie de consensus ou par de fortes majorités. Dans ces cas, la double majorité de changera rien à la situation actuelle.⁸⁴

Depuis 1997, chaque MRC applique, selon la configuration démographique locale, ce principe général. En renforçant le facteur démographique au sein des conseils, l'UMRCQ cherche à pérenniser les MRC où l'opposition urbain/rural menace le bon fonctionnement institutionnel. Néanmoins, ce nouveau système décisionnel provoque la grogne de certains élus ruraux qui en oublient qui est à l'origine de cette réforme.

Le problème, c'est que les élus qui siègent ne sont pas élus pour. Ce sont des maires. En plus, avec le système de double majorité, les petites municipalités ont beaucoup moins de pouvoirs. En terme de voix, ça faisait douze pour l'urbain, dix-sept pour le rural. Mais comme on prend en considération la population, maintenant les décisions sont urbaines. C'est une décision qui a été menée par l'UMQ. C'est vrai qu'il faut tenir compte de la population, mais il faudrait trouver un équilibre. Je comprends bien la situation des villes, mais c'est difficile pour le fonctionnement⁸⁵.

⁸² Entretien avec Jacques Cleary, conseiller municipal de Chicoutimi et représentant à la MRC, le 17 novembre 1998.

⁸³ Initialement, les MRC étaient financées par la subvention gouvernementale liée à l'élaboration du premier schéma d'aménagement. La question de l'équilibre de la représentation au sein du conseil émerge surtout avec la fin de ce financement externe, et l'autofinancement, via les quotes-parts de chaque municipalité. Suite à une consultation de ses membres, l'UMRCQ propose la mise en place d'un système décisionnel fondé sur la double majorité.

⁸⁴ Lemieux, V., *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, Sainte-Foy, UMRCQ, 1986, pp. 68-69.

⁸⁵ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 15 avril 1999.

Avec l'adoption de cette règle, chaque décision requiert l'adhésion de Chicoutimi ou de Jonquière afin d'obtenir la majorité de la population. En cela, elle force le dialogue entre les municipalités, tout en offrant une sorte de droit de veto conjoint aux deux grandes villes. Le consensus privilégié par ce mode décisionnel n'est pas pour autant la règle au sein du monde urbain.

On le voit bien au niveau de la MRC, le rural domine l'urbain. Les ruraux, ils ont une sorte de solidarité entre eux, ils arrivent à faire des consensus politiques. Par contre, entre les pôles urbains c'est une rivalité historique entre Chicoutimi et Jonquière. La Baie c'est autre chose... Du coup, il n'y a jamais de consensus entre les deux villes. La MRC, c'est difficile car c'est vraiment une cohabitation entre le rural et l'urbain. Il n'y a pas véritablement de pôle comme à Sherbrooke, par exemple.⁸⁶

Le conseil élit en son sein un président qui porte le titre de Préfet. Les élus urbains prisent peu ce poste qui les mettrait en position d'arbitre au sein d'une institution gérant essentiellement les antinomies urbaines et rurales. Le premier préfet de la MRC est Eric Jacques maire de Sainte-Rose du Nord⁸⁷. Le choix du Préfet relève de la capacité des élus ruraux à faire consensus sur une candidature. Malgré tout, on peut noter la présidence en 1991, du conseiller municipal de Jonquière Yvon Fortin, rapidement remplacé par Noël Tremblay⁸⁸.

Afin d'organiser le travail des élus, il existe cinq comités, constitués à partir d'une élection générale au sein du conseil. Le comité administratif est le plus important. Il regroupe le Préfet, les maires des villes de Chicoutimi, Jonquière et La Baie ainsi que trois autres membres nommés par le conseil. Ce comité joue le rôle d'organe exécutif, préparant les décisions en amont du conseil, dont le rôle se réduit alors à une chambre d'enregistrement. Les élus urbains sont assurés de siéger dans un comité alors que les ruraux font l'objet d'une rotation plus longue. Le comité administratif initie ou réactive des dossiers. Les autres comités sont sectoriels. Le comité de gestion des déchets, constitué en avril 1986, suit le dossier tortueux du site d'enfouissement. Le comité de la sécurité publique réunit les quatre maires urbains ainsi que deux officiers de la sécurité publique. Un troisième comité est chargé d'examiner des aides financières sollicitées par la communauté à la MRC. Enfin, depuis 1999, il existe un comité chargé des mises en commun de biens et services municipaux présidé par Réjean Lévesque, maire de Larouche. Sa première

⁸⁶ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 26 mars 1999.

⁸⁷ Eric Jacques a été maire de Sainte-Rose-du-Nord entre 1977 et 1993. De plus, il occupait le poste de Préfet du conseil de comté avant la création de la MRC, dont il a été préfet durant quatre mandats consécutifs (1983, 1985, 1987 et 1989).

⁸⁸ Le dernier préfet de la MRC du Fjord, Noël Tremblay, illustre le mode québécois du cumul des mandats. On le retrouve à différents postes stratégiques. Directeur d'école à mi-temps, il est maire de Canton-Tremblay, préfet de la MRC, et à ce titre il siège au CLD ainsi qu'au CRCD. Il préside également le comité de médiation dans le conflit hospitalier qui déchire à la fin des années quatre-vingt-dix le Saguenay. Enfin il est candidat, battu, aux élections fédérales de l'an 2000 pour le Bloc québécois.

mission est de préparer une étude sur le coût des services municipaux, afin de pouvoir faire subventionner un audit. Mais ce dossier avance lentement avant d'être rattrapé par la réforme Harel⁸⁹. Son président dénonce particulièrement le peu d'empressement du maire Réjean Simard, qui semble déjà documenter son projet territorial avec le Bas Saguenay⁹⁰. Dans ce nouveau contexte, les mises en commun de services semblent pour un temps constituer une alternative aux fusions municipales.

La MRC est également un lieu d'échange pour les élus. Néanmoins l'investissement de ces derniers n'est pas suffisant pour faire de ce lieu un réel levier de propositions et de coopération.

*Pour la MRC, on se rencontre une fois par mois. Tu ne peux pas approfondir les problèmes. Même si on dîne ensemble avant les séances publiques, ce n'est pas suffisant, on n'a pas le temps. Du coup, on doit faire confiance aux fonctionnaires. C'est aussi pour ça qu'il y a des comités (...). Pour la mise en commun, on se voit une fois par mois, une heure. À partir de ça, je dois recommander une décision.*⁹¹

De plus, les élus ruraux dénoncent l'absence chronique des représentants de Chicoutimi. Jean-Marie Claveau, maire de Saint-Félix d'Otis, déclare :

*Leur présence n'est pas tellement forte pour des représentants d'une ville aussi importante que Chicoutimi au sein de la MRC. Ce serait important qu'ils participent plus activement. (...) Je ne sais pas pourquoi, a-t-il insisté, vous êtes assez régulièrement absents. C'est à votre demande que la MRC vous a accordé cinq sièges au lieu de cinq voix.*⁹²

L'investissement irrégulier des élus municipaux laisse à l'appareil administratif une certaine liberté. Plusieurs témoignages recueillis en 1999 soulignent le rôle central du directeur général. Ce dernier a occupé ce poste de la création à la disparition de l'institution et semble avoir voulu faire de la MRC du Fjord un laboratoire de gestion publique des problématiques environnementales⁹³. Le dossier des déchets occupe l'actualité de la MRC pendant près de quatorze ans et s'adosse largement à la détermination du directeur général⁹⁴. Ce feuilleton

⁸⁹ D'où le double accueil que Réjean Lévesque réserve à l'annonce du projet de fusion de Jean Tremblay en novembre 1999. Si d'un côté il réfute l'idée d'intégrer sa municipalité dans une éventuelle nouvelle ville, de l'autre, une telle annonce lui semble être une opportunité de réengager le débat sur l'avenir de l'échelon mercéen au Saguenay. Bouchard, D., « Mégaville au Saguenay. Le débat intéresse le milieu rural », *Le Quotidien*, 20 novembre 1999.

⁹⁰ Bouchard, D., « Lac Kénogami, les terrains de la MRC n'ont pas trouvé preneur », *Le Quotidien*, 14 octobre 1999.

⁹¹ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 15 avril 1999.

⁹² Bouchard, D., « Réunion de la MRC du Fjord. Les élus chicoutimiens subissent les foudres de collègues », *Le Quotidien*, 23 novembre 2000, p. 13

⁹³ Avec deux dossiers particuliers : la gestion des matières résiduelles et l'application des normes nationales concernant la mise en place d'installations septiques pour les résidences non connectées à un réseau artériel.

⁹⁴ Technicien impliqué dans le mouvement des Jeunes Chambres, dont il a été président de la fédération régionale, Rénald Gaudreault a été élu maire d'une petite municipalité rurale à l'âge de vingt-sept ans. Après quatre mandats, il décide de quitter la vie politique et le monde de l'enseignement pour entreprendre une maîtrise en administration publique. Cette qualification lui permet de devenir le premier directeur général de la MRC en 1983, poste qu'il

combine la recherche d'un nouveau site d'enfouissement au sein de la MRC et, à partir des années quatre-vingt-dix, la création d'un centre de tri et de récupération des déchets. L'ambition du directeur général est de mettre en œuvre un programme de gestion intégrée des déchets.

C'est la MRC qui a eu la délégation de compétence pour voir à la disposition des matières résiduelles. Donc ça, c'est un dossier qui a été très actif, qui a pris énormément de temps. Parce que lorsqu'on a pris cette responsabilité là, le site d'enfouissement qui existait était rendu à sa vie utile. Il était terminé. Et là on devait trouver un autre site. Et puis là on a entrepris toute la démarche, la procédure pour trouver d'autres sites. Et puis ça a été extrêmement difficile. Et puis les municipalités s'objectaient, les citoyens, comités de citoyens, comités d'environnement. Ça a pris dix douze ans avant de trouver un site. Alors ça a occupé beaucoup la MRC. Et puis ça a fait beaucoup les manchettes dans les journaux. C'était vraiment un sujet d'actualité. Alors ça on a mis vraiment beaucoup d'efforts sur ça. Pour en arriver à trouver des solutions et à régler le problème. Mais ça fait que ça a pris beaucoup de temps. On a réglé le problème d'une bonne façon. On a pris une orientation, un virage important dans le domaine de la récupération. (...) on a tout de même quelque chose de bien⁹⁵.

Ce dossier met en lumière le rôle politique du comité administratif qui débloque la situation en 1991. Cette année là, le conseil municipal de Saint-Honoré fait volte face en refusant d'accueillir un site d'enfouissement sur son territoire après dix ans d'atermoiements. Le comité de gestion des déchets est alors dessaisi du dossier qui est repris en main par le comité administratif. Plus politique, ce dernier réussit à trouver des plages de négociations avec plusieurs municipalités pour accueillir l'équipement et ses nuisances. Cet organe politique relance le dialogue, offrant une occasion aux différents interlocuteurs de se repositionner. Cet exemple montre pourtant que la MRC avance en ordre dispersé, les élus n'agissant que lorsqu'ils y sont acculés. Paradoxalement, le projet général de gestion des déchets est estimé ambitieux et moderne. La MRC est plusieurs fois récompensée par des distinctions environnementales au plan national.

Un autre exemple permet de cerner les limites de la MRC du Fjord en tant qu'instance de coopération politique. Au cours des années quatre-vingt, la Ville de La Baie élabore un projet de parc industrialo-portuaire sur le site de Grand-Anse. De responsabilité fédérale, le port de Chicoutimi est transféré à Grand-Anse par une décision datant de 1974. Les travaux de construction de ce nouveau port permettent son ouverture en 1985. Dans ce sillage, le maire et le directeur de l'urbanisme de La Baie imaginent d'y associer un parc industriel capable d'accueillir

occupera jusqu'à la disparition de celle-ci en 2001. Le directeur général a rédigé son mémoire de maîtrise. Gaudreault, R., *La municipalité régionale de comté du Fjord-du-Saguenay et ses mécanismes de fonctionnement*. Projet d'intervention présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, 1983, 130 p

⁹⁵ Entretien avec un cadre de la MRC du Fjord-du-Saguenay, le 8 août 2001.

de très grandes industries. Mais le dossier de Grand-Anse apparaît vite comme trop important pour être porté par une seule municipalité de vingt mille habitants⁹⁶.

La vocation régionale d'une telle infrastructure lui fait profiter, au cours des années quatre-vingt-dix, de l'intérêt du conseil régional de développement⁹⁷. Pourtant, ni ce palier, ni celui de la MRC ne s'impose comme nouveau porteur du projet. En effet, malgré la nature d'un tel parc, il semble difficile de dépasser l'échelon municipal. Finalement, plusieurs discussions conduisent plusieurs villes du Haut Saguenay à évoquer, en 1992, la création d'une corporation intermunicipale qui prendrait en charge le développement et la promotion du parc. Mais à l'époque, La Baie a les moyens techniques et financiers de faire cavalier seul, grâce aux revenus importants des usines sises sur son territoire. Ses dirigeants tentent donc de conserver les bénéfices attendus du parc.

Malgré la mise en place de missions de prospection, les entreprises se font rares. De plus, le parc industrialo-portuaire est conçu pour des investissements industriels majeurs, choyés par l'intervention des pouvoirs publics gouvernementaux. Ainsi, le directeur de l'urbanisme de La Baie évoque la place relative de sa municipalité dans le succès d'un tel projet.

Le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral influencent énormément la localisation des grandes entreprises. De par les aides qu'ils donnent et les orientations qu'ils donnent. Ce qui fait qu'on concourait dans la localisation des entreprises, sauf qu'on n'avait jamais l'appui du gouvernement du Québec. Du coup, c'est là qu'on a commencé à penser de faire quelque chose d'intermunicipal pour avoir un poids politique plus important. Être plus gros pour être capable d'ouvrir la porte⁹⁸.

Ce constat correspond également à une stagnation des revenus financiers de La Baie, suite au vieillissement de ses implantations industrielles. Ces deux facteurs jouent en faveur d'une solution intermunicipale. Afin de convaincre le gouvernement, il fallait insister sur l'intérêt régional du parc en intégrant les partenaires les plus proches. Cette nouvelle stratégie est difficile à mener. Si La Baie reste porteuse du projet, sa légitimité municipale est battue en brèche dans

⁹⁶ Il ne s'agit pourtant pas de financer les investissements nécessaires. Les initiateurs du projets souhaitent dans un premier temps connaître les coûts encourus pour l'aménagement du site, ainsi que les différents scénarii de valorisation du site. Les travaux d'aménagement ne seraient lancés qu'une fois la formalisation d'un accord d'implantation avec des entreprises.

⁹⁷ Il s'agit d'une instance de concertation à l'échelon des régions administratives du Québec, regroupant les différentes composantes de la société. Le collège d'élus municipaux est complété par des représentants consulaires, syndicaux, des organismes du tiers secteur, ainsi que des ministères déconcentrés. Les CRD sont les interlocuteurs du gouvernement, à qui ils doivent faire des recommandations. Ce rôle de relais est complété par celui de définition d'une stratégie de développement pour la région et sa traduction en entente cadre ou sectorielle avec le palier provincial. Proulx, M.-U., *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, 317 p. Pour le conseil régional de l'île de Montréal, on pourra se référer à Morin, R., Petrelli, R., « Concertation locale et concertation régionale : stratégies de développement et emboîtement territorial », in Côté, S., Proulx, M.-U., *Espaces en mutation*, Rimouski, Grideq-Grir, pp. 153-164.

⁹⁸ Entretien avec un cadre de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

une association où elle ne représente qu'une communauté de vingt mille habitants. La recherche d'un partage des coûts et des gains potentiels ne fait l'objet d'aucun consensus entre les trois municipalités. La Baie prône une répartition égalitaire que refusent Chicoutimi et Jonquière. Or, une clef de répartition basée sur la population n'est pas acceptable pour les dirigeants baieriverains. La situation se dégrade faute d'accord entre les partenaires municipaux.

Le choix était assez simple pour le conseil municipal : on s'organise tout seul ou on perd la maîtrise de notre dossier, et on devient plus spectateur qu'acteur⁹⁹.

A la fin des années quatre-vingt-dix, le succès d'un autre parc industriel de La Baie, le *transfoparc*, finit par jouer en faveur de la ville. Forte de ce succès, elle peut se présenter comme un acteur de rang régional, au même titre que ses voisines du Haut Saguenay. Un fragile équilibre politique voit le jour, permettant le démarrage du projet de Grand-Anse.

La MRC devient une arène de discussion, non seulement pour les élus des quatre municipalités concernées, mais également pour leurs fonctionnaires. Ces derniers se rencontrent au sein d'un comité technique de planification chargé d'élaborer la révision du schéma d'aménagement. Ce comité propose au conseil mercéen la création d'une structure régionale responsable de l'ensemble des parcs industriels du territoire. Au niveau politique, seul le projet de Grand Anse, encore virtuel, est admis comme équipement à vocation supralocale. Malgré cette amorce, la MRC ne s'impose pas comme le lieu de régulation du parc industrialo-portuaire. Les villes, principaux investisseurs, refusent de partager les bénéfices avec les municipalités rurales¹⁰⁰. Le dossier de Grand-Anse, comme celui des déchets, s'éternise dans la recherche d'un consensus politique inaccessible.

Pourtant, au cours de l'été 2000, une nouvelle solution est apportée à la table des négociations. La Baie propose la création d'une corporation intermunicipale, regroupant quatre partenaires : La Baie, Chicoutimi, Jonquière et Laterrière¹⁰¹. Seul le maire de Chicoutimi s'oppose encore à ce projet, alors que ses conseillers ainsi que ses cadres se prononcent en faveur de l'entreprise. Non seulement il exprime certains doutes quant à la viabilité du projet, mais il souhaite surtout inclure à l'entente une clause, permettant à chaque partenaire de se retirer dès lors qu'il y a désaccord sur

⁹⁹ Entretien avec un cadre de Ville de La Baie, le 14 août 2001. Les dirigeants de La Baie souhaitent conserver la maîtrise de ce projet tout en cherchant des appuis de la part des municipalités voisines. Dans leur esprit, l'initiative ainsi que l'accueil territorial du parc industrialo-portuaire doit leur assurer une place centrale dans le dispositif coopératif.

¹⁰⁰ Même La Baie et Jonquière, municipalités les plus dynamiques dans ce projet, ont inséré une clause de non compétition en excluant les usines d'aluminium et de papiers du parc industrialo-portuaire, ceci afin de préserver leurs accords avec Alcan et Abitibi Consolidated concernant les établissements de remplacement. Banford, R., « Rien ne va plus au sujet du parc industriel régional », *Progrès-dimanche*, 25 Juin 2000, p. 6.

¹⁰¹ Le partage des coûts et des bénéfices se ventile ainsi : 31% pour La Baie, 31% pour Jonquière, 31% pour Chicoutimi et 7% pour Laterrière.

les investissements. Jean Tremblay refuse de s'engager sur des coûts d'investissements de plusieurs millions de dollars dans le parc industrialo-portuaire¹⁰². Les réunions techniques comme les débats en conseil de ville n'ont pas raison de sa position. Il refuse donc de faire entrer Chicoutimi dans la corporation. Ainsi, à la veille de la mise en œuvre de la réforme Harel, le projet est une nouvelle fois mis en attente¹⁰³.

Les dossiers, interne de la gestion des déchets et externe du parc industrialo-portuaire, illustrent la difficulté de négociation au sein de la MRC. Les enjeux supralocaux peinent à se construire politiquement. Les élus perpétuent majoritairement leur logique municipale, sans arriver à construire un autre référent de l'action publique.

Parallèlement à cette inefficacité politique, la MRC s'affirme comme une administration sous l'autorité de son directeur général. Pour les élus ruraux, cette gestion administrative est une source d'inquiétude.

Les fonctionnaires prennent de plus en plus de pouvoirs. Ils finissent par diriger la société. Il n'y a aucun frein possible. Moi, j'essaye de savoir combien nous coûte le recyclage, le traitement, la cueillette sélective. Mais non, les fonctionnaires ne veulent pas que les gens sachent ce genre de choses. Ils ne donnent que des chiffres globaux. Le recyclage, ça coûte 219 dollars la tonne, l'enfouissement 74. On a un budget de 87 dollars la tonne pour l'ensemble des déchets. Le reste, la différence, c'est pour administrer le centre de tri. Le résidu verre, ça ne rentre pas dans ce budget. C'est certain. Mais comme les élus (urbains) ont l'habitude de travailler dans le vague, on a accepté. Les fonctionnaires ont dit que ça rentrerait dans le budget, alors personne ne pose de question¹⁰⁴.

Pour les élus ruraux, l'appareil administratif est moins considéré comme un ensemble de ressources que comme une menace continue de désappropriation des affaires publiques. Selon eux, les grandes villes sont dotées d'administrations dépensières et non imputables. Au contraire, ils affirment que dans les petites municipalités, les élus font une grande part de la gestion eux-mêmes et sont plus pointilleux sur l'argent dépensé. Ces deux expériences et conceptions de l'administration municipale se confrontent à l'échelon mercéen. Cette discordance se révèle sur chaque dossier.

¹⁰² Bouchard, D., « Parc industrialo-portuaire. Tremblay répond à ses homologues », *Le Quotidien*, 22 juin 2000, p. 4. Plusieurs scénarii sont envisagés par les trois autres partenaires pour « remplacer » Chicoutimi : l'association avec les municipalités rurales, l'ouverture aux capitaux privés ou bien encore le doublement des parts de La Baie.

¹⁰³ Le 13 septembre 2000, au cours d'une séance du conseil municipal, Jean Tremblay use de son droit de veto pour exclure Chicoutimi de la régie intermunicipale. Ce nouvel épisode marque la fin du dossier du parc industrialo-portuaire jusqu'à la mise en place de la nouvelle ville plus d'un an après. Bouchard, D., « Parc industrialo-portuaire Le maire Tremblay sert un refus catégorique au projet de La Baie », *Le Quotidien*, 19 septembre 2000, p. 4.

¹⁰⁴ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 15 avril 1999.

Le budget de la MRC était en 1999 de douze millions de dollars. Ses revenus proviennent essentiellement de la tarification des déchets (57,1%) ainsi que des quotes-parts municipales (17,7%)¹⁰⁵. Non seulement cette institution s'autofinance presque entièrement, mais le dossier problématique de la gestion des déchets en est la principale source. L'absence de fiscalité hypothèque toute dynamique supralocale¹⁰⁶. De plus, les lots intramunicipaux, richesses des communautés rurales, sont passés, par décision gouvernementale sous la responsabilité des MRC. Ce transfert n'a pas été sans créer de forts remous chez les élus ruraux.

Les dossiers traités à l'échelon supralocal ont peu d'écho dans les municipalités. Les élus siégeant à la MRC ne diffusent guère ce qu'il s'y passe à l'échelon local. Cette attitude est critiquée par les fonctionnaires, tant à la MRC que par les cadres municipaux.

*Le maire, quand il revient dans son conseil municipal, il ne parle jamais de la MRC. Jamais. Et si ils parlent de la MRC dans leur localité, c'est quand ils ont un problème. Pour mettre la faute sur la MRC : « l'évaluation est encore élevée, c'est encore la MRC ».*¹⁰⁷

*Je n'ai aucun rapport avec la MRC. Tout passe par les élus. Même lorsque je préparais mon budget, j'attendais le prix à la tonne de la gestion des déchets. C'était impossible de l'obtenir... C'est comme s'il y avait un détachement strict entre la MRC et le conseil municipal. Ce sont les mêmes élus, mais ils séparent ces deux mandats.*¹⁰⁸

La MRC fonctionne en vase clos, sans visibilité et sans imputabilité¹⁰⁹. L'échelon de second niveau, essentiellement constitué de maires est maintenu dans ce rôle. La légitimité municipale des élus s'avère être exclusive.

La MRC du Fjord-du-Saguenay remplit essentiellement des missions fonctionnelles tout en restant dépendante de ses composantes municipales. Ce mode opératoire se révèle également lors de l'examen des territoires institutionnels existant dans cette région. On y décompte une trentaine

¹⁰⁵ La tarification de l'enfouissement des matériaux est en vigueur depuis 1990.

¹⁰⁶ Outre l'exemple du parc industrialo-portuaire, d'autres projets de petite ou moyenne ampleur sont marqués par le même esprit municipal de la MRC. Ainsi, au cours de l'année 2000, le maire de Saint-David-de-Fallardeau demande à la MRC son soutien à l'entreprise forestière de Laterrière basée dans sa municipalité. Il s'agit de l'aider à acquérir les droits de coupes disponibles sur le territoire de la MRC, afin qu'elle puisse assurer la rentabilité de sa nouvelle scierie. Les élus refusent d'accorder leur soutien et demandent au ministre des Ressources naturelles de privilégier les éventuels entrepreneurs établis sur le territoire exploitable. Bouchard, D., « Table de la MRC du Fjord-du-Saguenay, Dufour croit moins à "la vision régionale" », *Le Quotidien*, 16 septembre 2000.

¹⁰⁷ Entretien avec un cadre de la MRC du Fjord-du-Saguenay, le 8 août 2001.

¹⁰⁸ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 22 mars 1999.

¹⁰⁹ A partir de janvier 1996, les réunions du conseil de MRC ont lieu, à tour de rôle dans chaque municipalité membre. Jusqu'alors, tout se déroulait à Chicoutimi. Ce nouveau système est sensé améliorer la visibilité de l'instance supralocale. Néanmoins, lors des séances assistées en 1998 et 1999, on ne comptait guère plus de trois personnes dans le public.

de territoires supralocaux de gestion des biens et services publics¹¹⁰. Or, si celui de la MRC s'impose comme référence, cela ne coïncide pas avec la diversification des missions effectives de cette institution. Seule la confection du schéma d'aménagement s'effectue à la grandeur de ce territoire institutionnel. Toutes les autres compétences de la MRC s'appliquent sur des territoires plus étroits, que ce soit la gestion des déchets, l'évaluation foncière, la voirie locale, la gestion des terres publiques intermunicipales, ou l'aide à la rénovation urbaine¹¹¹. Cette parcellisation fonctionnelle répond à celle d'un territoire fortement contrasté urbain/rural autour de trois pôles. Certains territoires intermédiaires se formalisent quelque peu. Ainsi, autour de La Baie, s'organise le « Bas Saguenay » sous la forme d'une table des maires :

*Les maires du Bas Saguenay, on se rencontre une fois par mois. On va au resto, entre 17 et 20h, et on discute ensemble. On se chamaille, on parle. Hier soir, par exemple, on a parlé des caisses populaires, des centres locaux de développement, les lois intramunicipaux, du parc industriel.(...) Les autres coins de la MRC n'organisent pas ce genre de réunions. Parfois à Jonquière, quand il y a des problèmes particuliers. Jamais à Chicoutimi. D'ailleurs les élus de la région de Chicoutimi nous disent que c'est froid là-bas, qu'ils aimeraient bien pouvoir parler ensemble, comme nous. D'ailleurs, ça leur pose un problème de ne pas parler, il n'y a qu'à voir les difficultés qu'ils ont à mettre en place leur centre local de développement. C'est là que se fait la politique. Je te donne ça, tu me donnes ça...*¹¹²

La collaboration étroite de La Baie avec ses voisines du Bas Saguenay date de la mise en place du Parc Saguenay en 1983¹¹³. En 1997, le maire baieriverain Claude Richard, travaille à la mise en place d'une nouvelle MRC du Bas Saguenay regroupant vingt-cinq mille habitants. Il sollicite le ministère des Affaires municipales afin de réaliser la faisabilité d'un tel projet. Cette initiative n'a jamais légalement abouti. Pourtant, c'est d'elle dont découle la forme particulière de la société de promotion économique de La Baie (SODEB). La SODEB agit pour la ville et pour les municipalités du Bas Saguenay. Cette dynamique entretenue par les maires successifs de La Baie, joue contre l'affirmation de la MRC comme territoire de référence.

¹¹⁰ On pense ici à la commission transport en commun, aux commissions scolaires, aux centres locaux de services communautaires (CLSC), aux services pour l'emploi, aux sociétés de développement économique, aux ministères déconcentrés, etc.

¹¹¹ Par comparaison avec Rennes, cette fragmentation fonctionnelle du territoire correspond à la même dynamique centrifuge des syndicats intercommunaux des années quatre-vingt.

¹¹² Entretien avec Fernando Lavoie, maire de Ferland-et-Boileau, le 25 mars 1999. Fernando Lavoie a été le premier maire de Ferland-Boileau en 1978 lorsque la municipalité a été constituée. Il occupe de nouveau ce poste depuis 1997. Impliqué dans la coopérative forestière de Ferland-Boileau, premier employeur municipal, Fernando Lavoie est devenu président de la corporation de la forêt habitée de Ferland-Boileau. Dans ce cadre, il a également étendu son engagement au sein de la conférence des coopératives forestières du Québec (CCFQ), et prend part aux débats entourant les modalités d'exploitation des ressources naturelles. Parallèlement, il est coordonnateur de la filière fonderie au centre de formation professionnelle de La Baie.

¹¹³ En 1995, les sept municipalités du Bas Saguenay créent conjointement le Regroupement des organismes de développement du Bas Saguenay, à l'initiative de la SADC. Ce premier regroupement doit servir de cadre pour l'ajout ultérieur d'autres organismes intéressés. Bernier, Y., « Les municipalités se regroupent », *Le Quotidien*, 24 octobre 1995.

A partir de l'ensemble de ces éléments, il apparaît que pour les maires des petites communautés, la MRC est essentiellement une coopérative. Elle leur permet de se doter de services coûteux. La comparaison avec les syndicats à vocation multiple français, à une coopération de « tuyaux », fait sens¹¹⁴. Ce que le directeur général revendique :

*C'était vraiment un rôle, et puis on l'a vendu comme ça. J'en parlais souvent, c'est vraiment un rôle de coopérative. C'est vraiment un rôle où les municipalités nous cédaient des responsabilités là où ils avaient avantage à être ensemble pour administrer ça. Comme par exemple pour la gestion des déchets, pour la confection de nos rôles d'évaluation.*¹¹⁵

Mais dans l'esprit du législateur, les MRC devaient également servir à concilier les enjeux urbains et ruraux. Ce défi ne semble pas être relevé dans le cas saguenéen. Au contraire, à la fin des années quatre-vingt-dix deux visions s'opposent toujours. Selon les élus ruraux, les villes doivent les aider à se maintenir comme cadre de vie et ainsi participer à l'aménagement du territoire au sens large. Conscients des écarts de richesse et de population, les villes auraient une sorte de devoir « moral » de soutenir les petites municipalités. Pour les élus urbains, les campagnes représentent un réservoir de clients, de main d'œuvre et surtout d'usagers urbains. Cette vision s'arrime à la théorie des charges de centralité, par laquelle les villes centres cherchent à partager certains coûts d'investissement. Il n'y a qu'à La Baie où la dichotomie urbain-rural est retravaillée pour en faire une complémentarité. L'institution MRC mise en place par le gouvernement au tout début des années quatre-vingt avait cherché dans une mise en œuvre territorialisée un complément de légitimité et un gage d'efficacité. Dans le cas saguenéen, cette démarche n'a pas provoqué l'émergence d'une arène politique commune capable de dépasser une pratique réglementaire de l'outil institutionnel. La fragmentation urbaine a multiplié les clivages politiques au sein du conseil de MRC, hypothéquant sa capacité d'action publique.

Le semi-échec de la MRC du Fjord réside dans son incapacité à être passé de l'aménagement au développement. On rejoint donc ici les constats de Gérard Fortin et Lucie Parent¹¹⁶. Leur évaluation de la mise en place des MRC au tout début des années quatre-vingt les a conduit à identifier sept catégories de MRC¹¹⁷. Celle du Fjord-du Saguenay se classait dans la deuxième

¹¹⁴ Ce qui correspond également à la vision générale portée par l'UMRCQ, pour qui la MRC tient lieu de « coopérative de services à laquelle les municipalités constituantes peuvent adhérer librement afin de se doter de certains services spécifiques », Lemieux, V., *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, op. cit., p. 89. Cette conception conserve la MRC sous la tutelle de ses constituantes municipales.

¹¹⁵ Entretien avec un cadre de la MRC du Fjord-du-Saguenay, le 8 août 2001.

¹¹⁶ Fortin, G., Parent, L., *Les MRC et leur capacité d'extension*, Montréal, INRS-Urbanisation, n°38, 1983, 86 p.

¹¹⁷ Leur typologie est fondée sur la manière dont sont élaborés les schémas d'aménagement (régie interne ou externalisation), la prise en charge d'autres compétences par la MRC (évaluation foncière, gestion des déchets), implication du milieu dans les activités mercéennes, une préoccupation affichée pour le développement de leur

dite « participationniste pour l'aménagement seulement ». Presque vingt ans plus tard, le constat est le même : cette MRC s'est dotée d'un outil d'aménagement mais ne se considère toujours pas comme un levier de développement. Les élus saguenéens assis autour de la table n'ont pas trouvé d'espace de discussion, ni construit d'enjeux et de projets permettant de dépasser les clivages existants pour construire un territoire commun. Cet échec n'a pourtant pas suscité de remise en question de fond de la structure. Le sentiment laissé par les entretiens menés au cours de l'année 1999 est celui d'une coquille vide, existant par force de loi sans appropriation réelle par les acteurs politiques. La MRC fonctionne selon la règle du plus petit dénominateur commun, correspondant au « plus petit légalement obligatoire ». Elle reste un avatar du pouvoir municipal et ne se constitue pas comme une entité autonome. L'institution existante ne suffit pas à faire émerger un intérêt territorial¹¹⁸.

Néanmoins, les MRC restent la référence territoriale pour le niveau provincial. C'est donc à partir de ce maillage que le gouvernement instaure, au milieu des années quatre-vingt-dix, les centres locaux de développement (CLD).

1.3.2 L'impossible centre local de développement

Le Saguenay-Lac-Saint-Jean fait partie des régions québécoises en difficulté économique. Outre un taux de chômage de 12,1 %, un entrepreneuriat fragile, la région se vide de ses forces vives¹¹⁹. Plusieurs initiatives communautaires et publiques tentent d'inverser ces tendances. Parmi elles, le centre local de développement (CLD) a pour mission de coordonner ces différentes actions à l'échelon mercéen. Adossée à ce territoire, cette nouvelle institution butte également sur sa forme tripolaire. La création, en 1998, du CLD du Fjord-du-Saguenay marque le début d'une nouvelle querelle institutionnelle résumant le climat politique de la MRC. Ainsi,

territoire. A partir de ces critères, sept catégories de MRC sont élaborées : 1) participationniste, 2) participationniste pour l'aménagement seulement, 3) légaliste et développementaliste, 4) convertie (développement), 5) convertie (aménagement), 6), technocratique avec un minimum de participation et 7) technocratique. Le type 1 correspond à la forme la plus intégrée et détenant un potentiel d'extension le plus important. Fortin, G., Parent, L., *Les MRC et leur capacité d'extension*, op. cit.

¹¹⁸ De plus, là où un intérêt territorial semble exister, comme dans le Bas Saguenay, cela ne suffit pas à faire émerger un cadre institutionnel adéquat.

¹¹⁹ Le taux de chômage est de 8,2% pour le Québec en 2001, selon Statistique Canada. www.statcan.ca. Durant la décennie quatre-vingt-dix, la population régionale a perdu 1% de ses effectifs par an, alors que le reste de la province en gagnait quatre. Les prévisions démographiques annoncent un déclin pour les années deux mille, avec la combinaison d'une baisse de la natalité et d'un solde migratoire négatif. L'exode des jeunes est une problématique commune aux régions périphériques. L'université du Québec à Chicoutimi et les politiques des formations professionnelles de niveau secondaire (Cégep) tiennent une place cruciale dans la rétention d'une main-d'œuvre diplômée. Les partenariats avec l'entreprise privée et l'insertion de l'enseignement dans le contexte régional sont ainsi valorisés, par exemple : la chaire d'étude d'Alcan ; le centre de recherche sur le givre, la maîtrise en organisation et gestion des petites et moyennes entreprises, le programme de maîtrise et de doctorat en développement régional.

selon les mots de son directeur général : « Le CLD a été mis en place en fonction d'une société saguenéenne de défiance et non de confiance »¹²⁰.

Le gouvernement du Québec a lancé en 1997 un programme ambitieux de réorganisation des structures d'aide au développement économique dans le cadre de sa politique de soutien au développement local et régional. Le projet initial visait la mise en place de guichets uniques pour treize ministères concernés par le développement local tout en dotant les acteurs locaux des moyens de prendre en charge leur développement. La mise en œuvre de cette politique a néanmoins conduit à revoir ces objectifs à la baisse. Des treize ministères initiaux, seuls deux sont finalement impliqués. Parallèlement, le budget de 1 800 000 dollars est réduit à soixante millions. Somme toute, les CLD, du ressort du ministère des régions, n'ont apporté que vingt millions supplémentaires au développement local¹²¹. En réutilisant le maillage supralocal existant, les MRC sont appelées à dépasser leur rôle d'aménagement du territoire pour s'engager sur la voie du développement local.

Mais ces CLD n'arrivent pas en terrain vide¹²². La plupart des villes de moyenne importance financent leur propre structure de développement économique. La réforme va les transformer radicalement, en les regroupant avec d'autres organismes subventionnés. De fait, elles doivent ouvrir leur conseil d'administration. Jusqu'alors constituées d'élus et de fonctionnaires, elles intègrent désormais des représentants du milieu économique, de l'économie sociale, des femmes, ou encore des députés. Les CLD sont considérés par les élus comme une entrave aux politiques municipales de développement économique, ce à quoi ils s'opposent. Plusieurs formules d'évitement ont eu cours au Québec. On trouve ainsi quatre *CLD virtuels*, composés d'un conseil d'administration sans permanence, les services et la gestion étant confiés aux tiers en place. Il existe également cinq *CLD parapluie*, où le CLD central chapeaute des centres de services plus ou moins autonomes¹²³. C'est cette dernière forme qui a été adoptée au Saguenay, où trois organismes coexistaient : la Société de Promotion Économique de Chicoutimi (SPEC), la Société de développement économique de La Baie (SODEB) et la Société de développement de Jonquière (SDJ).

¹²⁰ Entretien avec un cadre du CLD, le 8 août 2001.

¹²¹ Politique de Soutien au développement local et régional (avril 1997) et Loi sur le ministère des Régions, (Loi n°171, adoptée en décembre 1997). Un incitatif financier accompagnait la création, dans chaque MRC d'un Centre Local de Développement. Un montant de 774 000 \$ a été accordé au CLD du Fjord-du-Saguenay.

¹²² Dans cinquante-sept des quatre-vingt-seize MRC, il existait néanmoins une seule corporation économique, facilement transformable en CLD. Là encore, au Saguenay, la présence de trois villes complique la situation.

¹²³ SODEB, *Gouvernance et développement au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, mémoire présenté à Pierre Bergeron mandataire gouvernemental dans le cadre de la réorganisation municipale au Saguenay, décembre, 2000, 101 p.

Les acteurs municipaux ont cherché à protéger leur mission de développement et de prospective économique. Ceci combine la défense d'intérêts individuels et celle des ressources municipales. La spécialisation foncière fiscale des municipalités les rend largement dépendantes de la richesse créée sur leur territoire. De nombreux exemples illustrent des phénomènes de concurrence intermunicipale¹²⁴. En l'absence d'une réforme fiscale, il est politiquement difficile de penser le développement économique à l'échelle de la MRC. De plus, même si les municipalités peuvent conserver leur propre corporation, elles sont contraintes par la loi à financer le CLD. Pour ces diverses raisons, ce programme gouvernemental a eu du mal à s'imposer. L'érosion progressive du projet, due au désengagement successif des ministères, a mis en cause la cohérence et le financement de la réforme. Finalement, en 1997 et 1998, tous les acteurs du développement local ont été sollicités et insécurisés. Les élus locaux ont notamment été remis en cause dans la manière dont ils se chargeaient du développement économique. Or, en bout de ligne, vidée d'une grande partie de son contenu, la réforme leur a redonné sensiblement les mêmes compétences.

L'une des difficultés originelles des CLD a été d'identifier leur mission¹²⁵. Ils assurent un service de proximité, d'aide au démarrage de la petite et moyenne entreprise. Seul ce rôle d'intervention de premier niveau fait l'unanimité parmi les acteurs concernés. Les désaccords concernent les missions d'accompagnement des entreprises et surtout celle de prospection interregionale et internationale¹²⁶. Ainsi, le directeur général se voit contraint à restreindre le développement local à des services de base, et son action au saupoudrage financier.

*Ici, on a trente sept personnes au CLD. Il n'y a personne qui sait le prix d'une tonne de papier. On n'a personne qui connaît le papier. Personne ne connaît le bois. On n'a que des généralistes. Personne ne sait le prix d'une livre d'aluminium. On n'a personne qui s'occupe de ça. Tout le monde s'occupe de tout et de rien. Parce que chacun a fait des bureaux complètement autonomes, qui veulent tous la gamme de services et comme personne peut l'avoir, ben ils font du généralisme.*¹²⁷

La promotion extérieure reste de la responsabilité municipale, comme l'indique clairement la SODEB dans l'un de ses rapports.

¹²⁴ Chicoutimi et Jonquière se sont fait une guerre promotionnelle afin d'attirer l'enseigne commerciale *Costco*, qui s'est finalement installée à Chicoutimi. Cette dernière a investi pour étirer la zone commerciale, la route et les équipements nécessaires, en sus de plusieurs millions de taxe d'exemption. Autre exemple : La Baie a investi quatorze millions pour accueillir l'entreprise Unibord et offert sept ans d'exemption de taxe. Juste avant la fusion, Jonquière a réussi à accueillir plusieurs grandes enseignes commerciales, dont une qui venait de Chicoutimi.

¹²⁵ L'article 13 de la Loi 171 énumère quatre missions principales : (1) regrouper ou coordonner les différents services d'aide à l'entrepreneuriat et assurer le financement de ces services ; (2) élaborer un plan d'action local pour l'économie et l'emploi ; (3) élaborer, en tenant compte des orientations, stratégies et objectifs nationaux et régionaux, une stratégie en matière de développement de l'entrepreneuriat, y compris l'entrepreneuriat de l'économie sociale ; (4) agir en tant que comité consultatif auprès du centre local de son territoire.

¹²⁶ Lamarche, P., *Monographie CLD du Fjord de Saguenay*, Cahiers du CRISES, n°ES0315, 2003, 86 p.

¹²⁷ Entretien avec un cadre du CLD, le 28 août 2000. On notera que 40% du bois et 35 % de l'aluminium produits au Québec proviennent du Saguenay.

Conformément à l'esprit de la réforme il s'agit de services de base qui s'adressent essentiellement aux problématiques, aux besoins, aux clientèles et aux réalités locales (...) les commissariats industriels des trois principales villes demeurent en force, et restent les seules structures reconnues quant aux mandats de développement industriel, de promotion économique, de développement des infrastructures et de gestion des parcs industriels.¹²⁸

Exclusivement axé sur les services de première ligne, le CLD du Fjord-du-Saguenay présente, du double aveu de son président et de l'équipe de direction, une situation hybride très peu satisfaisante. Il existe bien un CLD unique à l'échelon mercéen, mais « trois centres de services », correspondant en fait aux trois organismes municipaux préexistants. L'organisation tripartite n'est pas un problème en soi, pourtant :

Il y a assez de diversité locale pour avoir trois bureaux de livraison, mais ce ne sont pas des bureaux de livraison, ce sont des bureaux de compétition.¹²⁹

Chaque établissement relève d'un conseil d'administration autonome et gère ses propres financements alimentés par les subventions gouvernementales. L'arrimage entre les centres de services et la structure est difficile à mettre en place. Les trois pôles se structurent en de nouvelles configurations : les municipalités rurales intègrent les anciennes instances urbaines. Les conseils d'administration s'ouvrent, difficilement, à la société civile. Depuis 1999, l'équipe de direction et le président du CLD Réjean Bergeron travaillent à mettre en synergie les trois points de services. Selon eux, la dynamique est difficile à enclencher¹³⁰. Pour autant, le bilan du CLD est jugé positif en référence aux services de base¹³¹.

La problématique du CLD du Fjord-du-Saguenay illustre la compétition qui régit les relations municipales de la région. La création de ce parapluie institutionnel cache mal la concurrence entre les trois pôles urbains. Le développement local ne se constitue pas comme un enjeu rassembleur mais bien comme un élément supplémentaire de distinction.

C'est d'ailleurs le constat le plus sinistre de l'opération. Plusieurs maires ruraux et urbains l'ont constaté. Depuis qu'il y a le CLD, la MRC n'a jamais été aussi divisée à l'intérieur.¹³²

¹²⁸ SODEB, *Gouvernance et développement économique au Saguenay-Lac-Saint-Jean : du local au régional*, op. cit.

¹²⁹ Entretien avec un cadre du CLD, le 28 août 2000.

¹³⁰ Sur le ton anecdotique, ils relatent que la direction générale du CLD n'a pas pu s'établir dans les locaux de la société de promotion économique de Chicoutimi, de peur d'être condamnée d'avance par les partenaires des autres municipalités.

¹³¹ Lamarche, P., *Monographie CLD du Fjord-du-Saguenay*, op. cit. Cependant, cet auteur souligne également l'absence du CLD dans les dossiers majeurs pour la région, qu'ont été la construction de l'autoroute de la réserve faunique des Laurentides, l'acquisition du statut de vallée d'aluminium auprès du gouvernement, ou bien encore la création d'un centre de recherches sur les technologies d'aluminium.

¹³² Entretien avec un cadre du CLD, le 28 août 2000.

Ainsi, les instances de coopération politique que sont la MRC et le CLD ne sont guère valorisées dans le contexte saguenéen. L'absence de direction politique ne permet pas de dépasser la tripolarisation de cette configuration territoriale. Finalement, on est conduit à conclure, avec Marc-Urbain Proulx, que le secteur public du Saguenay est marqué par « l'incohérence », qu'il « manque de lieux d'interaction pour élaborer et partager une vision globale du territoire d'intervention », enfin qu'il n'y a « aucun mécanisme de concertation intersectorielle élargie (...) » et qu'il s'agit là d'une faiblesse politico-administrative qui limite grandement la recherche de l'optimum institutionnel dans l'organisation territoriale »¹³³. Les faiblesses continues de la MRC comme du CLD peuvent être illustrées par l'épisode des inondations de l'été 1996. Marc-Urbain Proulx rappelle que face à cette catastrophe naturelle, le milieu institutionnel saguenéen a eu une opportunité d'initier de nouvelles dynamiques de coopération. Les besoins de reconstruction (résidentiel, équipement, aide économique) après ce déluge auraient pu être gérés à l'échelle de la MRC, voire de la région. Pourtant, l'opportunité n'a pas été saisie. Une logique de gestion, impulsée par le gouvernement l'a emporté sur celle du développement, et les chantiers post-diluviens se sont organisés sur des bases municipales¹³⁴.

Ainsi, ni la MRC ni le CLD ne se structurent comme des arènes politiques et leur capacité politique reste limitée. C'est dans ce contexte de concurrence que la réforme Harel est enclenchée en 1999 par le gouvernement de Lucien Bouchard. Devant une volonté assumée du gouvernement, les réactions en ordre dispersé des élus saguenéens et leur piètre bilan de coopération sonne bien creux. Le temps du changement semble annoncé.

2 Le long processus de création institutionnelle

La publication du rapport Bédard au printemps 1999 annonce la future réforme Harel¹³⁵. Le pacte fiscal évoque les pistes d'intervention institutionnelle que sont les fusions et les mises en commun. Ainsi, dès le printemps 1999, les élus locaux sont appelés à réfléchir au devenir de leur organisation municipale. Le maire de Chicoutimi Jean Tremblay annonce en octobre 1999 un

¹³³ Proulx, M.-U., « L'impact des inondations sur l'organisation territoriale du développement », in Proulx, M.-U., dir., *Une région dans la Turbulence*, op. cit., p. 89. Ce constat serait corroboré par l'examen d'autres dossiers institutionnels. On pense par exemple à la refonte de la carte scolaire ayant conduit à la réorganisation des commissions scolaires du Saguenay, mais aussi à la gestion des infrastructures hospitalières, notamment à l'enjeu de conserver des services spécialisés dans l'établissement de Jonquière. Le haut degré de fragmentation fonctionnelle s'ajoute à la tripolarité de la région métropolitaine, multipliant de fait les points de tension.

¹³⁴ Proulx, M.-U., « L'impact des inondations sur l'organisation territoriale du développement », art. cit., pp. 79-100.

¹³⁵ Bédard, D., *Pacte 2000*, op. cit.

projet de fusion de sa ville avec sept autres municipalités du Saguenay¹³⁶. Il faut néanmoins attendre le livre blanc de Louise Harel pour que la thématique fasse les manchettes de l'actualité locale¹³⁷.

A la fin de l'été 2000, la situation montréalaise indique clairement le choix gouvernemental des regroupements municipaux. Les élus locaux saguenéens identifient plus précisément la « menace » d'une fusion. La ministre des Affaires municipales rencontre, le 12 septembre, les élus à Jonquière. Cette réunion marque le début de la mise en œuvre saguenéenne de la réforme Harel. Celle-ci commence par l'adoption de la loi 170 qui concerne exclusivement les régions métropolitaines de Montréal, Québec et Hull. Dans ces trois premiers cas de figure, les mandataires gouvernementaux ont préconisé la fusion. Officiellement, ce précédent n'enferme pas pour autant l'ensemble de la réorganisation municipale dans cette avenue. Dans la continuité du rapport Bédard, le renforcement du palier supralocal constitue également une possibilité¹³⁸. Dans ce contexte, la ministre invite les élus locaux à lui faire des propositions d'organisation institutionnelle pour le Saguenay. Ainsi, au cours de l'été et de l'automne 2000, les élus travaillent à l'élaboration de différents scénarii leur permettant de contourner la fusion (2.1). Il s'agit d'une période où les possibles sont définis et les alliances nouées. Afin d'accélérer cette dynamique, la ministre Louise Harel nomme au mois de novembre, le juge Pierre Bergeron comme mandataire, afin qu'il puisse faire ses propres recommandations. Cette officialisation du processus de négociation structure et radicalise les positions prises par les acteurs politiques (2.2).

2.1 *Elaboration des scénarii saguenéens*

Les acteurs saguenéens perçoivent la réforme gouvernementale comme une politique essentiellement destinée à résoudre la problématique montréalaise. Ainsi, à l'été 2000, elle constitue davantage, pour eux, une proposition de réforme faite aux agglomérations moyennes, dans le sillage de la métropole québécoise, qu'une intervention ferme de la part du

¹³⁶ Les sept autres municipalités sont Jonquière, Laterrière, Canton Tremblay, Larouche, La Baie, Shipshaw et Lac Kénogami. Excepté Larouche, il s'agit de la solution qui sera finalement retenue par le gouvernement en 2001. Dans le cadre de ce projet, Jean Tremblay souhaite organiser un forum de consultation dès le début de l'année 2000 et surtout un référendum pour fonder démocratiquement la nouvelle ville. Néanmoins, après plusieurs déclarations, il retire son projet au début de l'année 2000, dans l'attente de la publication du livre blanc sur la réorganisation municipale. Il cherche ainsi à s'assurer du soutien du gouvernement dans un projet qui ne fait pas l'unanimité locale.

¹³⁷ MAMM, *La réorganisation municipale. Changer les façons de faire pour mieux servir les citoyens*. Québec, Ministère des Affaires municipales et de la métropole, 2000, 131 p. On pourra se reporter au chapitre 1 pour la chronologie de la réforme au plan provincial.

¹³⁸ Cette lecture de la politique provinciale est d'autant plus crédible que les gouvernements successifs ont toujours associé fusions municipales et coopération intermunicipale. Ainsi, lors de la première visite de Louise Harel au Saguenay, chacun des élus reçus ressort satisfait de la rencontre avec la ministre. Le jeu apparaît ouvert. Bouchard, D., « Les maires de Chicoutimi et de La Baie trouvent leur intérêt », *Le Quotidien*, 13 septembre 2000, p. 4.

gouvernement. Les élus évoquent la fusion de Montréal comme normale et nécessaire, tout en rappelant que le Saguenay n'est pas comparable à la situation métropolitaine.

*Je pense qu'à Montréal elle (la ministre) va réussir à passer. Parce qu'il y a de grandes aberrations au fond, à Montréal. Et je crois que la ministre va pouvoir régler ces grands problèmes.*¹³⁹

*Je n'y croyais pas, moi, que le gouvernement irait faire ailleurs en région ce qu'il a fait à Montréal. Parce qu'à Montréal, ça ne nous surprenait pas, puisqu'il y a une réalité particulière à Montréal, que ce soit le découpage des villes entre elles : Montréal, Westmount, des villes anglophones, des villes francophones... enfin, il y avait peut être du travail à faire ; il y avait beaucoup d'iniquité sur le plan fiscal. Enfin, il y avait des raisons. Et puis, la vocation que Montréal veut se donner en tant que métropole, quand tu veux jouer un rôle international, t'as besoin d'avoir un poids démographique pour pas toujours être à la merci des gouvernements supérieurs, mais d'être en mesure de faire valoir par ton propre poids démographique. Alors ça allait.*¹⁴⁰

Ainsi au début de l'automne 2000, la fusion n'est pas considérée comme une avenue prioritaire pour nombre d'acteurs politiques. Tout au plus est-elle considérée comme une menace et plus souvent, comme une invitation à développer les coopérations locales. L'incitation gouvernementale est traduite territorialement en nécessité d'offrir des signes de bonne volonté afin de maîtriser localement les changements institutionnels. Or, la Ministre Louise Harel a demandé aux MRC d'élaborer des diagnostics des équipements et services à vocation régionale. Le comité chargé des mises en commun, sous l'autorité des maires de Larouche Réjean Lévesque et de Laterrière Jean-Marie Beaulieu, s'atèle à cette tâche dès l'été 2000.

*Madame Harel nous a demandé de faire un rapport pour la fin septembre (2000) sur « identifiez-moi les grands dossiers qui, dans votre région, devraient être de la responsabilité de la MRC ». Les villes m'ont fourni tout un listing, de tout ce qu'il pouvait y avoir. J'ai commencé à travailler là-dessus. Par exemple, Jonquière nous a donné un listing de douze pages, de cent vingt-cinq éléments différents. On l'a réduit à neuf. Et on a commencé à faire le travail.*¹⁴¹

Pour Jean-Marie Beaulieu, le caractère procédural de la réforme Harel ne faisait pas de doute au cours de l'été 2000.

Elle a dit qu'elle faisait une politique, mais elle n'a pas dit quel était l'objectif de la politique. Au final, elle s'est laissée des marges de manœuvre. De la même façon que si

¹³⁹ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 24 août 2000. Originaire de La Baie, Jean-Marie Beaulieu était technicien chimiste dans le milieu scolaire. Très engagé dans le milieu syndical (Confédération des Syndicats Nationaux), il s'est aussi impliqué dans l'animation de groupes de jeunes, avant d'être président de la commission scolaire de Chicoutimi pendant onze ans. Il a également occupé le poste de vice-président de la fédération des commissions scolaires. C'est une fois en retraite, qu'il entre en politique municipale, directement comme maire, porté par l'équipe sortante.

¹⁴⁰ Entretien avec Marc André Morin, porte parole du Rassemblement pour un Regroupement Municipal Harmonieux, ancien député de Dubuc et ancien élu municipal de Ville de La Baie, le 20 août 2001.

¹⁴¹ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, président du comité, le 24 août 2000.

*dans la région du Saguenay, on arrivait à lui présenter un projet qui ferait en sorte que toutes les structures économiques soient regroupées, et je ne dis pas centralisées, pour une plus grande cohésion de notre milieu, j'ai l'impression qu'elle sauterait là-dessus, et qu'elle dirait : OK, ils ont fait des progrès.*¹⁴²

Mais ce comité de travail échoue à produire un réel projet. Comme le souligne le juge Bergeron dans son rapport, seuls deux éléments ont fait consensus autour de la table de la MRC¹⁴³. Le premier est d'ordre financier et concerne la demande faite au gouvernement de verser en intégralité les « en lieu » de taxes pour les équipements de la santé et de l'éducation. Le deuxième prévoit l'élaboration conjointe d'une stratégie de développement de l'offre touristique de la MRC, tout en maintenant la gestion de ces activités dans les mains des corporations locales. Une fois encore, la MRC échoue dans son rôle d'arène politique, lieu fermé de sélection et de construction du contenu des décisions. Les solutions, partielles, se construisent ailleurs. Au cours de l'automne, trois scénarii sont élaborés chacun s'appuyant sur une solution territoriale originale.

Deux d'entre eux proposent des regroupements partiels, tandis que Chicoutimi porte seul un projet de fusion globale. Les deux options développées par Jonquière et La Baie permettent d'observer les stratégies politiques à l'œuvre au Saguenay. La *Cité du Fjord* s'appuie sur la collaboration préexistante du Bas-Saguenay et sur l'autorité politique de Réjean Simard, maire de La Baie. Le second projet, appelé *G7* relève d'une attitude opportuniste du maire de Jonquière Daniel Giguère, sans bénéficier d'une profonde adhésion des autres municipalités. Malgré leurs différences, ces deux projets se rejoignent dans l'échec, alors que le troisième scénario, porté par Chicoutimi est retenu par le mandataire.

2.1.1 La Cité du Fjord autour de La Baie

Le Bas-Saguenay est marqué par les collaborations qu'entretiennent la Ville de La Baie et les municipalités rurales. A la suite de son prédécesseur, le maire de La Baie, Réjean Simard travaille à créer une communauté urbaine dont sa ville serait le centre¹⁴⁴. Lorsque à l'automne 1999, Jean Tremblay annonce publiquement sa proposition de fusion métropolitaine, Réjean

¹⁴² Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 24 août 2000.

¹⁴³ Bergeron, P., *Rapport du mandataire du gouvernement du Québec sur la réorganisation municipale au Saguenay*, le 30 janvier, 2001, 90 p.

¹⁴⁴ Chacune des trois communautés urbaines existantes à Montréal, Québec et Hull est le fruit d'une législation particulière prenant en compte les spécificités territoriales. Ainsi, selon Réjean Simard, la faiblesse démographique d'une communauté urbaine dans le Bas Saguenay n'est pas un obstacle à sa création.

Simard réagit sereinement : « Je la reçois et je comprends sa position si je me mets dans sa peau mais ma priorité est de consolider le projet de la Cité du Fjord »¹⁴⁵.

Ce projet de *Cité du Fjord* s'inscrit dans une pratique intermunicipale sur laquelle les maires du Bas-Saguenay insistent¹⁴⁶.

*La Baie a toujours respecté le milieu rural. On a toujours eu des contacts très proches avec les maires de La Baie, qu'ils soient péquistes ou libéraux. On est prêt à faire plus de choses ensemble. Nous, on est habitués à travailler avec La Baie. On respecte nos potentiels respectifs.*¹⁴⁷

*Les communautés rurales avec qui on partageait notre taxe foncière, pour l'éducation, est-ce que ce n'est pas plus intéressant d'ajouter une ville équipée, moderne qui peut automatiquement servir à toute cette communauté rurale ?*¹⁴⁸

Cette collaboration amène les élus du Bas-Saguenay à demander conjointement une étude technique sur leur éventuel regroupement au sein d'une future *Cité du Fjord*¹⁴⁹. Le 21 décembre 2000, le ministère des Affaires municipales rend public son rapport principalement composé d'une étude financière et fiscale. Il en ressort que ce regroupement constitue « une solution dans un contexte de réorganisation municipale et de resserrement des finances publiques »¹⁵⁰.

Le projet de la *Cité du Fjord* est ainsi officiellement reconnu comme acceptable par le ministère des Affaires municipales. Pour autant, ce même ministère refuse de le prendre en considération dans le contexte de la réforme Harel. En effet, ce scénario est devenu irrecevable une fois replacé dans le cadre d'une réorganisation de la région métropolitaine de recensement. Si cette fusion

¹⁴⁵ Bouchard, D., « Simard garde le cap sur la Cité du Fjord », *Le Quotidien*, 19 novembre 1999.

¹⁴⁶ D'un point de vue fonctionnel, cette collaboration intermunicipale concerne essentiellement le développement économique via la société de développement économique de La Baie, le développement touristique avec la société touristique du Fjord, ainsi que les ententes de services entre La Baie et les municipalités rurales. D'un point de vue plus politique, il existe également une table des maires déjà évoquée.

¹⁴⁷ Entretien avec Fernando Lavoie, maire de Ferland-et-Boileau, le 25 mars 1999.

¹⁴⁸ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

¹⁴⁹ La Cité du Fjord regrouperait la Ville de La Baie et les municipalités de Saint-Félix-d'Otis, Rivière-Eternité, l'Anse-St-Jean, Petit-Saguenay et Ferland-et-Boileau.

¹⁵⁰ L'étude a été réalisée par Luc Dumont, agent de recherche et de planification socio-économique du ministère, en collaboration avec les secrétaires trésoriers de chacune des municipalités, ainsi que pour la Ville de La Baie, le directeur général, le greffier et la trésorière. Le rapport est composé de quatre parties : une étude démographique, une étude financière et fiscale, les avantages et inconvénients d'un regroupement et enfin, des recommandations. Les questions financières occupent les trois quarts du volume. MAMM, *Etude de regroupement Ville de La Baie, municipalité de Saint-Félix-d'Otis, municipalité de Rivière-Eternité, municipalité de l'Anse-Saint-Jean, municipalité de Petit-Saguenay, et municipalité de Ferland-et-Boileau*, Québec, MAMM, 2000, p. 41.

partielle répond à l'objectif de l'équité fiscale, elle s'oppose à la recherche d'unification du Saguenay et institutionnaliserait la bipolarisation Haut et Bas Saguenay¹⁵¹.

Sur le terrain, le télescopage des deux décisions ministérielles provoque l'incompréhension. Alors que le projet de *Cité du Fjord* est reconnu viable par les services du ministère, le mandataire de ce même ministère prône une fusion métropolitaine. Ce paradoxe résulte de la juxtaposition de deux politiques indépendantes. La *Cité du Fjord* s'inscrit dans les derniers soubresauts de la politique initiée par Rémi Trudel, au moment même où Louise Harel fait table rase du passé pour réorganiser fondamentalement la carte municipale. Ce changement radical est parfois difficile à justifier pour les fonctionnaires du ministère. Le cas bairiverain illustre parfaitement ce changement de rationalité.

*Ca ne suffit pas de dire qu'un scénario marche pour en conclure que les autres scénarii ne peuvent pas marcher. Donc, même s'il y avait pu y avoir un accord sur la Cité du Fjord, ça ne voulait pas dire que d'autres solutions comme la fusion totale, ne marchait pas.*¹⁵²

Outre cette démarche légale pour faire reconnaître la *Cité du Fjord*, Réjean Simard travaille à promouvoir ce scénario au plan local. Toutes ses interventions publiques portent sur la promotion de la *Cité du Fjord*, présentée comme l'unique solution. Ainsi, la presse relate une réunion publique tenue à La Baie :

*Un intervenant a demandé au maire Réjean Simard si des compromis ou scénarii de regroupements de municipalités sont possibles exception faite de la « Cité du Fjord » et de la « mégafusion ». A cela, le maire Simard a répondu pour l'essentiel que le compromis « a été livré déjà, il s'agit du projet de la Cité du Fjord ».*¹⁵³

La position du maire de La Baie est soutenue par son conseil municipal durant cette première partie du processus. Les conseillers municipaux comme les fonctionnaires font front contre tout projet d'intégration dans une ville métropolitaine. Cette unité municipale bénéficie également de la formation d'un groupe de citoyens : le *Rassemblement pour un regroupement municipal harmonieux*, présidé par Marc-André Morin et Kelly Claveau¹⁵⁴. Ce groupe est farouchement opposé à toute fusion avec Chicoutimi et supporte l'alternative proposée par Réjean Simard. Sans

¹⁵¹ On peut également rappeler ici que le ministère est en difficulté avec l'argumentaire légitimant la fusion des agglomérations urbaines de la Province. Les économies d'échelles sont dénoncées, l'enjeu fiscal du Saguenay manque de pertinence. La stratégie adoptée est donc de déplacer l'argumentaire vers la compétitivité des villes sur l'échelle interrégionale, interprovinciale et internationale.

¹⁵² Entretien avec un directeur de service au MAMM, le 10 août 2001.

¹⁵³ Bernier, Y., « Projet de la Cité du Fjord, les questions fusent à La Baie », *Le Quotidien*, 5 février 2001, p. 6.

¹⁵⁴ Marc-André Morin cumule plusieurs expériences : ancien député péquiste du comté de Dubuc, il a également été conseiller municipal puis maire de Ville de La Baie. Ce syndicaliste s'implique dans le débat dès la publication du rapport Bédard en publiant, à compte d'auteur, un pamphlet sur la politique du gouvernement Bouchard. Il rejoint ensuite d'autres citoyens lorsque la fusion métropolitaine menace de concerner La Baie.

être totalement assujettis à la municipalité, ils œuvrent comme bras armé du maire à plusieurs occasions.

*Le maire est vraiment anti-fusion imposée. Six conseillers sur sept sont anti-fusion imposée. Ça fait que, nous on travaille conjointement avec la municipalité, mais on prend notre indépendance. On est conjoint mais indépendant d'une certaine manière. Parce que si on a des projets, on les soumet au conseil municipal, eux font la même chose. Pour qu'on travaille dans le même sens. On travaille conjointement dans le même but.*¹⁵⁵

Le camp de La Baie bénéficie également durant cette première période de l'appui du député péquiste de Dubuc, Jacques Côté. Ce dernier se prononce d'abord publiquement contre le projet ministériel. Néanmoins, il se range ensuite à la volonté gouvernementale suite au rapport du mandataire au mois de février 2001. Le 27 février 2001, il résumait ainsi la situation :

*Je suis solidaire de mon gouvernement, a-t-il conclu, même si le projet n'est pas dans mes préférences.*¹⁵⁶

Enfin, la présidente de la chambre de commerce de La Baie, Lisianne Minnier se prononce personnellement en faveur de la Cité du Fjord ou tout au moins contre une fusion métropolitaine¹⁵⁷. Un sondage réalisé par la firme Unimarketing permet au maire de compter sur le soutien de la population. Afin de s'assurer de cette légitimité populaire, il fait distribuer à la fin décembre, treize mille exemplaires du journal municipal *Le survol municipal* à La Baie ainsi que dans les municipalités du Bas Saguenay. Ce numéro spécial est consacré à la présentation du projet de la Cité du Fjord et du sondage déjà effectué. Ainsi, la première période de ce processus institutionnel est marquée par l'unanimité dans le Bas Saguenay. L'appui à la fois politique et populaire renforce la crédibilité du projet de Cité du Fjord.

Le maire de Jonquière, Daniel Giguère, sans s'opposer à ce projet, tente quant à lui d'ouvrir un front ouest en réunissant les municipalités riveraines.

¹⁵⁵ Entretien avec Kelly Claveau, président du Rassemblement pour un Regroupement Municipal Harmonieux, le 9 août 2001

¹⁵⁶ Bouchard, D., « Contre le rapport du mandataire, Jacques Côté traverse le « pire moment » de sa carrière », *Le Quotidien*, 28 février 2001.

¹⁵⁷ Originaire de La Baie, après des études de droit, elle est revenue y travailler pour une étude notariale. Après un complément de formation, elle est devenue notaire. Engagée dans l'association PHARE en santé mentale, elle s'est aussi impliquée dans le carrefour jeunesse emploi de Ville de La Baie. Finalement, après le départ de l'ancien président de la chambre de commerce, elle a été élue à ce poste alors qu'elle n'avait pas encore trente ans.

2.1.2 Le G7 autour de Jonquière

Si la coopération intermunicipale existe dans le Bas Saguenay, elle est beaucoup moins visible du côté de Jonquière. Daniel Giguère tente par deux fois de créer une solution permettant néanmoins la fusion de sa ville avec les municipalités riveraines. Le premier exercice a lieu durant l'automne 2000 et concerne sept municipalités. Il vise à faire le pendant de la Cité du Fjord.

En fait, nous ce qu'on dit depuis un certain temps, c'est qu'on est un groupe de sept municipalités¹⁵⁸ (...). Ça c'est une agglomération d'un peu plus de 65 000 de population. Jonquière c'est 55 900 de population. Donc six municipalités d'une dizaine de milliers de population. On est déjà actifs ensemble à l'intérieur du CLD, le centre local de développement, on est actifs dans la zone d'appartenance touristique, la ZAT, quoique là on a la municipalité de Laterrière qui s'ajoute pour le tourisme. Après ça, Jonquière a sa société de développement, qui lui est propre, mais qui à notre point de vue pourrait donner des services aux autres municipalités. En un mot, ce qu'on fait depuis le mois de décembre dernier (1999), c'est de parler de regroupement de services entre les sept, le groupe des sept (...) depuis le mois de décembre, et on a tenu quatre ou cinq rencontres, nous les sept maires. On en a eu une encore, il y a dix jours. Et ça va très bien. On s'est entendu sur quatre thèmes pour le regroupement. C'est le développement économique, le développement touristique, les arts et la culture et puis... l'autre thème c'est la protection publique. Donc c'est les quatre thèmes sur lesquels tout le monde accepte d'aller voir plus loin. Et on attend la réponse de la ministre. On va lui proposer, et si elle est d'accord avec ça. On pense qu'elle l'est. Peut-être avec des nuances, et puis avec des incitatifs pour forcer à regarder plus loin aussi. Mais moi la fusion, je n'aurais pas de misère à vivre avec. La fusion du groupe des 7.¹⁵⁹

Le G7 constitue, comme la Cité du Fjord, un scénario intermédiaire permettant principalement d'éviter une fusion globale. Comme l'indique le maire de Larouche, Réjean Lévesque : « L'objectif est de contrer le projet de Chicoutimi et non de fusionner »¹⁶⁰. Compatible avec la démarche bairiveraine, ces deux groupes envisagent même, au cours de l'été 2000, d'arrimer leurs projets respectifs dans une structure métropolitaine. Cette stratégie rappelle les fusions des années soixante-dix, en consolidant chacune des trois entités urbaines avec son hinterland rural, tout en évitant soigneusement la création d'une seule ville. Mais si la Cité du Fjord bénéficie d'une certaine crédibilité grâce aux collaborations existantes, le G7 ne fait guère illusion. Le maire de Larouche préfère finalement proposer une solution rurale et régionale à la ministre des Affaires municipales en septembre 2000.

Le groupe des sept, c'est avec Jonquière. Moi ce n'est pas mon idéal. Mon idéal c'est de faire des regroupements de services aux communautés rurales. C'est une solution qui

¹⁵⁸ Le G7 regroupait Jonquière, Shipshaw, Larouche, Lac-Kénogami, Saint-Charles-de-Bourget, Saint-Ambroise et Bégin.

¹⁵⁹ Entretien avec Daniel Giguère, maire de Jonquière, le 5 septembre 2000.

¹⁶⁰ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 22 août 2000.

2.1.2 Le G7 autour de Jonquière

Si la coopération intermunicipale existe dans le Bas Saguenay, elle est beaucoup moins visible du côté de Jonquière. Daniel Giguère tente par deux fois de créer une solution permettant néanmoins la fusion de sa ville avec les municipalités riveraines. Le premier exercice a lieu durant l'automne 2000 et concerne sept municipalités. Il vise à faire le pendant de la Cité du Fjord.

En fait, nous ce qu'on dit depuis un certain temps, c'est qu'on est un groupe de sept municipalités¹⁵⁸(...). Ça c'est une agglomération d'un peu plus de 65 000 de population. Jonquière c'est 55 900 de population. Donc six municipalités d'une dizaine de milliers de population. On est déjà actifs ensemble à l'intérieur du CLD, le centre local de développement, on est actifs dans la zone d'appartenance touristique, la ZAT, quoique là on a la municipalité de Laterrière qui s'ajoute pour le tourisme. Après ça, Jonquière a sa société de développement, qui lui est propre, mais qui à notre point de vue pourrait donner des services aux autres municipalités. En un mot, ce qu'on fait depuis le mois de décembre dernier (1999), c'est de parler de regroupement de services entre les sept, le groupe des sept (...) depuis le mois de décembre, et on a tenu quatre ou cinq rencontres, nous les sept maires. On en a eu une encore, il y a dix jours. Et ça va très bien. On s'est entendu sur quatre thèmes pour le regroupement. C'est le développement économique, le développement touristique, les arts et la culture et puis... l'autre thème c'est la protection publique. Donc c'est les quatre thèmes sur lesquels tout le monde accepte d'aller voir plus loin. Et on attend la réponse de la ministre. On va lui proposer, et si elle est d'accord avec ça. On pense qu'elle l'est. Peut-être avec des nuances, et puis avec des incitatifs pour forcer à regarder plus loin aussi. Mais moi la fusion, je n'aurais pas de misère à vivre avec. La fusion du groupe des 7.¹⁵⁹

Le G7 constitue, comme la Cité du Fjord, un scénario intermédiaire permettant principalement d'éviter une fusion globale. Comme l'indique le maire de Larouche, Réjean Lévesque : « L'objectif est de contrer le projet de Chicoutimi et non de fusionner »¹⁶⁰. Compatible avec la démarche bairiveraine, ces deux groupes envisagent même, au cours de l'été 2000, d'arrimer leurs projets respectifs dans une structure métropolitaine. Cette stratégie rappelle les fusions des années soixante-dix, en consolidant chacune des trois entités urbaines avec son hinterland rural, tout en évitant soigneusement la création d'une seule ville. Mais si la Cité du Fjord bénéficie d'une certaine crédibilité grâce aux collaborations existantes, le G7 ne fait guère illusion. Le maire de Larouche préfère finalement proposer une solution rurale et régionale à la ministre des Affaires municipales en septembre 2000.

Le groupe des sept, c'est avec Jonquière. Moi ce n'est pas mon idéal. Mon idéal c'est de faire des regroupements de services aux communautés rurales. C'est une solution qui

¹⁵⁸ Le G7 regroupait Jonquière, Shipshaw, Larouche, Lac-Kénogami, Saint-Charles-de-Bourget, Saint-Ambroise et Bégin.

¹⁵⁹ Entretien avec Daniel Giguère, maire de Jonquière, le 5 septembre 2000.

¹⁶⁰ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 22 août 2000.

devrait émerger. C'est ça qu'on devrait discuter avec madame Harel le 12 septembre (2000)¹⁶¹.

Avec cette stratégie, il tente de valoriser l'option régionale sur laquelle il travaille au sein du comité sur les mises en commun de la MRC. La réforme Harel lui offre une ultime ouverture pour mettre en œuvre sa philosophie.

De plus, Daniel Giguère transforme le projet de coopération du G7 en scénario de fusion. Cette évolution ne convient pas aux municipalités rurales qui se retirent les unes après les autres. C'est au tour de Saint-Charles-de-Bourget et de Lac Kénogami de remettre en cause le G7.

Bertrand Couture (maire de Saint-Charles-de-Bourget) rappelle que le G7 avait été formé dans le but de partager des services. « Aujourd'hui, constate-t-il, on en est rendu à parler de fusion. On ne tient pas à être traité comme le gars du bout du rang », dit-il de manière imagée. Il rappelle que St-Charles-de-Bourget est une municipalité rurale de sept cents habitants et qu'il est donc préférable d'attendre de voir ce que lui réserve la politique sur la ruralité avant de faire quoi que ce soit.¹⁶²

Peu à peu le projet de Daniel Giguère s'avère être un échec politique. Toutefois, le maire de Jonquière se tourne vers l'expertise pour légitimer son scénario. Il contracte avec le Groupe-Conseil Roche de Québec pour étudier la refondation en cinq pôles du milieu municipal saguenéen¹⁶³. L'essentiel du projet se résume à la création de trois pôles urbains autour de chacune des trois principales villes et de deux pôles ruraux, dans le Bas Saguenay ainsi que sur la rive Nord, tel qu'illustré par la carte 9. Les cinq nouvelles communautés seraient regroupées dans une structure métropolitaine permettant la coordination régionale des fonctions stratégiques.

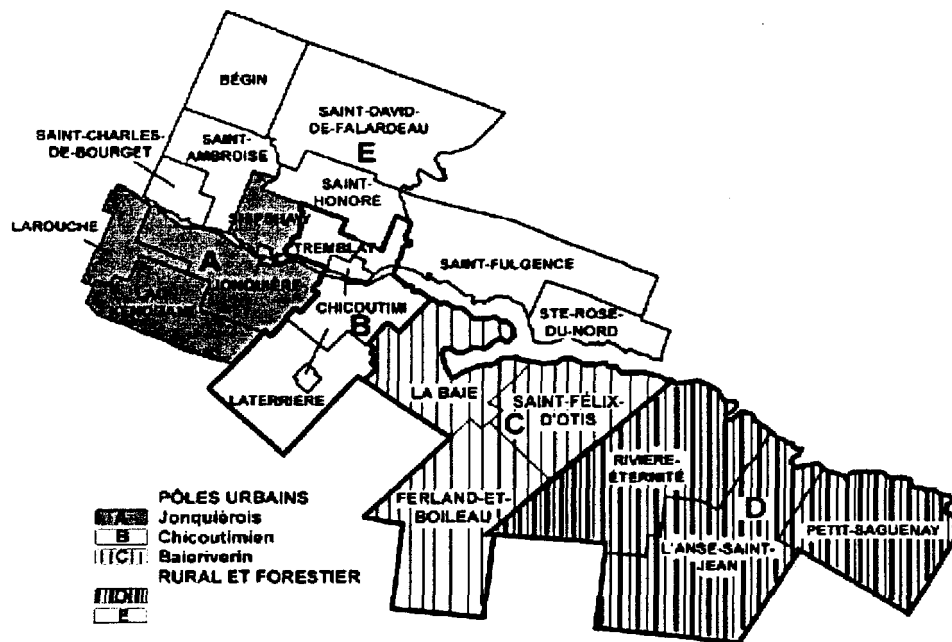
Outre les cinq regroupements municipaux, ce scénario s'inspire d'un modèle de coopération supramunicipale développé par le *Greater Vancouver Regional District*. Ainsi, le futur conseil métropolitain du Saguenay se verrait doté des responsabilités de l'aménagement du territoire, du développement économique, industriel, touristique, des transports collectifs, des parcs, de la gestion de l'eau, de la sécurité publique.

¹⁶¹ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 22 août 2000.

¹⁶² Delisle, C., « Regroupement municipal, le G7 du maire de Jonquière s'effrite », *Le Quotidien*, 1^{er} décembre 2000, p. 6.

¹⁶³ Cette initiative est entièrement prise en charge par Jonquière, puisque le ministère des Affaires municipales refuse de financer une étude alors que le processus de consultation est imminent.

Carte 9 : Territoire tripolaire de la MRC du Fjord-du-Saguenay



Source : Ville de Jonquière, *Mémoire sur la réorganisation municipale au Saguenay*, 2000, p. 3

Le conseil municipal de Jonquière, comme son maire, est essentiellement opposé à la fusion globale avec Chicoutimi. Seul un conseiller municipal, Gaston Laforêt¹⁶⁴, se prononce ouvertement en faveur d'une fusion avec Chicoutimi. Ses interventions répétées constituent la seule opposition à Daniel Giguère au cours de l'automne 2000. Par ailleurs, la chambre de commerce refuse de se prononcer et aucun groupe de citoyens ne prend position dans le débat. En février 2001, le conseil municipal fait distribuer un pamphlet publicitaire dans les boîtes aux lettres afin de faire connaître sa position sur la réorganisation municipale au Saguenay. Le député Lucien Bouchard, en tant que Premier Ministre reste en dehors du débat qui agite sa circonscription. Même s'il rencontre les élus officiellement ou officieusement, il n'intervient jamais publiquement sur ce dossier précis.

Le dossier semble donc être la seule affaire des élus, aidés par les experts du Groupe-Conseil Roche. Cette technicisation de l'enjeu de la réorganisation municipale est également la stratégie adoptée par Jean Tremblay à Chicoutimi.

¹⁶⁴ Gaston Laforêt est conseiller municipal de Jonquière depuis 1991. Retraité du secteur de l'éducation, il est impliqué dans le secteur de l'animation communautaire et familiale.

2.1.3 Chicoutimi : seule contre tous

Jean Tremblay annonce son projet de fusion métropolitaine dès l'automne 1999, dans un document intitulé « Le courage de changer les choses ». Il y propose la création d'une grande ville regroupant huit municipalités du Haut Saguenay, légitimée par un référendum constitutif dans chacune des composantes. L'accueil fait à cette déclaration par les principaux élus saguenéens est assez désinvolte, le projet n'étant pas réellement pris au sérieux. Il est vrai qu'en 1999, la fusion n'apparaît pas comme une option crédible et le pacte fiscal constitue la priorité du monde municipal. Seul le maire de Shipshaw, Réjean Bergeron reçoit avec intérêt le projet du maire de Chicoutimi¹⁶⁵.

Après plusieurs déclarations, Jean Tremblay décide finalement d'attendre la publication du Livre blanc sur la réorganisation municipale pour s'exprimer à nouveau sur son projet. En octobre 2000, il embauche, sur ses crédits discrétionnaires, la firme Raymond Chabot Grant Thornton pour étudier les conséquences financières des différents scénarii présents.

Sa situation minoritaire au sein du conseil municipal le conduit à valoriser autrement la création d'une grande ville. Il ne peut en effet compter sur un projet politique rassembleur, étant lui-même en conflit ouvert avec une partie du conseil municipal et avec son administration. Pour ce faire, il s'attache à faire baisser la dette globale afin de présenter, au mois de décembre, des résultats financiers prometteurs. Il s'agit de montrer que Chicoutimi n'est plus aussi endettée qu'elle l'était, et par la même occasion qu'elle bénéficie d'une gestion efficace. Plus stratégiquement, en tant que membre du club des villes centres, Jean Tremblay est confiant dans la mise en œuvre d'une solution de fusion. Il adopte donc un profil bas en attendant les conclusions du mandataire gouvernemental.

*Chicoutimi a proposé son projet comme elle devait le faire. Sauf, qu'on l'a fait avec, je cherche le mot, courtoisie. On était conscient que dès que le maire de Chicoutimi, et que Chicoutimi levait la voix, proposait des choses, c'était une fin de non recevoir. C'était l'obstruction systématique. Donc on l'a fait, en toute modestie. La consigne, qu'on se tenait, c'était : pas de déclaration publique. D'ailleurs le maire avait pris, pas comme stratégie, mais comme il devait le faire. C'est pas Chicoutimi qui voulait la réforme. Oui on en voulait une, mais le projet gouvernemental appartient au gouvernement. Donc ce n'est pas Chicoutimi qui impose aux autres la fusion, c'est le gouvernement. Donc, si vous avez des plaintes à faire, aller voir le gouvernement.*¹⁶⁶

¹⁶⁵ Tenant d'une vision régionale, Réjean Bergeron avait déjà développé un scénario pour fusionner Shipshaw avec Jonquière.

¹⁶⁶ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 28 août 2001.

Le maire de Chicoutimi travaille ainsi à inscrire son projet de fusion dans le cadre de la réforme Harel afin de minimiser sa responsabilité dans ce qui pourrait être interprété comme une annexion. Jean Tremblay ne cherche pas à convaincre ses homologues de la valeur de son projet, contrairement à Daniel Giguère et Réjean Simard qui ont besoin d'appuis locaux pour légitimer leur dossier : « Chicoutimi, n'a jamais rencontré ses partenaires, que ce soit Laterrière ou Canton Tremblay, qui sont, en terme de regroupement, les territoires naturels »¹⁶⁷.

Cette attitude « réservée » est rompue lors d'une séance houleuse du conseil de la MRC le 13 janvier 2001. Au cours de cette assemblée spéciale sur les fusions, il affirme que « les dés sont pipés » et que « la décision du gouvernement est déjà prise » en faveur de la création d'une Ville Saguenay¹⁶⁸. Ces déclarations provoquent la colère et la déception de plusieurs maires qui ont le sentiment de n'avoir plus qu'à attendre le verdict du mandataire gouvernemental.

Outre le recours à l'expertise externe, le conseil municipal met en œuvre une vaste campagne de promotion d'une valeur de soixante-dix mille dollars autour de la naissance de Ville de Saguenay¹⁶⁹. Le maire Jean Tremblay semble pouvoir compter sur le soutien de la population de Chicoutimi. De plus, deux groupes de gens d'affaire manifestent leur soutien à la création de Ville de Saguenay. Un premier groupe se constitue à partir d'une initiative de Léo April¹⁷⁰.

*En novembre dernier j'avais réalisé que le débat sur la fusion n'était pas lancé. Il n'y avait pas de participation sauf quelques maires, échevins. Je m'étais dit, je vais écrire un article dans le journal, en espérant que ça va servir de bougie d'allumage. Et ça a fait. J'avais intitulé ça « lettre au premier ministre », le félicitant de son initiative.*¹⁷¹

Ce mouvement intitulé « Avenir Saguenay » vise à promouvoir la création d'une grande Ville de Saguenay et réussit à réunir deux cent cinquante signatures en faveur de la fusion. Selon Léo April, la moyenne d'âge est supérieure à cinquante ans et les membres viennent indistinctement des trois grandes villes. Plusieurs interventions dans les médias régionaux, ainsi que le dépôt d'un mémoire au mandataire gouvernemental, en fait le mouvement le plus visible de la cause fusionniste¹⁷². Les points soulevés par Avenir Saguenay portent à la fois sur le fond et sur la

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Bernier, Y., « Fusions municipales, Fernando Lavoie se pose des questions », *Le Quotidien*, 18 janvier 2001.

¹⁶⁹ Cette campagne publicitaire, dont il est difficile de mesurer l'impact a servi d'argument pour les maires voisins opposés à la fusion : « Dévoilées avec une campagne publicitaire de 70 000 \$, les conclusions ont choqué le maire de Jonquière. Il a même accusé Chicoutimi de mal dépenser l'argent de ses contribuables ». Bouchard, D., « Frustrante réorganisation municipale », *Le Quotidien*, 28 décembre 2000, p. 20.

¹⁷⁰ Propriétaire d'une entreprise d'enseignes lumineuses « Signis » à Jonquière, il gère également un Bed and Breakfast. Impliqué dans le monde des affaires, il a été président de la chambre de commerce de Jonquière en 1982. Au début de l'année 2001, il est trésorier du conseil local de développement, dont il devient le président au mois de juin, suite au départ de Réjean Bergeron pour le palier régional.

¹⁷¹ Entretien avec Léo April, porte Parole du groupe Avenir Saguenay, le 15 août 2001.

¹⁷² Delisle, C., « Pire scénario : d'une basse-cour à 22 à trois gros coqs », *Le Quotidien*, 20 janvier 2001.

forme de la réorganisation municipale. Léo April souhaite « élever le débat » pour sortir la question institutionnelle de la problématique fiscale et exprimer un point de vue citoyen favorable à la fusion.

Sortir des taxes qui vont augmenter de cinq cennes. On ne bâtit pas là-dessus l'avenir. L'avenir se bâtit sur des principes, sur des valeurs beaucoup plus profondes que sur une guerre de sous (...) Le mouvement a accompli sa mission. Le mouvement était de s'assurer que le point de vue de ceux qu'on appelait les « profusionnistes » est bien perçu par la presse, bien perçu par la population. Quand je dis bien perçu, c'est bien reçu par la presse, par la population et surtout par des leaders politiques¹⁷³.

Le travail de ce groupe s'étale de l'automne 2000 à la mise en place du comité de conciliation au printemps 2001. Il accompagne le processus ayant abouti au choix de la solution « fusion » pour l'agglomération saguenéenne.

Un second mouvement n'apparaît qu'une fois le rapport du mandataire déposé. Une vingtaine d'hommes d'affaire s'exprime au mois de mars 2001¹⁷⁴. Selon eux, le regroupement des municipalités constitue une opportunité de rationaliser la gestion publique et de canaliser les intérêts du Saguenay dans les négociations avec les paliers de gouvernement supérieur. Afin de défendre leur point de vue, ils ont déposé un mémoire auprès du mandataire gouvernemental, sans pour autant prendre la parole sur la place publique. En déclarant : « Vous savez, c'est très délicat pour les gens d'affaire de prendre position, surtout pour un sujet aussi brûlant que la fusion »¹⁷⁵, Guy Harvey corrobore les propos de Lisianne Minnier, présidente de la Chambre de commerce de La Baie. D'ailleurs, la chambre régionale de commerce du Saguenay n'a pas officiellement pris position dans le débat sur la réorganisation municipale.

Le député de Chicoutimi, Stéphane Bédard adopte un comportement tout aussi discret au cours de l'automne 2000. L'absence de conflit ouvert dans sa circonscription lui permet d'envisager son rôle du point de vue gouvernemental. A la différence de son collègue du comté de Dubuc, Jacques Côté, il n'a pas à défendre un projet à contre-courant ministériel.

A Chicoutimi les gens étaient en faveur – il y avait des sondages : 65-70%, sans qu'on fasse de campagne. Donc, ici, c'était une volonté affirmée. Je n'ai pas eu de citoyens de Chicoutimi qui sont venus me dire qu'ils étaient contre la fusion. J'en ai pas eu un seul. Pas un.¹⁷⁶

¹⁷³ Entretien avec Léo April, porte Parole du groupe Avenir Saguenay, le 15 août 2001.

¹⁷⁴ Parmi eux, on retrouve : Benoît Allard, Réjean Gilbert, Paul-Gaston Tremblay, René T. Tremblay, Michel Belley, Frédéric Gagnon, Alain Laberge et Jasmin Gilbert. Bouchard, D., « Trop de structures pour les besoins », *Le Quotidien*, 3 mars 2001.

¹⁷⁵ Déclaration de Guy Harvey, cité dans Bouchard, D., « Trop de structures pou les besoins », *Le Quotidien*, 3 mars 2001.

¹⁷⁶ Entretien avec Stéphane Bédard, député de Chicoutimi, Parti québécois, le 22 août 2001.

Ceci lui permet de respecter le principe de solidarité gouvernementale sans en payer de coûts politiques locaux. Ses déclarations sont rares. S'il accorde aux journalistes que le statut quo n'est pas une solution, il refuse de se prononcer en faveur des fusions intermédiaires ou de création de Ville de Saguenay¹⁷⁷. Cette discrétion sur la scène publique locale est liée au fait qu'il participe aux discussions avec le Premier Ministre sur le devenir du Saguenay. Ainsi, c'est justement parce qu'il fait partie du système décisionnel qu'il n'intervient pas publiquement. Stéphane Bédard conçoit son rôle de député comme représentant de la volonté gouvernementale en même temps qu'il ménage sa carrière politique.

Les députés en général sont très accessibles pour la population, donc c'est eux qui ont beaucoup le contre-coup. Et les maires ont mesuré les volontés à travers les députés. Donc, c'est pour ça que les autres collègues (députés), mesuraient la volonté du Premier Ministre à travers ce que nous allions faire.¹⁷⁸

Au cours de l'automne 2000, le Saguenay est le théâtre de l'élaboration de plusieurs scénarii de réorganisation municipale. Les trois pôles urbains se distinguent par les projets proposés ainsi que par leur capacité à inclure la société civile dans leur démarche. Ces scénarii municipaux constituent le cœur des propositions examinées par le mandataire du gouvernement, le juge Pierre Bergeron.

2.2 Le travail du mandataire du ministère

La nomination de Pierre Bergeron le 27 septembre 2000 marque l'officialisation du processus de négociation qui doit conduire à une réorganisation municipale au Saguenay. Le choix politique du mandataire se porte sur un juge de la Cour supérieure à la retraite. Cet homme de loi, notable de Chicoutimi, a pour mission de proposer un scénario conciliant la volonté gouvernementale et les intérêts locaux. Pour ce faire, il auditionne pendant quatre mois tous ceux qui souhaitent s'exprimer sur ce sujet. A partir de ces rencontres, il rédige ses recommandations au gouvernement en février 2001. Cette démarche offre l'opportunité à tous les intérêts de se faire entendre, dans la discrétion d'un bureau juridique. A l'abri de toute publicité, ils sont à la fois plus nombreux et plus précis.

¹⁷⁷ Delisle, C., « Regroupement municipal au Saguenay, le député Stéphane Bédard refuse de donner sa position », *Le Quotidien*, 11 janvier 2001. Sa nomination dans le gouvernement de Bernard Landry comme ministre est considérée comme une récompense au respect de la discipline de parti.

¹⁷⁸ Entretien avec Stéphane Bédard, député de Chicoutimi, Parti québécois, le 22 août 2001.

2.2.1 Le juge et la méthode

Louise Harel approche personnellement Pierre Bergeron afin de lui confier le mandat du gouvernement¹⁷⁹.

*Ex-juge à la Cour supérieure du Québec, bon négociateur, maître Bergeron s'est vu confier le mandat de proposer au gouvernement, d'ici au 1er février 2001, l'organisation territoriale la mieux adaptée à la réalité et aux besoins du Saguenay, plus particulièrement sur le territoire de la municipalité régionale de comté (MRC) du Fjord-du-Saguenay, notamment à l'égard des regroupements souhaitables. Maître Bergeron sera également appelé à procéder à l'identification des équipements, des activités et des services à portée supralocale ainsi qu'à la définition des modalités de partage de leurs coûts.*¹⁸⁰

Pour remplir le mandat qui lui est confié, le juge auditionne l'ensemble des personnes qui le souhaitent. De son propre aveu, il n'est en rien un spécialiste du monde municipal.

*J'avais quelques notions (sur le monde municipal), j'en avais fait un peu, mais ce n'était pas ma spécialité. Même si on est un ancien juge, on n'a pas toutes les spécialités là. Alors je me suis dit, tant mieux, je pars avec une page blanche. (...) J'ai étudié la question, j'ai écouté. Et ça a été aussi simple que ça la méthodologie. J'en ai rencontré de toutes les sortes. J'ai rencontré, chacun pouvait donner son point de vue (...). Oui, c'est une expérience de juge, mais c'est également une expérience d'avocat. Mais c'est une expérience de juge surtout, parce que moi on me demandait de faire une proposition, une recommandation.*¹⁸¹

Dans son rapport, il présente cette méthodologie :

Dès le début nous avons communiqué avec chacun des vingt maires soit verbalement, soit par lettre, dans le but de connaître leurs suggestions et de favoriser des rencontres. Tous, sauf un, ont répondu à notre invitation¹⁸². Nous avons donc rencontré les maires, et dans plusieurs cas les conseils de municipalités, dont certains nous ont remis un ou plusieurs mémoires. D'autres ont préféré une discussion au cours d'entrevues. Des conseillers ont voulu nous transmettre leur point de vue personnel dans des rencontres particulières. Ce contact avec les élus nous a été très profitable. Nous avons également rencontré des journalistes, des universitaires, des professionnels, les dirigeants des Chambres de commerce, des industriels, des gens d'affaire, des fonctionnaires municipaux, le Regroupement de l'Association des cadres du Saguenay-Lac-Saint-Jean, des

¹⁷⁹ Le juge Pierre Bergeron, membre du barreau depuis 1954, était associé dans l'un des plus gros cabinets d'avocats de la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean, *Cain Lamarre Casgrain Wells*. Il était responsable du district judiciaire de Chicoutimi jusqu'en 1995. Outre cette carrière juridique, il fait partie des actionnaires fondateurs du premier organe de presse régionale : *Le Quotidien*. Il était également impliqué dans de nombreux organismes régionaux tels que la chambre de commerce de Chicoutimi, ainsi que dans plusieurs œuvres, telles que la création du CEGEP de Chicoutimi ou bien encore dans la fondation de l'Université du Québec à Chicoutimi etc. Il a déjà représenté le gouvernement dans des négociations avec les fédérations de médecins du Québec.

¹⁸⁰ Communiqué du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, Québec, 27 septembre 2000.

¹⁸¹ Entretien avec le juge Pierre Bergeron, mandataire du gouvernement, le 16 août 2001.

¹⁸² Jean-Yves Dufour, maire de Saint-David-de-Fallardeau n'a pas répondu à l'invitation du mandataire.

*représentants syndicaux, des responsables d'organismes voués au développement de la région, des étudiants, des anciens maires et conseillers, des retraités actifs, individuellement ou en groupe, intéressés à la recherche d'une solution valable et viable. Il s'agit d'un processus exigeant et peut-être un peu lourd, mais nécessaire nous semble-t-il, pour connaître et apprécier la pensée du plus grand nombre possible de citoyens et nous faire une idée personnelle des observations reçues.*¹⁸³

Ainsi, il a fait savoir au tout début de son mandat qu'il recevrait et écouterait toutes les personnes ou groupes souhaitant s'exprimer sur le thème de la réorganisation municipale au Saguenay. En ne convoquant personne, il souhaite ainsi se prémunir des accusations de partialité. De même, il s'abstient de s'adjoindre une expertise universitaire. L'UQAC n'est pas mise à profit dans cette consultation régionale¹⁸⁴. Cette absence est particulièrement marquante lorsqu'elle est comparée aux situations de Sherbrooke et de Trois-Rivières. Dans ces villes équivalentes, les mandataires ont intégré l'expertise académique dans la production de leurs rapports¹⁸⁵. La méthodologie employée par le juge lui permet d'être au centre d'un dispositif qui reste nébuleux. Seul à disposer des informations, il ne divulgue jamais les positions de ceux et celles qui sont venus le voir. Le tableau 8 permet de visualiser une partie des personnes rencontrées par le juge.

Tableau 8 : Liste indicative des personnes rencontrées et des documents remis au mandataire Pierre Bergeron

Auditions	Commanditaires	Rédacteurs
Réjean Simard	Ville de La Baie	SODEB
Jean Tremblay	Ville de Chicoutimi	Raymond Chabot Grant Thornton
Daniel Giguère	Ville de Jonquière	Groupe Roche (Québec)
Jean-Marie Beaulieu	Ville de Laterrière	
Germain Girard	Municipalité de Lac Kenogami	Municipalité de Lac Kenogami
Réjean Lévesque	Municipalité de Larouche	Municipalité de Larouche
Réjean Bergeron	Municipalité de Shipshaw	
Noël Tremblay	Municipalité de Canton-Tremblay	
Roger Boivin et Réjean Bergeron	CLD du Fjord	
Regroupement des	Association des cadres Municipaux du	Regroupement des associations de

¹⁸³ Bergeron P., *Rapport du mandataire du gouvernement du Québec sur la réorganisation municipale au Saguenay*, op. cit., p. 3.

¹⁸⁴ Le frère du juge était pourtant à l'époque vice-recteur de l'UQAC. De plus, le juge bénéficiait d'une enveloppe de crédit illimité. Et surtout, on trouve au sein de l'UQAC plusieurs ressources professorales ayant expertise dans le domaine des finances et des réformes municipales (Jacques Desbiens, Marc-Urbain Proulx). Par contre, l'équipe de géographes de l'Atlas du Québec des régions s'est manifestée pour présenter ses travaux au juge.

¹⁸⁵ A Sherbrooke, le mandataire Pierre Gauthier a travaillé en étroite collaboration avec le professeur Jacques Gagnon et l'équipe du Centre d'excellence en gestion du développement local de la faculté d'administration de l'université de Sherbrooke, et c'est avec ce soutien académique qu'il a entrepris les rencontres avec les acteurs municipaux. A Trois-Rivières, le mandataire André Thibaut est titulaire d'un doctorat en administration scolaire, il est professeur à l'Université du Québec à Trois-Rivières. Les rapports de ces mandataires prennent davantage une forme académique, avec la présentation d'un cadre théorique visant à mieux prendre en compte la complexité des situations locales. Ainsi, le rapport du mandataire de Sherbrooke s'articule autour de quatre points dont le premier est une réflexion théorique cherchant à spécifier les concepts mis en avant dans le Livre blanc du MAMM, et menant à l'élaboration de trois hypothèses de travail. Ce n'est qu'à la lumière de cette réflexion que la réalité sherbrookoise est étudiée.

associations de cadres du Saguenay-Lac-Saint-Jean	Saguenay Lac Saint Jean	cadres du Saguenay-Lac-Saint-Jean
Magella Gauthier	Atlas électronique du Québec	Magella Gauthier et al.
Léo April	Avenir Saguenay	Léo April
Marc André Morin	Rassemblement pour un regroupement Harmonieux	Marc André Morin
	Chambre régionale de commerce	
Gérald Harvey	Ancien député de Chicoutimi	
Stéphane Bédard	Député de Chicoutimi	
Jacques Côté	Député de Dubuc	
Jacques Brassard	Député de Lac-Saint-Jean-Est	

Si la MRC n'est pas présente dans cette liste, elle a toutefois offert sa collaboration « technique » au juge Pierre Bergeron. Ainsi, à la direction générale on souligne les relations informelles entretenues :

Moi, le juge Bergeron, quand il a fait son rapport, je suis la première personne qu'il a rencontrée. (...) Il a dit publiquement « c'est lui qui m'a dirigé au cours de mon travail, c'est X » (...) Alors ça l'a aidé énormément. Et puis je réfèrais à toutes les lois municipales, toutes ces choses là. Alors pour lui, qui ne connaissait pas le monde municipal, ça l'a aidé beaucoup. Et puis à tout instant il m'appelait, et puis on se rencontrait, on dînait ensemble. Alors je lui ai donné le support. Je répondais aux questions, et ces choses là. Alors je lui ai apporté pas mal de support sur ces choses-là.¹⁸⁶

Le juge Bergeron accumule, grâce à ces multiples auditions, une somme de perceptions, correspondant aux trois scénarii municipaux présentés plus haut. Outre ces données locales, le juge reconnaît l'influence des trois rapports des mandataires publiés avant lui.

J'ai fait une étude exhaustive. J'avais également à ce moment là, comme je l'ai mentionné aussi, les autres mandataires, de Montréal, de Québec, de Hull qui ont remis leurs rapports dans l'intervalle, durant l'existence de mon mandat. Avec des justifications. Alors là, il y avait une orientation des trois autres mandataires. Et là je me suis bien demandé : est-ce que le gouvernement va suivre ces rapports des mandataires. Et effectivement le gouvernement a renoncé indirectement à une politique qu'il avait décrété dans certaines lois, pour accepter ces rapports.¹⁸⁷

Réalisé pour le 1^{er} février 2001, le rapport est rendu public quinze jours plus tard¹⁸⁸. À partir de sa collecte d'information, le juge Bergeron y prône la fusion de sept municipalités du Haut Saguenay ainsi que la création d'une communauté rurale regroupant les treize autres. Il reprend largement à son compte le scénario élaboré par Chicoutimi. Le ton employé dans le rapport

¹⁸⁶ Entretien avec un cadre de la MRC du Fjord-du-Saguenay, le 8 août 2001.

¹⁸⁷ Entretien avec le juge Pierre Bergeron, mandataire du gouvernement, le 16 août 2001.

¹⁸⁸ Afin de coïncider avec la publication des rapports de Sherbrooke et Trois-Rivières.

appuie la critique des projets de la Cité du Fjord dont il ne voit pas l'unité, et des cinq pôles jonquiérois qu'il perçoit comme un « statu quo élargi, empiré »¹⁸⁹.

La nouvelle ville pourrait s'appeler Ville Saguenay, tel que la réforme des années soixante-dix le prévoyait déjà. Avec un conseil municipal composé de quinze conseillers, elle serait structurée en quatre arrondissements et soutenue par cent cinquante cadres¹⁹⁰. Le juge se décharge des enjeux financiers d'une telle création qu'il refuse tout simplement d'évoquer.

La présentation de ce rapport provoque de nombreuses réactions dont la presse se fait l'exhaustif relais pendant plusieurs semaines. Rares sont ceux qui se déclarent satisfaits des recommandations. Seuls le maire de Chicoutimi Jean Tremblay, le maire de Larouche Réjean Lévesque et Léo April porte-parole du groupe Avenir Saguenay expriment leur contentement¹⁹¹. Les critiques soulèvent quant à elles les limites de la procédure utilisée.

2.2.2 Réactions : déceptions des uns et soulagement des autres

Pour les tenants des fusions partielles, la création d'une Ville de Saguenay représente un échec politique. Les maires anti-fusionnistes déclinent à partir de ce moment là une rhétorique du complot gouvernemental. Le Saguenay clôt une série de fusions municipales assurant ainsi la cohérence dans la politique municipale de Louise Harel. Cette logique nationale est renforcée par les déclarations de Jean Tremblay du 13 janvier 2001. Au conseil municipal de La Baie, plusieurs élus dénoncent la qualité du travail réalisé par le juge en déclarant : « tout était pipé », « orienté visiblement dans une même direction » et « arrangé d'avance »¹⁹². Cet argumentaire est toujours utilisé en août 2001, malgré les réfutations du mandataire.

*Tout ce qu'on (le gouvernement) avait à faire, au fond, c'était de trouver un argumentaire ou de trouver quelqu'un de suffisamment important, impliqué dans le milieu pour accepter de signer un document, qui traduisait les orientations gouvernementales. C'est comme ça que ça c'est passé. L'orientation était prise au départ et on a toujours posé des gestes pour développer et mettre en place ces orientations. Et jamais rien d'autre*¹⁹³.

¹⁸⁹ Bergeron P., *Rapport du mandataire du gouvernement du Québec sur la réorganisation municipale au Saguenay*, op. cit, p. 39.

¹⁹⁰ L'arrondissement de Chicoutimi regrouperait Chicoutimi et Canton Tremblay et bénéficierait de six conseillers municipaux. Celui de Jonquière réunirait Jonquière, Shipshaw et Lac-Kenogami et élirait également six conseillers. Enfin, l'arrondissement de La Baie aurait deux élus alors que celui de Laterrière se contenterait d'un seul.

¹⁹¹ Réjean Lévesque se satisfait de la décision du mandataire de ne pas inclure sa municipalité dans l'agglomération fusionnée. Pour autant, il ne s'agit là que d'un répit pour ce maire. Contrairement aux autres municipalités rurales, son cas n'a pas été réglé. Le juge Bergeron n'a pas statué sur ce cas. C'est ainsi que l'autonomie de Larouche est remise dans la balance par le comité de conciliation qui prend la relève.

¹⁹² Bernier, Y., « En attendant que l'esprit du Fjord se manifeste », *Le Quotidien*, 20 février 2001, p. 6.

¹⁹³ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 15 août 2001.

Le scénario d'une intention gouvernementale *a priori* permet de légitimer l'échec des solutions politiques locales, tout en déresponsabilisant les élus saguenéens.

Suite au dépôt du rapport, un sondage est effectué les 20 et 21 février 2001 par la firme Uni Marketing dans les trois principales villes pour le compte du *Quotidien*. Ce dernier révèle que 14,5% des gens sont tout à fait d'accord avec la fusion et 31,7% favorables. À l'opposé, 30,3% se prononcent en désaccord alors que 16,3% se disent tout à fait en désaccord. Ainsi, outre les 7,2% d'indécis, la population apparaît très divisée sur les conclusions du rapport Bergeron. Territorialement, l'opposition se fait davantage sentir à Jonquière et surtout à La Baie, alors que les citoyens de Chicoutimi sont globalement favorables à Ville de Saguenay¹⁹⁴.

Ces opinions municipales correspondent aux réactions officielles des maires. Daniel Giguère et Réjean Simard dénoncent la faible prise en considération de leur point de vue et de leur travail et se plaignent de voir leurs scénarii minimisés.

La solution d'une Ville de Saguenay de sept municipalités permet au monde rural d'être épargné par la réorganisation municipale¹⁹⁵. Cette menace évacuée, le soulagement est à l'ordre du jour. Les alliances élaborées autour de chacune des villes de Jonquière et de La Baie au cours de l'année 2000 se révèlent fragiles. Par exemple, plusieurs voies se font entendre pour remettre en cause la pertinence de la Cité du Fjord.

*Dans le secteur de La Baie, l'adhésion des gens à la Cité du Fjord était très superficielle. Mis à part le principe, et la proposition comme telle, ça n'avait pas beaucoup de poids.*¹⁹⁶

*Même si nous avons signé, cela ne veut pas dire que notre idée sur le projet de Cité du Fjord est définitive. Car en ce qui me concerne, je préfère le statu quo si la ministre ne nous impose pas de pénalité.*¹⁹⁷

Le maire de La Baie, Réjean Simard porteur du projet conclue lui-même à l'échec politique de cette solution.

*(Pour les élus ruraux) Il y a eu une certaine déception et une certaine satisfaction parce que la satisfaction, c'est « on garde notre autonomie ». Combien de temps, on ne sait pas. Mais un tient vaut mieux que deux tu l'auras. Ça, je suis certain qu'il y a eu une satisfaction là-dedans.*¹⁹⁸

¹⁹⁴ Boivin, N., « Sondage UniMarketing sur Ville Saguenay, les deux clans se retrouvent nez à nez », *Le Quotidien*, 24 février 2001.

¹⁹⁵ L'un des scénarii possibles consistait à transformer la MRC dans son ensemble en une seule municipalité, comme cela a été le cas à Rouyn en Abitibi-Témiscamingue.

¹⁹⁶ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 15 août 2001.

¹⁹⁷ Déclaration de Hermé Lavoie, maire de Petit Saguenay, cité dans Boivin, N., « Les maires du Bas-Saguenay ne cultivent pas l'ambiguïté », *Le Progrès-dimanche*, 18 février 2001, p. A5.

¹⁹⁸ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

Cette désolidarisation du monde rural ampute les anti-fusionnistes de leurs alliés traditionnels. La contestation de la Ville de Saguenay ne peut donc plus passer par un projet alternatif de regroupement municipal. L'opposition devra désormais se contenter des forces municipales.

Le rapport du juge Pierre Bergeron ne contient pas seulement les recommandations de fusion faites à la ministre, il provoque également une nouvelle distribution des cartes entre les principaux acteurs politiques de l'agglomération. Le maire de Chicoutimi, dont le scénario est largement retenu bénéficie d'un surplus de légitimité. Daniel Giguère et Réjean Simard qui avaient cherché à tisser des alliances durant cette première phase du processus, sont désormais contraints de compter sur leurs propres forces municipales pour défendre leur situation. La problématique saguenéenne s'urbanise en excluant désormais l'essentiel des communautés rurales de l'ancienne MRC.

3 La transition vers Ville de Saguenay

Suite au dépôt du rapport du mandataire, le 27 février 2001, le gouvernement annonce le principe de regroupement municipal de l'agglomération de Chicoutimi-Jonquière¹⁹⁹. Le dispositif juridique de la réorganisation municipale au Saguenay comporte deux séquences²⁰⁰. Les municipalités doivent formuler une demande conjointe de regroupement. Pour ce faire, le gouvernement nomme un comité de conciliation afin d'encadrer les élus locaux. Cette première phase de conciliation qui a cours du 27 février au 15 avril 2001 est par la suite relayée par une phase de transition, du 28 juin 2001 au 17 février 2002. C'est donc une année entière qui est consacrée à la construction de la nouvelle ville. Cette longue transition institutionnelle est marquée, au Saguenay, par une confiscation technocratique (3.1), qui révèle les ambiguïtés de la légitimité politique (3.2)

¹⁹⁹ De plus, la naissance de la communauté rurale du Fjord Saguenay est également officialisée. Les municipalités membres sont explicitement nommées. Mais la conciliation mènera à l'ajout de la municipalité de Larouche dans cette communauté. La communauté rurale du Fjord Saguenay verra le jour le 18 février 2002, à la même date que Ville de Saguenay. Elle obtient trente-sept mille dollars pour couvrir les coûts de transition, ainsi que 200 000 dollars par an à partir de 2002, et ce pendant quatre ans.

²⁰⁰ Contrairement aux fusions réalisées par la Loi 170 à Montréal, Québec et Hull, le Saguenay, Trois-Rivières et Sherbrooke relèvent de la Loi 124. Dans ce cadre, le regroupement doit être issu d'une demande émanant des municipalités. Le comité de conciliation vise à encadrer cette demande, ou à s'y substituer si aucun accord n'est atteint. Cette phase accentue le décalage avec les processus de transition à l'œuvre dans les trois plus grandes agglomérations. Voir figure 5, *Chronologie des transitions dans les huit plus grandes métropoles*, chapitre 1.

3.1 Une confiscation du processus fusionnel

L'un des principaux enjeux de la conciliation est de déterminer le périmètre de la nouvelle ville. Non seulement le cas de Larouche n'a pas été traité par le juge Bergeron, mais les villes de Laterrière et de La Baie s'opposent de manière virulente à leur intégration dans Ville de Saguenay. Un autre enjeu primordial concerne la territorialité interne de cette nouvelle ville, à travers la mise en place d'arrondissements. La mission des membres du comité de conciliation est donc de parvenir à un consensus politique sur le visage de la future ville. Cet exercice se déroule à l'abri de la scène publique, au sein d'une arène fermée, composée de maires et contrôlée par les représentants du gouvernement.

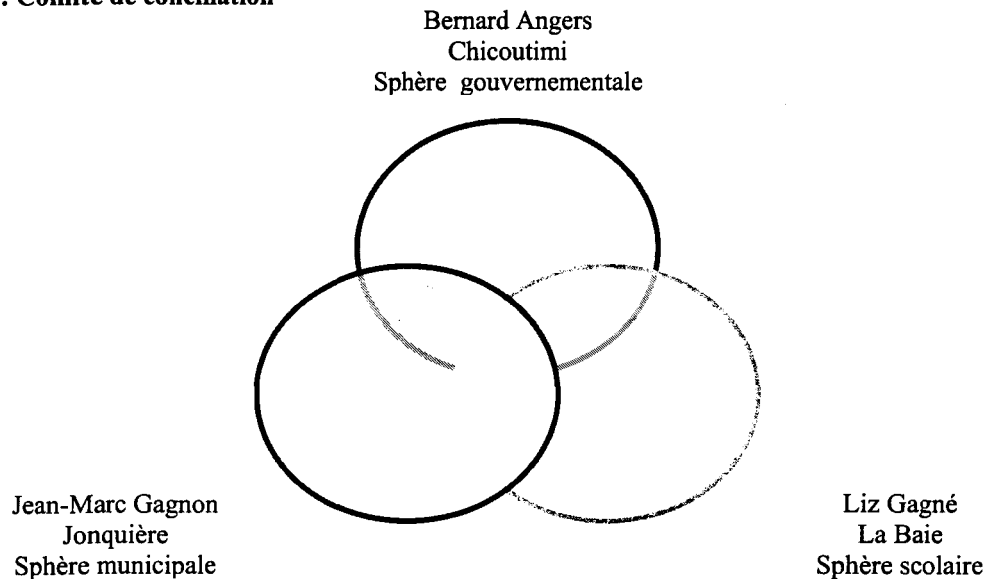
3.1.1 Le triumvirat de la conciliation

Le gouvernement désigne dès la fin du mois de février les trois membres du conseil de conciliation. Ces derniers assurent, par leurs parcours personnels, la jonction entre les univers politique et administratif. Ils font aussi office de relais entre la problématique locale du Saguenay et les orientations gouvernementales. Louise Harel nomme personnellement Bernard Angers président du conseil. Jonquérois d'origine, il occupe le poste de recteur de l'université du Québec à Chicoutimi²⁰¹. Les deux autres membres sont Jean-Marc Gagnon, originaire de La Baie, ancien directeur général de Jonquière à la retraite²⁰² et Liz Gagné, présidente de la commission scolaire des Deux Rives au Saguenay²⁰³. Par ces choix, le gouvernement a pris soin de représenter à la fois les différents territoires concernés par la fusion, mais également de diversifier les champs d'expertise, comme le schématise la figure suivante.

²⁰¹ Au cours de trente années de services dans l'administration publique, il a notamment occupé le poste de sous ministre adjoint aux Affaires municipales responsable des finances municipales de 1973 à 1977, et exercé à l'office d'habitation du Québec de 1981 à 1986. Bernard Angers a été nommé recteur de l'Université du Québec à Chicoutimi en 1992.

²⁰² Jean-Marc Gagnon occupait ce poste lors de la fusion de 1974 donnant naissance à la ville de Jonquière.

²⁰³ A ce titre, elle siège sur diverses instances régionales. Elle a ainsi été présidente du comité régional lors des états généraux sur l'éducation. Elle est, en 2005, présidente du conseil régional des partenaires du marché du travail de Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Figure 6 : Comité de conciliation

Leur connaissance territoriale permet d'ancrer pleinement la démarche gouvernementale dans l'épaisseur et la spécificité du Saguenay.

Le comité bénéficie du soutien de deux personnes supplémentaires : Me Jean-Baptiste Gauthier, responsable des aspects juridiques de la fusion, et Gilles Gauthier, détaché de la direction régionale du ministère des Affaires municipales et responsable du secrétariat du comité. Il s'agit d'une petite équipe, souple, et avisée des réalités du Saguenay.

Le mandat du comité comprend deux axes. Le premier consiste à accompagner les municipalités désignées par le gouvernement dans l'élaboration d'une requête commune de regroupement²⁰⁴. La seconde mission concerne l'éventuelle intégration de la municipalité de Larouche dans la future ville. Il n'est plus ici question de remettre en cause le principe de la fusion mais d'en établir les grandes lignes qui serviront à la rendre opérationnelle. Pour ce faire, le comité travaille avec les maires des sept municipalités concernées ainsi qu'avec celui de Larouche. Trois réunions préalablement préparées avec les fonctionnaires municipaux sont ainsi organisées au mois de mars.

On a travaillé essentiellement avec les élus. Evidemment ils avaient eu des échanges préalables avec leurs fonctionnaires. Ça s'est bien passé à cette étape-là. Les discussions tenaient souvent plus du bon sens que d'autres choses. Je peux dire que ça s'est passé

²⁰⁴ Le ministère des Affaires municipales exige, selon le décret 150-2001 formulé conformément à l'article 125-2 de la loi sur l'organisation territoriale municipale que les municipalités de Chicoutimi, Jonquière, La Baie, Laterrière, Shipshaw, Canton-Tremblay et Lac-Kénogami forment une demande de regroupement d'ici le 15 avril 2001.

sous le signe de la courtoisie, de manière très civilisée. J'ai beaucoup apprécié le travail des maires, c'est difficile comme travail. Et je les apprécie d'autant plus maintenant que j'ai travaillé avec eux (...) Pour ce qui est du travail du comité, malgré l'absence²⁰⁵, on a bien travaillé. Mais la plupart des questions tombaient sous le sens : le nombre de districts, de quartiers, quelques grandes règles budgétaires. Le mandat que nous avait confié la ministre c'était de réfléchir sur un certain nombre de paramètres, de faire des propositions.²⁰⁶

Tout au long de son mandat, le comité est extrêmement économe de ses déclarations. Les interventions médiatiques de Bernard Angers sont rares et concernent essentiellement la description de la procédure²⁰⁷. Le processus de conciliation se fait à huis-clos.

3.1.2 Une conciliation territoriale

Le mandat du comité le conduit à définir la territorialité de la future ville. Outre le périmètre extérieur, il doit aussi en tracer les frontières intérieures.

Les maires de Laterrière et de La Baie s'opposent à l'intégration de leur municipalité dans la nouvelle ville. Afin d'affirmer cette position, ils pratiquent la politique de la chaise vide en boycottant le comité de conciliation. En cela, ils s'excluent volontairement du processus de fusion. Pour Réjean Simard, il s'agit d'une « façon de combattre. Le gouvernement ne peut rien contre le vide »²⁰⁸, participer au processus signifie la capitulation : « me présenter à la table, c'est abdiquer. D'aller signer la capitulation les mains dans le dos comme un prisonnier, jamais je ne le ferai »²⁰⁹. Parallèlement, le maire de La Baie reprend le projet d'une MRC regroupant sa ville et les douze municipalités rurales du Saguenay.

²⁰⁵ Est évoqué ici l'absence des maires de La Baie, Réjean Simard, et de Laterrière, Jean-Marie Beaulieu, sur laquelle on revient plus loin.

²⁰⁶ Entretien avec un membre du comité de conciliation, membre du comité de transition, le 4 septembre 2001.

²⁰⁷ Boivin, N., « Fusion au Saguenay, Louise Harel rend public son décret », *Le Quotidien*, 8 mars 2001. Par exemple aucune déclaration n'est faite quant à l'absence des maires de Laterrière et de La Baie aux réunions du comité.

²⁰⁸ Déclaration de Réjean Simard, maire de La Baie, cité dans Labrie, I., « La fusion ressemble plus à une conquête dit Réjean Simard », *Le Quotidien*, 2 mars 2001.

²⁰⁹ Déclaration de Réjean Simard, maire de La Baie, cité dans Tremblay, L., « Réjean Simard écrit à Bernard Landry concernant la fusion », *Le Quotidien*, 5 mars 2001.

Le maire de Laterrière refuse, pour les mêmes raisons, de se joindre à la table de conciliation :

*Nous ne serons certainement pas là. Le mandat de ce comité est de faire l'élaboration du fonctionnement de la nouvelle ville, dont nous ne voulons pas faire partie. Dans ce contexte, qu'est-ce que nous pourrions aller négocier ?*²¹⁰

Cette absence ne permet pas au comité de remplir le mandat initial. Aucune requête commune ne pourra être signée. Sans l'accord de ces deux municipalités, le comité de conciliation doit se contenter de produire un état de la situation à la Ministre Louise Harel.

Ces maires ont le soutien de leur conseil municipal, de leur administration, ainsi que de leurs citoyens. A Laterrière, Jean-Marie Beaulieu réunit un comité d'analyse afin d'élaborer une alternative acceptable pour la municipalité²¹¹. Cette initiative permet de s'assurer et d'élargir le soutien à la contestation. Le comité organise plusieurs rencontres publiques et est relayé par le journal municipal. L'unanimité se fait également derrière Réjean Simard à La Baie. Rares sont ceux qui prennent la parole pour inciter le maire à intégrer le processus de conciliation²¹².

Parallèlement à la politique de la chaise vide, ces deux maires initient une contestation juridique du décret 150-2001. La marge de manœuvre est étroite et la jurisprudence a jusqu'à présent donné l'avantage au gouvernement provincial par rapport aux municipalités²¹³. La stratégie adoptée est de mettre en cause la conformité du décret avec l'article 125-1 de la loi sur

²¹⁰ Déclaration de Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière au sujet de la première réunion du comité de conciliation du 13 mars 2001. Cité dans Labrie, I., « Comité de consultation sur la fusion. Les élus de Laterrière bouderont la rencontre », *Le Progrès-dimanche*, 11 mars 2001.

²¹¹ Ce comité d'analyse est constitué du maire et de trois conseillers municipaux, Roger Gobeil, Patricia Hudon et Johnny Simard, et d'une douzaine de citoyens. Labrie, I., « Laterrière forme un comité d'analyse », *Le Quotidien*, 6 mars 2001. Plus de trois cents personnes participent à une assemblée publique sur la fusion le 25 mars 2001. Tremblay, L., « Fusion au Saguenay, Laterrière reçoit l'appui des citoyens », *Le Quotidien*, 26 mars 2001.

²¹² C'est pourtant le cas du représentant d'Avenir Saguenay, Marc-André Gagnon. Il interpelle le conseil municipal, souhaitant que ce dernier soit représenté auprès des conciliateurs. Tremblay, L., « Selon Marc-André Gagnon, le conseil doit assumer ses responsabilités », *Le Quotidien*, 5 mars 2001.

²¹³ La contestation entreprise par les maires de Laterrière et de La Baie se distingue des démarches juridiques des villes de la banlieue de Montréal, sur les références légales comme sur l'argumentaire. Dans la situation montréalaise :

La contestation repose principalement sur l'idée que les municipalités à statut d'exception selon l'article 29-1 de la Charte de la langue française (autrement dit bilingues) sont une institution fondamentale de la communauté anglophone et, à ce titre, leur existence serait protégée par la constitution canadienne. D'autres arguments tendent à montrer que les municipalités locales ont une assise constitutionnelle et que leur regroupement ne peut être que volontaire. Collin, J.-P., « Le regroupement municipal en marche : Méga-Montréal et Méga-Longueuil », in Côté, R., *L'annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides-Le Devoir, p. 261.

Ainsi, Ann Myles mairesse de Baie D'Urfé, sur l'île de Montréal, considère que sa municipalité constitue une communauté anglophone distincte qui doit être protégée. Elle est rapidement suivie par le maire de Westmount, Peter Trent. D'autres arguments juridiques sont encore évoqués, tel que le fait que les membres des comités de transition, nommés par le gouvernement, n'aient pas le droit de préparer des budgets municipaux.

l'organisation territoriale municipale. Les avocats des municipalités²¹⁴ travaillent à gommer les nuances de cet article pour ne retenir que le principe indiquant que le regroupement doit « favoriser l'équité fiscale et fournir aux citoyens des services à un coût moindre ou de meilleurs services à un coût égal ». Or, les situations financières et fiscales des deux municipalités laissent penser qu'aucune branche de cette alternative ne pourra être atteinte. La contestation juridique se fonde également sur l'article 125-5, qui prévoit que le ministère commande une étude à la commission municipale, portant sur « les avantages et les inconvénients d'un tel regroupement ». Ce qui n'a pas été fait au Saguenay. Les municipalités cherchent ainsi à s'exclure du regroupement jusqu'à ce que la preuve soit faite que leurs citoyens en seraient avantagés. Après plusieurs reports, leur cause passe en Cour supérieure du Québec le 26 mai 2001.

Outre les cas de Laterrière et de La Baie, la problématique territoriale concerne la municipalité de Larouche. Le comité de conciliation rencontre à deux reprises le maire de Larouche. Réjean Lévesque raconte :

Je me suis présenté avec un de mes conseillers municipaux, face à ce groupe de conciliateurs. Et là, on fait notre lecture, notre intervention avec nos arguments. Et devant moi, je me retrouve avec un conseil municipal. Mais là je ne le vois pas. Je n'avais pas les arguments pour les convaincre. Eux arrivent avec des arguments. Ces arguments là, je les écoute et je tombe des nues. Je ne suis pas dans la même situation que devant le juge Bergeron, qui lui était dans une situation d'écoute. Et eux, ils étaient en situation dynamique. Et ils étaient en situation, où ils avaient une idée de formée, et ils étaient en train de construire leur ville. Et j'en faisais partie.²¹⁵

Les élus de Larouche retournent étoffer leur dossier, pendant que le conseil de conciliation fait appel à Marc-Urbain Proulx pour diagnostiquer la place de cette municipalité au sein de l'agglomération²¹⁶. L'analyse territoriale met en lumière l'autonomie municipale de Larouche en termes de services publics municipaux, ainsi que sa place centrale dans l'organisation régionale. Ces constats conduisent Marc-Urbain Proulx à prôner le renforcement de cette municipalité dans son caractère rural, satellite du principal pôle urbain. Un second rapport présenté par Majella

²¹⁴ L'avocate de La Baie est Françoise Gauthier, ancienne mairesse de Laterrière à qui Jean-Marie Beaulieu a succédé. Son époux, Claude Roy agit en tant qu'avocat de Laterrière. Le couple fait partie des proches du maire de Laterrière, dont Claude Roy a été le président du comité de soutien. Enfin, Françoise Gauthier est élue député du comté de Jonquière en novembre 2001, sous l'étiquette du Parti libéral du Québec, dans le cadre d'élections partielles. Elle a occupé le poste de ministre de l'agriculture d'avril 2003 à février 2005.

²¹⁵ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001. Le détail et l'analyse des démarches et des argumentaires développés par Réjean Lévesque sont développés dans la seconde partie.

²¹⁶ Proulx, M.-U., *La municipalité de Larouche dans le renforcement de l'agglomération urbaine du Saguenay*, Avis rendu au Comité de conciliation Agglomération Saguenay, 2001, 15 p.

Gauthier, responsable de l'Atlas électronique des régions du Québec à l'UQAC, prône au contraire l'intégration de Larouche dans la nouvelle ville²¹⁷.

Le comité de conciliation ne se borne pas à fixer le périmètre de la nouvelle ville, il envisage les principales lignes de fonctionnement de ce dernier. En l'occurrence il préconise dans son rapport la création de trois arrondissements centrés sur chacune des trois villes de l'agglomération et regroupant les communautés rurales adjacentes. Afin de s'inscrire dans la continuité, les districts électoraux respectent les anciennes municipalités. Le tableau 9 résume cette répartition.

Tableau 9 : Désignation et représentation des districts électoraux de Ville de Saguenay

	Districts électoraux
Arrondissement de Chicoutimi	
Chicoutimi	6
Laterrière	1
Canton-Tremblay	1
Arrondissement de Jonquière	
Jonquière	6
Shipshaw	1
Lac-Kenogami	1
Arrondissement de La Baie	
La Baie	3
Total	19

Source : Comité de conciliation, *Rapport de situation*, op.cit. p. 14.

Cette répartition est le fruit d'un travail politique, où chaque maire cherche à s'assurer une représentation explicite au sein de la nouvelle ville. L'enjeu est particulièrement important pour les municipalités qui réussissent à s'assurer d'un conseiller municipal spécifique²¹⁸. Le comité de conciliation s'inspire publiquement du travail réalisé par son homologue de Lévis. Ainsi, la répartition des pouvoirs et la philosophie des arrondissements correspondent à ce modèle plutôt qu'à celui développé à Québec ou à Montréal.

*La responsabilité générale du conseil d'arrondissement est de s'assurer que les services offerts par la ville sont dispensés correctement sur son territoire et que les citoyens ont accès à une information complète sur les services offerts par la ville et l'arrondissement.*²¹⁹

²¹⁷ Gauthier, M., *L'intégration de la municipalité de Larouche à la future Ville Saguenay*, Projet Atlas électronique du Saguenay-Lac-Sain-Jean, 2001. Outre ces deux avis, le comité des maires s'est exprimé sur le dossier, ainsi que le Comité pour un environnement sain à Larouche et une délégation du groupe Avenir Saguenay. Comité de conciliation, *Rapport de situation*, Québec, Ministère des Affaires municipales, 2001, p. 55.

²¹⁸ Le jeu de négociations dont découle cette répartition sera présenté plus précisément dans le chapitre 4.

²¹⁹ Comité de conciliation, *Rapport de situation*, op. cit, p. 22.

Dans ce cadre, les arrondissements sont essentiellement chargés des services de proximité en termes d'urbanisme, de loisirs, de voirie locale, d'application des normes d'hygiène du milieu, d'enlèvement des matières résiduelles et de sécurité incendie.

La création de Ville de Saguenay pose de nouveau la question de l'organisation des structures de développement et de promotion économique. Dans ce cadre, le comité de conciliation doit déterminer quel palier est le mieux à même de fournir les services pertinents²²⁰. La solution élaborée met l'emphasis sur la nature même des services rendus par le CLD. Celui-ci est confiné dans l'offre des services de première ligne. En ce sens, il conserve sa structure tripolaire, jugé adéquate pour remplir sa mission. Par ailleurs, la ville est encouragée à se doter d'une autre structure axée sur la promotion économique.

Le travail du comité de conciliation permet au gouvernement de statuer définitivement sur le devenir municipal du Saguenay. Suite au dépôt du rapport, le 23 avril, Louise Harel signe un décret instituant la nouvelle ville le 15 juin 2001²²¹. Le comité de conciliation ayant fixé au 1^{er} janvier 2002 l'officialisation de la Ville, la dynamique de création institutionnelle prend un nouvel élan. Outre la préparation politique des élections prévues pour le 25 novembre, le travail de construction administrative est désormais à l'ordre du jour. Malgré tout les maires de La Baie et de Laterrière persistent dans leur contestation juridique de la fusion.

La formule de la conciliation permet aux maires de saisir leur place dans le processus institutionnel, en participant, durant cette phase intermédiaire, à la définition de la nouvelle entité municipale. Le comité des maires n'a pourtant qu'un rôle consultatif auprès des membres du comité de conciliation. Les deux légitimités, politique locale et administrative gouvernementale, trouvent ici une forme d'entraide pour mener à bien la réorganisation municipale.

*Même si on a eu des sources autres que les maires en tant que tels, tout s'est discuté avec eux. Même s'il n'y a pas toujours eu unanimité, mais presque.*²²²

Les trois conciliateurs jouent le rôle d'arbitre aidant les élites politiques locales à produire une structure pertinente à la nouvelle échelle de l'agglomération, c'est-à-dire à se défaire de leurs réflexes localistes.

²²⁰ Cette définition a été au cœur d'une controverse entre différents intérêts locaux, exposée dans la seconde partie.

²²¹ Il s'agit du décret 841-2001 fixant les grandes lignes de l'organisation de la nouvelle ville, notamment son territoire et la présence d'arrondissements, le calendrier de la transition ainsi que les missions du futur comité de transition. Avant de pouvoir émettre ce décret, le gouvernement fait adopter la Loi 29 créant les arrondissements dans les villes fusionnées. Ceci explique les délais entre le rapport du comité de conciliation (23 avril) et le décret lui-même le 28 juin 2001.

²²² Entretien avec un membre du comité de conciliation et de transition, le 4 septembre 2001.

Le passage de la conciliation à la transition se caractérise par une dualisation des rôles. Si le pan administratif reste aux mains du comité gouvernemental et est élaboré à huis-clos, les élus entrent de leur côté en mode électoral.

3.2 *L'ambiguïté d'une dissociation politique et technocratique*

La transition est le théâtre d'une dissociation des démarches politique et technocratique qui entrent dans la préparation de la création de Ville de Saguenay. D'un côté, le processus revêt son aspect le plus technique (élaboration de l'organigramme et du premier budget) relevant des spécialistes de l'administration municipale. Le comité de transition responsable de cette mission est mis en place le 28 juin 2001. De l'autre côté, la compétition électorale s'installe en prévision des élections fondatrices de novembre 2001 dès le mois de mai. L'affirmation de la nouvelle ville, via ce scrutin marginalise les dernières oppositions bairiveraines. Ces deux aspects sont intimement liés et les candidats de la nouvelle ville remettent en cause cette division du travail.

3.2.1 La construction technocratique de Ville de Saguenay

Le gouvernement choisit, dans le cas saguenéen, de pérenniser le comité de conciliation en nommant les mêmes trois personnes au comité de transition, Bernard Angers, Jean-Marc Gagnon et Liz Gagné, tout en leur ajoutant la présence d'un responsable de la communication, Marc Boivin²²³. Il s'agit du plus petit comité de transition en fonction. Il fait face à un calendrier extrêmement serré. Dans ces conditions, Bernard Angers négocie auprès du ministère le prolongement de la transition jusqu'au 18 février 2002. Il bénéficie ainsi de six semaines supplémentaires par rapport aux autres transitions qui prennent fin le 31 décembre 2001²²⁴. Les élections municipales sont également retardées de trois semaines pour avoir lieu le 25 novembre 2001²²⁵. La cohabitation entre le comité de transition et le nouveau conseil de ville s'allonge ainsi, rendant de plus en plus difficile la juxtaposition de deux légitimités.

Le mandat du comité est stipulé à l'article 114 du décret 841-2001 de Ville de Saguenay du 27 juin 2001 :

²²³ Ancien responsable des affaires corporatives et des communications du cégep de Chicoutimi.

²²⁴ Voir la figure 5 du chapitre 1, Chronologie des transitions dans les huit plus grandes métropoles du Québec.

²²⁵ Dans toutes les autres nouvelles villes issues de la réforme Harel, le scrutin municipal a lieu le 4 novembre 2001. La campagne saguenéenne se déroule indépendamment des autres villes et les enjeux électoraux sont purement locaux.

Le comité de transition a pour mission de participer, avec les administrateurs et les employés des municipalités visées par le regroupement et de leurs organismes, à l'établissement des conditions les plus aptes à faciliter pour les citoyens de la ville la transition entre les administrations existantes et la ville.

Ce mandat mène à la constitution de douze comités thématiques. Chacun des membres en préside de un à trois, évitant ainsi la fragmentation de l'information et du processus²²⁶.

Parallèlement à ce dispositif technique, les élus sont de nouveau convoqués. Ils forment le comité consultatif des maires dont l'ordre du jour est fixé par le comité de transition. Cette fois-ci, le maire de Laterrière Jean-Marie Beaulieu siège à cette table, alors que Réjean Simard continue de pratiquer la politique de la chaise vide. Celui-ci légitime ce comportement en l'intégrant dans sa démarche générale. En effet, il poursuit au cours de l'été les recours juridique et politique afin d'exclure La Baie de la future ville. Sa municipalité est toutefois représentée par ses fonctionnaires.

*Les fonctionnaires sont tenus de par la loi d'être là. En plus, les politiciens sont informés. (...) Je suis convoqué à chaque réunion, ils n'ont pas le droit de ne pas me convoquer. Les procès verbaux, les ordres du jour, je reçois tout.*²²⁷

Malgré ce dispositif, la présence des élus est marginalisée par le comité de transition qui tente de s'extraire des considérations politiques. Réjean Bergeron regrette cette mise à l'écart. Le maire de Shipshaw, ancien président du centre local de développement et président du conseil régional de concertation et de développement souhaitait intégrer officiellement le comité de transition afin de faire partager son expertise²²⁸. Pour autant, Bernard Angers décline ce rapprochement et travaille au contraire à s'émanciper des enjeux politiques locaux.

²²⁶ Chacun des comités regroupe au moins deux membres du comité de transition, une personne ressource extérieure ainsi que l'ensemble des directeurs de services municipaux concernés. Par exemple, le sous-comité en matière d'équipement réunit Gilles Gauthier et Marc Boivin du comité, Arthur Tremblay, ancien trésorier de Ville de La Baie en tant que personne ressource, et les sept responsables municipaux des travaux publics. De la même manière, le sous-comité au budget regroupe Bernard Angers et Jean-Marc Gagnon, Roland Gauthier et les six trésoriers municipaux. La composition des douze comités est présentée en annexe. Seuls quelques dossiers généraux de la transition sont présentés ici. Toutefois, le comité de transition doit statuer sur des objets spécifiques au Saguenay que sont le devenir de Hydro Jonquière, une compagnie de production d'électricité municipale ; la séparation de la municipalité de Canton-Tremblay dont seule la partie sud est rattachée à la nouvelle ville et enfin l'arrimage de la ville avec son environnement rural.

²²⁷ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

²²⁸ Entretien avec Réjean Bergeron, maire de Shipshaw, le 4 septembre 2001. Cette participation plus accrue dans le processus de transition est légalement possible puisque Réjean Bergeron a annoncé son retrait de la vie politique municipale dès le 6 août 2001.

L'essentiel du travail se fait avec les fonctionnaires municipaux²²⁹. L'expertise municipale est largement convoquée par les membres du comité. Quatre personnes ressources sont associées au processus. Afin de circonscrire le dossier des ressources humaines, le comité fait appel à Gérard Lehoux, directeur général adjoint aux ressources humaines de Jonquière. L'administration des infrastructures est confiée à Arthur Tremblay, ancien trésorier de La Baie. Enfin, le secrétaire trésorier de Lac-Kenogami, Germain Girard, agit comme responsable du budget de la transition tout en représentant le monde rural²³⁰. Par contre l'élaboration du budget de la nouvelle ville est mise sous la responsabilité de Roland Gauthier, comptable agréé issu du secteur privé.

Le dossier central consiste à élaborer le nouvel organigramme de la ville, intégrant les sept corporations municipales préexistantes ainsi que tous les employés municipaux. Contrairement à la méthode employée dans d'autres villes, les choix organisationnels sont prioritaires par rapport aux négociations des conventions collectives. La loi garantit le maintien de tous les employés après la fusion. Cette contrainte n'empêche pourtant ni les incitations à la retraite, ni les changements d'emplois. Ainsi, comme le souligne le directeur général de Chicoutimi :

*La fusion, pour certains c'est le départ. Parce qu'il faut qu'il y ait du monde qui parte pour que ce soit rentable. Donc, on a élaboré un programme. Un certain nombre de personnes vont devoir quitter. C'est pas une obligation, parce qu'on a une protection, mais il n'en demeure pas moins que c'est une lourde charge de travail pour quelqu'un à qui il reste trois, quatre ou cinq ans avant d'arriver à la retraite, peut être que ça ne vaut pas la peine, quand on fait des offres intéressantes, de faire tout ça. Ça dépend.*²³¹

L'encadrement est particulièrement touché par ces départs volontaires²³². Le comité n'a pas d'autre moyen pour réduire le nombre d'employés déjà estimé à un millier. A la fin du mois d'août, l'image de la future organisation n'est pas encore définie :

*On a travaillé à construire l'organigramme. C'est sûr que c'est une structure d'organisation qui est un peu lourde. Mais comme on s'est dit, on fait un bouquet avec les fleurs qu'on a, et on a beaucoup de fleurs.*²³³

²²⁹ Le décret de Ville Saguenay rend obligatoire la présence des fonctionnaires municipaux au sein du processus de transition (articles 123 et 124). Il assure également la protection des employés municipaux contre toute mesure disciplinaire suite à leur implication dans la transition (124). Ainsi, le maire de Chicoutimi Jean Tremblay se voit refuser le droit d'exclure du processus son directeur général Marcel Demers.

²³⁰ Ce dernier est détaché quatre jours par semaine et continue d'agir comme secrétaire général de Lac-Kénogami une journée par semaine. Entretien avec Germain-Marie Girard, maire de Lac-Kenogami, le 14 août 2001.

²³¹ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001.

²³² Cent quinze employés ont demandé à bénéficier du programme de départ volontaire, dont quatre-vingt-six ont maintenu leur candidature après avoir pris connaissance des indemnités de départ. Finalement, quarante-trois personnes en bénéficient. Comité de transition, *Rapport final du comité de transition de Saguenay*, Québec, ministère des Affaires municipales, 2002, p.40. En termes d'encadrement, les sept municipalités employaient cent soixante cadres, or les besoins de la nouvelle ville sont estimés à cent vingt-cinq.

²³³ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001.

L'appareil administratif est constitué par le comité de transition, laissant peu de marges à la première équipe politique pour agir dans ce champ. Le choix du nouveau directeur général de la ville s'impose comme un enjeu majeur de ce dossier. Un appel à candidature à l'échelle provinciale est effectué dès le début du mois de juillet. Le recrutement est envisagé pour la fin du mois d'août, afin de permettre au nouveau directeur général de participer pleinement à la conception de l'organigramme ainsi qu'à la sélection du personnel cadre. Le candidat retenu est Bertrand Girard. Originaire de la région, il cumule une double carrière de gestionnaire publique et d'élu local²³⁴. Cette nomination est loin de faire l'unanimité. Plusieurs élus se prononcent publiquement contre ce choix. Leurs déclarations révèlent surtout leur marginalisation au sein du comité de transition :

*Le maire de Jonquière, Daniel Giguère, déplore que le choix du directeur général de Ville de Saguenay ait été fait sans consulter les maires des municipalités concernées. Il a l'impression que le comité consultatif des maires a eu un rôle de « figurant ». Invité à commenter la nomination de Bertrand Girard, le maire Giguère a souligné qu'il n'a rien contre l'individu, « mais que ceux qui constituent le comité consultatif et qui aspirent à un poste d'élu par surcroît » auraient pu être mis à contribution. Le choix du directeur général « est de nos affaires », soutient-il. Surtout, dit-il, qu'il y a deux maires sur le comité, qui ont annoncé leurs intentions de briguer la plus haute fonction d'élu. (...) Pour sa part, le maire de Chicoutimi, Jean Tremblay, a été plus réservé. « J'avais recommandé de puiser dans les ressources en place, mais je n'ai aucun pouvoir sur le Comité de transition. D'ailleurs, nous (les maires), n'avons aucune opinion à formuler sur le choix du candidat ».*²³⁵

Cette critique se décline avec l'annonce des autres principaux cadres de la nouvelle ville.

*Alors que nous avons été des joueurs actifs et écoutés lors de la période de conciliation, voilà que nous n'avons plus notre mot à dire. On se contente seulement de nous informer. On ne nous consulte pas.*²³⁶

Le dossier des nominations est perçu par les candidats à la mairie comme un dessaisissement de leurs propres dossiers. Ceci transparaît dans les propos de Daniel Giguère lorsqu'il déclare : « Sur le plan politique, il n'est pas question que je sois à la remorque du comité de transition »²³⁷. Finalement, il s'agit ici d'une concurrence pour la définition même du champ politique. Les élus

²³⁴ Il a déjà été le directeur général de l'hôpital de Jonquière entre 1976 et 1984. Depuis 1986, il exerce la même fonction au centre hospitalier de Saint-Michel à Montréal. Par ailleurs, il a été conseiller municipal (1986-1990) avant d'être maire de Saint-Lambert (1990-1994) dans la région de Montréal. Daniel Gaudreault, directeur général de Jonquière était pressenti pour ce poste. L'éditorialiste du *Quotidien*, proche de Jean Tremblay, Carol Néron regrette à plusieurs reprises que ce candidat « local » soit écarté. Néron, C., « Une fusion municipale qui coûte de plus en plus cher », *Le Quotidien*, 13 septembre 2001, p. 8.

²³⁵ Bouchard, D., « Jean Tremblay plus réservé, Giguère aurait bien aimé être consulté », *Le Quotidien*, 7 septembre 2001, p. 3.

²³⁶ Déclaration de Daniel Giguère citée dans, Delisle, C., « Le maire Daniel Giguère parle de réorganisation aux employés », *Le Quotidien*, 13 octobre 2001, p. 7.

²³⁷ *Ibid.*

réclament le droit de constituer et de nommer l'appareil administratif de la nouvelle ville, qu'ils considèrent alors comme un outil à leur service. Parallèlement, le comité de transition impose sa légitimité gouvernementale, technocratique et a-territoriale afin de bâtir une administration performante. Les conditions juridiques de la transition permettent au comité de mener le jeu, sans pouvoir garantir l'organigramme après la mise en place officielle de la nouvelle ville.

L'autre dossier central concerne la création des arrondissements. Ces derniers sont pensés comme un moyen de maximiser la vie communautaire et sociale tout en offrant un cadre infra-municipal adéquat. Ce dispositif peut également être perçu comme une opportunité de recréer les municipalités existantes. En confiant plus de responsabilités aux arrondissements, il est possible de jouer la continuité municipale. Cette dernière prend tout son sens dans la perspective d'une défusion à court ou moyen terme. Ainsi, Jean-Marie Beaulieu milite pour une gestion très décentralisée de la nouvelle ville. Il rejoint en cela certains candidats défusionnistes de La Baie qui prônent le maintien maximal des compétences dans les arrondissements²³⁸. Le comité de transition doit élaborer une solution intermédiaire, articulant efficacement ces deux paliers de l'organisation municipale, sans contredire l'esprit de la réforme²³⁹. Tout en constituant des lieux de desserte de services, les arrondissements ne sont pas des lieux autonomes d'initiative politique.

À cheval sur les enjeux techniques et politiques, se situe le découpage des districts électoraux. Ces derniers font l'objet d'une nouvelle cartographie au début du mois d'août. Les petites municipalités sont conservées intégralement comme district, au moins pour le premier mandat. Chicoutimi, Jonquière et La Baie sont divisées afin de réduire à dix-neuf le nombre de districts. Les conseils municipaux des deux grandes villes demandent des modifications, qui sont partiellement acceptées par le comité de transition. Cet enjeu politico-territorial lève le voile sur les desseins politiques des conseillers municipaux de Chicoutimi bien avant le début de la campagne électorale. Ainsi, Marina Larouche et Jacques Bouchard, deux proches de Jean

²³⁸ Ainsi Jean-Eude Simard, conseiller municipal de La Baie depuis 1992, est candidat, en novembre 2001, dans le district 19 de la nouvelle ville, avec un discours anti-fusion. Cette stratégie est rendue possible par les prises de position du Parti libéral du Québec, dont les leaders déclarent au mois d'octobre 2001, qu'en cas de victoire aux élections provinciales de 2003, ils permettraient des « défusions » volontaires.

²³⁹ Ceci conduit le comité de transition à doter les arrondissements de six champs d'intervention : l'urbanisme ; la prévention en matière d'incendie ; l'enlèvement des matières résiduelles ; le développement économique local communautaire, social et culturel ; la culture, les loisirs et les parcs d'arrondissement ; la voirie locale. Les arrondissements, tels que définis par le comité de transition doivent être maintenus pendant deux ans, avant d'être évalués. Comité de transition, *Rapport final du comité de transition de Saguenay, op. cit.*, p. 57 et suivantes.

Tremblay souhaitent rester en politique, et devront pour le faire s'affronter dans le district onze²⁴⁰.

Le comité de transition a cherché à faire connaître sa démarche. Plusieurs dizaines de communiqués de presse, et surtout la mise place du site Internet, ainsi que d'une ligne téléphonique, lui ont permis de communiquer sur l'avancement des travaux. Le comité a également publié deux journaux sur l'état d'avancement de la transition, réalisé quatre émissions pour la télévision communautaire et diffusé plusieurs messages publicitaires sur deux chaînes régionales. Bernard Angers a personnellement accordé une entrevue avec un hebdomadaire national, l'*Actualité*, et donné une conférence devant la chambre régionale de commerce du Saguenay. La couverture médiatique du processus de transition est largement assurée par les organes de presse régionaux. De plus, le comité a mis en place des outils destinés aux personnels municipaux. A leur intention, un journal « Unicité » a été publié quatre fois, et six rencontres d'information ont été organisées.

Le travail du comité de transition est réalisé par ses membres sous le signe de l'efficacité technocratique. Cette présentation n'enlève pas pour autant la nature politique des choix réalisés et l'ambiguïté qui en découle. Si la légitimité du comité était reconnue par les élus, l'élection du nouveau conseil municipal provoque une situation inédite. La mise en politique de la nouvelle ville empiète sur son processus de transition.

3.2.2 La mise en politique de la nouvelle ville

La campagne électorale débute officiellement le 12 octobre 2001. Néanmoins, depuis le printemps la presse régionale relaye les différentes prises de positions. Le mois de septembre est largement consacré à l'affichage officiel des candidatures pour chacun des dix-neuf districts électoraux. Parallèlement, Jean Tremblay et Daniel Giguère s'affrontent pour la mairie²⁴¹. La

²⁴⁰ Bouchard, D., « Découpage électoral. Jean Tremblay a proposé un autre scénario », *Le Quotidien*, 9 août 2001, p.6.

²⁴¹ D'autres candidats se présentent temporairement à ce poste. L'un des plus sérieux est Henri Girard, ancien maire de Chicoutimi. Christian Joncas, président du Rassemblement des citoyens de Chicoutimi, annonce officiellement sa candidature le 2 septembre après avoir pensé briguer un poste de conseiller municipal. Jean-Pierre Blackburn, ancien député fédéral conservateur de Jonquière, et ex-candidat à la mairie de Jonquière, se présente également. Tous partagent une expérience vécue de la politique et de la pratique municipale. Au début de septembre, Marc Petterson, travailleur indépendant et seul néophyte de la scène municipale du Saguenay, porte sa candidature. Tous ces candidats finissent par se retirer de la course au cours du mois de septembre et au début d'octobre. Pour Christian Joncas, dernier en lice, un sondage lui accordant 0,9% des intentions le conduit à se retirer de la compétition électorale. Seuls Jean Tremblay et Daniel Giguère s'affrontent finalement le 25 novembre.

campagne se dédouble, dissociant strictement l'enjeu de l'élection des conseillers municipaux, et celui de l'élection du maire. Les premiers sont appelés à inventer un nouveau rôle sur une échelle territoriale intermédiaire, alors que les seconds doivent rassembler politiquement une communauté composite derrière leur nom.

Dix-neuf conseillers municipaux

Chacune des deux anciennes villes jumelles est dotée de six conseillers municipaux. Cette répartition permet d'équilibrer la redistribution du pouvoir entre Chicoutimi et Jonquière. Cinq femmes et cinquante et un hommes participent à la compétition électorale dans ces districts. On retrouve parmi eux nombres d'anciens élus, mais également des candidats qui souhaitent intégrer pour la première fois l'univers municipal. Le tableau 10 résume les candidatures. Les conseillers élus le 25 novembre sont en gras.

Tableau 10 : Présentation des candidats et des élus des 19 districts électoraux

1	Réal Godin , ancien conseiller municipal pendant quatre ans, ancien maire de Lac-Kénogami pendant deux mandats, battu en 2000 par Germain-Marie Girard. Enseignant à la polyvalente Arvida de la commission scolaire de Jonquière depuis vingt-neuf ans. Marié et père de deux enfants. Patricia Tremblay, ex-candidate à la mairie de Lac-Kénogami en novembre 2000, battue par deux voix. Retraitée de la commission scolaire de La Jonquière. Mère de quatre enfants Serge Désvergne. Conseiller municipal depuis 1992, facteur rural depuis vingt-neuf ans. Germain-Marie Girard, maire de Lac-Kénogami depuis l'an 2000. Professionnel chez Alcan pendant quinze ans. Chargé de recherche pour l'implantation d'entreprises pour le ministère de l'Industrie et du Commerce et membre pendant trois ans d'un comité conseil de l'Association canadienne d'hygiène sur un projet santé au travail en Inde. Marié, père de cinq enfants. (Favorable au candidat Jean Tremblay)
2	Réjean Laforêt , conseiller municipal de Jonquière depuis six ans. Bobineur de moteurs électriques chez Alcan. Gilles Potvin, retraité depuis quatre ans de l'administration scolaire. Commissaire d'école depuis 1998.
3	Sylvie Gaudreault , conseillère municipale de Jonquière depuis 1990. Présidente des commissions municipales des arts et de la culture, des loisirs et de l'environnement. Assureur en invalidité chez Cantin et Gagnon. Jean-Guy Boily, professeur en techniques d'éducation spécialisée au cégep de Jonquière à la retraite. Président du comité de survie de l'hôpital de Jonquière, membre du comité de recrutement des médecins. Ancien commissaire d'école. (Favorable au candidat Daniel Giguère). Jean Villeneuve, ancien employé au service des loisirs de la ville de Jonquière devenu opérateur à la résidence funéraire du Saguenay. Collaborateur pour l'implantation de la maison "Rock St-Gelais" et membre fondateur de la session musicale Intermezzo
4	George Bouchard . Conseiller municipal de Jonquière depuis 1999, président de la commission du personnel et de la protection publique. Enseignant de carrière, propriétaire de la serre le "Jardin du Coteau". Président de la Chambre de commerce et vice-président des Fêtes du 150 ^e anniversaire de Jonquière. Il est président du conseil d'administration du collège de Jonquière. (Favorable au candidat Daniel Giguère). Jean-Joseph Gauthier. Conseiller municipal de Jonquière entre 1959 et 1969. Retraité d'Alcan. Fondateur de sa propre entreprise d'isolation à Jonquière et de la coopérative Pré-Vert. Soixante-et-onze ans. Réjean Hudon. Candidat battu en 1999 à Jonquière. Travailleur indépendant, courtier en transport. Lamontagne Gilles. Chef d'équipe à l'usine FjordCell.
5	Bernard Noël , conseiller municipal depuis 1999. Responsable du service de l'entretien sanitaire et des installations matérielles à la résidence Georges-Hébert d'Arvida. Membre du Conseil d'administration de l'Hôpital de Jonquière. (Favorable au candidat Daniel Giguère). Gagnon Raymond. Conseiller municipal à Jonquière de 1983 à 1991. Retraité d'Alcan comme employé cadre, Claude Gauthier. Candidat battu par Bernard Noël en 1999. Travailleur indépendant en publicité/marketing. (Favorable au candidat Jean Tremblay)

6	<p>Gaston Laforêt, conseiller municipal à Jonquière depuis 1990. Aide pédagogique du cégep de Chicoutimi, retraité.</p> <p>Douglas Archibald. Employé du groupe Fernand Gilbert à La Baie. Ancien propriétaire de commerces. Ancien président de l'Association des marchands et ancien président du club de golf.</p> <p>Clément Vaillancourt. Candidat battu par Huguette T. Poirier. Conseiller en finances personnelles. Bénévole pour l'Opération Nez Rouge et pour le Fonds du Centre hospitalier de Jonquière. (Favorable au candidat Jean Tremblay).</p> <p>Raoul Simard. Audiologiste au Centre hospitalier de Jonquière. Président du comité de survie de l'école Notre-Dame-de-la-Présentation, dans le quartier St-Jean-Eudes.</p>
7	<p>Claude Tremblay. Conseiller municipal à Jonquière depuis 1991. Président de la commission d'urbanisme. Papetier en préretraite chez d'Abitibi-Consolidated.</p> <p>Robert Lavoie. Conseiller municipal à Jonquière depuis 1991. Président de la commission des finances. Retraité du monde de l'enseignement et des affaires.</p>
8	<p>Fabien Hovington. Directeur adjoint de Saguenay Marine à Jonquière. Bénévole des compétitions du club de voile du Saguenay, directeur des opérations du relais des sports la Florida, responsable de la promotion pour divers événements, responsable de la formation de groupes de sécurité nautique. Implication dans la marina et le club Richelieu.</p> <p>François Drolet. Conseiller municipal de Shipshaw depuis 1997. Directeur du développement hypothécaire à la Banque Nationale.</p>
9	<p>Jean-Yves Provencher. Employé de la Caisse populaire Desjardins tout juste retraité. Bénévole pour de nombreux organismes et événements. Marié et père de trois enfants. (Favorable au candidat Jean Tremblay).</p> <p>Noël Tremblay, maire de Canton Tremblay depuis dix-sept ans. Préfet de la MRC du Fjord-du-Saguenay. Candidat du Bloc québécois battu aux élections de 2000. Président pendant deux ans du conseil d'administration unifié des hôpitaux de Jonquière et Chicoutimi. Trente ans de carrière dans le milieu de l'enseignement. Père de trois enfants.</p>
10	<p>Carl Savard, conseiller municipal à Chicoutimi depuis 1993. Directeur à la Coopérative funéraire de Chicoutimi. Membre des Chevaliers de Colomb. Quarante ans.</p> <p>Georges « Pitou » Tremblay, conseiller municipal à Canton-Tremblay. Contracteur retraité. Soixante et onze ans. Deux enfants.</p> <p>Gilbert Fortier, ancien animateur radiophonique, entrepreneur en communication. Cinquante ans. (Favorable au candidat Jean Tremblay).</p> <p>André Dufour, enseignant. Bénévole dans des organismes de loisirs.</p>
11	<p>Marina Larouche. Conseillère municipale à Chicoutimi depuis 1985. Porte parole du groupe « accès bleuets », pour la mise en quatre voies de la route du parc des laurentides. Ex-candidate libérale. Impliquée dans de nombreux organismes communautaires. (Favorable au candidat Jean Tremblay).</p> <p>Jacques Bouchard, conseiller municipal de Chicoutimi depuis 1995.</p> <p>Damien Girard. Avec une formation en administration, il a travaillé cinq ans dans la fonction publique. Ancien membre de la fabrique Christ-Roi. Trente-cinq ans.</p>
12	<p>Marcel Jean. Conseiller municipal à Chicoutimi depuis 1985. Directeur commercial et homme d'affaire. Membre des Chevaliers de Colomb depuis 1989.</p> <p>Michel Girard, Agent immobilier affilié pour Royal LePage. Commissaire à la Commission scolaire des Rives-du-Saguenay</p>
13	<p>Jacques Cleary, conseiller municipal de Chicoutimi depuis 1993. Gérant des ventes de la succursale de Jonquière de l'entreprise Potvin & Bouchard inc. Membre des Chevaliers de Colomb depuis 1989.</p> <p>Alain Claveau. Animateur et responsable de la vie étudiante à la commission scolaire des Rives-du-Saguenay. Membre du conseil d'administration du Regroupement loisirs et sports et de l'Association régionale du sport étudiant.</p> <p>Jean Dany. Travailleur social au CLSC du Grand Chicoutimi. Trente-deux ans. Trois enfants.</p>
14	<p>Joan Simard. Directrice générale du centre multi services pour les familles et la communauté de la base de Bagotville. Secrétaire du regroupement des organismes communautaires de La Baie et du Bas Saguenay. Vice-présidente du centre local de développement. Dirigeante de la caisse d'économies des employés du ministère de la défense nationale. Trois enfants. (Favorable au candidat Jean Tremblay).</p> <p>Robert Bouchard. Fonctionnaire de Chicoutimi à la retraite. Ancien président de Carnaval Souvenir. Cinquante-huit ans, père de quatre enfants.</p> <p>Florian Pilote. Conseiller municipal de Chicoutimi. Soixante-neuf ans.</p> <p>Dany Tremblay. Directeur marketing pour une chaîne de dépanneurs. Engagé au sein de plusieurs organismes, dont la Chambre de commerce de Chicoutimi et le Comité Jeunesse municipal. Vingt-quatre ans.</p>

15	Jacques Fortin. Conseiller municipal de Chicoutimi depuis 1993 et président de la commission des finances. président de la Coopérative de maintien à domicile de Chicoutimi et de l'Association sportive et culturelle de Chicoutimi (Réservatech). Jean-Sébastien Labrecque. Agent de projet en environnement. Vingt-huit ans.
16	Jean-Marie Beaulieu. Maire de Laterrière.
17	Serge Simard. Directeur en pré-retraite de la caisse populaire Desjardins de Chicoutimi. Présidence du Comité des citoyens pour la reconstruction et des postes administratifs à la Société de développement économique de La Baie et au Conseil régional de concertation et de développement. Marié, père de trois enfants Martin Harvey. Conseiller municipal de La Baie, anti-fusionniste.
18	Marc-André Gagnon. Retraité de l'enseignement secondaire. Associé de 1982 à 1993 au Syndicat de l'enseignement du Saguenay (CEQ), et vice-président au conseil exécutif de la CEQ de 1993 à 2000. George Lafond. Conseiller municipal 1980. Membre du comité d'urbanisme, du comité des travaux publics ainsi que de la MRC. Germain Gaudreault. Opérateur de camion. Ex-producteur agricole. Cinquante et un ans. (Fusionniste) Hélène Jenkins. Propriétaire de Jenkins Communication, une entreprise qui offre des cours d'anglais, elle a oeuvré au sein de différents organismes communautaires au fil des années. Mère de deux enfants, elle a participé à la naissance de La Bambinerie du Fjord. (Antifusionniste).
19	Jean-Eude Simard. Conseiller municipal de La Baie depuis 1992. Enseignant depuis trente-deux ans. Cinquante-cinq ans. (Antifusionniste). Denis Pinault. Organisateur communautaire CLSC Cléophas-Claveau depuis 1992. Quarante-trois ans. Yvan Tremblay. Ancien entrepreneur en construction et actuel exploitant forestier. Soixante-neuf ans.

Source : ce tableau a été réalisé à partir de la revue de presse réalisée entre juin et décembre 2001.

La campagne réalisée par ces candidats est peu suivie dans la presse écrite du Saguenay. En dehors des trois districts électoraux de La Baie, les candidats ne se positionnent pas sur le principe de la fusion. Quelques déclarations témoignent de leurs efforts pour concilier les trois échelons territoriaux sur lesquels ils doivent se positionner. Ainsi, le candidat du district 18, George Lafond, ancien conseiller municipal, valorise à la fois son expérience au sein de l'ancienne MRC pour légitimer sa capacité à travailler à une échelle supralocale. En même temps, il affiche sa volonté de protéger les intérêts de La Baie au sein même de la nouvelle ville.

Il fait valoir que les fonctions qu'il a tenues par le passé, à titre de membre du comité d'urbanisme et du comité des travaux publics de même que les divers rôles joués au sein de la Municipalité régionale de comté le placent en bonne position d'agir dans un contexte de structuration d'une agglomération de plus de cent cinquante mille habitants. (...) Il assure de plus qu'il veillera aux intérêts de l'ensemble des antifusionnistes et ce à l'intérieur même de « Ville de Saguenay ». (...) « Il importe que La Baie puisse défendre farouchement les initiatives qu'elle a su mettre de l'avant au cours des derniers vingt-cinq ans. Des organismes paramunicipaux comme le Musée du fjord, la Bibliothèque municipale, la Fabuleuse histoire d'un Royaume, le Centre plein air Bec-Scie, et des projets comme la réfection des berges du secteur de Bagotville et celui du Parc de la Nordicité doivent demeurer sous la coupe de La Baie », résume-t-il. Le candidat Lafond signale de plus qu'il fera aussi tout ce qui doit être fait pour que le district et l'arrondissement de La Baie reçoivent pour son développement le maximum d'aide financière gouvernementale et que le fardeau fiscal ne devienne pas plus lourd qu'il est déjà pour l'ensemble des contribuables.²⁴²

²⁴² Bernier, Y., « Le 1er novembre Lafond se présente aux élections », *Le Quotidien*, 13 septembre 2001, p. 14.

Cette multi-inscription territoriale reste marginale, les candidats se contentant, dans la presse, d'évoquer leur district. Comme l'illustre le tableau précédent, peu d'entre eux se positionnent en faveur de l'un ou l'autre des candidats à la mairie. Pourtant, le futur conseil municipal comporte un comité exécutif, dont les quatre membres doivent être choisis par le maire. Le comité exécutif, en plus de gérer les affaires courantes, détient un rôle d'initiative important au sein du fonctionnement du conseil²⁴³.

Un seul maire

Dès le dépôt du rapport du mandataire Pierre Bergeron et l'annonce d'une fusion au Saguenay, les maires de Jonquière Daniel Giguère et de Chicoutimi Jean Tremblay s'identifient comme des candidats potentiels. Après plusieurs mois en mode de « pré-campagne électorale », octobre et novembre sont l'occasion pour les deux maires de s'affronter à plusieurs reprises²⁴⁴. De manière schématique, trois thématiques ressortent de la revue de presse effectuée sur cette campagne d'abord officieuse, puis officielle.

Les deux hommes se présentent comme des candidats sortants, mettant en scène le bilan de leur gestion municipale respective. Ce profil commun les conduit à mobiliser la continuité municipale. Chacun valorise la qualité de son mandat municipal, dans une double instrumentalisation. Le bilan sert à la fois à bonifier le travail et les biens acquis de l'ancienne municipalité/nouvel arrondissement. Il permet également de capitaliser sur un succès de gestion municipale pour l'ensemble de la nouvelle communauté. En août 2001, Daniel Giguère communique sur le fait que sa ville a enfin obtenu le statut de ville centre, en vertu duquel elle bénéficie d'une dotation de 1 200 000 dollars. Cette manne restera dans l'arrondissement de Jonquière après la fusion.

²⁴³ Ses responsabilités de préparation et de soumission au conseil concernent les domaines suivants : les projets de règlements, le budget annuel, les demandes pour l'affectation du produit des emprunts ou pour tout autre crédit, les demandes pour virements de fonds ou de crédits déjà votés, les rapport recommandant l'octroi de franchises et de privilèges, les rapports concernant l'échange ou la location par emphytéose d'un immeuble appartenant à la municipalité, un rapport sur toute autre question que lui soumet le conseil et un plan de classification des fonctions et des traitements qui s'y rattachent.

²⁴⁴ L'intensité de cette pré-campagne a été atténuée par deux événements. D'une part les attentats du 11 septembre 2001 ont sans conteste dominé l'actualité internationale mais aussi locale. D'autre part, les élections partielles du comté de Jonquière ont eu lieu le 2 octobre. Françoise Gauthier, candidate du Parti libéral du Québec a remporté l'ancienne circonscription de Lucien Bouchard, Premier Ministre démissionnaire. Cette intrusion du Parti libéral est interprétée par les antifusionnistes comme un signe du mécontentement populaire vis-à-vis du gouvernement péquiste.

Cette configuration originale où les deux prétendants sont sortants, provoque l'élaboration d'un argumentaire spécifique relevant souvent de l'effet miroir²⁴⁵. Chaque maire discute et critique le bilan de l'autre. Par exemple, Daniel Giguère déclare :

*Il (Jean Tremblay) peut bien se dire satisfait de la valeur des permis émis à Chicoutimi en 2001 par rapport à 2000 parce que la performance a alors été très peu reluisante. Même avec une hausse, Chicoutimi n'arrive pas à la cheville de Jonquière.*²⁴⁶

Leurs déclarations portent un jugement à l'endroit de la gestion menée dans une autre ville. L'exercice est original, puisqu'il s'agit pour chacun des deux candidats de critiquer le mandat de l'autre sans dévaloriser la municipalité en tant que telle.

Le second axe de la campagne regroupe les positions des deux candidats vis-à-vis de la création de Ville de Saguenay. Chacun d'eux a adopté des stratégies différentes. Si Jean Tremblay a prôné dès 1999 la création d'une seule et même grande ville, Daniel Giguère a cherché à plusieurs occasions des alliances afin de proposer une solution alternative. Cette opposition revient à plusieurs reprises, comme une ligne structurante de leur opposition. Ainsi, Jean Tremblay déclare :

*D'abord, il était favorable à la Cité du Fjord, ensuite à une communauté urbaine. Puis, il a dit non. Il voulait alors continuer avec le Groupe des 7 (le G7). Il a encore dit non pour choisir le G5. Finalement, il a proposé de faire trois villes: Jonquière, Chicoutimi et La Baie. Où tu vas avec ça?", a-t-il ironisé, ajoutant qu'avec lui, tout le monde sait où il s'en va.*²⁴⁷

Ce à quoi, Daniel Giguère répond :

*Jean Tremblay, a-t-il lancé sur un ton ironique, a dit que j'ai changé d'idées plusieurs fois et que je ne sais pas ce que je voulais. Lui, il ne peut pas changer d'idée, il y a juste la sienne qui est bonne, il n'écoute personne.*²⁴⁸

Le principe de la fusion permet de décliner une rhétorique basée sur l'idée de constance/inconstance pour Jean Tremblay, alors que Daniel Giguère tente de la retourner pour développer l'opposition entre collectif/isolément.

²⁴⁵ Dans les situations traditionnelles, le candidat sortant dispose du contrôle de l'information, de la maîtrise de l'agenda décisionnel ou encore de la connaissance des dossiers qui laissent peu d'emprise à un adversaire extérieur. Ces ressources lui permettent d'imposer les enjeux de l'élection à ses prétendants. Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle, op. cit.* Ce n'est pas le cas ici, puisque chacun des candidats dispose effectivement de telles ressources.

²⁴⁶ Déclaration de Daniel Giguère, cité dans Bouchard, D., « Ville-centre Jonquière reçoit 1,2 million \$ », *Le Quotidien*, 1er août 2001, p. 14

²⁴⁷ Déclaration de Jean Tremblay, cité dans Delisle, C., « Elections 2001. Premier débat des candidats à la mairie. Jean Tremblay se moque et Daniel Giguère riposte », *Le Quotidien*, 18 octobre 2001, p. 6.

²⁴⁸ Déclaration de Daniel Giguère, cité dans Bouchard, D., « Lancement de campagne. Daniel Giguère bombarde la même cible : Jean Tremblay », *Le Quotidien*, le 19 octobre 2001, p. 6.

En lien avec le principe de la fusion, la problématique de La Baie est largement évoquée lors de cette campagne. Réjean Simard refuse toujours de siéger au comité de transition et de s'impliquer dans la campagne électorale. Les électeurs de l'arrondissement baieriverain sont ainsi amenés à reporter leurs voix sur l'un des deux candidats du Haut Saguenay. Ces derniers acceptent publiquement le principe d'un retrait éventuel de La Baie après la fusion, mais seul Daniel Giguère a concrétisé cette opinion dans une résolution votée par le conseil municipal de Jonquière.

L'enjeu électoral de La Baie interpelle plus généralement la conception des arrondissements développée par les candidats. Même si le comité de transition travaille à limiter ces derniers à une instance de déconcentration de services, la pratique de ces nouvelles institutions pourrait amender ce système initial. Au modèle relativement décentralisé de Daniel Giguère répond un système beaucoup plus centralisé de Jean Tremblay. Ce dernier valorise la nouvelle ville comme une seule entité, martelant que tous les Saguenéens ne font qu'un. Daniel Giguère prend le parti inverse. Son slogan « Ensemble dans le respect » souligne le respect des différences présentes au sein de la nouvelle ville. Ceci lui permet également d'évoquer les nombreux conflits impliquant Jean Tremblay avec les fonctionnaires et les conseillers municipaux.

Le troisième axe englobe les programmes pour la nouvelle ville. Les deux candidats puisent dans leur parcours municipal pour les élaborer. Au-delà des dossiers sectoriels, ils s'opposent sur le style de gestion à appliquer à la ville. Daniel Giguère décline, sur différents thèmes la volonté de développer économiquement la nouvelle ville, permettant ainsi son enrichissement et à terme la baisse des taxes. Jean Tremblay propose quant à lui de continuer les efforts d'assainissement des services publics afin de réduire les taxes²⁴⁹. Le changement d'échelle ne transforme pas le discours de ces deux élus, qui au contraire, vendent leur style respectif : développeur ou économiste.

Outre les thèmes développés par les deux candidats, la campagne électorale pour la mairie est marquée par la stabilité des opinions. *Le Quotidien* et *Le Progrès-dimanche* commanditent plusieurs sondages entre le 1^{er} février 2001 et la veille du scrutin. Dès le mois de février 2001,

²⁴⁹ Ceci rejoint en partie l'analyse réalisée par Serge Belley sur la nouvelle ville de Québec. S'y affrontent en novembre 2001, l'ancien maire de la ville de Québec, porteur d'un interventionnisme municipal, et l'ancienne mairesse de Sainte-Foy incarnant le populisme fiscal. Si on trouve bien, dans le discours de Jean Tremblay, les principes de ce populisme fiscal, ce dernier représente la ville centre et non la banlieue. Cette différence territoriale marque une nouvelle fois la spécificité du cas saguenéen. Outre un programme conservateur orienté par la question fiscale, Jean Tremblay partage avec l'ancienne mairesse de Sainte-Foy un certain dédain pour l'échelon régional. Belley, S., « L'élection municipale de 2001 à Québec : l'« interventionnisme municipal » de la ville-centre contre le « populisme fiscal » des banlieues », *art. cit.*, pp. 217-238.

dans l'éventualité d'un duel entre Daniel Giguère et Jean Tremblay, le maire de Chicoutimi est donné comme gagnant. Par ailleurs, le maire de Jonquière bénéficie essentiellement d'un bon report des antifusionnistes de l'ensemble de l'agglomération. En juillet, un nouveau sondage montre que Jean Tremblay creuse son avance²⁵⁰. La polarisation se fait alors même qu'aucun programme politique, ni d'équipe officielle ne sont présentés. A la mi-octobre, la tendance devient favorable à Jean Tremblay qui réussit à percer le réservoir de voix de La Baie²⁵¹. Le même sondage révèle également que 44% des personnes interrogées n'ont aucune idée des enjeux de cette campagne municipale.

Le jour du scrutin, les sondages sont confirmés. Jean Tremblay recueille 57% des voix, avec un taux de participation élevé de 67,7%. Le nouveau maire a fait le plein des votes dans l'arrondissement de Chicoutimi, ce que Daniel Giguère n'a pas totalement réussi dans celui de Jonquière.

Tableau 11 : Résultats de l'élection municipale du 25 novembre 2001 à Saguenay

	Jean Tremblay	Daniel Giguère
Chicoutimi	83.4%	16.6%
Jonquière	31.7%	68.3%
La Baie	41.4%	58.5%
Total	57%	43%

Le nouveau conseil municipal composé de trois femmes et de seize hommes est fortement marqué par la reconduction. Ainsi, les six districts de l'ancienne ville de Jonquière sont remportés par d'anciens conseillers municipaux de la ville. A Chicoutimi, cette prime au sortant concerne cinq des six conseillers et seuls quatre des dix-neuf conseillers municipaux sont élus pour la première foi. A La Baie, seul un des trois candidats antifusionniste est élu.

Bien que le nouveau conseil municipal soit élu, la ville n'existe pas encore. Or, la nouvelle équipe politique souhaite intervenir dans le processus de transition. A l'initiative du maire Jean Tremblay, qui dispose de la majorité, le conseil adopte lors de sa première assemblée, des

²⁵⁰ Les intentions de vote compilées par la firme UniMarketing indiquent 49% pour Jean Tremblay et 38% pour Daniel Giguère. Tremblay, L., « D'ici la campagne électorale ». *Le Quotidien*, 9 juillet, p. 4. Outre ce thème, le sondage montre plutôt une stabilité des opinions vis-à-vis de la fusion et révèle que peu de gens envisagent une diminution du taux de taxe avec la future ville. 58% de la population interrogée estime que c'est à Chicoutimi que doit être localisé le nouvel hôtel de ville. A près de 70%, les citoyens des villes de Jonquière, Chicoutimi et La Baie évaluent positivement les regroupements municipaux de 1976. Si globalement, le nombre de conseillers apparaît suffisant, les répondants de La Baie et de Laterrière sont les plus partagés sur cette question puisque plus de 40% d'entre eux pensent le contraire.

²⁵¹ Et surtout à remporter plus de 80% des intentions de vote à Chicoutimi. Banford, R., « A propos... Giguère entame sa traversée du désert », *Progrès-dimanche*, 14 octobre 2001, p. A5.

résolutions interdisant au comité de transition d'engager de nouvelles dépenses²⁵². Elles concernent les domaines de la rénovation d'édifices et de mise à jour du système informatique. Ces résolutions n'ont aucune portée légale, l'autorité du comité de transition étant totale sur ces dossiers²⁵³. Néanmoins, elles illustrent la montée en puissance du conflit de légitimité qui oppose un comité technique de transition au nouveau conseil politique. Elles s'inscrivent dans une série d'actes et de paroles du maire, qui affirme ainsi sa volonté de modeler la ville à son idée. Ce comportement atteint son point culminant juste après l'installation officielle de Ville de Saguenay, lorsque Jean Tremblay congédie le directeur général Bertrand Girard nommé par le comité de transition²⁵⁴.

L'élection du 25 novembre sert de fonds baptismaux politiques à la nouvelle ville. Même si le conseil n'entre officiellement en fonction que le 18 février 2002, le maire intervient à plusieurs reprises durant ces trois mois où comité de transition et conseil cohabitent. La politisation est en marche, bien avant que la ville n'existe légalement.

Conclusion

L'agglomération saguenéenne offre une chronique municipale riche. L'idée du regroupement des municipalités pour ne former qu'une seule ville traverse au moins les trente dernières années de son histoire. À l'abandon du scénario des années soixante-dix répond la mise en œuvre de la réforme Harel. La territorialisation de cette politique permet d'observer la transformation de la configuration tripolaire saguenéenne.

En effet, le retour sur cette histoire institutionnelle municipale permet de mieux saisir le contexte de territorialisation de la réforme Harel. L'effet localité est doublement construit au Saguenay. En plus des caractéristiques propres de ce territoire (tripolarité, configuration politique, pratiques intercommunales), le calendrier de la réforme fait de Saguenay la dernière réalisation concernant les régions métropolitaines de recensement. De façon assez évidente, la stratégie de compartimentage de la réforme Harel fonctionne. La transition institutionnelle, de septembre

²⁵² Bouchard, D., « Les dépenses du comité de transition dans certains champs de compétences, ça suffit, selon le conseil municipal de Saguenay », *Le Progrès-dimanche*, 13 janvier 2002.

²⁵³ De la même manière, Jean Tremblay refuse que la ville embauche un vérificateur général tel qu'il est prévu dans le décret. Boily, R., « Le comité de transition dans la mire de Tremblay », *Le Quotidien*, le 17 janvier 2002.

²⁵⁴ Lors de la séance du conseil municipal du 25 février, le maire annonce le congédiement du directeur général pour attitude préjudiciable. Le maire lui reproche trois faits. Le 5 février, Bertrand Girard aurait menacé de ne pas renouveler l'adhésion de la ville à l'Union des municipalités du Québec sans en avertir les élus. Le 6 février, lors d'une réunion avec les cadres de la direction, le directeur général aurait désavoué le maire en affirmant sa propre autorité sur son équipe. Enfin, le 7 février au cours de la première réunion officielle du comité exécutif, Bertrand Girard se serait opposé à plusieurs reprises à Jean Tremblay. Delisle, C., « Les élus congédient Bertrand Girard », *Le Quotidien*, le 26 février 2002. Cet épisode fait l'objet d'une analyse dans le chapitre 4.

2000 à février 2002, se déroule pratiquement en vase clos, sans références aux autres expériences de fusion. De plus, en affirmant une conduite technocratique de la mise en œuvre, les comités de conciliation et de transition réussissent largement à enfermer les enjeux saguenéens au Saguenay, coupant l'accès au gouvernement.

En termes de changement, la fusion des sept municipalités du Haut Saguenay apparaît assez ambivalente. La réorganisation municipale n'a pas été l'occasion pour les élites locales d'élaborer ni d'énoncer un nouveau projet politique fort. À la fois confisquée par le comité de transition et par les élections municipales, la nouvelle ville semble devoir se contenter d'une reconduction des pratiques existantes. Le maintien de l'ensemble du personnel municipal et le faible renouvellement des élus par le scrutin de novembre 2001 plaident également pour une continuité dans les modes de fonctionnement. Néanmoins, en comparaison avec l'expérience rennaise, la mise en œuvre de la réforme Harel constitue une rupture importante dans l'histoire institutionnelle locale. Cette création institutionnelle, imposée par le centre, pourrait tout aussi bien se révéler porteuse de transformations politiques et organisationnelles importantes.

Conclusion de la première partie

Cette première partie a été l'occasion de présenter la problématique des agglomérations et leur institutionnalisation en France et au Québec, à Rennes et au Saguenay. Plusieurs enseignements peuvent être tirés. Au-delà des différences qui éloignent les réformes Harel et Chevènement, et qu'il importe néanmoins de préciser, les logiques à l'œuvre lors des phases de transitions institutionnelles révèlent plusieurs similarités.

Le premier constat concerne le processus d'institutionnalisation de ces agglomérations. Il est intimement lié à la stratégie développée par le législateur pour la mise en œuvre des réformes. Dans ce domaine, les réformes Harel et Chevènement se distinguent sur plusieurs points. Deux critères permettent de les confronter : leur caractère obligatoire et leur universalité. Cette spécification initiale est complétée par le facteur temporel. L'idéaltype de la réforme institutionnelle s'avère être soluble dans sa temporalité.

Dans le cas français, la loi Chevènement propose une triple solution communautaire pour l'ensemble du territoire français basée sur le volontariat municipal. Néanmoins, si deux ans après la réforme, les groupements n'ont pas choisi leur nouvelle forme institutionnelle, alors la communauté de commune sera imposée. La réforme fondée sur l'universalisme et le volontariat tend ainsi vers la coercition et rejoint une dynamique d'isomorphisme coercitif.

Au Québec, la réforme Harel se décompose en plusieurs textes législatifs chacun étant associé à une strate démographique particulière. Suite aux six régions métropolitaines de recensement, les vingt-cinq agglomérations de recensement, puis les MRC rurales sont l'objet de l'attention ministérielle. Ainsi, par effet de sédimentation, la démarche initiale au cas pas cas tend vers un certain universalisme, relevant davantage d'un processus d'isomorphisme mimétique¹.

La double clef processuelle et temporelle permet de mieux saisir les enjeux de territorialisation de ces réformes institutionnelles. Elle met en lumière plusieurs contraintes participant à la définition du cadre d'action collective des acteurs locaux lors de la mise en œuvre des réformes.

¹ Powell, W., Di Maggio, P., « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *art. cit.*, pp. 63-82.

Par ailleurs, les réformes Harel et Chevènement apparaissent comme des politiques de type procédural². En ce sens, elles proposent un cadre de transformation sans en définir *a priori* l'ensemble des composantes substantielles. Cet aspect est particulièrement visible lors de la mise en œuvre territoriale. Les exemples de Rennes et de Saguenay sont l'occasion d'examiner les logiques de l'action publique en lien avec le territoire. Les deux réformes proposent des pilotages de mise en œuvre doublement contrastés.

La première variable est celle de la maîtrise territoriale des processus de création institutionnelle. Bien que les deux réformes soient pensées comme procédurales, les dispositifs prévus par le législateur revêtent deux stratégies distinctes. L'exemple rennais illustre une initiative territoriale et volontaire de la part du système local d'acteurs. La décision et la transition institutionnelle guidant la création de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole se déroulent essentiellement dans un cercle constitué des élus du feu district. Cette appropriation locale s'oppose largement au processus saguenéen, où les représentants du gouvernement enserrent successivement l'initiative, la conciliation et la transition institutionnelle. La confiscation technocratique de la mise en œuvre de la réforme s'inscrit dans un discours général d'apolitisme de la scène municipale.

La seconde variable est constituée par la logique politique ou technocratique de la mise en œuvre de ces réformes. Alors qu'en France, l'application de la réforme est largement confiée aux élus locaux, au Québec, la stratégie est celle de l'accompagnement serré. Le Québec se montre, sur le thème de la réorganisation municipale, beaucoup plus jacobin que la France. Ces deux exemples illustrent bien les stratégies différentes adoptées par les Etats centraux pour intervenir sur des territoires plus ou moins émancipés. Le caractère procédural des réformes Harel et Chevènement ne doit ainsi pas masquer la pérennité de la maîtrise étatique des politiques institutionnelles. L'Etat est moins en retrait qu'en processus d'adaptation³. L'intercommunalité refondée par la loi Chevènement est largement confiée aux élus locaux qui ont de toutes façons déjà montré leur capacité à neutraliser les dispositifs législatifs trop contraignants⁴. Au contraire, le gouvernement du Québec prend le risque de diffuser à l'ensemble de la hiérarchie urbaine, une réforme institutionnelle initialement prévue pour Montréal. La maîtrise, l'encadrement, apparaissent alors

² Lascombes, P., « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *art. cit.*, pp. 325-338.

³ Fontaine, J., Hassenteufel, P., « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour sur le terrain et refroidissement théorique », *art. cit.*, pp. 9-29.

⁴ Le Lidec, P., *Les maires dans la République. L'association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, *op. cit.*

comme les outils nécessaires à la mise en œuvre d'une réforme, qui par ailleurs prend des allures de bricolage⁵.

La conduite des réformes Harel et Chevènement, poursuivant le même but d'institutionnalisation de l'agglomération, emprunte des stratégies différentes. La territorialisation de ces politiques publiques illustre l'importance des configurations locales dans lesquelles elle prend place. Néanmoins, plusieurs constantes apparaissent.

L'examen des agglomérations rennaise et saguenéenne confirme l'importance de la forme géopolitique locale. La carte municipale est le facteur primordial de l'organisation institutionnelle du territoire. Le nombre, l'homogénéité, l'amplitude de la hiérarchie urbaine partagés par ces municipalités sont des facteurs structurants. L'institutionnalisation de l'agglomération est un pari sur la maîtrise de la forme et du développement urbains et sur son arrimage avec son environnement territorial « à dominante rural » pour reprendre l'expression de l'INSEE.

Néanmoins, ces deux exemples démontrent surtout qu'on aurait tort d'être obnubilé par le couple ville centre / banlieue dans la dynamique supralocale. Sans appliquer à des ensembles urbains de taille moyenne l'idée d'émancipation de la banlieue, il apparaît pourtant évident que les villes centres sont concurrencées par d'autres territoires. L'exemple saguenéen montre que la dynamique territoriale à l'échelle de l'agglomération est double. Elle se nourrit autant du clivage urbain/rural que du caractère tripolaire de l'ensemble urbain. Le cas rennais, plus orthodoxe dans sa forme concentrique, se caractérise également par la mise en tension des forces centripètes et centrifuges. Ainsi, au-delà de la question du nombre de municipalités qu'une agglomération doit regrouper, il importe surtout de saisir la dynamique territoriale qui s'y exerce. La logique de consolidation de l'échelon d'agglomération se fonde sur la conciliation des multiples forces en présence.

Dès lors, quelque soit sa forme, le territoire de l'agglomération doit d'abord être conçu comme un enjeu de luttes, où schématiquement forces centrifuges et centripètes sont en concurrence. Les logiques territoriales englobent les forces économiques, sociales et politiques. Les maillages multiples quadrillant le territoire, principalement issus des programmes publics, empêchent la mise en évidence d'un territoire unique. Par ailleurs, l'accumulation de circonscriptions politiques fait de ces territoires d'agglomération un objet de compétition pour sa représentation.

⁵ Faure, A., « La fusion des municipalités à Montréal, l'évolution du pouvoir d'agglomération en débat », *art. cit.*

L'examen des processus de création institutionnelle a été l'occasion de mettre à jour les configurations politiques locales. La légitimité des réformes institutionnelles se construit dans l'appropriation que se font d'elles les leaders politiques locaux. On reprend ici les conclusions d'Emmanuel Négrier pour qui le leadership intercommunal ne peut être que collectif⁶. On ajoutera qu'il est surtout mayoral. En effet, les conseillers municipaux sont largement minimisés d'un côté ou de l'autre de l'Atlantique. Ceci conduit donc à porter une attention particulière aux maires dont la présence ou l'absence, structure fortement la configuration politique de transition. Dans cette perspective, les ressources et le rôle des élus des villes centres apparaissent comme fondamentaux. Dans le cadre de politiques procédurales, les leaders locaux sont jugés à l'aune de leur capacité à produire une solution collective reconnue comme légitime par ceux à qui elle s'adresse.

A Rennes, le leadership collectif organisé d'Edmond Hervé conduit, à marche forcée, la transition institutionnelle. Pour imposer cette direction politique, Edmond Hervé peut s'appuyer sur une histoire de coopération, qu'il n'hésite pas à mobiliser et à valoriser, comme pour paver lui-même un sentier de dépendance. Le fonctionnement consensuel du district rennais est fondé sur un système de compromis entre la ville centre et les municipalités périphériques, d'échanges de ressources, largement consolidé par un soutien des communes rurales à ce leadership central.

Au Saguenay, la culture de coopération intermunicipale est parcellaire et très en-deçà de l'échelon mercéen. Le fonctionnement de la MRC est marqué par le double clivage urbain/rural et urbain/urbain qui domine l'agglomération. De plus, la ville centre, Chicoutimi, est dirigée par un maire qui provoque la défiance de ses homologues. Cette situation favorise la cristallisation de la compétition politique entre les trois maires urbains, sans pouvoir doter l'un d'entre eux d'un leadership reconnu à l'échelon supralocal. La transition institutionnelle est l'occasion de constructions de projets parcellaires et territorialement restreints. Contrairement à ce qui se passe dans d'autres villes du Québec au même moment, on n'assiste pas à l'émergence d'un nouveau projet collectif.

Ces composantes participent des conditions de création institutionnelle des agglomérations. En insistant sur l'avant et le pendant, elles permettent d'inscrire la mise en œuvre des politiques procédurales dans l'épaisseur sociopolitique de chaque agglomération, dans leur effet localité⁷. En soulignant les forces hétérogènes qui parcourent l'histoire locale, elles mettent en lumière les bricolages dont résulte chaque création institutionnelle. En cela, elles dénoncent toute idée de

⁶ Négrier, E., « Le jeu politique métropolitain », *Annales des ponts et chaussées*, n°102, 2002, pp. 4-9.

⁷ Lautman, J., « Pour une théorie de la localité », *art. cit.*, pp. 323-328.

l'existence d'un territoire naturel, exhumé par des dispositions législatives. Finalement, elles plaident pour une analyse politique de l'agglomération.

La présentation des deux monographies a laissé transparaître, en forme d'enjeux, les trois composantes de notre idéal-type de l'agglomération. Les transitions institutionnelles constituent ainsi une fenêtre pertinente pour exhumer les enjeux de territoire, de mode de gouvernement et de production de l'action publique liés à l'institutionnalisation des agglomérations.

**Seconde partie : Transition institutionnelle et construction
politique des agglomérations**

Cette seconde partie a pour objet de saisir l'affirmation de l'agglomération à travers les processus de création et de transition institutionnelle. L'agglomération a été définie comme la réunion de trois composantes. Territoire d'action publique (policy), elle est aussi le produit de l'action politique des élus qui la représentent (politics), et s'impose peu ou prou comme un espace politique légitime (polity). Cette triple hypothèse de départ est reprise ici, à la lumière des pratiques observées à Rennes et au Saguenay. On cherche à mettre en lumière la manière dont ces trois composantes essentielles, le territoire, le gouvernement, la légitimité, sont mobilisées, structurées ou activées.

Ce plan rejoint par ailleurs les questionnements de Jean-Claude Thoenig¹. Ce dernier souligne la complexification des relations entre les différents paliers de gouvernements et l'avènement de la « co » production de l'action publique sous différentes formes. Selon lui, ces phénomènes plaident pour une évaluation des acteurs institutionnels en termes d'utilité et d'efficacité. La justification des institutions passe par leur capacité à démontrer leur utilité plus que par une légitimité issue de l'élection au suffrage universel de leurs dirigeants politiques. Ceci conduit donc à évaluer les réformes institutionnelles et leur produit, les institutions d'agglomération, selon des critères de crédibilité. Jean-Claude Thoenig associe cette crédibilité à trois conditions : la capacité de performance des dispositifs mis en place, la justification et la mise en sens politique par les initiateurs centraux comme par les acteurs locaux et enfin l'ouverture au débat. Ces trois aspects rejoignent les trois composantes de notre idéaltype de l'agglomération.

Le chapitre 4 offre un retour sur les aspects « matériels » de l'agglomération, qui réunissent particulièrement la question des périmètres extérieurs et intérieurs, ainsi que les enjeux organisationnels découlant de la création d'une nouvelle institution. Ces éléments apparaissent déterminant dans une perspective d'action publique, définissant l'efficacité de l'institution, sa capacité à répondre aux problèmes publics, tout autant qu'à baliser son espace d'intervention. Bien au-delà d'un simple portrait « physique », l'approche organisationnelle permet d'explorer la nature de l'institution. Elle révèle ainsi la pérennité du référent municipal au cœur même de

¹ Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales? », in Nemery, J.-C., dir., *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France et dans l'union européenne?*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 85-96.

l'institutionnalisation des agglomérations. Ainsi, à la forme composite des territoires répond la juxtaposition des logiques organisationnelles.

Le chapitre 5 est l'occasion d'aborder l'agglomération sous l'angle de la mise en sens politique à travers un questionnement en termes de métier politique. La transition institutionnelle est l'occasion d'examiner le travail des élus locaux engagés dans l'élaboration de leur nouveau cadre institutionnel. L'institutionnalisation de l'agglomération ébranle le référent politique municipal, et par là même les représentations associées aux mandats électifs locaux. Parallèlement, cette réorganisation institutionnelle, en produisant un nouveau cadre d'activité politique, provoque de nouveaux arrangements dans la distribution du pouvoir au sein de l'agglomération. Sous cet angle, l'institutionnalisation des agglomérations semble changer de manière conséquente les formes du travail politique local.

Enfin, dans le chapitre 6, l'action publique de l'agglomération est examinée sous l'angle de la légitimité de ce nouvel échelon politique. Les transitions institutionnelles sont peu propices à l'étude du contenu de l'action publique. Ainsi, plutôt que d'approcher les agglomérations par leurs outputs politiques, on a donc préféré s'intéresser aux formes d'autorité qu'elles développent². Dans la suite des travaux sur le gouvernement métropolitain, la légitimité politique s'impose comme un enjeu central de la construction institutionnelle des agglomérations. En effet, Christian Lefèvre rappelle que ce dernier se caractérise par une forte légitimité politique tout autant que par son autonomie, son champ de compétence ou encore le territoire couvert³. Pour aborder ce thème, on examinera les ressorts de la construction de la légitimité d'un espace politique original à travers deux séries de facteurs. La première englobe les entreprises politiques visant à la « naturalisation » du nouveau territoire. La seconde, à travers l'examen des rapports entre gouvernants et gouvernés, évalue la capacité de ces institutions à se démocratiser. Ces deux angles nous conduisent à considérer la légitimation des agglomérations comme un processus continu, intégré de manière plus ou moins formelle aux transitions institutionnelles, mais aussi dépendant du type de politiques publiques dont leur création découle.

² Patrice Duran plaide pour une approche du politique à la fois en terme de pouvoir, c'est-à-dire de capacité d'action, et d'autorité, de légitimité d'action. Duran, P., *Penser l'action publique*, op. cit.

³ Lefèvre, C., « Metropolitan government and governance in western countries : a critical review », art. cit., pp. 9-25.

Chapitre 4 : Territoires d'institution et institutionnalisation des territoires

Ce chapitre est consacré à la mise en réalité des agglomérations. Les présentations précédentes ont permis d'illustrer les modalités d'implémentation des réformes Harel et Chevènement. Au-delà des différences, nombreuses, qui séparent ces deux expériences, il existe une référence commune à la performance de l'action publique locale. L'efficacité des nouvelles agglomérations se décline principalement sur le registre financier et fiscal au Québec, et sur celui de la cohérence de l'action publique en France. Dans les deux cas, les institutions d'agglomération, qu'elles soient fédératives ou unitaires, sont pensées comme des outils de gestion publique. Une certaine idée de la modernisation de l'action publique territoriale transparaît à travers les questions de formes institutionnelles¹. Même si la performance publique n'est pas toujours explicite dans l'argumentaire des réformateurs, elle est au cœur des questions institutionnelles.

Passer de l'échelon municipal à l'échelon aggloméré transforme-t-il le contenu et/ou la manière de faire des politiques publiques ? Cette question rejoint les travaux d'Alain Faure lorsqu'il questionne l'influence du pouvoir local dans la production de politiques publiques, et plus récemment celle du pouvoir intercommunal². Rémy Le Saout parle de réalisation pratique, Jean-Claude Thoenig évoque la notion d'utilité. Dans ces travaux, le regard porte essentiellement sur la performance de l'institution, comme preuve de sa capacité à gouverner³. La crédibilité des agglomérations est jugée à partir de leur efficacité pratique, c'est-à-dire leur capacité à se saisir des problématiques publiques et à y apporter des réponses.

Cette efficacité pratique est en lien étroit avec le territoire de ces nouvelles institutions d'agglomération. Il est à la fois ressource et contrainte de cette configuration émergente. Les

¹ Néanmoins, l'argumentaire de ces deux réformes reste éloigné de certaines pratiques états-uniennes où les réformes institutionnelles sont explicitement orientées dans une perspective de nouveau management public. Ruhil, A., et al., « Institutions and reform, reinventing local government », *Urban Affairs Review*, vol. 34, n° 3, 1999, pp. 433-455.

² Balme, R., Faure, A., « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in Balme, R., et al., dir., *Les nouvelles politiques locales*, op.cit, pp. 15-35. Faure, A., « La question territoriale », op. cit.

³ Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, volume 50, n°3-juin, 2000, pp. 439-462 ; Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? », in Nemery J.-C., dir., *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France et dans l'union européenne?*, art. cit., pp. 85-96.

arrangements institutionnels internes importent dans les modalités de gouvernement déployées par ces instances. Les expériences française et québécoise partagent la mise en place d'un système à deux niveaux. Les communautés d'agglomération englobent des municipalités pérennisées. Les nouvelles villes québécoises se surimposent à des arrondissements inédits. Cette double perspective est empruntée par Hank Savitch et Ronald Vogel, qui analysent la fusion de Louisville. Ces deux auteurs considèrent la consolidation comme l'exemple ultime d'une politique institutionnelle. Selon eux, elle articule trois champs de la problématique publique locale : le territoire, le management et les règles du jeu politique. On a choisi de reprendre les deux premiers points et de présenter ultérieurement les enjeux politiques des réorganisations institutionnelles⁴. On vise à présenter l'agglomération comme une relation renouvelée au territoire (1), ainsi qu'à en dégager les enjeux d'opérationnalité (2).

1 Chercher ou construire un territoire ?

Les modalités de mise en œuvre et de territorialisation des réformes Harel et Chevènement illustrent la tension constante existante entre le centre et le local, entre le cadre universel et la démultiplication des réalisations concrètes. Vues du centre, ces politiques institutionnelles procédurales cherchent à faire coïncider les territoires fonctionnels et les territoires institutionnels. Cette lecture demande à être complétée par une réflexion sur le rôle du territoire dans l'institutionnalisation des agglomérations. Il transparaît sous trois formes complémentaires. Premièrement, l'affirmation de l'échelon supralocal a des effets de maillage du territoire étatique. En cela, l'agglomération participe des politiques nationales d'aménagement du territoire. Parallèlement, en tant que collectivité territoriale, authentique ou en devenir, elle interpelle l'économie des relations intergouvernementales. Malgré cette double inscription, l'institutionnalisation de ce territoire semble être largement conçue indépendamment du reste des interventions publiques (1.1). Deuxièmement, en rapprochant la focale de la mise en œuvre, le territoire est interpellé en tant que périmètre. L'agglomération, en tant que dépassement des frontières municipales, force à la définition d'un espace original. La délimitation du périmètre apparaît alors comme un enjeu fondamental et fondateur de l'institution (1.2). Enfin, le territoire n'est pas simplement un support mais participe à la définition des modalités du gouvernement mis en place et convoque la problématique de la décentralisation. Cette question du « qui fait quoi » rejoint les enjeux de la territorialisation de l'action publique dans des territoires en

⁴ La fusion de Louisville étudiée par Hank Savitch et Ronald Vogel est marquée par un pouvoir exacerbé du maire. La réingénierie municipale s'accompagne de la mise en place d'un « strong mayor system », par lequel le premier magistrat a les moyens de diriger la ville en l'absence du contrôle du conseil. Savitch, H., Vogel, R., « Suburbs without a city, power and City-county consolidation », *Urban Affairs Review*, vol. 39, n°6, 2004, pp. 758-790.

formation (1.3). Ces divers découpages disponibles hypothèquent-ils la recherche de cohérence territoriale ?

1.1. Des agglomérations entre aménagement et décentralisation

L'institutionnalisation de territoires infranationaux est souvent présentée en lien avec deux grandes politiques nationales que sont l'aménagement du territoire⁵ et la décentralisation. Pourtant, en France comme au Québec, ce triptyque semble avoir longtemps fonctionné sur l'ambiguïté et sur l'indifférence.

1.1.1 Agglomération et aménagement du territoire

En France, Vincent Aubelle qualifie à la fois de continuelle et d'ambiguë la relation qu'entretiennent coopération intercommunale et aménagement du territoire⁶. Si ces deux instruments coexistent depuis la fin du XIXe, leur rencontre effective ne survient guère avant les années cinquante. A cette période l'aménagement du territoire énonce deux objectifs : l'équipement d'une France se relevant de la guerre et le rééquilibrage du territoire national que Paris semble vampiriser. Dans ce cadre, les instances intercommunales participent de la panoplie des instruments d'un Etat organisateur et développeur⁷. Pour autant, cette relation n'est qu'instrumentale. La politique d'aménagement est du ressort unique de la DATAR qui prend sa place au sein des organes de l'Etat central⁸. Selon Vincent Aubelle, ces deux politiques ne se

⁵ On se sert ici de la définition de l'aménagement du territoire proposée par Pierre Merlin et Françoise Choay, qui mettent l'accent sur l'aspect volontaire et prospectif. Selon ces auteurs, il s'agit de « l'action et de la pratique (plutôt que de la science, la technique ou l'art), de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques ». Merlin, P., Choay, F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, op. cit., p. 38.

⁶ Aubelle, V., « Intercommunalité et aménagement du territoire », in CURAPP, *L'intercommunalité*, op. cit., pp. 237-252.

⁷ Jean-Gustave Padioleau fixe l'âge d'or de l'aménagement du territoire français de 1960 à 1973. Selon lui, cela s'explique par l'agencement de trois formes de régulation : interprétative, instrumentale et stratégique. Chacune est conçue comme la réponse aux trois défis majeurs de l'aménagement. Le défi de l'ambiguïté consiste pour les acteurs à partager le même socle d'interprétations des problèmes, des objectifs et des solutions. L'enjeu de l'efficacité nécessite l'accessibilité des moyens permettant d'atteindre les objectifs identifiés. Enfin, les opérateurs de l'action publique cherchent continuellement à anticiper les effets de leurs décisions, afin de réduire les incertitudes de l'action. L'âge d'or français représente une configuration où ces trois types de régulation s'accumulent tout en se renforçant dans un modèle « substantialiste » de l'aménagement du territoire. Ce modèle trouve pourtant ses limites, laissant de plus en plus voir les bricolages et les compromis nécessaires à sa mise en œuvre concrète. Les transformations conjoncturelles provoquées par la crise économique ne permettent plus d'articuler les trois sphères de régulation. Padioleau, J.-G., « Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle », in Wachter, S., dir., *Repenser le territoire*, op. cit., pp. 113-138.

⁸ La DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, est créée en 1963. Pensée comme une administration de mission, elle intervient auprès des différents ministères afin de favoriser l'équilibre du territoire.

rejoignent pas avant les années quatre-vingt post-décentralisation. Il faut attendre la généralisation d'une intercommunalité de projet pour que les élus locaux puissent user des EPCI comme levier d'aménagement du territoire et de développement économique. La fiscalité propre valorisée par la loi sur l'administration territoriale de la République de 1992 marque un tournant stratégique dans la relation entre intercommunalité et aménagement du territoire.

Les années quatre-vingt-dix sont également le théâtre de l'officialisation et de la confrontation de deux stratégies. La première s'inscrit dans la tradition républicaine et jacobine et articule les paliers communal, départemental et étatique. La rigueur juridique en est la clef et le ministère de l'Intérieur le défenseur. Une seconde option propose au contraire la mise en valeur de territoires nouveaux, que sont les pays, les régions et l'Europe. Dominique Voynet, ministre de l'Aménagement du territoire et de l'environnement se fait la porte-parole de cette option en 1999. L'arrimage des lois Voynet et Chevènement est faiblement précisé dans ces textes législatifs. Les deux logiques coexistent en s'ignorant presque. L'articulation entre la communauté d'agglomération Rennes Métropole et le Pays de Rennes reste floue pour de nombreux acteurs politiques rencontrés. Ces derniers peinent à se prononcer sur ce sujet. Ainsi, Pascale Loget, élue écologiste à Rennes, s'inscrit dans le discours ambiant des territoires de vie que constitueraient les pays tout en légitimant l'institutionnalisation de l'agglomération.

*Moi, je ne remets pas en question le territoire lui-même. Je trouve, que sur un certain nombre de sujets, et sur les compétences par exemple qu'a la communauté, je trouve que c'est la bonne échelle. La meilleure échelle ça serait le pays, mais bon. (...) C'est vrai que c'est une réalité, le pays, sur le plan de la solidarité ville-campagne, de peut-être aussi de l'histoire, du patrimoine, des déplacements. Mais maintenant, qu'est-ce qu'on en fait ?*⁹

Ce brouillage fait l'objet de plusieurs interprétations synthétisées par Frédéric Giraut et Martin Vanier¹⁰. Pour certains, il provient du télescopage de ces deux stratégies, l'une issue de l'Etat français et l'autre portée par la construction européenne¹¹. Selon cette interprétation, le modèle européen finira par s'imposer *in fine*, même si la coexistence des deux modèles provoque des anomalies territoriales durant cette transition historique. Une seconde lecture fait de la complexité

Elle se place ainsi au croisement des logiques territoriale et fonctionnelle de l'action publique. Ses efforts ont porté sur la régionalisation ainsi que sur le renforcement des réseaux de villes, ce que la politique des métropoles d'équilibre illustre. Nicole de Montricher évoque l'instabilité des rattachements de la DATAR, au gré des remaniements ministériels, qui révèle la malléabilité du champ de l'aménagement du territoire, recouvrant à la fois l'économie, l'équipement et la planification. Montricher, N., *L'aménagement du territoire*, Paris, La Découverte, 1995, 124 p.

⁹ Entretien avec Pascale Loget, adjointe au maire chargée de l'écologie urbaine de Rennes, le 5 juillet 2001.

¹⁰ Giraut, F., Vanier, M., « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in Gerbaux, F., dir., *Utopie pour le territoire. Cohérence ou complexité*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1999, pp. 143-172.

¹¹ Cette deuxième stratégie est particulièrement théorisée par Maurice Bourjol qui voit dans l'essor de l'intercommunalité le pendant local de la construction européenne, les deux trouvant leur essence dans le modèle germanique. Bourjol, M., *La coopération intercommunale. Les deux logiques*, Paris, LGDJ, 1996, 122 p.

territoriale le reflet institutionnel des transformations de la société. Cette interprétation conduit à extraire la question territoriale de son emprise disciplinaire géographique pour plaider pour une approche politique et juridique des logiques socio-spatiales qui sont à l'œuvre. Il apparaît ici, au-delà de ces deux interprétations, que le territoire et ses découpages sont perçus comme l'alternative au modèle d'un Etat-nation garant de l'intérêt général, détenant le monopole de l'action publique.

Au Québec, les municipalités locales sont fortement impliquées dans l'aménagement du territoire de la province. C'est particulièrement le cas dans une région comme le Saguenay-Lac-Saint-Jean, tardivement ouverte à la colonisation. Les paroisses et leur reconnaissance civile en municipalité ont accompagné la mise en valeur de ces nouveaux territoires. Dans la conception utilitariste de leur propre rôle, les municipalités sont avant tout des pourvoyeuses d'équipements et de services de base. L'articulation de politiques explicites d'aménagement du territoire et du rôle des municipalités est pourtant relativement récente. Dans les années soixante le ministère de l'Industrie et du Commerce identifie trente pôles urbains. A partir de cette cartographie, le territoire provincial est découpé en dix régions devant accueillir les instances administratives déconcentrées. Les villes servent alors de point d'appui pour redéployer l'appareil gouvernemental¹². La toile urbaine est d'abord conçue pour soutenir le développement de l'ensemble du territoire. Dans la même logique des effets de polarité, l'inscription des villes dans leur hinterland est institutionnalisée par la création des municipalités régionales de comté à partir de 1979. Les villes sont pensées dans leur rapport à l'espace qui les entoure, même si cette fois, il est plus étroit. Dans ces deux cas, la théorie de la polarisation développée par François Perroux est omniprésente.

Marc-Urbain Proulx identifie cinq stratégies territoriales mises en œuvre par l'Etat québécois. La première regroupe les pratiques de concessions de territoires offertes à des intérêts privés. La seconde est une logique d'équipement et de structuration spatiale à travers la construction et l'entretien des grandes infrastructures publiques. La troisième consiste en une territorialisation de la gestion publique à travers la mise en place d'autorités gestionnaires, nommées ou élues. La quatrième stratégie est plus spécifique, en concentrant les efforts gouvernementaux dans des pôles dont on espérait les effets de croissance sur le reste du territoire. Finalement, la dernière stratégie consiste à regrouper les forces territoriales afin d'en favoriser le développement. Ces cinq modèles ne s'excluent pas les uns avec les autres mais s'interpénètrent le plus souvent¹³.

¹² Bruneau, P., « L'archipel urbain québécois, un nouveau rapport société-espace », *art. cit.*, p. 36.

¹³ Proulx, M.-U., *L'économie des territoires au Québec*, *op. cit.*

Plus généralement, et malgré plusieurs effets d'affichage, le territoire reste le lieu de la mise en œuvre de politiques élaborées par l'Etat provincial peu enclin à adopter un modèle décentralisé.

La question urbaine s'insère ainsi explicitement dans les politiques d'aménagement du territoire menées par les Etats français et québécois depuis la Seconde Guerre mondiale. Les villes sont conçues comme les points d'appui pouvant soutenir l'aménagement d'un territoire inégalement doté en ressources. Les enjeux d'aménagement questionnent la capacité des collectivités locales à détenir les moyens de gestion et de régulation de leur propre territoire. En cela, les politiques d'aménagement du territoire interpellent les conceptions du pouvoir local et de la subsidiarité.

1.1.2 Agglomération et décentralisation

Pour Daniel Béhar, la décentralisation française du début des années quatre-vingt doit être comprise comme la fin du projet gaullien d'aménagement du territoire national, et comme le retrait de l'Etat dans la gestion publique territoriale¹⁴. Ces lois ambitieuses évitent d'ailleurs soigneusement de porter atteinte à la carte communale. Au contraire, elles consacrent l'égalité des municipalités en droit, tout en accélérant leur inégalité dans les faits. La décentralisation bénéficie essentiellement aux communes les plus riches, capables de se saisir des compétences offertes par le législateur. L'absence de réforme territoriale de fond ouvre la porte à la coopération intercommunale, qui assure alors le rôle de « substitut fonctionnel », selon l'expression de Jean-Claude Thoenig¹⁵.

Au Québec, la décentralisation reste à faire. Tel que Warren Magnusson le soulignait déjà au début des années quatre-vingt, les provinces du Canada font face à la fragmentation municipale de leurs agglomérations urbaines. Si elles ont créé de nouvelles institutions métropolitaines, chacune a pris soin de réaliser cette intégration urbaine en terme fonctionnel et territorial et d'en exclure le volet politique¹⁶. Selon Warren Magnusson, aucune province ne souhaite initier ou participer à l'émergence de nouveaux acteurs politiques. Cette logique concourt au maintien des municipalités dans des rôles dépolitisés d'administration. Au Québec, la politique la plus ambitieuse résidait sans doute dans le fascicule n°5 du Livre blanc sur la décentralisation de 1978. Ce document, non publié, envisageait de faire des municipalités régionales de comté, les principales bénéficiaires d'une politique de décentralisation majeure. Finalement, ces dernières

¹⁴ Béhar, D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », *art.cit.*, pp. 83-101.

¹⁵ Thoenig, J.-C., « La décentralisation, dix ans après », *art. cit.*, pp. 5-16.

¹⁶ Magnusson, W., « The development of Canadian urban government », in Magnusson, W., Sancton, A., dir., *City politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, pp. 3-57.

ont dû se contenter de la responsabilité des schémas d'aménagement dans un cadre largement contrôlé par l'Etat. Même si les MRC se sont développées au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, jamais elles n'ont acquis la maturité et l'autorité suffisante pour ré-initier un tel projet. Selon Marcel Gaudreault qui a réalisé une étude des prises de position des deux unions municipales, UMQ et UMRCQ, les municipalités urbaines, qui dominent les MRC, jouent le jeu de l'attentisme en compagnie des gouvernements successifs¹⁷. A son tour, la réforme Harel s'abstient d'élargir la question territoriale de l'organisation municipale aux enjeux des compétences ou du financement. Cette restriction conduit Jean-Pierre Collin à concevoir cette réforme comme la fin d'un cycle plutôt que comme une révolution tranquille¹⁸.

La question de la décentralisation se pose également dans les relations qu'entretiennent les principales villes et le gouvernement fédéral. Ce dernier, bien que n'ayant pas compétence en matière municipale, intervient directement auprès des municipalités sur certains dossiers. Les programmes de financement des grandes infrastructures urbaines permettent ainsi à Ottawa de s'insérer dans le domaine réservé du gouvernement québécois¹⁹.

Pas plus en France qu'au Québec, l'institutionnalisation des agglomérations n'est accompagnée d'une décentralisation de compétences. La question territoriale est construite de manière quasi autonome par rapport au reste de l'appareillage politico-administratif de ces pays. L'enjeu se limite à déterminer *qui fait quoi* à l'intérieur des territoires agglomérés.

¹⁷ Cette étude, réalisée à partir des documents produits par l'UMQ et l'UMRCQ permet d'appréhender, au-delà d'un discours volontiers décentralisateur, la prudence des milieux politiques urbains quant à cette possibilité. Le tout se déroule dans le contexte pré-référendaire de 1995. Le Parti québécois, alors au pouvoir, publie un livre vert de la décentralisation conditionnelle à la souveraineté du Québec (la grande décentralisation), tout en opérationnalisant une (petite) décentralisation. Au début des années quatre-vingt-dix, l'UMQ réaffirme fortement les principes de la relation exclusive entre taxation et représentation et celui de l'autonomie administrative et fiscale des municipalités. L'UMRCQ reprend quant à elle, l'ambition du livre blanc de 1978 en réclamant le maintien du financement des compétences décentralisées par l'impôt sur le revenu. Gaudreau, M., Léveillé, J., *Le processus de décentralisation au Québec : état de la situation*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1996, 37 p.

¹⁸ Collin, J.-P., « La réforme de l'organisation du secteur municipal au Québec : la fin ou le début d'un cycle ? », *Revue Organisations et territoires*, vol.11, n°3, 2002, pp. 5-14. Jean-Pierre Collin s'oppose ici à la vision d'Alain Faure, qui propose de voir la réforme Harel comme une révolution tranquille par les territoires. Leur divergence provient surtout d'approches différentes. Jean-Pierre Collin s'attache à remettre en perspective la réforme Harel, dans l'histoire des relations municipales-provinciales. Au contraire Alain Faure favorise une approche territorialisée des transformations de la scène politique à Montréal suite à la mise en œuvre de la loi 170. Faure, A., « Une île, une ville, un laboratoire politique ? », *Possibles*, vol.27, n°1-2, 2003, pp.15-27.

¹⁹ Berdahl, L., « Municipal-federal relations in the Canadian Prairies », Paper presented to the « Municipal-federal-provincial relations conference », Queen's University at Kingston, Ontario, may 9-10, 2003. Sous un angle plus théorique, les champs de recherche sur le palier fédéral et municipal qui se sont longtemps mutuellement ignorés se rejoignent timidement aujourd'hui autour de la question de la gouvernance intergouvernementale : fédérale, provinciale et municipale. Horak, M., « Parallel discourses : the potential for convergence in Canadian federalism and urban politics research », discussion paper prepared for « *Questioning the boundaries of governance: a graduate workshop on the theory and practice of federalism, decentralization and multilevel governance* », University of Toronto, February 14-15 2003.

Les expériences de construction régionale française et européenne rappellent que l'affirmation d'un nouvel échelon territorial n'est pas de nature unidimensionnelle. Les pratiques politiques et institutionnelles participent à l'affirmation d'un échelon²⁰. Cette légitimation passe par la conciliation de plusieurs fonctions politiques. Daniel Béhar et Philippe Estèbe identifient trois fonctions politiques générales qu'ils associent à trois territorialités européennes : la représentation identitaire, la fonction stratégique et celle de projet. La construction européenne mobilise ce triptyque tout en intégrant des échelles territoriales complémentaires. Elle combine à la fois l'affirmation stratégique de la communauté européenne, tout en s'appuyant sur un levier identitaire national et en ouvrant ses perspectives à la future Europe des vingt-cinq. Cette typologie peut s'appliquer aux trois échelons territoriaux issus des réformes territoriales françaises et québécoises, tel qu'illustré dans le tableau 12²¹.

Tableau 12 : Fonctions politiques et dynamiques territoriales

	Dynamique européenne	Dynamique intercommunale française	Dynamique fusionnelle québécoise
Représentation identitaire	Etat Nation	Commune	Arrondissement
Niveau stratégique	Cœur de l'union européenne	Communauté d'agglomération	Nouvelle ville
Espace d'énonciation des perspectives	L'Europe élargie	Pays	Commission conjointe d'aménagement / communautés métropolitaines.

Le parallèle entre la construction européenne et la mise en place des agglomérations se fonde sur l'idée de changement d'échelle. Elle convient certes mieux à l'expérience française où ce transfert prend la forme de l'insertion d'un nouveau palier dans l'échafaudage institutionnel. Néanmoins, le maintien au Québec d'un échelon de proximité avec les arrondissements permet avec précaution de conduire l'analogie.

Les institutions d'agglomération sont présentées comme le nouvel échelon stratégique. Les argumentaires politiques légitiment cette montée en urbanité par le besoin de vision et d'action stratégique pour les aires métropolitaines dans un contexte de mondialisation. Ces nouveaux territoires sont décrétés être la bonne échelle d'élaboration de mise en œuvre des fonctions stratégiques, tel que démontré plus loin. Pour autant, la représentation identitaire ne se décrète pas. L'identité incertaine des agglomérations conduit les décideurs à les ancrer dans une pratique

²⁰ Fontaine, J., « Quels débats sur l'action publique ? », *art. cit.*, pp. 285-305.

²¹ Béhar, D., Estèbe, P., « De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté territoriale ? », in Béhar, D., Estèbe, P., dir., *L'Etat des régions françaises*, Paris, La Découverte, 2003, pp. 2-4.

municipale conservée ou renouvelée à travers les arrondissements²². Enfin, les frontières politiques de l'agglomération participent à définir un espace plus large, englobant ce nouveau territoire institutionnel.

Ainsi, à Rennes, l'habitat fait l'objet d'un fort investissement de la part des principaux élus de l'agglomération. Ils évoquent le pays comme le territoire sur lequel il faudra étendre cette politique. En cela, le pays est largement convoqué comme un amplificateur, comme un nouvel horizon d'action.

Au Saguenay, au contraire, la commission conjointe d'aménagement reste un objet obscur. Définie par le comité de transition comme l'outil de mise en cohérence du territoire saguenéen, elle comporte peu d'atouts pour être opérationnelle. Les difficultés respectives de mise en place de la ville et de la communauté rurale relèguent à plus tard la question de l'arrimage de ces deux instances. De plus, cette commission incarne le défi non relevé par le Saguenay depuis la fin des années soixante-dix, celui de la réconciliation des espaces urbains et ruraux.

Cette distinction territoriale des fonctions identitaire, stratégique et prospective reste néanmoins sujette à questionnements. L'institutionnalisation de l'échelon d'agglomération pourrait écraser cette triple différenciation. Le changement d'échelle et l'affirmation institutionnelle des niveaux stratégiques ne risquent-ils pas à la fois d'entamer la fonction de représentation de l'échelon inférieur et de lester la capacité de perspective associée à un territoire plus large ?²³ Dans cette perspective, il importe de questionner la capacité de résistance des découpages traditionnels²⁴. En

²² On retrouve dans les nouvelles villes québécoises, des arrondissements de deux types : certains respectent les anciennes frontières municipales (arrondissement de La Baie à Saguenay, de Outremont à Montréal). D'autres arrondissements sont conçus comme des regroupements intermédiaires rassemblant plusieurs municipalités préexistantes. A Saguenay, l'arrondissement de Chicoutimi regroupe l'ancienne ville de Chicoutimi et les municipalités de Laterrière et de Canton-Tremblay. En cela, Saguenay reprend la méthode utilisée à Lévis, où trois arrondissements sont constitués regroupant les anciens découpages municipaux. Une troisième stratégie consiste à dessiner les arrondissements sans respecter les anciens découpages municipaux. Ainsi, à Sherbrooke où l'arrondissement n°4 se situe à cheval sur les anciennes municipalités de Rock Forest, Ascot et Sherbrooke.

²³ Marc Abélès souligne que le changement d'échelle, du national à l'Europe, ne se fait pas sur le mimétisme. Il rappelle que l'Etat français subsume le local, alors que l'Europe ne fait que réunir des Etats. La représentation collective change de forme et de contenu. Abélès, M., « Du local à l'Europe, itinéraire d'un anthropologue », *art.cit.*, pp. 135-145. Cet exemple doit ainsi prémunir l'observateur contre des raccourcis et des transpositions hâtives.

²⁴ Par exemple, pour certains auteurs, la construction européenne devait sonner le glas des Etats-nations et le sacre de l'échelon régional. Or, de nombreux travaux des années quatre-vingt-dix ont montré l'ambiguïté de la régionalisation en Europe. Patrick Le Galès et Christian Lequesne en résument trois paradoxes. S'il y a bien renforcement des niveaux intermédiaires, cela se traduit par des formes très différenciées selon les pays, dont la région n'est pas toujours le principal bénéficiaire. On assiste plutôt à une montée en puissance de plusieurs collectivités locales de rangs territoriaux différents (villes, agglomérations, régions). Deuxième paradoxe, alors que l'échelon régional avait été identifié pour relayer la gestion publique d'Etats providence en crise, les exemples français, britannique et italien montrent l'incapacité des régions à se saisir des fonctions de régulation. Enfin, l'Europe devait légitimer l'échelon

valorisant des espaces intermédiaires (arrondissements extra-municipaux), le Québec porterait un projet global de refondation de l'ensemble du système local. Parallèlement, l'intercommunalité française se contenterait de renforcer le palier stratégique tout en conservant le maillage identitaire communal. Pour autant, on remarque dans plusieurs communautés d'agglomération et communautés urbaines, la mise en place de territoires intermédiaires d'action publique sur le modèle de l'arrondissement. La création de nouveaux échelons stratégiques peut-elle s'accommoder du maintien d'un maillage identitaire traditionnel ? L'exemple des agglomérations tend à montrer que non.

Afin d'alimenter cette réflexion, une double approche en terme de territoire et de décentralisation permet d'explorer les mécanismes de répartition élaborés et mis en place par les nouvelles institutions d'agglomération.

1.2. La territorialisation de l'action publique

Plusieurs enjeux territoriaux se déclinent dans le cadre des nouvelles agglomérations urbaines. Le premier concerne le choix du territoire initial de la nouvelle institution. La négociation politique dont il découle se mêle aux indicateurs « techniques ». Il s'agit théoriquement de circonscrire un territoire optimal pour penser et mettre en œuvre des politiques d'aménagement du territoire ou de développement économique. Cet exercice se fait dans un cadre de référence plus large, soit le pays, le canton ou la municipalité régionale de comté. Le tracé du périmètre de l'agglomération s'avère donc également être une frontière intérieure d'un territoire institutionnalisé plus large. L'emboîtement territorial interroge particulièrement les critères de délimitation de chacun de ces espaces, mettant en exergue la construction d'une distinction entre l'urbain et le rural (1.2.1). Un deuxième enjeu concerne les découpages intérieurs des agglomérations. Cette cartographie opérationnelle questionne la pérennité des territoires municipaux traditionnels au sein des nouvelles institutions. Jusqu'alors aires de gestion et territoires politiques, les découpages communaux trouvent-ils des formes de continuité dans ce nouveau maillage institutionnel (1.2.2) ?

1.2.1 S'affranchir de l'optimum dimensionnel

La recherche d'un optimum dimensionnel, quelque soit l'échelon envisagé, ne procure que des résultats relatifs. La multiplicité des maillages institutionnalisés et statistiques ôte toute crédibilité à l'invocation d'un territoire idéal, sous-entendu formant une unité sociale, historique et culturelle, économique, géographique, en un mot « naturelle »²⁵. L'agglomération ne fait pas exception à cette règle. Comme l'indique Cécile Douillet, il importe donc de questionner l'usage de la notion de pertinence territoriale. Elle est issue des approches économiques territoriales contemporaines qui cherchent à identifier, à partir des conditions locales, des formes de régulation favorables au développement économique. La pertinence se retrouve également chez certains sociologues qui font des formes identitaires les conditions du développement²⁶. La définition de la pertinence, comme celle d'optimum, se module selon chaque contexte d'instrumentalisation. La variabilité des mesures de cette pertinence en favorise un usage incantatoire par ceux qui souhaitent faire exister un découpage spécifique. Il apparaît ainsi que la question territoriale de l'institutionnalisation des agglomérations se décline sur les thèmes de la légitimité et de l'instrumentalisation politique.

Quelque soit le modèle choisi pour consolider l'agglomération, la question du périmètre s'impose comme enjeu primordial. Le périmètre institutionnel prend la forme d'une véritable frontière entre ce que seront les villes de demain et le monde rural. Les critères utilisés pour déterminer cet « urbi » et cet « orbi » sont variés. Les textes législatifs se réfèrent en général aux catégorisations statistiques, sans pour autant en faire un cadre d'opérationnalisation stricte. Cette question des frontières de l'agglomération incite à mobiliser la notion de « marche » présente dans la géopolitique médiévale. Bernard Guénée définit ainsi la frontière :

*Cette limite précise, loin de séparer deux mondes distincts et étrangers, était au contraire l'épine dorsale d'une zone plus large qui s'étendait de part et d'autre de la limite, qu'on appelait « la marche », qui avait sa vie et ses problèmes propres, distincts de ceux que vivaient et connaissaient en leur centre les pouvoirs qui s'y retrouvaient.*²⁷

Ce retour par l'histoire permet d'ancrer dans la pérennité la problématique des franges de chaque découpage territorial. Ainsi, les agglomérations contemporaines sont aux prises avec l'intégration

²⁵ Le concept d'optimum dimensionnel rejoint quelque peu le mythe de la frontière naturelle, en masquant mal des effets d'opportunisme par ceux qui dirigent le regroupement territorial. Normand, D., « Des limites d'Etat aux frontières nationales » in Nora, P., dir., *Les lieux de mémoire, la Nation*, tome 2, Paris, Gallimard, 1986, pp. 35-61.

²⁶ Douillet, A.-C., « Le territoire objet de politiques publiques. Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial », *art. cit.*, pp. 39-54.

²⁷ Guénée, B., « Des limites féodales aux frontières politiques », in Nora, P., dir., *Les lieux de mémoire, op. cit.*, p.15.

de « marches » plus ou moins rurales, dont les problématiques spécifiques ne se confondent pas avec celles des villes centres²⁸.

La loi Chevènement autorise la création d'une communauté d'agglomération à partir de seuils démographiques minimaux : un ensemble de plus de cinquante mille habitants, un centre de plus de quinze mille et le principe de continuité territoriale. Le législateur s'est abstenu de préciser le contexte spatial, comme de baliser la forme du périmètre. Ces définitions, de type statistique, ne résistent pas à une observation du terrain. Plusieurs communautés d'agglomération coexistent sur une même aire urbaine. C'est singulièrement le cas à Grenoble, Marseille ou encore Toulouse²⁹. L'exemple rennais développé précédemment a montré que le principe de continuité territoriale pouvait être lui aussi contourné. Daniel Béhar et Philippe Estèbe remarquent finalement que :

Le succès inespéré des nouvelles institutions territoriales, de l'agglomération notamment, ne correspond généralement pas à l'objectif affiché : placer la nouvelle institution à l'échelle pertinente de l'« aire urbaine » (ensemble des communes dont 40% des actifs travaillent dans le même système territorial). Moins du tiers des communautés d'agglomération, les plus modestes, ont répondu à cette intention, en étendant le plus possible leur périmètre pour atteindre le seuil fixé par la loi (50 000 habitants).³⁰

Les communautés d'agglomération s'avèrent donc trop petites ou trop grandes et relativement éloignées de l'étalon statistique recommandé. Au Québec, la réforme Harel s'inspire des régions métropolitaines de recensement tracées par Statistique Canada, sans toutefois en respecter les contours. Saguenay fait office d'exception³¹. Il s'agit de l'unique cas où le territoire de la région métropolitaine de recensement est pris comme référence au moment de la mise en œuvre de la réforme. Dans les cinq autres régions métropolitaines, des territoires beaucoup plus restreints sont

²⁸ Marie-Christine Fourny propose une analyse des espaces périurbains comme des territoires en construction polarisant la périphérie. Les petits centres urbains locaux constituent une catégorie complémentaire pour penser l'espace, se distinguant tout autant du rural que de l'urbain. Fourny, M.-C., « Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial », in Beauchard, J., dir., *La mosaïque territoriale*, La Tour d'Aigues, Les Editions de l'Aube, 2003, pp. 33-50.

²⁹ A Marseille, la création tardive de la communauté urbaine a permis aux communautés d'agglomération de Aix-en-Provence, Salon-de-Provence et Aubagne d'être constituées sur la même aire urbaine. Dans les cas de Grenoble et Toulouse, deux communautés d'agglomération coexistent sur le territoire d'une même aire urbaine. Selon Philippe Estèbe, il faut également noter que chacune de ces structures intercommunales tend à se construire sur des bases sociales et économiques relativement homogènes, dont Toulouse offre un exemple caricatural. La communauté d'agglomération du Grand Toulouse réunit les communes à fortes bases de taxe professionnelle associées à une population aux revenus inférieurs à la moyenne de l'aire urbaine. La communauté d'agglomération du sud-est de Toulouse (Sicoval) abrite quant à elle des communes à faible base de taxe professionnelle mais avec une population aux revenus supérieurs à la même moyenne. Estèbe, P., « Le péri-urbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs locaux*, n°56, vol. I, 2003, pp. 30-34. Marcou, G., « L'application de la loi du 12 juillet 1999, Stratégies et problèmes de mise en œuvre », in Marcou, G., De Bruycker dir., *L'annuaire 2000 des collectivités locales*, op. cit. pp. 57-82.

³⁰ Béhar, D., Estèbe, P., « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'Etat des régions françaises*, op. cit.

³¹ Ce territoire de travail est néanmoins amputé de la municipalité de Larouche. La nouvelle ville ne recouvre donc pas la RMR dans son intégralité.

retenus pour circonscrire les nouvelles villes. En France comme au Québec, la norme statistique se trouve ainsi subordonnée à d'autres facteurs. Ce double constat conduit à questionner le choix du périmètre extérieur des agglomérations.

L'enjeu géographique de la ville est au cœur de la question urbaine. Il faut pourtant attendre que Manuel Castells revienne, dans les années quatre-vingt, sur ses positions initiales pour que la problématique spatiale acquière une certaine importance³². Les réflexions sur les effets de la mondialisation des années quatre-vingt-dix procurent à la question territoriale urbaine un regain d'intérêt³³. L'image des échelles tente d'articuler les recompositions de l'Etat et celles de la gouvernance urbaine. Elle fait de l'échelle géographique non plus un espace neutre, mais une construction sociale produite par les relations et les activités économiques, politiques et sociales. En ce sens, l'échelle évolue au gré de ces dernières³⁴. Cette réflexion générale sur la ville rejoint le questionnement sur les limites des agglomérations telles qu'instituées par les lois Chevènement et Harel. Le périmètre de l'agglomération apparaît tout à la fois présumé, instrumentalisé et produit par les relations sociales³⁵.

L'enjeu est moins de spécifier le fossé existant entre la construction théorique des « bons territoires » et la contingence des réalisations concrètes³⁶, que de repérer les logiques effectivement à l'œuvre sur le terrain. Gilles Massardier repère trois logiques qui participent au choix de ces périmètres : une logique d'action publique, une logique technique et une logique proprement politique³⁷. Identifiées pour étudier les dynamiques intercommunales françaises dans le sillage de la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République, elles s'avèrent utiles dans une démarche comparative dix ans plus tard. De plus, elles rejoignent les trois types de

³² Dans « la question urbaine », la problématique spatiale se limite à un enjeu fonctionnel. La forme physique de la ville est conçue comme une donnée empirique, non théorisée. Brenner, N., « The urban question as a scale question : reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale », *International Journal of Urban and Regional research*, vol.24, n°2, 2000, pp. 361-376.

³³ Les chantres de la déterritorialisation sont ainsi paradoxalement à la source du retour en force de la question territoriale dans les disciplines des sciences sociales. Les espaces institutionnels et économiques sont réexaminés à la lumière de la notion d'échelle.

³⁴ Smith, N., « Remaking scale : competition and cooperation in prenational and postnational Europe », in Eskelinen H. Snickars, F., eds., *Competitive European Peripheries*, Berlin, Springer Verlag, 1995, pp. 59-74.

³⁵ Brenner, N., « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European union », *Urban Studies*, vol. 36, n°3, 1999, pp. 431-451.

³⁶ Sur ce point, Andrew Sancton rappelle que ceux qui prônent la mise en place de gouvernement métropolitain semblent ignorer que les territoires effectivement institutionnalisés sont toujours plus petits que l'idéal qu'ils définissent. Sancton, A., « Canada as a highly urbanized nation », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol.35, n°3, 1992, pp. 281-298. James Lightbody qualifie également de chimère, l'idée de frontières évidentes. Lightbody, J., « A new perspective on clothing the emperor : Canadian metropolitan form, functions and frontiers », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 40, n°3, 1997, pp. 436-456.

³⁷ Massardier, G., « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *art. cit.*, pp. 139-164.

réécits légitimants distingués par Bernard Debarbieux et Jacques Poisat³⁸. L'invocation de la naturalité, de la permanence historique ou de savoir-faire locaux sert à légitimer les découpages des territoires émergents. Ces argumentaires puisent avec plus ou moins de rigueur dans le discours savant, tout en s'en émancipant. La stratégie vise à fonder le découpage sur un ordre naturel, immémorial ou culturel, et le plus souvent sur une combinaison des trois. L'essentiel étant chaque fois de marginaliser la contingence politique de la démarche.

Logique d'action publique

Le changement d'échelle auquel correspond l'institutionnalisation des agglomérations répond à un besoin de reterritorialiser l'action publique. L'échelon municipal enserme le potentiel de transformations de cette dernière dans la sphère gestionnaire interne. Néanmoins, dans un contexte de mondialisation que les villes sont appelées à ancrer, la question territoriale est reformulée. Il s'agit désormais de les doter d'outils leur permettant de favoriser leur développement économique afin d'assurer leur rôle axial dans ce mouvement de mondialisation. Pour ce faire, les réformes métropolitaines convoquent un territoire alliant potentiel et flexibilité, dans une logique de type économique³⁹.

Dans cette perspective, l'argumentaire de la réforme Harel mobilise explicitement le positionnement des villes québécoises dans une compétition économique interprovinciale et continentale. Le regroupement municipal doit placer ces nouvelles villes sur la carte urbaine et économique nord-américaine. Pour les agglomérations moyennes, comme celle de Saguenay, la fusion est présentée comme un antidote à la concurrence intermunicipale. La nature foncière des ressources municipales a effectivement conduit les maires du Saguenay à marginaliser la recherche de solutions communes. L'exemple du parc industrialo-portuaire de Grand Anse illustre cette difficulté à opérationnaliser une logique collective. Le projet initialement municipal en garde cette logique tout au long des dix années d'incubation. La position marginale du maire de La Baie l'empêche d'initier une action collective efficace. Avec cet exemple, le Saguenay offre un portrait institutionnel et politique divisé. Or, derrière la question territoriale des

³⁸ Ces deux auteurs proposent d'explorer l'usage des représentations des territoires en phase de redéfinition. Le maillage qui se veut total et parfait s'accompagne d'une mise en récit visant à concilier les dimensions plurielles du territoire. Debarbieux, B., Poisat, J., « La rhétorique des artefacts territoriaux », in Gerbaux, F., dir., *Utopie pour le territoire. Cohérence et complexité*, op. cit., pp. 35-52.

³⁹ Neil Brenner insiste sur la nécessité de penser la mondialisation à partir de la transformation des formes de la territorialisation. Brenner, N., « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European Union », art. cit., pp. 431-451.

agglomérations, se situe clairement l'enjeu de cette capacité d'action collective⁴⁰. Il ne s'agit pas seulement d'instituer un périmètre permettant de circonscrire le territoire des « problèmes » et d'assurer la cohérence des politiques publiques. La réorganisation municipale offre essentiellement un moyen de repenser l'action publique dans son ensemble. Paradoxalement, on constate qu'au Saguenay, aucun domaine de compétence municipale ne fait l'objet d'un débat valorisant sa production à un échelon aggloméré. L'urbanisme n'est ainsi pas plus questionné que les politiques sociales et culturelles. Dans leurs discours, les fonctionnaires comme les élus se contentent de juxtaposer des enjeux de services, des façons de faire municipales, sans jamais en reformuler les enjeux ni les valeurs. Alors que l'invocation du territoire aggloméré devrait conduire à questionner la capacité d'action collective des élus locaux, l'exemple saguenéen tend à montrer que la fusion fait l'économie de cette dynamique pourtant repérée dans les instances intercommunales françaises⁴¹. L'agglomération s'impose d'autant plus facilement comme un territoire objectivé dans le discours des élus locaux qu'elle ne suppose pas de transformation des ressorts de l'action publique. Sous cet angle, la fusion municipale n'est qu'une reconduction d'un modèle connu des élus sur un territoire élargi. Parallèlement, en France, plusieurs monographies montrent que les politiques sectorielles intercommunales restent marquées par le sceau de la ville centre⁴². La construction de l'action publique à l'échelle de l'agglomération est ainsi imprégnée des turbulences créées par la juxtaposition de micropouvoirs⁴³. L'ordre politique constitué par des instances intercommunales, même jugées fonctionnelles comme à Rennes, reste contingent à la configuration dont il émane.

Ces pratiques politiques locales sont minimisées par le discours officiel sur l'intercommunalité qui valorise le passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet. Les établissements publics d'agglomération sont passés d'un rôle de coordonnateur à celui de producteur de l'action publique. En confiant aux communautés des compétences stratégiques

⁴⁰ C'est contre cette idée que la Cité du Fjord échoue. Le scénario alternatif porté par Réjean Simard butte, sur le fond, sur cette volonté affichée du gouvernement à mettre en place des instances uniques à l'échelle des agglomérations urbaines, afin d'en faciliter l'administration et d'en favoriser la visibilité.

⁴¹ Gilles Pinson illustre cette idée à partir des politiques de transports menées dans les districts de Nantes et de Rennes. Les élus sont examinés à l'aune de leur capacité d'action collective, au cours de laquelle ils doivent dédoubler leur ancrage politique à la fois communal et intercommunal. Pinson, G., « Politiques de déplacements urbains : mobilisations territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et management public*, vol.17, n°4, 1998, pp. 119-150.

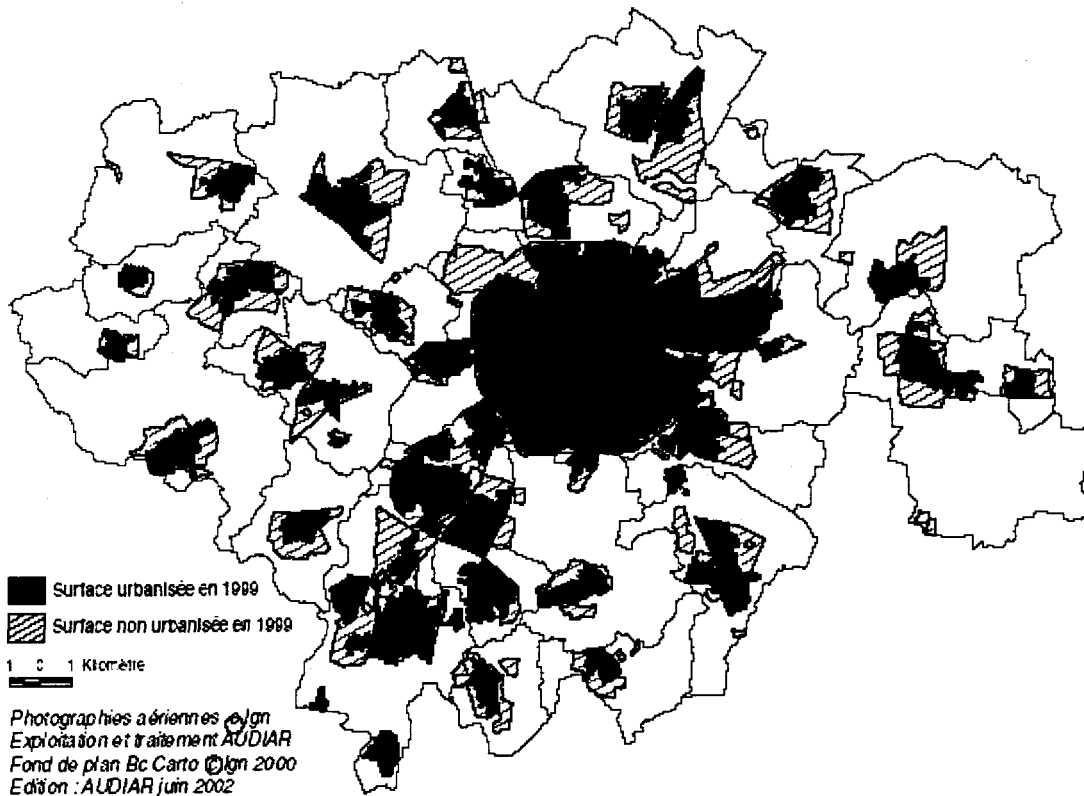
⁴² Selon Sophie Ress, la politique de déplacements menée par Rennes Métropole s'inscrit dans une volonté de rayonnement de la capitale bretonne, délaissant les stratégies complémentaires qu'impliquerait une gestion à l'échelle de l'agglomération. Ress, S., *Intercommunalité et déplacements urbains : l'exemple de Rennes Métropole*, op. cit. L'équipement culturel élaboré par les services de la ville de Rennes est, quant à lui, transféré intégralement à l'échelon intercommunal, marquant ainsi très fortement la toute nouvelle politique culturelle d'agglomération.

⁴³ Duran, P., Thoenig, J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », art. cit., pp. 580-623.

telles que l'aménagement du territoire ou le développement économique, le législateur provoque une transformation de fond des logiques intercommunales.

Le district de Rennes s'est constitué autour d'une problématique spatiale liée au manque d'espace pour accueillir l'implantation de grandes écoles. Cet acte fondateur est relayé par une politique districale déployant à l'échelle de l'agglomération le modèle de la ville centre. L'intercommunalité est considérée comme une extension de la politique des grandes villes, engoncées dans des limites administratives qui ne correspondent plus à l'échelon de leurs aires de gestion publique. La carte 1 illustre la nécessité, pour la ville de Rennes, d'extérioriser sa capacité d'aménagement du territoire et sa propre vision de l'urbanisme. La fin des ressources spatiales de la ville centre amène son équipe dirigeante à promouvoir une intercommunalité de territoire.

Carte 10 : Rennes Métropole : réserves urbanisables au schéma directeur en 1999



Source : Audiar, *Evolution de la tache urbaine depuis 1982 et réserves urbanisables au schéma directeur de l'agglomération rennaise*, Rennes, Audiar, 2002, p. 4.

Ainsi la ville de Rennes tend à coloniser les municipalités limitrophes dans la définition des problèmes urbains, et éventuellement dans leurs solutions.

Je pense que le noyau dur, (silence) c'est le maire de Rennes avec un certain nombre de maires de municipalités de l'agglo. Alors, par appartenance politique, mais aussi parce que ce sont des alliés au sein de l'intermunicipalité, parce que ce sont des communes qui

*ont une certaine importance, qui jouxtent Rennes. Et en fait, ça ne fait qu'une ville. Aujourd'hui, Rennes-Saint-Jacques, Rennes-Saint-Grégoire, même si le maire est à droite, Rennes-Betton, Rennes-Chantepie, Rennes-Vern. C'est la même ville. Donc obligatoirement, on a des liens privilégiés sans doute plus avec eux qu'avec d'autres.*⁴⁴

D'un façon générale, l'agglomération rennaise se divise en deux : un centre urbanisé rassemblant la ville centre et ses communes limitrophes, versus la périphérie regroupant des municipalités rurales. Or, la politique intercommunale d'aménagement du territoire vise particulièrement l'insertion active des communes les plus éloignées. Leur participation s'avère indispensable pour la mise en cohérence du territoire de l'agglomération notamment en terme d'habitat⁴⁵. La légitimité de l'agglomération est issue de l'interdépendance de ses différentes parties. On reconnaît à la périphérie une responsabilité cruciale dans la mise en œuvre d'une action publique qui n'est plus ni urbaine ni rurale. Les municipalités périphériques sont alors parées d'un rôle d'avenir dans la dynamique métropolitaine. La question du logement telle que formulée à Rennes est, dans cette perspective, exemplaire. Les vice-présidents de Rennes Métropole, eux-mêmes maires de communes périphériques, pointent cette montée en puissance des marches de l'agglomération.

*Je crois que l'un des enjeux aussi, c'est qu'il faut savoir que le développement de l'agglomération se fera sur les communes périphériques et non pas sur la ville.*⁴⁶

*Maintenant, ce sont les communes périphériques qui sont amenées à fournir les deux tiers de l'urbanisation, et Rennes un tiers.*⁴⁷

Dans le domaine du logement, l'idée de circuit résidentiel des populations s'affirme. Il s'agit de penser l'habitat dans le parcours des individus. Selon leur âge et leur situation sociale et familiale, les besoins et les aspirations immobilières évoluent. Jean-Yves Chapuis, spécialiste de l'urbanisme s'en sert pour plaider une autre façon de penser la ville.

Les gens disent : quand on est jeunes on habite dans la ville de Rennes parce qu'on est étudiant. Le jour où on a des enfants, ou qu'on se stabilise on a envie d'aller habiter à l'extérieur pour avoir une maison et un jardin. Et puis après quand les enfants

⁴⁴ Entretien avec un ancien adjoint au maire, ville de Rennes, le 20 juin 2001.

⁴⁵ Cette opposition se retrouve également dans la question d'une culture urbaine « manquante » et « à construire » dans la structure intercommunale rennaise. L'agence d'urbanisme (AUDIAR) joue ici un rôle important en travaillant, depuis plus de vingt ans, à l'élaboration d'un référent d'agglomération, notamment auprès des élus ruraux. La production d'un savoir et la disposition d'une expertise territoriale participent à cette construction cognitive.

⁴⁶ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton, vice-président à la culture et aux communications de Rennes Métropole, le 24 novembre 2001.

⁴⁷ Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint de Thorigné-Fouillard, vice-président de Rennes Métropole chargé de l'habitat, le 28 juin 2001.

*grandissent, parfois ils ont envie de retourner en ville. Et évidemment quand on n'a plus d'enfants on revient en ville.*⁴⁸

Au-delà de sa capacité à saisir des dynamiques réelles, ce discours entretient celui sur les interdépendances territoriales au sein même de l'agglomération. Le développement des villes passe ainsi par l'affirmation d'un territoire plus large : celui de l'agglomération, qui accueille l'accroissement de la population, mais aussi des activités économiques et finalement du rayonnement général de la ville⁴⁹. Cette conception se matérialise juridiquement dans l'amendement Gouze de la loi Chevènement. Il accorde la possibilité d'élargir le périmètre communautaire au cours des trois premières années d'existence. Le but d'une telle souplesse vise à « assurer la cohérence spatiale et économique et la solidarité financière et sociale ». Cette flexibilité est également reconnue au Québec par le principe de la bascule. Il réfère à l'évolution du profil des municipalités en périphérie des nouvelles villes créées et prévoit l'annexion de toute municipalité rurale qui deviendrait le prolongement industriel de la ville voisine. Pour le comité de transition saguenéen, il sert à prévenir la formation des ghettos industriels, échappant au contrôle environnemental. Le principe de la bascule pourrait s'appliquer à la municipalité de Larouche.

*La bascule c'est un argument politique que madame Harel a utilisé, (...) La fameuse RMR (région métropolitaine de recensement), nous faisons toujours partie de la RMR au niveau fédéral, et puis si jamais, ce qui s'appelle le navettage, augmentait et faisait que Larouche devenait centre urbain de dix mille habitants et tout cela fonctionne dans cinq ans, et bien l'effet bascule sera là. La bascule c'est pour tout le monde.*⁵⁰

Le législateur cherche à offrir des marges de manœuvre aux nouvelles institutions d'agglomération pour que ces dernières puissent couvrir des espaces mouvants. L'agglomération n'apparaît donc pas comme un espace clos, mais comme un processus territorial ouvert. Cette tension entre le territoire fixé et le territoire dynamique caractérise un maillage présenté comme issu des volontés locales et s'incarne dans les marches de l'agglomération. Il s'agit là d'une

⁴⁸ Entretien avec Jean-Yves Chapuis, conseiller municipal de Rennes chargé de la coordination des secteurs Ville - Métropole de Rennes et vice-président de Rennes Métropole délégué aux formes urbaines, le 17 juillet 2001. Ancien directeur de l'Ecole d'Architecture de Bretagne, où il continue d'enseigner en tant que sociologue et urbaniste, il est entré en politique municipale en 1983, au côté d'Edmond Hervé. D'abord responsable de la vie de quartier, il devient, en 1989, adjoint chargé de l'urbanisme. C'est dans le cadre de ce mandat qu'il pilote l'élaboration du projet urbain de la ville de Rennes en 1992. Il a également été président de la Société Rennaise de Rénovation. En 1999, il est condamné à trois mois de prison avec sursis et trente mille francs d'amende pour prise illégale d'intérêts. Bien qu'ayant quitté ses responsabilités d'adjoint, il reste membre du conseil municipal de Rennes et est réélu en 2001.

⁴⁹ Cette logique est contestée par certains élus de la périphérie des nouvelles communautés. Ainsi, dans le cas bordelais, l'application de la loi Chevènement relève d'une stratégie défensive de la part des élus ruraux qui mettent en place des communautés de communes autour du territoire de la Communauté urbaine de Bordeaux afin de s'en protéger. Arpaillange, C., et al., « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit., pp. 67-97.

⁵⁰ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001.

spécificité de ce découpage. En cela, on s'inscrit en faux par rapport aux récents travaux de Guy Baubelle⁵¹. Ce dernier voit dans l'agglomération un territoire « dur » dont les limites sont définies quantitativement, qu'il oppose au territoire « soft » des pays dont les frontières ne sont pas définies *a priori*. Pour autant, la mise en œuvre de la loi Chevènement montre les limites des nouveaux dispositifs intercommunaux à saisir les espaces périurbains. Le territoire restreint des communautés d'agglomération reste polarisé sur le cœur de l'aire urbaine, s'étendant rarement jusqu'aux limites de cette dernière⁵². Les marches de l'agglomération évoquent plus qu'elles ne recourent complètement ces espaces en devenir. Le territoire institutionnel naît d'une réalité objectivée par les élus locaux.

Logique technico-financière

Cette seconde logique met l'accent sur les contraintes techniques guidant la désignation du territoire de l'agglomération. Il est possible d'élargir ici le spectre assez étroit défini par Gilles Massardier. Ce dernier évoque principalement l'influence des coûts de production et fourniture des services publics, dans une perspective traditionnelle de l'administration publique. D'autres aspects techniques et financiers participent à la fixation du périmètre.

La volonté d'intégrer ou au contraire de s'exclure d'une agglomération instituée peut se fonder sur des enjeux de richesses fiscales. Certaines municipalités disposent d'atouts territoriaux les rendant soit stratégiques pour l'agglomération, soit fiscalement riches, ou encore les deux à la fois. Cette double configuration est illustrée par Noyal-sur-Vilaine dans l'agglomération rennaise. Située le long de l'axe routier vers Paris, cette commune abrite de nombreuses industries. Insérée de force par le Préfet lors de la création du district en 1970, les différentes équipes municipales qui se sont succédées ont entrepris à trois occasions des recours administratifs pour sortir de l'intercommunalité rennaise⁵³. Au Saguenay, la municipalité de Laterrière offre un parallèle intéressant. Cette vaste municipalité s'étend le long de la route en direction de Québec. L'une et l'autre sont considérées comme des « portes » de l'agglomération et détiennent un potentiel de développement important. Laterrière et Noyal-sur-Vilaine maintiennent une fiscalité assez basse, possible grâce à leurs ressources issues des implantations industrielles.

⁵¹ Baudelle, G., « L'unité de la ville-pays », in Beauchard, J. dir., *La mosaïque territoriale*, op. cit., pp. 19-32.

⁵² Marcou, G., « L'application de la loi du 12 juillet 1999, stratégies et problèmes de mise en œuvre », art. cit., pp. 57-82.

⁵³ En novembre 2004, la municipalité vote son retrait de Rennes Métropole et son rattachement à la communauté de communes de Châteaugiron. Le départ de Noyal-sur-Vilaine représente un manque à gagner de trois millions six cents mille euros pour la communauté d'agglomération. Debontride, X., « Retrait de Noyal de Rennes Métropole : jugement du tribunal administratif en mai », <http://www.lagazettedescommunes.com/actualite/actualites.asp>, le 3 février 2005.

D'autres communes disposent d'un potentiel ou un équipement stratégique. La municipalité de Larouche au Saguenay abrite sur son territoire un site potentiel d'enfouissement sanitaire régional⁵⁴, ainsi que des terrains à vocation industrielle. Ces deux atouts sont évalués avec précaution lorsque l'inclusion de cette municipalité dans la nouvelle ville est discutée. Le maire de Larouche décline des arguments concrets dans son argumentaire.

Il y avait un autre argument qui n'a jamais été dit, de tous les arguments qui n'ont jamais été écrits : c'était le site d'enfouissement (...) qui est bon pour quatre-vingt-cinq ans environ. Il appartient maintenant à AES Environnement⁵⁵. On sait très bien que cette grande ville là a besoin d'un site d'enfouissement futur, parce que celui qu'ils ont, il ne durera pas longtemps, quinze ans maximum peut-être, moins que ça peut-être. (...). Et à propos des terrains industriels et dans l'optique d'une intégration dans la grande ville: Je pouvais avoir un parc industriel. Justement pour amener ici ce qu'ils voulaient contrôler, les usines polluantes, les éloigner de la ville. On serait resté pendant des années et des années le dépotoir de cette ville là. Les usines qui ne sont pas intéressantes seraient arrivées ici. Donc, ce n'est pas écrit dans leur mémoire, mais ça se sentait dans la discussion.⁵⁶

Cette argumentation est minimisée par les fusionnistes qui rejettent en bloc ces aspects techniques de la fusion.

Larouche, sinon du potentiel industriel, ce n'était pas un enjeu véritable non plus. Même pas le site d'enfouissement ? Oui, mais... D'ailleurs dans le décret gouvernemental, il y a des dispositions prévues, même si le site ou les sites d'enfouissement et ou de nappe phréatique d'eau potable, si ça interfère sur les villes, sur la ville centrale, on peut... y a un recours possible.⁵⁷

Jacques Tremblay, président du comité des citoyens de Laterrière, opposé au regroupement municipal, souligne dans une lettre ouverte au juge Bergeron les enjeux territoriaux qui ont joué en défaveur du maintien de sa municipalité :

Il est maintenant clair dans notre esprit que la ville centre, soit Chicoutimi, est la grande gagnante dans tout ça. Vous n'aviez qu'à laisser aller la politique sur les villes centres, pour qu'un jour le résultat soit le même que celui que vous proposez aujourd'hui. Faisons un bref survol des besoins de la ville centre pour assurer son développement. Que lui manque-t-il pour s'assurer d'être le cinquième pôle de développement du Québec (...) ? Il lui manque -1- du terrain, -2- de l'industrie, -3- des ports de mer. Vous lui donnez sur un plateau d'argent, en lui assurant -1- les terrains disponibles au sud de Canton-Tremblay et à Laterrière où elle pourra, soit agrandir son parc industriel soit améliorer sa capacité d'accueil de nouveaux citoyens qui quitteront la ville au profit de la terre promise. Vous lui offrez également un champ de taxation de l'industrie lourde se trouvant à Jonquière et

⁵⁴ Le site d'enfouissement actuel de la ville de Saguenay atteindra sa pleine capacité d'ici 2015. Les quatorze années qui ont été nécessaires pour trouver une solution à la gestion des déchets au sein de la MRC ont légué à ce dossier un héritage de méfiance doublé de prudence.

⁵⁵ AES est une firme gérant des sites d'enfouissements de sols contaminés.

⁵⁶ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001.

⁵⁷ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 28 août 2001.

*à La Baie. Pourquoi ne pas avoir annexé tout simplement le territoire utile de ces deux villes comme vous l'avez fait dans le passé avec l'implantation de l'usine Laterrière à Chicoutimi. Tout en n'oubliant pas d'y inclure le boulevard Talbot jusqu'à l'usine, avec en prime, l'entretien par le ministère des Transports.*⁵⁸

De manière générale, les défenseurs de l'autonomie municipale mobilisent le registre du concret dans leur argumentation. Au contraire, les promoteurs de la nouvelle ville évoquent les notions plus abstraites telles que la compétitivité, le développement ou le positionnement international. On retrouve cette même opposition à Rennes, où la critique faite par Michel Phipponneau se fonde sur le rapport territoire-fiscalité. Selon l'ancien président du district, les agrandissements successifs du district depuis 1989 correspondent à la recherche de revenus supplémentaires afin de financer la politique urbaine de prestige du VAL⁵⁹. L'enjeu territorial est ainsi traduit en une équation coût/avantage par ceux qui questionnent l'institutionnalisation de l'agglomération. Ce détour par l'opposition permet d'illustrer, en creux, l'affirmation d'une sorte de valeur d'agglomération, fondée sur la solidarité, la coopération et la synergie, permettant de traduire des logiques plus triviales à l'œuvre dans la définition du périmètre.

Logique politique

La troisième logique identifiée par Gilles Massardier appartient à la sphère politique et s'imisce dans les deux premières. En intervenant lors de la construction des problèmes publics, les élus travaillent et encodent les enjeux d'action publique ainsi que les contraintes techniques ou financières. Dans le cas français, la logique politique se cache souvent derrière un discours dominé par le principe de volontariat des communes. En France comme au Québec, l'institutionnalisation de l'agglomération est interprétée comme une stratégie du maire de la ville centre visant à élargir l'emprise territoriale de son pouvoir. Ces entreprises politiques spatiales sont décrites dans plusieurs monographies françaises. Elles rappellent aussi le lobbying des maires des villes centres du Québec en faveur d'une refonte de la carte territoriale municipale, même si tous n'ont pas bénéficié de la mise en œuvre de la réforme⁶⁰.

⁵⁸ Jacques Tremblay, président du comité des citoyens de Laterrière, « Des laterrois déçus du rapport Bergeron », *Le Progrès Dimanche*, rubrique Forum, 4 mars 2001.

⁵⁹ Le VAL est en partie financé par le versement transport, une taxe sur les entreprises installées au sein du district puis de la communauté d'agglomération.

⁶⁰ Si Jean Tremblay de Chicoutimi devient le premier maire de Saguenay, Pierre Bourque de Montréal doit se contenter de la présidence de l'opposition municipale. À Québec, Jean-Paul L'Allier reste en place, tout comme Jean Perreault à Sherbrooke. Guy Leblanc, maire de Trois Rivières depuis 1990 a quant à lui laissé sa place à Yves Lévesque.

La logique politique ne concerne pas seulement ces stratégies des élus majeurs de l'agglomération. Dans le contexte rennais, l'idée de territoire à « compléter » s'est imposée à travers plusieurs entretiens. Guy Juhier résume les perspectives d'agrandissements à l'est de la communauté d'agglomération.

*La communauté de commune de Châteaugiron risque d'exploser. Servon partant avec Châteaubourg. Et eux venant vers nous. Du moins c'est ce que j'espère, puisque c'est assez logique. Autant les autres pays, comme le pays d'Aubigné là-haut, ça se discute, et ça coûtera des ronds parce quand il faudra apporter les transports en commun là-bas. Liffré je ne suis pas un chaud partisan, parce qu'il faudra quand même passer la forêt avec les bus. Et donc, là ça s'impose. Il faudra récupérer Bourgbarré, puisque c'est le temps. Voilà l'extension possible.*⁶¹

Le programme d'agglomération de la fédération d'Ille-et-Vilaine du Parti socialiste évoque également la possibilité d'agrandir encore le territoire de Rennes Métropole.

*Les frontières du district et de la communauté n'ont jamais été fermées. Des communes nous ont rejoints : il faut tenir compte de cette nouvelle donne. Demain, il peut être de même tout en voulant conserver à Rennes Métropole une dimension optimale et équilibrée par rapport au département et à la région.*⁶²

Les notions d'équilibre et de cohérence sont sous-jacentes au discours politique. Le caractère dynamique de l'institution est affirmé par son pendant spatial. Un territoire clos, fixé correspond à l'image communale. L'agglomération se caractérise quant à elle par l'ouverture, la flexibilité, le non-définitif⁶³.

Cet aspect se retrouve dans les « interférences territoriales ». Plusieurs exemples illustrent ce point. Les enjeux territoriaux ne sont pas seulement présents à l'échelon intercommunal. Lorsqu'en 2004, la commune de Nouvoitou décide d'intégrer Rennes Métropole, ce choix implique son départ d'une communauté de communes préexistante. Dans le dossier de Le Verger, la solution consistant à intégrer la commune de Talensac nécessite ce même changement d'allégeance. A Saguenay, les interférences territoriales prennent une autre forme : celles de l'annexion partielle. Au printemps 2001, le maire de Larouche travaille à la fois à convaincre le

⁶¹ Entretien avec Guy Juhier, maire d'Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

⁶² Fédération d'Ille-et-Vilaine du Parti Socialiste, *Rennes Métropole : un nouvel horizon*, op. cit., p. 3.

⁶³ En cela, il est possible de faire une analogie entre la construction intercommunale et européenne. Les deux instances mobilisent la figure de la « construction », du « chantier ». On s'inspire des réflexions proposées par Marc Abélès sur le Parlement européen. Abélès, M., « Du local à l'Europe », art. cit., p. 141. Néanmoins, comme on l'a vu, Edmond Hervé développe un discours cherchant à écrire la mémoire de l'organisation et à baliser l'histoire de cette construction.

comité de conciliation de l'exclure de la grande ville, mais aussi à annexer une partie du territoire de la municipalité voisine Lac Kénogami⁶⁴.

Ces épisodes illustrent les différentes logiques qui s'accumulent autour de la maîtrise d'un territoire, en marge du processus de création institutionnelle. Les élus des municipalités périphériques semblent d'abord vouloir se positionner sur l'échiquier local. Le cas de Nouvoitou correspond à un changement d'allégeance. La stratégie rurale d'intégration de la communauté de communes est délaissée au profit d'un rapprochement avec l'agglomération. La perte de poids politique relatif dans cette nouvelle instance est compensée par l'accessibilité de nouveaux services fournis par Rennes Métropole, en particulier en terme de transport. Les gains politiques escomptés sont ainsi locaux. Au Saguenay, le maire de Larouche, également sur la limite occidentale de l'agglomération, cherche à renforcer sa position locale en consolidant son territoire. La stratégie adoptée est surtout de s'affirmer comme une marche autonome entre les aires d'attraction d'Alma et de Saguenay.

Cette instabilité des territoires conduit à interroger la notion statistique d'agglomération. La loi Chevènement la conçoit à partir de l'aire urbaine du vocabulaire de l'INSEE⁶⁵. Cette polysémie du vocabulaire français, géographique, statistique et institutionnel est récapitulée dans le tableau 13.

Tableau 13 : Rayon spatial et vocabulaire⁶⁶

Ordre de grandeur du rayon spatial	2,5 km	10 km	30 km	100 km
Vocabulaire de l'INSEE	Commune	Unité urbaine (continuité du bâti)	Aire urbaine (migration domicile- travail)	Espace urbain
Vocabulaire du géographe	Ville centre	Agglomération ; ville	Archipel urbain, bassin d'emploi	Métropole, bassin d'affaires
Vocabulaire utilisé à Rennes	Rennes et communes limitrophes	Communauté d'agglomération		Pays

⁶⁴ Le territoire qui pourrait être annexé regroupe les secteurs de la Baie Cascoia, de la Pointe au sable et du Lac Jérôme. On y trouve de l'habitation saisonnière et permanente. Côté, D., « Lac Kénogami, une signature qui dérange le maire Côté », *Le Progrès dimanche*, 4 mars 2001.

⁶⁵ Emmanuelle Renaud-Hellier évoque ainsi un changement de paradigme, lorsque la loi Chevènement consacre la tombée en désuétude de la notion d'agglomération pour consacrer celle d'aire urbaine. La continuité du bâti associée à la densité importe désormais moins que la prise en compte des interdépendances fonctionnelles sur un espace plus large. Renaud-Hellier, E., « La prise en compte différenciée des espaces urbains par l'intercommunalité », communication présentée au XXXIXe colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, *Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales*, Lyon, 1-2-3 septembre 2003.

⁶⁶ Ce tableau est inspiré de celui proposé par André Lauer. Lauer, A., *Regards sur la ville en mutation*, collection du CERTU, 2001, p. 23.

Le vocabulaire statistique et géographique associé à la description des formes urbaines s'avère riche de concepts dont les emboîtements ne concordent pas toujours⁶⁷. Le tableau montre bien l'absence de correspondance entre ces références théoriques et les aires institutionnalisées. À défaut d'une pertinence territoriale *a priori*, il s'agit donc pour ceux qui investissent ces territoires d'en faire émerger une certaine cohérence interne⁶⁸. Cette mise en sens contribue à légitimer l'agglomération au sein des millefeuilles institutionnels français et québécois. La pertinence territoriale peut ainsi être définie comme le résultat de la mise en cohérence du territoire par ses promoteurs et ses utilisateurs. On trouve parmi ces derniers, les habitants ainsi que les acteurs collectifs.

Le territoire institutionnel n'est pas plus naturel, immémorial que culturel. Il est contingent aux configurations locales spécifiques entremêlant des enjeux techniques, financiers et politiques.

1.2.2 Emietter pour consolider le territoire

La construction des agglomérations ne se borne pas à fixer un périmètre extérieur. Les nouvelles institutions publiques s'appuient sur un maillage territorial complémentaire. Ces périmètres intérieurs ont un rôle à la fois politique (politics) et d'action publique (policy). Echelon de proximité de la démocratie représentative, ce découpage infra-agglomération résulte de deux stratégies. Il peut être fondé sur l'existant, c'est-à-dire les frontières municipales, ou dessiner un échelon intermédiaire inédit, de type méso territorial. Dans plusieurs exemples français, les communautés s'accompagnent à la fois du maintien des municipalités, mais aussi de la mise en place de cet échelon intermédiaire⁶⁹. Le tableau 14 présente ces deux stratégies dans

⁶⁷ Philippe Estèbe évoque le conflit existant entre la pertinence du bassin d'emploi, sur lequel l'intercommunalité tend à s'aligner, et celle de l'aire urbaine associée aux comportements des ménages et qui reconnaît les spécificités des espaces périurbains. Estèbe, P., « Le péri-urbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *art.cit.*, pp. 30-34.

⁶⁸ À cet égard, les organes de presse participent au marquage du territoire. À Rennes, le quotidien régional *Ouest-France* a longtemps privilégié un découpage cantonal au fil de ses pages. La spécification de pages « Rennes district » n'était pas totale puisqu'on y retrouvait d'autres communes extérieures. La représentation journalistique conserve l'échelon municipal comme grille de présentation de l'information. Plus généralement le rédacteur en chef de *Ouest-France* concède qu'en cas d'information abondante, ce sont les sujets intercommunaux qui sont mis de côté. Philippe Chapleau, rédacteur en chef de *Ouest-France*, propos recueillis par Chloé Moreaux. Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole. op. cit.*

⁶⁹ C'est le cas de Rennes mais aussi de Nantes et de Bordeaux. La communauté urbaine de Nantes est divisée en dix territoires structurés autour de pôles de proximité. Comme à Rennes la ville centre est morcelée. Ces territoires ont une existence organisationnelle puisque chacun est doté d'un directeur et d'une équipe de direction regroupant minimalement un responsable des ressources humaines, un responsable des services techniques ainsi qu'un responsable chargé du développement urbain et économique. www.nantesmetropole.fr On retrouve dans la communauté urbaine de Bordeaux sept « groupes territoriaux » sur laquelle les plans d'occupation des sols sont désormais envisagés. Cette intercommunalité de premier niveau participe des démarches visant à relancer une

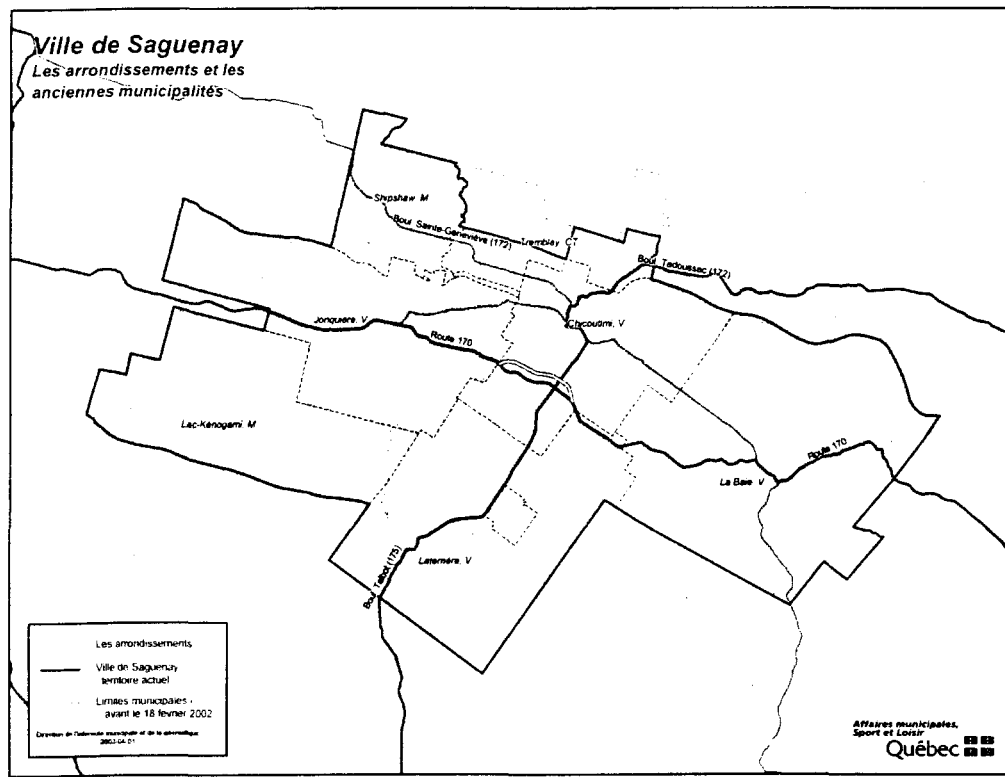
les cas rennais et saguenéen. En italique sont mentionnés les découpages méso-territoriaux qui préexistaient aux transitions institutionnelles étudiées.

Tableau 14 : Frontières internes des agglomérations

	Découpage municipal	Découpage méso-territorial
Ville de Saguenay	Districts électoraux	Arrondissements (<i>Projets alternatifs à la fusion</i>)
Rennes Métropole	Communes	Secteurs d'appui (<i>Syndicats intercommunaux intermédiaires</i>)

Au Québec, les arrondissements ne partagent ni le même statut ni les mêmes fondements territoriaux. Dans le cas de Montréal, les anciennes municipalités ont conservé leur intégrité en devenant des arrondissements. Au Saguenay, le comité de transition a créé trois arrondissements à partir des sept municipalités existantes⁷⁰.

Carte 11 : Ville de Saguenay : les arrondissements

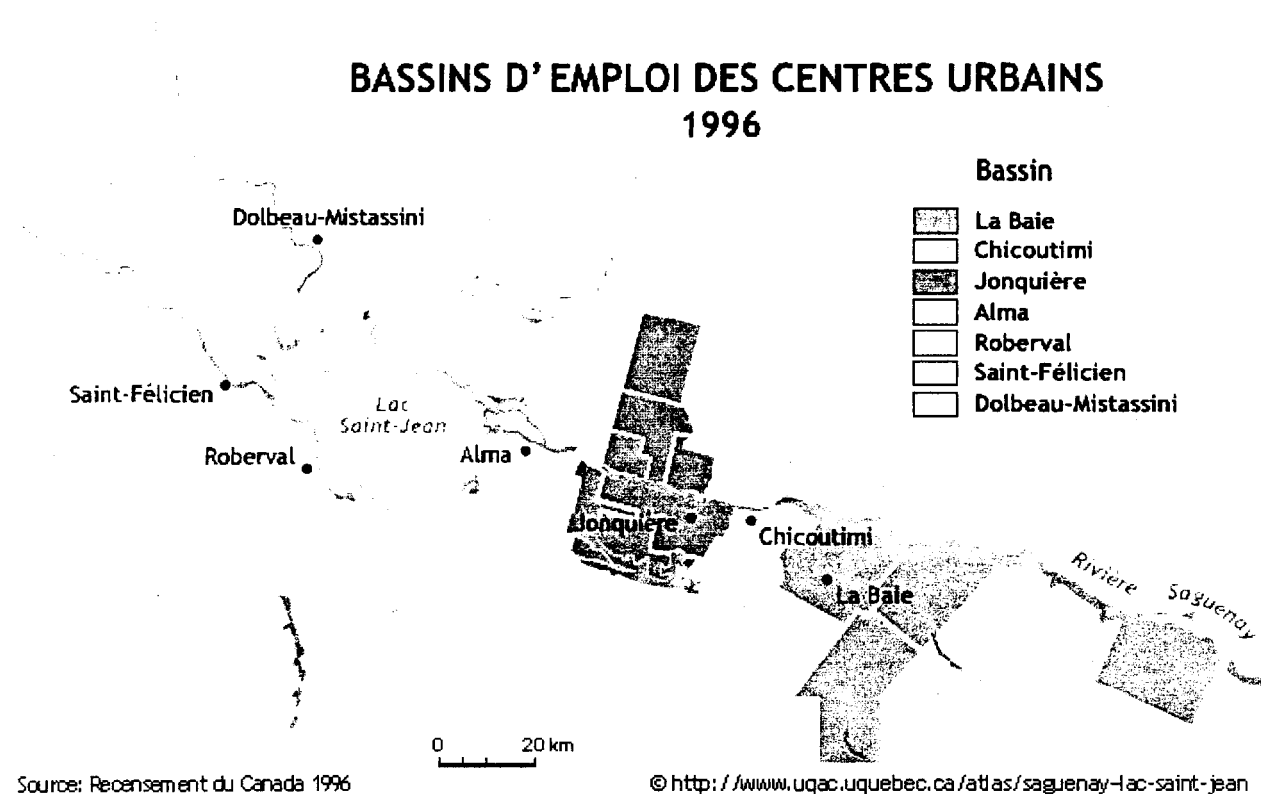


coopération en panne de moteur à Bordeaux au moment de l'application de la loi Chevènement. Arpaillange, C., et al., « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement », *art. cit.*, pp. 67-98.

⁷⁰ L'arrondissement de Chicoutimi rassemble Chicoutimi, Laterrière et Canton Tremblay. L'arrondissement de Jonquière réunit Jonquière, Shipshaw et Lac-Kénogami. Enfin, l'ancienne ville de La Baie est automatiquement reconnue comme arrondissement, ce qui en fait un cas particulier.

Les arrondissements de Chicoutimi et de Jonquière regroupent chacun une ville et deux petites municipalités. Ils sont ainsi appelés à s'imposer comme un nouveau territoire de référence, au sein de Saguenay. Ce maillage intermédiaire n'est pas sans rappeler les scénarii de réorganisation municipale présentés au mandataire du gouvernement, par le maire de Jonquière. Le découpage des arrondissements prend acte et souligne de la nature tripolaire de l'agglomération saguenéenne. La grande ville propose ainsi un relais territorial plus appropriable pour les habitants. Les trois anciennes villes structuraient déjà l'économie des déplacements du Saguenay, comme l'illustre la carte 12. Le pôle le plus important, Chicoutimi, se situe entre deux autres pôles majeurs constitués par La Baie à l'est et Jonquière à l'ouest.

Carte 12 : Bassins d'emploi des centres urbains au Saguenay –Lac-Saint-Jean



Le parti pris retenu par le comité de transition consiste finalement à institutionnaliser politiquement cette tripolarisation. Le découpage de ces arrondissements s'appuie sur des données et des pratiques préalables⁷¹. Cette antériorité fonde la pertinence de ces territoires intermédiaires. Moins fortes que le mythe historique, les formes préexistantes des découpages

⁷¹ Comme on l'a par exemple mentionné à propos du Centre Local de Développement et de ses trois centres de services.

territoriaux constituent néanmoins des repères pour la fixation des nouveaux périmètres. Les arrondissements incarnent un double passage : celui du municipal à l'agglomération, mais aussi du passé au devenir. Cette continuité est travaillée par les élus et les fonctionnaires de la nouvelle ville.

Les candidats aux élections municipales construisent les arrondissements comme un potentiel de décentralisation. Plus proche des municipalités initiales, ces unités territoriales permettent d'entretenir la pratique et un discours sur la proximité. Les élus municipaux y projettent leurs actions et leur bilan dans le temps et l'espace. Par exemple, au mois d'août 2001, le gouvernement verse à la ville de Jonquière 1 200 000 dollars à titre de ville centre. Le maire Daniel Giguère s'empresse de rappeler que cet argent sera exclusivement réservé au futur arrondissement⁷².

Outre l'usage politique des arrondissements, ce maillage autorise l'idée d'une gestion différenciée au sein de la nouvelle ville. Cet aspect est particulièrement mis en valeur au cours de la campagne, où le degré de décentralisation et de respect des anciennes spécificités de gestion s'impose comme un thème majeur. Ainsi, au cœur de la campagne électorale,

*MM. Giguère et Tremblay ont promis de conserver les particularités des arrondissements et même de les promouvoir. Il n'est pas question pour aucun des deux d'uniformiser le territoire, tout comme il n'est pas question d'imposer un compte de taxes unique.*⁷³

Cette conception « municipaliste » de l'arrondissement est particulièrement présente chez les opposants aux fusions, et trouve sa logique sur le territoire baieriverain. Les candidats à la mairie sont évalués selon leur « fibre des arrondissements »⁷⁴. Les candidats à l'échevinage – c'est-à-dire aux postes de conseillers municipaux se positionnent également sur un axe défenseur d'une spécificité territoriale / bâtisseur de la nouvelle ville. L'élection, par acclamation de l'ancien maire de Laterrière comme conseiller municipal, résume l'ambiguïté du travail de ces élus d'un nouveau genre. Ardant opposant de la fusion, il intègre cette nouvelle administration pour mieux y continuer son combat. Durant la campagne, il articule la maîtrise de l'augmentation des taxes dans la marge de 5%, ainsi qu'une gestion décentralisée des équipements⁷⁵. Au contraire, à la direction générale de la ville de Chicoutimi plaide pour une vision diamétralement opposée :

Je le disais au comité de sélection du poste de directeur général, le grand danger qui nous guette, ça serait de ne fusionner que les conseils de ville et la haute direction. Si on

⁷² Bouchard, D., « Ville centre Jonquière reçoit 1,2 million \$ », *Le Quotidien*, Nouvelles générales, 1 août 2001, p. 14

⁷³ Bouchard, D., « Débat devant les membres de l'AQDR », *Le Quotidien*, 1 novembre 2001, p. 4.

⁷⁴ Delisle, C., « Le vent soufflera de l'Est prédit Giguère », *Le Quotidien*, 3 novembre 2001, p. 6.

⁷⁵ Bouchard, D., « District 16, Beaulieu est en mode électoral », *Le Quotidien*, 21 septembre 2001, p. 6.

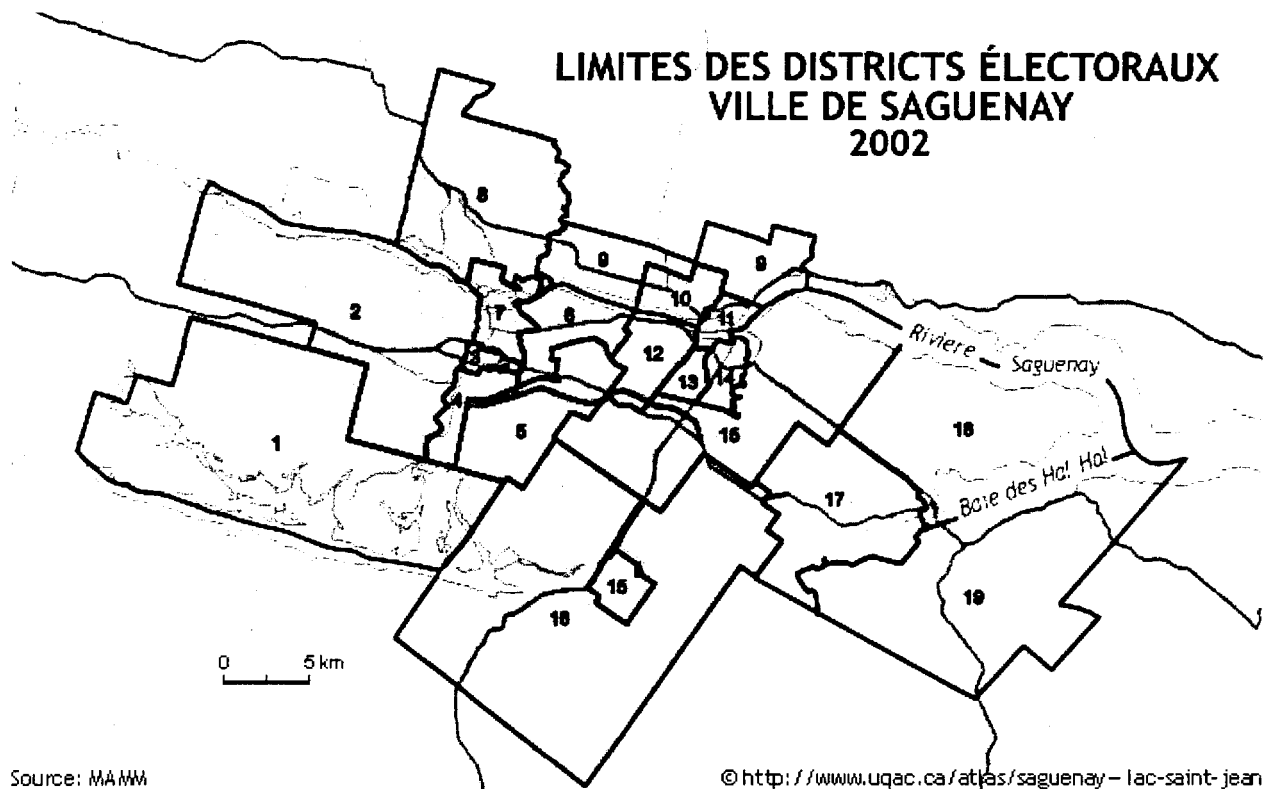
continue à opérer de façon territoriale comme c'est le cas. On va conserver les mêmes esprits de clochers qu'on avait. Et puis chacun va tirer de son côté pour avoir les meilleurs services. Et au lieu de se déchirer entre villes, on va se déchirer à l'intérieur de la ville. Je pense que le comité de transition ne semble pas, du moins à date, avoir une vision d'arrondissement très fort. Je crois sans le dire, que c'est plutôt une desserte de services symbolique. Dire que le service est près du citoyen. Que ce soit un accueil. Le citoyen va être bien dirigé. Qu'on soit même capable de déplacer le fonctionnaire plutôt que de déplacer le citoyen si le service est trop loin. Ça devrait être ça, à mon idée. Il y a quand même beaucoup de services de proximité qui peuvent être donnés sans modifier vraiment la philosophie de la nouvelle ville. Quand on parle de modification du plan d'urbanisme par arrondissement, on parle de desserte de services de déneigement et autre, donc une qualité qui pourrait être différente selon les arrondissements. Là on génère des problèmes. Parce qu'il est possible qu'il y ait des différences de qualité de services. Et le gestionnaire en haut, qui aura à répondre à un conseil d'arrondissement, à un conseil de ville, à un exécutif... à la population. Ben je dis bonjour, ce n'est pas surhomme !⁷⁶

La continuité municipale transparaît sur l'ensemble du territoire grâce au découpage des districts électoraux. Ils respectent intégralement les frontières municipales tout en diminuant drastiquement le nombre de représentants⁷⁷. Le territoire de ces circonscriptions est appelé à évoluer pour adopter l'arrondissement comme nouvelle référence. Ce découpage initial a l'avantage de garantir, pendant le premier mandat de la ville, une représentation assurée à toutes les anciennes municipalités. Les élus des municipalités rurales ont particulièrement travaillé sur cette revendication au cours de la transition. Ainsi, le district, à défaut de l'arrondissement, sert de passerelle entre une autonomie municipale révolue et l'inscription dans une municipalité élargie.

⁷⁶ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001.

⁷⁷ Chicoutimi et Jonquièrre sont dotées de six conseillers municipaux, La Baie de trois, et les municipalités de Laterrière, Shipshaw, Lac Kénogami et Canton Tremblay ont chacune obtenu l'élection d'un conseiller.

Carte 13 : Ville de Saguenay, les districts électoraux



Les arrondissements sont également montrés comme les socles de l'organisation et de la desserte des biens et services municipaux. Car, si ces territoires respectent la tripolarisation de l'aire urbaine, ils ne correspondent à aucune aire de coopération intercommunale particulièrement visible⁷⁸. Leur légitimité institutionnelle est à construire. L'affirmation de la ville réside en partie dans les modalités d'arrimage entre l'autorité centrale et les arrondissements. A Québec comme à Montréal, cette mise en cohérence a suscité plusieurs problèmes. Initialement pensés comme des organes de gestion de première ligne, les arrondissements sont l'objet d'investissements différenciés de la part des élus, des gestionnaires et des citoyens, créant attentes et tensions au sein de ce palier. Jean-François Léonard et Jacques Léveillé identifient pour Montréal deux phénomènes. D'une part, les élus et les cadres des arrondissements travaillent à en faire des entités politiques décentralisées, ce à quoi le maire de la nouvelle ville ne peut guère s'opposer, étant lui-même initialement favorable à une telle décentralisation. D'autre part, cette montée en puissance des arrondissements se manifeste dans les anciennes municipalités, mais aussi dans les

⁷⁸ Proulx, M.-U., *Aires de gestion publique au Saguenay et perspectives d'avenir*, Regroupement des Organismes Ruraux de Développement du Haut-Saguenay, UQAC, 1998, 66 p.

anciens arrondissements de l'ancienne ville de Montréal⁷⁹. Ce détour par la situation montréalaise permet d'entrevoir les difficultés de l'institutionnalisation de la nouvelle ville et des nouveaux territoires internes. Même si la situation saguenéenne est moins complexe, du fait d'une certaine homogénéité préexistante et d'une taille réduite, la définition juridique et politique des arrondissements constitue l'un des principaux enjeux du premier mandat du nouveau conseil municipal.

En France, la coopération intercommunale est fondée sur le respect de l'intégrité territoriale des municipalités. Le foisonnement d'établissements publics de coopération intercommunale a brouillé le paysage institutionnel. La multi appartenance d'une même commune à plusieurs structures de coopération a offert un système d'imbrications pour le moins complexe. On a déjà évoqué l'existence de cette intercommunalité de première ligne au sein du district de Rennes. Ces territoires intermédiaires constitués à l'initiative des municipalités ont eu un rôle d'intégration important en valorisant la mise en commun du développement économique. Parallèlement, le district et aujourd'hui la communauté d'agglomération se sont également engagés dans une autre méso territorialisation. Six secteurs ont été dessinés autour des pôles d'appuis identifiés lors de la première révision du schéma d'aménagement en 1983. La carte 14 permet de visualiser ces découpages intermédiaires et leur logique radiale.

⁷⁹ Léonard, J.-F., Léveillé, J., « Les arrondissements de Montréal : une scène politique en émergence », *Le Devoir*, 15 janvier 2003. Léonard, J.-F., Léveillé, J., « Les arrondissements de Montréal : des fonctionnaires enthousiastes mais tenus en laisse », *Le Devoir*, 16 janvier 2003.

municipal de Rennes et responsable des formes urbaines de Rennes Métropole, Jean-Yves Chapuis, encourage ces secteurs d'appui à devenir les assises territoriales de l'agglomération. Ces unités servent à ordonner, dans le sens de contraindre et d'organiser, le dialogue entre les acteurs de la ville centre, de la première couronne et des marches de l'agglomération.

*L'intérêt de ces secteurs c'est que vous avez à la fois la ville et les communes de l'agglomération. C'est-à-dire que vont travailler à la fois des élus de Rennes et des élus des communes. C'est ça l'intérêt.*⁸²

Si ce maillage est d'abord présenté comme un outil d'aménagement et de politiques publiques, il porte aussi un projet politique. En devenant l'échelon fondamental pour penser et fournir des services et des équipements de proximité⁸³, les secteurs provoqueraient la mise en désuétude du référent municipal. En orchestrant cette dynamique, les principaux responsables de l'intercommunalité rennaise cherchent à initier une transformation en profondeur des bases de la coopération. Les secteurs d'appui sont essentiellement portés par des élus majeurs de Rennes Métropole, au premier titre duquel, Edmond Hervé :

*Sur les secteurs, je crois que ce sera la grande innovation de cette communauté d'agglomération. D'ailleurs, quand nous avons identifié des pôles d'appui, nous avons identifié aussi des secteurs, et j'ai toujours l'habitude de dire que le secteur est à la Communauté d'agglomération, ce que le quartier ou le hameau est à la ville ou à la commune.*⁸⁴

Philippe Tourtelier, premier vice-président chargé de l'aménagement du territoire, en fait aussi la promotion.

*Cette notion est apparue à propos du schéma directeur et elle prend corps aujourd'hui de façon concrète, ou elle va prendre corps. Je pense que dans la conjugaison des notions de responsabilité et de solidarité, nous introduisons un terme de subsidiarité qui me paraît extrêmement porteur, d'autant plus que cette subsidiarité peut permettre (...) de rapprocher la décision du citoyen et je pense que la notion de secteur est un élément fort de ce rapprochement à condition que ces projets soient des projets effectivement intercommunaux s'inscrivant dans un projet global.*⁸⁵

Maurice Lelièvre, vice-président chargé de l'habitat, est l'un des principaux porteurs de cette parcellisation du territoire de l'agglomération. C'est dans le cadre de cette politique, notamment à travers l'élaboration du plan local d'habitat, que les secteurs ont été découpés.

⁸² Entretien avec Jean-Yves Chapuis, conseiller municipal chargé de la coordination des secteurs entre la ville de Rennes et Rennes Métropole, vice-président aux formes urbaines de Rennes Métropole, le 17 juillet 2001.

⁸³ Mouterde consultants, *Sites témoins pour les contrats d'agglomération, groupe 4 : les engagements mutuels*, mai 2000. www.datar.gouv.fr

⁸⁴ Edmond Hervé, conseil du 20 octobre 2000, no 00.321, Relation des débats, Projet d'agglomération – Mise en œuvre des compétences de la Communauté d'agglomération – Intérêt communautaire, p. 12/13.

⁸⁵ Philippe Tourtelier, conseil du 20 octobre 2000, no 00.321, Relation des débats, Projet d'agglomération – Mise en œuvre des compétences de la Communauté d'agglomération – Intérêt communautaire, p. 10/13.

*Comment on raisonne : les problèmes que connaissent les Rennais sont des problèmes qui leur sont propres. On ne peut pas dire ça, parce que tout ce qui se passe à Rennes nous intéresse et réciproquement. Donc on essaye de travailler par secteur géographique. Les élus travaillent par secteurs géographiques. De façon à ce qu'on prenne des morceaux de l'agglomération et qu'on se demande ce que ça va devenir. Et qu'on ait des raisonnements qui soient transversaux.*⁸⁶

Les secteurs d'appui restent au moment de la transformation du district en communauté d'agglomération un découpage relativement symbolique. L'action collective prônée par ces quelques élus relève largement du registre incantatoire⁸⁷. Ce maillage méso-territorial est loin de faire l'unanimité au sein des élus locaux et intercommunaux, y compris parmi les proches du Président. Ce découpage initié par le district s'impose difficilement chez des élus qui travaillent déjà sur de multiples territoires. Guy Jouhier, maire d'Acigné, vice-président de Rennes Métropole et conseiller général, ne partage ainsi pas l'enthousiasme de ses collègues. Il préfère évoquer d'autres formes de solidarité plus étroites. Après avoir évoqué les collaborations qu'il entretient avec la municipalité voisine, Noyal-sur-Vilaine, en termes d'équipements culturels (salle de cinéma) et sportifs (dojo), il ajoute :

*On a aussi une école de musique en commun. Entre quatre communes regroupées. Mais ça, ce n'est pas un apport de Rennes Métropole, pour ce qui est de l'école musique. C'est plus une dynamique interne. Alors je n'irais pas jusqu'à dire une dynamique de secteur, qui est une problématique dans laquelle je ne me mêle absolument pas*⁸⁸.

La politique des secteurs menée par la présidence de Rennes Métropole demeure encore discrète. Si cette cartographie est présente dans les supports communicationnels de cette institution, leur contenu est peu valorisé⁸⁹. L'histoire des dynamiques intercommunales autour de Rennes se caractérise par la conduite de stratégies essentiellement endogènes. Tout comme la pertinence du périmètre extérieur est contingente aux conditions politiques, le maillage intérieur répond aux mêmes nécessités. Au Saguenay, les arrondissements offrent un pis aller de représentation municipale. A Rennes, les secteurs s'ajoutent à un territoire institutionnel déjà dense pour des élus municipaux.

L'étude des périmètres extérieurs et intérieurs des agglomérations montre la force de résistance de l'échelon municipal. Les nouvelles villes québécoises, comme les communautés

⁸⁶ Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint au maire de Thorigné Fouillard, vice-président chargé de l'habitat à Rennes Métropole, le 28 juin 2001.

⁸⁷ Même si certains secteurs sont plus concrets que d'autres : par exemple, le secteur nord-ouest recoupe le territoire du SYRENOR, dans lequel le partage de la taxe professionnelle avait été testé en 1990. cf. chapitre 3, section 1.2.3.

⁸⁸ Entretien avec Guy Jouhier, maire d'Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale de Rennes Métropole, le 10 décembre 2001.

⁸⁹ La carte des secteurs est reproduite dans tous les bilans d'activités de Rennes Métropole depuis, au moins, l'an 2000. Le site Internet de l'Audiar l'utilise également pour représenter les évolutions démographiques intercensitaires.

d'agglomération françaises, sont lestées par ce maillage historique. La recherche d'une réconciliation entre territoire fonctionnel et territoire institutionnel est largement hypothéquée par cette inertie communale. L'agglomération comme territoire se décline en plusieurs problématiques. Les logiques à l'œuvre dans le découpage des périmètres extérieurs et intérieurs conduisent à affirmer l'aspect dynamique de la construction de ces territoires. À défaut d'être clairement ouverts, ils apparaissent contingents ainsi que modifiables dans le temps. Néanmoins, cette nature flexible est moins le signe d'une meilleure adéquation des territoires institutionnels et fonctionnels que d'une reconnaissance de la primauté politique municipale.

2 L'opérationnalisation de l'action publique

Les réformes institutionnelles concernent, de façon concrète, la répartition des compétences et des ressources entre les différents échelons politiques concernés. Dans cette perspective, les lois Harel et Chevènement proposent un nouveau partage entre les paliers local (municipalités ou arrondissements) et supralocal (communauté d'agglomération ou nouvelle ville). Leur présentation dans la première partie a mis en lumière des différences importantes dans leurs logiques de conception et de mise en œuvre. On remarque que le volet opérationnel de l'action publique est marginalisé dans la rhétorique accompagnant ces réformes. En France, le législateur s'est contenté de désigner les compétences obligatoires et optionnelles. Le contenu effectif de ces dernières est défini par les critères de l'intérêt communautaire fixés territorialement par chaque assemblée intercommunale. Cette définition au cas par cas des critères de l'intérêt communautaire déplace vers chaque assemblée intercommunale la responsabilité de l'articulation de l'action publique. Au Québec, les arrangements entre les villes et les arrondissements résultent, de façon similaire, des configurations politiques locales sous l'autorité de chaque comité de transition. Néanmoins, ils sont initialement issus d'arbitrages technocratiques et non politiques.

L'opérationnalisation de l'action publique est ici entendue au sens d'ingénierie organisationnelle et des modalités de mise en œuvre. Il s'agit de porter le regard sur l'outillage administratif et technique au service de l'action publique. Comme l'évoque le maire de Jonquière Daniel Giguère, juste après l'annonce de la fusion municipale :

Maintenant qu'au plan légal, nous sommes confrontés au fait accompli, nous avons une obligation de résultats. Nous devons trouver la façon la plus constructive de modeler la

*nouvelle ville à nos besoins et dans cette perspective Jonquière a beaucoup à offrir au Saguenay.*⁹⁰

Les travaux sur les formes de gouvernement urbain en France portent essentiellement sur le volet politique. Les outils conceptuels que sont le leadership et la gouvernance ont tendance à marginaliser l'intérêt des administrations au sens le plus traditionnel du terme, en ouvrant le regard sur le contexte et les multiples partenariats en présence. La création institutionnelle, telle qu'étudiée à Rennes et au Saguenay, ne peut pourtant pas faire l'économie d'un questionnement en terme organisationnel.

La problématique organisationnelle des agglomérations permet d'aborder la question du changement dans les organisations publiques. Deux perspectives s'opposent. Pour certains auteurs, comme Kurt Lewin, les institutions au sens large du terme fonctionnent à partir d'un équilibre entre des forces de changements et des forces d'inertie. Le changement ne constitue qu'une instabilité passagère⁹¹. Selon lui, il est préférable de travailler à partir d'un continuum de stabilité. Au contraire, Rosabeth Kanter et ses collaborateurs proposent de ne voir dans la stabilité qu'un changement non remarqué⁹². Cette différence de perspective est reprise au-delà des organisations, dans un questionnement sur l'action publique en France. Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel formulent ainsi la question : « Sommes-nous plutôt dans une situation de rupture ou dans une configuration aux contours beaucoup plus flous où se mêlent inextricablement des logiques et des modes d'action publique ancien et nouveau ? »⁹³. Ce questionnement, souvent fructueux, en terme de changement conduit ainsi à évaluer les éléments de permanence et de transformation. Les phénomènes organisationnels découlant de la mise en place des institutions d'agglomération sont relativement « radicaux » puisque plusieurs organisations disparaissent alors que d'autres sont créées de toute pièce. Cette configuration particulière nous amène à chercher la pérennité dans le changement. Pour ce faire, on mobilise la notion d'héritage organisationnel.

⁹⁰ Il évoque ici particulièrement le mode de gestion développé par la ville de Jonquière. Côté, D., « Malgré sa déception Daniel Giguère travaillera à la création de Ville de Saguenay », *Le Progrès Dimanche*, 4 mars 2001.

⁹¹ Kurt Lewin développe le modèle en trois étapes : le déblocage, le changement et la consolidation. Le déblocage a lieu lorsque l'équilibre entre les forces de changement et de résistance est rompu au profit des premières. Intervient alors une phase de changement où s'opère la matérialisation des transformations de l'institution. La consolidation vise ensuite à s'assurer de la pérennité de ces évolutions institutionnelles. Lewin, K., *Field theory in social science*, New York, Harper & Row, 1951. La présentation théorique du changement dans les organisations présentée ici s'inspire de l'ouvrage de Mary Jo Hatch. Hatch, M. J., *Théories des organisations*, Paris, De Boeck Université, 2000, 418 p.

⁹² Ils critiquent le modèle de Kurt Lewin qu'ils considèrent comme trop linéaire et simpliste. Kanter, R., Stein, B., Jick, T., dir., *The Challenge of organizational change*, New York, Free Press, 1992, 535 p.

⁹³ Fontaine, J., Hassenteufel, P., « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour sur le terrain et « refroidissement » théorique », *art. cit.*, p. 11.

La création d'institution d'agglomération réclame avant tout une certaine dose d'ingénierie institutionnelle. Elle se traduit par la production d'un cadre pour les relations inédites qu'entretiennent les paliers local et supralocal. La transition institutionnelle correspond alors à une phase de construction organisationnelle consacrant l'existence de l'agglomération. En adoptant une approche organisationnelle, il est possible de soulever les enjeux de la genèse de ces institutions d'agglomération. Dans cette perspective, la conception plus ou moins politique de l'outil organisationnel (2.1) provoque un questionnement sur la pérennité du modèle municipal (2.2).

2.1 La politisation des enjeux organisationnels

L'ingénierie institutionnelle des agglomérations invite à interroger le caractère innovant de cette dernière. Les responsables de Rennes Métropole et Ville de Saguenay sont confrontés à la même nécessité d'élaborer un outil organisationnel inédit, en l'absence de modèles pré-établis, disponibles clefs en main. Pour autant, plusieurs balises encadrent ces créations institutionnelles.

Il est nécessaire d'ouvrir ici une parenthèse sur la comparabilité des deux situations envisagées. La superposition n'équivaut pas à la disparition. L'exemple français correspond à une superposition d'institutions provoquant un réaménagement des ressources humaines et financières entre deux échelons déjà existants. Par contre, dans le cas québécois, les institutions municipales préexistantes sont dissoutes pour en créer une nouvelle. Sans chercher à gommer les spécificités intrinsèques de chacune de ces dynamiques, il apparaît que ces deux expériences se rejoignent toutefois dans l'enjeu de la continuité et de la transmission de savoir-faire entre les anciennes et les nouvelles organisations. Cette interprétation est notamment fondée sur les transferts de services de la ville de Rennes à Rennes Métropole, ainsi que sur l'incorporation totale des effectifs municipaux dans la nouvelle ville de Saguenay. Cette dernière caractéristique impose d'ailleurs une contrainte forte à toute velléité de rationalisation organisationnelle trop ambitieuse. En reprenant le même personnel, l'héritage des anciennes municipalités devrait apparaître dans la nouvelle ville.

La création d'institution d'agglomération se fait à partir d'un terreau municipal existant. Les fusions, comme la coopération intercommunale, consistent à envisager la production d'un certain nombre de fonctions traditionnellement municipales sur une échelle territoriale plus large. Plusieurs défis organisationnels résultent de ce glissement, d'une gestion publique fragmentée et différenciée à un modèle concentré et unitaire.

Ce changement d'échelle interpelle le modèle weberien des relations entre personnel politique et personnel administratif. Max Weber dissocie ces deux rôles dans un contexte bureaucratique dominé par une logique légale-rationnelle⁹⁴. Les premiers commandent alors que les seconds exécutent. Cette répartition des tâches est depuis longtemps remise en cause par les études de terrain portant sur le monde municipal⁹⁵. Pour autant, cet idéal-type conserve sa valeur d'étalon.

Peu de travaux sont consacrés à cet aspect organisationnel du changement d'échelle. Au Québec, Serge Belley note le peu d'importance attribuée à la gestion interne dans la littérature grise portant sur la gestion des enjeux métropolitains⁹⁶. L'attention est essentiellement focalisée sur les dispositifs institutionnels généraux sans véritablement s'attacher aux mécanismes opérationnels. En France, la littérature abondante sur l'intercommunalité articule rarement les enjeux internes aux questions traditionnelles de territoire et de politiques⁹⁷. Or, les organigrammes des agglomérations présentent un caractère inédit. Leur originalité provient moins de leur forme que du processus ayant guidé leur constitution. A la fois outils de l'agglomération, ils en sont également le produit. C'est pourquoi on privilégiera un double questionnement sur leurs initiateurs (par qui ?) et leurs vocations (pourquoi ?). Ces deux éléments apparaissent indissociables dans les expériences pourtant différentes du Saguenay (2.1.1) et de Rennes Métropole (2.1.2).

⁹⁴ Weber, M., *Le savant et le politique*, Paris, Union générale d'édition française, 1963, 184 p. Spécialement le chapitre « Le métier et la vocation de l'homme politique ».

⁹⁵ Jobert, B., Sellier, M., « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, vol.2, n°2, 1977, pp. 205-277. Fontaine, J., « Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *art. cit.*, pp. 27-62. Joseph Fontaine y décrit finement les relations qu'entretiennent personnel d'encadrement et nouveaux élus au début des années quatre-vingt à Rennes. Hoffman-Martinot, V., « Les services comme enjeu », in Mabileau, A., Sorbets, C., dir., *Gouverner les villes moyennes*, *op. cit.*, pp. 53-79. Dans cet article, Vincent Hoffman-Martinot explore l'appropriation des appareils municipaux par les nouveaux maires issus de la vague rose de 1977. Le changement est impulsé via le renouvellement des élites politiques et vise la rationalisation de l'organisation municipale. Il s'agit donc d'une situation fort différente des cas étudiés ici, où le changement est d'ordre institutionnel et vise la création d'une organisation d'agglomération.

⁹⁶ Il se base sur les rapports du Groupe de travail sur Montréal et sa région (1992), du Comité des grandes villes centres (1993) et enfin de la Table ronde sur les villes centres (1994). Belley, S., « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *art. cit.*, pp. 495-515.

⁹⁷ Aucun des ouvrages collectifs de référence des années quatre-vingt-dix n'évoque clairement la question de la forme organisationnelle des structures intercommunale. Le Saout, R., dir., *L'intercommunalité*, *op. cit.* ; Caillosse, J., dir., *Intercommunalité. Invariance et mutation du modèle français*, *op. cit.* ; CURAPP, *L'intercommunalité*, *op. cit.* Ceci peut s'expliquer par la faiblesse générale de organigrammes intercommunaux avant la mise en œuvre de la loi Chevènement. Cette dernière offre un nouvel élan à la fonction publique territoriale qui trouve dans l'intercommunalité un nouveau champ d'emploi et de carrière.

2.1.1 Le dédoublement de la problématique organisationnelle au Saguenay

Les comités de transition avaient, entre autres missions, l'élaboration des organigrammes incluant la nomination des principaux cadres permettant la mise en fonctionnement des nouvelles villes⁹⁸. Ce chantier s'avère particulièrement problématique dans le cas saguenéen. À partir du mois d'août 2001, les élus municipaux et les candidats aux élections de novembre revendiquent certaines prérogatives sur le choix du personnel d'encadrement. Ainsi, le personnel politique, soutenu par quelques éditorialistes du *Quotidien*, développe une vision politique de l'administration municipale. Parallèlement, le comité de transition adopte une logique administrative selon laquelle l'élaboration d'un organigramme autonome relève d'une pertinence intrinsèque. Cette conception rejoint la définition ancienne de la technocratie telle que définie par Jean Meynaud :

*Dans le domaine politique, le passage de la fonction technique à la technocratie, s'accomplit quand le technicien, en tant que tel, acquiert la capacité de déterminer ou détermine, de manière prépondérante, les choix du responsable officiel.*⁹⁹

L'idée de technocratie permet surtout de penser la technicisation du champ politique et par là même la compétence politique¹⁰⁰.

Plusieurs fonctionnaires relayent un discours rassurant sur la dissociation entre des tâches « techniques » et d'autres « politiques » :

Ce qui est extraordinaire, c'est que dès le moment où tu as un comité de transition, tu as des experts qui sont nommés. La politique joue sur le terrain politique, et la structuration de la nouvelle ville se fait sur des critères très objectifs, avec des gens très compétents. Donc, ça fait bien. Et puis, comme je crois, je ne peux pas parler au nom du maire de

⁹⁸ Il en était de même à Toronto lors de la fusion en 1997. Selon Andrew Sancton, la nomination d'un directeur général a été le dossier le plus difficile du comité de transition. Le choix s'est porté sur Michael R. Garrett, ancien sous-ministre adjoint au gouvernement de l'Ontario et directeur de la municipalité régionale de Peel. Il s'agissait donc d'un recrutement extérieur – le seul de toute la réorganisation municipale de Toronto. Par contre, le comité de transition n'a nommé Michael R. Garrett que pour trois ans, c'est-à-dire uniquement pour le premier mandat de la future équipe municipale. Sancton, A., *La frénésie des fusions*, op. cit., pp.138-139.

⁹⁹ Meynaud, J., *La technocratie, mythe ou réalité*, Paris, Payot, 1964, p. 27. Par contre, il n'est pas possible, dans la mise en œuvre de la réforme Harel, d'associer cette dynamique technocratique avec un corps social spécifique. Plusieurs auteurs ont montré que la révolution tranquille québécoise s'est adossée sur une nouvelle classe de décideurs, experts, que Jean-Jacques Simard qualifie de « nouveau clergé ». Ces derniers ont principalement porté la modernisation de la société québécoise avec le paradigme de la rationalité. Voir Simard, J.-J., *La longue marche des technocrates*, Montréal, Albert St-Martin, 1979, 198 p., et Delorme, P., « Décentralisation municipale et pouvoir technocratique », in Bélanger, Y., Lepage, L., dir., *L'administration publique québécoise : évolutions sectorielles : 1960-1985*, Québec, PUQ, 1989, pp. 201-223. Par ailleurs, il est d'autant plus facile de référer à la technocratie, comme catégorie d'analyse, que le vocable n'est pas utilisé par les acteurs saguenéens. Ainsi, le risque de confusion entre l'usage social de la figure technocratique et le signe d'une transformation de l'action publique est minimisé. Dubois, V., Dulong, D., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 253 p.

¹⁰⁰ Dubois, V., Dulong, D., *La question technocratique*, op. cit.

*Chicoutimi, mais je crois qu'il est assez satisfait de ça. Il est conscient, qu'il y a des discussions, qui pourraient ne pas arriver à des consensus, compte tenu des différences politiques de visions.*¹⁰¹

C'est aussi l'occasion de mettre en parallèle la transition institutionnelle de 2001 avec l'expérience de 1975.

*Vu comment le gouvernement aborde le problème avec la transition, c'est mieux que ce qui s'était passé en 1975 et 76. Pour ce qui concerne l'organisation des villes, c'était des consultants qui travaillaient là dessus. Qui étaient très fermés, très politiques. Alors qu'aujourd'hui, c'est apolitique, c'est quand même plus agréable. Oui, c'est plus agréable. Ce n'est pas moins rassurant, ce n'est pas plus rassurant. Mais, c'est plus agréable quand même. On sait qu'on va être traité avec plus de dimensions techniques. Sur le comité de transition, ce sont des hauts fonctionnaires, pas des élus, donc il n'y a pas de connotation politique. Elle a disparu. Donc on choisit les gens en fonction de leurs habilités, leurs connaissances. C'est correct ça. C'est un processus qui est correct.*¹⁰²

L'affrontement entre ces deux conceptions politique et technocratique est particulièrement visible au moment de la nomination du directeur général. Le premier fonctionnaire de la ville endossera la responsabilité du style de gestion de la nouvelle ville. Pour les élus, il s'agit d'un moment stratégique.

Le comité de transition comme tel, doit mettre en place une série de points de départ, qui vont permettre par la suite l'établissement des options. (...) le premier élément pour concrétiser ça, c'est la désignation du directeur général.¹⁰³

Le choix du comité de transition s'est fixé sur Bertrand Girard, dont le double parcours politique et gestionnaire semblait offrir un profil adéquat dans un contexte difficile de création institutionnelle. Cet ancien conseiller municipal (1986-1990) et maire (1990-1994) de Saint-Lambert a également occupé les fonctions de directeur général de l'hôpital Saint-Michel à Montréal. Nommé à la fin de l'été 2001 par le comité de transition, le directeur général participe à la constitution de l'organigramme ainsi qu'à la sélection du personnel d'encadrement. A cette occasion, il contribue à définir la forme organisationnelle de la nouvelle ville, notamment son degré de décentralisation. En cela, il joue l'interface entre cette phase de préparation et la naissance officielle de la nouvelle ville, le 17 février 2002. Il doit faciliter la passation des pouvoirs entre le comité de transition et le conseil municipal élu.

Or, dès le mois d'août 2001, les candidats à la mairie, Jean Tremblay et Daniel Giguère, réclament l'arrêt des nominations par le comité de transition. Celle de Bertrand Girard au poste

¹⁰¹ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 28 août 2001.

¹⁰² Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001.

¹⁰³ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 15 août 2001.

de directeur général fait l'objet de nombreux commentaires dans la presse. Ce déferlement de critiques dépasse le simple conflit personnel. Il s'agit de deux logiques d'action et de légitimation concurrentes qui dominent le monde municipal québécois. Le mécontentement des maires est double : il concerne à la fois leur marginalisation dans le processus de nomination et le choix du candidat. L'extériorité de Bertrand Girard est particulièrement critiquée. Son origine régionale ne suffit pas à compenser son parcours montréalais¹⁰⁴.

Jean-Eudes Simard, candidat dans l'arrondissement de La Baie déclare :

*Il est plutôt frustrant que le Comité de transition et comité de sélection ait choisi un « importé » au lieu d'une personne de la région du Saguenay. Cela démontre le peu de respect et de confiance que le gouvernement porte aux gens de chez nous.*¹⁰⁵

Jean Tremblay pose quant à lui la question suivante :

*Pourquoi ils (les cadres des villes fusionnées) sont assez bons pour assumer les autres fonctions de cadres, pourquoi ils ne le sont pas assez pour être directeur général ?*¹⁰⁶

Enfin, Henri Girard, ancien maire de Chicoutimi et candidat temporaire à la mairie de Saguenay, déplore que :

*Les décisions cruciales que le comité de transition et son comité de sélection ont prises (...) pour assurer la mise en place de la nouvelle ville, ne fassent pas appel pour les postes clés à l'expertise que possède déjà la région du Saguenay. En entrevue, il expose que le choix de Bertrand Girard au poste de directeur général lance un très mauvais signal. Il avance que c'est un peu comme si la région se disait à elle-même qu'elle ne se fait pas confiance.*¹⁰⁷

Outre l'extériorité de Bertrand Girard, sa nomination s'inscrit dans la déterritorialisation du processus de construction de la nouvelle ville. Non seulement l'enjeu organisationnel est maîtrisé par le comité de transition dont la légitimité est doublement technique et externe, mais le poste le plus important de l'organigramme revêt les mêmes caractéristiques. Le dispositif des comités de transition, tel que pratiqué durant la réforme Harel, s'inscrit dans les pratiques héritées de la révolution tranquille et qui se caractérisent par une approche centralisatrice fondée sur l'expertise¹⁰⁸.

¹⁰⁴ Bertrand Girard est natif d'Alma, situé à une quarantaine de kilomètres de Ville de Saguenay.

¹⁰⁵ Déclaration de Jean-Eudes Simard, cité dans Bernier, Y., « Ville de La Baie Jean-Eudes Simard candidat dans le district 19 », *Le Quotidien*, 18 septembre 2001, p. 17.

¹⁰⁶ Déclaration de Jean Tremblay, cité dans Bouchard, D., « Jean Tremblay plus réservé. Giguère aurait bien aimé être consulté », *Le Quotidien*, 7 septembre 2001, p. 3.

¹⁰⁷ Bernier, Y., « Selon Henri Girard Le choix du dg envoie un mauvais signal », *Le Progrès-dimanche*, 23 septembre 2001, p. A22.

¹⁰⁸ Lévesque, B., *Le modèle québécois et le développement régional et local : vers le néolibéralisme et la fin du modèle québécois ?*, Cahiers de recherches du Centre de Recherche sur les Innovations Sociales, 2004, 40 p.

La légitimité professionnelle et d'expertise conférée au directeur général par son parcours montréalais s'oppose à celle défendue par les candidats de la nouvelle ville fondée essentiellement sur leur connaissance intime de la scène locale et une valorisation de l'entre soi. Par cette lecture, on s'oppose ici à la présentation des directeurs généraux proposée par Alain Baccigalupo. Selon lui, ces hauts fonctionnaires sont généralement étrangers à la ville. Ce recrutement externe permet à la fois d'engager du personnel qualifié et expérimenté, tout en offrant au nouvel engagé l'opportunité de poser un regard neuf sur l'organisation¹⁰⁹. Il est clair qu'à Saguenay, cette logique adoptée par le comité de transition n'est pas partagée par le maire. Une fois encore, la stratégie de mise en œuvre du comité de transition vise à extraire la constitution de la nouvelle ville des jeux politiques locaux. La fin du XXe siècle fait en ce sens écho à la fin du XIXe siècle, lorsque le modèle du « conseil-manager » s'implantait difficilement dans les municipalités québécoises. Ce dernier, essentiellement valorisé par les chambres de commerce et les élites économiques anglophones, a d'abord été adopté par quelques grandes villes. Dans les plus petites municipalités, le besoin d'une centralisation et d'une technicisation du pouvoir se fait moins sentir. De plus, selon T. Plunkett et G. Betts,

*Local politicians who may be somewhat reluctant to share power with an official having a background outside of their own community. If professional advice is needed it is usually obtained from consultants who give their opinions and are gone, not stopping to build their own power base in the local community.*¹¹⁰

Ce constat s'applique très bien au Saguenay de 2001. Le choix d'un directeur général « extraterritorial » met en cause la capacité de gestion de la région par ses propres élites. Ce choix prolonge la déresponsabilisation des élites saguenéennes dans la conduite de leur réorganisation municipale.

¹⁰⁹ Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises. Une perspective comparative*, op. cit. Le Canada, et particulièrement le Québec, n'a jamais mis en place un réel modèle de « weak mayor » comme on le trouve aux États-Unis. Les maires canadiens conservent, par rapport à leurs homologues états-uniens, une plus grande légitimité de par leur mode d'élection ainsi qu'un salaire plus élevé. De plus, les managers ou directeurs généraux canadiens n'ont pas la même liberté que leurs collègues du sud concernant leur gestion des ressources humaines. Plunkett, T.J., Betts, G.M., *The management of Canadian urban government*, op. cit. Par ailleurs, l'image des managers faisant carrière sur le modèle de l'échelle, en alliant mobilité géographique et augmentation de la taille des administrations, est remise en cause par de récents travaux états-uniens. Il apparaît que les managers des villes moyennes ont davantage tendance à faire carrière soit en interne soit entre villes de taille similaire. Watson, D., Hassett, W., « Career paths of city managers in America's largest council-manager cities », *Public Administration*, vol. 64, n°2, 2004, pp. 192-199. En France, la carrière linéaire au sein de la même institution était caractéristique des dirigeants administratifs en fin de carrière, de plus de cinquante ans et exerçant dans des grandes villes ou moyennes grandes. La mobilité est par contre valorisée et valorisante pour les trentenaires et les quadras, dont la progression de carrière s'accompagne de cette flexibilité territoriale. Moreau, J.-R., Champris de, A., *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, Paris, CNFPT, 1996, p. 131 et suivantes.

¹¹⁰ Plunkett, T.J., Betts, G.M., *The management of Canadian urban government*, op. cit., p. 113. Inspiré de Price, T., *City management government in Windsor, a study of its evolution and mode of operation*, unpublished Ph.D. thesis, Kingston, Queen's university, 1975.

Cette contestation de la part des acteurs politiques illustre également leur conception utilitariste de l'appareil organisationnel. L'organigramme est perçu comme une contrainte pour les futurs élus municipaux. Cette lecture s'oppose à celle portée par le comité de transition dont la mission est d'offrir un outil prêt à l'emploi. Ce constat réalisé à Saguenay rejoint les conclusions d'une étude menée par Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé sur les comités de transition. La réorganisation municipale se divise en deux temps. Le premier, politique, s'attache à statuer sur l'opportunité et la taille des regroupements. Le second, technique, se focalise sur l'opérationnalisation des nouvelles villes¹¹¹. Dans presque tous les exemples québécois de transition, ces auteurs observent une dégénérescence du climat à partir des élections de novembre 2001. Une fois cautionnés par le scrutin électoral, les maires et conseillers municipaux remettent plus facilement en cause le travail du comité de transition, affirmant une compétition entre légitimité technicienne et légitimité démocratique.

Cette période illustre et dédouble l'absence de frontière claire entre les sphères politique et administrative municipales. La frontière ténue entre les sphères du directeur général et du conseil est déjà connue et soulignée par les observateurs du monde municipal¹¹². L'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) reconnaît, par le truchement de l'un de ses présidents, que les élus cherchent généralement à modeler la municipalité selon leur vision. C'est donc au directeur général d'établir une relation de confiance nécessaire au bon fonctionnement de la chose administrative¹¹³. Cette confusion est causée par la juxtaposition d'une logique hiérarchique et pyramidale de l'administration municipale dont le sommet est le directeur général. Or, ce dernier relève lui-même du conseil municipal. Cette dualité interne n'est

¹¹¹ Collin, J.-P., Léveillé, J., « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération », *art.cit.*, pp. 59-69.

¹¹² Dans leur étude, Robert Petrelli et Robert Gravel soulignent le décalage entre l'arrimage officiel des fonctions de directeur général et du conseil, et la diversité des situations concrètes. Le degré d'autonomie du directeur général par rapport au maire et au conseil varie grandement d'une ville à l'autre. Petrelli, R., Gravel, R.J., *Les fonctions et les rôles des directeurs généraux des municipalités du Québec*, Montréal, Groupe d'étude et de recherche sur l'administration municipale, 1992, 343 p. Cette étude réalisée au début des années quatre-vingt-dix constitue la principale recherche universitaire publiée sur la haute fonction publique municipale au Québec. Plus généralement, au Canada, on repère quatre modèles d'organisation municipale. Entre le modèle administrativement très fragmenté du « département », et celui très intégré du « city manager », il existe deux formes intermédiaires. Le « chief administrative officer » et le « board of management » représentent des degrés d'intégration plus faibles, sans pour autant être aussi éclatés que le premier modèle. Quelque soit le dispositif retenu, deux questions sont sous-jacentes : quelle est l'autorité du conseil municipal sur l'appareil administratif ? Et quelle est l'étendue des fonctions sous la responsabilité de chaque manager ? Il s'agit de deux lignes de tension structurantes du monde municipal canadien. Graham, K., Philipps, S., Maslove, A., *Urban governance in Canada*, Toronto, Harcourt Brace Canada, 1998, chapitre 7.

¹¹³ Julien, J.-L., « La formule conseil-directeur général : pour des relations de qualité », *Le Sablier*, décembre, vol.8, n°2, 1990, pp. 10-12. Le Sablier est la revue semestrielle de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec. Créée en 1935, elle propose un panorama des questions municipales, complétant d'un autre médium plus technique, le *Bulletin éclair*, publié tous les deux mois.

pas spécifique à la ville de Saguenay¹¹⁴. Les maires québécois et canadiens ne disposent guère de recours légaux pour s'imposer à l'appareil administratif. Leurs (bonnes) relations avec le directeur général constituent leur principale source d'influence¹¹⁵.

La réforme Harel apporte néanmoins un contexte inédit pour l'exercice du rôle des élus. Sans être légalement mis sous tutelle, ils doivent se contenter d'un rôle de figurant. Réjean Simard, maire de La Baie, évoque un gouvernement de *gouverneurs* pour caractériser cette dépossession temporaire ou selon ses propres termes cette « régression démocratique ».

*Je dis qu'on revient au système des gouverneurs avec monsieur Angers et son groupe, on revient « au temps béni des colonies » comme disait un de vos chanteurs. On est rendu là.*¹¹⁶

Il n'hésite pas à développer cette idée dans la presse :

*M. Simard affirme que les trois grandes villes du Saguenay, Chicoutimi, Jonquière et La Baie, sont carrément sous tutelle, ne « pouvant plus dépenser 10 000 \$ sans avoir l'autorisation du comité de transition ». Un comité qu'il compare aux gouverneurs de l'époque monarchique, envoyés par le roi pour gérer le Québec. Même les Anglais, dit-il, qui dominaient encore la vie politique québécoise dans les années quarante, ont laissé les Canadiens Français mettre sur pied leurs commissions scolaires et les gérer à leur guise.*¹¹⁷

Si Réjean Simard est seul à user de cette rhétorique publiquement, d'après plusieurs témoins, Bernard Angers est bien surnommé le *gouverneur* par l'ensemble des maires siégeant au conseil consultatif.

Les tensions « ordinaires » entre les sphères politique et administrative municipales sont mises en scène par ce troisième acteur : le comité de transition. La figure 7 montre l'interpénétration des trois légitimités à l'œuvre durant la transition institutionnelle. Le comité de transition, effectif depuis le mois de juin 2001, reste entièrement responsable du bon fonctionnement du processus jusqu'à la mise en place de la nouvelle ville le 18 février 2002. Le directeur général nommé en

¹¹⁴ Prévost, P., *La gestion publique au Québec*, op. cit.

¹¹⁵ Tindal, C., Nobes Tindal, S., *Local government in Canada*, op.cit, p. 267. Cet aspect du travail semble devenir de plus en plus important avec certaines transformations du personnel politique. Selon l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, les élus municipaux occuperaient de plus en plus à temps plein leur mandat, ce qui engendrerait certaines confusions dans le fonctionnement des municipalités. Les conseillers municipaux auraient ainsi tendance à court-circuiter le maire pour s'adresser directement aux fonctionnaires. Les gestionnaires seraient en quelques sortes « envahis » par les élus. Thibault, G., « Des élus disponibles.... Le revers de la médaille », *Sablier*, avril, vol.4, n°1, 1999, pp. 28-29.

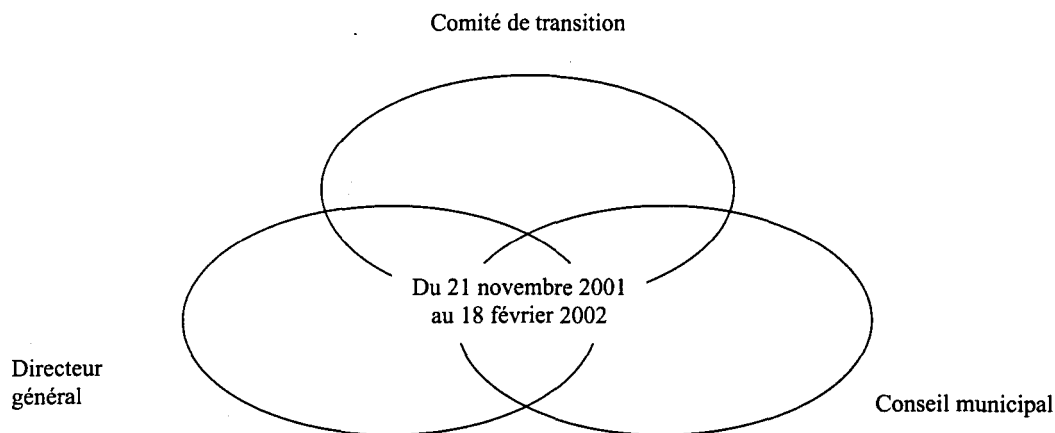
¹¹⁶ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

¹¹⁷ Bouchard, D., « Toujours la politique de la chaise vide à La Baie », *Le Quotidien*, 4 août 2002, p.4. Cette rhétorique est à mettre en lien avec le registre politique mobilisé par Réjean Simard. Pour ce souverainiste convaincu, la souveraineté commence au palier municipal. Cf. chapitre 5.

septembre 2001 occupe pleinement ses fonctions à partir de cette date là. Le conseil municipal est quant à lui élu le 21 novembre 2001. Ainsi, entre le 21 novembre 2001 et le 18 février 2002, ces trois types d'acteurs se confrontent dans la construction interne de ville Saguenay.

Ce schéma résume la situation particulière créée par le dispositif de la réforme Harel. Le comité de transition, loin d'assurer un environnement de neutralité, amplifie, ou tout au moins rend public, les conflits structurants du système municipal québécois. En mettant en scène l'enjeu organisationnel de la nouvelle ville, le comité de transition soulève une question cruciale : de quelle nature doivent être les relations entre les élus et les responsables administratifs ? Dans la phase de transition institutionnelle, le personnel politique traduit cet enjeu en délimitation de son propre rôle.

Figure 7 : Relations comité de transition-conseil municipal-direction générale



Il apparaît clairement que le dossier de l'organigramme est construit politiquement. D'une part, le choix des principaux administrateurs relève, selon les élus, de leur sphère d'action. D'autre part, les décisions prises par le comité de transition doivent être retraduites politiquement (acceptées ou rejetées) pour bénéficier d'une légitimité démocratique. Sous couvert d'imputabilité, la logique technocratique du comité de transition est battue en brèche. A partir de son élection, le maire Jean Tremblay affirme sa légitimité politique à travers cette contestation du pouvoir d'action détenue par le comité de transition. Exclu du domaine de la légalité (le droit d'agir), le maire de Ville de Saguenay doit faire exister sa légitimité à partir d'autres registres. Son discours sur l'enjeu organisationnel lui permet de s'engager doublement dans celui de l'action. La contestation lui permet de se faire voir alors qu'il n'est dépositaire d'aucun pouvoir jusqu'au 18

février 2002. Elle lui offre aussi l'occasion de se projeter dans un avenir proche où la légalité lui sera accordée¹¹⁸.

Un candidat à l'échevinage estime que le comité de transition, en nommant le directeur général, prend des « décisions politiques »¹¹⁹. Le candidat Jean Tremblay déclare quant à lui qu'il souhaite revenir sur les choix effectués par le comité de transition : « on va tout prendre et désosser » légitimant ce programme en soulignant que le comité n'est pas élu. Enfin, de manière très explicite, il déclare : « Ce qu'il fait ne correspond pas nécessairement à ma vision »¹²⁰. Suite à la nomination des sept plus hauts fonctionnaires de la nouvelle ville, Jean Tremblay confie : « Je ne critique pas ce que le comité a fait jusqu'à maintenant, mais, là, je lui demande de laisser les autres nominations au futur conseil municipal de Ville de Saguenay »¹²¹.

Plusieurs éditorialistes se joignent aux deux principaux candidats à la mairie, Jean Tremblay et Daniel Giguère, pour réclamer le rapatriement politique des nominations administratives à l'équipe municipale. Carol Néron, éditorialiste du *Quotidien*, souligne le caractère politique et l'imputabilité des décisions prises par le comité de transition.

*Dès la tenue de leur première réunion publique, le maire et les échevins de " Ville de Saguenay " devront répondre devant les contribuables des décisions prises actuellement par le comité de transition. Les primes de séparation accordées aux directeurs généraux et aux trésoriers dont les postes auront été abolis, de même que la procédure exacte qui sera appliquée afin d'éponger les coûts directs et indirects reliés aux campagnes pro ou anti fusion, figureront en bonne place dans la liste des interrogations légitimes des contribuables. Ces derniers ne manqueront pas également d'interroger les nouveaux élus sur la façon dont ils entendent gérer les surplus de personnel qui auront réussi, presque in extremis, et avec l'aide empressée des anciennes administrations, à trouver sans trop de heurts le chemin du nouvel hôtel de ville ou de ses différentes excroissances réparties sur le territoire de « Ville de Saguenay ».*¹²²

En plus d'une contestation de forme contre la technocratisation des nominations, le maire Jean Tremblay ajoute le geste à la parole. L'ancien maire de Chicoutimi, qui a commencé sa carrière

¹¹⁸ Patrice Duran distingue trois types de légitimité politique. La première est issue du caractère légal de l'exercice politique. La seconde se rapporte à une capacité d'action et d'anticipation et se matérialise par la production d'un argumentaire accompagnant l'action. Enfin, la troisième relève de la responsabilité *a posteriori* des élites politiques et vise à assurer la cohérence de l'action publique. Duran, P., *Penser l'action publique*, op. cit., chapitre 2.

¹¹⁹ Déclaration de Jean-Guy Boily, candidat dans le district n°3, ex-candidat libéral fédéral dans Jonquière, cité dans Bouchard, D., « Les pouvoirs accordés choquent Boily », *Le Quotidien*, 8 septembre 2001, p. 4.

¹²⁰ Bouchard, D., « Lancement de sa campagne : Jean Tremblay garde le discours que l'on connaît », *Le Quotidien*, 27 septembre 2001, p. 14.

¹²¹ Déclaration de Jean Tremblay cité dans Bouchard, D., « Message de Jean Tremblay », *Le Quotidien*, 12 octobre 2001, p. 3.

¹²² Néron, C., « Elections de novembre: un gros cahier de charges », *Le Quotidien*, 15 août 2001, p. 8.

municipale en 1997, par un conflit ouvert avec plusieurs cadres de la ville, réitère l'expérience¹²³. Son premier mandat avait été marqué par une remise en cause de l'organisation municipale, et une méfiance affichée envers ce qu'il appelle la « machine »¹²⁴. Il affirme clairement cette option durant la campagne électorale.

*J'ai eu des conflits, c'est connu, avec les cadres mais jamais avec les syndiqués, a répondu Jean Tremblay. Je ne dis pas qu'il n'y aura plus de conflit avec des cadres. Ma priorité est le citoyen. Je n'ai pas peur de mon point de vue. Tu ne peux pas arriver aux résultats obtenus seulement avec des sourires. Ne vous attendez pas à de gros changements, sauf que j'ai pris de l'assurance et mon entourage a compris dans quelle direction je vais. Il y aura probablement moins de conflits mais je n'ai pas changé. Ils ont compris que je veux atteindre mes objectifs à tout prix*¹²⁵.

Cette ligne de conduite adoptée par Jean Tremblay s'accommode mal du processus de transition durant lequel il n'a pas l'autorité pour l'appliquer. Sa légitimité démocratique acquise par le scrutin de novembre 2001 est subordonnée à celle du comité nommé par le gouvernement. Il lui faut attendre l'entrée en vigueur de la nouvelle ville pour s'imposer. L'un de ses premiers actes consiste alors à congédier Bertrand Girard, directeur général nommé par le comité de transition¹²⁶. A quatre ans d'intervalle, les deux mandats de Jean Tremblay débutent par un même conflit avec la hiérarchie administrative. En 1998, le nouveau maire avait tenté de se séparer du directeur général alors en fonction depuis quinze ans. Après avoir invoqué des inimitiés personnelles, il avait fini par l'accuser de faute professionnelle sans pouvoir le prouver. En 2001, le maire accuse le directeur général d'une triple faute professionnelle¹²⁷. Dans les trois circonstances mentionnées par Jean Tremblay, l'accusation porte sur la liberté de parole du directeur général, alors sous l'autorité du comité de transition. Elle repose sur une interprétation

¹²³ Les relations entre le maire de Chicoutimi et son directeur général ont été très perturbantes pour la municipalité depuis sa première élection en 1997. Ayant fait campagne sur deux thèmes majeurs : la réduction du taux d'imposition et le changement de la culture organisationnelle, le maire a multiplié les efforts pour renouveler deux des acteurs clefs de l'administration municipale. Il s'agissait du directeur des communications, qui faisait office d'attaché politique, ainsi que du directeur général. Le conflit a été long et douloureux pour l'ensemble de la municipalité. Les règles de protection des fonctionnaires municipaux ont joué en faveur des deux intéressés, qui ont pu conserver leurs postes. Si le directeur des communications, Denis Dahl, a adopté un mode de conciliation, le conflit est resté plus ouvert avec le directeur général Marcel Demers. Tout en le conservant, le maire a réussi à le marginaliser au sein de l'organisation ; Mévellec, A., « L'analyse contextualiste au service des problématiques de changement dans les organisations publiques. L'exemple de la municipalité de Chicoutimi », *art. cit.*, pp. 65-78.

¹²⁴ Bouchard, D., « Lancement de sa campagne, Jean Tremblay garde le discours que l'on connaît », *Le Quotidien*, 27 septembre 2001, p. 14.

¹²⁵ Déclaration de Jean Tremblay, cité dans Serge, E., « Absence de débat ? Tremblay et Giguère entretiennent des idées différentes sur la fusion », *Le Quotidien*, 7 novembre 2001, p. 6.

¹²⁶ Bertrand Girard est suspendu par le maire dès le 19 février 2002. Son congédiement fait l'objet d'une décision unanime du conseil municipal six jours plus tard. L'ancien directeur général de Jonquière, Daniel Gaudreault, assure l'interim, avant que son embauche ne soit définitivement entérinée par le conseil le 3 septembre 2002.

¹²⁷ Le maire accuse Bertrand Girard d'avoir déclaré, le 5 février 2002, à l'Union des municipalités du Québec que Saguenay n'en ferait peut être plus partie ; d'avoir désavoué le maire devant les fonctionnaires lors d'une rencontre le 6 février et enfin d'avoir explicitement montré son désaccord avec le maire le 7 février 2002. Delisle, C., « Les élus congédient Bertrand Girard », *Le Quotidien*, 26 février 2002.

de la délimitation entre la sphère politique et le devoir de réserve du fonctionnaire. Cet épisode vient conclure un concours de légitimité au cours duquel le comité de transition, le directeur général et le futur conseil de ville se sont épuisés. Bertrand Girard, congédié par le maire Jean Tremblay, poursuit la ville pour bris de contrat injustifié et réclame une indemnité de plus d'un million de dollars. Le conflit juridique entre les deux parties est porté devant les tribunaux à partir de mai 2002. La défense adoptée par le maire s'organise autour d'une remise en question de la légitimité du comité de transition à nommer le directeur général. Ce faisant, le contrat de Bertrand Girard serait frappé de nullité, dégageant ainsi la nouvelle ville de tout lien d'emploi avec lui¹²⁸.

Ces deux épisodes (1998 et 2002) démontrent la détermination du maire à façonner l'organigramme selon ses propres besoins. Les méthodes utilisées (les argumentaires, la publicisation des conflits, les menaces, la surprise) font partie du même registre. Outre l'aspect utilitaire de ces conflits qui lui permettent de placer ses fidèles dans des postes stratégiques, ils lui offrent l'occasion d'imprimer son autorité sur les institutions dont il est le dépositaire légitime, mais temporaire. Ce conflit ouvert est d'autant plus possible à Saguenay qu'il trouve sa place dans une conception plutôt traditionnelle de la politique municipale. L'idéal apolitique et fonctionnel des autorités locales canadiennes est toujours endossé par des élus municipaux. Le maire apparaît d'autant plus légitime à s'immiscer dans les affaires administratives qu'il s'affiche lui-même moins comme un représentant de la sphère politique que comme l'incarnation du bon sens appliqué à l'efficacité municipale. Le maire ne se réclame pas du politique, mais du citoyen¹²⁹.

Ainsi, la problématique organisationnelle de Saguenay se dédouble. Façonné par l'expertise du comité de transition, l'organigramme est remis en cause par l'autorité politique. Les tensions intrinsèques du régime municipal québécois trouvent une nouvelle illustration. Cet épisode saguenéen s'inscrit parfaitement dans la description réalisée par T. Plunkett et G. Betts, selon laquelle la politique municipale, bien qu'existante, ne se nomme pas. Edward Banfield et James Wilson écrivaient déjà au début des années soixante : « Whether one likes it or not, politics, like sex, cannot be abolished »¹³⁰.

¹²⁸ Bouchard, D., « Partie de Jean Tremblay, légitimité du comité de transition contestée », *Le Quotidien*, mercredi 1^{er} mai 2002, p. 4.

¹²⁹ Voir chapitre 5.

¹³⁰ Banfield, E., Wilson, J., *City politics*, New York, Random House, 1963. Cet extrait de Banfield et Wilson est repris par T. Plunkett et G.M. Betts. Bien que faite à propos de la politique locale états-unienne, cette citation est souvent utilisée dans les ouvrages sur le gouvernement urbain au Canada, sans pour autant faire l'objet d'une étude approfondie sur le contenu et les modalités de cette « politique municipale ». Par exemple, Graham, K., Philipps, S., Maslove, A., *Urban governance in Canada*, op.cit, p. 13. Plunkett, T.J., Betts, G.M., *The management of Canadian urban government*, op. cit. Tindal, R., Nobes Tindal, S., *Local government in Canada*, op. cit. p. 11.

La réforme Harel offre un levier de transformation du monde municipal en constituant des unités territoriales et organisationnelles plus grandes. Cette révolution du nombre est lestée par l'absence de transformations des règles politiques et managériales. Au Saguenay, la continuité politique permet de reproduire les anciennes logiques qui s'interposent au renouvellement du palier municipal. En ce sens, les conclusions apportées sur Ville de Saguenay diffèrent des observations qu'Alain Faure a pu faire à Montréal¹³¹.

2.1.2 L'enjeu politique de l'organisation de Rennes Métropole

En France, la problématique organisationnelle des agglomérations se manifeste sous l'angle de l'intégration verticale. Il ne s'agit pas de fondre tous les organigrammes municipaux existants, mais bien de construire un appareil administratif capable d'interagir avec ces derniers tout en assurant l'exercice des compétences dévolues à l'intercommunalité. Pour ce faire, les communautés d'agglomération disposent d'une certaine latitude quant à la forme organisationnelle dont elles se dotent¹³². A Rennes Métropole, ce dossier fait l'objet d'un investissement particulier de la part du président. Edmond Hervé y voit l'outil mais aussi le devenir de son projet intercommunal. Contrairement à l'exemple saguenéen, l'ingénierie organisationnelle relève d'un double processus politique et territorialisé.

Autour du pilotage du maire président, plusieurs solutions impliquant la ville centre et l'instance intercommunale sont explorées : fusion de services, mise en commun, transfert. Conjointement, les directeurs généraux de la ville de Rennes et du district élaborent une mise en commun de services sur le modèle strasbourgeois. Mais cette option est écartée par Edmond Hervé. Les choix effectués par ce dernier visent au contraire à autonomiser davantage la structure intercommunale de l'administration municipale. Pour ce faire, le transfert de service est préféré à la mise en commun. De plus, le président opte pour la constitution d'une direction générale des services techniques (DGST). Cette création entérine la diversification de l'activité intermunicipale et une orientation vers des fonctions de gestion. On retrouve à Rennes Métropole, un mode de

¹³¹ Alain Faure pointe notamment l'ouverture à la participation réalisée par la première équipe municipale de Montréal, sous la direction de Gérald Tremblay. Les sommets de citoyens permettent de territorialiser les débats à l'échelle de la nouvelle ville, mais aussi de fonder l'action publique de cette dernière sur une base élargie. Faure, A., « La fusion des municipalités à Montréal. L'évolution du pouvoir d'agglomération en débat », *art. cit.*, pp. 289-299.

¹³² Par exemple, la communauté d'agglomération de la Rochelle n'avait pas enclenché, en 2001, de consolidation de son organigramme. Ainsi, le directeur général des services et le directeur des affaires culturelles de la communauté d'agglomération étaient aussi ceux de la ville centre. Teillet, P., « L'héritage culturel de l'agglomération de Rochelle », Faure, A., Négrier, E., dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La Documentation française, 2001, pp. 81-101.

développement organisationnel déjà repéré à l'échelon municipal. Olivier Borraz a bien montré, à partir du cas de Besançon, comment la création de nouveaux services accompagne la nomination des adjoints. L'organigramme municipal se démultiplie ainsi au gré de la différenciation municipale incarnée par l'accumulation de délégations mayorales spécifiques¹³³. La mise en œuvre de la loi Chevènement permet à la structure intercommunale d'élargir non seulement ses champs de compétences, mais aussi de diversifier ses moyens d'action propre. Edmond Hervé souhaite renforcer la coopération politique par l'autonomisation des ressources administratives de la communauté d'agglomération.

*La stratégie de développement est portée par cette administration. Il faut que les services soient issus de la coopération, qu'il n'y ait pas seulement des maires. C'est important que Rennes Métropole dispose de sa propre administration.*¹³⁴

En créant une direction générale des services techniques, Rennes Métropole se calque sur le modèle municipal. Ce dernier se caractérise par une double dichotomie. La première oppose pouvoir politique et pouvoir gestionnaire, que l'on retrouve dans toutes les collectivités territoriales. La seconde fait cohabiter services techniques et services administratifs. Cette dernière est exportée à l'échelon intercommunal par les choix managériaux d'Edmond Hervé. La direction générale de services techniques de Rennes Métropole représente moins un problème organisationnel qu'un enjeu politique¹³⁵.

Edmond Hervé sollicite personnellement son directeur des services de l'urbanisme de la ville, Christian Lepetit, pour créer la direction générale des services techniques de Rennes Métropole. Cette situation est délicate.

*La question, c'est : quel est le positionnement de Rennes Métropole du point de vue politique. C'est comme si on mettait la charrue avant les bœufs : les services sont mis en place sans que le projet politique soit vraiment affirmé. Donc ça manque de clarté politique, avec les autres communes, d'où la difficulté de la mise en place des services d'infrastructures de Rennes Métropole. Normalement, il faudrait un projet politique, dont les services seraient l'outil permettant sa mise en œuvre. Or, là, c'est l'inverse : on met en place l'outil en espérant que ça va provoquer le projet politique.*¹³⁶

Le défi pour le directeur général des services techniques réside dans la création de cet outil de travail. En cela, la mise en place de la communauté d'agglomération fait écho à la reprise en main, en 1989, du district par Edmond Hervé. En le nommant premier directeur général de

¹³³ Borraz, O., *Gouverner une ville*, op. cit.

¹³⁴ Entretien avec Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, le 6 mai 2003.

¹³⁵ Maurino, J.D., et al., « Du secrétaire général à la direction générale : la mutation du management communal », *Politiques et management public*, vol.5, n°4, 1987, pp. 3-34.

¹³⁶ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 10 octobre 2002.

Rennes district, le président confiait à Maurice François la mission de créer l'outil intercommunal et par là même d'en coproduire le contenu politique¹³⁷. Sur le même modèle d'interpénétration moyen/but, Christian Le Petit est appelé en 2001 à monter *ex nihilo* une direction des services techniques¹³⁸. Si ce travail se fait en collaboration avec les élus, la structuration et la mission des services s'avèrent largement déterminées par les choix effectués par le directeur.

Parallèlement, le travail des cadres des établissements publics de coopération intercommunale est encore en définition. Avant l'application de la loi Chevènement, les instances intercommunales, relativement intégrées, restaient faiblement dotées en ressources humaines et plutôt spécialisées en expertise. L'affirmation de l'échelon intercommunal dans un paysage institutionnel et législatif complexe se traduit pour les responsables administratifs par la construction d'un rôle d'intercesseur, de médiateur. Il ne s'agit plus seulement de présenter la complexité intrinsèque des politiques publiques, mais les défis et les opportunités de positionnement et d'articulation de ces dernières. Ainsi, selon Alain Faure :

*Cette situation entraîne les responsables techniques et administratifs des établissements intercommunaux à se spécialiser dans un travail de discussion des frontières de l'intervention publique. (...) Les conseillers du prince font prendre conscience à leur patron politique et à leurs interlocuteurs de la contingence des décisions. Ils font ainsi progresser l'idée selon laquelle une décision publique n'est ni constante, ni générale, sa justesse étant établie par l'expérience et non par la raison. Les défis d'articulation entre les différents niveaux d'intervention publique sont en quelque sorte tamisés par ces hauts fonctionnaires de territoires qui adoptent une position privilégiée de passeurs entre l'intérêt général, les intérêts privés et les intérêts locaux.*¹³⁹

Cette insistance sur la fonction d'articulation est à mettre en lien avec le profil des principaux directeurs de Rennes Métropole. Ainsi, le choix de nommer Christian Lepetit comme directeur général des services techniques n'est pas seulement guidé par son domaine d'expertise. Ce dernier détient une double expérience municipale et intercommunale. Son passage au district de Montpellier, mais aussi à la SEMAEB¹⁴⁰ où il était en relation étroite avec le district de Rennes, le qualifie pour prendre en charge le développement organisationnel et fonctionnel de la nouvelle

¹³⁷ Pour une présentation de Maurice François, voir chapitre 2.

¹³⁸ Parallèlement, dans un domaine plus circonscrit, la communauté d'agglomération se dote d'un directeur des affaires culturelles dont la première mission est de construire un service pour accompagner la démarche culturelle intercommunale. Cette mission se traduit particulièrement par la mise sur pied d'un observatoire des activités culturelles. Néanmoins, la construction politique de ce domaine d'intervention avait déjà commencé autour de Michel Gautier. Bien que n'en ayant pas la compétence, il existait, depuis 1989, une commission ainsi qu'une vice présidence déléguée à la culture. Le passage à la communauté d'agglomération permet d'officialiser et de rendre opérationnelle une démarche de réflexion préexistante.

¹³⁹ Faure, A., « Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnes du jeu politique », in Smith, A., Sorbets, C., dir. *Le leadership politique et le territoire*, op. cit., p. 243.

¹⁴⁰ Société d'Economie Mixte d'Aménagement et d'Équipement de la Bretagne.

communauté d'agglomération. D'ailleurs, à la direction générale de la ville de Rennes, on reconnaît : « heureusement, le DGST de l'agglomération vient de chez nous »¹⁴¹. Sur le même modèle, Amine Amar, directeur des ressources et moyens de Rennes Métropole jusqu'à la fin de l'année 2004, a alterné depuis 1991 des responsabilités à la ville de Rennes et au district¹⁴². Cette double inscription territoriale favorise la capacité de médiation et s'ajoute aux compétences d'expertise (technique, politique, juridique). Ces acteurs peuvent être considérés comme des « courtiers de l'action publique », c'est-à-dire, selon Olivier Nay et Andy Smith, des acteurs dont la mission est de « rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation) »¹⁴³. Ainsi, comme Yann Bernard, on ajoute à la nature hybride de l'expert un rôle d'interface¹⁴⁴.

Le personnel dirigeant de cette institution, en construction, est à la fois tourné vers l'intérieur pour la structuration organisationnelle, et ouvert sur l'extérieur, principalement vers la ville de Rennes et l'agence d'urbanisme, avec qui l'articulation est essentielle. Cette double structuration interne et contextuelle constitue une spécificité de la dynamique organisationnelle intercommunale. De par leur statut hybride dans l'échafaudage institutionnel, les établissements publics de coopération intercommunale sont par nature des instances caractérisées par l'articulation. Leur consolidation organisationnelle n'est pas incompatible avec cette spécialité.

La démarche initiée par Edmond Hervé n'est pas sans poser des problèmes au sein des administrations concernées. Le projet porté par les directeurs généraux du district et de la ville centre favorisait une autre avenue managériale. Pour certains, le scénario mis en place ne va pas assez loin. Selon une vision beaucoup plus ambitieuse, la communauté devrait s'aligner sur le mode de fonctionnement de la ville, en adoptant à terme, la responsabilité de blocs de compétences.

Les difficultés découlent de l'organisation. L'agglomération a des compétences spécialisées, alors que nous nous avons une compétence générale. Cela fait des années, que nous favorisons une approche transversale. Nous essayons de développer une approche par quartier. Or, à Rennes Métropole, on a une démarche beaucoup plus sectorielle. Nous avons donc deux cultures différentes. Des technostructures différentes

¹⁴¹ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁴² Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 9 avril 2004.

¹⁴³ Olivier Nay et Andy Smith distinguent deux figures de la médiation, le courtier et le généraliste. Le premier représente la dimension stratégique de la médiation, la seconde réfère à la construction d'un sens commun entre les acteurs et donc à la dimension cognitive. Nay, O., Smith, A., « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeu d'institutions », in Nay, O., Smith, A., dir., *Le gouvernement du compromis, courtier et généraliste dans l'action publique*. Paris, Economica, 2002, p. 13.

¹⁴⁴ Bernard, Y., *Expertise et politiques territoriales de développement local à Rennes Métropole*. Rennes, IEP de Rennes, Mémoire de DEA, 2003, 153 p.

*(...) C'est ça, et ça ne concerne pas seulement les services techniques. C'est exactement la même chose dans le domaine culturel et social. On a les mêmes difficultés pour ce qui est du contrat de ville. Tant qu'on n'aura pas fait de transferts généraux de compétence, par bloc de compétence, on aura ces problèmes. Par exemple, on a transféré l'urbanisme, mais pas le réseau d'approvisionnement en eau. Or, c'est évident que c'est en lien. C'est comme ça dans tous les domaines.*¹⁴⁵

Cette vision remet largement en cause la souplesse de l'intérêt communautaire qui est au cœur de la mise en œuvre de la loi Chevènement. La direction générale de la ville centre favorise un transfert complet des compétences d'aménagement. A travers cette stratégie, c'est bien l'englobement de la sphère intercommunale qui est en jeu et sa fusion pure et simple avec l'appareil municipal. Il s'agit moins d'exporter le modèle municipal à l'échelon intercommunal que d'incorporer ce dernier dans l'organisation rennaise.

*La ville, notamment à cause de sa taille, a, avec le temps, développé une structure administrative forte, et réputée performante. Il y a quatre mille personnes qui travaillent à la ville de Rennes, et ce sont elles qui ont participé, qui ont fait le développement de l'agglomération. Une agglomération avec un projet politique a besoin d'un outil. Donc, cela paraît légitime d'utiliser le premier (outil administratif de la ville), au service du projet politique de la ville et de l'agglomération. Si on ne le fait pas, les choses vont aller dans le même sens qu'ailleurs. Ce sont des choses qu'on observe ailleurs, notamment dans les communautés urbaines : doublons ; coûts pour le contribuable, c'est avéré, on l'a déjà prouvé, des dysfonctionnements divers*¹⁴⁶.

La haute direction rennaise favorise ainsi l'absorption de l'appareil intercommunal afin d'en empêcher le développement autonome, mais cette stratégie est réfutée non seulement par Edmond Hervé mais aussi et surtout par les élus de la périphérie qui y voient une menace de dépossession¹⁴⁷. Le choix politique du maire-président conduit à émanciper l'institution d'agglomération tout en forçant le développement d'un enchevêtrement de dispositifs d'articulation. Or, ces derniers sont essentiellement basés sur des relations individuelles. Plusieurs cadres insistent sur ce défi managérial qui accompagne les enjeux organisationnels.

*Comme pour le moment, les procédures de travail ne sont pas vraiment établies. Ça freine comme même beaucoup une démarche stratégique. Pour le moment, ce sont des relations interpersonnelles*¹⁴⁸.

*Je m'entends bien avec le directeur général de l'agglomération. Donc pour l'instant, il y a des hommes de bonne volonté. Mais, ça durera le temps de ces hommes, or moi, je m'en vais dans quatre ans, par exemple*¹⁴⁹.

¹⁴⁵ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁴⁶ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁴⁷ Sur laquelle on reviendra plus loin

¹⁴⁸ Entretien avec un chargé de mission à Rennes, le 14 novembre 2001.

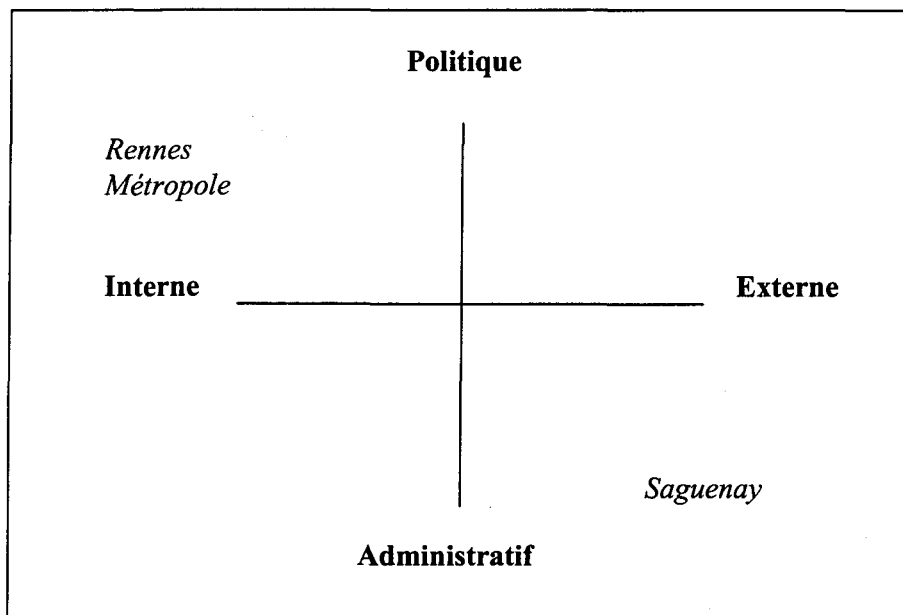
¹⁴⁹ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

Le choix organisationnel a été fait, maintenant il faut le faire vivre. C'est vrai que c'est compliqué (...) Et je suis le premier à l'admettre. C'est sûr que ça va être plus compliqué que ça ne l'était. Moins visible notamment. Le fonctionnement ultérieur va surtout être basé sur la bonne volonté des hommes¹⁵⁰.

Dans l'exemple rennais, le pouvoir politique garde la main mise sur les choix organisationnels. Malgré le lobbying des cadres de Rennes district et de la ville de Rennes, les arbitrages sont le fait du président maire Edmond Hervé. Ce dernier cherche à concilier les réticences politiques à l'intégration communautaire ainsi que les velléités assimilatrices des cadres de la ville centre.

Il est possible de résumer les processus organisationnels rennais et saguenéen sur un double axe. La méthode québécoise conçoit l'organigramme municipal comme un outil se devant d'être politiquement neutre au service des équipes municipales qui se succéderont. Sa composition est prise en charge par le comité de transition, lui-même symbole du caractère technocratique de la mise en œuvre de la réforme Harel. De la responsabilité de ces experts nommés par le gouvernement, le processus de création organisationnelle est précautionneusement extirpé des logiques politiques locales. La pratique des institutions conduit à un retour du balancier avec une appropriation forte de l'outil administratif par la nouvelle équipe politique en place.

Figure 8 : Double référence des organigrammes



¹⁵⁰ Entretien avec un cadre de Rennes, le 22 octobre 2002.

Le modèle intercommunal français offre au contraire une imbrication des logiques administratives et politiques. L'organigramme n'est pas considéré en dehors du politique, mais bien co-constituant de ce dernier. L'outil administratif est élaboré au sein de chaque configuration territoriale dans une double dialectique territoriale (municipal versus agglomération) et administrative (ville centre versus intercommunalité).

L'opérationnalisation de l'action publique des agglomérations passe non seulement par l'élaboration plus ou moins autonome et politique des organigrammes, mais aussi par leur arrimage avec le palier municipal.

2.2 La pérennité du modèle municipal

Puisque la composante fondamentale de l'agglomération est la municipalité, il importe de questionner la pérennité de cette dernière au gré des réformes métropolitaines. Dans un questionnement sur le changement (et sur la permanence), cet élément central apparaît doublement à travers la mise en œuvre des réformes Harel et Chevènement. D'une part, ces transitions institutionnelles révèlent des représentations différenciées de la bureaucratie (2.2.1). D'autre part, l'affirmation du palier d'agglomération convoque les modèles municipaux, mais en propose également une régénération (2.2.2).

2.2.1 La bureaucratie au prisme de la transition institutionnelle

Si au Québec la réorganisation métropolitaine rompt avec la pérennité des municipalités, la loi Chevènement interpelle également la permanence d'un modèle communal traditionnel. L'agglomération sert de révélateur, au sens photographique du terme, des représentations portées par certains acteurs municipaux. Les transitions institutionnelles exposent les conceptions de la bureaucratie en présence. Les observations réalisées à Rennes comme à Saguenay ont mis en lumière deux types de projections différentes. Selon la première, la future institution d'agglomération est pensée à travers la perception de la ville centre. La seconde conçoit l'institution d'agglomération comme une projection de la ville centre. Cette distinction ne recouvre pas totalement le clivage rural/urbain, même s'il en emprunte quelques caractéristiques.

Les élus ruraux critiquent vivement le modèle bureaucratique développé par les plus grandes villes qu'ils perçoivent comme une sorte de Léviathan municipal. Cette perception structure leur appréhension de la future institution d'agglomération. Le développement de grands organigrammes par les villes centres est pensé comme un risque de marginalisation du rôle des élus au profit de l'expertise. La bureaucratie municipale est ainsi élevée au rang du danger démocratique. Dépossédant les représentants élus de leur pouvoir légitime, ces appareils seraient aussi le lieu de structuration d'intérêts corporatistes des fonctionnaires municipaux délaissant ceux des citoyens. Comme on l'a déjà mentionné, cette vision est aussi portée par le maire de Chicoutimi¹⁵¹.

Cette image passe en premier lieu par la reconnaissance de la disproportion des effectifs et des moyens entre la ville centre et les autres municipalités :

*Il n'y a que la ville centre, il n'y a que les élus de la ville centre qui disposent d'une administration experte, capable de préparer les dossiers.*¹⁵²

Les maires ruraux voient dans la ville centre un appareil largement contrôlé par les fonctionnaires. Tant à Rennes :

*Il y a ce que pensent les cadres de la ville de Rennes. Qui sont convaincus eux, que tous les empires se sont fait en bousculant les frontières. La ville étant faite, ils se disent : ce n'est pas tout ça, on a des compétences, les autres à côté, ils ne savent rien faire, on va donc y aller. Et bon, c'est inapplicable. Ça fait déjà deux ou trois ans que j'explique à tout le monde, que j'écris, que c'est inapplicable. Ils ont su faire des choses remarquables sur Rennes. Avec une unicité de lieu de décision. Et une chaîne de décision atypique et très consommatrice de temps, mais remarquable, que sont les GTAD, les groupes techniques d'aménagement développement, qui associent des élus et des techniciens. Mais au bout du compte, ça arrive au sommet de la pyramide et la décision est prise. Là, c'est trente-six communes. Ça ne peut pas marcher de la même manière. Je ne dis pas que ça ne peut pas marcher, je dis que ça doit marcher, ça peut marcher.*¹⁵³

Qu'au Saguenay :

*Dans ma municipalité, je ne peux pas donner de pouvoir décisionnel à mes fonctionnaires. Dans les grosses villes, le conseil municipal vote des choses en bloc, et les fonctionnaires les appliquent dans le détail. Mon secrétaire trésorier, il ne gère pas d'argent. Il ne gère que le personnel.*¹⁵⁴

¹⁵¹ Ce qui se traduit par l'usage récurrent du terme « machine » par le maire Jean Tremblay à propos de sa propre administration municipale.

¹⁵² Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu, le 9 juillet 2001.

¹⁵³ Entretien avec Guy Jouhier, maire d'Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

¹⁵⁴ Entretien avec Jean-Yves Dufour, maire de Saint-David-de-Fallardeau, le 16 avril 1999.

La dynamique intercommunale conduit les acteurs à évaluer les modes de fonctionnement de leurs homologues. Pour les élus ruraux, l'agglomération représente la concentration des ressources financières, humaines et techniques au sein d'une même institution, qu'elle soit ville ou établissement public de coopération intercommunale¹⁵⁵. Cette construction organisationnelle est alors souvent associée au modèle de la ville centre, plus souvent interprété que véritablement connu. L'affirmation de Rennes Métropole est considérée comme un risque de généralisation du modèle bureaucratique de la ville centre. Certains hauts fonctionnaires de Rennes Métropole identifient très clairement cette tension entre « les municipalités et le mammoth rennais qui est sûr de son savoir-faire et de ses pratiques, qui veut s'imposer au reste de l'agglomération »¹⁵⁶. Le Léviathan municipal urbain sert aux élus ruraux à qualifier, en creux, leur propre système municipal, dont les effectifs sont plus petits et les expertises différentes.

Parallèlement, lorsque les élus ruraux saguenéens revendiquent leur pouvoir sur les fonctionnaires, ils clament leur propre utilité et légitimité. Cette attitude est caractéristique des petites municipalités où, selon un sondage de l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec, les gestionnaires sont plus qu'ailleurs perçus comme de simples exécutants sans responsabilité¹⁵⁷. Les inquiétudes des maires des petites municipalités concernent surtout l'intégration des différentes traditions et pratiques locales dans la grande ville. Cela se traduit par des interrogations sur le devenir des acteurs municipaux ruraux dans la nouvelle ville. Lorsque le maire de Lac Kenogami envisage le futur de son directeur général, il semble également penser à son propre devenir et à celui de sa communauté dans Ville de Saguenay.

Il y a cinq employés ici. C'est sûr que ces employés étaient inquiets au départ. Mais je pense qu'ils sont bien protégés par le décret. Sauf que, où vont-ils travailler ? C'est une autre chose. Si on regarde le secrétaire trésorier qui est la personne la plus qualifiée ici, il va certainement avoir des affichages de postes, il va pouvoir faire application sur différents postes. Et moi pour lui donner, pour faire en sorte qu'il ait un temps plein, j'ai

¹⁵⁵ François Baraize et Emmanuel Négrier évoquent le développement monopolistique de l'expertise budgétaire des services de la communauté d'agglomération de Montpellier. Cette dynamique irrite les services préfectoraux, les maires des petites municipalités ainsi que les secrétaires généraux des communes membres. Pour ces derniers, la dépossession de leurs compétences s'accompagne d'un surplus d'attirance pour l'agglomération. Baraize, F., Négrier, E., « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier ? », *art. cit.*, p. 110.

¹⁵⁶ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 9 avril 2004. David Guéranger montre très bien qu'à Chambéry, la ville centre maîtrise largement le développement de l'outil organisationnel intercommunal. Fort d'une administration performante dès la fin des années soixante-dix, les élus de Chambéry voient dans le développement du syndicat intercommunal une entreprise concurrente. Les efforts déployés visent à contenir ce concurrent en cherchant à le transformer en partenaire. Ainsi, toutes les compétences syndicales sont desservies par les services techniques de la ville. Dans cette agglomération, on assiste donc à une dualisation, où la ville et le syndicat empruntent une logique de spécialisation se traduisant par des tensions importantes. Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1953-2002)*, *op. cit.*, chapitre 4.

¹⁵⁷ Le seuil d'autonomisation du directeur général semble être autour des villes de plus de cinquante mille habitants. Dans cette catégorie, le premier gestionnaire acquiert un rôle de décideur. Sondage réalisé en 1991. Savard, J., « Votre association : un nécessaire renouvellement ? », *Sablier*, décembre, vol.8, n°2, 2003, pp. 6-7.

offert ses services au comité de transition, presque à plein temps. En fait ils m'ont demandé si je pouvais le libérer. Alors je le libère, presque toute la semaine, sauf une journée par semaine, quelques journées par mois. En fait, je me suis dit – et je lui ai demandé à lui si il était intéressé, parce que c'est une espèce de tremplin pour lui, il va se faire connaître. Il va siéger d'abord sur tous les comités. Donc c'est comme ça que j'ai pris soin d'eux. Par contre les autres, on a un inspecteur municipal qui est une personne assez qualifiée. J'imagine, ici le Lac Kénogami c'est un territoire particulier au niveau de ce travail là, donc j'imagine qu'on aura toujours besoin d'une personne qui connaît le milieu. Peut être que cette personne là va pouvoir rester ici.¹⁵⁸

Les élus ruraux qui ont défendu leur représentation politique auprès du comité de conciliation craignent néanmoins leur marginalisation au sein de la nouvelle ville, dont ils ne maîtriseront pas les logiques organisationnelles. L'intégration politique s'accompagne d'une marginalisation au sein même de la nouvelle institution administrative.

Cette méfiance envers la bureaucratisation de l'agglomération trouve en partie ses racines dans l'absence de relations entre les cadres. Dans le cas de Rennes Métropole, la construction intercommunale se fonde sur le référent municipal et politique. Les directeurs ou secrétaires généraux n'entretiennent pas de liens entre eux et restent le plus souvent dépendants de l'implication de leur maire.

On arrive vite à des problématiques qui dépassent les limites communales ; comme le traitement de l'eau, ça a créé des relations un peu difficiles avec la ville centre (...) Mais, on n'a pas plus de rencontres avec nos collègues (autres directeurs ou secrétaires généraux des communes). C'est comme si chacun était écrasé là où il se trouve.¹⁵⁹

Je crois que le travail de secrétaire général évolue, et de plus en plus il aura une dimension intercommunale. Alors certains (collègues secrétaires généraux) étaient sur une position purement, parce que ça avait toujours été comme ça, communale, et l'agglomération c'est autre chose. Souvent, ce que j'entendais, c'est : « l'agglo c'est les élus ». Donc ce n'était pas eux, mais les élus : le maire et un adjoint ou deux qui allaient au conseil d'agglo.¹⁶⁰

Les administrateurs des trois principales villes du Saguenay évoquent au contraire un dépassement du référent municipal. Exclues des organes syndicaux, les cadres municipaux sont membres de la même association régionale¹⁶¹. Cette dernière s'est exprimée au cours du processus de transition, en déposant un mémoire au juge Bergeron ainsi qu'en restant en contact avec les membres du comité de conciliation-transition. Cette association regroupe les associations

¹⁵⁸ Entretien avec Germain Girard, maire de Lac Kénogami, le 14 août 2001.

¹⁵⁹ Entretien avec un cadre de Chantepie, le 25 octobre 2003.

¹⁶⁰ Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu, ancien secrétaire général de Le Rheu, le 9 juillet 2001.

¹⁶¹ Créée en 1997 ; en sont exclus les directeurs généraux et directeurs adjoints « hors cadre ».

de cadres municipaux qui existent dans chacune des trois villes. Comme en France, les cadres restent officiellement soumis aux positions campées par leurs élus. Par exemple, il faut attendre la mise en place du comité de transition pour que les fonctionnaires de La Baie puissent s'émanciper de la position de leur maire anti-fusionniste.

On a commencé à parler avec nos amis de Jonquière et de La Baie. Pour être capable de faire une seule et unique association, pour être capable d'être représentatif au comité de transition (...) En fait, au niveau des fonctionnaires de La Baie principalement, ils ne voulaient pas brusquer les choses puisque, leurs patrons faisaient toute la démarche (de contestation de la fusion). Ils ont respecté les élus. Ils ont dit : écoutez, on sait qu'on va se parler un jour, on pourra s'attabler au moment venu. Attendons de voir. C'était beaucoup plus de la prudence. Et là, le processus est engagé, et on se parle normalement, et on va très bien s'entendre.¹⁶²

Une fois libérés de leur réserve municipale, les relations entre les cadres prennent une double forme. D'une part, ils sont appelés à construire le futur organigramme en représentant leur administration. D'autre part, la disparition des municipalités entraîne une mise en concurrence de tous les cadres pour les postes à pourvoir dans la nouvelle ville. Cette compétition provoque une certaine « déception par rapport à l'implication que certains ont eu avec les comités de transition. Déception par rapport aux postes qu'ils obtiennent »¹⁶³. Jean-Pierre Collin et Jacques Léveillé soulignent cet effet de la méthode des comités de transition :

De façon générale, le personnel administratif des anciennes municipalités a prêté son concours avec beaucoup d'empressement et de dévouement à la mise sur pied des premières fondations des nouvelles villes. Certes, les fonctionnaires appelés à contribuer de leur expertise dans les multiples comités de travail avaient tout avantage à faire état de leur compétence et de leur sens du leadership auprès de ceux et celles qui, demain, allaient procéder au choix des futurs cadres supérieurs et intermédiaires des nouvelles villes.¹⁶⁴

Les réformes Harel et Chevènement ne mobilisent pas clairement un discours de rationalisation des administrations municipales. Le gouvernement québécois a bien flirté avec la perspective d'économies d'échelles, avant d'abandonner ce registre de justification trop scientifiquement controversé¹⁶⁵. Pour autant, la thématique managériale reste présente en filigranes de ces réformes institutionnelles. Tout comme Hank Savitch et Ronald Vogel le mentionnent à propos de Louisville, la perspective d'une meilleure gestion reste un argument développé par les

¹⁶² Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 30 août 2001.

¹⁶³ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001.

¹⁶⁴ Collin, J.-P., Léveillé, J., « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération », *art. cit.*, p. 67.

¹⁶⁵ Le gouvernement a produit un argumentaire évolutif pour accompagner le principe des regroupements municipaux. L'idée des économies d'échelle a initialement été portée par Louise Harel, avant d'être l'objet de très vives critiques universitaires relayées par la presse québécoise. Finalement, ce registre est abandonné au profit de celui de la compétitivité des villes et de l'équité fiscale.

politiciens, même si elle ne découle pas uniquement du processus de fusion¹⁶⁶. En France, le renforcement des structures intercommunales pose davantage le problème de l'articulation et des doublons dans le système politico-administratif territorial. Là aussi, les considérations managériales s'attaquent aux disfonctionnements du secteur public. La tension entre la légitimité démocratique des trente-six mille communes et leur performance est une fois de plus mise à jour. Si le modèle français de la coopération intercommunale permet de faire l'économie d'une refonte de la carte municipale, il bouleverse néanmoins la réalité des communes en tant qu'instance politique et administrative.

Le second type de représentations que l'on retrouve à Rennes et au Saguenay est davantage, mais non exclusivement, porté par les acteurs administratifs des villes centres. Ces derniers questionnent leur intégration et leur perpétuation au sein de la nouvelle structure métropolitaine. L'agglomération est considérée comme une instance absorbant les administrations municipales. Les fonctionnaires de la ville de Rennes véhiculent une image « vampirisante » de la structure intercommunale.

*L'agglomération risque de se construire en pompant les meilleurs éléments de la ville. Mais, elle ne peut que prendre des hommes, des individus, et pas ce qui est immatériel. Or, c'est ça qui fait que les services de la ville fonctionnent si bien, c'est tout cet héritage, cette atmosphère qui entoure des gens compétents. Donc, ce qu'on risque de voir, c'est une agglomération qui casse une structure administrative municipale, sans pour autant réussir à en construire une autre, opérante.*¹⁶⁷

Ce risque est également perçu par des fonctionnaires d'autres communes :

*Dans l'administration rennaise il y avait de l'excellence, de l'exigence. Est-ce que Rennes Métropole, qui est une jeune structure, va s'accaparer ça ? Il peut y avoir une crise de croissance. Les gens transférés, ils se sentent un peu désavoués, un peu arrachés à la ville centre.*¹⁶⁸

Dans plusieurs autres communes, le développement de l'organigramme intercommunal illustre les difficultés éprouvées par la ville centre.

*Il y a des réticences fortes dans le personnel municipal, autant des directions générales des services, des chefs de services qui disent : « attendez, il y a d'autres techniciens qui arrivent, où je suis ? Qui a le pouvoir ? Le maire, comment il regarde ça ? Est-ce qu'on a encore de l'importance pour lui ? Il ne voit plus que par Rennes Métropole ! » etc. Il y a une crise identitaire forte, même à la ville. Encore plus à la ville d'ailleurs.*¹⁶⁹

¹⁶⁶ Savitch, H., Vogel, R., « Suburbs without a city, power and city-county consolidation », *art. cit.*, pp. 758-790.

¹⁶⁷ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁶⁸ Entretien avec un cadre de Chantepie, le 25 octobre 2003.

¹⁶⁹ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton, vice-président délégué à la culture et à la communication, le 24 novembre 2001.

Cette perception est confirmée par la Direction du développement des compétences territoriales dans une étude portant sur la construction des organigrammes intercommunaux. A partir de trente communautés d'agglomération, les auteurs relatent plusieurs stratégies défensives mises en place par les fonctionnaires municipaux visant à ralentir ce qui est ressenti comme une fuite des responsabilités à l'échelon d'agglomération. Ils mentionnent ainsi « la rétention d'information, des blocages dans la transmission de dossiers, la mise en place de procédures bureaucratiques d'échanges entre les institutions générant des délais importants »¹⁷⁰. Parallèlement, se mettent en place des lieux plus ou moins formels où élus et cadres dirigeants des communes trouvent un espace d'échange : conférences, séminaires d'échanges, réunions de travail. Cette étude souligne également que les services des villes centres, mieux dotés, sont aussi ceux qui sont appelés à être mobilisés voire transférés à l'échelon intercommunal. Les observations réalisées à Rennes montrent que la transition institutionnelle provoque au moins deux types de transformations. La première est relative à la constitution du nouvel organigramme de la communauté d'agglomération, et la seconde concerne le réaménagement au sein même de la ville centre.

Le transfert de services de la ville centre vers Rennes Métropole s'avère être un exercice complexe¹⁷¹. Le personnel municipal comme les élus sont inquiets de l'identité que ces fonctionnaires vont adopter. Issu de la ville centre, ce personnel doit se doter d'une identité intercommunale, afin de travailler avec toutes les composantes de l'agglomération.

*Les transferts de services (...) naturellement ils ont tendance à se faire uniquement de la ville centre vers l'agglomération. Mais il ne faudrait pas qu'on re-constitue uniquement la ville centre. Parce que je me dis, moi, qu'il y a un certain nombre de ces fonctionnaires qui ont une logique purement ville centre parce qu'ils y travaillent depuis vingt ou trente ans. Alors, le fait qu'ils passent à l'agglomération, est-ce qu'ils sauront, et ce n'est pas un procès d'intention que je leur fais, est-ce qu'ils sauront intégrer une autre logique d'agglomération et non plus simplement une logique municipale ? Ce n'est pas évident quand on a travaillé vingt ou vingt-cinq ans pour le même patron et la ville de Rennes, de se dire que maintenant on doit travailler avec des élus intercommunaux et pour l'agglomération et non plus pour une seule ville.*¹⁷²

¹⁷⁰ CNFPT-Direction du développement des compétences territoriales, *Les communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, 2003, p. 14.

¹⁷¹ Dans une monographie réalisée sur l'intercommunalité en banlieue parisienne, Julien Pontier repère le même type de logiques qu'à Rennes. Le risque technocratique s'oppose à la desserte de proximité des services. Plus généralement, la confrontation des cultures organisationnelles et des méthodes de production de l'action publique est perçue comme un risque. L'effort de transversalité pratiqué dans la municipalité de Saint-Denis n'est pas partagé par les trois autres communes dont le modèle reste plus vertical. L'enjeu est double : imposer l'un ou l'autre des modèles à la structure intercommunale ; penser l'articulation avec les administrations municipales. Pontier, J., « Politique communautaire en petite couronne. L'agglomération Plaine commune », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit., p. 172 et suivantes.

¹⁷² Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu, le 9 juillet 2001. Elu pour la première fois en avril 2001, il a été secrétaire général de cette municipalité de 1990 à 2000.

Parallèlement, les fonctionnaires qui restent à la ville centre sont obligés de se positionner et d'affirmer une identité organisationnelle pour faire face à la transformation¹⁷³. Cela passe par une réflexion sur leurs modes de faire. L'expertise urbaine d'administration rennaise est en quelque sorte explicitée par le besoin d'articulation avec Rennes Métropole devenue maître d'ouvrage de certains dossiers. Le témoignage suivant illustre l'une des conséquences municipales de ce nouvel arrimage avec l'instance intercommunale.

*L'objectif de Rennes Métropole c'est d'améliorer la circulation des bus. Mais nous on a aussi une expertise sur la vie urbaine. Donc, j'ai réuni tous les services de la ville : les jardins, exploitation, communication (manifestations culturelles), les services culture et sport (pour des équipements particuliers, type boulodrome), la mission jeunesse (pour les jeunes particulièrement). Bref, on a réuni tous ces gens là pour mettre en place des éléments de programme. Ensuite les synthétiser pour ensuite les transmettre à Rennes Métropole. En fait, je me suis rendu compte que quand on faisait des projets à l'interne, on ne faisait jamais ça ; donc, là, on a fait quelque chose de nouveau, d'intéressant. En se posant vraiment des questions très en amont du projet. Parce qu'il fallait les synthétiser pour les transmettre ensuite à un tiers. Et c'est parce qu'on n'est plus maître d'ouvrage. Il faut absolument qu'on formalise nos exigences. Savoir ce qu'on veut comme dimension, comme voirie pour les égouts, etc. et aussi pour les usages : qu'est-ce qu'on propose pour les enfants, l'accès aux handicapés, pour les arbres est-ce qu'on les garde ou pas.*¹⁷⁴

L'arrimage municipal/intercommunal comme la fusion a des effets sur l'organisation du travail et se traduit notamment par le renforcement de la hiérarchisation et de la spécialisation des agents. C'est ce qu'indiquent les petites communes où les services techniques sont souvent polyvalents. Le transfert des compétences à l'agglomération, comme l'intégration dans une nouvelle ville, conduit à identifier, mais aussi à cloisonner plus clairement les domaines d'intervention de chacun.

Au Saguenay, la réorganisation des services concerne essentiellement le haut de la hiérarchie municipale. En effet, les services de première ligne sont relativement épargnés par la fusion.

*On va avoir besoin d'autant de monde pour entretenir ça (immeubles, bâtiments). L'impact, le premier impact, c'est sur les équipes de gestion qui vont être en première ligne et qui vont être ré-analysées. Mais on va toujours avoir besoin de monde pour travailler.*¹⁷⁵

¹⁷³ On privilégie ici la notion d'identité organisationnelle, qui est centrée sur l'organisation. Elle questionne la manière dont les membres d'une organisation se reconnaissent comme tels. En ce sens, elle diffère de la notion d'image organisationnelle qui reflète les considérations que l'organisation projette. Elle est aussi plus étroite que de la notion de culture organisationnelle pensée comme un contexte qui donne sens aux actes et aux représentations. Hatch, M. J., *Théorie des organisations*, op. cit.

¹⁷⁴ Entretien avec un cadre de Rennes, le 22 octobre 2002.

¹⁷⁵ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 30 août 2001.

*Il faut comprendre que pour beaucoup d'employés qui sont sur les services opérationnels sur le territoire, les services à caractère plus manuel, les travaux de métiers, ça ne changera pas beaucoup de chose. Parce que les dessertes de territoires sont là. Il faudra desservir à partir de point de service. On a des équipements. Il n'est pas question de prendre des employés de La Baie et de les faire partir de La Baie avec une machinerie lourde et de les faire aller travailler à Jonquière. Juste le temps de transport serait tellement long. Donc il faut desservir à partir des territoires. Pour nombre d'employés ça changera peu de chose.*¹⁷⁶

Le comité de transition ayant délaissé le dossier de l'harmonisation des conventions collectives, la discussion des enjeux salariaux est repoussée aux premières années d'existence de la nouvelle ville et concédée à l'autorité politique du conseil municipal¹⁷⁷. La question centrale pour les employés municipaux concerne leur localisation sur le territoire de la future ville.

*Regardez les employés ne sauront sans doute pas avant le 18 février 2002, où ils iront travailler (...) Ce sont des détails, mais les insatisfaits créent de la rouille, l'insatisfaction augmente, s'amplifie.*¹⁷⁸

Le comité de transition a travaillé directement avec chacune des sept directions municipales ainsi qu'avec les syndicats. L'élaboration de l'organigramme a été réalisée discrètement loin de toute publicisation. Ni les élus, ni les journalistes n'ont révélé les modalités de sélection des cadres¹⁷⁹. Le respect des effectifs municipaux assuré par la réforme Harel minimise l'impact des regroupements sur les services de première ligne. Le programme de départ en retraite anticipé vise essentiellement l'encadrement supérieur ainsi que le personnel de bureau. La création de la nouvelle ville de Saguenay se traduit donc davantage par une redistribution des effectifs que par une diminution de ces derniers.

Les transitions institutionnelles mettent à jour différentes représentations et pratiques à l'œuvre dans les municipalités. L'agglomération convoque l'image de la bureaucratie et du changement. La première, agitée comme un épouvantail, est transformée pour servir d'armature à l'affirmation de la nouvelle instance politique. Le changement se démultiplie au travers de la transition

¹⁷⁶ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001.

¹⁷⁷ Il s'agit d'un choix stratégique du comité de transition. Le climat politique conflictuel de l'année de transition a conduit Bernard Angers et ses collègues à favoriser les dossiers directement liés à la fonctionnalité de la future ville. A Montréal, le comité de transition a, au contraire, travaillé de façon prioritaire sur l'harmonisation des conventions collectives.

¹⁷⁸ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 27 août 2001. La question de la localisation physique des services de Rennes Métropole n'est pas ressortie dans les entretiens réalisés à Rennes. Pour autant, la communauté d'agglomération est installée dans deux immeubles distants l'un de l'autre. Le dossier de la construction d'un hôtel de la métropole, évoqué plus loin, illustre le souci d'unité et d'autonomisation de cette institution.

¹⁷⁹ La presse se contente de divulguer le nom des cadres au fur et à mesure des nominations. Ni le processus de sélection, ni la construction des strates inférieures de l'organigramme ne sont abordés. Les fonctionnaires rencontrés aux mois d'août et septembre 2001 sont partie prenante de cette compétition et restent également discrets sur ces deux sujets.

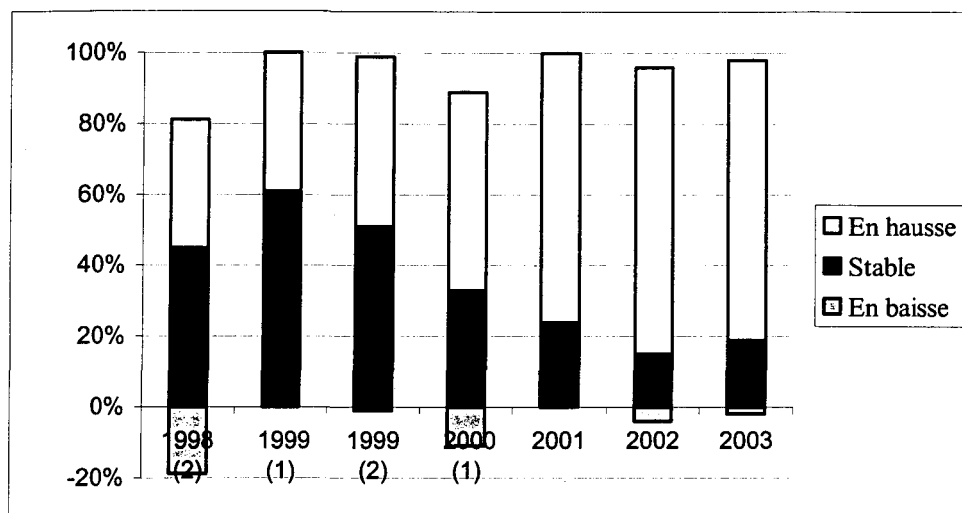
institutionnelle. L'institutionnalisation de l'agglomération n'obéit pas seulement à une juxtaposition de ses composantes, elle appelle aussi à une régénération le modèle municipal.

2.2.2 Le modèle municipal régénéré par l'agglomération

Les politiques institutionnelles d'agglomération mettent à contribution le milieu municipal tout en cherchant à s'en détacher. Les nouvelles villes québécoises comme les communautés d'agglomération françaises sont marquées par des formes d'isomorphisme institutionnel. La forte croissance des effectifs de ces organigrammes s'accompagne pourtant de plusieurs transformations qualitatives. De plus, le glissement du local au supralocal initie certains changements dans les modalités de concevoir l'action publique territoriale

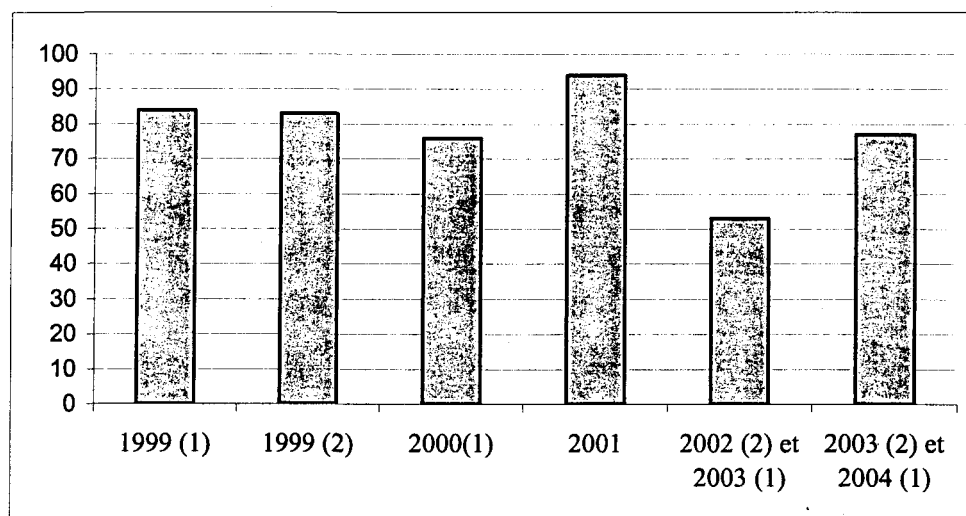
L'explosion quantitative des organigrammes est aussi perceptible en France qu'au Québec. Élément intrinsèque du principe des fusions municipales, elle accompagne la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale¹⁸⁰. Ces derniers étaient jusqu'alors faiblement dotés en ressources humaines propres, qui plus est spécialisées en mission d'études. L'application de la loi Chevènement conduit une transformation quantitative et qualitative de ces organigrammes. La croissance de ces effectifs constitue un signe tangible de l'affirmation de ce palier d'administration renouvelé. Les effets de la loi Chevènement se font clairement sentir sur les effectifs globaux comme l'indique le tableau suivant. Le succès de la formule des communautés d'agglomération se traduit dans les premières années deux mille d'une augmentation notable de leurs effectifs.

¹⁸⁰ Il n'existe pas, pour le Québec, de chiffres compilés sur les effectifs des municipalités créées par la réforme Harel.

Figure 9 : Evolution de l'effectif global dans les institutions d'agglomération (%)

Source : Chiffres compilés à partir des huit premiers numéros de *Emploi territorial, notes de conjoncture* du CNFPT. www.cnfpt.fr Pour 1998 et 1999, les chiffres concernent le second semestre.

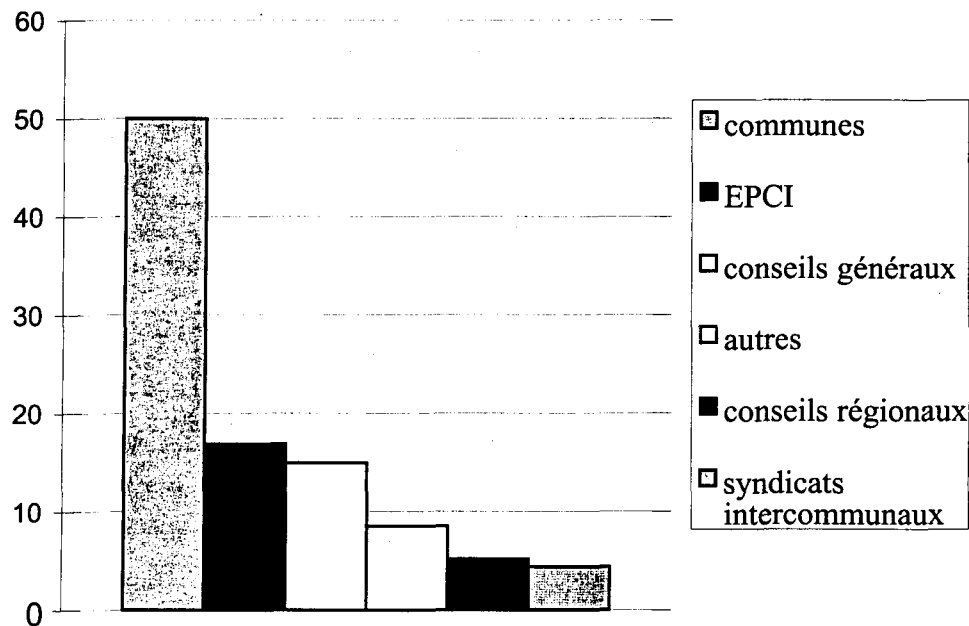
Cela se traduit également dans les prévisions de recrutements de ces instances. La prévision du transfert de certaines compétences conduit les administrateurs des communautés d'agglomération à anticiper le renforcement de leurs effectifs.

Figure 10 : Part des institutions d'agglomération envisageant de recruter au cours de l'année (%)

Source : Chiffres compilés à partir des huit premiers numéros de *Emploi territorial, notes de conjoncture* du CNFPT. www.cnfpt.fr (Les institutions d'agglomération recoupent les syndicats d'agglomérations nouvelles, les communautés urbaines et d'agglomération).

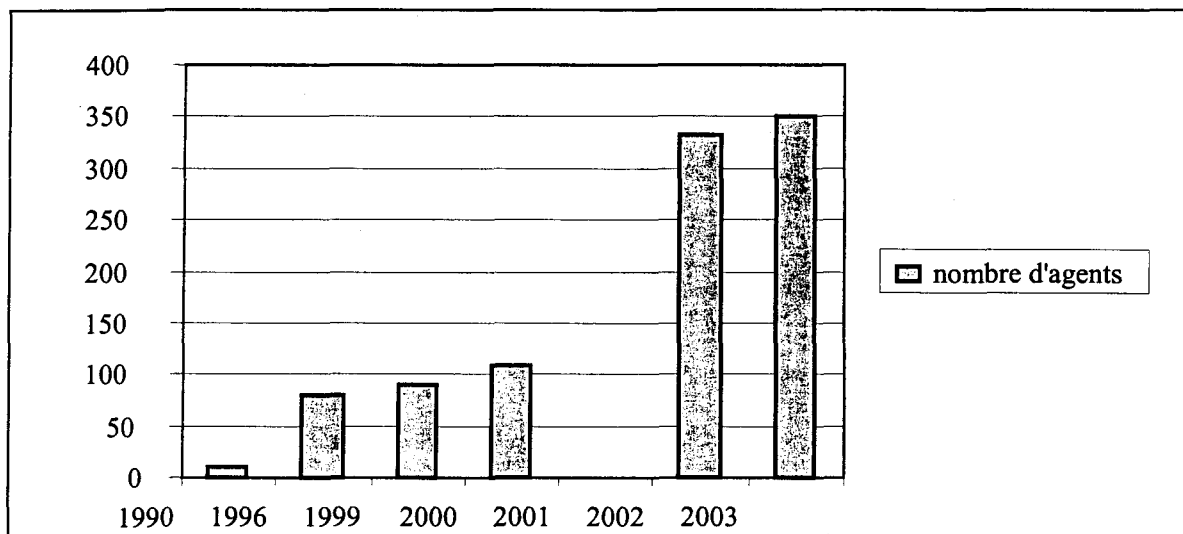
Les établissements publics de coopération intercommunale deviennent la seconde source de recrutement de l'emploi territorial. De plus, toujours selon les sources du CNFPT, leur part a augmenté de 3% au cours du premier trimestre 2004.

Figure 11 : Origine des offres de la bourse à l'emploi du CNFPT



Source : CNFPT, *Baromètre de l'emploi*, synthèse, n°1, 2004, p. 3.

Tableau 15 : Evolution des effectifs de l'intercommunalité rennaise



Source : Rennes Métropole, *Projet de plaquette du bilan social 2003*, Rennes, Rennes Métropole, 2001, p.2.

L'acquisition de nouvelles compétences est l'occasion de transferts d'agents, en provenance des municipalités ou des structures intercommunales préexistantes, comme les syndicats

intercommunaux. Les services techniques sont les premiers à intégrer la communauté d'agglomération. L'insertion de ces équipes fonctionnelles réclame rapidement la réorganisation de l'ensemble de l'organigramme, y compris des modalités d'encadrement¹⁸¹. Ainsi, la structure administrative de Rennes Métropole est révisée en 2001 afin d'offrir une place centrale à ces missions opérationnelles, tout en réorganisant les missions fonctionnelles (affaires générales et finances) et surtout transversales¹⁸².

A Rennes, cette tendance se matérialise par une augmentation importante des effectifs. L'organigramme passe, en un peu plus de dix ans d'une dizaine de salariés à plus de deux cent cinquante. Rennes Métropole se situe donc un peu au dessus de la moyenne des communautés d'agglomération qui est de cent douze agents¹⁸³. Parallèlement, les effectifs de la ville de Rennes ne connaissent qu'une légère baisse.

Le tableau 16 souligne la surreprésentation des agents de catégorie A au sein des établissements publics de coopération intercommunale par rapport aux municipalités. Les chiffres de Rennes Métropole révèlent clairement une logique d'encadrement et d'étude, même si le personnel opérationnel (catégorie C) est en progression.

Tableau 16 : Répartition du personnel par catégorie hiérarchique en 2002

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Inclassable
Ensemble des communes	6,3	9,8	80,9	3,0
Communes de plus de 100 000 habitants	6,9	12,7	76,6	3,8
EPCI	9,3	12,0	74,4	4,3
Rennes Métropole	29,7	24	47	-

Sources : CNFPT-DGCL, *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales*. Décembre 2002. Rennes Métropole, *Projet de plaquette du bilan social 2003*, op.cit., p. 3.

Le recrutement de Rennes Métropole est essentiellement le fait de transfert de services, même s'il existe aussi une filière « externe ». Cette dernière permet à plusieurs agents de la ville de Rennes d'intégrer la communauté d'agglomération sans pour autant dépendre des logiques de transferts

¹⁸¹ CNFPT-Direction du développement des compétences territoriales, *Les communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, op. cit..

¹⁸² L'organigramme de Rennes Métropole est présenté en annexe.

¹⁸³ Néanmoins, cette moyenne est peu pertinente du fait de l'extrême diversité des situations. Elle est obtenue au 1^{er} janvier 2001, à partir des quatre-vingt dix premières communautés d'agglomération créées. L'écart repéré alors allait de zéro à mille cent quatre-vingt quatre agents. ADCF, *Annuaire des agglomérations*, juin, 2001, 16 p. On ajoutera que la diversité des modes de gestion et de contractualisation, notamment avec les services des villes centres, complique l'élaboration d'un portrait juste de l'intercommunalité française.

Le recrutement de Rennes Métropole est essentiellement le fait de transfert de services, même s'il existe aussi une filière « externe ». Cette dernière permet à plusieurs agents de la ville de Rennes d'intégrer la communauté d'agglomération sans pour autant dépendre des logiques de transferts de service. La mobilité emprunte des chemins différents, même si elle est globalement limitée dans les pratiques des cadres de catégories A et B. On a déjà évoqué le transfert des directeurs de services (techniques, culture, moyens) de la ville centre vers l'agglomération. Ce mouvement permet de réfléchir en terme de continuité au sein de la communauté. Certaines situations personnelles résument à elles seules la complexité du modèle intercommunal français. Un double parcours rend doublement suspect :

*Moi, je suis toujours soupçonné d'être de la ville centre. Dès qu'il y a un problème avec les maires de la périphérie, ils me taxent de ville centre. Alors même que pour Paves et Berthet, j'ai trahi la ville centre puisque je suis parti à Rennes Métropole.*¹⁸⁴

Il peut aussi être interprété comme une transformation générale du contexte d'emploi de la fonction publique territoriale. Selon Gérard Marcou,

*Le développement des EPCI à fiscalité propre produit également déjà des effets sur les stratégies professionnelles des cadres communaux, notamment dans les villes les plus importantes. La crainte d'une perte de responsabilité conduit inversement à valoriser les fonctions dans les structures intercommunales. Il pourrait en résulter à terme une certaine différenciation de profils professionnels, pour les secrétaires généraux et les chefs de service au niveau communal et au niveau intercommunal.*¹⁸⁵

Les fonctionnaires municipaux anticipent particulièrement une réduction de leur éventail d'action dans les municipalités. La polyvalence du personnel communal, spécialement dans les petites communes, est concurrencée par la hiérarchisation et la distinction des tâches à l'œuvre dans les communautés d'agglomération. L'intercommunalité constitue un nouveau lieu privilégié pour le renouvellement des fonctionnaires territoriaux, où les nouveaux « défricheurs » de l'an 2000 peuvent prendre la relève de leurs prédécesseurs des années quatre-vingt¹⁸⁶.

A Saguenay, de par la loi, la continuité est assurée entre les anciennes municipalités et la nouvelle ville. Le personnel, quasiment intégralement incorporé dans la nouvelle ville, assure cette continuité, conjointement avec un conseil municipal peu renouvelé. Les trois modèles organisationnels développés par chacune des trois villes sont appelés à être fondus dans un organigramme inédit. Plusieurs cadres y voient une opportunité pour créer une unité forte grâce à

¹⁸⁴ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 10 octobre 2002. Il évoque Michel Paves, directeur général des services de Rennes, et Jean-Louis Berthet, nouveau directeur général des services techniques de Rennes.

¹⁸⁵ Marcou, G., « L'application de la loi du 12 juillet 1999, stratégies et problèmes de mise en œuvre », *art. cit.*, p. 81.

¹⁸⁶ Olivier Schrameck évoque cette génération de cadres territoriaux composée des agents de développement locaux, qualifiés de « défricheurs » et « facilitateurs ». Schrameck, O., *La fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, 1995, p. 39.

des relations préexistantes entre cadres de même secteur¹⁸⁷. En général, on perçoit le rôle des fonctionnaires comme celui de la continuité institutionnelle au-delà des alternances politiques, comme le montre Marc Abélès pour l'Assemblée Nationale française¹⁸⁸. Dans l'expérience saguenéenne, les fonctionnaires sont au contraire dégagés de ce rôle, par la permanence du personnel politique, et peuvent investir sur les transformations organisationnelles. Leur implication dans l'élaboration du nouvel organigramme est d'autant plus importante qu'ils ont l'occasion de modeler leur outil de travail sous l'autorité du comité de transition et non du maire. Le comité de transition met sur place plusieurs comités de travail afin de mener de front les dossiers de l'organigramme supérieur, des départs volontaires et des ressources humaines. Il faut attendre la nomination du directeur général, au début de l'automne 2001, pour que le tout prenne forme. Les directeurs généraux des municipalités ainsi que les directeurs de services sont doublement mobilisés par le comité de transition. Parallèlement au travail d'édification de la nouvelle ville, les cadres s'engagent dans les démarches de sélection pour occuper l'un ou l'autre des postes définis¹⁸⁹. Ce double processus se déroule au Saguenay entre août et décembre 2001. Durant cette période, l'autonomie des fonctionnaires apparaît plus grande grâce à la valorisation de la légitimité administrative portée par la méthode Harel. Néanmoins, on a déjà évoqué que cette confiscation technocratique de la transition institutionnelle conduit à un climat difficile avec les membres du nouveau conseil municipal.

Une étude du CNFPT publiée en 2003 conclut que la création des communautés d'agglomération ne se traduit pas par des transformations de métier des agents publics¹⁹⁰. Par contre, ces derniers évoquent des changements dans les pratiques professionnelles. Ce constat peut être également fait pour le Québec, où les fusions, sans transformer les métiers, mettent en exergue des qualités liées à l'adaptation organisationnelle et territoriale.

¹⁸⁷ De par leur statut, les cadres ne peuvent intégrer de centrale syndicale comme les autres employés municipaux. Afin de défendre leurs intérêts, ils se regroupent en association. Il existe ainsi une Association des cadres dirigeants municipaux du Saguenay-Lac-Saint-Jean fondé par Guy Parent, cadre de la ville de Chicoutimi et président de la Société de promotion économique de Chicoutimi au moment de la fusion. Elle était présidée en 2001 par Roch Proulx, cadre de la ville de Chicoutimi. D'autres lieux de rencontre entre les cadres existaient : la commission urbanisme de la MRC réunissait les cinq directeurs de l'urbanisme, les réunions thématiques autour du projet de parc industrialo-portuaire.

¹⁸⁸ Abélès, M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, Editions O. Jacob, 1999, 283 p.

¹⁸⁹ Pierre Bernadin distingue à ce titre la figure du directeur général intégré et du directeur général intégrateur. Le premier perdra avec la création officielle de la nouvelle ville son statut, alors que le second le conservera ou le gagnera. La transition est l'occasion de mettre en scène ces deux profils et les stratégies afférentes. Bernadin, P., « Comme un funambule... », *Sablier*, décembre, vol.5, n°2, 2000, pp. 7-8.

¹⁹⁰ CNFPT-Direction du développement des compétences territoriales, *Les communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, op. cit.

L'institutionnalisation des agglomérations, qu'elle passe par le regroupement municipal ou l'intercommunalité, s'accompagne d'une nécessaire articulation entre ce nouvel échelon et des territoires plus petits : municipalités ou arrondissements. Pour le personnel cela se traduit par un double ajustement. Il leur faut à la fois penser plusieurs formes d'articulation, d'interface avec les services locaux, les élus et les citoyens. A cette vision plutôt verticale, s'ajoute un effort porté sur la transversalité des services dans la production de action publique.

Les organigrammes des communautés d'agglomération sont fonction des compétences déléguées à ce palier. En cela, la comparaison entre les fusions québécoises et l'intercommunalité française touche l'une de ses limites, même si globalement dans les deux cas, les nouvelles institutions recouvrent l'idéaltype des compétences stratégiques métropolitaines élaboré par Laurence Sharpe¹⁹¹. Pour autant, et on l'a déjà mentionné, la pratique de ces compétences est fonction de l'intérêt communautaire, défini par chaque assemblée, pour chaque champ d'intervention. Ainsi, les discours politiques associés aux choix de compétences doivent être considérés à l'aune de cette procédure en deux temps : choix des compétences – choix de leur effectivité. Cette distinction entre l'affichage et les concrétisations conduit à des évaluations différenciées par les acteurs de Rennes Métropole. Pour certains, la communauté d'agglomération en a « trop pris » et doit consacrer le mandat 2001-2007 à digérer. Pour d'autres, sans qu'ils s'opposent à la première version, il fallait en prendre encore davantage. Ce dernier point de vue s'inscrit particulièrement dans une perspective organisationnelle. Permettre à l'instance intercommunale d'embrasser largement les champs de compétences éviterait un effet de morcellement produit justement par l'intérêt communautaire. Ainsi, certains cadres de la ville de Rennes plaident pour une logique de bloc de compétences :

*Tant qu'on n'aura pas fait de transferts généraux de compétences, par bloc de compétences, on aura ces problèmes. Par exemple, on a transféré l'urbanisme, mais pas le réseau d'approvisionnement en eau. Or, c'est évident que c'est en lien. C'est comme ça dans tous les domaines. Ce sont des blocs de compétences qui doivent passer à l'intercommunalité.*¹⁹²

Or, la formule des blocs de compétences, initiée par les lois de décentralisation de 1982, n'a jamais réellement permis la distinction et donc la complémentarité des rôles propres de chaque collectivité territoriale¹⁹³. Le principe de la libre administration des collectivités locales, assuré

¹⁹¹ Sharpe, L.J., « The future of metropolitan government », in Sharpe, L.J., dir., *The government of world cities*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995, pp. 11-31. Pour un typologie semblable, voir aussi : Barlow, I. M., *Metropolitan government*, op. cit.

¹⁹² Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁹³ Sylvie Biarez évoque cet élément pour expliquer la nature flexible de l'action publique locale en France. Outre l'élargissement du cercle d'acteurs participant à la production des politiques publiques locales, les transformations du cadre de l'action publique ont offert une plus grande autonomie aux élus locaux. Biarez, S., « Incertitudes et

par la Constitution, a, au contraire, permis le maintien et le développement de zones d'ombre et de dédoublement entre les différents paliers, municipaux, départementaux et régionaux. L'insertion de l'échelon d'agglomération ne relève pas d'une autre logique de partage des compétences.

La communauté d'agglomération de Rennes Métropole illustre le caractère hybride des instances intercommunales mises en place par la loi Chevènement. Loin de la formule syndicale dite de « gestion », les enjeux de l'intercommunalité contemporaine se rapprochent de ceux des collectivités territoriales. En cela, elles doivent se départir d'une image technocratique et inventer une manière de dialoguer avec les élus comme avec les citoyens. Toutefois, le système intercommunal diffère de l'organisation municipale traditionnelle. Les services ne sont pas attachés à un adjoint sectoriel. Les relations entre les vice-présidents et les directeurs de services sont d'une autre nature, d'autant plus que le jeu politique est lui-même spécifique. Les délégués communautaires semblent être moins impliqués dans la conduite des dossiers intercommunaux.

*Par exemple sur les deux grands projets qui nous occupent en ce moment : les Zones d'habitation (dont celle sur St Jacques) et l'axe est-ouest, notamment sur le mail Mitterrand. Le mail, on a déjà eu deux réunions de concertation en trois mois. Pendant la réunion, il y avait : les services de Rennes Métropole ; les services de Rennes ; les élus de Rennes. Mais j'étais tout seul : il n'y avait pas le président de la commission de Rennes Métropole. Il faut donc que les élus soient clairs. Les élus communautaires doivent porter les projets politiques communautaires, y compris quand c'est sur le territoire de la ville de Rennes.*¹⁹⁴

Cet exemple illustre bien la difficile articulation entre les sphères politique et administrative couplée aux deux échelons territoriaux. Ici, un cadre de Rennes Métropole reproche aux élus leur manque de constance de leur implication intercommunale. Or, les agents intercommunaux étaient jusqu'alors relativement « protégés » des citoyens. Largement restreints à des missions d'expertise, ils avaient peu de contacts directs avec les administrés, comme le souligne une ancienne adjointe de la ville de Rennes :

Les personnels de l'agglomération ne sont pas en prise du tout avec la population. Comme disait un de mes collègues hier, ils survolent les problèmes en hélicoptère. Et c'est vrai. (...). Quand on discute avec l'agglomération, avec les gens de l'agglomération, ils vous sortent des trucs.... Je dis, non, mais on rêve ou quoi ! Ils n'ont aucun sens des réels problèmes avec les gens. C'est à cause de leur formation. Alors, généralement, les gens qui sont là, pour certains en tout cas, ce sont des techniciens qui ont travaillé dans des villes ou dans des

caractère composite des gouvernements locaux en Europe », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, op. cit. pp. 39-56.

¹⁹⁴ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 10 octobre 2002.

*groupements. Mais là aujourd'hui, leur partenaire pour travailler, ce sont les élus des communes. Donc, ils n'ont pas de contact avec la population.*¹⁹⁵

Or, cette situation évolue au gré des transferts de compétences qui rapprochent les administrés de l'organisation intercommunale. Pour les cadres communautaires, cette proximité réclame d'autant plus la présence des élus.

La création des nouvelles villes québécoises est également marquée par le sceau de l'articulation. Plus évidente en France, où les deux échelons, local et supralocal, sont reconnus par le droit, elle est également visible au Québec, où les arrondissements constituent des lieux potentiels de pouvoir. Dans le cas saguenéen, le modèle d'organisation prôné par le comité de transition, et repris par le maire, consiste en une vision minimaliste des arrondissements. Ils sont conçus comme des relais territoriaux de l'administration centrale¹⁹⁶. La ville entretient ainsi moins une démarche décentralisatrice que d'affirmation de sa suprématie sur les services fournis dans les trois arrondissements¹⁹⁷. Les directeurs d'arrondissements de ville de Saguenay dépendent uniquement de la direction générale de la ville. On est loin du modèle développé initialement à Montréal, où les équipes administratives des arrondissements se sont efforcées de rendre pérennes leurs institutions et de les autonomiser par rapport à l'administration de la nouvelle ville¹⁹⁸. Contrairement au modèle développé à Montréal ou à Québec, le conseil d'arrondissement ne s'interpose pas dans cette relation.

En France, malgré l'augmentation des compétences et des moyens, tant financiers que techniques et humains des communautés d'agglomération, la mise en œuvre de la plupart des politiques

¹⁹⁵ Entretien avec un ancien adjoint au maire de Rennes, le 20 juin 2001.

¹⁹⁶ C'est en tout cas la présentation faite des arrondissements par les membres du comité de transition dans leur rapport final. Comité de transition, *Rapport final du Comité de transition de la ville de Saguenay*, op. cit., p. 57 et suivantes.

¹⁹⁷ La situation est fort différente à Montréal où les arrondissements se sont consolidés. De façon symptomatique, l'Association des directeurs généraux des municipalités du Québec (ADGMQ) ouvre ses rangs aux directeurs d'arrondissements. On en décompte cinquante trois dans les nouvelles villes : vingt-sept à Montréal, huit à Québec, sept à Longueuil, six à Sherbrooke plus un directeur de la coordination des arrondissements, et trois à Lévis. Seuls ceux de Montréal et de Québec ont intégré l'association. Cette ouverture a été entérinée par l'assemblée générale de l'ADGMQ en juin 2002. Il s'agit d'une reconnaissance de cet emploi mal défini par la loi. L'association en profite également pour augmenter son membership. Rassemblant plus de deux cents membres avant la réforme Harel, elle ne compte plus que sur cent cinquante-huit en 2003. L'incorporation des directeurs d'arrondissement offre une opportunité d'équilibrer les effectifs. L'écuyer, D., « Le directeur d'arrondissement : direction générale adaptée ou nouvelle fonction », *Sablier*, décembre, vol.6, n°4, 2002, pp. 19-21.

¹⁹⁸ Cette analyse ressort d'une série d'entrevues menée par Jacques Léveillé et Jean-François Léonard auprès des cadres des arrondissements de Montréal. Ils percevaient une tension forte entre des forces centralisatrices, héritées de l'ancienne ville de Montréal et reprises dans une logique de construction de la nouvelle ville, et des forces décentralisatrices mobilisées par les arrondissements – souvent d'anciennes municipalités incorporées de force dans le nouveau Montréal. Léonard, J.-F., Léveillé, J., « Les arrondissements à Montréal : des fonctionnaires enthousiastes mais tenus en laisse », art. cit.

élaborées au niveau communautaire est soumise à la collaboration des services municipaux. Ce décalage entre le processus décisionnel et la mise en œuvre spécifique reste l'une des pierres d'achoppement du modèle de la coopération intercommunale française. L'articulation fonctionnelle entre deux échelons territoriaux est d'autant plus nécessaire que la logique de l'intérêt communautaire les rend inséparable. La question de l'articulation se situe au cœur des mécanismes régissant le financement de l'action publique. La crainte, largement exprimée par les fonctionnaires comme par une partie du personnel politique, se résume à celle d'une intercommunalité tirelire. Un cadre de Rennes Métropole évoque ce problème à la lumière de sa double expérience intercommunale et municipale:

*Les fonctionnaires municipaux ont plutôt tendance à dire : on fait ça à la ville, et on refile la facture à l'intercommunalité. Or, moi j'étais sensibilisé à ce jeu là. Parce que j'avais déjà été dans l'intercommunalité, et donc obligé de payer sans pouvoir ni décider ni discuter de ces actions. L'intercommunalité était souvent déniée dans ses compétences par les fonctionnaires municipaux.*¹⁹⁹

Dans leurs discours, les leaders administratifs et politiques de Rennes Métropole mobilisent constamment le registre de la dynamique collective, du projet intercommunal qui s'oppose à celui des intérêts municipaux. L'image de tirelire de certaines structures intercommunales est au contraire mobilisée comme un repoussoir²⁰⁰.

*On n'est pas une tirelire (...). A ce moment là, si on dit aux communes : tu fais et je te donne des sous, on devient une coquille vide, c'est-à-dire qu'on perçoit les impôts, les dotations d'Etat et on les donne aux communes. Je ne vois pas bien ce que ça donne. A ce moment là, on est une fédération. Et la fédération donne des aides aux communes... je ne vois pas ça comme ça.*²⁰¹

Cette image de tirelire correspond à la logique de guichet repérée par Bernard Jouve et Taoufik Ben Mabrouk dans les premières années de fonctionnement de la communauté urbaine de Lyon.

*La COURLY fonctionne alors selon une logique de guichet qui permet à toutes les communes de retrouver sous formes d'investissements communautaires sur son territoire sa contribution nette au budget de l'instance intercommunale.*²⁰²

¹⁹⁹ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 10 octobre 2002.

²⁰⁰ La communauté urbaine de Bordeaux peine à s'affranchir d'une logique municipale de l'action publique. Ses financements sont ainsi réappropriés par les communes membres, sans réussir à jouer le rôle de levier pour renouveler le modèle d'organisation territoriale. Arpaillage, C., et al., « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement », *art. cit.*, pp. 67-97.

²⁰¹ Entretien avec Guy Juhier, maire d'Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

²⁰² La COURLY est l'ancien nom de la communauté urbaine de Lyon, devenue aujourd'hui le Grand Lyon. Ben Mabrouk, T., Jouve, B., « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », in Jouve, B., Lefèvre, C., dir., *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, *op. cit.*, p. 110.

Les enjeux organisationnels portés par l'institutionnalisation des agglomérations ne sont pas réservés à ces nouvelles entités. En s'immisçant dans le paysage politico-administratif, ces dernières bouleversent de front (avec les fusions) ou de biais (avec l'intercommunalité) le fonctionnement et les valeurs du monde municipal. L'agglomération s'avère être avant tout un défi d'articulation. Cette thématique n'est pas nouvelle dans le champ de l'administration et du gouvernement métropolitain. Il faut sans doute rappeler que la question de la collaboration est aussi vieille que les services municipaux. Le partage des tâches et la collaboration transversale entre les services sont des dilemmes classiques.

A Rennes on se demandait déjà comment articuler l'administration centrale avec celle des quartiers. Et puis c'est un débat récurrent, depuis que je travaille dans les collectivités territoriales, on se le pose régulièrement. L'exemple typique, c'est celui des déchets : si il tombe sur la voirie ou sur la pelouse, qui doit le ramasser : l'entretien des rues ou les jardiniers ?²⁰³

La construction institutionnelle des agglomérations est l'occasion d'en réaffirmer leur nature composite, dépassant le simple caractère plurimunicipal au sens spatial du terme. En s'affirmant comme (quasi) collectivité territoriale, l'agglomération devient l'enjeu d'une compétition et d'une structuration politico-administrative. Au cours de ces deux processus, les dynamiques municipales apparaissent clairement et s'avèrent toujours puissantes. En cela, le territoire de l'agglomération prend tout son sens, il est à la fois géographique et politique.

²⁰³ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 10 octobre 2002.

Conclusion

Ce chapitre avait pour but de présenter la mise en réalité des agglomérations à travers les exemples de Rennes Métropole et de Ville de Saguenay. Pour ce faire, on a insisté sur leur double formalisation territoriale et institutionnelle. Ces deux angles nous ont amené à constater les différentes formes de pérennité municipale dans la structuration des agglomérations, à la fois dans l'organisation de l'espace et dans les enjeux organisationnels.

La question territoriale délaisse la problématique éculée du territoire optimal, pour aborder celle des échelles métropolitaines et infra métropolitaines. Le territoire ouvert de l'agglomération se caractérise aussi par son aspect composite. Les efforts déployés pour instituer un nouveau maillage de proximité, coexistent encore largement avec un héritage municipal difficile à court-circuiter. L'enjeu du périmètre extérieur de l'agglomération laisse ainsi place à celui de ses frontières intérieures.

La question organisationnelle des nouvelles institutions d'agglomération, largement délaissée par le législateur, s'avère être au cœur de l'opérationnalité de ces dernières. Fondée sur le principe de l'articulation des territoires, l'ingénierie institutionnelle est conçue comme un enjeu de légitimité pour le personnel politique et d'encadrement. La création institutionnelle est l'occasion d'une confrontation des différentes représentations portées par chacun de ces groupes d'acteurs. L'approche organisationnelle, dont nous avons adopté la posture, a permis de révéler la nature hybride des nouvelles institutions. Issues du monde municipal, elles en partagent une partie des fonctionnements, tels que la coexistence de légitimités politiques et d'expertise, sans pour autant les reproduire à l'identique. Ce nouvel espace institutionnel, cet ordre local²⁰⁴, est largement inspiré et tributaire du modèle et des expériences municipales. Ainsi, les processus internes ne sont pas créés de façon *ad hoc*. Ici, l'isomorphisme institutionnel s'avère être largement impulsé par les modèles municipaux préexistants²⁰⁵. Ce mimétisme dépend particulièrement du poids de la ville centre dans cette reproduction des mécanismes et des dispositifs. La continuité assurée à la fois par le personnel politique et d'encadrement, à Rennes comme à Saguenay, alimente socialement et politiquement cette tendance à l'isomorphisme. Ainsi, les agglomérations s'avèrent peu fécondes en terme d'innovation organisationnelle. Les nouvelles villes québécoises comme les communautés d'agglomération françaises puisent dans un stock de savoirs disponibles pour organiser leur armature institutionnelle.

²⁰⁴ Selon la terminologie adoptée dans Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, op. cit.

²⁰⁵ On rejoint l'une des trois sources d'isomorphismes définies dans Di Maggio, P., « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », art. cit., pp. 63-82.

Les transitions institutionnelles bénéficient pleinement d'une approche de type organisationnelle, car elles sont l'occasion d'une construction explicite et officielle du cadre de l'action collective à venir. En cela, elles sont l'occasion de réfléchir à la genèse de l'ordre local, irréductible à l'organigramme de l'organisation. Finalement, avec l'exemple des agglomérations, on questionne la naissance des organisations. En en réfutant toute spontanéité, on les insère dans un héritage institutionnel et culturel puissant. Que l'initiative soit locale comme à Rennes, ou imposée du centre comme au Saguenay, cela semble avoir peu d'influence sur les effets de continuité. La contingence ou l'effet localité de chaque agglomération doivent ainsi être considérés à la lumière de ces inerties sociales, politiques et institutionnelles.

Ces enjeux liés à la structuration de l'espace institutionnel des agglomérations conduisent à s'interroger sur le caractère politique de leur édification. Pour cela, il importe de s'interroger sur le rôle du travail et de la compétence des élus dans cette institutionnalisation territoriale et organisationnelle.

Chapitre 5. Le métier politique à l'épreuve de l'agglomération

Les réformes Harel et Chevènement élèvent l'agglomération au rang de territoire politique. Les nouvelles villes québécoises et les communautés d'agglomération françaises interpellent la légitimité de ceux qui les dirigent. L'agglomération offre aux élus municipaux une nouvelle scène sur laquelle porter et défendre leurs intérêts et leurs projets. Ce déplacement se résumerait-il à un simple décalque de la pratique municipale ?¹ La formalisation institutionnelle des agglomérations produit un nouvel environnement pour les élus qui y exercent des responsabilités. Partie prenante de la production de ces institutions, ils en sont aussi les futurs occupants. Cette double implication fait du personnel politique un élément constitutif de l'agglomération, au même titre que son territoire et sa légitimité.

L'attention portée sur le personnel politique vise à saisir les savoirs et savoir-faire, en un mot la compétence des élus², à la lumière de la construction d'un nouveau lieu de pouvoir. Alors que Philippe Garraud a mis en lien les transformations des sociétés locales et les nouveaux savoir-faire attachés au métier d' élu local, on cherche ici davantage à saisir le lien éventuel entre les transformations institutionnelles et ces pratiques³.

Les politistes français distinguent la notion de métier d' élu de celle de professionnalisation depuis les années quatre-vingt-dix. Cette spécification a été portée par plusieurs chercheurs, dont les membres du GEMEP⁴. L'ouvrage de référence codirigé par Joseph Fontaine et Christian Le Bart

¹ Cette réflexion rejoint les travaux réalisés sur l'émergence d'une réalité régionale originale dépassant la juxtaposition des logiques départementales. Grémion, P., Worms, J.-P., *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, CNRS, Groupe de sociologie des organisations, 1968, 255 p ; Nay, O., *La région, une institution*, *op. cit.* ; Pasquier, R., « L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change*, *op. cit.*, pp. 171-188 ; Ritaine, E., « La capacité politique des régions », in Le Galès, P., Lequesne, C., dir., *Le paradoxe des régions en Europe*, *op. cit.*, pp. 73-92. Outre leurs partis pris différents, ces travaux documentent la difficile émergence d'un espace politique régional autonome, notamment par rapport à l'échelon départemental.

² Giddens, A., *La constitution de la société*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 474 p.

³ Garraud, P., « Le métier d' élu local : les contraintes d'un rôle », *art. cit.*, pp. 29-54.

⁴ Il s'agit du groupe d'étude du métier politique, réunissant Guy Birenbaum, Jean-Louis Briquet, Bastien François, Philippe Garraud, Jacques Lagroye, Jean-Baptiste Legavre et Frédéric Sawicki. En adoptant une approche par le métier, ces auteurs ont investigué différentes sphères du travail politique local au cours des années quatre-vingt-dix. En 1994, un numéro spécial de la revue *Politix* regroupe leurs principales contributions.

a par ailleurs largement structuré ce débat⁵. Dès le début du vingtième siècle, Roberto Michels avait montré, par ses travaux fondateurs sur l'activité politique, les effets de professionnalisation au sein des partis politiques⁶. Comme Jacques Lagroye le précise, ces dynamiques organisationnelles recourent la structuration progressive de la sphère politique où les mandats électifs deviennent des emplois rémunérateurs. La bureaucratisation de l'exercice politique touche à la fois la structure des partis, mais aussi la sphère gouvernementale dans laquelle ils évoluent. L'acquisition de connaissances et de compétences devient nécessaire pour pratiquer une carrière politique. Cette spécialisation des tâches politiques est accompagnée par leur rémunération, qui permet alors une certaine diversification sociale du corps politique⁷. Ainsi, selon une tendance générale, l'amateur éclairé devient un professionnel de la politique.

L'idée de professionnalisation ne recouvre pas totalement la notion de métier. Si la première a servi à décrire la spécialisation organisationnelle, sociale et financière des activités politiques, la seconde vise plutôt à décrire les compétences et leurs mobilisations dans l'activité du personnel politique. En ce sens, questionner le métier des élus locaux permet de s'affranchir, avec précaution, des différences importantes qui séparent le personnel politique municipal en France et au Québec. Cette approche valorise l'univers des pratiques et de la mobilisation des savoirs, en dehors des socles législatifs. Plus généralement, la question du métier prend acte tout en dépassant l'aspect pluriel de la catégorie « élu local »⁸. Le métier interroge le rôle, c'est-à-dire les pratiques et les représentations, les statuts et les identités. Selon Anthony Giddens, le concept de rôle recouvre les phénomènes d'adoption de comportements attendus, définis par un ensemble de normes dans un contexte fermé⁹. En ce double sens, le rôle s'avère un outil particulièrement pertinent dans l'analyse des fonctions politiques¹⁰.

⁵ Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d'élu local*, op. cit.

⁶ Roberto Michels étudie le fonctionnement interne des partis politiques. Il est amené à décrire la dérive oligarchique dans ces partis de militants, où quelques dirigeants confisquent le pouvoir au sein de l'organisation tout en devenant salariés. Par cette dynamique, un petit groupe de « professionnels » s'émancipe du bénévolat militant. Michels, R., *Les partis politiques*, Paris, Flammarion, 1914.

⁷ Lagroye, J., et al., *Sociologie politique*, op. cit., chapitre 3.

⁸ Christian Le Bart insiste, avec raison, sur les limites d'une telle catégorie. Sa sociologie des maires illustre en ce sens parfaitement l'hétérogénéité de ce groupe : « Qu'y a-t-il de commun entre un maire urbain professionnel qui cumule les mandats, qui pèse lourd au sein d'un parti politique national, qui gère sa ville grâce à une administration locale de plusieurs centaines de personnes, et un maire rural bénévole, agriculteur en retraite qui s'appuie sur un(e) secrétaire de mairie ? ». Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle*, op. cit. p.11.

⁹ Giddens, A., *La constitution de la société*, op. cit. p. 36. R. Linton définit le rôle à partir, non pas du concept de structure, mais de statut. Dans cette optique, le rôle correspond à l'aspect dynamique du statut, c'est-à-dire le modèle de comportement associé à une position dans le système social. Badie, B., Gerstlé, J., *Sociologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, pp. 100-101.

¹⁰ Dans son étude sur l'invention de la figure de maire de Paris, Florence Haegel adopte ce parti pris, tout comme le fait Jacques Lagroye dans une perspective plus théorique. Haegel, F., *Un maire à Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1993, p.12 et suivantes. Lagroye, J., « Être du métier », *Politix*, n°24, 1994, pp.5-15. Rémy Lefebvre explore l'institution municipale à partir de la tension entre le rôle de maire et celui d'élu socialiste. Son étude sur Roubaix qui parcourt le vingtième siècle montre que : « L'activité mayorale est

La science politique nord-américaine fait peu de place au métier d' élu local. Au Québec, les travaux restent souvent descriptifs et ne prêtent guère à la discussion¹¹. Dans le reste du Canada, les écrits portant sur les élus locaux privilégient des questionnements traditionnels liés à la science électorale et à la représentation locale¹². Plus au sud, John Nalbandian résume la situation états-unienne : « what we know about councils and their members, compared to our knowledge of Congress is limited »¹³.

La notion de métier fait pourtant partie des outils du politiste qui s'attache à comprendre le fonctionnement des institutions politiques. Le questionnement en termes de métier permet d'appréhender les institutions dans leurs rôles normatif et cognitif. Le comportement des élus est structuré par le cadre légal des institutions publiques et par l'ensemble des contraintes ou prescriptions, objectivées, que ces dernières posent sur la pratique de la politique locale. Dans une perspective néo-institutionnelle, les institutions politiques constituent un ensemble de règles culturelles qui s'imposent aux acteurs. Ces règles sont elles-mêmes le reflet de normes sociales dans lesquelles les institutions trouvent place. Les périodes de transition institutionnelle offrent l'occasion d'observer les conditions et les modalités de l'exercice du métier d' élu local, alors

orientée par de fortes prescriptions d'attitudes qui tendent à dissoudre toute politisation du rôle. Le maire est enserré dans un système de rôles, de contraintes hétérogènes dont la dynamique et la variété inclinent à l'autonomisation par rapport à l'organisation partisane ». Lefebvre, R., « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale. Emprise institutionnelle et forme partisane. Une étude de cas : Roubaix (1892-1983) », communication présentée au colloque de l'Association française de science politique, Paris, Institut d'études politiques, 31 janvier et 1^{er} février 2002, p. 13.

¹¹ Tardy, E., *Les femmes et les conseils municipaux du Québec*, op. cit. Quesnel, L., Belley, B., *Partis politiques municipaux, une étude de sociologie électorale*, op. cit.

¹² Ainsi, la sociologie des élus locaux et de leurs pratiques est largement absente des ouvrages de science politique concernant la question urbaine au Canada. La double entrée élection/représentation y domine largement. Graham, K., et al., « Politics, elections and representation » in Graham, K., Davis, S., Maslove, A., *Urban governance in Canada*, op. cit., pp. 93-123. Thomas, T., « Political representation and community politics », in Thomas, T., ed., *The politics of the city, Canadian perspective*, Scarborough, International Thomson Publishing, 1997, pp. 205-218.

¹³ Nalbandian, J., « Politics and administration in Council-manager government : differences between newly elected and senior council members », *Public Administration Review*, vol. 64, n°2, March/April 2004, p. 200. Dans cet article, l'auteur questionne les relations entre les élus et le personnel de direction en mobilisant la variable de l'ancienneté des conseillers municipaux. Selon cette étude, les élus expérimentés respectent davantage le travail de l'équipe administrative que leurs collègues nouvellement arrivés. Mais ce comportement ne relèverait pas d'un apprentissage positif de la part des jeunes élus. Le travail de John Nalbandian tend plutôt à montrer que seul le personnel politique capable d'entretenir des relations satisfaisantes avec les fonctionnaires se représente aux élections successives. La pratique de l'institution n'intervient donc qu'à la marge d'une prédisposition initiale des élus à travailler avec le personnel administratif. Dans le même ordre de questionnement, le travail des maires est exploré via les réformes institutionnelles municipales. Un article récent portant sur trois villes de Californie met à jour les effets de micro-réformes municipales ayant des effets sur le leadership mayoral. Cette recherche permet de dépasser la dichotomie traditionnelle entre les systèmes « mayor-council » et « council-manager ». Cette recherche plaide pour porter davantage l'attention sur l'activation par les maires des opportunités que leur offrent les institutions qui ne peuvent être considérées comme neutres. Mullin, M., Peele, G., Cain, B., « City caesar ? Institutional structure and mayoral success in three California cities », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n°1, September 2004, pp. 19-43.

même que les élus travaillent à la transformation de ce cadre. On peut alors rechercher des signes de changement dans les formes du métier politique, causé par cette configuration très particulière provoquée par le glissement du gouvernement municipal vers un gouvernement d'agglomération.

Ce questionnement général se décline en deux thématiques chronologiquement distinctes. Premièrement, la transition institutionnelle est l'occasion d'interroger les formes du « travail » politique (1) : à cet effet, Philippe Braud propose une typologie des pratiques de l'élu qui distingue plusieurs types d'activités : plaider, décider, endosser¹⁴. Le caractère descriptif de cette catégorisation la rend particulièrement opérationnelle sur une période restreinte comme la création de Ville de Saguenay et de Rennes Métropole. Il s'agit d'examiner la manière dont ces trois familles d'activités sont investies par les élus durant une période de transition institutionnelle. Plaider sa cause, participer aux processus décisionnels, assumer les décisions permettent d'examiner la force d'un contexte d'opportunité dans le changement institutionnel.

Deuxièmement, l'agglomération, une fois instituée, constitue le nouveau cadre du travail politique. La transformation du contexte institutionnel implique-t-elle une transformation du rôle (2) ? Pour les élus, le travail politique (spécifique ou non) durant le processus institutionnel trouve son sens dans la construction d'un nouvel espace politique à investir. Le changement d'échelle est l'occasion d'une réallocation et d'une hiérarchisation plus précise du pouvoir politique.

1 Construction institutionnelle et différenciation du métier d'élu local

Parler de métier d'élu local revient à chercher, au-delà des fonctions attachées au mandat, un certain nombre de principes d'action unificateurs, comme l'ont montré Joseph Fontaine et Christian Le Bart¹⁵. Ces auteurs plaident pour une conception pratique du métier d'élu local : « l'élu existe avant tout par les savoir-faire qu'il déploie, par les trucs du métier qu'il acquiert »¹⁶. Ce parti pris pour la praxis permet d'explorer les effets politiques territoriaux de la mise en œuvre des réformes institutionnelles Harel et Chevènement. La présentation de ces deux politiques a fait apparaître leur caractère procédural. Les solutions territoriales (périmètre, composition) ne sont

¹⁴ Braud, P., *Sociologie politique*, op. cit. Philippe Braud spécifie également une autre catégorie, celle du contrôle. Il y regroupe les activités de surveillance de l'opposition sur le travail de la majorité ou bien encore des élus sur celui de l'administration. Cette catégorie n'apparaît pas pertinente pour la description et la compréhension des transitions institutionnelles, c'est pourquoi on ne l'a pas reprise.

¹⁵ Fontaine, J., Le Bart, C., « Sur le métier d'élu local », art. cit., pp.11-26.

¹⁶ *Ibid.*, p.15.

pas données d'avance par le législateur. Ces réformes interpellent les acteurs locaux qui sont ainsi invités à participer à la définition d'une solution territoriale et territorialisée. Cette stratégie commune s'applique différemment à Rennes et à Ville de Saguenay. La mise en oeuvre de la loi Chevènement se manifeste, dans le district de Rennes, par un double enjeu temporo-financier et territorial. Le calendrier serré de la création de Rennes Métropole est conditionnel à l'obtention rapide de ressources financières supplémentaires. Le nouveau principe de continuité territoriale inscrit dans la loi met en cause le maintien de la commune de Le Verger dans le périmètre intercommunal. Le choix des compétences et de l'adoption du principe fiscal communautaire imposés par le législateur rencontrent une pratique éprouvée de l'intercommunalité rennaise. Au Saguenay, la mise en oeuvre de la loi s'avère plus complexe. La configuration politique locale, comme les enjeux de la réforme, apparaissent en ordre dispersé. Il s'agit pour les acteurs locaux de produire un compromis acceptable entre les objectifs gouvernementaux et la tradition coopérative « minimaliste » qui caractérise la région. Alors que l'exemple rennais offre à voir un processus ordonné autour d'un système d'acteurs hiérarchisé et d'enjeux en nombre limité, le cas saguenéen propose une configuration d'acteurs plus ouverte, cherchant à qualifier les enjeux flous de la réorganisation territoriale municipale.

La notion de « tournoi » développée par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis¹⁷ offre une grille de lecture féconde pour saisir l'ensemble des actions ayant cours lors de la mise en oeuvre des réformes. Ils définissent le tournoi comme une « compétition(s) comportant plusieurs séries d'épreuves ou de manches et s'accomplissant dans des arènes, des cadres plus ou moins institutionnalisés »¹⁸. C'est au cours de ces tournois qu'est construit un intérêt général, qui prend, dans nos cas, la forme étroite d'une solution institutionnelle et territoriale. La création des institutions d'agglomération est considérée comme l'expression d'un intérêt territorial en phase de constitution et de stabilisation. La solution « accédée » n'est pas le fruit d'oppositions statiques et homogènes. « L'expression territorialisée de l'intérêt général s'accomplit par des échanges hétérogènes. Les qualifications et les identités dans les tournois créent autant de relations de liaison que d'opposition »¹⁹. Ces tournois sont composés d'épreuves au cours desquelles les acteurs élaborent la qualification de l'enjeu, en mobilisant des ressources locales

¹⁷ Lascoumes, P., Lebourhis, J.-P., « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66. Cette réflexion sur les modalités d'élaboration de l'intérêt général s'arrime parfaitement à l'idée de politiques procédurales développée par ces mêmes auteurs et mobilisée ici pour comprendre la nature des réformes Harel et Chevènement. Voir chapitre introductif et chapitre 1.

¹⁸ Lascoumes, P., Lebourhis, J.-P., « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *art. cit*, p. 52. D'autres « épreuves » peuvent également concerner la résolution par avancées de réponses censées résoudre les tensions ; la confrontation sur les choix et la formalisation de la décision ; la mise en jugement par réalisation ou la demande d'évaluation.

¹⁹ Lascoumes, P., Le Bourhis, J.P., « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *art. cit*, p. 52.

ou extérieures, politiques ou scientifiques²⁰. Ils participent à circonscrire l'arène²¹ temporaire du changement institutionnel.

Le contexte de transition institutionnelle provoqué par la mise en œuvre des lois Harel et Chevènement offre un moment original pour observer des différentes facettes du métier d' élu local. Tout comme les campagnes électorales, la création de nouvelles institutions territoriales procure une scène spécifique durant une période temporelle limitée, sur laquelle l' élu est appelé à mobiliser ses savoir-faire et éventuellement en inventer d'autres²². Lors des transitions institutionnelles, l' élu joue un rôle d' interface entre sa municipalité et son environnement (les citoyens, les autres municipalités et/ou institutions), tout en devant se projeter dans un avenir institutionnel flou. Le passage du gouvernement municipal au gouvernement d' agglomération est l' occasion de tournois au cours desquels, les scénarii institutionnels et politiques sont élaborés de manière négociée entre les maires des municipalités concernées. Cet épisode de la vie municipale illustre ainsi un type de travail politique spécifique, doublement marqué par la confiscation mayorale et l' opacité du processus décisionnel. Cette configuration extraordinaire permet de porter un même regard sur des réalités québécoises et françaises, au demeurant différentes, en insistant sur la pratique quotidienne des maires. La création institutionnelle d' un palier d' agglomération procure aux élus à la fois un objet de tournoi (1.1), une projection de leurs

²⁰ Cette qualification du problème et des solutions rejoint la théorie des deux faces du pouvoir développée par Peter Bachrach et Morton Baratz. Ces deux auteurs américains proposent une critique de l' approche pluraliste du pouvoir en soulevant une dimension sous-estimée par celle-ci. Ils mettent en lumière le pouvoir comme capacité à circonscrire le champ des possibles des autres participants à la décision. « A person or group – consciously or unconsciously – creates or reinforces barriers to the public arising of policy conflicts, that person or group has power », Bachrach, P., Baratz, M., « The two faces of power », *The American Political Science Review*, vol.56, n°4, December 1962, pp. 947-952.

²¹ L' arène est ici entendue au sens formulé par Bruno Jobert. Jobert, B., « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d' un parcours de recherche », *art. cit.*, p. 19 et suivantes. Nicolas Dodier en donne une définition très explicite : *Nous utiliserons le terme général d' arène pour qualifier un dispositif visant à mettre en relation des locuteurs et les audiences auxquelles ils s' adressent. Quatre éléments caractérisent généralement une arène : 1. Des conditions régissant l' entrée des locuteurs et ce sur quoi ils peuvent s' exprimer ; 2. Des conditions relatives au mode de confrontation entre locuteurs ou entre locuteurs et audience ; 3. Des supports d' inscription des discours produits (papiers, films, vidéos, supports électronique...) ; 4. Des conditions d' accès pour les audiences (grand public, membre d' une organisation, spécialistes...). Les arènes spécialisées sont celles dans lesquelles les locuteurs et les audiences sont des spécialistes d' un domaine. Nous appelons a contrario, sphère publique l' ensemble des arènes dont l' audience est au moins au niveau des principes, sans restriction d' accès.* Dodier, N., « L' espace public de la recherche médicale. Autour de l' affaire de la ciclosporine », *Réseaux*, vol.17, n°95, 1999, pp. 107-154.

²² Les campagnes électorales offrent des scènes temporelles fermées, tout comme les transitions institutionnelles, durant lesquelles l' élu se « met en scène ». De nombreuses études monographiques documentent cet aspect spécifique de la conquête du pouvoir politique. Sawicki, F., « L' homme politique en campagne, l' exemple de l' élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, n°28, 1994, pp. 127-139. Haegel, F., *Un maire à Paris*, *op. cit.* Pierre Leroux a suivi la députée sortante Roselyne Bachelot durant la campagne législative de juin 2002. Leroux, P., « Réenchanter les campagnes, proximité contre médiatisation », communication présentée aux journées d' étude *La proximité dans le champ politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Lille, Centre d' études et de recherches administratives politiques et sociales, 18 et 19 mai 2003.

représentations au travers la participation à la décision (1.2) et l'endossement de ces dernières (1.3).

1.1 *L'objet du tournoi : vendre un dispositif incertain*

Les périodes de transition institutionnelle sont des périodes d'activité intense pour les maires. A Rennes comme au Saguenay, ces élus ont investi beaucoup de temps et d'énergie à convaincre leurs homologues, leurs citoyens et leurs partenaires du bien-fondé de leurs projets, officiels dans le cas rennais ou alternatifs dans le cas saguenéen. Partout, on assiste à un travail méticuleux, organisé autour de rencontres systématiques, d'une hiérarchisation des contacts et des appuis recherchés. Au travers ces stratégies opératoires, la transition institutionnelle fait de la capacité de « jouer collectif » l'activité centrale du métier d' élu²³.

Au-delà de l'enjeu substantiel du tournoi, ce qui est à l'œuvre, c'est l'adoption et la légitimation d'une identité d'action spécifique pour quelques maires²⁴. La figure de l'offreur recouvre la pratique de plusieurs maires qui portent un projet institutionnel plus ou moins structuré et cherchent à réunir autour d'eux une coalition d'acteurs afin d'en assurer le contrôle et la mise en oeuvre. Qu'il y ait un ou plusieurs scénarii, la démarche entreprise par chacun des offreurs est la même : construire un intérêt commun s'incarnant dans une forme institutionnelle territorialisée. Les exemples rennais et saguenéen illustrent les formes de la compétition politique, non seulement dans l'étiquetage du problème et la proposition de solutions, mais également dans la sélection des prises de paroles légitimes par les élus locaux.

1.1.1 La confiscation mayorale

Dans l'optique d'un changement institutionnel, les maires s'astreignent à rencontrer l'ensemble de leurs homologues. Ces entretiens correspondent à la première manche du tournoi durant laquelle émergent des solutions possibles. Le cercle de jeu est restreint, se bornant à l'arène locale des maires et prenant la forme de têtes à têtes, avec une faible publicisation du

²³ Cette activité n'est pas exclusive aux élus locaux, même si elle nous semble particulièrement structurante dans les configurations étudiées. Brigitte Gaïti avait déjà insisté sur cet aspect du métier d' élu dans son travail sur le Général De Gaulle. Gaïti, B., *De Gaulle, Prophète de la cinquième république*, Paris, FNSP, 1998, 372 p.

²⁴ Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis identifient plusieurs identités d'action type : offreur, demandeur, opposant allié, tiers, expert consulté, etc. Ces identités d'action ne sont pas stables dans le temps et peuvent se transformer selon l'évolution de chaque configuration et la place relative que chaque acteur y occupe. Lascoumes, P., Lebourhis, J.-P., « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *art. cit.*, pp. 37-66.

contenu de ces derniers. Pour les « offreurs », cette manche permet d'évaluer la configuration locale et d'entamer la construction de solutions de compromis. C'est aussi l'occasion de rechercher ou de mobiliser des soutiens extérieurs à l'arène locale. En cela, la transition institutionnelle met à jour les différentes filières stratégiques développées par les maires.

Les face-à-face

Les lieux institutionnalisés sont peu investis dans ces démarches relationnelles. Ni le conseil de district, ni de la municipalité régionale de comté ne sont le cadre de discussion sur l'avenir de l'échelon d'agglomération.

Les maires s'en parlaient beaucoup, mais pas à la MRC. Et c'est là que c'est illogique. (...) à l'automne dernier, on avait des comités qui siégeaient pour identifier les équipements régionaux. Mais ça a abouti à zéro, parce que quand ils (les maires) arrivent à la fin, ils s'entendent pas. Donc, il ne s'en parlait pas à la MRC. Il s'en parlait dans ce comité, mais pas à la table des MRC, là où justement on aurait dû parler de cette réorganisation municipale. Parce que les maires s'étaient déjà prononcés publiquement.²⁵

Au contraire, les débats se déroulent dans l'anti-chambre des assemblées. Pour les élus les plus « coopérants » du Saguenay, l'incapacité de la MRC à organiser le débat est le signe de l'échec de ce modèle institutionnel.

L'été dernier (2000), à la même époque, on a essayé de faire bouger les choses. Mais on n'était pas nombreux. A la MRC, il y avait moi et Réjean Lévesque. On a essayé de faire bouger, de proposer quelque chose au niveau régional. Mais ça ne marche pas au niveau régional. Les gens ne veulent pas se parler. La MRC a échoué à ce niveau là.²⁶

L'absence de la MRC du Fjord-du-Saguenay comme arène de débat sur l'avenir institutionnel, organisationnel et politique de la région métropolitaine, n'est pas seulement un problème de configuration locale. Car si la MRC du Fjord se caractérise par une faible dynamique coopérative, ce n'est pas le cas du district de Rennes. Or, l'assemblée districale n'a pas davantage constitué une arène de discussion²⁷. Ce constat conduit à questionner les raisons plus générales expliquant l'incapacité des scènes institutionnalisées à se saisir de leur propre perpétuation. La confiscation par les maires de la sphère décisionnelle locale est au coeur de cette dynamique.

²⁵ Entretien avec un cadre de la MRC, le 8 août 2001.

²⁶ Entretien avec Réjean Bergeron, maire de Shipshaw, président du CLD, le 4 septembre 2001.

²⁷ Plus récemment, au cours de l'automne 2004, un projet d'impôt intercommunal sur les ménages est porté par la présidence de Rennes Métropole. La contestation d'une telle démarche est vive, y compris au sein des municipalités socialistes de l'agglomération. Pourtant, l'assemblée communautaire reste encore à l'écart.

Tout le monde ne parle que de ça en privé. Les conseils municipaux des communes de l'agglomération se prononcent les uns après les autres sur l'impôt métropole. La coulisse se fait l'écho de tensions au sein de la majorité depuis des prises de position de maires PS, hostiles à la nouvelle taxe sur les ménages : tout cela n'a pas empêché le conseil d'agglomération de débiter de façon assez surréaliste, sans qu'aucun conseiller ne demande la parole pour évoquer ce débat pourtant très nourri en dehors de l'hémicycle de Rennes métropole. Biette, J.-M., « Tour de chauffe pour l'impôt métropole », Ouest-France, 22 octobre 2004.

Si les assemblées intercommunales ne sont pas investies, les conseils municipaux sont aussi largement absents du processus de transition institutionnelle. En France, chaque conseil municipal doit entériner les décisions majeures prises par l'instance intercommunale²⁸. Les municipalités se prononcent sur le principe de transformation, sur l'adoption des statuts de la future communauté d'agglomération et sur les agrandissements territoriaux. A en lire la presse quotidienne régionale, à Rennes, cette démarche n'est guère l'occasion de mise en débat. On est plutôt frappé par le caractère « automatique » de ces votes qui remportent généralement l'unanimité. S'il y a bien discussion sur les modalités de mise en œuvre de la future communauté d'agglomération et les choix de compétences, jamais *Ouest-France* ne relate de réelle opposition ou de débat contradictoire au cours de ces séances du conseil municipal. Par exemple, à Chartres de Bretagne :

*L'accord sur le principe de transformation statutaire du district en communauté d'agglomération a été voté à l'unanimité en prenant en compte la situation présente : le district est une réalité et doit en tout état de cause disparaître sous cette forme avant le 1^{er} janvier 2002. Le processus d'intercommunalité est plus ou moins inéluctable et enfin chacun ressent un sentiment d'appartenance à l'agglomération rennaise.*²⁹

Il faut rappeler que l'enjeu est minime, puisque le conseil de district a déjà adopté les compétences de la future communauté d'agglomération, à l'unanimité, lors du conseil du 22 octobre 1999.

On remarque au Saguenay la même difficulté. Globalement, les conseillers municipaux semblent se ranger derrière leur maire. Seuls quelques exemples contredisent cette pratique³⁰. Ces cas isolés soulignent l'aspect peu coutumier d'une telle autonomie d'expression au sein des conseils municipaux. Cette attitude est d'autant plus surprenante qu'elle ne peut être causée par une éventuelle « discipline de parti » en l'absence d'organisation partisane dans les assemblées municipales³¹. Il faut donc chercher dans le fonctionnement même des assemblées cette discipline municipale.

²⁸ Néanmoins, ils le font à la majorité des deux tiers. Lorsque dans le district du pays de Montbéliard, les conseils municipaux devaient se prononcer à l'unanimité sur les questions intercommunales, provoquant des rivalités personnelles et un ralentissement des prises de nouvelles compétences. Négrier, E., Thuriot, F., « Les cultures urbaines du pays de Montbéliard », in Faure, A., Négrier, E., dir., *La politique culturelle des agglomérations*, op. cit., pp. 119-140.

²⁹ *Ouest-France*, « Conseil : la future Communauté d'agglomération », *Ouest-France*, 23-24 octobre 1999, pages Rennes district – Chartres de Bretagne.

³⁰ Un conseiller municipal de La Baie se désolidarise ouvertement du conseil en dénonçant l'attitude « jusqueboutiste » du maire Réjean Simard et son refus de siéger aux comités de conciliation et de transition. A Jonquière, le conseiller Gaston Laforêt s'exprime également publiquement sur la question.

³¹ Or, dans leur argumentaire contre les partis politiques municipaux, les élus locaux invoquent la contrainte de la « discipline ». Ce comportement est tout de même adopté, en l'absence même de toute institutionnalisation partisane.

D'une manière générale, les conseillers municipaux sont exclus du processus de conciliation-transition qui a eu lieu au Saguenay. C'est particulièrement le cas dans les petites municipalités, là où les conseillers municipaux « amateurs » ne peuvent s'investir dans les affaires municipales. La réforme Harel fait apparaître l'étroitesse de leur mandat. D'une manière plus générale et y compris en milieu urbain, les conseillers restent dans l'ombre, laissant les maires « à temps plein » occuper la scène publique. Cette marginalisation du conseil a pour corollaire certaines formes d'émancipation des maires. Ainsi, celui de Lac Kénogami tient, au juge Bergeron, deux discours parallèles et contradictoires, l'un en tant que chef du conseil municipal dans lequel il fait bloc avec les conseillers et l'autre à titre individuel en tant que maire.

Le rapport qu'on a fait, c'est un rapport d'ensemble. Ce n'est pas forcément un rapport qui reflétait mon point de vue personnel. C'était un rapport qui reflétait l'ensemble des conseillers qui sont avec moi. Par contre, j'ai eu l'occasion de parler tout seul avec le juge. Parce que lui aussi me disait « tu viens de me dire ça, et puis là tu me dis autre chose ». Mais là c'est à titre personnel.³²

Mais c'est aussi le cas à Chicoutimi, où le maire met en place un comité interne dès le dépôt du rapport Bédard en 1999. Ce comité est composé du maire, du responsable des communications, de quelques conseillers municipaux et de deux personnes extérieures à la municipalité :

Le maire a choisi, il n'a jamais fait appel au conseil comme tel, il a choisi des gens avec qui il était à l'aise. Il y avait Jacques Fortin, conseiller municipal, Marina Larouche, Jacques Cleary. Après ça, il a fait appel à Ghislain Harvey, Claude Gaudreault, qui se sont additionnés après. Avec ce comité là, c'était lui qui pilotait le dossier.³³

Ce comité est l'expression du maire et non du conseil municipal. Ghislain Harvey et Claude Gaudreault sont des proches de Jean Tremblay, qui participeront activement à l'organisation de la campagne électorale de ce dernier³⁴.

³² Entretien avec Germain Girard, maire de Lac Kénogami, le 14 août 2001.

³³ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 28 août 2001. Ghislain Harvey et Claude Gaudreault font partie, après l'élection de Jean Tremblay comme premier maire de Saguenay, de son « conseil privé ». Non élus, ils occupent une place ambiguë dans le fonctionnement de l'exécutif de la nouvelle ville.

³⁴ Une fois la fusion réalisée, l'ancien directeur de l'Office Municipal d'Habitation Ghislain Harvey est nommé par le maire Président de *Promotion Saguenay*, l'organe de développement économique de la ville. Avec l'avocat Claude Gaudreault et l'homme d'affaire Yvon Bouchard, vice-président de Cergerco, ces trois hommes constituent le conseil privé de Jean Tremblay depuis son entrée en fonction comme maire de Chicoutimi en 1997. En entrevue, il déclarait : « le rôle des conseillers est très important, pas les conseillers municipaux, mais tes vrais amis », entretien avec Jean Tremblay, maire de Chicoutimi, le 18 novembre 1998. Après des accusations portées contre ce conseil privé, le maire se défend dans la presse : « Je n'ai jamais caché que je travaille avec des conseillers privés (...) Ils sont mes conseillers, comme d'autres politiciens en ont (...) Si ces gens-là n'étaient pas avec moi, je devrais embaucher des conseillers politiques dans mon cabinet ». Déclaration de Jean Tremblay, cité dans Bouchard, D., « Requête du RCS, Jean Tremblay accepte la critique mais il y a des limites », *Le Quotidien*, 28 mai 2002, p. 3.

Que ce soit au palier municipal ou intermunicipal, le mandat de conseiller est ainsi largement minoré dans les processus décisionnels accompagnant les transformations institutionnelles. Cette mise à l'écart du conseil municipal dans la logique intercommunale fait écho à sa propre marginalisation au sein de la commune. La fonction de conseiller municipal, en France, reste mineure lorsqu'elle n'est pas accompagnée d'une délégation spécifique. Sébastien Vignon a également repéré cette clôture de la scène intercommunale. Ses recherches statistiques le mènent à la conclusion que « ce sont donc les élus qui détiennent les positions les plus élevées au sein de la hiérarchie des postes électifs municipaux qui sont les plus à même de s'imposer sur le marché politique intercommunal »³⁵. En cela, il rejoint les conclusions de Rémy Le Saout³⁶. La hiérarchisation des mandats municipaux trouve dans l'intercommunalité un amplificateur. Le pouvoir n'est pas redistribué, il est réaffirmé en faveur des maires. Même les adjoints sont écartés. L'exemple de la production de la politique culturelle à Rennes Métropole illustre leur absence dans les discussions sur le transfert de cette compétence³⁷. La présence des conseillers municipaux dans les assemblées intercommunales reste finalement accessoire pour leur fonctionnement. L'absence de poids décisionnel en fait des délégués « mineurs » dans ces cénacles mayoraux. Pour autant, leur présence répond à d'autres impératifs, dont la recherche d'une norme quantifiable assurant l'égalité et l'équilibre des municipalités réunies. De plus, cette faible implication dans le cercle décisionnel ne remet pas en cause l'intercommunalité comme un lieu d'apprentissage du travail politique pour les conseillers municipaux.

Cette marginalisation existe également au Québec. Seuls les maires urbains rencontrent les critères de professionnels de la politique. Leur double légitimité démocratique et d'expertise les distingue fortement des autres élus locaux. Les conseillers municipaux, à la légitimité territoriale réduite, à la professionnalisation inachevée³⁸ occupent une position mineure au sein de leur conseil. Leur présence à l'assemblée mercéenne ne modifie guère cette situation³⁹.

³⁵ Son étude porte sur le département de la Somme. L'exclusion des conseillers municipaux se fait au profit essentiel des maires ou des maires adjoints, que ce soit pour les postes de présidents ou de vice-présidents intercommunaux, voire pour le simple mandat de délégué communautaire. Vignon, S., « Les rétributions de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in Le Saout, R., Madoré, F., dir., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2004, p. 24.

³⁶ Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *art. cit.* pp. 439-461.

³⁷ Bleuven-Le Flécher, V., Vion, A., « Rennes Métropole : le NEC, le plus, ou l'ultra ? », *Trois rationalités d'action pour l'intercommunalité culturelle*, *art. cit.*, pp. 103-117.

³⁸ Jusqu'en 1996, la rémunération de base des conseillers ne devait pas dépasser le tiers de celle du maire. Cette contrainte a été modifiée. Aujourd'hui, les rémunérations de base et additionnelle (attachées à des postes particuliers au sein du conseil municipal, tel que membre du conseil exécutif) ne peuvent excéder 90% de la rémunération du maire. Perras, J., Desmarais, J., « La rémunération des élus : les règles », *Municipalité*, février-mars 1999, pp. 12-17.

³⁹ Seules les municipalités les plus peuplées ont plusieurs représentants. Ce mécanisme, comme en France, répond à des logiques d'équilibre territorial.

Le dossier de la réorganisation institutionnelle est confisqué par les maires, qui s'imposent comme seuls interlocuteurs légitimes sur le devenir des instances d'agglomération. L'entre soi politique se réduit à un entre soi mayoral.

Cette confiscation mayorale se traduit par le mode de négociation mis en œuvre par les maires. Aux réunions intermunicipales, ces derniers préfèrent les rencontres en face à face avec leurs homologues. Le mode informel est favorisé. Néanmoins, l'accumulation de toutes sortes d'opportunités (rendez-vous téléphoniques, activités sociales, rencontres officielles), constitue un tableau complexe. Toutes les occasions sont bonnes, du moment qu'elles se déroulent en dehors des scènes institutionnelles. Les calendriers serrés des réformes renforcent la densité des activités⁴⁰. Les tournois s'amorcent à l'automne 1999 à Rennes et à l'automne 2000 au Saguenay. Durant ces trimestres émergent un nombre réduit de propositions et de solutions institutionnelles.

Les rencontres en tête à tête constituent le dispositif privilégié des porteurs de projet. Ils leur permettent de tisser une réelle toile de relations individualisées avec leurs homologues, partenaires ou adversaires. En segmentant le système d'acteurs, ils sont plus à même d'en maîtriser l'information voire la dynamique. Cette méthode n'est pas réservée à cette période de transition institutionnelle. Le fonctionnement du district de Rennes sous la présidence d'Edmond Hervé répond largement à ce système. Les têtes à têtes permettent de construire le compromis à l'abri de la controverse publique et de la politisation des enjeux⁴¹. Un proche d'Edmond Hervé décrit ainsi la « méthode » du maire-président :

*Il (Edmond Hervé) fait le tour des maires, les rencontre, il tient compte de leurs sensibilités, pour leurs communes. Il a fait le tour de toutes les communes, il a rencontré tous les maires de communes pour les écouter, pour prendre en compte leurs desideratas, pour expliquer un certain nombre de choses. Je pense que ce travail, ce travail qui n'apparaît nulle part, je crois que ça, c'est vraiment important.*⁴²

Cette « méthode » est reconnue par Jean-Gilles Berthommier au moment de l'adoption du projet d'agglomération en octobre 2000 :

Je dois dire que la façon dont a été menée cette réflexion a paru intéressante et la recherche du consensus, auquel nous arriverons très probablement ce soir, a été le fruit à la fois de votre démarche personnelle, il faut le reconnaître, lorsque vous avez fait la tournée de toutes les mairies de l'agglomération pour échanger sur ce projet. Cela a été aussi la conséquence de nombreuses réunions, à différentes géométries, qui se sont déroulées dans cette enceinte. Cela a été aussi la conséquence de réunions, en comité plus

⁴⁰ La communauté d'agglomération rennaise doit être constituée pour le 1^{er} janvier 2000 pour bénéficier rapidement de la prime de la dotation globale de fonctionnement. Au Saguenay, les opposants à la fusion doivent élaborer des scénarii alternatifs pour pouvoir les présenter au mandataire du gouvernement pour la fin de l'année 2001.

⁴¹ Voir chapitre 6.

⁴² Entretien avec un membre du service du maire de Rennes, le 10 juillet 2001.

*privé, où vous avez reçu, pour discussion et échanges très constructifs, un certain nombre de collègues de la minorité qui avait des interrogations.*⁴³

C'est aussi à partir de rencontres en tête-à-tête qu'Edmond Hervé a mené le dossier de la fiscalité communautaire au début des années quatre-vingt-dix. Lui-même évoque cette « méthodologie » à propos de la constitution du Pays de Rennes au mois de juin 1999 :

*Un pays c'est une communauté de projet. Et je vais bientôt aller à la rencontre des maires et des présidents des communautés de communes de cette périphérie pour parler de ce pays.*⁴⁴

Le maire-président travaille davantage à convaincre, en utilisant des arguments « personnalisés », plutôt qu'à consulter ses homologues. Michel Gautier, maire de Betton et vice-président délégué à la culture, évoque quant à lui le « travail de mission dans chaque commune » pour décrire le processus ayant mené à l'adoption de la taxe professionnelle unique⁴⁵. Selon Philippe Chapleau, journaliste de *Ouest-France*, Edmond Hervé joue « l'évangéliste » et use du « bâton de pèlerin » ou bien encore « joue à l'évangéliste pour convaincre (...) d'adhérer à la foi districale »⁴⁶. Maurice François, directeur général du district, use du même registre en déclarant qu'« adhérer à la communauté d'agglomération, c'est un acte de foi pour les élus »⁴⁷. Ces recours au vocabulaire missionnaire soulignent à la fois la nature de l'exercice de persuasion, mais aussi l'image d'un maire-président prédicateur.

La consultation n'est jamais évoquée comme un *modus operandi*. Consulter, c'est-à-dire prendre conseil, ne correspond pas au modèle développé par Edmond Hervé. Le gouvernement de compromis de Rennes District est fondé sur l'adhésion volontaire des membres aux projets définis par l'équipe dirigeante. Edmond Hervé et ses sept principaux vice-présidents travaillent à l'obtention d'un niveau d'acceptation suffisant. Le compromis n'est donc pas initial portant sur le

⁴³ Déclaration de Jean-Gilles Berthommier, maire de Saint-Erblon, Conseil de communauté d'agglomération du 20 octobre 2000, n° 00.321, Projet d'agglomération, mise en œuvre des compétences de la communauté d'agglomération, intérêt communautaire, p. 1/13.

⁴⁴ Déclaration d'Edmond Hervé, cité dans *Ouest-France*, « Recensement 1999 », *Ouest-France*, 5-6 juin 1999, page Rennes District.

⁴⁵ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton, vice-président délégué à la culture et à la communication, le 24 novembre 2001. Dans une recherche consacrée à l'élaboration d'une politique intercommunale de la lecture, dans le cadre de la compétence culture, Valérie Vanbesien souligne également qu'Edmond Hervé rencontre systématiquement et individuellement tous les maires de chaque commune. Vanbesien, V., *Intercommunalité et lecture publique à Rennes Métropole : l'expérience du Syrenor*, op. cit.

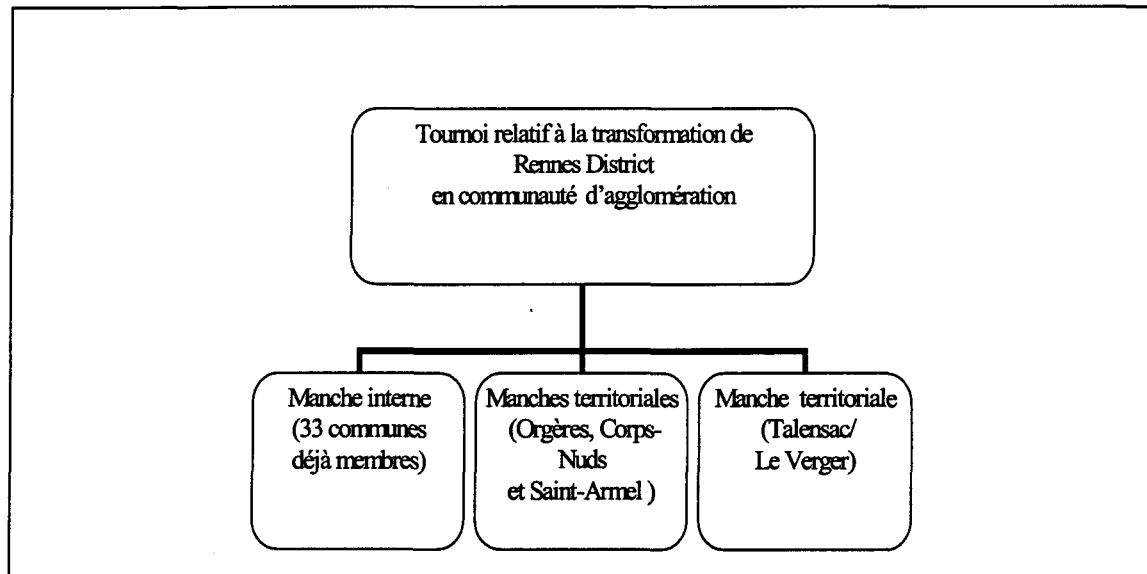
⁴⁶ Chapleau, P., « La continuité géographique met le district en position délicate. Lutte d'influence autour de Talensac », *Ouest-France*, le 16 novembre 1999, pages Rennes. Chapleau, P., « Une organisation du territoire basée sur le contrat et le projet. Pays : intercommunalité en strate », *Ouest-France*, 20-21 novembre 1999, pages Rennes. Chapleau, P., « Lutte d'influence autour de Talensac », *Ouest-France*, 16 novembre 1999, page Rennes, p.11.

⁴⁷ *Ouest-France*, « Rennes, une agglomération de 365 000 habitants », *Ouest-France*, 27 janvier 2000, pages Rennes, p.13.

contenu de la politique, mais procédural. Il est construit par les porteurs de projets à travers ces têtes à têtes. La transformation du district en communauté d'agglomération s'inscrit dans cette méthode déjà éprouvée.

Le tournoi relatif à la transformation du district en communauté d'agglomération comporte trois manches essentielles, présentées dans la figure 12. La première, interne, porte sur l'adhésion des trente-trois communes, déjà membres du district, au principe de transformation. La seconde est d'ordre territorial et concerne le maintien de Le Verger dans la future communauté. C'est la plus complexe. Elle réunit des interlocuteurs internes et externes au district. Elle met surtout en lumière les valeurs portées par l'équipe dirigeante de Rennes District. Enfin, la troisième manche est relative à l'intégration de trois nouvelles communes dans la future communauté d'agglomération.

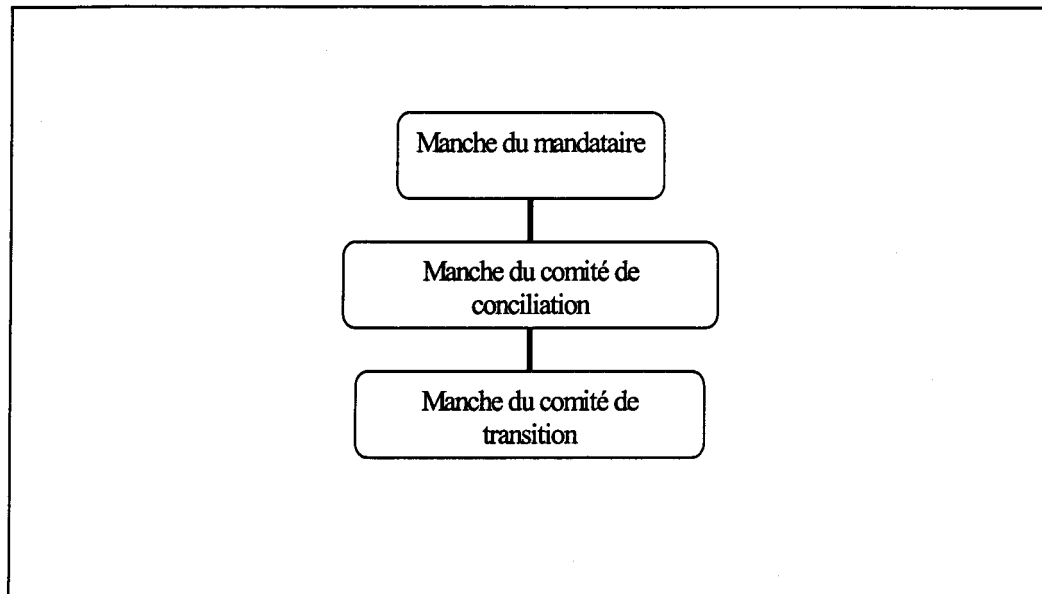
Figure 11 : Tournoi relatif à la transformation de Rennes District en communauté d'agglomération



Les trois manches composant le tournoi de Rennes Métropole sont indépendantes les unes des autres. Elles se juxtaposent horizontalement, chacune étant autonome du résultat de l'autre. Le maire-président mène de front ces trois manches.

La situation est tout autre au Saguenay comme l'illustre la figure 13. La démarche initiée par le ministère des Affaires municipales comporte également trois manches. Ces dernières se présentent de manière verticale. Chacune d'elle est conditionnelle à la précédente. Les recommandations du mandataire encadrent le travail du comité de conciliation, qui fixe le mandat du comité de transition.

Figure 12 : Les trois manches du tournoi de la création de Ville de Saguenay



Avec la nomination d'un mandataire, le ministère des Affaires municipales provoque l'explosion de la scène mercéenne. En l'absence de leadership préexistant à l'annonce de la réforme, les enjeux de la réorganisation municipale sont élaborés en ordre dispersé. La première manche, sous la pression du mandataire Bergeron, est le théâtre de l'émergence de trois solutions institutionnelles concurrentes. Chacune est produite par un porteur de projet et résulte de la construction d'une arène plus ou moins ouverte. Le tableau 17 résume le porteur du projet, la forme de l'arène (plus ou moins ouverte et territorialisée), le recours à l'expertise externe et enfin le scénario déposé au mandataire du gouvernement.

Tableau 17 : Typologie des scénarii élaborés au Saguenay au cours du dernier trimestre 2000

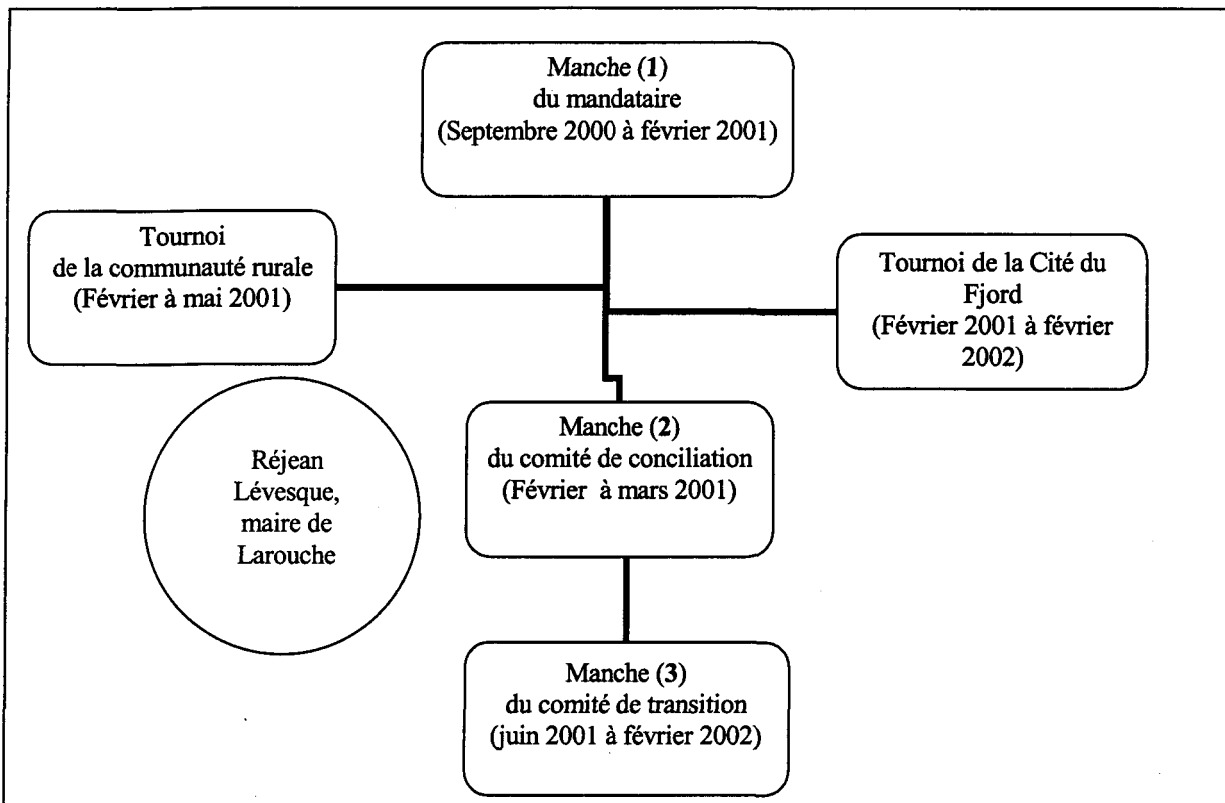
Porteur du projet	Arène d'élaboration du projet	Type d'expertise	Solution institutionnelle proposée
Daniel Giguère	Consulte les élus ruraux riverains et autres élus de la MRC	Expertise (groupe Roche)	Cinq fusions et une communauté
Jean Tremblay	Elabore avec le club des villes centres et son attaché politique	Expertise (Grant Thornton et Chabot)	Fusion de huit municipalités
Réjean Simard	Consulte les élus ruraux du Bas Saguenay	Expertise (MAM)	Cité du Fjord

Daniel Giguère et Réjean Simard adoptent une stratégie similaire. Tous deux travaillent au cours de l'automne 2000 à coaliser les maires autour de leur projet afin de le légitimer auprès du mandataire. Leur logique est pragmatique et territoriale. Elle s'accompagne, dans un deuxième temps, d'un recours à une expertise externe afin « d'enrober » des scénarii locaux. De son côté,

Jean Tremblay ne cherche pas d'alliés locaux. Il construit sa proposition sur l'expertise développée au sein du club des villes centres, qu'il fait valider par une firme de conseil privé.

La fin de cette première manche du tournoi principal correspond à l'entrée en action du comité de conciliation. C'est aussi le moment de structurer deux autres tournois (figure 14). Le premier a pour objet la défense du scénario de Cité du Fjord. Réjean Simard s'exclut lui-même de la manche de conciliation pour autonomiser son projet et construire une arène différente. Le second tournoi concerne la mise en place d'institutions de coopération par les municipalités rurales exclues de la solution territoriale du mandataire. Elles se regroupent pour former une communauté rurale. Le maire de la municipalité de Larouche, Réjean Lévesque reste, quant à lui dans une position tangente. Incertain du rattachement à l'une ou l'autre des deux nouvelles institutions urbaine ou rurale, il doit participer simultanément aux deux tournois durant la phase de conciliation.

Figure 13 : Démultiplication du tournoi institutionnel au Saguenay



Les tournois saguenéen et rennais ne recouvrent pas la même forme et sont l'occasion d'explicitier différentes stratégies d'incorporation-dissociation des enjeux institutionnels. Cette grille de lecture, développée par Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, conduit à ordonner

les enjeux, les projets et les stratégies d'acteurs. En spécifiant l'horizontalité ou la verticalité des manches du tournoi, il est possible d'embrasser des scènes complexes.

Les exemples rennais et saguenéen montrent clairement la confiscation, par les maires, du processus institutionnel. L'élaboration de scénarii est prise en main par les élus les plus importants. Ces derniers s'imposent comme interlocuteurs centraux, voire uniques. En cela, ils renforcent leur position d'interlocuteur incontournable. Pourtant, cette tendance à la centralisation des informations et au contrôle peut parfois conduire à l'isolement. Ainsi, le maire de La Baie, en refusant de participer à d'autres tournois que celui qu'il mène dans le Bas Saguenay, s'exclut peu à peu du jeu régional. La maîtrise de l'information constitue une ressource politique, réelle et symbolique, dont la pertinence varie avec la configuration générale. Ainsi, Réjean Simard, maire de La Baie, continue de contrôler une information qui n'intéresse, tout compte fait, plus personne⁴⁸.

Les horizons d'action

Si les maires confisquent les procédures de transition institutionnelle, ils le font en mobilisant de nombreuses ressources. Ainsi, l'institutionnalisation des agglomérations illustre les différentes sphères d'influence mobilisables par les maires. Cet aspect du métier politique est largement étudié en France, où depuis les travaux de Pierre Grémion, les élus locaux sont considérés dans leur inscription dans le système politique général⁴⁹. Cette perception systémique n'est pas développée au Québec, où le regard porté sur le monde municipal y reste focalisé. Or, les entretiens réalisés au Saguenay ont montré l'inscription de la problématique locale dans des réseaux d'influence extraterritoriaux.

La période de transition conduit les acteurs locaux à exploiter deux catégories distinctes de réseaux d'influence. Les premiers sont locaux. Leur mobilisation vise à trouver sur le territoire local des alliés permettant d'élaborer et de promouvoir un projet. Les élus éprouvent leur capacité à fonder, sur la question institutionnelle, une coalition d'acteurs politiques⁵⁰.

⁴⁸ Les solutions pour conserver l'autonomie municipale identifiées par le maire de La Baie se révèlent systématiquement conditionnelles. Par exemple, les informations récoltées auprès des fonctionnaires du ministère des Affaires municipales sur la viabilité d'une municipalité autonome dans le Bas Saguenay, ne peuvent prendre de l'importance qu'en cas de recul général du gouvernement sur les projets de fusion. L'accord passé avec le Parti libéral du Québec pour une remise en cause des fusions municipales est de toute évidence conditionnel à l'alternance gouvernementale aux élections législatives du printemps 2003, ce qui sera effectivement le cas.

⁴⁹ Outre les critiques et les remises en question du modèle de la régulation croisée développée par Pierre Grémion, la démarche avait l'intérêt de penser le système politique non seulement dans ses interactions politique-administration, mais aussi territoriale-nationale.

⁵⁰ La pertinence du terme de coalition dans ce contexte ne permet pas d'en élargir le sens à la notion de régime urbain tel que défini dans les travaux de Clarence Stone sur Atlanta. Selon lui, le gouvernement urbain se fonde sur

Une seconde catégorie regroupe les relations extraterritoriales entretenues par ces acteurs locaux. L'accès au centre s'affiche alors, au Québec comme en France, comme une ressource « obligée » de l' élu local « efficace »⁵¹. Au Saguenay, l'incertitude qui règne lors du mandat de Pierre Bergeron illustre parfaitement cet aspect mal connu du système municipal québécois⁵². En nommant le comité de conciliation, la ministre Louise Harel se décharge de la gestion de la problématique saguenéenne. Elle annonce en même temps qu'elle ne rencontrera plus personne. C'est à partir de cette coupure que les réseaux parallèles sont mis en place. Ainsi, le maire de Larouche explique :

*J'ai travaillé avec lui (député Jacques Brassard, ministre des ressources naturelles) à partir du moment où madame Harel a dit « c'est fini, je ne rencontre plus personne et c'est le comité de conciliation ».*⁵³

Cet épisode conduit à questionner le discours a-partisan et localiste développé par les élus municipaux. Les entretiens menés lors de la phase exploratoire en 1998 et 1999 avaient montré une valorisation du local et du détachement partisan des élus locaux, d'abord et avant tout au service de leur communauté locale. Or, les témoignages recueillis en 2000 et surtout en 2001 ont fait apparaître un tout autre discours. Le pilotage gouvernemental de la réorganisation municipale a mis en lumière l'interpénétration de ces deux univers politiques, non seulement dans la pratique, mais aussi dans les représentations que les élus se font de leur métier. Cette imbrication, reconnue et explicitée, permet par ailleurs de rapprocher la praxis politique québécoise du modèle français, sans toutefois en faire un duplicata. L'accès au centre, qu'il soit Québec aujourd'hui ou

des pratiques coopératives stabilisées entre sphères publique, privée et civique. Stone, C., *Regime politics : governing Atlanta*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989 ; Pour une présentation critique de la théorie des régimes, Stoker, G., « Regime theory and urban politics », in Judge, D., et al., eds, *Theory of urban politics*, op.cit, pp. 54-71. Pour une application de ce cadre théorique à la politique urbaine en France, voir Dormois, R., *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine*, op. cit. Dans les exemples rennais et saguenéen, la question de la forme institutionnelle est exclusivement traitée par la sphère publique. Au mieux, la forme institutionnelle donnée à l'agglomération participerait des instruments mis en place pour assurer ou améliorer la capacité de gouvernement, élément constitutif d'un éventuel régime urbain.

⁵¹ L'efficacité peut être entendue comme la capacité à faire rentrer la communauté dans un monde « moderne ». Bien que datée, cette définition proposée par Marie-Françoise Souchon pour les petites municipalités rurales françaises des années soixante trouve dans le cas québécois un nouveau champ d'application. Le maire efficace réussit à faire entrer sa communauté traditionnelle dans la modernité, afin de la préserver. Souchon, M.-F., *Le maire élu local dans une société en changement*, Paris, CUJAS, cahiers de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1968, p. 101.

⁵² Les échanges avec l'échelon provincial (Parlement, ministères et surtout Premier Ministre) sont nombreux. Durant l'année 2000, les modalités territoriales prises par la Réforme Harel restent inconnues pour la majorité des élus saguenéens. Dans ce contexte où le jeu semble ouvert, toute information spécifique issue de Québec est valorisée. La stratégie adoptée par les élus locaux consiste essentiellement à baliser le champ des possibles afin de présenter une solution acceptable à la fois pour le ministère et pour leurs homologues. Le fait d'être la dernière des régions métropolitaines de recensement à être concernée par la réforme Harel rend improbable la non intervention gouvernementale. Il reste cependant aux acteurs locaux l'espoir de pouvoir peser sur les modalités de ce changement institutionnel, avant la publication du rapport du mandataire, le juge Pierre Bergeron, au mois de février 2001.

⁵³ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001.

Paris dans le modèle de la régulation croisée, se fait par plusieurs contacts partisans ou personnels. Ces deux filières sont non exclusives et s'entremêlent généralement.

En France, l'interpénétration des scènes locales et nationales rend en quelque sorte « évidente » cette filière partisane, avec ses effets de mise en réseau et de solidarité. Toutefois, il est nécessaire d'en préciser quelques limites. Le cumul des mandats structure le champ politique et les instances partisans, sans totalement subordonner les pratiques municipales à des principes « nationaux ». On assiste au contraire à des formes de municipalisation de partis politiques nationaux⁵⁴. Ainsi, Jacques Lagroye repère dans la pratique des élus locaux deux ordres de référence d'action, qu'il nomme « horizon d'action local et national »⁵⁵.

Les observations réalisées à Rennes confirment ce double horizon chez les élus majeurs que sont le président et les vice-présidents de Rennes Métropole. Membres du Parti socialiste, ils articulent clairement différents paliers de ressources politiques. L'échelon intercommunal participe des stratégies consolidant l'emprise locale du parti. Le Parti socialiste cherche à fermer ou du moins à contrôler l'accès à la scène municipale/intermunicipale. Le cumul des mandats municipaux, intercommunaux et départementaux permet à la section socialiste d'Ille-et-Vilaine d'être incontournable sur ce territoire métropolitain⁵⁶. Par ailleurs, Edmond Hervé est lui-même le produit d'un système partisan conduisant à la professionnalisation de certains de ses membres. On a déjà évoqué son parcours doublement marqué par la prise en main du parti socialiste à Rennes dans les années soixante-dix et l'acquisition de plusieurs mandats électifs. Toutefois, ses différents mandats nationaux et locaux semblent moins l'enserrer dans une logique partisane que lui offrir une diversité de ressources politiques⁵⁷. Son discours et sa politique municipale sont marqués par un ancrage territorial fort. Le « modèle rennais » n'est pas traduit en termes partisans. Par ailleurs, la transition institutionnelle n'engage pas de renouvellement du système

⁵⁴ Comme le montre Rémy Lefebvre à travers l'exemple de Roubaix. Le socialisme comme doctrine partisane est modifié par la pratique municipale. Par un jeu de rétroactions, le parti comme l'institution municipale se transforment. Le parti socialiste, connu comme le « parti des mairies », s'est ainsi structuré dans la pratique communale. Lefebvre, R., « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale. Emprise institutionnelle et forme partisane. Une étude de cas : Roubaix (1892-1983) », *art. cit.*

⁵⁵ Ces ordres de références servent à évaluer les objectifs de chacun des actes posés par l'élu. Jacques Lagroye note ce dédoublement de perspective chez les élus cumulant, mais aussi tout élu qui cherche à consolider sa position locale. Lagroye, J., « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », *art. cit.*, p. 169.

⁵⁶ A titre indicatif, on rappelle ici quelques exemples de cette dynamique réticulaire. Guy Jouhier, maire d'Acigné, conseiller général, est également vice-président de Rennes Métropole et responsable de la section départementale des élus locaux socialistes ; Daniel Delaveau cumule les mandats de maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, de conseiller général et de vice-président de Rennes Métropole. Philippe Tourtelier, maire de La Chapelle-des-Fougeretz, a également été conseiller général avant de devenir député en 2002, tout en conservant la première vice-présidence de Rennes Métropole.

⁵⁷ Au nombre desquels, on note la création d'une ZIRST en 1983, ou encore ses démarches sénatoriales pour solutionner la problématique territoriale de Le Verger.

politique de l'agglomération rennaise, du fait de la légitimité municipale des délégués communautaires⁵⁸. Par contre, la structuration de la scène intercommunale, en offrant des rétributions électives aux maires, participe à la hiérarchisation de cette scène politique.

La situation saguenéenne est tout autre. Raisonner à partir de l'articulation national-local sur le comportement et les savoirs des élus locaux québécois apparaît fécond. L'horizon national, informel, se manifeste essentiellement par des stratégies de mobilisation pour la production de scénarii alternatifs à la fusion. Quelques exemples permettent d'illustrer la densité des relations qu'entretiennent les maires et le gouvernement provincial.

Réjean Simard, maire de La Baie, anti-fusionniste, rappelle sa légitimité comme interlocuteur du gouvernement péquiste, du fait de sa longue implication dans le mouvement souverainiste :

*Moi j'étais président du OUI dans Dubuc, et j'ai sorti 72% pour le oui. J'étais président de la commission sur l'avenir du Québec. Tu sais, je n'ai pas de preuve à faire de mes engagements antérieurs. La fabuleuse, j'en suis le président, aussi, les sommets économiques.*⁵⁹

Afin de défendre sa cause, il n'hésite pas à solliciter ses contacts au gouvernement, tant fonctionnaires que politiques. Ses lettres sont personnellement adressées et rendues publiques via la presse. Réjean Simard y use d'une certaine familiarité avec le personnel gouvernemental. Ces ressources partisans s'avèrent cruciales pour accéder au centre, mais restent toutefois sans succès.

Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, en est quant à lui dépourvu. Après quelques tentatives, il abandonne cette voie pour faire avancer sa cause.

*Le gouvernement : j'ai essayé. Mais je ne suis pas quelqu'un qui m'acharne beaucoup. J'ai été clair, j'ai mis mes options sur la table. Vous les prenez, vous ne les prenez pas... de toutes façons je savais très bien que c'était une orientation de parti (...). C'était déjà fait. Tu vois, Réjean (Simard) a insisté de façon beaucoup plus formelle que moi en rencontrant des dizaines de personnes.*⁶⁰

⁵⁸ Le départ d'Edmond Hervé de la scène municipale est anticipé comme le prochain événement politique marquant de l'agglomération. Or, en 2001, plusieurs personnes rencontrées évoquaient certes la fin du mandat de maire d'Edmond Hervé, mais aussi son maintien en tant que président de Rennes Métropole.

⁵⁹ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001. La campagne du Oui correspond au premier référendum sur la souveraineté mené en 1982. La commission sur l'avenir du Québec, organisée sur une base régionale, a eu lieu au début de l'année 1995. Elle visait à recueillir les recommandations sur l'avenir du Québec, en prévision du référendum sur la souveraineté du 30 octobre 1995. La Fabuleuse, spectacle communautaire, raconte l'histoire régionale. Enfin, les sommets économiques participent du modèle québécois néo-corporatiste.

⁶⁰ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 15 août 2001. Si Jean-Marie Beaulieu ne fait pas partie de la filière partisane péquiste, il est par contre issu du secteur public et du syndicalisme. Après avoir été pendant douze ans président de la commission scolaire de Chicoutimi, il a occupé des fonctions nationales à la Confédération

Au cours du processus de conciliation, une autre filière partisane est mobilisée, via le directeur général du Conseil Local de Développement, Roger Boivin. Cet ancien attaché politique péquiste du ministère de l'Industrie et du Commerce et du ministère des Régions mobilise ses réseaux nationaux afin de porter la cause de son organisme⁶¹. Cette fois-ci, la démarche est couronnée de succès.

En tant que château fort du parti québécois, le Saguenay-Lac-Saint-Jean associe étroitement filière partisane et filière personnelle. La configuration saguenéenne, fief de plusieurs ministres, est marquée par un système d'interconnaissances complexes. La mobilisation et la valorisation des relations personnelles entre les acteurs locaux et centraux se fait de manière différenciée. Pour le juge Bergeron, mandataire du gouvernement qui cherche à renforcer sa crédibilité impartiale, ses relations personnelles avec le Premier Ministre Lucien Bouchard sont minimisées.

*Je n'ai jamais rencontré le Premier Ministre. C'est à cause de notre amitié personnelle. Ça a été comme une entente entre nous. On ne se rencontrait pas, on n'en parlait pas. On ne pourra jamais dire que c'est un rapport du premier ministre.*⁶²

Au contraire, le maire de La Baie, Réjean Simard, qui travaille à la légitimation de son projet de Cité du Fjord, valorise ses contacts privilégiés avec le Premier Ministre, qu'il a rencontré la veille de Noël à son domicile jonquiérois.

Imbriquant également relations partisans et personnelles, le maire de Larouche se présente comme un proche du député Jacques Brassard. L'un et l'autre ont enseigné dans le même établissement scolaire avant que le futur député se lance en politique. Réjean Lévesque explique : « Monsieur Brassard, c'est un ami »⁶³. Le maire s'émancipe d'ailleurs du travail du député en lui laissant seul la responsabilité de ce travail gouvernemental. L'usage d'adverbes conditionnels apparaît ici significatif.

Donc ce qui est important, c'est que quand les ministres siégeaient et ont fait le décret, monsieur Brassard était assis là et il a expliqué nos arguments. Il avait certainement

des Syndicats Nationaux (CSN). Comme on l'a montré dans le premier chapitre, l'accès aux ressources politiques traditionnelles n'est pas suffisant pour détourner la mise en œuvre de la réforme Harel. Sa « technocratisation » interfère avec ce mode. Pour autant, les élus locaux s'essayent.

⁶¹ Il s'agit de faire revenir la ministre Louise Harel sur le projet de Centre Local de Développement multiforme, pour lui conserver sa structure unitaire couvrant l'ensemble du territoire de la future ville. Le contenu de la requête est donc de nature « accessoire » par rapport à celles de Réjean Simard ou Jean-Marie Beaulieu qui concernent le principe même du regroupement municipal. Entretien avec Réjean Bergeron, maire de Shipshaw, président du CLD, le 4 septembre 2001.

⁶² Entretien avec le juge Pierre Bergeron, mandataire du gouvernement, le 16 août 2001. De plus, Lucien Bouchard a été l'élève du juge Bergeron lors de son apprentissage professionnel d'avocat.

⁶³ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001.

*rencontré madame Harel avant, pour lui dire ses arguments. Et là elle a accepté sûrement d'intégrer l'amendement de monsieur Brassard.*⁶⁴

Dans le contexte incertain de la mise en œuvre de la réforme Harel⁶⁵, l'inscription des acteurs locaux dans des réseaux gouvernementaux leur offre un surplus de crédibilité vis-à-vis de leurs interlocuteurs territoriaux. En cela, il s'agit bien d'une ressource politique. L'accès au centre est perçu comme une source d'informations privilégiées et surtout comme la capacité de court-circuiter les instances gouvernementales territorialisées (mandataire, comité de conciliation, comité de transition). L'usage de cette ressource politique diffère au cours des deux premières manches du tournoi saguenéen. Durant le travail du mandataire, les acteurs locaux cherchent à saisir les modalités que prendra la réforme et l'acceptabilité de scénarii alternatifs. Par contre, une fois la fusion décrétée, l'accès au centre est instrumentalisé pour tenter d'obtenir des dérogations à la norme édictée par Louise Harel et protégée par le comité de conciliation. Des tractations observées, seules deux revendications obtiennent satisfaction : la conservation de l'autonomie de la municipalité de Larouche ainsi que le maintien de la forme unitaire du Centre Local de Développement de la nouvelle ville.

La multipositionnalité synchronique ou non participe des ressources des porteurs de projets français et québécois. Il ne s'agit pas de minimiser les effets du cumul des mandats français, mais d'insister sur les ressources acquises dans une logique du cumul temporel et horizontal par certains maires québécois. Elles sont mobilisées explicitement ou symboliquement au cours de leurs démarches visant à fédérer leurs homologues territoriaux. Cette activité apparaît centrale au cours des transitions institutionnelles. Période d'incertitude, l'efficacité des élus importe moins que leur image de compétences et de capacité. Ce constat rejoint les critères d'éligibilité proposés par Alain Faure pour qui la valeur capacitaire recouvre les capacités de négociation, de mobilisation de réseaux, mais aussi de gestion administrative et financière, de montage de dossier ou de conduite de projet⁶⁶.

⁶⁴ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001.

⁶⁵ Dont le mot d'ordre donné par la ministre pour la région métropolitaine de recensement de Chicoutimi-Jonquière est : « le statu quo n'est pas admis » (voir chapitre 3). À partir de ce principe, l'éventail de solutions semblait ouvert au début de l'automne 2000 : de la mise en commun de services à la fusion de l'ensemble de municipalités de la MRC. L'information privilégiée recherchée par les élus locaux concerne cet éventail qui se referme au cours des semaines. Une fois la solution des mises en commun écartée par la ministre (octobre 2000), les scénarii de fusions partielles sont élaborés par les élus locaux (fin de l'année 2000). Une fois le principe de fusion arrêté, les questions du périmètre extérieur et de l'organisation interne font leur entrée (conseil de conciliation). À chaque étape, les élus cherchent à connaître leur marge de manœuvre dans la négociation, soit avec le gouvernement, soit avec ses représentants au niveau local : comité de conciliation, comité de transition et même délégué régional du ministère des Affaires municipales pour les municipalités rurales.

⁶⁶ Faure, A., *Le village et la politique*, Paris, l'Harmattan, 1992, 224 p.

1.1.2 Entrebâiller l'arène

Tout en confisquant le tournoi, les maires en tant que porteurs de projet travaillent à obtenir des soutiens diversifiés pour leurs scénarii institutionnels. A Rennes comme au Saguenay, cette ouverture ne concerne pas l'élaboration des projets institutionnels : elle n'a lieu que dans une phase de promotion de ces derniers.

La recherche de soutiens extérieurs au cénacle mayoral est particulièrement visible au Saguenay, là où plusieurs scénarii institutionnels sont en concurrence. Afin de valoriser leur option, les porteurs de projets cherchent à coaliser plusieurs appuis. A Rennes, l'absence de projet alternatif semble favoriser l'exclusivité mayorale. Il faut attendre le conflit de nature politico-territoriale avec la commune de Talensac pour que l'arène de la transformation institutionnelle s'ouvre à travers un exercice référendaire. Ainsi, l'adhésion citoyenne, à Rennes comme au Saguenay, n'est pas un pré requis de la réorganisation institutionnelle⁶⁷.

Les transitions institutionnelles spécifient un calendrier, mais aussi le degré d'ouverture du tournoi. Au Québec, le principe des mandataires territoriaux permet de cloisonner la problématique de chaque agglomération, et d'en proposer une résolution spécifique. La méthode employée par le juge Pierre Bergeron, fondée sur une série d'entretiens individuels et confidentiels, limite la publicité des arguments des uns et des autres⁶⁸. Tous les intervenants élaborent leur argumentaire, dans une logique de silo, afin de convaincre le mandataire du ministère. Sans confrontation ouverte de ces argumentaires, aucun espace public de discussion n'est créé.

Les trois maires porteurs de projet ont consolidé leur argumentation politique par une caution d'expertise. Les maires de Jonquière et de Chicoutimi font appel à des agences de consultants. Dans les deux cas, la commande consiste essentiellement à enrober les scénarii déjà élaborés par les élus⁶⁹. L'étroitesse de ces mandats permet aux firmes de consultants, provinciales, de prôner

⁶⁷ Ce point est développé dans le chapitre suivant. On peut tout de fois souligner qu'il faut attendre l'été 2004 pour assister à une campagne de promotion de l'institution Rennes Métropole en tant que telle.

⁶⁸ La revue de presse menée sur les mois que couvre le mandat du juge Pierre Bergeron est explicite. Les argumentaires présentés au juge le sont rarement dans le quotidien régional.

⁶⁹ Jonquière fait appel au Groupe Roche de Québec afin de finaliser son projet articulé sur la constitution de cinq pôles municipaux. Danièle Giguère a donné comme indication la création de trois pôles urbains. Le maire de Chicoutimi fait quant à lui affaire avec la firme Raymond Chabot Grant Thornton La commande consistait en une étude comparative du scénario de la fusion de huit municipalités avec une attention particulière sur les effets financiers et fiscaux Les documents élaborés par ces firmes sont déposés au mandataire du gouvernement le juge Bergeron. Ils sont également mis à disposition du public sur les sites Internet des villes de Jonquière et de Chicoutimi.

au Saguenay, ce qu'elles dénoncent ailleurs. L'expertise est d'une autre nature à La Baie, où les documents techniques sont élaborés en interne à partir des avis du ministère des Affaires municipales⁷⁰. Il apparaît que quelque soit la source, pour être légitime, la caution doit être extra-municipale. Cette caution « technique » offerte par l'expertise a essentiellement un rôle symbolique. Les argumentaires produits par les firmes ne sont pas mis en délibération. Elaborés pour le mandataire, ils restent relativement confidentiels. Même évoqués par la presse régionale, ils ne font l'objet d'aucune mise en débat public. Le traitement journalistique s'attache aux élus porteurs de ces projets ainsi qu'au référent municipal⁷¹.

A Rennes, le débat se technicise peu. La taxe professionnelle unique élaborée à la fin des années quatre-vingt et mise en place en 1992, désamorce les débats politiques de la fiscalité intercommunale présents ailleurs⁷². Malgré tout, la transformation en communauté d'agglomération est l'occasion de quelques échanges sur les aspects financiers et fiscaux de la réforme. Quelques sujets spécifiques tels que la répartition de la dotation de solidarité communautaire (DSC) font débat, mais uniquement dans une arène fermée d'élus et de fonctionnaires. Le réseau universitaire rennais est alors mobilisé pour réaliser des travaux préparatoires en partenariat avec l'agence d'urbanisme. Les ressources d'expertise se contentent de renforcer le projet de transformation du district en communauté d'agglomération.

L'arène de la transition institutionnelle reste fermée sur les acteurs qui participent déjà à l'intercommunalité. La transition institutionnelle se montre comme un dossier entre soi. En cela, Rennes Métropole n'est pas tout à fait représentative des autres communautés d'agglomération. Ailleurs, le Préfet, la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI) ou bien encore les organismes consulaires s'immiscent dans ces arènes⁷³. A Rennes, seule la

⁷⁰ C'est la Société de Développement Economique de La Baie (SODEB) qui élabore le rapport déposé au juge Bergeron. Les rédacteurs s'appuient largement sur l'étude réalisée par le ministère des Affaires municipales concernant la faisabilité de la Cité du Fjord.

⁷¹ Par exemple, lorsque le rapport du Groupe Roche est rendu public, les comptes rendus publiés dans *Le Quotidien* n'évoquent plus que « le rapport de la ville de Jonquière ». Deslisle, C., « Demande au mandataire Pierre Bergeron, Jonquière opte pour cinq villes au Saguenay », *Le Quotidien*, le 11 janvier 2001. Cette minimisation de l'argumentaire n'est pas le seul fait des journalistes. Les experts ont eux-mêmes du mal à tenir leur propre discours. Certaines firmes ont travaillé à la fois à démontrer la pertinence et l'inverse des fusions municipales telles que proposées dans la réforme Harel. De façon similaire, le ministère des Affaires municipales a produit un avis positif sur la faisabilité de la Cité du Fjord. Avis dont il se dédouane dès lors qu'il ne correspond plus à la perspective favorisée par la ligne politique du ministère.

⁷² Les premières communautés d'agglomération constituées résultent d'une transformation d'EPCI déjà dotés d'une fiscalité propre. La généralisation de l'intégration fiscale intercommunale constitue le cœur et la spécificité de la réforme Chevènement.

⁷³ Le ministère de l'Intérieur a incité les Préfets à encourager et faciliter la création de communautés d'agglomération partout où cela était possible. Ce rôle de « facilitateur » et de « médiateur » est souligné par Anne-Cécile Blanc à propos de la création de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais. Blanc, A.-C., « La communauté d'agglomération du Pays Voironnais, un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée ? », in Baraize, F., Négrier, E.,

question du périmètre de l'agglomération est l'occasion d'entrouvrir l'arène. L'enjeu du rattachement de Talensac afin de garantir la continuité territoriale de Le Verger est l'occasion d'une certaine ouverture. La CDCI se prononce, la presse relaye cette « crise » politico-territoriale qui donne lieu à un référendum municipal. Alors que *Ouest-France* se contente généralement de relater les votes d'adhésion au principe de communauté d'agglomération de chaque conseil municipal, l'affaire Talensac fait l'objet d'une couverture spécifique⁷⁴.

L'ouverture à la *scrutiny* locale n'est pas tellement plus grande dans le cas saguenéen. Il est nécessaire de souligner ici deux phénomènes particuliers. On observe tout d'abord le refus des représentants économiques de se positionner dans le débat, alors même qu'ils y sont invités, tant par les porteurs de projets que par le mandataire du gouvernement. La Chambre de commerce régionale, tout comme ses composantes, les trois Chambres de commerce locales (Jonquière, Chicoutimi et La Baie) s'avèrent incapables de produire un discours unitaire. Le mandataire lui-même s'insurge contre ce mutisme. Ces institutions consulaires sont finalement court-circuitées par des groupes informels d'acteurs économiques⁷⁵. Par ailleurs, on assiste au déplacement de l'enjeu institutionnel sur d'autres scènes territoriales et sectorielles. Par exemple, le Centre Local de Développement, en déficit de légitimité au Saguenay, s'insère dans l'Association des centres locaux de développement du Québec (ACLDQ) elle-même en phase de structuration. Cette scène nationale offre au président comme à son directeur général une arène pour se positionner et exister. Ils y présentent leurs difficultés à se maintenir dans le projet de fusion municipale. Cette publicisation, même limitée, participe de la construction de leur légitimité – elle-même réintroduite dans les débats locaux.

Les transitions institutionnelles sont confisquées par les maires. Elles sont l'occasion pour eux de plaider des solutions déjà élaborées. Leur travail consiste essentiellement à en assurer la viabilité,

dir., *L'invention politique de l'agglomération*, op.cit., pp. 193-219. Mais l'application de la loi Chevènement est aussi l'occasion de mesurer la faiblesse de l'autorité préfectorale en milieu urbain, et particulièrement en région parisienne. Le travail de Julien Pontier sur la Plaine Saint-Denis illustre ainsi des Préfets marginalisés dans leurs rôles traditionnels d'accompagnement et restreints à l'enregistrement officiel des situations politiques locales. Pontier, J., « Politique communautaire et petite couronne. L'agglomération Plaine commune », art.cit., pp. 157-192. De manière synthétique, Emmanuel Négrier propose trois type de leadership préfectoral : l'assureur, l'entrepreneur et l'épargnant. Dans le premier cas de figure, le Préfet accompagne et se porte garant de la dynamique intercommunale. Dans le second, il est davantage porteur d'un projet dans une configuration généralement conflictuelle. La figure de l'épargnant correspond aux situations où le contexte politique local est réfractaire à la mise en place d'une communauté d'agglomération. Dans ce cas, le Préfet tente essentiellement de préserver la possibilité d'en créer une dans le futur, en limitant le développement de communautés cosmétiques. Négrier, E., « L'invention politique de l'agglomération », art. cit., pp. 275-298.

⁷⁴ Voir chapitre 2.

⁷⁵ Avenir Saguenay autour de Léo April à l'automne 2000, puis un autre groupe d'homme d'affaire autour de Guy Harvey s'expriment favorablement à la fusion suite au dépôt du rapport du mandataire. La grande entreprise, Alcan ou Abitibi Consolidated ne prennent pas non plus position.

grâce à la recherche d'alliances politiques. Cette phase se déroule à l'abris des regards du public, dans une arène fermée où les compromis sont plus à même d'être réalisés.

1.2 *Participer à la décision pour exister*

La seconde famille d'activités repérée par Philippe Braud regroupe le processus de décision. Dans les deux exemples de transition institutionnelle, l'un des objectifs fondamentaux des élus est d'assurer leur présence dans le processus. Au-delà du contenu, la solution institutionnelle une fois arrêtée, l'un des enjeux du tournoi réside dans le fait d'y participer. Ce constat rejoint d'autres travaux sur l'importance du processus, par opposition à la substance dans la conduite des politiques publiques⁷⁶. En reprenant l'hypothèse selon laquelle les réformes institutionnelles Harel et Chevènement s'apparentent à la catégorie des politiques procédurales, l'accès à la sphère décisionnelle devient une ressource clef pour les acteurs locaux. Faire partie de l'arène, au demeurant confisquée par les maires, s'avère essentiel pour évaluer l'activité de l' élu. L'accès au processus de décision devient aussi essentiel que l'approbation ou non du projet. La participation au processus décisionnel contribue à définir l'identité des maires et la représentation qu'ils se font de leur propre rôle.

Jouer dans le tournoi de l'agglomération est une expérience originale. Le dispositif mis en place par le gouvernement du Québec crée une situation où les maires ne contrôlent pas leur devenir. Tous les scénarii institutionnels présentés conduisent *in fine* à une diminution du nombre de mandats électifs. En ce sens, l'horizon local des élus est marqué par le rétrécissement et l'incertitude. Même si les élus minimisent cet aspect dans leur discours, cette insécurité constitue une ligne forte du changement institutionnel.

La stratégie de la chaise vide adoptée par les maires de Laterrière et de La Baie lors du comité de conciliation et/ou de transition n'est compréhensible que par rapport à la représentation que se font les maires de leur rôle. À partir du moment où la fusion est décrétée, le cercle politique saguenéen se trouve marginalisé. Le gouvernement ne lui offre plus qu'un rôle d'observation et de consultation dans son dispositif de conciliation-transition. Cette marginalisation confronte l'image que les maires ont de leur fonction, centrée sur leur capacité à diriger leur communauté. Plus globalement, le gouvernement dénie à la politique municipale son rôle traditionnel d'administration. Cette situation est à la fois reconnue et dénoncée par les maires saguenéens.

⁷⁶ Lascoumes, P., « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage » », *art. cit.*, pp. 325-338.

Pour Jean-Marie Beaulieu, le comité de conciliation représente une entrave à la négociation qui devrait avoir directement lieu avec le gouvernement.

*Ce n'est pas vrai qu'on va aller s'asseoir à la table avec le trio de personnes chargées de la conciliation et qui n'ont pas le pouvoir, à ce que je sache, de négocier quoi que ce soit avec qui que ce soit. Ces gens n'ont qu'un seul mandat, soit celui de mettre en place, ou tenter de mettre en place devrait-on dire, Ville de Saguenay.*⁷⁷

Le processus de transition est l'occasion de faire apparaître les différentes représentations entourant le rôle des élus. Ainsi, l'expertise politique se décline sous l'angle du pragmatisme, valorisé par les membres du comité de conciliation et les fonctionnaires du ministère des Affaires municipales.

*Jamais, je n'ai demandé une profession de foi à ceux qui étaient autour de la table. Qu'ils soient pour ou contre, ce n'était plus le lieu de débat. Il s'agissait d'être plus pratique que ça.*⁷⁸

Les maires valorisent eux-mêmes cette connaissance pratique et sensible de leur activité :

*Si tu es honnête, et que tu essayes de faire un travail au meilleur de ta connaissance, en ayant du gros bon sens. Parce que ça prend du gros bon sens aussi, ça ne prend pas juste des connaissances.*⁷⁹

Au-delà d'une simplification à outrance de la culture politique québécoise, le « gros bon sens » est élevé au rang de barrière contre la politisation de la scène municipale. Cette référence à une sagesse populaire permet d'évincer symboliquement les enjeux de pouvoir pour favoriser l'émergence de solutions consensuelles. Le terme n'est pas seulement descriptif, mais convoque une norme de gestion publique⁸⁰. « Le gros bon sens » permet de dénoncer les insuffisances de coopération intercommunale et l'éloignement entre administrateurs et administrés.

Au cours de la transition institutionnelle, la capacité de proposition, d'innovation, n'est pas valorisée. L'ingénierie gouvernementale se fonde sur la coopération pragmatique des élus locaux. Ainsi, le maire saguenéen est défait de ses oripeaux politiques d'élaboration et de prise de décision. D'un rôle politique il glisse vers celui de lobbyiste, par lequel il défend les intérêts de sa communauté. L'image de décideur et de leader de la communauté se trouve en rupture avec un dispositif de transition qui le marginalise. À défaut de contrôle réel sur la transition, les maires

⁷⁷ Déclaration de Jean-Marie Beaulieu, cité dans Bernier, Y., « Dossier de la fusion, Jean-Marie Beaulieu rabroue Daniel Giguère », *Le Quotidien*, 28 mars 2001.

⁷⁸ Entretien avec un membre du comité de conciliation, membre du comité de transition, le 4 septembre 2001.

⁷⁹ Entretien avec Germain Girard, maire de Lac Kénogami, le 14 août 2001.

⁸⁰ Cette norme n'est d'ailleurs pas réservée au palier municipal québécois. À l'échelon provincial, le gouvernement libéral ontarien de Mike Harris s'affiche sous ce même slogan entre 1995 et 2001. Son gouvernement est marqué par la mise en application des principes du nouveau management public et d'une politique libérale.

acceptent de jouer leur rôle de « représentants » de leur communauté, qui est d'autant plus crédible que les représentants du gouvernement ne s'expriment qu'à de très rares occasions. Cette absence permet aux maires de se positionner comme des relais entre l'arène décisionnelle et la population. Cette stratégie leur permet de maintenir leur légitimité municipale dans l'optique des élections du mois de novembre 2001. La marginalisation des élus augmente avec le déroulement des trois manches du tournoi institutionnel. Partie prenante de l'exercice du mandataire, les maires se résignent à un pouvoir consultatif sous l'autorité du comité de conciliation. Finalement, le comité de transition détient seul le pouvoir de décision tel qu'explicité dans son mandat. Le conseil des maires prend des allures symboliques que ses membres contestent. La scène politique se restructure alors autour de la compétition préélectorale, laissant la transition institutionnelle aux mains des technocrates.

Au contraire, la transformation du district de Rennes en communauté d'agglomération est le fait de ses membres politiques. Les moyens de pression prévus par le législateur se réduisent dans ce cas à des incitatifs financiers. La participation au processus décisionnel a ainsi moins un rôle substantif (sur le contenu de la décision) que performatif (sur le fait même de décider).

Le renforcement de l'intercommunalité interpelle le double rôle des élus municipaux/délégés districaux et met en lumière l'ambiguïté du modèle intercommunal français. En prenant part à la décision, les élus municipaux n'acceptent pas seulement de renforcer l'échelon supralocal, mais ouvrent aussi la porte à une redistribution du pouvoir entre ces deux paliers. C'est l'occasion pour certains conseillers municipaux d'exprimer leurs craintes.

*Avec les transferts de compétences dont la communauté d'agglomération va jouir, notre rôle de conseiller municipal se trouve réduit.*⁸¹

*L'accroissement des compétences dévolues à cette nouvelle structure aura pour corollaire une diminution de pouvoirs des communes adhérentes. Nous devons être vigilants sur ce point important.*⁸²

*Cette transformation du district se fait dans la précipitation, l'intercommunalité nous est imposée, il faudra veiller à l'autonomie des communes.*⁸³

⁸¹ Déclaration de André Grussenmeyer, conseiller municipal de l'opposition à Saint-Jacques-de-la-Lande, cité dans Ouest-France, « Le conseil dit oui à la communauté d'agglomération », *Ouest-France*, 13-14 novembre 1999, pages Rennes, p. 23.

⁸² Déclaration de Jean-Pierre Dagorn, conseiller municipal de l'opposition (Démocratie libérale) à Rennes, cité dans Ouest-France, « Démocratie libérale et la communauté d'agglomération », *Ouest-France*, 12 novembre 1999, pages Rennes, p. 13.

⁸³ Déclaration de Robert Barré, maire de Bruz, cité dans Ouest-France, « Oui à la communauté d'agglomération », *Ouest-France*, le 11 novembre 1999, pages Rennes district, p. 16.

Ainsi, l'absence de débat autour de la transformation du district rennais s'explique par la faiblesse des enjeux tels que la fiscalité ou le transfert de nouvelles compétences, mais aussi par le fait que les élus municipaux peinent à articuler deux discours potentiellement antinomiques : l'autonomie municipale et le renforcement intercommunal. Sans pouvoir trancher, ils appellent à la vigilance. Leur discours exprime, en creux, leur crainte d'être marginalisé au sein du système d'action publique. Cette ambiguïté est particulièrement visible au cours de la manche territoriale du tournoi se déroulant autour du cas de Le Verger.

La mairesse du Verger, Solange Delafosse, et Armand Bohuon, maire de Talensac, affirment respectivement leur allégeance intercommunale au district rennais et à la communauté de communes du pays de Montfort. Par contre, ils déclinent différemment le registre de la solidarité. Alors que Solange Delafosse insiste sur la tradition districale et les bienfaits du système rennais (services de transports, manne financière), Armand Bohuon et le président de la communauté de commune, Bernard Paviot, prônent le respect de l'identité locale⁸⁴. Le conseil municipal de Talensac doit choisir entre deux stratégies intercommunales, le maintien dans une communauté de communes ou l'intégration dans une communauté d'agglomération. L'équation politique intègre deux variables : les avantages financiers et l'évaluation du poids relatif de la commune au sein de l'instance intercommunale. Ce dernier point structurant de la coopération intercommunale française a déjà été souligné par Daniel Gaxie au cours des années quatre-vingt-dix⁸⁵. Les élus choisissent préférentiellement les formules intercommunales les plus souples, dans lesquelles ils disposent de marges de manœuvre importantes (sur les choix des compétences, l'intégration fiscales, etc.). En limitant cette intercommunalité « à la carte », la loi Chevènement durcit les contradictions de la pratique intercommunale en posant plus abruptement la question de l'autonomie communale⁸⁶.

Au Saguenay, la territorialisation de la réforme institutionnelle se manifeste par la fermeture spatiale de l'arène de discussion. Non seulement elle ne comprend que les maires et les représentants nommés par le ministère, mais elle est officiellement « déconnectée » de Québec. A Rennes, la territorialisation s'avère autonome de la représentation de l'Etat⁸⁷. Elle offre à la configuration politique locale une certaine liberté d'organisation. Alors que les élus rennais sont

⁸⁴ Bernard Paviot se dit ainsi « prêt à accueillir Le Verger (...) c'est pour nous plus de la psychologie que de la finance », cité dans Chapleau, P., « District : on élague Le Verger », *Ouest-France*, 18 novembre 1999, pages Rennes, p. 11.

⁸⁵ Gaxie, D., « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », *art. cit.* pp. 25-49.

⁸⁶ Sur l'enjeu de l'identité communale, voir chapitre 6.

⁸⁷ Ce qui est spécifique à Rennes. Le rôle de l'Etat, via l'institution préfectorale, est ainsi à nuancer selon les configurations locales.

maîtres de leur processus de transition institutionnelle, leurs homologues saguenéens sont de plus en plus marginalisés avec l'avancée du dispositif.

1.3 Endosser des décisions élaborées ici et ailleurs

L'importance de participer à l'arène décisionnelle au cours des tournois se prolonge dans l'imputabilité politique. La responsabilité politique des élus constitue l'une des spécificités du métier politique⁸⁸. Prendre part aux transitions institutionnelles fait partie des actes posés des élus. Qu'ils aient initié, cautionné ou cherché à éviter le changement, leurs choix et leurs stratégies feront partie de leur bilan politique. La responsabilité de l'élu va de paire avec sa capacité à concilier les gestes qu'il pose avec ses registres identitaires. Philippe Garraud décline l'identité du maire français sous trois angles : le registre local, le registre d'action municipale et enfin le registre politique⁸⁹. Ensemble, ces trois référents identitaires permettent de dépasser les contradictions apparentes du discours des élus (1.3.1). L'imputabilité est la contrepartie de la participation au processus décisionnel (1.3.2). Ainsi, les transitions institutionnelles sont l'occasion d'une mise en scène du travail politique.

1.3.1 Déclinaison des registres identitaires des élus locaux

La transition institutionnelle offre une occasion de comparer l'usage et l'articulation des registres identitaires des maires. Cette approche permet de mettre en perspective le discours produit par les élus locaux français et québécois.

Le registre local englobe les discours mobilisant la spécificité historique et géographique du territoire communal. L'affirmation d'une institution d'agglomération questionne les identités municipales, que ce soit dans le cadre d'une intégration communautaire ou d'une fusion. Les maires puisent une partie de leur légitimité dans la spécificité de la communauté dont ils sont issus. La diversité du territoire fonde le principe d'une représentation particulière et d'une

⁸⁸ On évoque ici uniquement le volet politique de cette responsabilité, même s'il en existe également un aspect judiciaire.

⁸⁹ Garraud, P., « Discours des maires et construction locale du politique », *Mots*, n°25, 1990, p. 7-22. Garraud, P., « Le métier d'élu local : les contraintes d'un rôle », *art. cit.*, pp. 29-54. Jean-Louis Briquet insiste quant à lui sur la dimension « proximité sociale » du discours mayoral. Cette dernière a été intégrée dans la catégorie « local » proposée par Philippe Garraud. Briquet, J.-L., « Communiquer en acte », *Politix*, n°28, 1994, p.19 et suivantes.

reconnaissance officielle⁹⁰. Le maire de Cesson-Sévigné insiste sur la spécificité de sa commune, la plus riche de l'agglomération rennaise :

*On était venu habiter à Cesson pour des raisons propres, affectives, etc. On y avait pensé, on y avait mis toute son énergie et aujourd'hui on va appliquer de grandes théories, dire brutalement que c'est ceci ou cela. Et puis dire : non ce n'est pas comme ça. On est en train de rompre des équilibres. C'est tout simplement ça qu'on est en train de faire en mettant en place ces énormes agglomérations, ces communautés d'agglomération.*⁹¹

Dans leurs témoignages, les élus français et québécois s'inscrivent dans cette spécification territoriale. Leur municipalité n'est comparable à aucune autre. L'agglomération doit donc être présentée comme une opportunité pour la communauté et non un risque de perdre cette spécificité. Les élus français sont constamment pris dans cette contradiction : concilier intérêts municipaux et communautaires. Néanmoins, dans l'enceinte de Rennes Métropole, les élus valorisent le potentiel universitaire de la ville de Rennes, dont ils bénéficient, par capillarité, en accueillant une population et des activités liées à cette expertise. Pour les maires saguenéens, l'exercice s'avère plus complexe d'autant plus que leur municipalité est vouée à disparaître dans la fusion. Leur travail est donc de faire exister la communauté locale, même dénuée de son enveloppe juridique qu'est la municipalité. Le maire se porte garant de sa réincarnation institutionnelle dans la nouvelle ville. Le degré de décentralisation de cette dernière sert alors de garantie pour la pérennité de la communauté locale.

Le corollaire du registre local, c'est-à-dire de l'identification d'intérêts partagés par la municipalité et l'auditoire, se manifeste parfois par le marquage d'adversaires communs. Dans des contextes de transition institutionnelle, ce registre est particulièrement mobilisé par les maires. Dans les exemples rennais et saguenéen, la proximité sociale se décline sur la construction d'un intérêt commun territorial qui prendrait une forme institutionnelle. Cet argumentaire est surtout mobilisé par les élus saguenéens et particulièrement bairiverains. Le maire appelle à une « communauté » fondée sur l'interconnaissance, la convivialité et une certaine proximité sociale doublement héritée d'un passé rural et d'une industrialisation à la fois massive et tardive. Réjean Simard n'hésite pas non plus à convoquer un adversaire social et culturel composé de l'élite bourgeoise de Chicoutimi et de la bureaucratie gouvernementale. En évoquant sa politique de la chaise vide, Réjean Simard dénonce explicitement les élites de la ville centre : « De toute façon, que l'on soit à la table ou non, Chicoutimi va tenter de nous avoir de la

⁹⁰ Cette idée trouve sa matérialisation dans le système canadien où, pour qu'une communauté soit reconnue comme une municipalité, elle doit regrouper plus de cinq cents habitants. Au Saguenay, la municipalité de Ferland-et-Boileau a été créée en 1978 suite aux demandes des citoyens. Jusqu'à cette date, le territoire était sous l'autorité du conseil de comté.

⁹¹ Entretien avec Joseph Roze, maire de Cesson Sévigné, le 21 novembre 2001.

même façon, mais ça ne se passera pas comme ça »⁹². En entrevue, il évoque également la « clique de Chicoutimi », dont le maire n'est que le représentant politique : « monsieur Tremblay, (...) il a une super organisation qui est liée à la haute bourgeoisie. Il est lui même un très haut bourgeois. C'est eux autres qui voulaient la fusion »⁹³.

Le second registre évoqué par Philippe Garraud est celui de l'action municipale. Il souligne l'aptitude du maire à agir concrètement, à offrir des solutions à des problèmes et des projets à des situations. Il couvre également la pratique quotidienne de l' élu, qui travaille au jour le jour sa connaissance de ses administrés comme de ses dossiers. C'est en quelque sorte le volet « efficacité » de l' élu local, le « everyday maker » évoqué par Karin Hansen⁹⁴.

Au Saguenay, l'explicitation du travail « extraordinaire » mis en œuvre par plusieurs maires, laisse voir, en creux, la nature du travail politique « ordinaire » qu'ils légitiment. Ainsi, le développement de leur communauté sert d'étalon pour mesurer l'importance des tâches politiques. Le dossier du regroupement municipal s'impose comme un concurrent de cette hiérarchisation des activités. Les maires qui se sont fortement opposés au regroupement municipal expliquent :

*(La fusion) est venue surtout prendre le temps qu'on consacrait à élaborer nos orientations futures. Ce que je vois de mon conseil aujourd'hui, c'est qu'ils sont, pas désabusés, mais dépossédés de ce qu'ils auraient souhaité mettre en place (...) Mais là, on ne planifie plus rien. De sorte que mon conseil se trouve à tourner à vide actuellement. Et si mon conseil tourne à vide, ceux des autres municipalités tournent aussi au vide. Et je l'ai vécu hier avec la réunion de la MRC : on tourne à vide. Et donc c'est toute la région du Saguenay qui tourne pratiquement à vide.*⁹⁵

*Cette année a été difficile pour notre travail de développeur. On a été bloqué par une réforme. Et ça a été une bataille pour s'en sortir, comme municipalité. (...) Mais pendant toute cette période là, on a mis toute notre énergie à défendre au lieu de construire. Pour moi, c'est la situation actuelle. Je me dis : je sens que j'ai fait un bon travail ; j'ai travaillé très fort, mais je n'ai pas avancé de deux sous. C'est pour rester au même point.*⁹⁶

⁹² Tremblay, L., « Réjean Simard écrit à Bernard Landry concernant la fusion », *Le Quotidien*, 5 mars 2001.

⁹³ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

⁹⁴ La mise en place des principes du nouveau management public dans les municipalités suédoises a mis à jour la complexité du rôle des élus locaux. Ces derniers ne peuvent être contenus dans un rôle de « goal steering » et totalement exclus de la mise en œuvre « administrative » de leurs décisions politiques. Hansen, K., « Between local « government » and local « governance » », Paper for the workshop on « the changing roles of local councillors », ECPR joint Sessions of workshops, Mannheim, 26-31 march 1999.

⁹⁵ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 15 août 2001.

⁹⁶ Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 21 août 2001.

*Depuis le mois de mars je travaille à temps complet dans le dossier pour contrecarrer la fusion. Donc c'est très énergivore. Tu es peu créatif. Il faut toujours empêcher de se faire scorer dans son but.*⁹⁷

L'importance du dossier institutionnel est au contraire relativisée par d'autres maires qui se conforment au processus de changement. Le témoignage de Daniel Giguère, alors en campagne électorale permet d'illustrer certaines contradictions :

*A Jonquière on n'a pas mis grand chose sur la glace. On a continué à pousser. C'est vrai que du côté de Chicoutimi c'est l'impression que ça donne. Qu'il y a beaucoup de chose qui ont été mises de côté. C'est ça qui est malheureux dans un processus de regroupement, c'est qu'on tombe au neutre pendant un certain bout de temps en terme de développement. Nous on ne pouvait pas se permettre de tomber au neutre, on a un air d'aller depuis un an ou deux, qui est pris, et on ne peut pas ralentir ça. Et il faut que ça se fasse. (...) Certains disent « on a mis au neutre des projets », mais est-ce qu'ils en avaient vraiment ? Ça c'est la question que je pourrais peut-être poser (rires). C'est une bonne excuse. La fusion, elle nous permet de camoufler des choses qui étaient statiques pas mal, qui ne bougeaient pas beaucoup.*⁹⁸

Ainsi, il importe pour le maire en campagne de faire valoir son travail « normal » consacré au développement de la communauté tout autant que sa capacité à défendre les intérêts de sa municipalité dans le processus de regroupement. L'usage de la rhétorique du développement régional par les élus saguenéens confirme la valeur unificatrice de cette notion totem, déjà mise à jour par des auteurs français et québécois⁹⁹.

Le registre de l'action municipale n'est pas mobilisé par les élus de l'agglomération rennaise durant la transition institutionnelle. Cette absence démontre les efforts de dissociation entrepris par les maires. Ce n'est qu'au cours de la campagne électorale du printemps 2001 que les candidats intègrent les enjeux intercommunaux dans leur argumentaire. Comme le souligne Christian Le Bart, la symbolique décisionnelle quotidienne est au cœur de la pratique mayorale¹⁰⁰. Or, l'obligation d'agir et de décider, qui se manifeste par une centralité décisionnelle, est inopérante à l'échelon intercommunal, par nature polycentré.

⁹⁷ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

⁹⁸ Entretien avec Daniel Giguère, maire de Jonquière, le 14 août 2001.

⁹⁹ Pierre Hamel insiste sur la commodité d'une telle notion dont les usages révèlent pourtant des représentations et des pratiques parfois paradoxales. Le développement est mobilisé tant par les acteurs économiques, politiques que les mouvements sociaux, dans des acceptions tour à tour élitiste ou sociale. Hamel, P., « Développement local : une nouvelle culture politique », in Levy, J., dir., *Géographies du politique*, Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1991, pp. 65-75. Joseph Fontaine et Christian Le Bart soulignent également l'usage totémique du développement, dont la capacité unificatrice permet d'ordonner l'action municipale. Fontaine, J., Le Bart, C., « Sur le métier d'élu local », *art. cit.*, p. 17.

¹⁰⁰ Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle*, *op. cit.*

Le troisième registre est politique. Il fournit une signification idéologique aux « actions conditionnées par bien d'autres acteurs »¹⁰¹. Plus généralement, l'action de l'élu est replacée dans un système de compétition politique électorale chaque fois spécifique¹⁰². Dans les deux transitions institutionnelles étudiées, le registre partisan est convoqué avec parcimonie.

Au Saguenay, seuls les acteurs de La Baie opposés à la fusion mobilisent publiquement le registre partisan. Le maire ainsi que le président du comité de citoyens traduisent l'enjeu local dans les termes de la compétition politique nationale¹⁰³. Deux stratégies sont développées. La première consiste en un argumentaire opposant le principe des regroupements municipaux « forcés » à l'esprit souverainiste. À l'autonomie nationale doit, selon eux, répondre l'autonomie locale.

*La première valeur quand je me lève c'est La Baie, c'est le milieu local. Ensuite, quand je me lève le matin je ne vois, ni Ottawa ni Québec. Mais je peux voir le bonheur ou le malheur des citoyens qui m'entourent. Si bien que ma priorité, elle est là. Et si on n'est pas capable d'être autonome dans un milieu, comment faire confiance à un gouvernement ?*¹⁰⁴

La seconde stratégie prend la forme d'une menace faite au Parti québécois. La présence de plusieurs personnalités péquistes dans le mouvement contestataire favorise cette ligne d'action. Le comté de Dubuc, principalement constitué de Ville de La Baie est considéré comme un château fort du Parti québécois. Selon l'aveu même du député péquiste Jacques Côté,

*C'est sûr que le membership du parti a baissé un petit peu, on a perdu... il y a environ cent cinquante personnes du parti qui n'ont pas reconduit leur carte de membre. Sur mille trois cents membres. Mettez à peu près 10%. C'est énorme, c'est toujours énorme de perdre cent cinquante membres. C'est énorme mais ce n'est pas une catastrophe.*¹⁰⁵

La ville et le comité de citoyens communiquent sur cet angle. La municipalité achète une pleine page publicitaire dans l'un des quotidiens nationaux, dont une partie du texte est reproduite ici :

¹⁰¹ Garraud, P., « Discours des maires et construction locale du politique », *art. cit.*, p. 9.

¹⁰² Comme le propose Philippe Garraud, les contraintes partisans sur le métier d'élu local bénéficient davantage d'une approche empirique que générale. Son étude sur l'espace politique bordelais lui permet de montrer, certes l'inscription des acteurs politiques locaux dans des partis nationaux, mais surtout l'autonomisation de cette scène politique par rapport aux stratégies nationales des appareils partisans. Il souligne avec justesse, non seulement le caractère complexe de cet entremêlement, mais aussi son aspect tabou, non avouable par les élus eux-mêmes. Ceci l'amène à plaider pour l'usage de la notion d'entreprise politique au sens wébérien du terme, permettant justement de considérer les formes de structuration l'espace politique local tout en évitant le piège de la partisanerie. Garraud, P., « Les contraintes partisans dans le métier d'élu local », *art. cit.*, pp. 113-126.

¹⁰³ On a déjà évoqué l'implication souverainiste du maire Réjean Simard. Le mouvement de citoyens est présidé par un ancien député du Parti québécois, et a pour trésorière la responsable locale du Parti québécois. Il s'agit donc d'acteurs intimement socialisés à la dynamique partisane provinciale.

¹⁰⁴ Entretien avec Réjean Simard, maire de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

¹⁰⁵ Entretien avec Jacques Côté, député de Dubuc, le 22 août 2001.

*Monsieur le Premier Ministre, ne faites pas de Dubuc votre prochain Mercier ! Ville de La Baie, berceau historique du Saguenay-Lac-Saint-Jean et chef lieu du comté Dubuc (comté ayant voté à plus de 70% pour le OUI en 1995), conteste la manière brutale avec laquelle on veut l'effacer de la carte du Québec (...) Nous étions cent, nous étions mille. Mais si nous en perdons un, nous en perdrons mille...*¹⁰⁶

La première référence est faite au comté de Mercier dans Montréal. Traditionnellement péquiste, ce dernier est passé lors d'une élection complémentaire du printemps 2001 au Parti libéral. La menace est reprise par le comité de citoyens, sur une pancarte au cœur de la ville. Le slogan « La Baie voit rouge » est à prendre au double sens du terme : celui de la colère, mais aussi celui de la couleur du Parti libéral. Elle s'oppose à la couleur du Parti québécois : le bleu.

Photo 1 : « La Baie voit rouge »



Ce registre de légitimation, à forte visibilité, a peu d'emprise. Les Bairiverains sont les seuls à le mobiliser dans la région. Tout le processus mis en place par le gouvernement tend au contraire à dépolitiser la mise en œuvre de la réforme, grâce au comité de conciliation et transition.

A Rennes, le registre partisan n'est pas mobilisé autour de la transformation du district en communauté d'agglomération. Même si la structure intercommunale est largement conduite par des élus socialistes, ces derniers sont aussi des élus municipaux. Ainsi, dans le cas de la mise en place de Rennes Métropole, le registre politique – idéologique est marginalisé au profit d'une inscription historique et pragmatique forte. Alors qu'ailleurs les élus municipaux communistes s'opposent au principe des communautés d'agglomération¹⁰⁷, à Rennes, les quatre délégués

¹⁰⁶ Publié dans *Le Devoir*, le 14-15 avril 2001, page A11.

¹⁰⁷ Au cours du processus législatif, les députés communistes se sont opposés à la loi Chevènement, dénonçant le risque de supracommunalisation et donc de disparition de la commune. Rangeon, F., « La loi Chevènement du 12

communautaires ne brisent pas l'unanimité qui préside à la transformation du district¹⁰⁸. Peu explicité, le registre partisan apparaît pourtant en filigrane. Il transparaît non seulement dans la capacité d'Edmond Hervé à mobiliser des ressources pour modifier le cadre législatif, mais aussi dans la distribution des futures vice-présidences de Rennes Métropole. La transition institutionnelle est dépolitisée, non la structure intercommunale¹⁰⁹.

Les trois registres, local, municipal et politique, sont presque toujours utilisés, mais selon chaque configuration, leur importance relative peut varier. La création d'un échelon institutionnel territorial interroge les registres local et d'action municipale. Il est toutefois difficile de cerner la manière dont la question intercommunale est mobilisée dans les discours des élus en dehors des campagnes électorales municipales.

1.3.2 L'imputabilité politique

L'imputabilité politique répond à la participation au processus décisionnel. Plus les élus s'investissent publiquement dans ce processus, plus ce dernier leur est imputable. Cette relation permet d'expliquer la force de l'argument au Québec et sa relative faiblesse en France. Au cours des transformations institutionnelles étudiées, la décision d'entrer ou non dans la nouvelle instance d'agglomération constitue un acte politique majeur pour le devenir de la municipalité. La rareté des consultations populaires renforce la responsabilité des élus quant aux décisions institutionnelles¹¹⁰.

Les enjeux politiques se situent à la périphérie du territoire intercommunal, là où la transition est synonyme d'inclusion ou d'exclusion dans la structure rennaise. D'ailleurs, pour les maires dont

juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *art.cit.*, pp. 9-24. Dans certaines agglomérations, les élus locaux relayent cette opposition. Par exemple, Gérard Bouisson, maire communiste de Villeneuve-les-Maguelone (Hérault) depuis 1979 et conseiller général, conteste son intégration dans la communauté d'agglomération de Montpellier présidée par Georges Frêche. Le désaccord porte sur la représentation des communes au sein de l'instance intercommunale. Baraize, F., Négrier, E., « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier », *art. cit.*, pp. 99-130.

¹⁰⁸ Les délégués communautaires communistes sont quatre élus rennais. Nicole Gargam, conseillère municipale chargée de la consommation et vice-présidente déléguée aux infrastructures et à la voirie ; Alain Coquart, conseiller municipal chargé de la lecture publique, des éditions et des musées, vice-président à la lecture publique ; Eric Berroche, président du groupe communiste à Rennes, adjoint aux transports, à la circulation, au stationnement et à la voirie et membre de la commission déplacement ; Jean-Michel Héry, conseiller municipal chargé de l'eau et de l'assainissement et membre de la commission prospective et aménagement du territoire.

¹⁰⁹ Voir section 2.

¹¹⁰ Exception faite des citoyens de la commune de Talensac, tel que présenté dans le chapitre 2. En l'occurrence la consultation portait effectivement sur l'intégration éventuelle de cette commune dans la structure intercommunale renouvelée de Rennes. On peut souligner qu'initialement, Jean Tremblay souhaitait l'organisation d'un référendum sur le principe de la fusion municipale du Haut Saguenay. Le pilotage du dossier par le ministère des Affaires municipales via ses mandataires et ses représentants a exclu ce dispositif.

les communes intègrent pour la première fois le système intercommunal rennais, la décision porte sur cet acte et non sur le choix des compétences de la future communauté d'agglomération. Paradoxalement, alors que le maire cherche à rassembler la communauté et à incarner une identité territoriale spécifique, il est responsable de l'intégration et éventuellement du risque de dilution de cette dernière dans une instance intercommunale aussi puissante que Rennes Métropole¹¹¹. A la lumière d'autres agglomérations, on voit également que les décisions des conseils municipaux sont fortement bornées par les pratiques historiques et politiques locales. Par exemple, dans le cas de la nouvelle communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines, « l'équipe municipale est prisonnière de sa position historique » réticente à l'intégration dans la structure intercommunale voisine¹¹². Dans le cas où le rattachement à une communauté d'agglomération constitue un changement de cap municipal important, ce dossier peut alors être transformé en enjeu électoral au cours du scrutin municipal de mars 2001.

Après la transition institutionnelle, certains élus cherchent à s'imputer le résultat. Edmond Hervé revient ainsi sur sa manière d'avoir réglé la question de Le Verger et l'unanimité qui a guidé l'adoption des nouveaux statuts. Le tout est replacé dans une continuité historique qu'on a déjà évoquée. Il y a donc une volonté pour « naturaliser » les étapes de l'intercommunalité rennaise.

L'imputabilité implique également la gestion des échecs politiques. Au cours des transitions institutionnelles, les oppositions de principe (contre la fusion par exemple) s'amenuisent au fur et à mesure que le risque politique augmente, jusqu'à atteindre un point de non retour dans la prise de position. La plupart des maires délaissent la contestation ouverte pour adopter une position plus constructive n'hypothéquant pas leur carrière politique. Pourtant, certains d'entre eux maintiennent tardivement leur opposition jusqu'à un point de non retour. Ce dernier comprend deux dimensions : l'une concerne son contenu, l'autre son calendrier. Le tableau 18 présente les contestations engagées par les maires Réjean Simard et Jean-Marie Beaulieu. Elles suivent la même dynamique, en proposant d'abord un scénario alternatif à la fusion avant d'entrer dans la confrontation avec les représentants du gouvernement.

¹¹¹ Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle*, op. cit. Voir aussi chapitre 6.

¹¹² Poupeau, F.M., « La transformation du district urbain de Mantes en communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit., pp. 131-156.

Tableau 18 : Calendrier de la contestation anti-fusion de R. Simard et J.M. Beaulieu

	août 2000 – 12 septembre 2000	septembre 2000- rapport du mandataire (18-02- 01)	Comité de conciliation (27-04-01 / 15-04-01)	Comité de transition (05-07-01 / 18-02-02)
Réjean Simard (La Baie)	MRC du Bas Saguenay	Cité du Fjord	Chaise vide Procédure juridique	Chaise vide Procédure juridique
Jean-Marie Beaulieu (Laterrière)	Mise en commun	Groupe des 7	Chaise vide Procédure juridique	Participation Procédure juridique

Le point culminant est atteint lorsque les deux maires refusent de siéger au comité de conciliation et entament des démarches en justice. La phase suivante, sous l'autorité du conseil de transition, est le théâtre du « retour » du maire de Laterrière au sein de la scène politique saguenéenne lors de son intégration dans le processus de fusion. Il est d'ailleurs élu conseiller municipal par acclamation en novembre 2001. Au contraire, l'obstination du maire de La Baie le marginalise jusqu'à sa sortie effective du monde municipal au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle ville.

Endosser les décisions s'avère aussi important que de prendre les décisions. Cet aspect du métier politique permet d'appréhender la perception que les maires ont de leur propre rôle : ce qu'ils doivent dire, la manière dont ils doivent légitimer les gestes posés ainsi que les ressources et/ou les conséquences qu'ils peuvent en retirer. Au cours des transitions institutionnelles, on assiste à la minoration de l'aspect idéologique dans les dossiers politiques locaux.

On assiste à un recentrage des maires du Saguenay sur le volet représentation de la communauté, le registre affectif du politique. Marginalisés dans la décision, ils retravaillent leur image pour s'affirmer non plus comme décideur, mais comme représentant, médiateur entre différentes sphères : technocratique et politique, municipal et gouvernementale. En France, le modèle politisé des municipalités est questionné par un fonctionnement intercommunal sur la base municipale. Cet arrimage questionne l'articulation de ces deux échelons et explique à la fois la confiscation mayorale et l'impossible politisation explicite de l'agglomération.

La notion de tournoi offre un outil efficace permettant d'isoler les différents enjeux des transitions institutionnelles tout en insistant sur les comportements des joueurs qui y prennent part. La solution institutionnelle atteinte se manifeste comme un nouvel échelon territorial à investir pour les joueurs politiques.

2 L'agglomération ou le sacre de l'apolitisme territorial

L'agglomération se définit moins comme un espace objectif que comme une série d'actes politiques. Elle s'impose peu à peu comme un nouvel espace politique au double sens du terme tel que défini par Olivier Nay et Michael Keating à propos de l'échelon régional. Premièrement, il s'agit d'un territoire politique à investir électoralement pour les élus. Deuxièmement, ce territoire s'impose comme le socle de l'action publique locale.

Olivier Nay insiste sur la composante électorale. L'espace politique est un « espace de compétition et de rapports de pouvoir entre groupements spécialisés ayant pour but la conquête des postes de pouvoir dans les instances politiques des collectivités territoriales »¹¹³. Michael Keating souligne plutôt la dimension *policy*, à travers le débat et la production de l'action publique. Il définit l'espace politique comme : « une région dans laquelle se tient le débat politique, un espace reconnu par les acteurs politiques comme celui dans lequel les décisions sont prises et légitimées »¹¹⁴.

Une manière d'envisager cet espace est de l'examiner à l'aune du champ politique central. Ce dernier se définit comme un espace différencié du reste de l'activité sociale, spécialisé et professionnalisé. Daniel Gaxie identifie des champs politiques périphériques régis par les mêmes règles que le champ central, mais où s'articulent des intérêts politiques particuliers¹¹⁵. Cette catégorisation englobe les municipalités urbaines françaises. Il reconnaît également l'existence d'autres champs ne répondant ni aux règles ni aux intérêts politiques tels que définis au sein du champ central. La politique menée dans les petites communes rurales françaises se caractérise ainsi par l'indifférenciation, les liens politiques n'étant qu'une variation des liens sociaux¹¹⁶. Cette typologie permet d'interroger la construction de l'agglomération en tant qu'espace politique, à partir de sa forme et de son degré de différenciation et d'intégration.

¹¹³ Nay, O., *La région, une institution*, op. cit., p. 132.

¹¹⁴ Keating, M., « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », in Le Galès, P., Lequesne, C., dir., *Les paradoxes des régions en Europe*, op. cit., p. 28. Ce qui l'amène à refuser ce statut d'espace politique aux régions françaises, qui ne sont selon lui que des relais de l'organisation politique et partisane nationale, ou des émanations non autonomes des logiques politiques et partisans locales.

¹¹⁵ Gaxie, D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 2003, p. 13 et suivantes.

¹¹⁶ C'est aussi ce que montre Jean-Louis Briquet à propos du vote dans un village corse. Briquet, J.-L., « La politique au village », in Lagroye, J., dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 31-45.

Ces réflexions sur l'institutionnalisation et la politisation de l'échelon régional dans le contexte de la construction européenne alimentent celles sur le palier supralocal. L'affirmation de l'agglomération comme espace politique est subordonnée à la reconnaissance par les élites politiques de ce palier comme un espace légitime d'exercice du travail et de la compétition politique. Cette politisation de l'agglomération mobilise des formes contradictoires que sont la revendication de l'apolitisme (2.1) et l'investissement politique pragmatique de cette institution (2.2)¹¹⁷.

2.1 *Vertus et versions de l'apolitisme municipal*

La notion d'apolitisme est principalement définie en creux. Philippe Braud la conçoit comme une : « attitude faite d'indifférence ou de rejets à l'égard des compétitions partisans »¹¹⁸, souvent opposée à la modernité politique, à la rationalité politique ainsi qu'à l'idéal civique¹¹⁹. Mineur sur la scène urbaine française, l'apolitisme qualifie la plupart des municipalités québécoises.

L'apolitisme est particulièrement associé au milieu rural ainsi qu'à la notabilisation des élections locales. En France, l'étiquetage partisan des candidats municipaux au cours des années soixante-dix a signé l'affirmation d'un champ politique périphérique. En adoptant les mêmes règles de compétition que le champ central, le monde municipal urbain est entré dans une certaine modernité politique. S'il y a mimétisme sur les règles, les intérêts politiques qui s'y développent sont spécifiques. Ainsi, la porosité n'est pas totale. Malgré la présence des partis politiques sur les scènes municipales, les grandes villes entretiennent des rapports ambigus avec leur organisation partisane mère. L'élaboration des agendas et des programmes électoraux, l'offre de produits politiques ne se résument pas à un décalque de la politique nationale, comme l'ont déjà montré Daniel Gaxie et Patrick Lehingue¹²⁰. La structuration d'un champ politique périphérique est par ailleurs questionnée par la montée en puissance de l'échelon supralocal. Le système de délégation municipale, le refus officiel d'adopter la règle partisane comme ligne structurante de l'assemblée communautaire et enfin la non publicisation des débats, pose la question de l'apolitisme affiché dans les agglomérations françaises.

¹¹⁷ On se place ici dans la lignée des questionnements sur la métropolisation, tels que présentés par Bernard Jouve à propos des métropoles européennes et des politiques de déplacement urbains. Ce dernier propose de questionner la nature et les modalités de dépendance des élus des communes centres par rapport à leurs homologues de la périphérie, la réduction des débats idéologiques ainsi que l'inertie du contenu de l'action publique. Ces questionnements s'inscrivent pleinement dans la compréhension du métier d' élu local et de ses transformations. Jouve, B., *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier, 2003, 124 p.

¹¹⁸ Braud, P., *Sociologie politique*, op.cit, p. 545.

¹¹⁹ Briquet, J.-L., « La politique au village », *art.cit*, pp. 31-45.

¹²⁰ Gaxie, D., Lehingue, P., *Enjeux municipaux*, Paris, PUF, 1984, 287 p.

L'apolitisme recouvre davantage les pratiques municipales canadiennes et québécoises. L'idéal municipal est associé à une vision traditionnelle de délivrance de biens et services à des propriétaires dont le corollaire est l'interconnaissance entre les élus et les citoyens ainsi que le déni de l'idéologisation des affaires locales. Pourtant, la transition institutionnelle saguenéenne a mis en évidence l'arrimage du champ politique périphérique au champ central¹²¹. Selon Louise Quesnel et Serge Belley, la montée en puissance des villes après la Seconde Guerre mondiale s'est accompagnée de grandes transformations sociales, économiques et urbaines se traduisant par une montée en puissance des partis politiques municipaux. Ces derniers réorganisent le champ politique municipal, sans pour autant le raccrocher au champ central¹²². En considérant la réforme Harel comme une entreprise de renforcement des principales agglomérations québécoises, on peut questionner l'évolution des règles politiques à l'œuvre dans les nouvelles villes québécoises. Le changement institutionnel agit-il, telle la modernisation de la société française des années soixante, comme une force rampante, changeant le contenu même de l'apolitisme ?¹²³

L'émergence de l'agglomération engage de nouveau le discours sur l'apolitisme. En France, elle le remet sur la scène urbaine, au Québec elle en questionne le sens. La juxtaposition de différentes rhétoriques municipales, plus ou moins partisans, met en relief la nature politiquement hybride des agglomérations. Bien qu'elles soient issues du monde municipal, elles n'en partagent pas tous les traits et offrent plutôt l'occasion de questionner la nature de la scène politique locale.

En France, l'apolitisme intercommunal est un discours dominant. Il convoque explicitement l'efficacité de la gestion intercommunale. Comme le montre David Guéranger pour Chambéry, l'intercommunalité est associée au registre technique, s'opposant lui-même à la sphère

¹²¹ Louise Quesnel et Serge Belley ont remarqué ce type de relations à propos de la ville de Québec.

La campagne électorale (municipale) de 1989 aurait pu se dérouler en même temps que la campagne provinciale. Il en fut autrement par la suite d'une décision expresse du Premier ministre provincial de ne pas faire coïncider les deux événements. Cette attitude bienveillante tranche avec les comportements antérieurs des autorités provinciales. Ces dernières n'avaient pas l'habitude de prendre en considération les incidences municipales d'un chevauchement de campagnes électorales. Quesnel, L., Belley, S., *Partis politiques municipaux*, op. cit., p. 137.

La ville de Québec constitue un champ politique de type périphérique (par rapport au central). En effet, même si on y retrouve les règles et les outils (partis politiques) du centre, les enjeux et les acteurs qui y sont proprement locaux lui confèrent son caractère autonome.

¹²² Quesnel, L., Belley, S., *Partis politiques municipaux*, op. cit., p. 19.

¹²³ Un peu comme en France, où l'apolitisme passe d'une connotation conservatrice à celle de l'efficacité. Souchon, M.-F., *Le maire élu local dans une société en changement*, op. cit.

politique¹²⁴. Implicitement, l'apolitisme protège la référence municipale et laisse immature et inachevé l'échelon intercommunal. Non politisé, l'agglomération est cantonnée dans le registre du « pratique » et du pragmatique. La relation est pourtant ambiguë. Comme on l'a montré, les clivages politiques sont connus et reconnus à Rennes Métropole. Ils sont d'ailleurs mobilisés lors de la campagne électorale de 2001. La communauté d'agglomération sert d'échiquier politique partisan pour les candidats. Plus généralement, le calcul des majorités, des soutiens sur les projets se fait se l'appartenance partisane des délégués communautaires. Si cette règle n'est pas exclusive, elle est néanmoins entérinée par la pratique¹²⁵.

*On est une majorité plurielle au sein de l'agglomération, il y a des verts, des gens du PC, des gens du PS. C'est le bloc majoritaire. Mais on ne fonctionne pas comme ça. Les grandes décisions ont toujours été prises après un consensus, que le président est allé chercher, négocier. Et un consensus, qui est généralement au delà des clivages politiques. Sur la taxe professionnelle communautaire, on avait des gens de gauche qui étaient défavorables, des gens de droite aussi. Ça ne s'est pas fait que sur ce clivage... alors, sur des arguments différents selon les uns et les autres. On dit l'argent n'a pas de couleur (rires). Donc on a eu des votes négatifs, ou des absentions. À gauche ils se sont abstenus et à droite ils ont voté contre carrément. Mais on a eu beaucoup de gens de droite qui ont voté pour. C'est tellement intéressant pour certains, qu'ils n'allaient pas se priver par rapport aux électeurs, ça n'aurait pas été bon. Donc, il y a effectivement, on sait où on est situé. Jusqu'à présent, on avait une minorité, lors du dernier mandat, on avait une minorité qui s'exprimait... mais qui ... enfin, il n'y avait pas d'accroche à partager. Il y avait – y avait car je pense que maintenant ça va être différent, parce que le temps passe et les gens changent progressivement, et les enjeux sont différents, enfin, je vois ça comme ça moi. On discute toujours pour les fois d'après. Donc, là, les débats risquent d'être plus tendus cette fois-ci. Ceci étant, la tradition, le mode de fonctionnement fait que... les sujets qu'on aborde, sont des sujets relativement consensuels finalement.*¹²⁶

Ce témoignage montre qu'il existe une tension entre l'univers de références classique de l' élu (majorité, minorité, gauche-droite) et le discours sur l'intercommunalité (intérêt général-consensus). Les deux se mêlent dans la parole des élus, illustrant de ce fait un mélange des genres qu'ils n'arrivent pas eux-mêmes à clarifier complètement. Contrairement à ce qui semble se passer à Chambéry, la référence partisane n'est pas tue mais délayée. Ainsi, le président cherche à diluer la référence politique :

Le gouvernement municipal et le travail intercommunal sont très différents. Au sein de la municipalité c'est la majorité qui joue. À Rennes Métropole la majorité a un contenu différent que dans un conseil municipal. Dans un EPCI, il y a une majorité d'idées ; une

¹²⁴ Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, op. cit., chapitre 5.

¹²⁵ De manière similaire, à La Rochelle, l'analyse de l'intercommunalité se fait sur le critère partisan. Ainsi, la faible représentation de la ville centre est largement compensée par une solidarité partisane de centre-gauche réunissant 76% des sièges du conseil. Teillet, P., « L'héritage de l'agglomération de la Rochelle », art. cit., pp. 81-101.

¹²⁶ Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint à Thorigné-Fouillard, vice-président chargé de l'habitat, le 28 juin 2001.

*majorité de sensibilité ; une majorité territoriale. Or elles ne sont pas forcément correspondantes.*¹²⁷

Pourtant, Rémy Le Saout a montré que l'appartenance à l'un des grands partis politiques nationaux constituait une ressource plus significative pour accéder au pouvoir intercommunal qu'au pouvoir municipal¹²⁸. Alors que l'étiquetage partisan ne concerne que 30% des maires, il atteint près de 90% pour les présidents d'établissements intercommunaux.

Tableau 19 : Les profils politiques des élus locaux

Appartenances politiques	Présidents EPCI	Maires	Conseillers généraux	Conseillers régionaux
Extrême gauche	0.0	0.1	0.5	1.6
PCF	1.8	2.7	7.1	8.9
PS	25.5	11.9	29.9	24.8
Radicaux de gauche	3.0	0.8	1.8	1.7
Verts/écologistes	0.3	0.2	0.2	4.4
RPR	17.7	8.8	17.3	17.6
UDF	25.8	7.1	18.7	16.7
DVD	8.1	48.0	17.0	5.1
FN/Extrême droite	0.0	0.1	0.1	16.5
Sans étiquette	13.7	0.8	0.7	1.5
Total	100	100	100	100

Sources : Pour les présidents, Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *art. cit.* p. 456.
Pour les autres catégories d'élus, ministère de l'Intérieur-DGCL, 1999.

Ces présidents sont essentiellement maires des communes centres de leur agglomération. Un relevé effectué en 2002 par l'Association des Maires de France confirme que plus de 63% des présidents de communautés urbaine et d'agglomération sont aussi maires de la ville centre, contre 22% d'une commune périphérique¹²⁹.

L'intercommunalité se construit également comme une ressource mobilisable dans la compétition politique. La participation aux instances intercommunales fait partie intégrante du bilan des maires sortants.

Prenons le par le bout électoral : ce n'était pas, ni en 1989 ni en 1995, un grand argument de présentation à la population. Hormis le fait qu'encore une fois, la population était sensible au fait que c'était bien d'avoir comme maire le vice-président

¹²⁷ Entretien avec Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, le 6 mai 2003.

¹²⁸ A partir d'une étude statistique, Rémy Le Saout propose une analyse de la structure du capital politique possédé par les présidents d'établissement intercommunal. Il identifie trois variables primordiales. La première est en lien avec le mandat municipal et les caractéristiques de la municipalité (poids démographique, potentiel fiscal, potentiel et dynamique de développement économique, expertise administrative). La seconde est relative au parcours politique des élus et leur accumulation de ressources politiques. En particulier, la longévité électorale constitue une variable discriminante. Enfin, les dispositions individuelles (profils socioprofessionnels et culturels) interviennent des conditions d'accès aux postes de président des communautés urbaines et d'agglomération. Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *art. cit.* pp. 439-461.

¹²⁹ Association des Maires de France, *Le profil type du nouveau président de communautés d'agglomération et urbaines*. 2002, www.amf.asso.fr

*chargé aux finances. Ça voulait dire qu'on comptait : on est dans Rennes Métropole. Encore une fois, eux savent qu'ils sont dans une agglomération. Mais c'est l'institution, sur le plan institutionnel, ce n'est pas visible, ça ne se voyait pas comme ça.*¹³⁰

Selon ce témoignage, l'intercommunalité procure une légitimité de gestionnaire aux élus, qui vient compléter une légitimité avant tout démocratique, élective conférée au niveau municipal¹³¹. En cela, elle rejoint les effets du cumul des mandats, sans en connaître les restrictions légales. Exclues des limites fixées par la loi de 1985, ces mandats s'avèrent pourtant être, comme ceux des autres paliers territorial ou national, une manière d'accéder à une « délocalisation du pouvoir notabiliaire et à un élargissement des espaces politiques »¹³².

Au Québec, l'apolitisme municipal est reconduit dans les nouvelles villes. Il y sert de fondement au compromis nécessaire à faire accepter et à entériner les fusions municipales et la disparition de nombreuses municipalités. En érigeant le pragmatisme au rang de principe directeur du monde municipal, l'apolitisme permet aux élus de s'affirmer dans leur rôle civique et gestionnaire. La disparition de leurs anciennes municipalités est d'autant mieux acceptée qu'elle n'est pas transcrite en termes idéologiques. L'apolitisme est celui du consensus et de la conciliation. D'ailleurs, les seules interférences entre les champs politiques central et périphérique sont le fait des élus locaux qui contestent ouvertement la fusion. Réjean Simard proche du Parti québécois, maire de La Baie, est seul à mobiliser le registre partisan dans sa démarche contestataire. Ainsi, la politisation est pensée comme le synonyme de la confrontation. Au Saguenay, pratiquement tous les intervenants se défendent de toute politisation. Par exemple, Guy Harvey parlant au nom d'une vingtaine d'acteurs économiques de la région spécifie : « Un groupe apolitique, qui se rencontre depuis longtemps pour discuter de l'avenir de la région »¹³³. Ou encore : le président du Rassemblement de citoyens « Au nom du bon sens : Chicoutimi » déclare :

*« Le Rassemblement, insiste Ghislain Bouchard, n'a pas un rôle politique ». Il ne se prononce pas pour ou contre les fusions. Il ne veut surtout pas susciter des réactions négatives ni embêter les gens... encore moins accentuer les rivalités entre les villes et ériger une muraille.*¹³⁴

¹³⁰ Entretien avec Guy Jouhier, maire de Acigné, vice-président chargé des finances et de l'administration générales, le 10 décembre 2001.

¹³¹ Cette idée a déjà été mentionnée par Rémy Le Saout sans pourtant être développée. Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *art. cit.*, p. 450.

¹³² Mabileau, A., *Le système local en France, op. cit.*, p. 90.

¹³³ Bouchard, D., « Des gens d'affaires appuient la fusion. Les divisions des élus font mal au Saguenay », *Le Quotidien*, 3 mars 2001.

¹³⁴ Ce mouvement est constitué afin de défendre le nom de « Chicoutimi » pour la nouvelle ville. Cette question est abordée au chapitre suivant. Delisle, C., « Un nom s'impose pour la ville fusionnée », *Le Quotidien*, 24 mai 2001, p. 4.

Finalement, seul le choix de la fusion est ouvertement qualifié de « politique ». Il répond aux deux critères qui s'imposent pour définir la politique dans le langage saguenéen. Premièrement, la politique réfère au conflit. Deuxièmement, elle émane des paliers gouvernementaux supérieurs. Cette double restriction est particulièrement visible au fil de la presse régionale tout au long de l'année 2001. La transition institutionnelle amende la notion d'apolitisme, qui caractérise alors moins l'aspect gestionnaire du monde municipal québécois que son ancrage dans le compromis. Ce glissement est confirmé par la fin du processus de transition, lorsque les enjeux techniques de l'organigramme sont traduits en terme politique.

L'agglomération est construite sur une tension constante entre un apolitisme affiché et des signes concrets de sa politisation. Cette dynamique interpelle les effets institutionnels de ce système de valeurs.

2.2 *L'incarnation institutionnelle du rapport au politique*

L'institutionnalisation de l'agglomération questionne le rapport au politique des dirigeants locaux. Au-delà du discours de l'apolitisme, les carrières politiques locales se structurent à partir d'un ensemble de ressources territoriales et nationales. A ce titre, il importe de questionner la place des agglomérations dans le déroulement des carrières politiques.

Pierre Sadran identifie deux modèles idéal-typiques de cursus politique. En comparant plusieurs systèmes politiques à partir des règles formelles et informelles, il distingue deux rôles différents exercés par le municipal. Là où les scènes politiques sont spécialisées, la mairie correspond à l'aboutissement d'un parcours. Au contraire, dans les pays où les différentes scènes politiques sont articulées, la mairie se transforme en « point de passage quasiment incontournable »¹³⁵.

S'il est aisé de reconnaître la France dans le deuxième modèle, on peut questionner l'appartenance du Québec au premier. D'une part, l'étanchéité des scènes municipale, provinciale et fédérale n'est pas si grande. Les formes horizontale et temporelle du cumul des mandats permettent d'insérer les responsabilités mayorales dans des trajectoires politiques plus larges¹³⁶.

¹³⁵ Sadran, P., « Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs*, n°95, 2000, pp.97-101.

¹³⁶ A partir du cas saguenéen, il est nécessaire de différencier les profils urbains et ruraux des maires. Les maires ruraux s'investissent dans les instances mercéennes et parfois dans les Conseils Régionaux de Développement. Ces scènes institutionnelles supralocales permettent d'étayer l'action et la légitimité de ces élus. Le parcours de Noël Tremblay est en ce sens exemplaire : maire de la petite municipalité de Canton-Tremblay, il est aussi Préfet de la MRC du Fjord-du-Saguenay et porte les couleurs du Bloc Québécois aux élections fédérales de l'automne 2002. Le maire de Shipshaw, Réjean Bergeron, développe également ce type de trajectoire : président du Centre Local de Développement du Fjord-du-Saguenay, il devient président du Conseil Régional de Concertation et de

D'autre part, la refonte de la carte municipale et la création de municipalités de plus de cent mille habitants ne vient-elle pas modifier le modèle québécois ? La montée en puissance des villes conduira-t-elle à l'articulation des scènes politico-territoriale jusqu'alors largement spécialisées ?

Malgré les différences qui séparent les exemples français et québécois, les enjeux et stratégies des maires se retrouvent dans une certaine similitude. L'institutionnalisation de l'agglomération est avant tout portée par les maires des villes centres. Les conseillers municipaux sont globalement absents des instances supralocales, où les maires s'affirment comme représentant unique de leur municipalité¹³⁷. A Rennes, on peut ainsi noter l'existence d'un « conseil des maires », qui joue le rôle d'une instance restreinte, entre le bureau et l'assemblée communautaire dans son ensemble. Rémy Dormois souligne avec justesse le rôle symbolique de cette instance décisionnelle, en marge de l'assemblée délibérative, réservée aux maires. Son accès limité en fait une ressource politique spécialement valorisée par les élus ruraux¹³⁸. Au Saguenay, les projets alternatifs à la fusion municipale sont exclusivement organisés par les maires¹³⁹. De même, durant la transition, on retrouve un « conseil des maires » qui sert d'interlocuteur politique au comité de transition. La scène politique d'agglomération se construit donc par le travail des maires qui y trouvent un complément de légitimité réutilisable sur leur circonscription d'origine : la municipalité. Et si l'ouverture se fait, au profit des conseillers municipaux invités à « s'intéresser à la chose intermunicipale », ces derniers n'y occupent qu'une place marginale.

Au sein des pratiques, plusieurs éléments viennent corroborer cette structuration du pouvoir d'agglomération autour des grands maires. Dans la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, la distribution des vice-présidences ainsi que des principaux postes dans les

Développement, pour finalement devenir attaché politique du député péquiste du Lac-Saint-Jean-Est. La logique qui guide les maires urbains du Saguenay est autre. Leur carrière ne passe pas par un investissement dans les institutions supralocales, mais par leur affirmation à l'échelle provinciale.

¹³⁷ Ceci est confirmé à partir d'un relevé systématique dans la revue de presse effectuée au Saguenay, sur la période test du 1^{er} janvier au 28 février 2001. Durant cette période, les conseillers municipaux mentionnés le sont surtout pour des querelles internes aux conseils municipaux. Aucun conseiller n'exprime une position propre vis-à-vis des projets de réorganisation municipale. Par exemple, à Jonquière, le débat interne sur le financement d'une publicité pour le projet de Jonquière fait l'objet d'un débat entre les conseillers (13 et 15 février 2002). A Chicoutimi, les conseillers interpellent le directeur général (6 février 2001). Le maire de Chicoutimi applaudit la position du conseiller municipal de La Baie, Jean-Jacques Tremblay qui se déclare favorable à la fusion (23 janvier 2001). Mais là encore, l'opinion du conseiller est relayée et en quelque sorte prise en charge par le maire. Le conseiller municipal Jude Houde de l'Anse-Saint-Jean réclame une audition auprès du mandataire, le juge Bergeron, mais sans déclarer son opinion (01 février 2001). La seule prise de position explicite, à la fois collective et personnalisée, se fait à Jonquière lorsque neuf conseillers sur dix expriment clairement leur opposition ou leur adhésion au projet de fusion tel qu'annoncé par le rapport Bergeron (27 février 2001). Ce sont donc principalement les maires qui sont interpellés par la presse.

¹³⁸ Dormois, R., « Intercommunalité et planification urbaine », *art. cit.*, pp. 145-158.

¹³⁹ A propos du G7, le maire de Jonquière évoque : « on a tenu quatre ou cinq rencontres, nous les sept maires », entretien avec Daniel Giguère, maire de Jonquière, le 14 août 2001.

commissions illustre le partage et le contrôle des ressources intercommunales (2.2.1). Au Saguenay, l'enjeu du découpage inframunicipal montre l'enjeu de la continuité entre les anciennes et la nouvelle municipalité ainsi que la stratégie électoraliste qui se met en place (2.2.2).

2.2.1 Logique politico-territoriale dans la distribution des vice-présidences de Rennes Métropole

En France, l'institutionnalisation de l'agglomération passe par sa mise en politique, mais aussi par son autonomisation par rapport à la scène municipale. Le palier intercommunal offre une configuration particulière pour appliquer la notion de leadership politique. Plusieurs auteurs français se sont attachés à associer la coopération intercommunale au leadership collectif. Alors qu'au palier municipal le maire contrôle son conseil, les présidents d'agglomération ne maîtrisent pas les modalités de sélection des délégués communautaires. Cette situation conduit Olivier Borraz à penser le leadership du président comme intrinsèquement pluriel. Chaque président intercommunal est appelé à construire son autorité à partir de relais, telles que les vice-présidences¹⁴⁰. De la même manière, Emmanuel Négrier et Fabrice Thuriot notent qu'à Montbéliard une logique territoriale transcende la cohérence apparente des groupes politiques¹⁴¹. C'est dans cette optique qu'on propose ici de revenir sur la structuration collective et politique de Rennes Métropole. Après avoir identifié les règles de distribution des responsabilités, on reviendra sur les signes d'une politisation de la scène intercommunale.

La construction intercommunale rennaise est, depuis sa création en 1970, marquée par la recherche de compromis entre les différentes forces municipales en présence. La forme polarisée de l'agglomération et la domination démographique et financière de la ville centre ont conduit les responsables politiques à assumer les déséquilibres inhérents à la forme urbaine. La coopération intercommunale, sur le modèle de la mutualisation des risques, des coûts et des bénéfices, intègre dans sa forme institutionnelle des mécanismes de compensation. En termes politiques, cela se traduit par une sous-représentation de la ville centre au sein du conseil districte, qui est au fondement de l'alliance avec les communes périphériques. Cette solution ne concerne néanmoins que la composition de l'assemblée, dont on a vu le rôle marginal dans le fonctionnement de

¹⁴⁰ Borraz, O., « Le leadership institutionnel », in Smith, A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, op. cit., pp. 125-143.

¹⁴¹ L'assemblée intercommunale de la communauté d'agglomération du pays de Montbéliard rassemble trente-cinq délégués de droite et vingt-quatre de gauche. Ces deux groupes ne sont pourtant pas monolithiques et se laissent dépasser par des logiques communales d'autant plus dynamiques que se rapprochent les élections municipales. Négrier, E., Thuriot, F., « Les cultures urbaines du pays de Montbéliard », art. cit., pp. 119-140.

l'intercommunalité rennaise. La composition de l'exécutif du district fait aussi partie des dispositifs d'équilibrage entre les différentes forces municipales en présence.

Le groupe d'élus socialistes qui a appelé Edmond Hervé à prendre en main le district en 1989 est à l'origine d'un nouveau pacte politique visant à relancer la dynamique intercommunale. La distribution des vice-présidences fait partie des modalités de cette alliance. Ces postes constituent des rétributions aux proches d'Edmond Hervé qui l'ont porté à la présidence du district. Ce sont surtout les signes tangibles de l'équilibre politique et territorial de l'instance intercommunale. L'enquête a permis de mettre à jour un certain nombre de règles informelles qui guident la distribution des vice-présidences.

L'équilibre territorial est assuré par l'absence générale des adjoints de la ville de Rennes, exception faite de Pierrick Massiot, premier adjoint d'Edmond Hervé, et présentement présenté comme le dauphin. Cette situation est souvent évoquée par les fonctionnaires de la ville comme le signe d'une intercommunalité maîtrisée par les logiques politiques périurbaines.

*Rennes n'a pas pris la place qu'elle aurait du prendre dans la construction communautaire. Du coup, le district a été construit par les élus de la périphérie. Pour les maires suburbains, détenir une vice-présidence, c'est très valorisant. Les adjoints de Rennes avaient mieux à faire, ou pensaient qu'ils avaient mieux à faire. Et du coup, aujourd'hui on a du mal à récupérer la main sur l'agglomération.*¹⁴²

Les vice-présidences sont tenues par des maires des communes périphériques, spécialement celles identifiées comme pôles d'appuis. Guy Jouhier, vice-président responsable des finances et de l'administration générale explique la logique territoriale de ses nominations en 1989 :

*Je me suis rendu compte que ceux qui avaient l'habitude de la maison, c'est-à-dire Tourtelier et Delaveau et quelques autres avaient intrigué pour que ce soit ainsi, parce qu'ils ne voulaient pas que ce soit un rennais. Après, en 95, j'aurais bien changé, mais si je changeais, c'était Marcel Rogemont qui était un rennais. Et là je commençais à être rodé, et j'avais vu les autres collectivités. J'avais vu Le Mans, où l'arbitrage entre la ville et la communauté urbaine, c'est dans la tête des adjoints que ça se fait. Ils incorporent ça dans les sous de la ville. Ça n'est pas un arbitrage politique, donc je trouvais que c'était mauvais. Et pratiquement partout ailleurs, c'est un vice-président et un adjoint. A Angers, à Nantes c'est pareil. Donc je suis reparti. Et en 2001, j'ai dit : j'arrête, je voulais le développement économique. Je m'étais inscrit dans cette logique là, quand j'ai compris finalement que c'était un match très simple : Massiot et moi. Donc soit Massiot n'avait pas le développement à l'agglomération mais il avait les finances. Soit c'était l'inverse. Et donc là, c'est par sacrifice !*¹⁴³

¹⁴² Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁴³ Entretien avec Guy Jouhier, maire d'Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001. Il évoque Pierrick Massiot, premier adjoint au maire de Rennes et vice-président délégué au développement économique.

Ce témoignage illustre bien la logique territoriale qui se déroule au sein du camp socialiste à la tête du district depuis 1989. Il permet également de voir qu'à chaque renouvellement, l'équilibre est reconstruit selon la configuration politique du moment. Les élections municipales sont, en ce sens, le moment de l'élaboration du compromis sur lequel l'institution intercommunale va fonctionner pour le nouveau mandat. Les règles informelles de distribution des responsabilités intercommunales sont présentes dans plusieurs communautés urbaines ou d'agglomération. Ainsi, David Guéranger montre qu'à Chambéry, il y a incompatibilité entre les mandats de maire de la ville centre et de président¹⁴⁴. Au contraire, à Montpellier, le maire George Frêche, au style autoritaire, exclu de quitter la présidence de l'instance intercommunale, district devenu communauté d'agglomération¹⁴⁵. Ces traditions locales participent des codifications territoriales de l'intercommunalité.

Le consensus qui caractérise le fonctionnement de l'intercommunalité rennaise se retrouve dans la recherche d'équilibre au sein des vice-présidences. Outre la représentativité territoriale, différents courants politiques sont accueillis au sein de l'exécutif communautaire. Selon une recommandation de l'ancien président du district, Michel Phipponneau, trois des douze vice-présidents étaient choisis par l'opposition¹⁴⁶. Ce dispositif participe au désamorçage des conflits partisans à l'échelon intercommunal. On retrouve, au sein des élus de droite, les mêmes types d'arrangements que dans la majorité pour distribuer les mandats disponibles. Joseph Roze, nouveau maire de Cesson-Sévigné, raconte comment, en 2001, il est devenu vice-président délégué à la commission transport et infrastructures :

Oui c'est un choix. Je mets un petit bémol quand même. C'est un choix dans la mesure où je fais partie de la minorité qui est à la communauté d'agglomération. Et donc nous nous sommes réunis au moment de notre répartition dans les différentes commissions, et puis on m'a posé la question à un moment. J'ai du répondre cela. Il faut savoir que la première commission, ce serait la commission « projet d'agglomération etc. », elle est tenue par monsieur Tourtelier. Bon, elle est occupée par monsieur Berthommier. Ensuite, je crois

¹⁴⁴ Néanmoins, depuis 2001, la présidence de l'intercommunalité est assurée par M. Repentin, adjoint au maire de Chambéry, alors que Louis Besson (maire de la ville centre) occupe un poste de vice-président. A Chambéry, les vice-présidents s'autonomisent au sein de l'institution. Ainsi, le bureau des vice-présidents exerce largement la régulation politique qui relevait initialement du bureau des maires. De plus, à partir des concepts d'intermédiation et d'imputation développés par Olivier Borraz pour décrire les relations des adjoints avec leur maire, David Guéranger précise une distinction entre le système municipal et intercommunal. Selon lui, les vice-présidents se montrent plus autonomes et indépendants par rapport à leur président que les adjoints ne le sont vis-à-vis de leur maire. De plus, ils s'attribuent personnellement leurs décisions et réalisations, alors que les adjoints ont plutôt tendance à en gratifier le maire. Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien*, op. cit., pp. 178-181. Borraz, O., *Gouverner une ville*, op. cit., p. 140.

¹⁴⁵ Baraize, F., Négrier, E., « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier ? », art. cit., pp. 99-130.

¹⁴⁶ Phipponneau, M., *Deux révolutions municipales*, op. cit. p. 22. Cette recommandation a été faite dès 1977 lorsque la gauche emporte plusieurs municipalités du district. Sur soixante dix délégués intercommunaux, trente-deux se déclaraient de gauche.

que s'est institué de manière plus ou moins artificielle ou plus ou moins naturelle, une sorte de hiérarchie dans le choix. Ce rang dans le choix, à l'intérieur même de la minorité. Bon... monsieur Berthommier par son ancienneté, peut-être, je n'en sais rien du tout, se retrouve un petit peu comme le, comment dire, l'interlocuteur le plus direct de monsieur Hervé. L'opposition de Cesson autrefois, vous savez, faisait qu'il n'y avait guère de contacts entre les deux municipalités. C'est un peu en train de changer. Mais, bon, j'ai donc choisi en second et j'ai donc pris la seconde commission. Il faut être bien conscient de toutes façons, que c'est une des commissions, sinon la plus importante, à mon avis elle est très très importante ; elle vient en tout cas au second plan parce les problèmes de transport dans une agglomération, et d'infrastructures, et bien c'est au cœur de tout. Ne serait-ce qu'au point de vue du budget.¹⁴⁷

Ce témoignage permet de prendre la mesure des arrangements réalisés au sein du groupe minoritaire de l'agglomération. Ce « quota » d'élus de droite a été contesté par les conseillers municipaux communistes et socialistes des municipalités de droite qui voyaient leur maire accéder au cercle restreint de l'exécutif intercommunal. Cette intégration permet de contrer des formes de politisation en insistant sur la légitimité mayorale des vice-présidents. Le fondement municipal est ainsi convoqué pour soutenir l'apolitisme affiché du district comme de la communauté d'agglomération.

La transformation du district en communauté d'agglomération est l'occasion de plusieurs changements dans le fonctionnement interne de l'institution. Outre l'ingénierie des services évoquée au chapitre précédent, le nombre de commissions est revu à la baisse. Les douze commissions préexistantes sont réduites au nombre de six suite aux élections municipales de 2001. Pour autant, la distribution du pouvoir exécutif suit les mêmes règles informelles que du temps du district. Ces arrangements internes participent à pérenniser les mêmes élus au sein des postes décisionnels de la communauté d'agglomération. Sur les sept vice-présidents du bureau restreint, il n'y a eu aucun nouveau membre suite aux élections municipales de 2001. C'est l'occasion, pour le nouvel élu socialiste Jean-Luc Chenut d'apprendre, à ses dépens, l'existence de ces règles informelles.

Je pense que la commune (Le Rheu) avait des arguments pour avoir une représentation au niveau des vice-présidences (...) D'une façon générale, c'était quand même la seule commune qui a vécu un changement politique significatif. En plus, il se trouve, c'est un paradoxe, que le maire avant moi était dans l'opposition mais il était vice-président, pour des raisons d'équilibre entre la majorité et l'opposition. Bon il y a des logiques que je découvre un peu. On apprend le métier comme ça.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Entretien avec Joseph Roze, maire de Cesson-Sévigné, le 21 novembre 2001. L'élection de Joseph Roze marque le renouveau des relations entre la municipalité de Cesson-Sévigné, la plus riche de l'agglomération, et la structure intercommunale.

¹⁴⁸ Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu, le 9 juillet 2001.

L'examen des vice-présidences de Rennes Métropole plaide pour une comparaison avec la communauté urbaine de Bordeaux. Sur le modèle bordelais, il existe ainsi un « pacte de Rennes », c'est-à-dire une formation serrée maîtrisant non seulement la ville centre mais aussi l'instance intercommunale. Ce pacte est fondé sur la quasi-hégémonie de la gauche dans l'agglomération rennaise, alors qu'à Bordeaux il passe initialement par une alliance politique¹⁴⁹ qui participe à la faiblesse de l'organisation intercommunale. Grâce au soutien des élus socialistes et une alliance avec le reste de la « gauche plurielle », Edmond Hervé peut fonder son action sur un consensus des principaux exécutifs municipaux de l'agglomération. Hervé Michel évoque un fait majoritaire qui domine le fonctionnement du district rennais et dont le corollaire est une certaine discipline de vote. Ce système compense largement la sous-représentation de la ville de Rennes au sein du conseil. Il permet d'assurer à Edmond Hervé un soutien quasi-inconditionnel. Ce fait majoritaire participe donc bien d'une politisation de la scène intercommunale¹⁵⁰. Le « pacte bordelais », repose sur deux éléments : la personnalité du maire de la ville centre, Jacques Chaban-Delmas, et le troc communautaire¹⁵¹. Le pacte rennais se fonde davantage sur ce fait majoritaire associé à une méthode consensualiste de travail. Dans les deux cas, la longévité du maire-président ancre un modèle intercommunal spécifique¹⁵².

Les élections municipales apparaissent au cœur de la dynamique politique intercommunale. Parallèlement au partage des ressources offertes par l'échelon, les candidats de gauche comme de droite ont élaboré en 2001 des programmes politiques d'agglomération¹⁵³. Cette démarche semble davantage relever de l'ordre symbolique que programmatique. Les documents reprennent essentiellement le bilan intercommunal. Au Parti socialiste, il s'agit d'une initiative du maire-président. Edmond Hervé a demandé à chaque vice-président de rédiger un certain nombre de

¹⁴⁹ En 1968, le premier conseil de la communauté urbaine de Bordeaux élit, sans surprise, Jacques Chaban Delmas président, mais réparti également les douze vice-présidences entre la ville centre et les communes périphériques. De plus, quatre de ces dernières sont accordées à des élus socialistes, c'est-à-dire de l'opposition. Arpaillange, C. et al., *La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement*, art. cit., pp. 67-97.

¹⁵⁰ Selon les témoignages recueillis par Hervé Michel. Les maires suivraient le président au-delà même de leurs propres convictions. Michel, H., *Intercommunalité et gouvernements locaux*, op. cit., p. 77.

¹⁵¹ Le « troc communautaire » est le corollaire d'une politique intercommunale « résiduelle ». Les communes marchandent des investissements sur leur territoire contre leur soutien à la politique de Jacques Chaban-Delmas. Les effets contre-productifs de ce système se matérialisent par un suréquipement du territoire en termes socioculturel ou en zone industrielle. Pour une présentation de la communauté urbaine de Bordeaux en 2001, voir Arpaillange, C., et al., « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement », art. cit., pp. 67-97.

¹⁵² A Montpellier, la longévité de George Frêche marque également la dynamique chaotique du district puis de la communauté d'agglomération. Baraize, F., Négrier, E., « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier ? », art. cit., pp. 99-130.

¹⁵³ Le parti « Les Verts » a par ailleurs choisi le pays comme assise territoriale, suivant ainsi la logique de Dominique Voynet.

propositions réunies dans le document « Rennes Métropole : un nouvel horizon »¹⁵⁴. Jean-Luc Chenut raconte :

*C'est la première fois qu'il y avait cette démarche d'un projet d'agglomération en tant que tel. C'est resté encore un peu confidentiel, en ce sens que l'élection s'est d'abord faite sur les territoires communaux. Mais enfin, c'est une nouveauté. (...) J'ai participé, en tant que candidat sur une liste de gauche au Rheu, aux réunions. Il y a eu quatre réunions de travail sur tous les thèmes, pour aboutir à ce projet. (...) Oui, c'est vrai, ce sont des têtes de chapitre, un peu généraux. Ceci dit, c'était quand même, je pense symbolique. C'est la première fois que ça se faisait. C'est vrai que dans l'opinion publique ça ne servait peut-être pas vraiment (...) L'opinion publique est quand même surtout dans une logique communale pour les élections municipales. (...). De plus, je veux dire que sur le plan local, la campagne électorale, j'ai vraiment dit, que je m'inscrivais dans la logique d'un projet qui avait une dimension communale et une dimension intercommunale. Et donc je souscrivais totalement aux grands axes, parce que j'avais participé modestement, mais j'étais inscrit dans les signataires de ce document là.*¹⁵⁵

Selon Edmond Hervé, le programme d'agglomération trouve sa place dans un ensemble de trois documents comprenant le programme municipal pour la ville de Rennes ainsi que des propositions pour chacun des quartiers rennais¹⁵⁶. Durant la campagne, le maire-président valorise une intégration des échelons territoriaux. Le triptyque quartier-ville-agglomération est présenté comme une déclinaison de l'échelon municipal. Edmond Hervé évoque également l'idée de déménager les séances du conseil municipal de la ville de Rennes dans la future salle du conseil communautaire. L'imbrication matérielle des institutions rejoint leur interdépendance fonctionnelle, le tout sous l'autorité d'un seul homme¹⁵⁷.

L'enchevêtrement des découpages institutionnels est contrôlé, mais aussi opacifié par la présence des mêmes élus aux différents échelons. Tout comme Olivier Nay inscrit les mandats régionaux dans une logique de verrouillage, les délégations exécutives intercommunales participent à cette confiscation des postes d'influence politique¹⁵⁸.

En outre, le maire-président appelle les candidats aux élections municipales à présenter leurs intentions communautaires¹⁵⁹. En ce sens, il fait de la communauté d'agglomération un thème légitime de la campagne électorale. Ce sont surtout les candidats sortants, en particulier les vice-présidents, qui répondent publiquement à cet appel. L'affichage de cette thématique dans la

¹⁵⁴ Ce document est disponible sur le site Internet de la fédération socialiste d'Ille-et-Vilaine, au même titre que les autres programmes de campagne.

¹⁵⁵ Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu, le 9 juillet 2001.

¹⁵⁶ Ouest-France, « Le pré-programme d'Edmond Hervé », *Ouest-France*, le 17 janvier 2001, p. 10.

¹⁵⁷ Ouest-France, « Vers un conseil municipal réformé », *Ouest-France*, le 16 janvier 2001, p. 10.

¹⁵⁸ Nay, O., *La région, une institution*, op. cit., p. 190.

¹⁵⁹ Ouest-France, « 2000 restera une grande date », *Ouest-France*, 20-21 janvier 2001, p. 17.

campagne s'avère particulièrement discriminante pour les outsiders et les oppositions municipales de par leur situation paradoxale à l'échelon intercommunal. En opposition avec l'équipe dirigeante de leur municipalité, elles sont parfois amenées à faire front avec elles à l'échelon intercommunal lorsque le réflexe municipal domine. L'argumentation apparaît difficile à élaborer, comme l'illustre cette déclaration de la tête de liste de l'opposition à Saint-Jacques-de-la-Lande :

*Nous sommes, bien sûr pour la communauté d'agglomération Rennes Métropole, mais sans perdre notre identité jacquolandine. Il faut être vigilant pour ne pas rentrer dans une logique de développement de l'agglomération au détriment de la commune, des dérives peuvent se produire en nous engageant lourdement.*¹⁶⁰

Le projet d'agglomération porté par les élus de droite, autour de Loïc Le Brun, nouveau prétendant à la mairie de Rennes, s'intitule « Construire ensemble Rennes Métropole ». Il contient trois axes de propositions : développer davantage l'ouverture sur l'extérieur de la métropole ; élaborer les choix d'aménagement du territoire interne, affiner l'aspect démocratique et encadrer le fonctionnement financier de l'agglomération. Ce document contient, comme celui du Parti socialiste, peu de propositions concrètes. Par contre, il est aussi tenu sur le contenu des dossiers en cours, contrairement au document socialiste. On retrouve ici les phénomènes connus de l'échelon municipal. La prime au sortant provient en partie de la connaissance des dossiers qui s'ajoute à un certain contrôle de l'agenda municipal.

Le partage des champs de compétences, mais aussi le passage des dossiers municipaux à l'agglomération couplé au cumul des fonctions des élus, crée un contexte où il devient difficile de distinguer les différents rôles et pouvoirs de chacun des intervenants. La campagne électorale est alors le théâtre de va-et-vient entre l'échelon municipal et l'agglomération. On retrouve dans le projet d'agglomération de la droite plusieurs éléments tirés mots pour mots du programme de Loïc Le Brun. Les thèmes du transport, de l'urbanisme, de l'économie et de la citoyenneté, sont traités de manière interchangeable sur ces scènes. Edmond Hervé n'échappe pas à ce brouillage du discours. Lorsqu'il évoque les Champs Libres, il peut le faire en tant que porteur municipal initial du projet, en tant que président de Rennes Métropole maître d'ouvrage, ou encore comme maire de la ville où est construit cet équipement culturel intercommunal.

Si ces programmes ont une importance symbolique, ils restent peu valorisés sur le terrain de la campagne électorale municipale du printemps 2001. La revue de presse réalisée entre les mois de décembre 2000 et mai 2001 ne laisse aucun doute sur la municipalisation très forte de la politique

¹⁶⁰ Déclaration de Sophie Simon, cité dans Ouest-France, « Sophie Simon à la tête de Demain Saint-Jacques », *Ouest-France*, 4 janvier 2001, pages Rennes District, p. 15.

locale. Les candidats sortants cherchent au plus à intégrer les deux dimensions territoriales de leur mandat afin de présenter une image cohérente et rassurante aux électeurs. Le maire de Rennes souligne la différence et la complémentarité des échelons municipaux et intercommunaux :

Au municipal on se présente avec un programme. Dans une EPCI il faut arrêter le programme, gouverner par l'intérêt communautaire. C'est à partir de ce principe qu'on peut faire des choses, s'ouvrir. Mais les deux s'inscrivent dans une même stratégie. Ce sont deux territoires différents, deux outils différents mais complémentaires et liées. Ils sont à la fois partie d'une même stratégie et bénéficiaires de cette même stratégie.¹⁶¹

Il en est de même pour le nouveau candidat socialiste de Le Rheu :

Le programme (municipal) avait des dimensions strictement communales, et d'autres intercommunales, et sur la politique de l'habitat, sur telle ou telle chose, il fallait se référer aussi au projet d'agglomération. Et je ne l'annonçais pas comme une contrainte, comme certains le faisait notamment mon adversaire dans les dernières semaines en disant : la commune va perdre sa liberté, son identité. Non, moi je dis que ce n'est pas du tout subit. On y adhère. Mais par contre la meilleure façon de bien y aller c'est d'être acteur dans cette affaire. Et non pas de dire « on va perdre notre... ». Non, si on est actif dans ce domaine là, il n'y a pas de raison qu'on perde quoique ce soit. Il y a de toutes façons des tendances lourdes qui sont incontournables. Donc, soit on les accompagne et on les anticipe, soit on les subit. Donc j'ai tenu un discours plutôt offensif par rapport à ça.¹⁶²

La communauté d'agglomération fait son entrée, timide mais réelle dans la campagne municipale de 2001¹⁶³. Non seulement elle est proposée comme thème de campagne par son équipe dirigeante, mais les oppositions municipales s'en saisissent. Ainsi, à Acigné, l'implication du maire porte à la contestation :

Parce qu'ici, on s'est aperçu aux dernières municipales, qu'un des thèmes des oppositions quelles qu'elles soient, c'était le discours un peu démagogique : « restons entre nous », mais surtout « ce n'est pas chez vous que ça se décide ». Et ce discours là, il peut très bien être entendu. Ça n'a pas marché, j'ai été élu avec 75% des voix !¹⁶⁴

Malgré tout, les programmes électoraux d'agglomération sont aussi le signe avant-coureur de la formation de groupes politiques au sein de l'assemblée communautaire, tant dans la majorité que dans l'opposition. Maurice Lelièvre, vice-président délégué à l'habitat, met en lien ces deux éléments :

(Le programme socialiste de Rennes Métropole) ça sort des élus de Rennes Métropole. Et sous l'autorité du président, chaque commission a fait un certain nombre de propositions,

¹⁶¹ Entretien avec Edmond Hervé, maire de Rennes et Président de Rennes Métropole, le 6 mai 2003.

¹⁶² Entretien avec Jean-Luc Chenut, maire de Le Rheu, le 9 juillet 2001.

¹⁶³ Comme on l'a décrit dans le chapitre 2, la presse régionale fait de la communauté d'agglomération un des thèmes de ses interviews avec les candidats aux municipales.

¹⁶⁴ Entretien avec Guy Jouhier, maire d'Acigné, vice-président délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

*qui ont été reprises dans un document. Et depuis, on a créé un groupe socialiste d'agglomération, qu'on essaiera d'animer, pour justement faire qu'on puisse faire passer ce message là.*¹⁶⁵

Loïc Le Brun évoque, en 2001, un groupe de l'opposition essentiellement informel. L'opposition rennaise se sert de la scène intercommunale pour contester le travail d'Edmond Hervé.

*C'est plus soft, c'est un peu moins politique (qu'au conseil municipal). Il y a pratiquement tous les maires de l'agglomération qui sont là. Sauf qu'aujourd'hui avec la nouvelle équipe d'opposition, on a la réelle volonté de dire que on n'a pas le même projet politique que Edmond Hervé (...) C'est vraiment le travail de Bruno (Chavanat), moi, Philippe Rouault le maire de Pacé, Jean-Yves Guyot l'adjoint au maire de St Grégoire, Loïc Kerdraon de Pacé également, et puis Joseph Roze à Cesson. Même si sur quelques points on dit il y a une liberté, sur l'essentiel, on est d'accord. Et on travaille ensemble.*¹⁶⁶

Ces premiers rapprochements se concrétisent par la constitution d'un groupe politique au début de l'année 2003.

Rémy Le Saout conclut de son étude que les EPCI peinent à se constituer comme des espaces politiques autonomes, au sens où se jouent dans leurs institutions des jeux dont les ressources sont essentiellement communales¹⁶⁷. Le pouvoir intercommunal ne fait pas l'objet d'une lutte ouverte à d'autres joueurs que ceux qui maîtrisent déjà les instances municipales. Ainsi, le pouvoir est moins redistribué que concentré dans les mains des leaders locaux. Tout en confirmant ces constats, l'exemple rennais pose néanmoins d'autres questions.

Le développement de pratiques politiques traditionnelles (programmes, groupes) questionne non pas l'ancrage municipal de l'agglomération, mais la capacité à développer une scène dissociée de la compétition politique. La production d'outils politiques à l'échelon intercommunal ne renverse pas les logiques municipales qui dominent le fonctionnement de l'assemblée communautaire. Ces signes partisans ne s'imposent pas dans un fonctionnement intercommunal officiellement fondé sur un registre apolitique et consensualiste. Moins qu'une politisation de la scène intercommunale, on assiste plutôt à une transition politique de cette dernière. Elle met en tension

¹⁶⁵ Entretien avec Maurice Lelièvre, premier adjoint de Thorigné Fouillard et vice-président délégué à l'habitat, le 28 juin 2001.

¹⁶⁶ Entretien avec Loïc Le Brun, conseiller municipal chef de l'opposition, ville de Rennes, le 6 juillet 2001. Conseiller municipal de l'opposition à Rennes, Bruno Chavanat est également délégué communautaire et secrétaire départemental de l'UMP. Le maire de Pacé, Philippe Rouault élu député (Union pour un mouvement populaire) en 2002, quitte ses fonctions. C'est alors Loïc Kerdraon qui lui succède. Jean-Yves Guyot est troisième adjoint de Saint-Grégoire, chargé des relations avec Rennes Métropole, des affaires économiques et de la communication. Tout comme Joseph Roze, maire de Cesson-Sévigné, ils sont vice-présidents respectivement délégués auprès des commissions « animation, culture et sport », « habitat et politique de la ville » et « déplacements, transports collectifs, voiries, infrastructures ».

¹⁶⁷ Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *art. cit.*, pp. 437-461.

l'univers de références partisans des élus et le discours apartisan sur l'intercommunalité. 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, mais aussi celle du rapatriement des instances intercommunales dans le champ politique institutionnalisé traditionnel.

2.2.2 Contraction et hiérarchisation de la scène politique saguenéenne

Au Saguenay, la mise en politique de la nouvelle ville débute dès la parution officielle du décret fondateur. Les maires de Chicoutimi et de Jonquière se mettent en « pré-campagne » au printemps 2001. Le comité de transition a pour mandat de fournir le cadre de cette politisation. Pour cela, il fixe la carte électorale. Plus généralement, l'organisation de la future ville est porteuse d'une transformation de la scène politique municipale en instituant une nouvelle hiérarchisation des mandats municipaux.

La carte électorale entérine la perpétuation des anciennes municipalités dans la nouvelle ville. La fixation des nouveaux districts électoraux a des conséquences différentes en milieu urbain et en milieu rural. Alors que l'exercice de conciliation avait permis aux municipalités rurales de s'assurer de leur reconnaissance en tant que district, l'élaboration du reste de la nouvelle carte électorale municipale n'a lieu qu'en août 2001, soit trois mois avant le scrutin.

Les maires des municipalités rurales ont revendiqué la reconnaissance de leur spécificité par le maintien d'un district particulier¹⁶⁸. Le maire de Lac Kénogami a défendu la pérennité de sa municipalité au sein des scénarii alternatifs portés par le maire de Jonquière à l'automne 2000, puis auprès du comité de conciliation ainsi que devant le Premier Ministre et la Ministre des Affaires des municipales. Deux types d'argumentaires sont développés par Germain Girard :

*On a fait ressortir le fait qu'on aurait la balance du pouvoir face à La Baie (rires), parce qu'ils sont trois. Avec Shipshaw, Canton Tremblay et nous, on était trois aussi. Donc à ce moment là, on contrebalançait plus ou moins l'action que pourrait apporter La Baie sur le nouveau conseil, à cause de leur réaction. Il y avait toute une logique là-dedans. Je pense que la ministre a fort bien compris qu'il serait difficile pour des gens qui ne vivent pas dans le milieu, de représenter un territoire comme Lac Kénogami, Shipshaw ou Canton Tremblay, à cause des particularités qu'on a.*¹⁶⁹

¹⁶⁸ Voir chapitre 2.

¹⁶⁹ Entretien avec Germain Girard, maire du Lac Kénogami, le 14 août 2001.

La représentation de chaque communauté n'apparaît pas suffisante. Elle est donc couplée à un autre registre politique. La répartition des sièges du conseil municipal ne suit pas les règles d'une pondération démographique, mais assure un relatif équilibre entre les forces territoriales¹⁷⁰. Pourtant, dans son discours, Germain Girard omet Laterrière, plutôt associée à La Baie. De plus, la pérennité d'un district de Canton-Tremblay est loin d'être assurée pour les secondes élections municipales de 2005, comme le souligne un journaliste du *Quotidien* :

*Vous savez que pour le premier mandat, le district, la carte électorale conserve de manière intégrale le zonage des petites municipalités. Mais Canton Tremblay, aux prochaines élections municipales, il va être perdu dans un quartier municipal, dans un arrondissement de Chicoutimi. Même chose pour Lac Kenogami, Shipshaw, Laterrière. Ils vont être encore beaucoup plus perdus.*¹⁷¹

Ainsi, la rhétorique « équilibriste » accompagne une situation transitionnelle concédée par le gouvernement dans la mise en œuvre de sa réforme municipale territoriale. En accédant à cette requête, le comité de conciliation reconnaît les anciennes municipalités comme territoires politiques pertinents. Avec le nombre de conseillers, se joue politiquement et symboliquement la « survivance » des anciennes municipalités. En termes individuels, c'est aussi l'occasion pour les élus ayant participé au processus de fusion d'acquiescer un surplus de légitimité. Leur « efficacité » à défendre les intérêts de leur communauté se matérialise dans ces postes de conseillers. L'exemple du maire de Lac Kenogami, Germain Girard, élu à l'automne 2000, est presque caricatural. Son mandat consistait essentiellement à défendre les intérêts de cette municipalité au cours du processus de fusion. L'objectif principal du maire a été de s'assurer de la pérennité de sa municipalité au travers un conseiller municipal :

*Moi, j'ai toujours pensé qu'il y aurait plus d'avantages pour le territoire de faire affaire, enfin d'être aggloméré à une grande ville. Par contre, la condition que je mettais, c'est qu'on ait un représentant sur le conseil de la nouvelle ville. Parce que si on avait fait partie du district de Jonquière, où il y a six mille voteurs, ici on a mille deux cents voteurs, ça aurait été impossible pour un représentant du Lac Kénogami de se faire élire. Impossible de remonter une cote semblable. Donc ça c'était mon objectif principal, justement pour faire valoir les intérêts et les particularités de la municipalité ici.*¹⁷²

Ce bilan n'est pourtant pas suffisant pour se faire réélire. Les électeurs de la circonscription de Lac Kénogami reportent leurs voix sur leur ancien maire, battu en 2000.

¹⁷⁰ Cette logique ne va pas tout à fait à l'encontre des principes régissant l'élaboration des cartes électorales. Le directeur général des élections du Québec établit trois critères relatifs au découpage électoral, que sont la représentation effective des électeurs, l'égalité de vote des électeurs et les communautés naturelles. Ainsi, malgré les distorsions démographiques, les districts remplaçant les anciennes municipalités répondent à ce troisième critère.
www.electionquebec.qc.ca

¹⁷¹ Entretien avec un journaliste du *Quotidien*, le 7 août 2001.

¹⁷² Entretien avec Germain Girard, maire du Lac Kénogami, le 14 août 2001.

La transformation des territoires de Shipshaw, Canton-Tremblay, Laterrière et Lac Kénogami en districts conduit à remplacer chaque conseil municipal par un seul conseiller au sein de la nouvelle ville. Cette mutation met en valeur le rôle de rassembleur des maires qui se représentent¹⁷³. Néanmoins, la fusion municipale provoque un glissement des logiques et des référents municipaux. Les attributs de l'ancien maire sont désormais ceux du conseiller municipal. On assiste ainsi à une contraction de la politique municipale, où l'ancien échelon municipal devient la plus petite circonscription politique uninominale. À la fusion municipale, répond une fusion du mode de représentation. Il n'existe plus de place pour distinguer le maire des conseillers municipaux. La nouvelle ville provoque l'émergence d'un unique nouveau rôle pour le milieu rural : conseiller municipal de la grande ville. La réduction du nombre de représentants est amplifiée par le fait que le seul élu n'a qu'un mandat de conseiller municipal, c'est-à-dire subalterne, dans la nouvelle ville de Saguenay. La contraction de la représentation apparaît donc à la fois quantitative et qualitative.

En milieu urbain, la diminution du nombre de districts prend une autre signification. Si la carte électorale réduit le nombre de conseillers municipaux, elle conserve le principe de dissociation des rôles entre le maire et les conseillers. La configuration saguenéenne renforce cet aspect. La compétition des maires de Chicoutimi et de Jonquière dans l'élection mayorale favorise l'effet de continuité¹⁷⁴. L'enjeu mayoral de la nouvelle ville se construit ainsi dans une double logique de prolongement des modalités du scrutin et des candidats en lice.

La réforme de la carte électorale provoque un réaménagement de la compétition politique au sein des anciens conseils municipaux. Le nouveau découpage et la pénurie de mandats provoque des luttes aux allures fratricides en opposant d'anciens collègues¹⁷⁵. Pour les candidats sortants, il importe donc de valoriser leur bilan tout en s'émancipant de leur ancien référent territorial. Néanmoins, les résultats du scrutin montrent que la prime au sortant a continué à jouer. Quatorze

¹⁷³ Ce rôle est parfaitement rempli par deux des quatre maires concernés. Le maire de Laterrière est réélu par acclamation : seul candidat, il est désigné automatiquement au poste convoité sans organisation de scrutin. L'ancien maire de Lac Kénogami, battu en l'an 2000, est réélu pour représenter le district. À Shipshaw, Réjean Bergeron ne se présente pas, alors qu'à Canton-Tremblay le maire sortant est battu.

¹⁷⁴ Malgré l'annonce d'autres candidatures, seuls ces deux anciens maires se lancent dans la compétition électorale. Le troisième maire urbain, Réjean Simard, en continuité avec ses démarches pour exclure La Baie du regroupement, quitte la vie politique municipale.

¹⁷⁵ Ce qui n'avait pas été le cas lors de la fusion de Chicoutimi en 1976. Tous les postes avaient d'abord été conservés dans un premier temps. Puis, au cours des mandats, les districts ont été re-découpés faisant passer l'effectif du conseil municipal de 14 à 10 conseillers municipaux. En 2001, la refonte de la carte électorale provoque quelques contestations de la part des élus en place. Néanmoins, le projet du comité de transition est accepté sans opposition majeure. Bouchard, D., « Découpage électoral Jean Tremblay a proposé un autre scénario », *Le Quotidien*, 9 août 2001, p. 6.

des dix-neuf conseillers municipaux occupaient déjà des responsabilités municipales. Avec un taux de réélection de 79%, la réorganisation territoriale n'interfère pas avec la forte stabilité du personnel politique municipal. Les résultats de Saguenay concordent avec ceux de Montréal, Québec et Lévis, où si le potentiel de renouvellement du corps politique municipal était élevé, la reconduction marque les nouveaux conseils municipaux¹⁷⁶.

La création de la ville de Saguenay est surtout l'occasion de questionner certains aspects du métier d'élu local au Québec. La campagne électorale fait resurgir le principe d'équipe municipale, tandis que le fonctionnement annoncé des instances politiques permet d'anticiper une nouvelle hiérarchisation des mandats locaux.

La mise en place de la nouvelle ville ne s'accompagne pas de création de partis politiques au Saguenay¹⁷⁷. La campagne est par contre l'occasion d'exhumer l'idée d'*équipe politique*. Ce terme est couramment utilisé au Québec pour décrire le fonctionnement des conseils municipaux. L'équipe municipale se distingue du parti politique municipal par deux caractéristiques. Moins formelle, elle ne répond pas à l'encadrement législatif défini en 1978 et est de nature « ponctuelle » puisque constituée en référence à un scrutin spécifique. L'équipe politique municipale québécoise rejoint la définition proposée par Olivier Nay, c'est-à-dire « l'ensemble des responsables politiques, administratifs ou économiques, dont l'action est orientée à la réussite d'une entreprise commune et/ou au bénéfice d'un dirigeant reconnu »¹⁷⁸. Les campagnes électorales des candidats à la mairie de ville de Saguenay mobilisent ces deux conceptions. Non seulement Jean Tremblay et Daniel Giguère tentent de rassembler les différentes composantes de la société saguenéenne au travers de leurs comités respectif de soutien électoral, mais il existe aussi des signes de labellisation des candidats conseillers municipaux.

Les comités de campagne sont une pratique généralement associée aux élections provinciales et fédérales. La nouvelle configuration municipale conduit les candidats locaux à imiter ces stratégies. Pour cela, chacun des candidats mobilise l'ensemble de ses ressources acquises dans le parcours professionnel et politique. Le rôle du comité de campagne est double, il doit à la fois représenter une communauté en cours de reconnaissance, ainsi qu'un territoire en voie d'institutionnalisation. Pour les candidats, cela revient à répondre à une double contrainte :

¹⁷⁶ Alors que 60% des candidats n'avaient pas d'expérience politique, 70% de ceux qui ont été élus étaient déjà en poste. La proportion monte à plus de 75% dans les villes de Montréal et de Québec. Simard, C., « Qui nous gouverne au municipal : reproduction ou renouvellement ? », *art. cit.*, pp. 135-158.

¹⁷⁷ A Montréal et Québec, la scène municipale réorganisée est investie par des nouveaux partis politiques municipaux, qui se distinguent les uns des autres par leur adhésion au principe même des fusions.

¹⁷⁸ Nay, O., *La région, une institution*, *op. cit.*, p. 133.

sociale et territoriale. Observateur de première ligne, un journaliste du *Quotidien* de Chicoutimi témoigne des différentes facettes des organisations de campagne :

Monsieur Giguère, à chaque fois qu'il recrute un bénévole politique, il sent le besoin de nous téléphoner. Il nous demande si on n'est pas intéressé à rencontrer cette personne là. Donc c'est une guerre psychologique, entre les deux organisations, et aussi pour influencer l'électorat. « Regardez : on est bon, telle personne est rendue avec nous autres »¹⁷⁹. Quand l'organisation de Jean Tremblay recrute quelqu'un de Jonquière, ça fait les manchettes (...) Oui les organisations sont très importantes. Et là où Daniel Giguère part perdant, pas perdant, mais en arrière, c'est que Daniel n'a pas de tradition politique. C'est un jeune politicien. Il n'est pas encore entouré de façon solide, comme Jean Tremblay, les gens qui sont avec lui sont des gens qui font de la politique depuis longtemps. Ils ont cinquante-cinq, soixante ans, ils ont de l'expérience. Yvon Bouchard (organisateur de campagne électorale), Ghislain Harvey qui était député à La Baie entre 1972 et 1976 dans le cabinet Bourrassa. Ils ont beaucoup d'expérience. Et Yvon Bouchard c'est un lobbyiste pour une firme d'ingénieurs. Donc, il peut rejoindre beaucoup plus facilement que moi le Premier Ministre du Canada par un simple coup de téléphone. Donc ça aide. Ce sont des gens, quand on n'est pas rompu au monde et à l'organisation politique, on pourrait être étonné par ce qu'ils peuvent faire, pas scandalisé, mais étonné : c'est incroyable ce qu'ils peuvent faire. Je vais vous donner un exemple : à La Baie, si jamais à La Baie, Daniel Giguère arrivait à se dégager beaucoup par rapport au maire de Chicoutimi, je ne serais pas surpris que l'organisation Jean Tremblay trouve un candidat pour essayer d'annuler l'effet Giguère, un candidat patriotique. On va lui donner ce qu'il faut pour qu'il soit satisfait. Ce sont des choses de même. C'est de la grosse politique. (...) On change de niveau. Regardez les gens qui se regroupent autour de Daniel Giguère. Ce sont des gens qui ont développé de l'animosité envers Jean Tremblay. Je vais te donner un exemple assez connu, Jean-Guy Maltais est un homme de Chicoutimi, il travaille pour Daniel Giguère, et puis c'est un ami intime de Marcel Demers qui est le directeur général de Chicoutimi. Mais tout est comme ça. Ce que je dis là, c'est connu du public. Autre chose, Marcel Demers est un ami de Lucien Gendron, qui est un ami de Bernard Angers. Tu sais qui est à l'université, qui est d'ailleurs candidat à la succession d'Angers. Donc, à quel point ça peut jouer... on connaît les ennemis de Jean Tremblay à la ville, les fonctionnaires avec qui il a de la difficulté.¹⁸⁰

¹⁷⁹ A titre d'exemple, cet extrait d'un article du *Quotidien* :

*L'organisation politique de Daniel Giguère vient de s'assurer les services de Claude Girard, de la Corporation régionale des camionneurs en vrac, à titre d'adjoint au directeur de la campagne (...) Le directeur régional des camionneurs en vrac entend mettre sa famille et son entourage au service de son candidat. « C'est certain que je veux capitaliser sur le rayonnement de ma famille et introduire plus facilement qu'il ne le l'aurait lui-même Daniel Giguère dans certains milieux ». Claude Girard assistera Marc Fortin, le responsable de la campagne. M. Fortin est un comptable agréé de profession et compte plusieurs engagements dans la communauté jonquiéroise, telle la présidence de Jonquière en neige. La semaine dernière, c'était au tour de l'équipe de Jean Tremblay de faire l'annonce d'une nouvelle adhésion, celle de Richard Brabant à titre de directeur de campagne. Mais la nomination qui a fait couler le plus d'encre est celle de Jean-Guy Maltais, que les deux organisations courtoisaient. Finalement, l'ancien président du Carnaval Souvenir de Chicoutimi a opté pour l'organisation du maire de Jonquière. Bouchard, D., « Course à la mairie Claude Girard joint l'équipe Giguère », *Le Quotidien*, 1 août 2001, p. 14.*

¹⁸⁰ Entretien avec un journaliste du *Quotidien*, le 7 août 2001.

La campagne électorale est l'occasion de publiciser les coalitions réalisées au sein de la société saguenéenne. A travers les deux comités de campagne, on assiste à une polarisation inédite de cette dernière. Tout en relevant de la logique municipale, le système d'alliances intègre une logique territoriale inédite. Cette nouvelle contrainte s'ajoute, sans se substituer, aux ressources traditionnelles recherchées au travers des organisations électorales. Les membres y servent de relais au candidat, compensant et/ou complétant ses ressources personnelles.

Alors que la transition suit son cours « technocratique », la campagne électorale démarre dès la parution du décret de formation de la nouvelle ville à la fin du mois de juin 2001. Essentiellement centrée sur l'enjeu de la mairie, elle intègre aussi les mises en candidature pour les mandats de conseillers municipaux. La revue de presse réalisée entre juin et novembre 2001 montre le caractère délicat de l'idée d'équipe politique. Plusieurs candidats se réclament de la lignée de Jean Tremblay. Mais ces signes avant-coureurs s'étiolent au cours de la campagne. Au contraire, un retour à l'informel est opéré par l'ensemble des candidats. L'apolitisme est réaffirmé comme une norme centrale du monde municipal. Daniel Giguère se prononce explicitement contre le principe des équipes politiques.

Moi je crois que c'est important de ne pas attacher de conseiller municipal. Il faut le laisser indépendant autour de la table. Je l'ai été pendant huit ans, et je comprends mieux que monsieur Tremblay, je pense, la nécessité de garder cette indépendance là. Et c'est ce qui fait la beauté du monde municipal. C'est qu'il n'y a pas de règles et de lignes de parti (...) On n'a pas à « s'encarcaner » dans une structure comme celle-là.¹⁸¹

Daniel Giguère en profite pour faire valoir ses compétences en politique municipale en dénigrant son adversaire qui n'aurait pas fait ses classes municipales. Ici, la condition de l' élu est présentée comme celle de la gestion de proximité¹⁸².

Florence Haegel aborde la première élection d'un maire à Paris en 1977 sous l'angle de la « bataille de Paris ». Cet épisode parisien partage quelques points communs avec ce que l'on peut alors appeler la « bataille de Saguenay ». A Paris, l'élection municipale sert de fond baptismal pour l'invention d'un nouveau rôle politique. Le scrutin oppose deux prétendants. Cette bataille ne se réduit pas seulement à la campagne électorale, mais englobe toute la période qui précède l'annonce officielle des candidatures, comprenant notamment l'annonce de candidats fantômes, des prétendants qui ne formalisent pas le débat et l'ensemble des tractations qui réduisent la

¹⁸¹ Entretien avec Daniel Giguère, maire de Jonquière, le 14 août 2001.

¹⁸² Cette caractéristique est d'autant plus valorisée qu'elle est à réinventer. Voir chapitre 6.

compétition entre deux candidats¹⁸³. La première élection municipale de ville de Saguenay partage ces trois caractéristiques qui sont les signes d'une mise en politique forte de l'institution. Cette bataille est également l'occasion pour les citoyens des municipalités fusionnées de s'approprier les enjeux de la nouvelle ville. L'institutionnalisation de l'agglomération saguenéenne passe par cette compétition politique garante de la légitimité pratique et non plus seulement légale de ville de Saguenay.

Au-delà du scrutin de novembre 2001, la mise en politique de la ville de Saguenay se caractérise par une hiérarchisation accrue des mandats électifs. Auparavant, il n'existait que deux types d'élus : maire et conseillers municipaux. Le conseil municipal de ville de Saguenay distingue désormais quatre catégories : le maire, les quatre membres du comité exécutif, les trois présidents des arrondissements et douze conseillers municipaux. Plusieurs municipalités québécoises étaient déjà dotées d'un comité exécutif¹⁸⁴. Ce dispositif fonctionne sur le modèle du conseil des ministres, dont le maire nomme les membres. Pour Alain Baccigalupo, il s'agit d'un moyen efficace de confiscation de la vie démocratique municipale. Le comité exécutif, soumis à l'autorité du maire, dispose d'une réelle autonomie au sein du conseil municipal. Il élabore et soumet au conseil municipal les projets de budget et les engagements financiers. Le comité exécutif participe de l'affirmation du volet exécutif municipal, et renforce le pouvoir politique du maire.

Dans une logique de professionnalisation du métier d' élu local, il importe également d'insister sur les rétributions attachées au comité exécutif. Le salaire d'un conseiller municipal de la ville de Saguenay est de trente-cinq mille dollars par an. La prime du comité exécutif est fixée à quinze mille dollars. Le cumul des deux indemnités permet à l' élu de vivre de ses mandats¹⁸⁵. L'instauration d'un comité exécutif porte donc les germes d'une certaine transformation des pratiques de la politique municipale au Saguenay. Ce dispositif encourage les équipes politiques, la professionnalisation d'une partie des élus et la confiscation du débat démocratique municipal.

¹⁸³ Le maire de Paris remplace le président du conseil de Paris, institution héritée de la commune de 1970. Cette transformation marque l'arrivée de la capitale française dans le régime de droit commun municipal. Haegel, F., *Un maire à Paris, op. cit.*, p. 48 et suivantes.

¹⁸⁴ En 1982, les sept villes dotées d'un comité exécutif étaient : Montréal, Laval, Hull, Québec, Sainte-Foy, Charlesbourg et Longueuil. Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises, op. cit.*, pp. 176-177. Afin de contrer certains de ces effets, la réforme de 1978 sur la démocratisation de la vie municipale a introduit quelques nouveaux principes : les nouveaux comités exécutif sont désormais nommés pour un an par l'ensemble du conseil municipal, et non plus par le maire, et leurs actions sont imputables devant le conseil. Comme le souligne Alain Baccigalupo, aucune évaluation de cette réforme n'était réalisée en 1991 et, selon nous, il n'en existe toujours pas au début de années 2000.

¹⁸⁵ Il est ainsi possible que ville de Saguenay comporte cinq élus « professionnels », le maire et les quatre membres du comité exécutif. Avant la fusion, seuls les maires de Jonquière, de Chicoutimi et de La Baie pouvaient vivre de leur mandat. L'allocation d'un maire d'une municipalité rurale s'élevait autour de douze mille dollars par an.

Pour autant, le calendrier municipal a porté l'élection des présidents d'arrondissements par les conseillers municipaux de chaque secteur en amont des nominations du conseil exécutif. La marge de liberté du maire de Ville de Saguenay pour nommer ses plus proches collaborateurs est donc considérablement réduite. La presse présente clairement la symétrie des deux processus :

Les conseils d'arrondissement de Saguenay seront formés au cours des prochains jours suivant des réunions successives à La Baie, Chicoutimi et Jonquière. Le maire Tremblay dit qu'il ne se mêle pas des choix des présidents des arrondissements parce que cela revient aux conseillers de chaque secteur.

En revanche, il devrait faire connaître la composition de son comité exécutif au début de la semaine prochaine. (...) Le comité exécutif est formé de quatre conseillers (à part le maire). Chaque arrondissement doit être représenté au sein de ce comité très sélect et très puissant.¹⁸⁶

Le choix de Jean Tremblay s'est porté sur Marina Larouche, ancienne conseillère de Chicoutimi déjà identifiée comme l'une de ses proches. Elle faisait par exemple partie du comité interne constitué par le maire pour organiser la fusion. En tant que vice-présidente du comité exécutif, elle devient le second personnage le plus important de la ville. Le représentant de Jonquière, Claude Tremblay, avait ouvertement soutenu Jean Tremblay durant la campagne. Enfin, le comité accueille deux nouveaux élus : Marc-André Gagnon de La Baie et Fabien Hovington le représentant de Shipshaw¹⁸⁷.

L'équilibre territorial institutionnalisé dans le comité exécutif n'est pas une contrainte légale. Il illustre pourtant l'héritage des oppositions structurantes du Haut Saguenay, urbain/rural et tripolarité urbaine, intégré dans le fonctionnement des nouvelles instances politiques. Cet équilibre pourrait également servir à désamorcer le rôle des présidents d'arrondissement, dont l'envergure n'est pas encore connue. En créant les arrondissements, le comité de transition s'est gardé d'en fixer strictement les contours. L'organisation générale de la ville de Saguenay est marquée par une hiérarchisation des mandats municipaux dont le risque est de dissocier les « décideurs » des « approbateurs »¹⁸⁸. Chacune des articulations entre maire, comité exécutif, président d'arrondissement et conseillers municipaux est à construire durant le premier mandat. Le style de gestion impulsé par Jean Tremblay marquera ainsi la forme politique accompagnant le squelette organisationnel.

¹⁸⁶ Bouchard, D., « Rémi Hamel s'oppose. L'embauche de Michel Fortin se fait sans remous », *Le Quotidien*, 8 janvier 2002, p. 6.

¹⁸⁷ Bouchard, D., « Saguenay Surprise : Fabien Hovington accède au comité exécutif », *Le Quotidien*, 12 janvier 2002, p. 4.

¹⁸⁸ Ces termes sont empruntés à Alain Baccigalupo qui les utilisent pour décrire les effets pervers de l'existence de comité exécutif au sein des municipalités québécoises. Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, op. cit., p.182.

L'institutionnalisation des agglomérations, à Rennes comme à Ville de Saguenay, est marquée par un double mouvement politique. Le pouvoir est concentré au sein d'un cercle restreint axé sur le pôle exécutif de l'institution. Cette concentration a pour corollaire la hiérarchisation au sein des élus et la marginalisation générale des instances délibératives.

Les institutions d'agglomération françaises et québécoises partagent également un rapport ambigu à leur propre politisation. La reproduction des forces municipales ne se fait pas à l'identique. La question de l'équilibre et du dosage territorial interfère dans chacune de ces traditions politiques, au demeurant différentes. Le glissement du local à l'agglomération transforme ainsi les pratiques de la politique traditionnelle.

Conclusion

Les transitions institutionnelles menant à la constitution des agglomérations sont l'occasion d'explorer certaines caractéristiques associées au métier d' élu local. Sans gommer les différences qui séparent l'activité politique en France et au Québec, plusieurs points communs sont discernables. On y retrouve les deux aspects valorisés du métier politique : le savoir faire gestionnaire et l'idéal civique sur lesquels se fondent la légitimité à exercer la domination politique¹⁸⁹.

Les transitions institutionnelles constituent pour les élus une occasion stratégique, au même titre que les élections municipales, de mobiliser l'éventail de savoirs et de savoir-faire à leur disposition. Elles révèlent les efforts de définition et de conciliation entre différents registres : gestionnaire, politique et représentatif.

Les transitions institutionnelles sont aussi l'occasion d'observer le verrouillage politique des agglomérations et la confiscation mayorale de cet échelon. Les maires des villes centres françaises et des nouvelles villes québécoises en ressortent renforcés. S'ils bénéficient d'un surplus de légitimité, c'est certes du fait de l'accroissement démographique de l'institution qu'ils dirigent. Pour les maires québécois, la mise en œuvre de la réforme Harel se traduit aussi par une diminution du nombre de maires et par l'agrandissement substantiel de la circonscription électorale de chacun. Le renforcement des instances de coopération intercommunales permet aux maires-présidents des agglomérations françaises de dépasser la circonscription municipale pour étendre leur rayonnement à un territoire élargi. Néanmoins, il nous apparaît que le renforcement de la figure du premier élu d'agglomération est essentiellement le fait de sa capacité à contrôler

¹⁸⁹ Briquet J.-L., « Communiquer en acte », *art.cit.*, p. 26.

l'appareillage politique de ces nouveaux territoires. En cela, si le contexte du travail politique évolue au gré des réformes institutionnelles d'agglomération, il n'y a pas de transformation radicale des règles du jeu politique. Les exemples rennais et saguenéen tendent au contraire à montrer une dissociation croissante entre des maires ayant les ressources pour maîtriser ces règles et des conseillers municipaux marginalisés au sein de ce système¹⁹⁰.

L'examen du travail politique guidant et animant les institutions d'agglomération conduit à statuer sur l'imbrication de logiques spatiales et politiques faisant émerger espace de pouvoir et territoire spécifique. En France comme au Québec, la construction politique des agglomérations fait face à sa légitimité.

¹⁹⁰ En cela l'agglomération rejoint le palier régional français, dans lequel Pascal Dauvin distingue des représentants actifs (le président et les vice-présidents) des représentants figurants. On assiste dans les deux cas à une réorientation présidentielle de l'institution. Dauvin, P., « A propos des usages d'un mandat, l'exemple des conseillers régionaux bretons (1986/1992), in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d'élu local, op. cit.*, pp. 159-186.

Chapitre 6. La quête de légitimité, inachevée, des agglomérations

Certains constats réalisés sur la région en Europe s'adaptent particulièrement bien à la situation des agglomérations. Ces deux échelons territoriaux partagent les difficiles conceptualisations et applications territoriales. Marie-Claude Smouts distingue parmi les différentes formes de région, la région choisie :

La région choisie est, par définition un espace subjectif. Elle est construite à partir des représentations symboliques opérant la synthèse entre des données immédiates, un passé réinventé, un futur désiré. Elle dessine un nouvel espace de mobilisation pour l'action : elle offre des ressources, elle légitime des pratiques, elle structure des stratégies. Elle constitue un enjeu d'autant plus fort que la construction symbolique est stimulée par les ambitions bien réelles de quelques uns pour la captation de ses ressources, matérielles et immatérielles¹.

Les institutions d'agglomération sont construites à partir de représentations multiples dont la combinaison doit en assurer la légitimité. Le caractère politique de ces institutions provient non seulement de leur capacité d'action mais également de leur légitimité à agir². En ce sens, il importe de comprendre comment, au cours des transitions institutionnelles, l'enjeu de la légitimité, c'est-à-dire de l'autorité consentie³ des nouvelles institutions, est traitée. De plus, selon Jean-Claude Thoenig, le contexte contemporain de l'action publique réclame une attention particulière pour la légitimité. C'est parce que le pouvoir est dilué, partagé entre une diversité d'acteurs, qu'il importe d'autant plus pour les acteurs politiques d'être reconnus⁴.

L'approche organisationnelle a permis de mettre à jour les dynamiques à l'œuvre lors de l'élaboration de l'outil opérationnel des agglomérations. L'attention portée sur le travail des élus locaux a conduit à envisager les transformations de leur pratiques et représentations. Questionner les formes de légitimation des agglomérations permet de compléter ces deux premières approches

¹ Smouts, M.-C., « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in Le Galès, P., et Lequesne, C., *Les paradoxes des régions en Europe*, op. cit., pp. 43-44.

² Duran, P., *Penser l'action publique*, op. cit.

³ Jacques Lagroye reprend une définition de Jean-William Lapierre afin de définir la légitimité d'une forme de pouvoir : « pour obéir à un commandement ou à une règle lorsqu'on pourrait impunément désobéir, il faut croire en la légitimité de ce commandement ou de cette règle, et partager cette croyance avec l'ensemble de la communauté politique à laquelle on appartient ». Cité dans Lagroye, J., et al., *Sociologie politique*, op. cit., p. 435.

⁴ Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? », art. cit., pp. 85-96.

en interrogant à leur tour leurs enjeux sous-jacents⁵. Christian Lefèvre a clairement mis en lumière l'importance de la légitimité, en complément du pouvoir et de l'autonomie, dans la constitution de réelles instances métropolitaines⁶. Or, si le signe le plus évident de cette légitimité politique réside dans l'élection au suffrage universel des élites politiques métropolitaines, les élus posent des actes ou produisent un discours cherchant à alimenter les croyances associées à l'exercice de leur pouvoir afin d'incarner un système de valeurs cimentant la communauté. Les institutions métropolitaines, et ici les institutions d'agglomération, doivent ainsi être reconnues par les unités existantes de gouvernement local, les groupes de pression et la population afin de pouvoir dépasser leur rôle essentiellement fonctionnel.

Le travail politique ayant cours lors des transitions institutionnelles ne suffit pas à faire de cet échelon territorial, la nouvelle référence de l'action publique locale. Il n'y a pas de pouvoir sans justification. Comme le rappelle François Rangeon, « la légitimation désigne l'ensemble des moyens par lesquels un pouvoir cherche à se faire accepter »⁷. Cette quête de légitimité de l'agglomération se décline en deux volets. Premièrement, les tenants des nouvelles institutions cherchent à les positionner sur une scène concurrentielle de repères identitaires et politiques. Daniel Gaxie souligne que si la commune française est remise en cause par les experts et les observateurs du monde municipal, ce discours trouve finalement peu d'échos dans la population qui reste attachée à cette organisation territoriale « primaire »⁸. Cette résistance du local doit donc être prise en compte dans la compréhension des dynamiques institutionnelles d'agglomération. On assiste à plusieurs tentatives de « naturalisation » des agglomérations à travers la production de symboles et de discours de valorisation de cet échelon. Néanmoins, ces démarches entreprises au cours des transitions institutionnelles peinent à concurrencer l'échelon municipal comme territoire politique (1). Le second volet de la légitimité passe par la reconnaissance de l'agglomération via les dispositifs plus traditionnels de la sphère politique. Or, l'examen des rapports entre gouvernants et gouvernés montre plutôt une marginalisation des citoyens dans les processus de transitions institutionnelles qui se déroulent à l'abri de la *scrutiny*. Les institutions d'agglomération restent marquées par une médiation territoriale incarnée par l'échelon municipal. De plus, l'affirmation de l'échelon local pose la question de la nature des relations entre les élus et les citoyens. Le registre de la proximité fait l'objet d'un usage inflationniste, dans différentes

⁵ Jean-Claude Thoenig qualifie de tabou la question de la légitimité des nouvelles structures territoriales. En effet, alors même qu'il s'agit d'un enjeu fondamental de l'autorité politique, ce thème est peu traité. Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? », *art. cit.*, pp. 85-96.

⁶ Lefèvre, C., « Metropolitan government and governance in western countries : a critical review », *art. cit.*, pp. 9-25.

⁷ Rangeon, F., « Communication politique et légitimité », in Curapp, *La communication politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, p.106.

⁸ Gaxie, D., « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », *art. cit.*, pp. 25-49.

disciplines⁹ et n'épargne pas le domaine politique¹⁰. Les transitions institutionnelles en tant que reformulation de l'espace politique local est l'occasion de jauger de la réalité de cet « impératif de la proximité » (2).

1 Doter l'agglomération d'une identité

Le thème développé dans ce chapitre englobe la construction et l'usage du territoire. Ce dernier, loin de se résumer à un espace, un périmètre dans lequel prendraient place des activités politiques, est avant tout un instrument de la politique¹¹. Les agglomérations, en tant que nouvelles institutions, ne sont pas dotées *a priori* d'une légitimité politique. Issues du regroupement d'entités municipales préexistantes, elles se caractérisent par une nature fondamentalement composite, entérinée par le maintien des municipalités locales (Rennes Métropole) ou par la création d'arrondissements (Ville de Saguenay). La dynamique institutionnelle des agglomérations devrait passer par la construction d'une identité collective originale, impliquant à la fois la mobilisation et le dépassement des identités municipales.

L'identité est ici considérée à la fois comme un construit et comme une ressource mobilisable dans un contexte de compétition pour l'accès et l'exercice du pouvoir¹². L'affirmation légitime des agglomérations relève d'un travail politique et symbolique visant la création ou la résurgence de repères identitaires. François Rangeon distingue deux usages de l'identité. Le premier, à dominante naturelle, valorise une conception unitaire et homogène de l'identité, fondée dans le passé. Le second, à dominante politique, est davantage orienté vers l'avenir et propose une conception multiple et hétérogène d'identités¹³. L'agglomération relève essentiellement de ce second usage, en proposant un nouvel arrangement dans le processus permanent de construction

⁹ Tant en politiques publiques qu'en économie, la proximité se démultiplie pour circonscrire des relations géographiques, organisationnelles ou bien encore sociales. On la retrouve dans ses formes variées au cœur du renouvellement des districts marshalliens et plus généralement de la théorie des milieux innovateurs. Pour une présentation et une discussion du concept de proximité en économie, voir par exemple Dupuy, C., « Conventions et dynamique de proximité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, 1995, pp. 871-888. Lecoq, B., « Proximité et rationalité économique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 469-484. Rallet, A., « Choix de proximité et processus d'innovation technologique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 365-385. Perrat, J., « Innovation, territoire et nouvelles formes de la régulation : de la proximité à l'externalité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 509-525.

¹⁰ A cet égard, on se reportera à l'ouvrage collectif issu de deux journées d'étude CRAPE/CERAPS consacrées à la proximité en politique en septembre 2003. Le Bart, C., Lefèbvre, R., *La proximité en politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, à paraître. Ainsi qu'à Lefèbvre, R., « La proximité : de la rhétorique aux pratiques », *Pouvoirs locaux*, n°62-III, pp. 108-114.

¹¹ Boudreau, J.-A., « *The politics of territorialization : regionalism, localism and other isms... the case of Montreal*, *Journal of Urban Affairs*, volume 25, n°2, 2003, pp. 179-199.

¹² CURAPP, *L'identité politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 496 p.

¹³ Rangeon, F., « L'identité locale », in Curapp, *L'identité politique*, op. cit., pp. 327-329.

de l'identité locale. Rennes et Saguenay sont l'occasion d'observer plusieurs stratégies qui visent d'une part, à « naturaliser »¹⁴ le nouveau territoire (1.1) et d'autre part, à lui donner une identité politique originale (1.2), le tout afin de lui conférer une place privilégiée dans l'architecture politico-institutionnelle nationale.

1.1 Naturaliser l'institution

Les institutions d'agglomération font l'objet de plusieurs stratégies visant à les imposer dans l'univers des représentations des acteurs locaux. Ainsi, tout comme la région française, l'agglomération est l'occasion d'un processus de division du monde social, cherchant à imposer une délimitation et une définition du territoire. Ce travail d'énonciation, selon le terme d'André Micoud, se décompose en trois phases¹⁵. Premièrement, les définitions statistiques de l'agglomération urbaine sont mobilisées afin de réifier des espaces jusqu'alors dénués d'unité. Plus généralement, les élus favorables à ce palier de gouvernement réunissent des arguments servant de fondations d'un territoire qui ne serait plus seulement institutionnel mais réel. André Micoud qualifie cette première activité de figuration, c'est-à-dire un travail symbolique produisant des signes et des artefacts rendant imaginable le nouveau découpage territorial¹⁶. La seconde phase de l'énonciation correspond à la problématisation, c'est-à-dire l'affirmation d'une cohérence territoriale grâce à la convocation de disciplines telles que l'ethnologie ou l'écologie¹⁷. Enfin, l'authentification découle de ces deux processus lorsque le nouvel ordre spatial est accepté et objectivé. La quête de « naturalisation » des agglomérations rennaise et saguennéenne se matérialise dans ces efforts de figuration et de problématisation, qui transparaissent au cours d'entreprises de construction d'image territoriale, via la recherche de symboles et la mobilisation d'une « histoire de l'agglomération » (1.1.1). Dans cette démarche, la toponymie constitue un symbole fort de l'enjeu identitaire (1.1.2).

1.1.1 Mettre l'agglomération en image

En France, les collectivités territoriales, communes départements et régions, ont élaboré des stratégies communicationnelles misant sur l'affirmation d'identités territoriales spécifiques.

¹⁴ Au sens donné par Pierre Bourdieu, c'est-à-dire, contraire à l'arbitraire car reconnue et légitime. Bourdieu, P., « L'identité et la représentation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35, novembre 1980, pp. 63-72.

¹⁵ Micoud, A., « Le bien commun des patrimoines », in *Patrimoine naturel, Patrimoine culturel*, Paris, La documentation française, 1995, pp. 25-38. André Micoud s'intéresse particulièrement à la mobilisation du patrimoine naturel et culturel dans l'émergence de nouveaux territoires.

¹⁶ Micoud, A., « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », in Gerbaux, F., dir., *Utopie pour le territoire. Cohérence ou complexité ?*, op. cit., pp. 53-63.

¹⁷ André Micoud travaille essentiellement sur le patrimoine naturel, d'où cette insistance sur l'écologie.

Cette tendance apparaît moins systématique au Québec où les villes moyennes communiquent davantage sur l'un ou l'autre de leurs attraits plutôt que sur leurs caractéristiques intrinsèques¹⁸. La création de nouvelles institutions d'agglomération est souvent l'occasion d'enclencher des politiques de marketing territorial qui serviront non seulement à vendre mais surtout à marquer le territoire nouvellement institutionnalisé. En tant que découpage géographique, l'agglomération peut éventuellement être porteuse d'une identité territoriale spécifique. Néanmoins, elle ne constitue un « espace d'identification » qu'à condition que les habitants l'intègrent dans leur propre identité personnelle¹⁹. L'identité territoriale se trouve à la croisée de deux dynamiques. La première s'attache à la valorisation des caractéristiques propres de la collectivité (ce qui rassemble le groupe), alors que la deuxième vise davantage à se distinguer de ses homologues avec lesquels elle est en concurrence (ce qui sépare le groupe de l'extérieur).

L'identité ne doit pas être considérée comme une donnée fixe mais comme un processus continu. Cette construction se fonde sur les représentations qui sont associées au territoire : images internes produites par les habitants et images externes associées à la ville. La politique de communication travaille ces images afin d'agir sur l'identité. Ainsi, Jean-François Tétu identifie deux volets de la communication institutionnelle : offrir un support à l'identité de la collectivité et en être un instrument de renforcement²⁰. En cela, elle propose un marquage du territoire afin d'alimenter le sentiment d'appartenance. On souligne, avec Christian Le Bart, que ce marquage initié par les élus relève de la violence symbolique et illustre le monopole politique à caractériser le territoire²¹.

Dans la lignée des politiques culturelles, les démarches de création ou d'affirmation d'une identité collective participe des outils de gouverne urbaine²². La construction symbolique du territoire traduit l'affirmation d'un espace politique spécifique doté d'une légitimité propre, c'est-à-dire dont l'existence est justifiée. A Rennes et au Saguenay, la mise en image de l'agglomération cherche à affirmer l'existence contemporaine de ce territoire et éventuellement

¹⁸ Ville de La Baie fait ainsi de la publicité sur le réseau télévisuel national pour le spectacle « La Fabuleuse ». Il ne s'agit pas à proprement parler d'une velléité de communication visant la promotion de la ville dans son intégralité. Seules les villes de Québec et de Montréal ont développé des stratégies de communication d'ampleur, portées en partenariat avec des instances extramunicipales, comme la *Commission de la capitale nationale* ou bien encore *Montréal International*. On notera tout de même que la ville de Sherbrooke a initié depuis l'automne 2004 une campagne d'image, dont le slogan est : *Sherbrooke plus que jamais !*

¹⁹ Curapp, *L'identité politique*, op. cit.

²⁰ Tétu, J.-F., « L'espace public local et ses médiations », *Hermès*, n°17-18, p. 295.

²¹ Le Bart, C., « Les politiques d'image », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, pp. 415-427.

²² Vion, A., Le Galès, P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », art. cit., pp. 1-33.

de la communauté qu'il abrite. Toutefois, cette stratégie peut être contrecarrée par la mobilisation de l'histoire, comme l'illustre l'exemple saguenéen.

Le défi majeur de la communication des nouvelles agglomérations est de s'émanciper de l'image associée à la ville centre. A ce propos, Philippe Teillet illustre bien, à partir de l'exemple de la communauté d'agglomération de La Rochelle, les risques encourus pour l'établissement public de chercher à développer une identité d'agglomération, qui se diluerait probablement dans celle de la ville centre²³. La fabrication de l'image de l'agglomération doit donc respecter la forme composite du territoire tout en la subsumant pour imposer une unité reconnue par ses composantes. Les efforts portés sur la mise en place d'une politique de communication sont très différents à Rennes et à Saguenay. La métropole bretonne se fonde sur une expérience professionnelle développée depuis les années quatre-vingt²⁴, alors que Ville de Saguenay ne bénéficie pas d'une telle expertise. Toute aussi présente qu'à Rennes, la question de l'identité y est traitée de manière éclatée et non finalisée. Sur ce point, ces deux cas sont assez représentatifs de leurs contextes nationaux.

A Rennes, le tournant politique de 1989 est l'occasion pour Edmond Hervé de renforcer sa présence à la ville et au district. C'est aussi, selon Jean-Baptiste Legavre, le moment où l'information municipale devient communication municipale, avec la création d'une direction générale de la communication regroupant la direction de l'information et la direction des relations extérieures²⁵. Ce redéploiement interne s'accompagne de la mobilisation d'une expertise externe à travers trois agences de relations publiques. L'adoption du slogan « Rennes, Vivre en intelligence », symbolise ce renouveau. Parallèlement à l'affirmation marketing de la ville centre, le district développe sa propre compétence communicationnelle, en renforçant son équipe de communication à partir de 1999²⁶. La production intercommunale se décline en deux volets : des publications spécialisées (plaquettes thématiques) et un magazine bimensuel²⁷.

²³ Teillet, P., « L'héritage culturel de l'agglomération de Rochelle », *art. cit.*, p. 100. Ce risque amène l'auteur à nuancer l'utilité d'une politique culturelle à l'échelon communautaire.

²⁴ Pour une analyse de la politique communicationnelle de la ville de Rennes, se référer à Legavre, J.-B., « Du militant à l'expert en communication. L'institutionnalisation d'une position locale singulière. Le cas de la mairie de Rennes », *Politix*, n°7-8, 1989, pp. 80-90 ; Dauvin, P., « Le bulletin municipal de Rennes, souci du lecteur ou de l'électeur ? », *Mots*, n°25, décembre 1990, pp. 65-79 ; Lebourdais, S., « *Rennes, vivre en intelligence* », *L'identité d'une ville à travers son slogan*, mémoire de maîtrise de science politique, Université de Rennes 1, 1999, 46 p.

²⁵ Ces deux directions ont respectivement été créées sous les premier et deuxième mandats d'Edmond Hervé. Legavre, J.-B., « Du militant à l'expert en communication. L'institutionnalisation d'une position locale singulière. Le cas de la mairie de Rennes », *art. cit.*, pp. 80-90.

²⁶ Voir chapitre 2, section 3.1.1

²⁷ Selon un sondage réalisé par l'association des communautés de France (ADCF), 70% des communautés produisent un journal propre, et si l'on ajoute celles qui diffusent une lettre, la proportion monte à 90%. 32% des structures intercommunales déclarent posséder un service de communication mais dans plus de 70% des cas, le budget consacré

Le *District Info*, devenu *Info Métropole*, propose une représentation du territoire intercommunal²⁸. L'un des enjeux spécifiques de ce type de publications est de rendre compte d'un territoire qui n'existe pas « encore ». En l'occurrence, dans le *District Info/Info Rennes Métropole*, au moins un tiers de l'espace est consacré à des dossiers communaux²⁹. On retrouve des similitudes avec la présentation offerte par *Ouest-France*, dont le traitement de l'actualité se fait sur le canevas municipal sans référence significative au cadre intercommunal³⁰. La logique guidant le bulletin intercommunal relève de la collection de billets communaux, respectant ainsi la grille de lecture municipale, elle-même travaillée par les bulletins municipaux³¹. Le *District Info/Info Métropole* marque le respect pour les frontières municipales en les signifiant sur toutes ses cartes. La réalité communale est visible. Les titres et les slogans accompagnant ces cartes proposent de dépasser la juxtaposition municipale : « 31 communes pour un objectif commun... quelle force » ou bien encore « 33 communes pour un objectif commun »³². L'intercommunalité, respectueuse de ses composantes, éloigne la menace de toute supracommunalité.

La présence explicite des communes membres de l'agglomération permet de mettre en lien les échelons local et supralocal. L'identité municipale est convoquée par la mise en image de l'agglomération. Rennes Métropole ne se substitue pas aux communes, elle s'adosse à elles. Cette mise en image correspond au discours politique porté par l'élite intercommunale qui articule intégration communautaire et respect des identités municipales. L'image projetée est celle d'une agglomération mosaïque.

à la communication intercommunale reste inférieur à 1%. Guéronnière (de la), C., « La communication intercommunale : manque d'entrain », www.intercommunalites.fr, décembre 2004.

²⁸ L'*info district* devient l'*Info Métropole* au moment de la mise en place de la communauté d'agglomération en l'an 2000. Ce changement de nom ne provoque pas de modification significative du contenu.

²⁹ Le sommaire de l'*Info Métropole* est organisé en quatre sections. La première est consacrée à l'actualité de l'intercommunalité. On y trouve des entretiens avec les élus communautaires et de courts articles sur des sujets de compétence intercommunale. La seconde rubrique est une enquête de terrain sur un thème transversal (les artisans, la recherche, le logement, etc.), qui fait également la une du bulletin. Ensuite, la section « communes » réunit de quatre à cinq articles présentant des événements, des activités ou des personnalités de diverses municipalités membres. Enfin, la dernière partie du bulletin, « Découverte » est composée d'une série de rubriques autour de l'agenda culturel, le jardinage, la consommation et l'environnement, les sports et loisirs.

³⁰ Par contre, le site web de Rennes métropole : <http://www.rennes-metropole.fr> s'oriente vers une présentation plus transversale des activités de l'intercommunalité. Si une rubrique est réservée à la présentation des trente-six municipalités membres, les premières sont consacrées aux thèmes généraux : vie quotidienne, entreprise, institution, culture et enfin cadre de vie.

³¹ Le Bart, C., « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, n°26-27, 2000, pp. 175-184.

³² Ces titres sont mentionnés dans Moreau, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, op. cit., p. 62.

D'autres démarches communicationnelles complètent l'édition du magazine *District Info / Info Métropole*. On assiste à l'intercommunalisation des projets à fort potentiel communicationnel, comme le métro ou la construction du complexe culturel *Les Champs libres*. Le rayonnement culturel international porté par la ville centre est relayé par le district puis directement pris en charge par la communauté d'agglomération³³. L'imaginaire territorial sollicité à l'échelon de l'agglomération se matérialise dans ces projets majeurs. Ces points d'ancrage fastueux trouvent un relais dans la construction de l'hôtel d'agglomération. En effet, jusqu'alors dispersé dans plusieurs édifices, la communauté d'agglomération est en train de se doter d'un lieu physique unique et visible³⁴. La monumentalité offrira ainsi à l'intercommunalité un support pour se dire et se voir³⁵. Dans une logique de mimétisme, l'hôtel d'agglomération répondra à l'hôtel de ville, symbole bâti du pouvoir politique territorial³⁶. De façon plus ponctuelle, le passé est convoqué pour alimenter une identité collective en devenir. Le passage à l'an 2000 a été l'occasion pour une équipe engagée par le district de récolter des témoignages à travers toutes les municipalités de l'agglomération. Cet exercice d'anticipation collective³⁷ participe à l'élaboration d'une mémoire de l'agglomération mise en scène lors d'exposition et de performances théâtrales sur les places publiques de la ville centre à l'occasion des célébrations du nouveau millénaire.

A Rennes, la mobilisation du passé passe surtout par le rappel continu des moments forts de l'histoire intercommunale dans les textes et discours des principaux responsables. La naissance ratée de la communauté urbaine, puis de l'expérience avant-gardiste de la fiscalité propre à taux unique en 1992 sont autant de marqueurs pour l'histoire du district³⁸. Même la prise de pouvoir socialiste de 1977 est réintégrée dans une dynamique unique, comme l'illustre cette déclaration d'Edmond Hervé : « Je ne fais pas de distinction entre avant 1977 et après, car il y a une

³³ C'est aussi le cas à Montpellier, voire à Amiens ou à La Rochelle. Faure, A., Négrier, E., « Vers une nouvelle donne communautaire ? », in Faure, A., Négrier, E., dir., *La politique culturelle des agglomérations*, op. cit., pp. 19-34.

³⁴ L'inauguration de l'hôtel d'agglomération est prévue pour septembre 2006. Miniac, B., « L'hôtel d'agglomération sur les rails », *L'info métropole*, n°128, 2004, p. 6.

³⁵ Jean-Pierre Gaudin repère trois objectifs liés à la monumentalité et à la composition urbaine. Le premier est relatif à la lisibilité de la ville, associant pierres et pouvoir. Le second concerne l'attractivité de la ville et le troisième réfère à l'adhésion collective. Gaudin, J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, 127 p.

³⁶ A l'échelon infra-municipal, Mélody Houk souligne également l'importance pour les arrondissements de Paris, Lyon et Marseille de se doter de mairie afin d'assurer leur légitimité. Néanmoins, ce mimétisme « monumental » ne peut complètement compenser la faiblesse institutionnelle et politique des arrondissements. Houk, M., « L'institution de la proximité, les arrondissements de Paris, de Marseille et de Lyon depuis 1983 », in Jouve, B., Booth, P., dir., *Démocraties métropolitaines*, Ste Foy, Presses Universitaires du Québec, 2004, pp. 263-291.

³⁷ Ouest-France, « Un studio mobile pour raconter le district de demain », *Ouest-France*, 22 juin 1999, pages Rennes.

³⁸ Le site Internet de Rennes Métropole abrite une mise en récit, illustrée de plusieurs témoignages d'élus municipaux, de cette histoire intercommunale. <http://www.rennes-metropole.fr>

continuité exemplaire »³⁹. La longévité du personnel politique rend ce « temps » encore plus concret. La mémoire institutionnelle est constamment réactivée afin d'inscrire la communauté d'agglomération dans un continuum temporel qui se surimpose aux temporalités municipales et individuelles, comme on l'a déjà souligné dans le chapitre 2. L'invocation d'une mémoire commune sert à apaiser les conflits, à produire un discours dépassant les interprétations divergentes du passé. Les élus de l'agglomération mettent eux-mêmes en récit une histoire partagée et autorisée⁴⁰. Les idées de continuité et d'irréversibilité sont abondamment utilisées dans l'argumentaire accompagnant la transformation du district en communauté d'agglomération⁴¹. Grâce à l'accumulation de ces années de pratiques intercommunales, Rennes dispose d'un territoire préparé, hérité, permettant la mise en œuvre rapide de la loi Chevènement⁴².

Néanmoins, deux sondages réalisés à plusieurs années d'intervalle mettent en lumière la même ligne de partage entre l'appréhension de l'agglomération par les habitants de la ville centre et par ceux des communes périphériques. Le premier concernait la lecture du *District Info*⁴³ et a montré que les non-Rennais connaissaient mieux, lisaient et appréciaient plus le magazine que les Rennais. Les rubriques lues variaient également selon le positionnement géographique. Les rennais lisaient d'abord la rubrique culture, puis le dossier thématique, le Val et en dernier lieu les pages « communes ». Hors Rennes, on lisait d'abord la rubrique « communes », puis les pages culture, le dossier et le Val. En 2004, Alain Even, sociologue de l'université Rennes 2, examinant les résultats d'une enquête d'opinion menée par Rennes Métropole, conclut à partir des témoignages réunis :

*Dans l'agglomération, tout le monde n'est pas égal. La centralité rennaise transparait fortement. Celui qui habite la « ville centre » ressent moins précisément l'apport des autres communes, tandis que les habitants de la périphérie en mesurent plus directement les retombées. En fait, le citoyen se comporte en usager. Il identifie Rennes Métropole à travers des services rendus, qui fonctionnent – transports, déchets, habitat – une ville, au sens large, dont il est fier, même s'il estime que cela peut s'améliorer sur certains points. Cette lisibilité de l'action de Rennes Métropole au quotidien est un atout qui la distingue d'autres structures.*⁴⁴

³⁹ Déclaration d'Edmond Hervé, maire de Rennes, Président du district, conseil du district du 19 avril 1991, reproduit dans Guy, C., Givord, L., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, op. cit., p. 20.

⁴⁰ Marie-Claire Lavabre insiste sur l'usage « réconciliateur » de la mémoire en politique, ainsi que sur les conditions sociales de production de ces représentations du passé. Lavabre, M.-C., « Usages et mésusages de la notion de mémoire », *Critique internationale*, n°7, avril 2000, pp. 48-57.

⁴¹ Emmanuel Négrier développe le même type d'analyse au sujet de Montpellier, où le maire de la ville centre, George Frêche impose une temporalité subsumant les conflits locaux. Négrier, E., « Territoire leadership et société, Georges Frêche à Montpellier », *Sciences de la société*, n°53, pp. 63-83.

⁴² Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, op. cit.

⁴³ Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, op. cit.

⁴⁴ Propos d'Alain Even, maître de conférence à Rennes 2, cité dans Guégen, M., Huguet, C., « Rennes Métropole, pour vous, c'est quoi ? », *L'info Métropole*, n°129, avril 2004, p. 22.

Ainsi, la perception de l'agglomération conserve un caractère territorialement différencié. Les symboles et artefacts produits par les autorités de Rennes Métropoles diffusent une image de l'agglomération décodée avec une grille de lecture municipale.

Au Saguenay, comme dans le reste du Québec, ce sont les médias régionaux qui couvrent les sujets locaux et particulièrement les affaires municipales⁴⁵. Malgré l'existence d'un poste de directeur des communications à la ville de Chicoutimi, aucune politique n'est réellement mise en œuvre.

*J'ai tenté d'implanter un véritable service, une équipe. Mais je piétine là-dessus depuis deux ou trois ans. Le directeur général est contre depuis le début. Il voit mon poste comme celui de l'attaché au maire. Lui, il s'occupe de la communication interne. Elle est sous ses ordres. J'ai lutté, mais je n'ai pas de ressources. On n'a même pas de politique officielle, on a juste édité une sorte de guide. Les conseillers, ils pensent que c'est à eux de faire la communication. Ils ne font pas de distinction entre l'information et la communication, ni entre le politique et l'administratif. Pour eux, la ville c'est eux. Ils sont les porte-parole. Du coup, il n'y a pas de ligne commune, pas d'objectif. En même temps, en tant que ville principale, on est ultra couvert par les médias. Les journalistes ont leurs réseaux, ils passent des coups de fils et ont toute l'information voulue. Je pense sincèrement que l'information est disponible, dans un sens elle est transparente, puisqu'on ne la contrôle pas. (...) Je suis sûr que l'information est au citoyen. On est un grand livre ouvert. Tout se dit, tout se sait. Je vois bien comment ça se passe. Je siège sur la commission administrative, et dès qu'il y a un problème, quelqu'un appelle un journaliste, et tout le monde est au courant.*⁴⁶

Comme en France, municipalités et presse locale sont interdépendantes. Cette nécessaire réciprocité est explicitée par Pascal Dauvin :

*Un quotidien qui n'aurait pas accès à l'information de la mairie serait condamné à une pauvreté rédactionnelle qui lui porterait préjudice. De la même manière, une municipalité amputée de l'écho de ses actions dans les colonnes d'un quotidien serait rapidement jugée inactive.*⁴⁷

Selon le terme développé par Isabelle Pailliar, le contexte informationnel, quand il est dominé par la presse quotidienne régionale, s'avère défavorable à l'émergence d'une communication municipale⁴⁸. *Le Quotidien* et *le Progrès Dimanche* jouent un rôle particulièrement important tout

⁴⁵ Gérard Divay et ses collègues soulignent la surexposition des affaires municipales dans les médias par rapport aux autres institutions locales. Cette visibilité crédite les municipalités d'un surplus de légitimité en même temps qu'elle renforce l'imputabilité des élus locaux. Divay, G., et al., *Le monde municipal québécois 2002-2012*, op. cit.

⁴⁶ Entretien avec un cadre de Chicoutimi, le 26 mars 1999.

⁴⁷ Dauvin, P., « Le bulletin municipal de Rennes, souci du lecteur ou de l'électeur ? », art. cit., p. 66.

⁴⁸ Pailliar, I., *Les territoires de la communication*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1993, chapitre 1. Isabelle Pailliar distingue trois facteurs guidant la mise en place d'une information – communication municipale : l'équipe municipale qui est plus ou moins en besoin de reconnaissance publique ; les caractéristiques propres de la

au long du processus de transition institutionnelle. En l'absence de politique de communication municipale, ces médias remplissent le rôle de diffusion de l'information. C'est au sein de leurs pages que l'information sur le processus de fusion est publicisée. Editoriales, élus, mais aussi particuliers et groupes constitués, s'y expriment abondamment. Ainsi, la presse régionale quotidienne contribue activement à la définition de l'image de la nouvelle ville en sélectionnant les termes des débats liés à sa mise en place. Réjean Bergeron, maire de Shipshaw et président du centre local de développement, regrette :

La presse régionale ne cherche qu'à faire du sensationnalisme, à faire des gros titres. Je me suis proposé plusieurs fois, parce que je connais personnellement Bertrand Tremblay (journaliste) de faire des entretiens avec les éditorialistes, comme Carol Néron, pour expliquer mon point de vue et présenter la question du développement local. Ça aurait été un moyen d'expliquer la nature du débat pendant la fusion ; mais ça n'a intéressé personne.⁴⁹

Sous un angle plus « technique », la valorisation d'une nouvelle entité était déjà anticipée durant la conciliation puis la transition. Pour les responsables du tourisme, et plus généralement pour ceux qui ont à vendre cette région, l'image est une ressource importante. L'année d'incertitude institutionnelle ralentit quelque peu ce travail de marketing en vue de l'extérieur. Néanmoins, si on en croit le témoignage d'un cadre de Chicoutimi, cet aspect est anticipé assez tôt durant la transition. Alors même que le nom de la future ville n'est pas encore choisi, des espaces publicitaires sont achetés⁵⁰.

Dans un contexte de fusion municipale, la disparition des municipalités préexistantes conduit certains groupes de citoyens à mobiliser la mémoire. Cet exercice s'avère d'autant plus difficile qu'il n'existe pas de support physique à cette histoire-mémoire⁵¹. L'institution municipale est alors elle-même érigée au rang de monument, c'est-à-dire d'artefact aux vertus symboliques, par les groupes de défense de l'autonomie communale. Maurice Halbwachs écrit de la mémoire collective qu'elle a un double caractère. Elle est à la fois souvenirs et conventions résultant de la connaissance du présent. Ce double ancrage dans le passé et dans le présent lui permet d'éviter d'être purement traditionaliste ou au contraire purement contingente⁵². Les observations réalisées au Saguenay confirment cette dynamique inhérente à la mémoire collective. La menace de la disparition des municipalités ranime la capacité de faire le lien entre la communauté et la

commune (taille, urbanité...) et enfin le contexte informationnel. Ce dernier est lui-même composé de trois éléments, que sont la place de la presse quotidienne régionale, la professionnalisation du personnel communal en communication et enfin les ambitions municipales d'une politique d'image.

⁴⁹ Entretien avec Réjean Bergeron, maire de Shipshaw, le 4 septembre 2001.

⁵⁰ Entretien avec un cadre de la SPEC, le 22 août 2001.

⁵¹ Nora, P., « L'ère de la commémoration », in Nora, P., dir., *Les lieux de mémoire, tome III : Les France, de l'archive à l'emblème*, Paris, Bibliothèque illustrée des Histoires, 1992, pp. 977-1012.

⁵² Halbwachs, M., *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, Alcan, 1925, 240 p.

société⁵³. La municipalité est réactivée en tant que communauté, ce qui permet de tisser les liens de filiation entre les premiers colons et les institutions locales de 2001. Les anti-fusionnistes cherchent, dans ces figures de l'histoire locale, des précédents pour légitimer leur combat⁵⁴. A La Baie et Laterrière, l'insistance est portée sur les fondateurs de ces municipalités qui symbolisent l'ouverture de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean à la colonisation. Tour à tour les fibres patriotique, identitaire et ancestrale sont convoquées. La société des 21 a fait souche à La Baie tandis que le Père Honorat a fondé la paroisse de Laterrière.

*La Baie des Ha! Ha!, ici, vous savez, est la ville fondatrice du Saguenay-Lac-Saint-Jean, le petit village ici de Saint-Alexis-de-Grande-Baie. Nous, nous prétendions, et on le prétend encore, que c'est important.*⁵⁵

Afin de protester contre la fusion de La Baie avec le reste du Haut Saguenay, le Rassemblement pour un regroupement municipal harmonieux (RRMH) fait signer deux pétitions. La première réunit plus de quatre mille noms, alors que la seconde ne cible que vingt-et-une personnalités connues de la région.

*On a fait une pétition symbolique de vingt-et-un noms. Parce que vingt-et-un noms comme vingt-et-un fondateurs, donc vingt-et-une personnes symboliques de ville de La Baie.*⁵⁶

Cette référence à l'histoire est récurrente dans les manifestations organisées par le RRMH. Lors d'une grande soirée organisée à la fin du mois d'avril 2001, plusieurs tableaux du spectacle historique « La Fabuleuse histoire d'un royaume » sont présentés, dont le discours de Papineau aux patriotes en 1837 et l'arrivée des vingt-et-un au Saguenay en 2001⁵⁷. Dans les pages « votre opinion » du *Quotidien*, plusieurs citoyens expriment leur vive opposition à la fusion de La Baie. C'est encore l'occasion d'inscrire le regroupement municipal dans l'histoire de la communauté :

*La bataille que nous menons ensemble peut changer et va changer le cours de l'histoire (...) la bataille je la fais aussi pour mon fils car lui, demain, va pouvoir demeurer libre et prendre lui-même ses décisions (...) si vous me demandez à quoi sert la lutte que nous menons, je vous répondrai simplement ceci : à défendre notre coin de pays, à être capable de continuer à décider de contrôler nos affaires, à maintenir la fierté et le courage de nos ancêtres.*⁵⁸

⁵³ Tonnies, F., *Community and society*, op. cit.

⁵⁴ On rejoint ici les travaux portant sur la construction d'identités post-traditionnelles, à la suite de Jürgen Habermas. Habermas, J., *Théorie de l'agir communicationnel*, Paris, Fayard, 1987, 2 vol. Par exemple, face à l'euphémisation et au multiculturalisme, les tenants du néo-nationalisme grec utilisent la mémoire collective et l'héritage culturel afin de légitimer leur conception de l'insertion/exclusion et d'asseoir leur définition de la « grécité ». Lavdas, K., Papadis, N., « Context, process and strategy in the use of memory: remembrance, neglect and erasure in Greek neo-nationalism », ECPR joint sessions, workshop 16 : Politics and memory, Edinburgh, 2003.

⁵⁵ Entretien avec Marc-André Morin, Président du Rassemblement pour un Regroupement Municipal Harmonieux, le 20 août 2001.

⁵⁶ Entretien avec Kelly Claveau, Porte parole du Regroupement pour un Rassemblement Municipal Harmonieux, le 9 août 2001.

⁵⁷ Bernier, Y., « Les baieriverains ne reculerons pas », *le Quotidien*, 27 avril 2001, p. 4.

⁵⁸ Toressan, C., « Les baieriverains se battent pour rester libres ! », *Le Quotidien*, 3 avril 2001.

La photo 2 représente l'un des panneaux financés par le Rassemblement pour un regroupement municipal harmonieux (RRMH), proche du maire Réjean Simard, contestant la fusion de La Baie avec le reste du Haut Saguenay. Le slogan présenté évoque La Baie comme berceau de la colonisation du Saguenay-Lac-Saint-Jean, à partir de l'installation de la société des 21 (« Ici a débuté la région... »). La référence identitaire est mobilisée pour revendiquer le droit à la contestation du projet gouvernemental (« Ici s'arrêtera la soumission! »). Le rôle historique de La Baie devient l'argument du maintien de son autonomie.

Photo 2 : La Baie



Finalement, les dirigeants du RRMH attribuent un pouvoir démiurgique à la fusion, qui est présentée comme capable de faire disparaître le sentiment d'appartenance.

Cette identité n'a pas de prix. C'est une question historique, d'émotion, de cœur. Une fusion avec Chicoutimi signifierait effacer de la mémoire des gens une page d'histoire qui a une valeur inestimable pour un peuple.⁵⁹

A Laterrière, le maire Jean-Marie Beaulieu exhorte ses citoyens à se mobiliser contre la fusion :

La première colonie libre de l'Amérique française ne peut se laisser assimiler et disparaître sans que les citoyens n'aient été consultés.⁶⁰

⁵⁹ Déclaration de Gérard Raymond Morin, cité dans Labrie, I., « Contre la fusion, la résistance s'organise à La Baie », *Le Quotidien*, 2 mars 2001.

⁶⁰ Déclaration de Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, cité dans Bouchard, D., « Importante décision dimanche, la population de Laterrière pourra dire ce qu'elle pense », *Le Quotidien*, 23 mars 2001.

Ou encore :

*En mon âme et conscience, je refuse de m'aplatir devant le rouleau compresseur de la Ville Saguenay qui menace de détruire plus de cent cinquante ans d'histoire, de niveler par le bas nos identités propres et, ce qui est encore pire, d'éteindre la flamme de bâtisseur qui a animé nos ancêtres ».*⁶¹

Il faut souligner que la mobilisation de la mémoire est quasiment uniquement le fait des opposants à la fusion, élus ou groupes de citoyens. Les tenants de la nouvelle ville ne produisent pas de contre argumentaire. Cette absence de débat est symptomatique de la transition institutionnelle telle qu'elle se déroule au Saguenay. Une fois le décret ministériel sur la création de la future ville adopté en février 2001, le débat est clos. En acceptant de siéger au conseil de conciliation puis de transition, les élus municipaux adoptent sans nuances le principe de la nouvelle ville. Les enjeux « techniques » de l'organisation municipale évincent ou couvrent les enjeux politiques liés à la constitution d'une ville de 170 000 habitants dans la région.

L'invention de la nouvelle ville de Saguenay est l'occasion pour certains acteurs de proposer une version de l'histoire locale. En faisant le raccourci entre communauté et municipalité, ce discours fait largement l'impasse sur l'élasticité des frontières municipales depuis la fin du XIX^e siècle⁶². Cet épisode illustre le sens territorial de l'identité culturelle, selon les termes de Martin Vanier⁶³. Pour les anti-fusionnistes, même si les municipalités ne sont légalement que des créatures du gouvernement provincial, elles sont considérées comme le produit d'un compromis local, qui est remis en cause par la dynamique institutionnelle de l'Etat. Au-delà de la disparition d'une circonscription, la disparition d'une municipalité est vécue comme une atteinte aux droits collectifs.

Par ailleurs, il importe de noter que la mobilisation de l'histoire locale constitue une stratégie ambivalente. Si la référence aux pionniers permet de clamer la spécificité du Bas Saguenay, elle ancre également La Baie dans un destin régional élargi. En s'affichant comme berceau de la région, les défenseurs de la Baie en font aussi un symbole régional. Plus généralement, les travaux sur les régions françaises ont montré que le « réinvestissement généalogique », c'est-à-dire la recherche de fondements historiques et culturels pour assurer une identité régionale, n'est

⁶¹ Déclaration de Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, cité dans Bernier, Y., « Jean-Marie Beaulieu rabroue Daniel Giguère », *Le Quotidien*, 28 mars 2001, p. 6.

⁶² Le regroupement de 1976 est parfois mentionné pour justifier des fusions fondées sur la proximité géographique et sociale de municipalités. Pour les anti-fusionnistes, la réforme Harel ne répond pas à cet objectif, en fusionnant La Baie, distante de plus de dix kilomètres du reste de l'agglomération urbaine.

⁶³ Vanier, M., « L'invention des territoires : de la dispute du bien commun », in Beauchard, J., dir., *La mosaïque territoriale*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 123-134.

pas une condition nécessaire. L'absence de tels fondements n'empêche pas l'adhésion et l'identification des citoyens à cette collectivité territoriale⁶⁴.

La construction de l'image de l'agglomération passe ainsi à Rennes par l'activation de symboles originaux et la mobilisation d'une histoire écrite sous le signe de la continuité. Au Saguenay, la démarche mise en image de la nouvelle ville passe, durant la transition institutionnelle, par une juxtaposition de discours contradictoires. Les opposants de la fusion, en convoquant une histoire communautariste, contribuent à brouiller la valorisation d'une unité territoriale timidement initiée par les candidats à la mairie⁶⁵. Malgré ces différences, le choix du nom de la nouvelle institution se révèle être un enjeu crucial.

1.1.2 Nommer l'identité

La toponymie dit l'existence et l'identité des lieux⁶⁶. Elle constitue une représentation du territoire. En cela, comme les autres artefacts désignés par Bernard Debardieux et Jacques Poisat, le nom combine deux significations. Il désigne le particulier, l'exceptionnalité du nouveau territoire tout en le qualifiant⁶⁷. Comme le soulignent David le Bras et Benjamin Decausse,

*L'acte de nomination a, en somme, un effet symbolique important : il produit la réalité qu'il désigne ; il donne une identité à ce qui, auparavant, n'avait pas lieu d'être. Comme pour tout baptême, le moment, important, parfois émouvant, n'est jamais neutre : le fusil n'est qu'à un seul coup, ou pour le moins façonne l'image de la communauté pour plusieurs années.*⁶⁸

L'enjeu du nom est caricatural des réformes française et québécoise. Dans un système intercommunal, le nom de l'établissement public se surajoute aux municipalités existantes, alors qu'avec une fusion, le nom de la ville remplace, c'est-à-dire fait disparaître, ceux qui préexistaient. En France, les communautés urbaines et d'agglomération choisissent leur nom dans une logique d'affichage et de positionnement vis-à-vis de l'extérieur. Au Québec, le nom des nouvelles villes relève prioritairement de leur affirmation au sein même de leur territoire. La qualification du territoire y revêt un aspect davantage identitaire. Dans la plupart des villes fusionnées le nom de la ville centre a été donné à la nouvelle entité alors que les arrondissements

⁶⁴ Dupoirier, E., Schajer, H.D., « L'identité régionale, problèmes théoriques, perspectives politiques », in Curapp, *L'identité politique, op. cit.*, pp. 331-344.

⁶⁵ Voir chapitre 3, section 3.2.2

⁶⁶ Martin de La Soudière, montre la surenchère à laquelle se livrent de micro-régions rurales qui cherchent à exister à travers un nom et une image. Cette tendance est l'occasion de réactiver une toponymie quasi disparue, mais aussi d'en produire une nouvelle. La Soudière de, M., « Lieux dits : nommer, dé-nommer, re-nommer », *Ethnologie française*, XXXIV, n°1, 2004, pp. 67-77.

⁶⁷ Debardieux, B., Poisat, J., « La rhétorique des artefacts territoriaux », *art. cit.*, pp. 35-52.

⁶⁸ Le Bras, D., Decausse, B., « Communiquer c'est exister », www.intercommunalites.fr octobre 2004.

ont conservé le nom des anciennes municipalités⁶⁹. Ainsi à l'exception des villes centres, le nom des municipalités, tout en continuant d'exister, a subi une dépréciation symbolique. En perdant son accroche municipale, il n'est désormais plus qu'attaché à une subdivision territoriale.

A Rennes, l'enjeu du nom se pose assez discrètement. Il n'apparaît dans la presse qu'une fois le passage en communauté d'agglomération réalisé. L'ancien nom *Rennes district* est remis en cause de part sa référence à un statut juridique périmé. Le passage en communauté d'agglomération est l'occasion de re-baptiser l'établissement intercommunal et d'en conforter l'image territoriale⁷⁰. Certains élus souhaitent néanmoins conserver *Rennes District* alors que d'autres militent pour l'affirmation du terme *Métropole*⁷¹. Ce terme est notamment porté par les membres de la commission communication. Le 15 février 2000, Loïc Le Brun, figure montante de l'opposition rennaise, propose, par voie de presse, l'organisation d'une consultation publique sur le nom. Il s'agit pour lui d'offrir aux citoyens une chance de se prononcer sur leur lieu de vie. Le 18 février, les journalistes soulignent le fait que toutes les élucubrations sont de mises parmi les soixante et onze noms qui sont proposés au vote de l'assemblée communautaire, parmi lesquels on trouve : *Rennes la merveille de l'ouest*, *Rennes la jolie*, *Rennes Phare Ouest*, *Rennes étoile*, *Rennes communauté*, *Rennes district*, *Grand Rennes*, *Rennes Cités*, *Rennes Cités unies*, *Rennes Armorique*, *Rennes Métropole*. Trois tours sont nécessaires pour faire émerger une liste de cinq noms. C'est finalement *Rennes Métropole* qui l'emporte d'une dizaine de voix sur *Rennes Cités Unies*⁷².

Le district avait déjà développé une rhétorique mobilisant le terme de « Métropole ». Le plan de développement (2000-2006) s'intitule : « Une métropole forte pour une Bretagne européenne »⁷³. Dans ce document, les termes d'agglomération et de métropole sont utilisés de façon différenciée. L'agglomération réfère au territoire composé de Rennes et des communes avoisinantes, permettant d'évoquer tour à tour le district de Rennes ou le Pays de Rennes. Elle signale donc la nature composite du territoire considéré. Le terme Métropole propose davantage une série d'objectifs à atteindre, à la fois relatifs à la forme urbaine (planification et aménagement de l'espace, croissance démographique) et aux fonctions métropolitaines (recherche et développement, mise en réseau, rayonnement européen). Ce slogan de 1999 illustre le projet de

⁶⁹ Par exemple, Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières, Lévis.

⁷⁰ En terme de calendrier, le nom de la communauté d'agglomération doit être choisi avant son installation officielle prévue pour le 4 mars 2000. Une fois encore, les délais sont donc courts.

⁷¹ Ouest-France, « Les tarifs de bus changent au 1^{er} avril », *Ouest-France*, 24 janvier 2000, pages Rennes.

⁷² Thomas, A., « La communauté d'agglomération a choisi son nom de baptême. Vive Rennes Métropole ! », *Ouest-France*, 21 février, pages Rennes, p. 8. Outre ces articles, la rubrique d'opinion « Rennes Forum » accueille deux réactions négatives où le choix du nom sert de prétexte à une critique virulente de la gestion d'Edmond Hervé.

⁷³ Rennes District, *Quatrième plan de développement de l'agglomération rennaise. 200-2006, Une métropole forte pour une Bretagne européenne*, Rennes, Rennes District, septembre 1999, 30 p.

l'équipe dirigeante de Rennes : affirmer Rennes dans une tradition identitaire à la lumière du modernisme européen. Le statut de capitale régionale de la Bretagne est non seulement convoqué mais attribué à l'ensemble de l'agglomération :

*La nécessité que l'agglomération rennaise réaffirme comme la capitale régionale de la Bretagne (...) L'enjeu de l'agglomération rennaise au service de la Région.*⁷⁴

Lors de sa présentation en conseil de district, Edmond Hervé décline ce thème :

*Je crois que l'objectif que nous avons à atteindre est très simple. Il faut que Rennes et son agglomération participent au concert des grandes métropoles urbaines européennes.*⁷⁵

En 2000, Philippe Tourtelier, premier vice-président de l'intercommunalité rennaise se positionne tout aussi clairement :

*Rennes métropole résume le mieux notre ambition. Si l'on veut jouer dans la cours des grands, on s'appelle métropole.*⁷⁶

Alors que Martial Gabillard, défenseur de la culture bretonne, conseiller municipal de Rennes et vice-président délégué à la technologie de l'information et de la communication, justifie son ralliement :

*Au départ, Rennes Armorique me plaisait bien. Mais Rennes Métropole correspond bien à l'ambition de l'agglomération de prendre place sur l'échiquier national et européen.*⁷⁷

La revendication du terme de Métropole qualifie l'agglomération rennaise et la positionne au sein des villes dites européennes alors qu'elle n'en a pas la taille critique. Comme on l'a évoqué dans le chapitre 1, la définition de la métropolisation proposée par Michel Bassand articule deux éléments : la structuration sociale et spatiale de l'ensemble urbain, mais aussi l'inscription dans un système de métropoles dans la mondialisation⁷⁸. L'épithète Métropole sert à « surclasser » l'agglomération. En cela, le choix du nom s'inscrit parfaitement dans les enjeux du marketing territorial. Cette démarche cherche à positionner la ville ou l'agglomération dans le contexte compétitif, c'est-à-dire afficher le potentiel différentiel de ce territoire. Il s'agit d'un processus constant d'affichage. Comme l'expliquent Patrice Noisette et Franck Vallérugo :

⁷⁴ Déclaration d'Edmond Hervé, président du district, conseil de district du 30 avril 1999, n°99-83, Projet d'agglomération – le plan de développement – débat, p. 9/27.

⁷⁵ Déclaration d'Edmond Hervé, président du district, conseil de district du 30 avril 1999, n°99-83, Projet d'agglomération – le plan de développement – débat, p. 1/27.

⁷⁶ Extrait d'entretien cité dans Moreaux, C., Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, op. cit. p. 47.

⁷⁷ Déclaration de Martial Gabillard, cité dans Thomas, A., « La communauté d'agglomération a choisi son nom de baptême. Vive Rennes Métropole ! », *Ouest-France*, 21 février 2000, pages Rennes, p. 8. Martial Gabillard est un des proches d'Edmond Hervé depuis 1974. Si il a déjà occupé le poste d'adjoint à la culture de la mairie de Rennes, il est aujourd'hui en retrait.

⁷⁸ Bassand, M., « Métropoles et métropolisation », art. cit., pp. 3-16.

*Le positionnement n'est pas un état. C'est une démarche : on n'est pas positionné, on se positionne. Cette démarche est permanente. Le positionnement n'est pas un slogan incantatoire mais un état d'esprit.*⁷⁹

Ainsi, le nom participe d'une stratégie ou d'une politique d'image, comme on l'a vu, beaucoup plus vaste. Le nom n'est qu'un élément parmi d'autres signes forts. Ceci explique que Rennes comme d'autres communautés choisisse le terme Métropole alors que ce dernier est l'objet d'une forte banalisation intercommunale. Quatre des quatorze communautés urbaines existantes ont intégré ce terme dans leur nom : « Le Mans Métropole », « Marseille Provence Métropole », « Lille Métropole », « Brest Métropole Océane ». Et surtout, Rennes fait partie des dix communautés d'agglomération à avoir opté pour ce label⁸⁰. En se banalisant, le label perd de sa capacité symbolique. Le risque de galvaudage a d'ailleurs été évoqué par Dominique Boullier lors du vote à l'assemblée districale⁸¹. L'image rennaise est portée par l'ensemble d'une mise en image qui dépasse la question toponymique.

Au Saguenay, contrairement aux autres enjeux liés à la réorganisation municipale, la question du nom de la future ville n'est saisie ni par le comité de conciliation, ni par celui de transition. La ministre offre la possibilité à la communauté saguenéenne, en construction, de choisir son nom par le débat public⁸². Cette ouverture peut être considérée comme une stratégie de retranchement de la part du gouvernement qui limite son pouvoir d'intervention dans le dessein d'éviter le conflit⁸³. Rares sont les fusions où le débat ne prendra autant d'importance qu'au Saguenay. Cette expérience appelle trois séries de commentaires.

⁷⁹ Noisette, P., Valleguro, F., *Le marketing des villes*, Paris, les éditions de l'organisation, 1996, p. 85.

⁸⁰ Sur un total de cent cinquante cinq communautés d'agglomérations. Les neuf autres communautés sont : Saint-Etienne, Limoge, Nîmes, Valenciennes, Metz, Amiens, Chartres et Chambéry qui accolent toutes le nom de la ville centre au terme Métropole. Grenoble se démarque, avec le nom de « Grenoble-Alpes-Métropole ».

⁸¹ Dominique Boullier était alors conseiller municipal Vert de Rennes. Thomas, A., « La communauté d'agglomération a choisi son nom de baptême. Vive Rennes Métropole ! », *art. cit.*, p. 8.

⁸² Dans les autres villes fusionnées du Québec, le nom de la ville centre de l'agglomération a généralement été retenu. Néanmoins à Longueuil aussi il a fallu de longues tractations. La ministre de la Santé et député de cette circonscription, Pauline Marois, a pesé lourdement pour le maintien de ce nom, contre la proposition du mandataire qui était *Ville LeMoine*. Collin, J.-P., « Le regroupement municipal en marche : Méga-Montréal et Méga-Longueuil », *art. cit.*, pp. 257-264. A propos du cas de Hull, voir Gilbert, A., « Construire la métropole de l'Outaouais », in Côté, R., dir., *Québec 2002*, Québec, Editions Fides, 2001, pp. 308-317. Annie Gilbert souligne également que les enjeux majeurs du regroupement municipal sont évincés au profit de la question du nom. La toponymie a pour mission la mise en cohérence du nouveau territoire, en tant que reflet et symbole de la nouvelle ville. Les noms proposés sont ceux des deux principales constituantes municipales : Hull et Gatineau, une référence historique : Montferrand et enfin un néologisme : Rivemonts. Finalement, Gatineau est adopté.

⁸³ Cette notion de retranchement, également surnommée « Shrinking violet syndrome » (syndrome du craintif), est utilisée par Jeffrey Pressman lors de son étude sur le leadership mayoral à Oakland. Il s'inspire de la théorie des organisations particulièrement des travaux d'Anthony Downs et de Matthew Holden. Selon ces derniers, le maintien de la coopération entre les acteurs se fait au prix d'une utilisation minimale de la capacité d'action de chacun. Jeffrey Pressman illustre cette stratégie par le refus d'interprétation de la notion « d'urgence » par le conseil municipal d'Oakland, qui réussit ainsi à ne pas rentrer en zone d'incertitude avec le monde scolaire. Pressman, J.,

Premièrement, la question du nom apparaît dès la fusion décrétée par la ministre Louise Harel en février 2001. Alors que les débats sur le principe, les avantages et les inconvénients d'un regroupement municipal urbain cessent, en dehors de la contestation menée par les antifusionnistes de La Baie, la querelle du nom émerge. Une fois la fusion décidée, l'enjeu se déporte sur la question de la toponymie. Notre hypothèse est qu'au Saguenay, la question du nom recouvre les différentes oppositions et perceptions contrastées liées à la réforme municipale. La transition institutionnelle, largement confisquée par un traitement technocratique, laisse s'exprimer les opinions civiles sur le sujet limité, et sans doute considéré comme marginal par le gouvernement, qu'est le nom. Ainsi, les prises de positions sont publiées pendant plus de deux ans dans les colonnes de la presse régionale jusqu'au printemps 2003.

Deuxièmement, le dossier du nom est politiquement ambigu pour les élus municipaux. Il faut attendre le début de la campagne électorale pour que les candidats se positionnent sur ce sujet. Par exemple, au début du mois d'août, les conseillers de Chicoutimi s'autocensurent sur ce sujet, alors que le nom devient l'un des thèmes de positionnement des candidats au cours de la campagne du mois de novembre. Ce dossier se décline en deux enjeux complémentaires. Le premier est celui des modalités qui doivent guider le choix du nom. Le deuxième porte précisément sur le nom. Ainsi, le maire de Jonquière, Daniel Giguère, prônait la simultanéité du référendum et du scrutin municipal⁸⁴, ce à quoi son homologue de Chicoutimi, Jean Tremblay, s'est fortement opposé. Le maire de Chicoutimi a, au contraire, milité pour extraire cette question de la campagne électorale. Il faut dire que le nom de Chicoutimi fait l'objet du débat, alors que Jonquière ne constitue pas une alternative sérieuse. Pour le candidat Jean Tremblay, dissocier campagne électorale et référendum sur le nom lui permet de jouer pleinement la carte du rassemblement. C'est finalement Jean Tremblay qui a eu gain de cause. Sur une proposition du conseil municipal de Chicoutimi, le comité de transition a institué un « conseil des sages » afin d'identifier les différents scénarii permettant de choisir le nom de la future ville⁸⁵. Ainsi, même

« Preconditions of mayoral leadership », *The American Political Science Review*, vol.66, n°2, June, 1972, pp. 511-524.

⁸⁴ Bouchard, D., « Nom de la grande agglomération saguenéenne, Giguère souhaite une consultation à l'occasion de l'élection », *Le Quotidien*, 5 septembre 2001, p. 5.

⁸⁵ Ce comité est composé de vingt personnes. Co-présidé par Réjean Bergeron, ancien maire de Shipshaw, Président du conseil régional de concertation et de développement et de Jeannot Harvey, homme d'affaire de Chicoutimi, le comité réunit divers représentants territoriaux. Frédéric Allard, ingénieur de procédé chez Alumiform, Léo April, président de Signis et président du CLD, Christine Chabot, responsable du bureau régional du Conseil du statut de la femme, Bernard Cleary, négociateur autochtone, Line Corneau, du Cégep de Chicoutimi, Antonio Dallaire, président d'Amisk, le sculpteur Victor Dallaire, l'athlète étudiante Marie-Eve Drolet, Reynald Harvey, de Harvey.com, Bernard Lamarre, ancien p.d.g. de SNC-Lavallin à Montréal, Adam Lapointe, président de Pluri-capital et professeur à l'UQAC, Pierre Paquin, directeur de Port Saguenay, Claude Simard, directrice du musée Louis-Hémon, Yvon Simard, président de l'UPA-Saguenay à Jonquière, Guylaine Simard, directrice du musée du Fjord et Marthe

une fois élus, les membres du nouveau conseil municipal sont à leur tour dessaisis du dossier. Finalement, le 30 janvier 2002, le comité des sages propose l'organisation d'une consultation ouverte sur trois propositions : *Chicoutimi*, *Chicoutimi-Jonquière*, *Ville (de) Saguenay*, qui n'a lieu qu'en avril 2002. La consultation ouverte est préférée au référendum afin d'éviter la cristallisation du débat et la polarisation des énergies lors des premiers mois d'existence de la nouvelle ville. Malgré cette précaution, la revue de presse réalisée entre février et mai 2002 montre que la question du nom prend la forme d'une véritable campagne électorale durant laquelle se sont affrontés les tenants de Chicoutimi et de Saguenay. Dès le mois de février 2001, Ghislain Bouchard, historien régional est à l'initiative d'un rassemblement de citoyens « Au nom du bon sens : Chicoutimi » cherchant à contrer à la proposition initiale de Ville de Saguenay. Selon eux, le nom de Chicoutimi est connu dans le monde entier et comporte une valeur de référence sur le plan économique, à la fois en terme commercial et touristique. De plus, le nom de Chicoutimi en tant que terme amérindien doit être préservé au sein du patrimoine saguenéen et québécois⁸⁶. Un deuxième groupe de citoyens se structure au début de l'année 2002 en vue de la consultation populaire. Leur but est de valoriser le nom de Ville de Saguenay essentiellement autour de l'argumentaire de la réconciliation. Ces deux groupes structurent le débat qui mène à la consultation populaire du mois d'avril 2002. L'enjeu du nom occupe une place centrale dans les premiers mois d'existence de la nouvelle ville. Finalement, avec un taux de participation de 59,8%, *Saguenay* l'emporte par 52.5% des suffrages⁸⁷.

Troisièmement, et en se limitant à la controverse au cours de la période de la transition institutionnelle, au-delà de leurs argumentaires respectifs, les deux noms qui s'opposent sont porteurs de deux schèmes interprétatifs de la fusion. Le nom de Chicoutimi correspond à la logique à l'œuvre dans les autres villes issues de la réforme Harel. Pourtant, dans cette agglomération, l'adoption du nom de la ville centre est indissociable de l'image de l'annexion. Dans une logique de type performatif, nommer la future ville Chicoutimi serait transformer le regroupement municipal en annexion de ses voisines par la capitale régionale. Le maire de la ville en est tellement conscient qu'il refuse de se positionner sur ce débat. Le député de Chicoutimi explique également :

On est actuellement dans l'étape du nom. Et le nom de Saguenay s'est imposé tout simplement parce qu'à l'époque (des premiers regroupements des années soixante-dix) on parlait de Ville Saguenay. Et à chaque fois qu'on parlait de regroupement on parlait de Ville saguenay. Pourquoi ? Pour ne pas avoir l'air d'une annexion. Écoutez, c'est une

Vaillancourt, fondatrice du CAVAC. Boivin, N., « Nom de la nouvelle ville L'unanimité solidifie le rapport du comité », *Progrès-Dimanche*, 27 janvier 2002, p. A8.

⁸⁶ Delisle, C., « Nom de la future ville. Les penseurs entretiennent la chicane », *Le Quotidien*, 26 mai 2001.

⁸⁷ Cette période déborde de notre cadre d'observation. Labrie, I., « Saguenay l'emporte mais de justesse », *Le Quotidien*, 15 avril 2002, p. 3.

*fusion. Donc, quand on parle de fusion, il faut trouver quelque chose d'autre que le nom des trois villes. Avec les sentiments, tranquillement ça va s'orienter différemment, je le pense. Mais pour l'instant, c'est sans doute la meilleure chose à faire.*⁸⁸

Saguenay est le nom initialement proposé mais non imposé par le projet gouvernemental. Ce nom était déjà présent lors de la première vague de regroupements municipaux au milieu des années soixante-dix. Il est montré comme le nom rassembleur. Ce pouvoir lui vient de son indétermination et de son « inappropriation ». N'appartenant à aucune des composantes, il convient à la désignation d'une collectivité issue de la synergie des municipalités regroupées. De plus, il désigne aussi une rivière, une région ainsi qu'une circonscription de la Côte-Nord du Québec. Cette accumulation représente un risque de brouillage pour ses détracteurs.

*Et je pense que la meilleure décision que ces gens pourraient prendre c'est de garder le nom de Chicoutimi. Parce que c'est un nom connu, c'est un nom qui a toujours été sur la carte, qui a toujours été sur le globe terrestre. Ça a toujours été le point central. Les gens parlent de Chicoutimi. (...) Parce que Ville Saguenay ça se perd dans le Saguenay, ça se perd dans une région, ça se perd dans des comtés. Ça se perd dans toutes sortes de choses. Au pire allé, qu'ils l'appellent Jonquière, ça serait encore moins pire que de l'appeler Saguenay.*⁸⁹

Mais cette indétermination est aussi un atout pour ses promoteurs. Plus flou, son pouvoir englobant est plus vaste. Finalement, Ville de Saguenay s'impose comme un totem de la nouvelle institution municipale, c'est-à-dire un :

*Objet matériel ou immatériel fondamentalement ambigu, ambivalent « ouvert », il signifie la collectivité toute entière en s'offrant à tous, non seulement du fait de sa visibilité mais par la pluralité des lectures qu'il peut engendrer.*⁹⁰

Comme les bulletins municipaux étudiés par Christian Le Bart, le nom de Ville de Saguenay se donne à voir à tous tout en évitant d'être appropriable par quelques-uns. En cela, le nom participe à la caractérisation du territoire. Ici, le choix réalisé consiste à imposer une image en rupture avec les référents municipaux préexistants.

La naturalisation des agglomérations emprunte des chemins différents. Dans l'exemple rennais, les élus insistent pour mettre en image une instance politique et territoriale de second niveau qui doit se surajouter à la trame municipale existante. Cette stratégie passe par la mobilisation de plusieurs dispositifs : politique de communication, écriture d'une histoire cohérente, stratégie de marketing. La construction de l'image est le fait du travail politique. Par contre, dans l'exemple

⁸⁸ Entretien avec Stéphane Bédard, député de Chicoutimi, le 22 août 2001.

⁸⁹ Entretien avec un cadre de la SPEC, le 22 août 2001.

⁹⁰ Le Bart, C., « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *art. cit.*, p 179, à partir de Durkheim, E., *Les formes élémentaires de la vie religieuse*, Paris, Presses Universitaires de France, 1960.

saguenéen, cette naturalisation est beaucoup plus éclatée du fait même qu'elle n'est pas saisie par les autorités politiques, marginalisées dans le processus de transition. Alors qu'aucune voie légitime ne s'affirme durant cette période, des discours identitaires alternatifs occupent l'espace vacant.

1.2 Construire un nouveau territoire politique

L'affirmation de l'agglomération, à travers une image, une organisation, des symboles pose la question de la transformation de cet espace en territoire politique, c'est-à-dire support et produit de relations de pouvoirs. Intuitivement l'affirmation de l'agglomération semble être en contradiction avec le maintien de l'échelon municipal. Or les exemples rennais et saguenéen témoignent au contraire d'une juxtaposition de ces deux échelons. L'agglomération se construit à partir et surtout avec les municipalités. En cela on généralise à l'agglomération les réflexions de Marie Christine Bernard-Gélabert qui écrit que « la commune ne survivra pas en s'opposant à l'intercommunalité mais au contraire en l'assimilant comme un élément fondamental de son développement et de sa permanence »⁹¹. L'agglomération ne nie pas le local mais redéfinit les arrangements institutionnels locaux. Les transitions institutionnelles sont l'occasion de questionner l'identité municipale (1.2.1) et d'explorer l'émergence d'une identité d'agglomération (1.2.2).

1.2.1 Passer de l'identité municipale...

Les transitions institutionnelles sont l'occasion d'examiner la manière dont les élus parlent de l'identité municipale alors même que l'agglomération s'affirme. Les observations réalisées à Rennes et au Saguenay conduisent à distinguer deux registres discursifs particuliers. Dans le cas français, les élus évoquent la question de l'identité municipale. Au Saguenay, devant la disparition de leurs municipalités, les élus évoquent davantage le sentiment d'appartenance. Si le thème est le même, ces deux variantes illustrent deux conceptions de la municipalité produite par la configuration du changement institutionnel. Il ne s'agit pas ici de reprendre les ressorts de l'identité municipale⁹² mais d'en examiner l'usage fait par les élus.

⁹¹ Bernard-Gélabert, M.-C., « Quel avenir pour l'intercommunalité », *Revue française de finances publiques*, n°81, 2003, pp. 241-253.

⁹² Sur cette question, on peut par exemple se référer aux travaux suivants : Percheron, A., « Le local dans les têtes », in Mabileau, A., dir., *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp. 185-204. Dupoirier, E., Schajer, H.D., « L'identité régionale, problèmes théoriques, perspectives politiques », *art. cit.*, p. 335. Plus généralement, on ne

Durant la transition institutionnelle rennaise, l'identité municipale fait partie des thèmes de discussion parmi les élus. Si le principe de la transformation du district en communauté d'agglomération ne pose pas réellement de problème, ce renforcement de l'instance intercommunale est l'occasion pour certains élus d'exprimer leurs craintes vis-à-vis d'une supracommunalité. Plus l'agglomération s'affiche, plus il devient nécessaire de réaffirmer ce que doit être une commune.

Le mot, c'est « identité des communes ». Ça veut dire quoi ? Si on se promène dans le centre d'une commune comme Thorigné, encore, il n'y a pas de centre chez nous, au-delà il y a quelques bâtiments qui sont identitaires qui nous rappellent que c'était une commune rurale. Il y avait trois mille habitants ici il y a encore quelques années. Mais vous allez à Chantepie. Mais quand vous vous promenez dans les lotissements, où que ce soit, ça ne change rien, il n'y a pas d'identité. Alors c'est quoi l'identité ? C'est tarte à la crème. (...) L'identité d'une commune en elle-même, telle qu'on l'imaginait il y a cinquante ans... ça change progressivement ... mais les élus ne l'avouent pas en face de leur population.⁹³

Ces propos tenus par un maire d'une municipalité périurbaine ne feraient sans doute pas l'unanimité parmi ses homologues français. Pourtant au cours des entretiens, la remise en cause d'une identité municipale traditionnelle est plusieurs fois explicitée. Si ce discours est difficilement tenable pour des élus municipaux, certains s'aventurent dans la recherche d'une définition moderne des communes. Edmond Hervé lui-même réaffirme la composante communale comme le fondement de la communauté d'agglomération. Cette dynamique vient amender le modèle de la supracommunalité proposé par Michel Hervé à la fin des années quatre-vingt-dix⁹⁴. La dichotomie entre inter et supramunicipalité ne nous apparaît pas correspondre aux transformations apportées par la loi Chevènement. Cette réforme s'inscrit parfaitement dans la logique de renforcement d'une intercommunalité pensée comme une alternative aux fusions municipales. Néanmoins, la perte d'autonomie juridique et politique des communes ne semble

cherche pas ici mesurer les représentations municipales portées par la population. La construction des agglomérations est interrogée par le biais du travail des élus au cours des transitions institutionnelles.

⁹³ Entretien avec Maurice Lelièvre, adjoint au maire de Thorigné Fouillard, vice-président délégué à l'habitat et la politique de la ville, le 28 juin 2001

⁹⁴ Le tableau suivant résume les composantes des deux idéaux-types de l'intercommunalité et de la supracommunalité, tel que proposé dans Michel, H., *Intercommunalité et gouvernements locaux*, op. cit., p. 17.

	Intercommunalité	Supracommunalité
Socle juridique	Contrat	Institution
Règles de création et de fonctionnement	Unanimité	Majorité
Compétence	Unique Libre Technique	Multiple Obligatoire Politique
Financement	Contributions communales	Fiscalité propre
Finalité	Gestion	Rationalisation territoriale

pas être encore au rendez vous. Au contraire, à la lumière de l'exemple rennais, la progression de la coopération intercommunale se fait sur la base d'un contrat reconnaissant et garantissant l'existence des deux échelons territoriaux. Le modèle de la supracommunalité post loi Chevènement est fondé sur le couple commune/intercommunalité et intègre une redéfinition de l'échelon municipal. Ceci transparaît d'ailleurs dans les discours des élus qui cherchent à concilier identité municipale et gestion intercommunale. Par exemple, Philippe Bonnin, maire de Chartres de Bretagne, souligne

*l'importance de la notion d'identité de la commune, qui doit rester forte, en particulier auprès des jeunes. L'expression locale doit être entendue et perçue par la communauté chartraine. Simultanément, le partenariat d'agglomération peut apporter à la commune des moyens nécessaires pour offrir une qualité de service à la hauteur des aspirations des chartrains.*⁹⁵

De la même manière, Philippe Tourtelier, premier vice-président de Rennes Métropole affirme que l'identité réside avant tout dans la commune, ce qui n'empêche pas de travailler au développement d'un sentiment d'appartenance intercommunal. Plus ambitieux, Daniel Delaveau, fervent défenseur de l'intercommunalité affirme qu'elle n'est pas « contradictoire avec les identités communales », qui restent des échelons de responsabilité⁹⁶. Selon lui, il faut justement développer l'identité intercommunale. Enfin, selon Maurice François, ancien directeur général de l'intercommunalité rennaise, les identités ne doivent pas être perçues comme alternatives mais complémentaires⁹⁷. Tous ces acteurs montrent un souci de conciliation identitaire assez remarquable. Néanmoins, ce discours « grand écart » des élus apparaît plus problématique dans le témoignage d'une ancienne élue de Rennes :

*Je dirais qu'il y a en moi quelque chose qui n'est pas réglé. C'est que plus on se noie dans une grande masse, plus on perd son identité. Et que, c'est vrai, que moi étant rennaise, je n'ai pas grand chose à perdre. Si j'étais de Thorigné, j'aurais comme même le sentiment qu'en me noyant dans Rennes, je perds mon identité. Et les communes ont quand même, c'est bien d'ailleurs, une identité très forte. Chacun a sa mairie, chacun a son église, chacun a son monument aux morts, chacun a son école. Et je dirais que globalement qu'on défend son clocher, qu'on soit de droite ou de gauche. Et quand on sera dans cette masse là, on n'aura plus cette appartenance là. Mais je me demande aussi, est-ce que les jeunes, les jeunes générations d'aujourd'hui, ont ce sentiment que nous avons-nous ? On a fait son école primaire à Thorigné, on est allé au collège à Cesson. On sera au lycée à Cesson ou à Rennes, on sera à l'université de Rennes, et puis on s'en ira à l'étranger. Donc, est-ce que l'attache à la commune sera aussi forte qu'elle a pu être pour nous ou pour nos parents ?*⁹⁸

⁹⁵ Déclaration de Philippe Bonnin, cité dans Ouest-France, « Chartres de Bretagne, Conseil : la future communauté d'agglomération », *Ouest-France*, 23-24 octobre 1999, pages Rennes district.

⁹⁶ Ouest-France, « Saint-Jacques accueille le district », *Ouest-France*, 19 janvier 2000, pages Rennes District.

⁹⁷ Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, op. cit.

⁹⁸ Entretien avec un ancien adjoint au maire de Rennes, le 20 juin 2001.

La redéfinition de l'identité communale n'est pas seulement une nécessité créée par la montée en puissance de territoires intermédiaires. D'autres transformations macro socioéconomiques participent à modifier la vie politique locale. L'assiduité de la participation électorale municipale est moindre⁹⁹. Une étude réalisée au cours des années quatre-vingt montrait la reconnaissance de l'utilité de la fonction de maire par rapport à tous les autres mandats¹⁰⁰. Dix ans plus tard, le fossé s'est-il creusé entre des modes de vies de plus en plus déterritorialisés et un attachement constant au référent politique municipal ? La mise en place d'institutions d'agglomération et leur affirmation comme échelon de gouvernement questionne indéniablement la place des municipalités dans la culture politique des français.

Au Québec, les projets de fusion municipale, impliquant la disparition de certaines municipalités, ouvre un champ de questionnements sur la définition du sentiment d'appartenance. Hugues Dionne et Nicole Thivierge ont déjà montré l'ambiguïté de cette notion qui tente de faire le lien entre l'acteur social et le territoire¹⁰¹. A la croisée des identités individuelles et collectives, des dynamiques sociales et spatiales, l'appartenance territoriale est rarement unique et exclusive. Le territoire est néanmoins considéré comme l'un des principes organisateurs de la sociabilité. La disparition des municipalités semble provoquer un sursaut d'attachement aux institutions locales, à moins qu'il ne s'agisse que d'un angle d'opposition disponible pour contester les politiques gouvernementales. Au Saguenay, le sentiment d'appartenance est largement évoqué, tant dans la presse que par nos interlocuteurs. Comme chez les universitaires, le terme renvoie à l'identité individuelle et collective ainsi qu'au registre de la conviction. Il nous apparaît être en lien avec l'ancrage territorial systématique auquel réfèrent nos interlocuteurs. Les entretiens sont parsemés de ces références géographico-généalogiques :

Larouche, c'est un milieu très fermé. On fonctionne par grandes familles, par clans. Ma femme, c'est la petite fille du fondateur, c'est une Larouche. Moi, je vivais à Alma, je suis venu ici en prenant ma retraite, pour faire mon retour dans le bois. (...) Je suis né à

⁹⁹ Le taux d'abstention aux élections municipales était de 23,6% en 1983 ; de 27,2% en 1989, avant de franchir la barre des 30% en 1995, pour finalement atteindre 32,7% en 2001. Les chiffres sont issus de Sadran, P., « Le cadre institutionnel et son évolutions. La vie politique locale », *Les cahiers français*, n°293, 1999, pp. 25-32 ; et de Le Saout, R., « Intercommunalité et démocratie, un enjeu interne au champ politique », *Pouvoirs Locaux*, n°62-III, 2004, pp. 67-73.

¹⁰⁰ Les chiffres de d'Annick Percheron datent de plus d'une décennie (1981 -1989), mais ils montrent la permanence de cette proximité avec le premier magistrat municipal, y compris chez les enfants, ce qui lui permet de faire le lien entre un attachement au territoire et la confiance en une fonction. Percheron, A., « Le local dans les têtes », *art. cit.*, pp. 185-204.

¹⁰¹ Dionne, H., Thivierge, N., « De la région à la maison : les ambiguïtés du « sentiment d'appartenance » », in Côté, S., Klein, J.-L., Proulx, M.-U., dir., *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1997, pp. 119-139.

*Desbiens, j'ai vécu quinze ans à Ville de La Baie, quinze ans à Dolbeau, et enfin j'étais enseignant à Alma. J'appartiens à cette région. Je suis régionaliste.*¹⁰²

*Moi ma femme vient de La Baie. Et La Baie a effectivement développé, un esprit particulier dû à des facteurs humains et historiques, notamment dû au fait que les familles sont beaucoup restées dans le secteur de La Baie. Je prend l'exemple de ma femme : ça fait sept générations qu'ils sont là. Ça veut dire qu'ils sont là depuis le départ.*¹⁰³

La thématique du sentiment d'appartenance s'inscrit dans cette présentation de soi. Pourtant, plusieurs acteurs de la transition institutionnelle minimisent le poids de l'argument. Par exemple, le mandataire du Gouvernement, Pierre Bergeron :

*Le sentiment d'appartenance : si il y a un sentiment qui est difficile à définir, c'est bien celui là. (...) Les conseillers municipaux arrivaient avec le sentiment d'appartenance de leur quartier et puis de leur rue souvent. Alors ce sentiment là d'appartenance : bababa*¹⁰⁴

Le député Jacques Côté, plutôt défavorable à la fusion, mais qui a rejoint la ligne du gouvernement, critique également l'argumentation « d'appartenance » des antifusionnistes :

*Parmi les principaux arguments, il y a le sentiment d'appartenance, ne pas perdre leur sentiment d'appartenance. Mais je leur ai dit : l'avez vous perdu quand ville de La Baie s'est fusionnée ? Est-ce que ceux qui sont de Grande-Baie ne sont plus de Grande-Baie aujourd'hui ? Vous êtes né à Grande-Baie, vous allez toujours venir de cette place là. Ce n'est pas un argument fort.*¹⁰⁵

Le député Stéphane Bédard souligne que l'argument de l'appartenance est difficile à contrer puisqu'il relève du système de valeurs des individus.

*Le discours qui était véhiculé par ceux qui étaient contre, c'était pour des questions d'ordre purement sentimental : on perd la ville, on perd le nom de la ville, ça se limitait beaucoup à ça. On perd notre sentiment d'appartenance. C'est un discours qui est très émotif. Et à partir de là difficile à contrer. (...) L'argument de l'appartenance, c'est de dire : demain vous perdez votre ville, vous allez vous perdre, ça va être grave, vous n'aurez plus de pouvoir. C'est un discours qui demande beaucoup d'informations pour être contré. Ça demande, je dirais, beaucoup de compétences. Pour un non initié, ce discours simple était presque impossible à contrer devant la population.*¹⁰⁶

En examinant les discours qui ont eu lieu pendant la transition institutionnelle, on remarque que ce sont essentiellement les antifusionnistes qui réfèrent à la thématique de l'identité locale¹⁰⁷.

¹⁰² Entretien avec Réjean Lévesque, maire de Larouche, le 15 avril 1999.

¹⁰³ Entretien avec Stéphane Bédard, député de Chicoutimi, le 22 août 2001.

¹⁰⁴ Entretien avec Pierre Bergeron, mandataire du gouvernement du Québec, le 16 août 2001.

¹⁰⁵ Entretien avec Jacques Côté, député de Dubuc, le 22 août 2001.

¹⁰⁶ Entretien avec Stéphane Bédard, député de Chicoutimi, le 22 août 2001.

¹⁰⁷ Dans le cas de la communauté anglophone de l'île de Montréal, largement opposée aux fusions, le registre de l'identité locale est mobilisé dans une dynamique politique spécifique. N'ayant pu trouver depuis la fin des années

L'exemple saguenéen confirme ainsi le panorama général réalisé par Laurence Bherer et Vincent Lemieux¹⁰⁸. Il est possible de raffiner ce constat. Les opposants saguenéens mobilisent l'identité locale comme une « valeur suprême (...) un argument d'autorité, qui permet de couper court à toute objection et de parer le discours d'un bien-fondé vraisemblable »¹⁰⁹. L'identité locale (qui suis-je ?), le sentiment d'appartenance (comment et avec qui suis-je ?)¹¹⁰ y sont présentés comme des données déterminées, closes et non modifiables, certes historiquement construites mais désormais fixées. Or il n'existe pas de « prêt-à-porter identitaire ». Les travaux montrent au contraire la multiplicité des appropriations différenciées et des redéfinitions continues des identités collectives et individuelles¹¹¹. Mais l'interprétation « figée » de l'identité permet de soutenir une vision performative de la fusion municipale. En disparaissant, l'institution municipale ferait du même coup disparaître la communauté qui la compose. Cela suppose non seulement que la forme institutionnelle encadre une réalité socioculturelle stable, mais que la communauté n'existe que par cette formalisation. De plus, la thématique de la déterritorialisation du sentiment d'appartenance est d'autant plus évocatrice qu'elle rejoint celle de la détérioration du lien social, signe d'une crise plus générale de la solidarité.

Ceci nous amène à nous interroger sur la manière dont l'attachement ou l'identité municipale pourrait s'adapter à la transformation institutionnelle. Dit autrement, combien de temps faut-il attendre pour qu'un nouvel échelon territorial trouve sa place symbolique sur l'échiquier politico-administratif ?¹¹² Comment peut-on doter un territoire politique d'une identité ?¹¹³

quatre-vingt de place substantielle sur la scène provinciale, les anglo-montréalais ont valorisé leur implication au niveau local. La question linguistique montréalaise doit donc d'être considérée sous l'angle plus large du mode de mobilisation de la communauté anglophone sur les scènes politiques existantes. Boudreau, J.-A., « The politics of territorialization: regionalism, localism and other isms... the case of Montreal », *art. cit.*, pp. 179-199.

¹⁰⁸ Ces deux auteurs ont identifié la mobilisation de dix valeurs lors du débat sur la réforme Harel, à partir des prises de position d'experts dans les quatre principaux quotidiens québécois et des avis exprimés lors des consultations sur la loi 170 menée par la Commission permanente de l'aménagement du territoire. Bherer, L., Lemieux, V., « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol. XXV, n°3, pp. 447-472.

¹⁰⁹ CURAPP, *L'identité politique*, *op. cit.*, p.8.

¹¹⁰ Ces deux questions associées pour définir les termes d'identité et de sentiment d'appartenance sont proposées par Yannick Sencébé. Sencébé, Y., « Etre ici, être d'ici, formes d'appartenance dans le Diois (Drôme) », *Ethnologie française*, XXXIV, n°1, pp. 23-29.

¹¹¹ Rangeon, F., « L'identité locale », *art. cit.*, pp. 327-329.

¹¹² En France cette question n'est pas nouvelle : chaque nouvel échelon ne peut que gagner lentement ses lettres de noblesses dans l'imaginaire politique, que ce soit la région et l'Europe à partir des années quatre-vingt, ou même le département en son temps. Et même lorsqu'il y a reconnaissance de l'échelon, l'identification n'est pas forcément au rendez vous. Seule la commune « constitue l'espace d'appartenance fondamental ». Percheron, A., « Le local dans les têtes », *art. cit.*, p.193.

¹¹³ André-Paul Frogner distingue des identités territoriales, où le rapport au sol est constitutif de l'identité, des identités territorialisées, c'est-à-dire localisables. Selon lui, il existe également des territoires politiques sans identités, telles que les circonscriptions électorales *ad hoc*. Ce constat ne l'amène pourtant pas à réfléchir sur les processus intégrant identité, politique et territoire. En cela il est assez représentatif de nombreux travaux, où le territoire est

1.2.2 ... à une identité d'agglomération

Les transitions institutionnelles guidant la mise en place d'institutions d'agglomération articulent des enjeux liés à la définition d'un territoire, à l'exercice du travail politique ainsi qu'à la production d'une offre identitaire originale. Avant tout, il est utile de souligner que l'affirmation d'une identité ou d'un sentiment d'appartenance au territoire de l'agglomération est jusqu'à maintenant restée ténue. Même à Rennes, où l'intercommunalité est affirmée comme dynamique, ses tenants reconnaissent sa faible reconnaissance :

*Je pense que dans les premières années, jusqu'en 1989, et même après, la population... c'est ambigu, puisque à la fois elle sait qu'elle est dans l'agglomération rennaise, mais le sentiment d'appartenance à l'institution est faible.*¹¹⁴

De la même manière, un cadre de Chicoutimi rappelle la difficile intégration identitaire des trois anciennes municipalités qui ont fondé Chicoutimi en 1976, et plus généralement la lente construction d'un référent toponymique interne et externe.

*Même les vieux de Chicoutimi nord, sont pas encore de Chicoutimi. Ils sont encore dans un esprit de concurrence, dans un esprit de clocher entre Chicoutimi nord et Chicoutimi. Mais cette génération-là est en train de disparaître. Alors là, il y a des gens qui deviennent, on devient des Chicoutimiens, on devient des citoyens d'une ville. Et ça va faire la même chose avec la grande ville. Ça va prendre deux générations, avant que les gens de La Baie, les gens de Jonquière, de Laterrière, viennent de Chicoutimi, ou je veux dire Saguenay.*¹¹⁵

La question de l'identité politique d'agglomération relève de la reconnaissance des citoyens dans l'agglomération. Or comme le soulignent Samuel Martin et Jean-Claude Pradeille les échelons communal et supracommunal s'apparentent à deux conceptions sociétales différentes¹¹⁶. Le premier est associé à la citoyenneté, à la définition des conditions de vie collective, en un mot à la politique. Au contraire, l'agglomération constitue non pas le territoire du citoyen, mais du consommateur dans une logique essentiellement socio-économique. Selon cette interprétation, les instances supralocales peinent à produire de la citoyenneté, du fait même que ce n'est pas leur objet. Si on est d'accord avec cette interprétation du début des années quatre-vingt-dix, il nous semble néanmoins que les réformes Chevènement et Harel reposent les termes du débat. Au Québec, la fusion fait de l'échelon supralocal le nouveau maillage municipal, responsable de

postulé politique. Frogner, A.-P., « Les identités territoriales, concepts, constitution et diffusion », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n°1, 1998, pp. 11-19.

¹¹⁴ Entretien avec Guy Juhier, maire d'Acigné, vice-président de Rennes Métropole, chargé des finances et de l'administration générale, le 10 décembre 2001.

¹¹⁵ Entretien avec un cadre de la SPEC, le 22 août 2001.

¹¹⁶ Martin, S., Pradeilles, J.-C., « Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté », *art. cit.*, pp. 375-390.

l'exercice de la citoyenneté. En France, les communautés d'agglomération ne peuvent plus être considérées sous l'angle limité de la logique gestionnaire et fonctionnelle. Au contraire, elles interpellent des choix politiques de base en intervenant dans le champ de la cohérence sociale. Dans les deux cas, l'agglomération s'impose dans la réflexion sur les identités politiques.

La reconnaissance dans l'institution passe par sa capacité à remplir les attentes des individus. Pour ce faire, l'institution doit disposer d'un portefeuille de compétences¹¹⁷, c'est-à-dire de compétences propres mais aussi de la capacité à organiser ou coordonner des actions de façon plus spontanée. Les transitions institutionnelles ne permettent que d'ébaucher une réflexion sur la construction d'une identité politique d'agglomération. L'efficacité de cette nouvelle instance ne peut être présumée. D'ailleurs, le témoignage d'un cadre de La Baie souligne les limites du processus de transition en matière d'aménagement du territoire.

*La transition, ça marche. Sauf que en urbanisme particulièrement, ça ne marche pas du tout. Parce que les comités de transition n'ont pas de mandat en urbanisme. Il faut donc attendre que ce soit les nouveaux conseils municipaux qui soient en place pour commencer ces choses là. Ce qui fait que pour l'urbanisme, ça ne sera pas dans la transition que ça va se régler. Il n'y a pas de transition. Alors que le personnel, la police, les pompiers, les services à la population : tout ça, le comité de transition met en place des choses, met en place des politiques. Mais pas en urbanisme.*¹¹⁸

Malgré cette limite, la mise en œuvre des réformes Harel et Chevènement conduit à proposer une offre identitaire fondée sur l'articulation de deux affirmations. La première convoque un territoire élargi subsumant les clivages municipaux et urbain/rural. La seconde fait de ce territoire un espace fonctionnel et efficace.

L'affirmation d'un espace fonctionnel passe par sa qualification. A Rennes, la conciliation urbain/rural est structurante des débats et du fonctionnement de l'institution. Elle est abordée sous le vocable de la « culture urbaine » et met en lumière l'absence de celle-ci dans l'agglomération rennaise. La question de la culture urbaine est une question théorique qui a suscité de nombreux débats. Mais c'est aussi une thématique mobilisée par les élus et fonctionnaires de l'agglomération de Rennes qui y voient un enjeu de la dynamique intercommunale. Le maire de Rennes, lui-même, évoque souvent la question de la « culture urbaine ».

Le travail que je dois faire avec les collègues et l'administration, c'est de montrer que chaque entité communale a sa part dans l'action. L'un des problèmes c'est qu'il y a trente-six communes et une seule a plus de cinquante mille habitants. Nous avons à créer

¹¹⁷ Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales », *art. cit.*, p. 86.

¹¹⁸ Entretien avec un cadre de Ville de La Baie, le 14 août 2001.

une culture urbaine au sens général du terme. Ce serait plus facile s'il y avait plusieurs communes déjà urbaines¹¹⁹.

La question de la culture urbaine est l'occasion d'une comparaison avec Nantes. Le fait que la ville centre soit la seule grande ville de l'agglomération rennaise est identifié par les dirigeants rennais comme un problème. Cette configuration hypothéquerait la capacité de Rennes Métropole d'imposer un schéma de référence d'action publique de type urbain. La communauté urbaine de Nantes, au contraire peut compter sur plusieurs villes d'importance démographique qui servent alors d'alliées à la ville centre¹²⁰. Cette absence d'une « culture urbaine » partagée au sein de l'agglomération permettrait un travail plus uniforme.

A Nantes il y a une culture urbaine. C'est une grande ville. Il n'y a pas cette relation de crainte vis-à-vis de la ville centre. Ici il n'y a pas de culture urbaine. Il n'y a pas de culture de grande ville. Il n'y a qu'une grande ville, et les autres, Cesson, c'est dix mille... donc il y a une psychologie tout à fait différente. Y compris lorsqu'il y a adéquation de sensibilité politique.¹²¹

D'autres élus de l'agglomération regrettent l'absence de références urbaines des municipalités périphériques. Daniel Delaveau fait particulièrement ressortir cet aspect des choses en se qualifiant comme le seul vrai citoyen hors municipalité de Rennes.

Saint-Jacques n'est pas la seule commune qui est pratiquement collée à Rennes, mais c'est la plus grande. (...) Je suis sans doute le plus urbain de tous. (...) moi je suis au moins la troisième ou la quatrième génération urbaine. Je suis né en ville, en banlieue en plus ! Ma famille était ouvrière etc. donc je pense que culturellement il y a ça. (...) Et puis, il y a le fait que mes collègues me disent souvent « t'es un vrai urbain ! ». Culturellement j'ai une autre approche du fait urbain.¹²²

L'enjeu de l'agglomération, est clairement illustré par les propos de Daniel Delaveau qui met l'accent sur l'urbanité qui doit être assumée, non seulement par la ville centre et ses riveraines, mais également par les communes périphériques qui ne peuvent désormais plus se considérer comme rurales. L'enjeu est de penser la ville dans ses formes extensives. La thématique urbaine est aussi mobilisée pour faire de Rennes Métropole la nouvelle ville :

Il y a encore beaucoup de maires qui viennent avec leur problématique locale et ils n'écoutent que leur problématique dans le débat communautaire. Alors qu'il faut arriver à dépasser complètement ce niveau là pour se dire que l'entité communale est une entité

¹¹⁹ Entretien avec Edmond Hervé, maire de Rennes et président de Rennes Métropole, le 6 mai 2003.

¹²⁰ Si Nantes est la seule ville à dépasser les deux cent mille habitants, neuf autres communes ont plus de quinze mille habitants, dont Orvault (23 554 habitants), Saint-Sébastien sur Loire (25 223 habitants), Rézé (35 477 habitants) et Saint-Herblain (43 719 habitants).

¹²¹ Entretien avec un membre du service du maire de Rennes, le 10 juillet 2001. La population de Cesson-Sévigné est en réalité de 14 344 habitants.

¹²² Entretien avec Daniel Delaveau, maire de Saint-Jacques-de-la-Lande, vice-président délégué aux déplacements et aux transports, le 29 novembre 2001.

*qui est en pleine révolution et qui va encore en connaître de nombreuses fois. Et par rapport à ce phénomène que les choses doivent s'organiser. En gros, c'est arriver à se dire qu'une commune est quasiment un quartier qui se construit, que vous gérez et que maintenant vous construisez la grande ville avec l'ensemble des trente-six quartiers.*¹²³

Au Saguenay, les acteurs locaux rencontrent le même défi qui est d'inventer une nouvelle manière de concevoir une ville dont le territoire n'est pas à proprement urbain. Cette gageure s'illustre à travers le discours des candidats à la mairie, qui cherchent à s'imposer comme le représentant de l'ensemble de la nouvelle ville. Les stratagèmes pour le faire sont multiples. Par exemple, la première assemblée de la campagne de Jean Tremblay se déroule à Jonquière, où il rappelle qu'il est né. A d'autres reprises, il martèle ses origines : « Mon père était un bâtisseur de Jonquière, j'ai vécu toute ma jeunesse ici. On est tout du monde pareil »¹²⁴. Néanmoins, le discours politique fait face à l'hétérogénéité du territoire de la nouvelle ville.

*C'est compliqué. Parce que c'est une ville avec un énorme territoire, un très très grand territoire. Et c'est un territoire énormément discontinu. La Baie est périphérique. Laterrière est relativement loin. Lac Kénogami, qui est une municipalité rurale, c'est compliqué. En plus, à l'intérieur de la ville, le domaine agricole le plus important de la région, c'est la ville qui l'a. Quand on se réfère à la définition normale d'une ville qui a évolué en grossissant : on se rend compte qu'on n'est pas dans ce contexte là. Ça va prendre des traitements adaptés. Et il y a toujours un principe qui est : loin des yeux loin du cœur. Il va falloir gérer ça. Par contre, il y a des arrondissements. Ça peut aider en planification. Je me questionne beaucoup sur la manière dont on va gérer le développement. Et il y a toute la question de l'étalement urbain. Une des raisons qui a été évoquée pour les fusions il y a plusieurs années, c'était de freiner l'étalement urbain. Et je ne sais pas si vous avez remarqué dans les argumentations, ça a disparu un moment donné. Je crois qu'ils se sont aperçus que ce n'était pas un moyen pour freiner. Ça n'a aucun rapport.*¹²⁵

Hank Savitch et Ronald Vogel identifient le même type de problème lors de la fusion de Louisville¹²⁶. La fusion municipale n'est pas un agrandissement de la ville centre. Les différences territoriales entre la ville centre et les banlieues sont à la source des contradictions politiques que l'on retrouve dans la nouvelle institution. Les défis posés sont donc d'une nouvelle nature et demandent de nouveaux outils. Plus précisément, dans les cas de Louisville et de Cincinnati, les choix réalisés en matière d'infrastructures de transport sur le territoire élargi ont favorisé l'étalement urbain.

¹²³ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton, vice-président délégué à la culture et aux communications, le 24 novembre 2001.

¹²⁴ Le Quotidien, « Elections 2001. Taxes Pas de baisse de la facture mais un gel », *Le Quotidien*, 18 octobre 2001, p. 6.

¹²⁵ Entretien avec un cadre de ville de La Baie, le 14 août 2001.

¹²⁶ Savitch, H., Vogel, R., « Suburbs without a city, Power and city-county consolidation », *art. cit.*, pp. 758-790.

L'arrondissement est conçu comme le mécanisme permettant le dépassement des anciennes municipalités sur lequel va pouvoir s'appuyer l'émergence des nouvelles villes. Ailleurs au Québec, certains tenants des fusions, essentiellement les représentants des villes centres, ont mobilisé la thématique du sentiment d'appartenance déclinée sur ces territoires inframunicipaux. Comme l'indiquent Laurence Bherer et Vincent Lemieux, dans cet argumentaire, les arrondissements sont présentés comme l'assurance de pérennité de l'identité locale tout en offrant l'opportunité de penser la cohésion sociale à une plus grande échelle¹²⁷. Ce faisant l'enjeu identitaire est reformulé, passant d'un enjeu territorial à une dynamique interterritoriale d'articulation d'échelons. Cette interprétation renforce nos propres conclusions sur la transition institutionnelle au Saguenay, durant laquelle aucun projet politique d'ampleur n'est produit. L'agenda politique est en quelque sorte mis entre parenthèse au moins jusqu'à la pleine installation de la nouvelle équipe politique le 18 février 2002¹²⁸.

Les transitions institutionnelles confirment les écrits de Jean-Claude Thoenig qui rappelle que la légitimité démocratique des institutions doit être complétée par une capacité d'action reconnue.

*Les acteurs territoriaux économiques et sociaux attendent du politique certes une référence identitaire et la prise en compte d'un destin collectif, ils veulent aussi et surtout obtenir et constater un retour, une efficacité par rapport au rôle qu'ils lui confient et aux ressources qu'ils lui allouent par l'impôt, par la confiance ou par la participation.*¹²⁹

Ceci corrobore le témoignage d'un cadre de Rennes Métropole qui plaide pour la consolidation de l'organigramme intercommunal.

*Ça prend des gens pour qui la profession, le métier va être de faire que Rennes Métropole existe par elle-même, qu'elle produise des choses. Si les communes ont les moyens de faire, Rennes Métropole va rester dépendante, et finalement Rennes Métropole n'existera pas.*¹³⁰

C'est encore la même idée qui est à la source du concept de supracommunalité citoyenne développé par Christian Lefèvre :

Fabriquer de la supracommunalité citoyenne revient à s'engager dans une dialectique entre l'institution et l'habitant dont le territoire est à la fois l'enjeu et le produit. L'habitant prendra part à la vie politique d'un territoire d'autant plus qu'il aura

¹²⁷ Bherer, L., Lemieux, V., « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec », *art. cit.*, pp. 447-472.

¹²⁸ La création et le fonctionnement controversé du nouvel instrument mis en place par l'équipe de Jean Tremblay au cours de l'été 2002 : *Promotion Saguenay*, relance le débat sur les moyens pris pour favoriser le développement régional. Cet organisme réunit l'ensemble des instances municipales préexistantes chargées du développement économique et de la promotion touristique. Les dix-huit membres du conseil d'administration ont été directement nommés par le maire. Après plusieurs mois de vacances, en décembre 2002, le maire nomme finalement Ghislain Harvey, l'un de ses conseillers privés, vice-président exécutif et directeur général de cette instance.

¹²⁹ Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales », *art. cit.*, p. 90.

¹³⁰ Entretien avec un cadre de Rennes Métropole, le 10 octobre 2002.

l'impression que le pouvoir de l'institution qui le couvre est un pouvoir réel, auquel il a accès. Il participera d'autant plus qu'il se sentira appartenir à ce territoire, c'est-à-dire s'il lui donne sens¹³¹.

Au cours des transitions institutionnelles, l'enjeu de l'identité politique de ces territoires est en construction. Il s'agit pour les acteurs des nouvelles instances de s'émanciper d'une image de territoire d'opportunité¹³², c'est-à-dire contingent à une loi définie à un moment donné et leur procurant une certaine légitimité. La légitimité des agglomérations provient de leur capacité fonctionnelle et politique à faire émerger une identité spécifique. L'ensemble des mécanismes de mise en image, de marketing et d'offre identitaire originale participe à cette légitimation institutionnelle.

Les stratégies à l'œuvre dans la construction d'une identité collective d'agglomération est l'occasion de déconstruire la relation métonymique qui relie territoire, communauté et élus¹³³. Affirmer l'agglomération comme nouveau territoire politique, c'est repenser l'exercice de la politique à l'échelon local. C'est aussi examiner les formes du coup de force symbolique de la représentation souligné par Pierre Bourdieu : « c'est parce que le représentant existe, parce qu'il représente (action symbolique) que le groupe représenté symbolisé existe, et qu'il fait exister en retour son représentant comme représentant d'un groupe »¹³⁴. L'effet de la représentation assume les relations politiques qui existent entre les citoyens de la nouvelle ville.

2 L'agglomération et la refondation de la politique locale

On ne cherche pas ici à interroger les formes d'institutionnalisation de l'espace politique d'agglomération, qui nécessiterait, entre autre, une analyse sociologique des formes de la production de l'action publique. L'angle retenu est par contre celui des effets politiques des aspects organisationnels de la formalisation des agglomérations. Les transitions institutionnelles sont l'occasion d'explorer la manière dont les élus envisagent leur propre rôle, alors même que le

¹³¹ Lefèvre, C., « Démocratie locale et production institutionnelle : le cas des agglomérations françaises », in Loinger, G., Némery, J.-C., *Construire la dynamique des territoires :... acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, l'Harmattan, 1997, p. 218.

¹³² Bonerandi, E., « La construction d'un territoire improbable », *Politix*, vol. 13, n°49, 2000, pp. 125-154. Dans cet article Emmanuelle Bonerandi évoque l'échec de la dynamique intercommunale dans la Thiérache, région du nord de la France. Selon son analyse, les territoires d'aménagement se contentent d'être des territoires d'opportunité, territoires réceptacles, sans faire appel au terreau socioculturel existant ni porter attention à leur appropriation par les collectivités existantes.

¹³³ Comme Christian Le Bart propose de démonter la fiction « naturelle » municipale à travers le rôle du bulletin municipal. Le Bart, C., « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *art. cit.*, pp. 175-184.

¹³⁴ Bourdieu, P., « Délégation et fétichisme » / *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, p. 194.

contexte institutionnel dans lequel ils l'exercent est en pleine transformation formelle. Cette fenêtre d'étude nous conduit à insister sur l'incertitude qui domine l'environnement institutionnel des élus locaux français et québécois. Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthes qualifient l'incertitude par son impossible anticipation¹³⁵. En ce sens, les transitions institutionnelles s'apparentent à des phases d'incertitude durant lesquelles les élus sont appelés à reformuler leur identité.

A la lumière des exemples rennais et saguenéen, le travail des élus est marqué par le sceau de l'accessibilité. Cette image recouvre deux réalités distinctes, bien que toutes deux étroitement liées à la légitimation de l'agglomération. La première relève de la visibilité et de la lisibilité de l'action publique d'agglomération. Comme l'a souligné justement Christian Lefèvre¹³⁶ pour qu'un pouvoir s'affirme, il ne lui faut pas seulement être efficace, mais aussi se faire voir comme tel. Pour ce faire, la « grande » légitimité accordée par l'élection au suffrage universel n'est pas suffisante. Le sens donné au territoire de l'agglomération provient également de la production de politiques publiques ainsi que de l'implication directe des habitants dans ces nouvelles institutions. L'accessibilité, au sens de visibilité, permettrait de dépasser la logique fonctionnelle qui est à l'origine de l'intercommunalité française et des fusions québécoises. Ce principe apparaît pourtant être largement oublié durant la genèse des institutions d'agglomération (2.1). Par ailleurs, plusieurs observateurs ont souligné le paradoxe qui accompagne la montée en puissance des agglomérations. Plus on renforce le palier supralocal, plus les maires valorisent la proximité dans la définition de leur rôle¹³⁷. Les élus québécois dont le travail était déjà emprunt de cette logique font face à l'agrandissement de leurs circonscriptions. La proximité se décline alors en impératif d'accessibilité des gouvernants par les gouvernés (2.2).

2.1 Des agglomérations à l'abri des citoyens

L'examen des transitions institutionnelles à Rennes et au Saguenay conduit à souligner l'absence des citoyens dans ces processus. En France, le débat sur la loi Chevènement est

¹³⁵ Callon, M., Lascoumes, P., Barthes, Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001, 357 p.

¹³⁶ Lefèvre, C., « Démocratie locale et production institutionnelle : le cas des agglomérations françaises », *art. cit.*, pp. 215-222.

¹³⁷ Les maires ne sont pas les seuls élus à valoriser la proximité. Les députés se saisissent aussi de ce registre, voire Rasmussen, J., « Des boîtes à lettres cassées à l'Assemblée Nationale : les élus face au quotidien des banlieues », in Le Bart, C., Lefèvre, R., *La proximité en politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître ; tout comme le premier ministre français, Jean-Pierre Raffarin, voir Le Bart, C., « La proximité selon Raffarin », *Mots*, n°77, à paraître.

pourtant une nouvelle occasion de questionner les fonctions latentes du déficit démocratique¹³⁸ de la coopération intercommunale. Au Québec la technicisation de la problématique métropolitaine sert à « protéger » la réforme Harel de la mobilisation citoyenne. Ainsi, au-delà des différences qui séparent les regroupements municipaux québécois et les communautés d'agglomération françaises, force est de constater que ces réformes sont élaborées à l'abri du regard des citoyens (2.1.1) et proposent peu d'ouvertures sur des pratiques participatives. Les outils de démocratisation semblent, au contraire, incarner la continuité et la stabilité du système local (2.1.2)

2.1.1 L'exclusion des citoyens

On a déjà évoqué la confiscation par les maires des transitions institutionnelles, à Rennes comme au Saguenay. Ces constatations corroborent les affirmations d'Eric Kerrouche qui souligne l'absence de débat public lors de la mise en œuvre de la loi Chevènement¹³⁹. Aucun mécanisme n'est prévu pour permettre aux citoyens de s'exprimer sur la création d'une communauté dont l'initiative appartient quasi exclusivement aux élus. Plus en amont, comme Patrick Le Lidec l'a bien montré, l'intercommunalité est aussi une affaire d'élus faisant l'objet de négociations entre les principales associations d'élus locaux et le gouvernement¹⁴⁰. Le modèle intercommunal français est donc loin d'être une école de la démocratie.

Sur le terrain, l'un des arguments évoqué pour expliquer l'absence des citoyens dans les affaires intercommunales et celui de la technicité de la gestion¹⁴¹. Ce registre est utilisé par les vice-présidents de Rennes Métropole.

¹³⁸ Selon François Baraize et Emmanuel Négrier, elles sont au nombre de trois. L'absence de suffrage universel permet de diminuer l'imputabilité des décisions impopulaires prises dans l'intérêt communautaire. Elle offre aussi l'occasion de bâtir des projets transcendant les clivages traditionnels. Enfin, elle assure une identité politique fondée sur le territoire, à l'abri des appareils partisans. Baraize, F., Négrier, E., « Communautés d'agglomération et développement politique », in Némery, J.-C., *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France et dans l'Union Européenne ?*, Paris, L'Harmattan, pp. 105-119.

¹³⁹ Il met ainsi en parallèle la démocratie municipale qui est représentative, et la démocratie intercommunale qu'il qualifie de « médiatisée ». Kerrouche, E., « Le lien manquant, quelques réflexions sur les problèmes démocratiques des intercommunalités à la française », communication présentée aux *Rencontres internationales Démocratie et management local*, Québec 20-23 mai 2003.

¹⁴⁰ Le Lidec, P., *Les maires dans la République*, op. cit.

¹⁴¹ A cet égard, on reproduit ici un court extrait du rapport de la commission Mauroy évoquant le principe de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires :

Les Français sont d'ailleurs largement favorables à une telle évolution : 54 % des personnes sondées en juillet 2000 l'approuvent contre seulement 32 % (et 14 % à peine de sans opinion). Ce résultat est d'autant plus remarquable que l'intercommunalité est un échelon technique dont il était possible de penser que les pouvoirs et le rôle étaient mal connus de nos concitoyens. (Enquête SOFRES - août 2000). Commission pour l'avenir de la décentralisation, Refonder l'action publique locale, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 2000, p. 33.

(Au sujet de la compétence déchet) *Les gens savent bien que dans leur commune, ce n'est pas une compétence communale au sens strict. Il n'y a pas de décharge sur place. Même si les gens ne veulent pas savoir où ça va après, il n'y a pas vraiment, de conscience nette de ce que ça devient.*¹⁴²

*Le citoyen de base, il vient me voir pour des problèmes de maire, qui concerne le territoire. L'agglo, non, je crois que les gens sont fiers, ils comprennent à chaque fois qu'on a des débats, comme pendant la campagne électorale, on a parlé des transports (...)le tri des déchets... c'est quand même des choses qu'on ne porte plus. Mais les gens, du moment que le service existe : roule ma poule ! Qui que ce soit qui le donne.*¹⁴³

Les remarques de Daniel Gaxie sont donc toujours d'actualité : les citoyens continuent de se tourner vers le maire à qui ils attribuent un pouvoir et des responsabilités qui sont désormais de l'ordre intercommunal¹⁴⁴. On ajoutera qu'à partir de l'exemple de Rennes, les maires qui sont aussi vice-présidents intercommunaux réussissent à réduire cette contradiction. Le problème de « déphasage » se poserait donc essentiellement pour les élus marginalisés du système intercommunal : les maires des petites municipalités, mais surtout les maires de l'opposition, et surtout les conseillers municipaux. Comme l'a noté Gilles Pinson¹⁴⁵, à partir de l'exemple nantais, l'essentiel pour les élus locaux est de ne pas être « dépassé » par l'intercommunalité. Ainsi, les formes peu contraignantes de production de l'action publique intercommunale permettent aux élus de l'agglomération nantaise de ne pas opposer leurs deux identités. Cette conciliation, en évitant les formes de crispation, permet justement le renforcement de l'intercommunalité.

Si la coopération fonctionnelle semblait pouvoir se passer d'un rapport avec les citoyens, les nouvelles instances communautaires ne peuvent désormais plus l'ignorer, comme le soulignait déjà Christian Lefèvre à propos de la mise en œuvre de la loi ATR de 1992¹⁴⁶. L'absence d'officialisation démocratique provoque des effets induits néfastes pour les structures intercommunales. Ainsi, Pierre Sadran évoque le « quatrième tour des municipales » pour qualifier le choix problématique du président des puissantes instances communautaires bordelaise et lyonnaise qui se fait sans aucun arbitrage citoyen¹⁴⁷. Concrètement, à Rennes, deux élus Verts

¹⁴² Entretien avec Guy Juhier, maire d'Acigné, vice-président de Rennes Métropole, délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

¹⁴³ Entretien avec Michel Gautier, maire de Betton, vice-président de Rennes Métropole, délégué à la culture et aux communications, le 24 novembre 2001.

¹⁴⁴ Gaxie, D., « Les contradictions des politiques institutionnelles territoriales », in Loinger, G., Némery, J.-C., *Construire la dynamique des territoires : ... acteurs, institutions, citoyenneté active*, op. cit., pp. 39-64.

¹⁴⁵ Pinson, G., *Projets et pouvoirs dans les villes européennes*, op. cit.

¹⁴⁶ Lefèvre, C., « Démocratie locale et production institutionnelle : le cas des agglomérations françaises », art. cit., pp. 215-222.

¹⁴⁷ Le scrutin municipal comporte deux tours. Le troisième correspond à l'élection du maire par le conseil municipal. Sadran, P., « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, n°62-III, p. 34.

de la ville centre refusent de participer à l'installation de Rennes Métropole le 4 mars 2001, afin de dénoncer non pas le principe, mais le mode de fonctionnement de cette instance.

Le conseil de la communauté d'agglomération comme le conseil de district, souffre d'un manque évident et originel de démocratie. Les élus qui siègent ont été désignés par leurs maires et ne s'engagent pas sur la base d'un programme d'agglomération et de comptes rendus débattus avec les habitants. D'ailleurs, à part les vice-présidents, ces élus ne pèsent pas lourd dans les décisions prises (...) Aujourd'hui, élus de base ou citoyens de l'agglomération, qui sait réellement comment se prennent les décisions et leurs circuits ?¹⁴⁸

Il s'agit d'une mise en cause de la responsabilité politique au sein de Rennes Métropole. Les élus verts ne dénoncent pas seulement l'absence d'imputabilité démocratique, mais s'attaquent aussi à la transparence générale du fonctionnement de l'institution. Cette idée rejoint la marginalisation des assemblées dans le processus décisionnel et la fermeture de la *scrutiny* intercommunale évoquée au chapitre précédent. Certains auteurs français développent l'idée d'une sanctuarisation politique des institutions intercommunales¹⁴⁹. Par cette expression, il décrivent la manière dont la communauté urbaine de Lille s'est construite « comme un lieu hors d'atteinte du citoyen, régi par des règles d'échange politique originales – souvent retraduites par les acteurs sous la notion ambiguë de « consensus », autorisant la cogestion permanente par des forces politiques ailleurs rivales »¹⁵⁰. Cette sanctuarisation correspond donc, non seulement à une clôture effective de la scène intercommunale mais aussi à sa légitimation par les élus locaux.

La loi Chevènement a, de nouveau, porté sur la scène publique le débat politique et institutionnel de l'élection au suffrage universel des délégués intercommunaux. Ce sujet est présent depuis le début des années quatre-vingt-dix dans les discussions sur l'organisation territoriale de la France urbaine. Néanmoins, si l'option d'une telle reconnaissance démocratique et politique des structures intercommunales est l'objet de débats parlementaires, elle est sans cesse repoussée lorsqu'il s'agit de son inscription dans les textes législatifs¹⁵¹. Cette situation a sensiblement évolué au tournant des années deux mille. Les termes du débat portent désormais moins sur le principe de l'élection que sur ses modalités.

¹⁴⁸ Déclaration de Pascale Loget, adjointe au maire de Rennes, déléguée à l'environnement et de Dominique Boullier, conseiller municipal de Rennes chargé de l'environnement, cité dans Ouest-France, « Rennes Métropole sans les Verts », *Ouest-France*, 4-5 mars 2000, pages Rennes, p.11.

¹⁴⁹ Bué, N., Desage, F., Matejko, L., « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins value démocratique », in Le Saout, R., Madoré, F., *Les effets de l'intercommunalité*, op. cit., pp. 39-58.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 42.

¹⁵¹ Dans son rapport, la commission Mauroy prévoyait la première élection intercommunale dès 2007. Aujourd'hui, l'échéance de 2015 est encore la plus rapprochée. Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, op. cit.

Jacques Caillousse évoque l'évolution des termes qui ont structuré les houleux débats sur ce principe au sein des arènes parlementaires¹⁵². Faut-il ou non doter les communautés urbaines et les communautés d'agglomération de représentants directs, c'est-à-dire leur offrir ce qui leur manque pour être considérées comme des collectivités territoriales à part entière ? Du côté des pro-élection, on retrouve à l'Assemblée nationale, les socialistes, les Verts et l'association des communautés de France (ADCF) et généralement les maires des villes centres qui président déjà les communautés. A la suite de la commission Maurois, l'Assemblée Nationale a adopté le principe de l'élection en 1999, sans pour autant en décider la mise en oeuvre¹⁵³. Du côté des opposants à l'élection au suffrage universel, sont mobilisés les maires des petites communes, les membres du Sénat et l'Association des maires de France (AMF)¹⁵⁴. Or parmi la myriade d'association d'élus, l'AMF est le principal interlocuteur des gouvernements concernant toutes les réformes touchant le monde local¹⁵⁵.

La question de l'élection soulève en réalité d'autres enjeux du système politique territorial français. Le premier argument évoqué pour contrer l'élection des représentants communautaires avertit qu'un tel dispositif risquerait de figer la dynamique intercommunale. Jean-Pierre Chevènement lui-même invoque cet argument lors de la présentation de son projet de loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale.

*Certains d'entre vous souhaitent instaurer l'élection au suffrage universel des délégués communautaires. Un amendement de votre commission propose même de commencer dès maintenant dans les communautés urbaines. Cependant je veux vous rendre attentifs au fait que, même dans les communautés urbaines, forme ancienne et déjà intégrée, l'heure ne me semble pas encore venue. En effet, nous ne devons pas prévoir des formes trop rigides dans lesquelles les communes refuseraient de se couler. Ce serait mettre la charrue devant les boeufs et ériger les établissements publics de coopération - lesquels sont encore en gestation - en collectivités territoriales de plein droit avant même que soit née une véritable communauté d'intérêts. Cela conduirait aussi à organiser simultanément deux élections, l'une municipale, l'autre intercommunale, ce qui risquerait de créer davantage de confusion que de démocratie. Ce serait surtout s'imposer une contrainte qui pourrait rebuter le volontariat et porter ainsi préjudice à l'ensemble du projet. Tâchons plutôt d'introduire davantage de démocratie dans ce qui existe déjà.*¹⁵⁶

¹⁵² Caillousse, J., « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », *Les cahiers de l'institut de la décentralisation*, n°6, octobre 2002, 48 p.

¹⁵³ Malgré le dépôt d'un amendement par Bernard Roman, député socialiste du Nord, adopté le 19 juin 1999.

¹⁵⁴ Deljarrie, B., « Elire les conseillers communautaires au suffrage universel direct, une nécessité démocratique », *Territoires*, n°434, janvier 2003, pp. 34-35

¹⁵⁵ Le Lidec, P., *Les maires dans la République*, op. cit., chapitre 6.

¹⁵⁶ Déclaration de Jean-Pierre Chevènement, ministre de l'intérieur, Journal officiel, Assemblée nationale Débats parlementaires, 4 février 1999, p. 954.

De la même manière, Jean-Marie Bockel, président de l'Association des maires des grandes villes de France, déclare :

*Je pense qu'un bon mode de scrutin est celui qui saura préserver l'identité communale à laquelle tout le monde est légitimement attaché. À cet égard, le principe est que la commune soit la circonscription électorale de base et non le périmètre intercommunal. Il est nécessaire en la matière de donner du temps au temps, de laisser au processus intercommunal le temps de la maturité avant d'aller plus loin. L'instauration précipitée du suffrage universel pourrait être de nature à freiner le mouvement intercommunal et à en figer les périmètres.*¹⁵⁷

On peut noter que cet argument perd de sa force à partir du moment où la carte intercommunale est elle-même relativement ferme depuis janvier 2002. Une deuxième réserve face à l'élection communautaire rappelle que l'accumulation des scrutins favoriserait le désintéressement de l'électorat et donc la montée de l'abstention pour l'ensemble des élections locales.

Le cœur de l'enjeu de l'élection des délégués d'agglomération réside non pas à l'échelon intercommunal, mais dans les municipalités. Outre l'acquisition du statut de collectivité territoriale par les communautés, la légitimité démocratique intercommunale bouleverserait l'ensemble de l'espace politique local, en instituant une concurrence de légitimité entre deux catégories d'édiles locaux¹⁵⁸. Il s'agit alors de s'interroger sur les conséquences de l'affirmation de la démocratie d'agglomération sur la démocratie municipale traditionnelle.

Au Québec, comme en Ontario à la fin des années quatre-vingt-dix, les gouvernements qui ont impulsé les regroupements municipaux n'avaient pas de mandats spécifiques sur cette question. La refonte drastique de la carte municipale urbaine s'est faite, comme on l'a évoqué dans le chapitre 1, sur une alliance, à huis-clos, entre le gouvernement de Lucien Bouchard et le club des six grandes villes centres du Québec, et contre les avis produits par les rapports d'experts. Plusieurs observateurs universitaires, dont Anne Latendresse, Jean Décarie et Jean-Pierre Collin ont d'ailleurs souligné l'absence des mouvements communautaires et syndicaux qui n'ont pas pris position par rapport à cet enjeu¹⁵⁹. Au plan national, le débat est technicisé et volontairement restreint aux interlocuteurs municipaux. La contestation, anticipée, des fusions conduit Louise Harel à exclure toute validation démocratique du principe des regroupements. Ainsi, malgré les réclamations de certains groupes, aucun référendum n'est organisé pour légitimer la création des

¹⁵⁷ Déclaration de Jean-Marie Bockel, Intercommunalités, *Quand l'intercommunalité remporte les suffrages, Six associations nationales d'élus et de directeurs généraux prennent position*, décembre 2001. www.intercommunalites.com

¹⁵⁸ Le Saout, R., « Intercommunalité et démocratie », art. cit., pp. 67-73.

¹⁵⁹ Mévellec, A., *Synthèse des débats du séminaire « Les fusions de municipalités, une autre révolution tranquille ? »*, Montréal, INRS-VRM, 23 mai 2002, disponible sur www.vrm.ca

nouvelles villes, et surtout la disparition des anciennes municipalités. Le gouvernement produit à la place un argumentaire sur la légitimité par l'efficacité des nouvelles villes : c'est par leur existence et leur pertinence gestionnaire qu'elles s'imposeront dans l'univers politique des citoyens.

Si ça a un impact minime, ou en tout cas une hausse fiscale comprise dans les 5% attendus, la réforme risque d'être bien acceptée. Les gens vont comprendre comment ça fonctionne petit à petit. Et ils vont comprendre aussi qu'ils allaient rarement dans leur hôtel de ville. Donc que maintenant, ils aillent dans leur hôtel d'arrondissement, ça ne va pas changer grand chose. Si le niveau de service fonctionne bien. Finalement, s'il n'y a pas de grands bouleversements les citoyens vont accepter, et la réforme va se mettre en place et s'imposer. Evidemment, si il y a un changement, comme une hausse fiscale, ou si le niveau des services baisse, là, c'est sûr que les échevins vont être sous pression et ça va être beaucoup plus dur à gérer. Mais par contre, on ne pouvait pas faire autrement. On l'a vu, en Ontario, il y a eu des référendums, où il y a eu 80% d'opposition aux fusions. Et puis maintenant les gens sont d'accord, et sont content de ce qui s'est passé. Au Québec, il y a eu des référendums, plus ou moins formel. Et on avait jusqu'à 95 % d'opposition aux fusions. Mais il y a un moment, où il faut faire des choix.¹⁶⁰

Comme on l'a vu dans le chapitre 3, le long processus de dix-huit mois qui mène à la mise en place d'une nouvelle ville n'intègre la population que par la tenue d'élection municipale au mois de novembre 2001. La réorganisation municipale est ainsi présentée, telle l'intercommunalité française, comme un dossier technique qui gagne à être écarté du champ émotionnel. Ceci conduit Beth Milroy à s'interroger, à partir de la fusion de Toronto, sur le droit des citoyens à organiser leur propre ville, puisque selon elle, aucune des fusions métropolitaines organisées au Canada n'a n'émancipé d'une demande citoyenne¹⁶¹. Or on l'a vu, la conception canadienne des autorités locales en fait d'abord un outil à l'usage des citoyens. Productrices de biens et services, les institutions municipales sont donc façonnées par et pour la communauté. Louise Harel outrepassa cette conception pour référer à leur statut juridique, selon lequel les municipalités ne sont que des créatures du gouvernement provincial. L'absence de débat ouvert durant l'élaboration de la réforme n'empêche néanmoins pas l'émergence d'une forte mobilisation citoyenne contestataire. Pourtant, comme à Toronto suite à la fusion de 1997-1998¹⁶², on remarque que la virulence de cette contestation est affaiblie par le fait même qu'elle reste essentiellement organisée sur la base municipale. La stratégie de compartimentage du territoire

¹⁶⁰ Entretien avec un directeur de service au MAMM, le 10 août 2001.

¹⁶¹ Milroy, B., « Toronto's legal challenge to amalgamation », in Andrew, C., Graham, K., Phillips, S., *Urban affairs back on the policy agenda*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 157-178.

¹⁶² Dans le cas de Toronto, ce sont les citoyens de la ville centre, plus à gauche, qui s'opposent à la fusion avec les banlieues politiquement plus proches du gouvernement conservateur. Organisés au sein du mouvement *Citizens for local democracy*, ils défendent le modèle de démocratie participative qui existait dans la ville centre, articulant démocratie locale et vie de quartier. Boudreau, J.-A., « La coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale », in Jouve, B., Booth, P., dir., *Démocraties métropolitaines*, op. cit., pp. 133-154.

adoptée dans la réforme Harel s'avère aussi efficace pour diviser les unions d'élus que pour contrer l'émergence d'un mouvement citoyen élargi.

Les transitions institutionnelles sont donc, en France comme au Québec conçues à l'abri des citoyens, même si ces derniers expriment leur désaccord avec le principe de la réforme Harel. Paradoxalement, le discours de ceux qui mettent en œuvre ces réformes institutionnelles intègre le citoyen en tant que premier destinataire de ces transformations. Comme on l'indique au comité de transition de Ville de Saguenay :

*L'objectif général, c'est lui ! C'est le citoyen. C'est pour lui qu'on travaille, qu'on essaye de bonifier son milieu. (...). Évidemment, pendant le processus, certains vont dire qu'il est absent. Mais chacun interprète le citoyen, les élus le représentent. Et puis, il va élire les nouveaux représentants. C'est ça la démocratie : on délègue des gens pour s'occuper des affaires, et on les sanctionne au moment des élections c'est tout.*¹⁶³

2.1.2 Des instruments classiques de démocratisation

L'institutionnalisation des agglomérations questionne, en France comme au Québec, la mise en place d'un modèle de gouvernement adéquat. À la lumière de ces deux expériences, on remarque l'inscription de ces outils dans les traditions politiques de chacun des deux pays. En l'état actuel des choses, les systèmes intercommunal français et consolidé québécois se rejoignent dans une large dissociation des espaces d'agrégation et institutionnel. Cette typologie proposée par Annie Laurent, permet de distinguer l'espace où sont agrégés les choix individuels pour devenir des choix collectifs, de l'espace de compétence de l'organe élu¹⁶⁴. Lorsque les deux ne concordent pas, l'élus doit se dédoubler pour porter l'intérêt général de l'espace institutionnel et l'intérêt particulier de l'espace d'agrégation sur lequel il a été élu. C'est évidemment le cas des élus municipaux français qui siègent dans les structures intercommunales. C'est aussi le cas de leurs homologues québécois élus sur la base de districts électoraux, dont le localisme est maintenu par la présence des arrondissements. Dans ce dernier modèle, seuls les maires québécois font concorder espace d'agrégation et espace de compétence. En France, le modèle du « maire d'agglomération » est rejeté pour laisser place à un scénario plus en phase avec les pratiques institutionnelles. Car, comme le rappelle Jacques Caillosse, même si le citoyen a l'impression d'élire un maire dans sa commune, il élit un conseil municipal, tout comme son vote

¹⁶³ Entretien avec un membre du comité de conciliation, membre du comité de transition, le 4 septembre 2001.

¹⁶⁴ Laurent, A., *Espace et comportement électoral*, thèse de doctorat de science politique, 1983, cité dans Kerrouche, E., « Le lien manquant, quelques réflexions sur les problèmes démocratiques des intercommunalités à la française », *op. cit.*

participe à la désignation d'une assemblée départementale ou régionale¹⁶⁵. Ce renversement entre le principe juridique et la réalité politique, présentée dans le chapitre 1, s'avère tout à fait improbable à l'échelon de l'agglomération. Au contraire, tout concorde pour conserver la commune comme circonscription électorale.

En France, le débat sur le principe de l'élection est soldé, mais comme l'indique Marc Censi, président de l'Association des communautés de France : « Puisque tout le monde semble s'accorder sur ce principe, on voit bien que tout dépendra des modalités de son application, donc de scrutin et surtout du choix de circonscription »¹⁶⁶. Au cours des entretiens réalisés en 2001, plusieurs élus rencontrés venaient d'assister au congrès de l'Association des maires de France (AMF). Le principe de l'élection au suffrage universel est présenté comme acquis. Les termes du débat concernent désormais la « cuisine électorale », c'est-à-dire l'invention d'un mode de scrutin pour cet échelon territorialement et politiquement intermédiaire. Plusieurs solutions sont proposées. Pour les tenants de la coopération intercommunale, l'argumentaire de l'élection au suffrage universel de conseillers communautaires est celui de la résolution de contradiction :

Le vrai lieu de pouvoir c'est l'intercommunalité. Or le citoyen ne le sait pas et continue d'interpeller Monsieur le Maire qui a de moins en moins de pouvoir. Ce n'est évidemment pas une raison pour tuer la commune ! Mais simplement on ne peut pas faire l'économie de la résolution de cette contradiction. Si on élit des assemblées délibératives dont seront issus les exécutifs intercommunaux, la résolution du problème se fera uniquement sur la base intercommunale, même si on aura garanti l'échelon communal. D'un autre côté si on ne fait que du fléchage intercommunal au moment des élections municipales, outre que le système risque d'être illisible, on ne donnera pas assez de poids à l'intérêt communautaire. (...) Il me semble que la vraie résolution de cette contradiction entre intérêt communal et intérêt communautaire, ce serait de l'assumer, de la faire vivre en organisant d'une part une représentation communale dans les conseils communautaires – le délibératif – et d'autre part en faisant élire au suffrage universel un exécutif, un président avec ses adjoints.¹⁶⁷

Les vice-présidents de Rennes Métropole Guy Jouhier et Philippe Tourtelier sont favorables au fléchage sur les listes tout comme Edmond Hervé :

Je ne suis pas pour un système présidentieliste. Non. Je ne suis pas favorable à ce type de scrutin. Par contre je suis favorable à un système d'élection au suffrage direct. Mais pas d'opposition entre les représentants des communes. La circonscription doit être la commune. Le vote doit se faire sur la liste communale où les candidats seront identifiés¹⁶⁸.

¹⁶⁵ Caillousse, J., « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », *op. cit.*

¹⁶⁶ Déclaration de Marc Censi, Intercommunalités, *Quand l'intercommunalité remporte les suffrages, Six associations nationales d'élus et de directeurs généraux prennent position*, art. cit.

¹⁶⁷ Déclaration de Jean-Pierre Balligand, député de l'Aisne, maire de Vervins et coprésident de l'institut de la décentralisation, *Pouvoirs Locaux*, n°62-III, 2004, p.175.

¹⁶⁸ Entretien avec Edmond Hervé, maire de Rennes et Président de Rennes Métropole, le 6 mai 2003.

Ce système a l'avantage de la simultanéité et du maintien de la commune comme circonscription. Qui plus est, il maintiendrait le modèle français de l'intercommunalité, minimisant les risques de dérives vers la supracommunalité¹⁶⁹. Chez les maires des petites villes, l'opposition est également claire:

*L'association des petites villes de France (APVF) se prononce contre l'adoption d'un scrutin spécifique à l'échelle de l'agglomération, car on basculerait dans la supracommunalité qui signifierait la dilution et même, à terme, la disparition de la commune dans la structure intercommunale. L'intercommunalité est le lieu de mutualisation des moyens et des ressources décidé par les élus communaux. Dans les modalités d'élections, il faut que l'expression de la volonté communale apparaisse au sein de l'espace intercommunal (...) Nous pouvons approuver le principe de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires, mais sur la base des circonscriptions communales, et le même jour que les conseillers municipaux. (...) nous souhaitons que le principe suivant guide cette réforme : l'élection des structures intercommunales au suffrage universel doit s'inscrire dans le cadre communal afin d'éviter tout conflit de légitimité et préserver absolument l'identité politique de la commune.*¹⁷⁰

Pour Rémy Le Saout, deux éléments font aujourd'hui relativement consensus : la simultanéité des élections municipales et intercommunales et le maintien de la commune comme circonscription. Les deux résultent clairement de compromis réalisés au sein même du champ politique, entre élus¹⁷¹. La concomitance des deux scrutins doit favoriser la cohérence des votes de l'électeur. Les candidats intercommunaux seraient aussi des candidats municipaux.

La question des instruments de la démocratisation se pose en d'autres termes au Québec. La création des nouvelles villes conserve les principes et les modes de fonctionnement de la démocratie représentative municipale. Même si cet enjeu n'a pas été soulevé durant la transition institutionnelle saguenéenne, la question de la démocratie participative est apparu en filigrane de la mise en œuvre de la réforme Harel avant de s'imposer dans la pratique des nouvelles villes. Les exemples de Québec et de Montréal sont à cet égard révélateurs. Dans ces deux agglomérations, les pratiques de participation différaient grandement d'une municipalité à l'autre. Les fusions ont représenté une opportunité de généraliser des pratiques existantes, souvent dans les villes centres, à l'ensemble des territoires des nouvelles villes. Ainsi pour la nouvelle ville de Québec, la loi prévoit explicitement et exceptionnellement pour cette ville, la généralisation des

¹⁶⁹ Ce choix est aussi celui de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF). Intercommunalités, *Quand l'intercommunalité remporte les suffrages, Six associations nationales d'élus et de directeurs généraux prennent position*, art. cit.

¹⁷⁰ Déclaration de Martin Malvy, président de l'association des petites villes de France, Intercommunalités, *Quand l'intercommunalité remporte les suffrages, Six associations nationales d'élus et de directeurs généraux prennent position*, art. cit.

¹⁷¹ Le Saout, R., « Intercommunalité et démocratie », art. cit., pp. 67-73.

conseils de quartiers tels qu'ils existaient dans l'ancienne ville de Québec. Comme le souligne très justement Laurence Bherer, « l'harmonisation des cultures politiques comporte en fait plusieurs risques dont celui de réduire la participation au plus petit dénominateur commun de l'ensemble des municipalités »¹⁷². Ce qui rejoint les premiers constats d'Anne Latendresse au sujet de Montréal, qui montre aussi que le paradigme de la participation n'est pas unanimement partagé d'un bout à l'autre de l'île. Là aussi, l'agrégation des cultures politiques et des pratiques participatives représente un défi pour l'administration de la nouvelle ville¹⁷³. Ces éléments conduisent à réaffirmer que les fusions municipales ne se résument pas à un agrandissement de la ville centre. Les défis des regroupements, comme de l'intercommunalité française, concernent la construction d'une nouvelle entité, différente de celles qui lui préexistaient.

L'expérience des institutions d'agglomérations de Rennes et de Saguenay nous amène donc à relativiser l'engouement pour des nouvelles formes de démocratie¹⁷⁴. L'impératif délibératif qu'évoquent Loïc Blondiaux et Yves Sintomer ne nous apparaît pas à l'ordre du jour pour ce palier territorial¹⁷⁵. Nos deux monographies ont plutôt montré le caractère traditionnel des dispositifs créés, sans ouverture vers la société civile. Le comité des sages mis en place pendant la transition saguenéenne vise davantage à extraire la question du nom de la future ville de la campagne électorale, qu'à intégrer la société civile dans la production de l'action publique. La transition institutionnelle replace le politique au centre du processus, en excluant les autres acteurs. Par ailleurs, cet état temporaire ne préjuge pas des pratiques développées par les institutions, une fois celles-ci mises en place.

Sur le plan de la représentation politique, les agglomérations se caractérisent donc pour l'instant par une médiation territoriale¹⁷⁶ assurée par l'échelon municipal existant en France ou préexistant au Québec. Dans les deux cas, l'agglomération consacre l'éloignement de la décision du citoyen. Cela est très explicite au Saguenay, où les groupes de citoyens, chiens de garde de la gestion

¹⁷² Bherer, L., *La politique consultative de la ville de Québec. Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif*, op. cit., p. 313.

¹⁷³ Latendresse, A., « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises » in Jouve, B., Booth, P., *Démocraties métropolitaines*, op. cit., pp. 155-174.

¹⁷⁴ Ce qui corrobore également les conclusions de Jacques Caillousse à propos de la boîte à outils de la participation municipale en France. Selon lui, les dispositifs de référendum, de participation sont parfaitement intégrés dans la logique politique de représentation. Caillousse, J., « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », in Blondiaux, L., et al., dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 6-78.

¹⁷⁵ Blondiaux, L., Sintomer, Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, vol.156, n°57, 2000, pp. 17-35.

¹⁷⁶ Bussi, M., « Modes de scrutin et légitimités territoriales, l'exemple des futures élections intercommunales en France », communication présentée au VII congrès de l'Association française de science politique, table ronde n°2 *La règle électorale*, Lille, 18-19-20 et 21 septembre 2001.

municipale, anticipent ce mouvement. Jacques Tremblay président du comité des citoyens de Laterrière, questionne :

*Comment pourrions-nous continuer à assurer la bonne surveillance des dépenses publiques dans cette structure qu'on ne reconnaît pas, et dans laquelle on nous éloigne du décideur ?*¹⁷⁷

2.2 L'impératif de la proximité

Notre hypothèse est que devant l'incertitude produite par la transition institutionnelle et plus largement par les transformations du cadre formel de l'activité politique locale, les élus sont amenés à reformuler leur identité. Pour ce faire, ils réactivent un champ de légitimation : celui de l'emprise territoriale. Cette stratégie leur permet de re-dire le lien qui les unit à la communauté. Christian Le Bart a déjà noté l'importance du territoire pour l' élu, « non pas seulement comme tout un chacun, à titre de repère cognitif et de support identitaire, mais parce que la représentation politique qui est au fondement de sa légitimité suppose un groupe de référence défini à partir d'un territoire »¹⁷⁸. La nécessité de cette fiction territoriale constitue également l'espace d'opportunité de refonder la politique¹⁷⁹.

Quelque soit la forme institutionnelle de l'agglomération, ville ou communauté, le lieu de décision et d'élaboration des politiques s'éloigne du citoyen, affirmant ou renforçant la verticalité des relations gouvernants-gouvernés. Néanmoins, il faut préciser que l'impératif de la proximité ne revêt pas les mêmes habits en France et au Québec, du fait même que le rapport à l'idée de la politique y est différent. Les entretiens ont montré que la logique représentative est au cœur de l'identité de l' élu français, alors qu'elle est beaucoup moins centrale pour son homologue québécois. Ainsi en France, l' élu se démarque de ses concitoyens :

*La concertation, c'est un mot qu'on emploie. Il faut quand même être honnête, heu... bon, on lui donne le sens qu'on veut bien lui donner. C'est comme même pas à proprement parlé de la concertation. C'est plutôt de l'explication, de l'information, écouter les réflexions qu'ils peuvent nous faire. Mais il est bien évident qu'à un moment, il faut décider.*¹⁸⁰

Ceci corrobore les analyses d'Olivier Borraz qui remarque que si la professionnalisation du travail politique est fonction du temps consacré et de l'acquisition de compétences spécifiques, elle est aussi une question de mise à distance¹⁸¹. Selon ses observations, la professionnalisation

¹⁷⁷ Tremblay, J., « Des Laterrois déçus du rapport Bergeron », *Le Progrès-Dimanche*, 4 mars 2001, rubrique Forum.

¹⁷⁸ Le Bart, C., « Les politiques d'image ; entre marketing territorial et identité locale », *art. cit.*, p. 426.

¹⁷⁹ Bernard Jouve voit, dans les métropoles, une telle opportunité. Jouve, B., « Démocratie métropolitaines, la grande transformation à la grande illusion ? », *art. cit.*, pp. 293-328.

¹⁸⁰ Entretien avec un ancien adjoint au maire de Rennes, le 20 juin 2001.

¹⁸¹ Borraz, O., « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *art. cit.*, pp. 624-649.

politique est davantage marquée dans les grandes villes où l'élu a plus de facilités à s'autonomiser des habitants. Sans qu'il utilise le terme de proximité, Olivier Borraz intègre néanmoins cette dimension dans la structuration de l'activité politique.

Au contraire, au Québec le discours du maire de Chicoutimi illustre l'ambiguïté de l'image politique. Les élus clament plutôt leur « non spécificité », même si certains codes sociaux les contredisent :

*En France, les élus ont une image beaucoup plus protocolaire, avec même une vénération démesurée. Mais il ne faut pas donner au maire ce qu'il n'a pas. Même ici, j'ai été surpris par le grand respect des gens vis-à-vis du maire. On me donne du « monsieur le maire » autant au sein de l'administration que dans la rue.*¹⁸²

Cette précaution prise, le registre de la proximité c'est-à-dire celui de la distance entre élus et citoyens, est traité différemment dans les deux pays. La polysémie du terme est renforcée par le champ lexical qui l'entoure : notamment par le *proche*, le *terrain* ou encore le *pragmatisme*¹⁸³. Au cours des entretiens, ce mot totem est utilisé par un grand nombre d'acteurs et selon des acceptions qui partagent le même flou :

*La notion de proximité est à redéfinir. Les gens n'ont plus le même rapport à leur quartier qu'avant. Ils vivent dans plusieurs territoires. Donc, il faut penser cette notion différemment (...) De plus en plus, les gens se réfèrent au maire. Et c'est aussi ça le monde municipal, c'est être en contact avec les gens. C'est ce que j'essaye de dire au personnel de l'agglo, qui eux, sont plutôt rationalité économique et technique. Nous aussi on essaye d'être économiquement performant, mais ce n'est pas tout, on est aussi au service des citoyens.*¹⁸⁴

*Les collectivités locales (le maire), leur rôle va évoluer. Il faut qu'elles deviennent davantage des repères pour la population, et ça vaut pour les élus, mais aussi pour les agents municipaux. Il faut se recentrer sur un rôle de renseignement, d'information, en fait, de proximité. Il faut entretenir une relation directe avec la population.*¹⁸⁵

Cette interprétation de l'évolution du rôle de maire correspond à ce que Mélodie Houk¹⁸⁶ repère chez les maires d'arrondissement à Paris, pour qui la proximité devient une source

¹⁸² Entretien avec Jean Tremblay, maire de Chicoutimi, le 18 novembre 1998.

¹⁸³ On rejoint aussi le champ lexical de l'enracinement des élus qui « labourent leur terrain », « cultivent leur circonscription », qui coexiste pourtant avec une territorialité politique mouvante. Abélès, M., « Du bon usage du localisme politique en France ? », *Pouvoirs locaux*, n°62-III, 2004, pp. 58-61.

¹⁸⁴ Entretien avec un cadre de Rennes, le 4 décembre 2001.

¹⁸⁵ Entretien avec un cadre de Chantepie, le 25 octobre 2002.

¹⁸⁶ Houk, M., « L'émergence d'une nouvelle institution au niveau infra-communal : maires et conseils d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon depuis 1982 », *op. cit.* De la même manière, Loïc Blondiaux montre clairement l'usage légitimant de la délibération. Les maires d'arrondissements mettent en place des conseils de quartiers, alors même qu'elles n'ont pas de véritables moyens d'action. Blondiaux, L., « La démocratie par le bas », *Hermès*, n°26-27, 2000, pp. 323-338.

incontournable de leur légitimité. Ils travaillent ainsi à développer leur rôle d'interface entre les acteurs locaux et les services municipaux. Il s'agit pour eux de s'imposer comme les personnes ressources dans un système politico-administratif à plusieurs niveaux, comme l'illustre parfaitement un candidat aux élections municipales d'une municipalité rurale près de Rennes :

*En effet, notre force à négocier et à faire valoir les positions de Saint-Sulpice, dans la coopération intercommunale, n'aura de légitimité que si elle résulte d'un dialogue permanent avec les habitants de la commune.*¹⁸⁷

Il ne s'agit pas pour autant d'un comportement inédit. Rémi Lefèbvre avait déjà mis en évidence un apprentissage de la proximité par le maire de Roubaix¹⁸⁸, c'est-à-dire l'acquisition d'un ensemble de comportements à mi chemin entre les registres public et familial sous-tendant des logiques d'action spécifiques. La progression de l'abstention aux élections municipales participe à ce réinvestissement des élus dans la proximité, qui y trouvent un instrument pour réaffirmer la légitimité du lien politique¹⁸⁹. Mais dans le contexte intercommunal, la proximité est appelée pour contrebalancer un dessaisissement du pouvoir de faire par les élus mineurs. Ces derniers affichent alors un rôle de médiation, d'articulation avec l'autorité compétente. Ce registre permet également d'évacuer la complexité de l'action publique.

Dans le contexte de l'intercommunalité française, le paysage politique territorial s'est rapidement densifié et complexifié. En s'épaississant, le brouillard institutionnel réclame une nouvelle explicitation des rôles des communes face aux communautés d'agglomération.

*On voit que le citoyen cherche de l'information, des repères. Et c'est là que les communes ont leur identité fondamentale. Je crois qu'il faut qu'elles retrouvent cette identité fondamentale.*¹⁹⁰

*Il faut que nos législateurs fassent attention, je crois, à essayer de garder pas l'autonomie communale, mais un pouvoir municipal fort et direct, parce que sinon, on réinventera des maires de quartier. Sauf qu'on va le faire déconcentré au lieu de l'avoir centralisé. On aura un monarque élu qui déconcentrera son pouvoir sur des maires de quartiers et qui n'auront de compte qu'à lui. Alors qu'on est aujourd'hui dans un système où vous avez des comptes à rendre à la population. Je trouve qu'on déconne.*¹⁹¹

¹⁸⁷ Déclaration du candidat Yves Nicolas, cité dans Ouest France, « Saint-Sulpice alternatives par Yves Nicolas », *Ouest-France*, le 23 février 2001, pages Rennes Métropole, p. 23.

¹⁸⁸ Lefèbvre, R., « Être maire à Roubaix, la prise de rôle d'un héritier », *art. cit.*, pp. 63-87.

¹⁸⁹ Lefèbvre, R., « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n°35-36, 2000, pp. 111-132.

¹⁹⁰ Entretien avec un cadre de Chantepie, le 25 octobre 2002.

¹⁹¹ Entretien avec Guy Jouhier, maire d'Acigné, vice-président de Rennes Métropole, délégué aux finances et à l'administration générale, le 10 décembre 2001.

Daniel Gaxie¹⁹² montrait à la fin des années quatre-vingt-dix comment les élus régionaux travaillaient, en matière d'aménagement du territoire, à maintenir leurs homologues communaux dans la sphère de la quotidienneté et de la proximité, considérée comme un exil de la « vraie politique ». Or on assiste aujourd'hui à une revalorisation de l'ancrage dans la quotidienneté, qui joue le rôle de ciment social entre gouvernants et gouvernés. Christian Le Bart et Rémy Lefèbvre expliquent :

*La proximité est d'autant plus invoquée et mobilisée que la différenciation sociale et politique entre gouvernants et gouvernés apparaît tangible. Le discours sur la proximité permet d'encoder de la sollicitude et de relégitimer le lien représentatif corrodé. La proximité constitue l'antidote symbolique à l'autonomisation de l'élite politique, à l'uniformisation des profils sociologiques des élus et à la clôture d'un champ politique de plus en plus fermé sur ses jeux et enjeux propres. De ce point de vue, c'est précisément parce que les élus s'appuient sur des ressources de plus en plus distinctives qu'ils cherchent à apparaître plus proches.*¹⁹³

Au Québec plus qu'en France, la proximité et ses composantes politiques sont au fondement de la légitimité des élus municipaux. Dénués d'étiquette politique partisane officielle, leur appartenance et leur implication dans la communauté constituent le ressort de leur légitimité. En ce sens on rejoint le risque dénoncé par les observateurs français qui voient dans la proximité la réduction de la politique à son aspect le plus gestionnaire¹⁹⁴. Au Québec, la proximité se décline davantage sous le registre du « proche », participant ainsi à l'affirmation d'une horizontalité dans les rapports politiques.

*On est encore un milieu où la dimension humaine est fondamentale. Ici, on est cinq mille deux cents, on est six conseillers, un maire, les gens sont capables de rejoindre le maire en quinze minutes.*¹⁹⁵

Le proche, l'accessible passe aussi par le rapport non médiatisé de l'élus avec ses citoyens. L'absence de parti politique participe donc de cette logique. Deux conseillers municipaux de Chicoutimi expliquent :

*Dans notre système, les gens votent véritablement pour une personne proche, qu'ils connaissent.*¹⁹⁶

*C'est aussi le gouvernement le plus proche du peuple. On croise nos citoyens tous les jours, ils nous connaissent. Partout où je vais, je les rencontre. On forme un petit gouvernement très surveillé. C'est pour ça qu'on n'a pas le choix de la transparence. Les médias, les citoyens nous observent constamment.*¹⁹⁷

¹⁹² Gaxie, D., « Structure et contradictions de l'édifice institutionnel », *art. cit.*, pp. 271-295.

¹⁹³ Le Bart, C., Lefèbvre, R., *La proximité en politique*, *op. cit.*

¹⁹⁴ Lefèbvre, R., « Rhétorique de la proximité et cris de la représentation », *art. cit.*, pp. 111-132.

¹⁹⁵ Entretien avec Jean-Marie Beaulieu, maire de Laterrière, le 24 août 2000.

¹⁹⁶ Entretien avec Jacques Cleary, conseiller municipal de Chicoutimi, le 17 novembre 1998.

¹⁹⁷ Entretien avec Marcel Jean, conseiller municipal de Chicoutimi, le 13 avril 1999.

Un maire rural confirme à son tour :

*Dans le milieu rural surtout, les gens peuvent t'appeler tout le temps. (...). On est beaucoup plus proche des citoyens que le gouvernement, les gens demandent beaucoup à la municipalité. (...) On a un rôle social, une image à montrer. Les gens nous surveillent, ils nous ciblent.*¹⁹⁸

Comme le souligne un haut fonctionnaire municipal,

*La politique, ça se limitait à la façade. Alors il faut que le trottoir soit bien réparé, ou du moins que l'on sache qu'il va être réparé entre telle ou telle date. Alors, les politiciens s'attardent à leur petit quartier. C'est de la folie. C'est fou, tu ne peux pas savoir comment, le conseil de ville se réunit le lundi soir. Là, le conseiller du quartier, va dire, « dans la rue Arnaud, il y a un lampadaire où la lampe est brûlée depuis un mois, pourquoi ça n'a pas été changé ? ». Le gars qui paye des taxes, il veut que son lampadaire soit changé. Ça toujours été ça la politique municipale ici. Qui se préoccupe de faire la promotion, d'enrichir la ville ? De trouver les moyens ? Donner trois cent cinquante mille dollars à un service touristique, ça ne donne rien politiquement.*¹⁹⁹

La proximité se compte en nombre d'électeurs. Cette proportion est très importante et largement utilisée non seulement au Saguenay mais aussi dans les grandes villes comme Montréal. La fusion municipale, en augmentant le ratio élu-électeurs est considérée comme un risque d'éloignement du citoyen de son gouvernement. Or, dans le discours des élus locaux québécois, l'un des atouts du gouvernement municipal réside justement dans sa représentativité permettant aux conseillers municipaux d'avoir une connaissance « sensible » de leurs administrés. Laurence Bherer et Vincent Lemieux identifient, parmi les valeurs mobilisées lors du débat sur la réforme Harel, la représentativité²⁰⁰. Ce thème s'incarne dans la défense d'un ratio ainsi que dans le respect des anciennes frontières municipales pour dessiner les nouveaux districts électoraux. Joseph Kushner et David Siegel proposent une évaluation des fusions municipales ontariennes sous l'angle de la représentation et de l'accessibilité politiques²⁰¹. Selon l'argumentaire gouvernemental, les regroupements municipaux devaient pouvoir permettre certaines économies de fonctionnement suite à la diminution du nombre de conseillers, sans pour autant menacer les liens privilégiés de la population avec ces derniers. Leurs conclusions sont de deux ordres. La première est qu'il n'y a pas vraiment eu d'économies d'échelle. La seconde est que l'accessibilité semble être conservée, même si certains citoyens contredisent sur ce point les élus et les leaders

¹⁹⁸ Entretien avec Jean-Yves Dufour, maire de Saint-David-de-Fallardeau, le 16 avril 1999.

¹⁹⁹ Entretien avec un cadre de la SPEC, le 22 août 2001.

²⁰⁰ Bherer, L., Lemieux, V., « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec », *art. cit.*, pp. 447-472.

²⁰¹ Kushner, J., Siegel, D., « Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility », *Canadian Journal of Political Science/revue canadienne de science politique*, vol. 36, n°5, décembre 2003, pp. 1035-1051.

de la communauté. En fait, l'appréciation de l'accessibilité semble être surtout relative à l'adhésion au principe de la fusion.

Cette conception de la proximité-accessibilité rejoint les constats émis par Rémi Lefèbvre sur l'imaginaire localiste²⁰². L'usage de la rhétorique de la proximité renvoie à une image « villageoise » de la politique municipale, largement contredite par la pratique urbaine. La connaissance personnelle de l' élu municipal, l'accessibilité à ce dernier est largement fantasmée et confondue avec la notoriété et la visibilité. La proximité relèverait alors de la conviction plus que de conditions objectives. Plus généralement, la proximité renvoie aux autres valeurs associées au local, tel que le rappelle Guy Saez : « objectifs proportionnés, issus d'une parfaite connaissance du milieu, appréhension « horizontale » des problèmes, mise en œuvre au contact étroit avec les administrés, etc. »²⁰³. La proximité ne réfère donc pas à un type de gestion publique ou encore de projet politique. Au contraire, elle s'inscrit dans une volonté d'affirmer un rapport entre la société civile et la sphère du politique au moment même où l'ordre politique et institutionnel est en transformation.

Conclusion

L'examen de la mise en légitimité des agglomérations à travers les processus de naturalisation et de démocratisation de cet échelon montre qu'il s'agit d'une quête inachevée. Plusieurs arguments étayent cette interprétation.

La genèse des institutions d'agglomération, à travers les transitions institutionnelles, n'incorpore pas systématiquement cette démarche. A Rennes la politique de communication et de valorisation de Rennes Métropole s'appuie essentiellement sur des pratiques préexistantes. Au contraire, Ville de Saguenay relève clairement de l'exercice technocratique dont la pertinence se révélera avec le temps. Ainsi dans aucun des cas, la légitimité ne s'impose comme un levier d'action au cours de cette période. Au contraire, il semble que la légitimité est conçue, au sens de Weber, comme la justification du fait d'exister. Ainsi, si à Rennes, il y a bien une démarche proactive visant à « naturaliser » ce territoire, Ville de Saguenay semble se contenter d'être.

Les formes de légitimation des agglomérations semblent ainsi largement induites par le type de réformes dont elles découlent. Ainsi la légitimité est conçue comme un objet politique à part

²⁰² Lefèbvre, R., « La proximité : de la rhétorique à la politique », *art. cit.*, pp. 108-114.

²⁰³ Saez, G., « Le dilemme culturel de la métropole : villes, identités et politiques publiques », in Bassand, M., Leresche, J.-P., dir., *Les faces cachées de l'urbain*, Bern, Peter lang, 1994, p. 75.

entière par les dirigeants de Rennes Métropole. Ce traitement semble être relié à deux caractéristiques de la communauté d'agglomération. Premièrement, la dynamique intercommunale rennaise doit être lue comme une entreprise politique menée par le maire de la ville centre et les principaux vice-présidents de Rennes Métropole. Deuxièmement, le ressort intercommunal est fondamentalement endogène. L'appareillage législatif propose un outil à l'équipe dirigeante intercommunale. De fait, les porteurs locaux de l'intercommunalité doivent asseoir leur projet territorial, administratif et politique sur un socle de valeurs afin d'assurer la cohésion d'une communauté de citoyens qu'ils instituent. L'exemple rennais montre également qu'il devient de plus en plus difficile de penser le modèle de coopération français en simples termes d'intercommunalité. Car si la supracommunalité, qui serait sanctionnée par l'élection au suffrage universel des élus de l'agglomération n'est toujours pas d'actualité, d'autres formes de mise en politique de cet échelon sont visibles. La communauté d'agglomération ne se résume pas à un instrument d'action publique des municipalités dans une logique fonctionnelle.

La logique à l'œuvre au Saguenay est toute autre. La fusion municipale est imposée de l'extérieure, portée par le gouvernement. De plus, les acteurs locaux favorables au regroupement, tel le maire de Chicoutimi, s'auto-excluent d'une transition qui se déroule sur le mode technocratique. En dépolitisant le processus de transition, la configuration saguenéenne renvoie à plus tard la légitimation de la nouvelle ville²⁰⁴. Finalement, il faut attendre l'élection du maire de Ville de Saguenay, pour qu'un homme incarne le territoire institutionnel dont il n'a en charge que la création officielle. La naturalisation de cette ville issue de la réforme Harel se fera sur le modèle gestionnaire du monde municipal qui l'a précédé et dans la recherche de l'efficacité dans la production et la desserte des biens et services publics. Au cours de la transition institutionnelle, l'enjeu identitaire est uniquement saisi de façon contreproductive, c'est-à-dire pour contrer la fusion.

En bref, les démarches, stratégies et logiques d'action des élus saguenéens et rennais apparaissent dépendantes du types de réformes dont les institutions d'agglomération résultent. Le caractère procédural des réformes Harel et Chevènement ne doit pas masquer les différences de territorialisation de ces dernières. Cette distinction, conduit à qualifier les élus rennais

²⁰⁴ Par exemple, l'affirmation d'une identité de la nouvelle ville est liée à la mise en place d'une politique culturelle. La légitimation des nouvelles villes passe en partie par la redéfinition des politiques municipales. Même si peu de travaux permettent de documenter ce point, l'exemple des politiques culturelles témoigne de la mise en image produite par les nouvelles équipes municipales. En se cherchant une nouvelle identité, les villes tentent de produire une image de marque spécifique. Trois thèmes structurent ces politiques culturelles : l'identité (identité et reconnaissance), la démocratie (accès et participation) et le soutien. Les villes investissent plus ou moins chacune de ces composantes. Ville de Saguenay se réfère uniquement à l'identité. Breux, S., Collin, J.-P., *Réorganisation municipale et politiques publiques locales en matière de culture au Québec : des liens de rétroaction ?*, Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, INRS-UCS, décembre 2004, 52 p.

d'entrepreneurs de l'agglomération, alors que les élus saguenéens n'en sont que les dépositaires²⁰⁵. Ainsi la question de la légitimation de ces institutions en dit davantage sur le monde municipal que sur l'agglomération elle-même. Elle évoque à la fois la réactivité des systèmes locaux face à leur réorganisation, et les dilemmes des élus locaux face à l'incertitude institutionnelle. La quête de la légitimité des agglomérations n'est, dans les deux cas, qu'inachevée au moment où ces nouvelles institutions sont officiellement installées.

²⁰⁵ Cette distinction rejoint celle concernant le type d'acceptation du pouvoir politique, où l'on distingue ceux qui acceptent consciemment les règles (consentir) de ceux qui les adoptent de façon passive (assenter). Lagroye, J., et al., *Sociologie politique*, *op. cit.*

Conclusion générale

Au terme de cette recherche, il convient de revenir à notre question initiale : quelles sont les dynamiques politiques qui accompagnent la mise en place d'une institution d'agglomération ? Pour ce faire il nous apparaît important de revenir à la fois sur la démarche empruntée, la démonstration présentée ainsi que de discuter la nature du changement apporté par l'institutionnalisation de l'agglomération.

1 La transition en question

Le premier parti pris dans cette recherche a consisté à s'intéresser à la genèse et à la naissance d'institutions d'agglomération. Cette attention primordiale sur le temps de création a permis de saisir la nature des arrangements institutionnels initiaux sur lesquels se construiront les futures formes d'institutionnalisation¹.

Pour ce faire, notre démarche a consisté à circonscrire la mise en œuvre de deux réformes institutionnelles en France et au Québec. Cet intérêt pour l'implémentation de politiques nationales a eu au moins trois conséquences.

La première est un fort ancrage dans l'empirie. En cherchant à saisir les dynamiques à l'œuvre durant la genèse des institutions d'agglomération, nous avons assisté à la diversification des enjeux liés à cette création institutionnelle. Outre les éléments identifiés au cours de la construction théorique de l'objet de recherche : territoire, travail politique et légitimité, la question de l'ingénierie organisationnelle, de l'apolitisme et de la proximité est apparue avec force. La démarche itérative adoptée dès le début de cette thèse a permis d'intégrer au fur et à mesure ces enjeux au raisonnement. Ce regard nous a donc conduit à embrasser une réalité aux formes variées, sans cloisonner les logiques administratives, politiques, territoriales.

L'angle de la mise en œuvre nous a également incité à faire un retour en amont afin de saisir le type de politiques publiques auxquelles on avait affaire. De fait, on a identifié les liens existants

¹ En cela notre travail rejoint celui de David Guéranger qui cherche également à repérer les choix initiaux qui ont guidé la création d'une instance intercommunale ainsi que la pérennité des premiers arrangements institutionnels. Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, *op. cit.*

entre la nature des politiques et leur mode de territorialisation. Il est apparu que la mise en œuvre locale des réformes institutionnelles résulte tout à la fois des mécanismes prévus par le gouvernement et de chaque système local dans lequel ils sont appliqués. En mobilisant la catégorie de politique publique « procédurale », on a pu explorer et interroger les formes de territorialisation des réformes Harel et Chevènement, à la fois au sens de politiques territorialisées et de politiques territoriales. La conciliation de ces deux approches s'est révélée féconde dans la compréhension des dynamiques institutionnelles à l'œuvre au cours de la genèse des institutions d'agglomération. En insistant moins sur le contenu annoncé des réformes que sur les stratégies de mise en œuvre développées par les gouvernements et par les systèmes locaux, on a pu dépasser les effets d'affichage pour saisir les enjeux concrets et symboliques liés à la création d'institution d'agglomération.

En lien, la troisième conséquence d'une approche par la mise en œuvre est d'avoir mené la réflexion en terme d'instrumentalisation de l'action publique. L'institutionnalisation des agglomérations est l'occasion d'observer des instruments gigognes. Tout d'abord, les politiques institutionnelles procédurales constituent elles-mêmes un instrument des gouvernements pour initier une mise en cohérence politico-administrative des aires urbaines. En France, la loi Chevènement coproduite avec les élus locaux présents au Parlement permet au gouvernement d'initier une refonte de la carte urbaine tout en laissant à chaque configuration locale le soin de gérer les rapports de force potentiellement conflictuels (urbain/rural ; petite/grande municipalité ; pro/anti supracommunalité, etc.)². Au Québec, le caractère procédural de la réforme Harel permet surtout de cloisonner le territoire provincial et de segmenter les intérêts politiques municipaux. La logique du compartimentage s'adjoint à celle de la méthode power point décrite par Alain Faure³, pour une réforme à la mise en œuvre éclatée. L'instrument se démultiplie au fur et à mesure de sa mise en œuvre dans chaque agglomération urbaine. Le caractère gigogne de l'instrument vient du fait que le produit de l'action publique est la création d'institutions politico-administratives qui serviront elles-mêmes d'instruments au service des élites politiques territoriales. Cette logique « en cascade » explique en partie le caractère procédural des réformes Harel et Chevènement, ainsi que la mobilisation des élus locaux. Néanmoins, l'implication gouvernementale est davantage présente au Saguenay qu'à Rennes. La cohérence de la réforme Harel est recherchée à travers sa mise en œuvre, soutenue par des comités de transition nommés

² Cette stratégie n'est pas nouvelle et correspondait déjà à l'action du gouvernement avec la loi ATR de 1992. Le Lidec, P., *Les maires dans la République*, *op. cit.*

³ Faure, A., « La fusion des municipalités à Montréal. L'évolution du pouvoir d'agglomération en débat », *art. cit.*, pp. 289-299.

par le gouvernement. La loi Chevènement constitue quant à elle un socle législatif commun pouvant tolérer des différenciations territoriales.

La genèse des institutions d'agglomération a été saisie à travers ce que l'on a appelé des transitions institutionnelles, comme passage d'un état stable à un autre état stabilisé. Grâce à une connaissance des systèmes locaux avant la mise en œuvre des réformes nationales, on a pu discerner les dynamiques institutionnelles et en évaluer l'inscription dans des trajectoires déjà existantes. En identifiant plus clairement les logiques centripètes et centrifuges à l'œuvre dans l'intercommunalité rennaise, l'application de la loi Chevènement s'est révélée moins s'inscrire dans trente ans de pratiques que dans la relance du district initié en 1989 par Edmond Hervé. Au Saguenay, la forme tripolaire de l'agglomération avait marqué les instances de coopération créées dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix telles que la MRC ou le CLD, en les réduisant au *minima* de leur potentiel. Les premiers scénarii élaborés par les élus saguenéens à l'annonce de la réforme Harel s'inscrivent pleinement dans cette histoire. Dans un questionnement sur le changement, cette fenêtre d'observation a tout à la fois accordé et ciblé le temps. Toutefois, ce parti pris a aussi conduit à questionner la « terminaison » de ces transitions institutionnelles. Chercher à segmenter temporellement le changement implique de faire des coupures dans des processus qui vont par définition les chevaucher. Ainsi, les dates d'installation de Rennes Métropole et de Ville de Saguenay, bien qu'ayant été prises au sérieux, ont aussi été dépassées pour saisir l'évolution des enjeux organisationnels, territoriaux et politiques.

L'approche par les transitions institutionnelles s'est particulièrement bien arrimée à la démarche comparative. En délimitant temporellement les objets, la recherche de similitudes et de différences s'est révélée féconde pour la réflexion. Non seulement elle nous a incité à consolider la construction de l'objet de recherche, mais elle aussi été l'occasion de reformuler notre questionnement. De plus, la comparaison internationale, en obligeant à saisir les effets de contextes nationaux, a favorisé la double attention sur les réformes nationales et sur leurs effets territoriaux. Plus généralement, la comparaison internationale de systèmes locaux n'avait pas pour but, dans la tradition des études comparatives inductives, l'édification d'un énième typologie de ces derniers mais bien la mise en lumière de dynamiques accompagnant l'institutionnalisation des agglomérations. En cela, la confrontation des réalités française et québécoise a pleinement alimenté notre questionnement.

2 Retour sur l'agglomération

Notre questionnement de départ interrogeait les dynamiques accompagnant le passage de l'échelon municipal à celui de l'agglomération. On se demandait alors si les transitions institutionnelles étaient l'occasion d'un glissement des caractéristiques municipales sur un territoire élargi, ou si au contraire il s'agissait là d'un phénomène plus radical de transformation. Pour répondre à ces questions, nous avons élaboré un idéal-type d'agglomération qui nous a servi de grille de lecture pour examiner les dynamiques à l'œuvre lors des transitions institutionnelles. L'agglomération en tant que construction politico-territoriale a été initialement caractérisée par la combinaison d'un territoire, d'un gouvernement et d'un type d'action publique. Durant les transitions institutionnelles à Rennes et au Saguenay, ces trois composantes ont été travaillées par le système politique local pour créer une nouvelle institution politique d'agglomération, ce qui a permis de les préciser.

L'institutionnalisation de l'agglomération conduit à réaffirmer la nature composite mais aussi politique de son territoire. La définition la plus simple de l'agglomération la qualifie par le dépassement des limites municipales. A la lumière de notre travail, deux éléments viennent compléter cette définition liminaire. Tout d'abord, on a bien montré que le territoire de l'agglomération est fondamentalement ouvert au moins durant la transition institutionnelle ; la fixation du périmètre extérieur en est le symbole. Les exemples de Rennes et de Saguenay illustrent très clairement les projets politiques qui sont en compétition lors de la fixation du territoire de l'agglomération. Ces projets concurrents sont largement issus des pratiques existantes qui, de fait, orientent la forme de l'agglomération instituée. Ensuite, on a également montré que cette « indéfinition » du territoire s'accompagne d'une souplesse intérieure. Ainsi, le territoire de l'agglomération est l'objet de nouveaux découpages, sur le modèle des arrondissements ou des secteurs d'appui ; les porteurs de l'agglomération cherchent à démunicipaliser l'ancrage de la nouvelle instance. On a aussi démontré la pérennité des découpages municipaux, à travers la persistance des communes françaises mais aussi des districts électoraux québécois. En dépassant le paradoxe apparent de ces deux résultats, on convient donc que l'agglomération ne se substitue pas au référent territorial municipal, mais s'y surimpose. Le gouvernement local s'ajuste à un double horizon municipal et d'agglomération, sans intégralement adhérer au second. Il s'agit là d'une contribution originale de notre recherche.

Par ailleurs, dans le cadre de cette recherche, on a limité le pôle gouvernement de l'agglomération à l'explicitation du travail des élus au cours des transitions institutionnelles. Sans revenir sur la légitimation de ce choix, cet angle a permis de saisir plusieurs spécificités liées à la

fois aux formes du métier d' élu local en France et au Québec, et à l'exercice de ce dernier lors de la transformation du cadre institutionnel. Le constat commun réalisé à Rennes comme à Saguenay est celui du verrouillage, par les maires, des arènes du changement institutionnel.

Au-delà des dynamiques politiques en termes de fief, d'entreprise politique, l'étude de cas de Rennes a mis en lumière les savoir-faire mobilisés par les élus lors de la transformation de leur cadre institutionnel. La confiscation mayorale caractérise la mise en place des agglomérations. La construction institutionnelle des agglomérations est l'un des seuls domaines d'intervention où les élus sont maîtres du projet ; l'entre soi est de rigueur. Alors que la politique des pays et les politiques urbaines réclament des pratiques partenariales entre les élus, des acteurs publics et des représentants du monde privé et associatif, la sphère institutionnelle intercommunale constitue un objet essentiellement politique, conçue comme l'instrument qui sera au service des élus. En ce sens, l'agglomération représente un domaine réservé des maires, qu'ils protègent de toute mise en discussion publique. Ils réaffirment leur poids individuel, à travers la clôture et la hiérarchisation des rôles.

Au Québec, la transition institutionnelle a été l'occasion de documenter un travail politique mal connu et d'explicitier l'inscription nationale et partisane des élus locaux. L'examen des pratiques a permis d'explorer la production des normes et des représentations qui sont au fondement du métier politique. Marginalisés dans un processus de transition aux mains des représentants du gouvernement, les maires sont conduits à redéfinir les fondements de leur légitimité et de leur travail. La figure du décideur a quelque peu laissé place à celle de l'intercesseur. Ne pouvant plus maîtriser la décision et diriger la création de la nouvelle ville, les maires se font représentants et lobbyistes auprès des comités de conciliation et de transition. Parallèlement, les élus sont contraints de se positionner face au pouvoir technocratique représenté par ces comités. Nos résultats alimentent la connaissance sur les élus québécois, les conceptions qu'ils ont de leur rôle, et leur confrontation à leur pratique.

Selon l'expression utilisée par Patrick Le Galès : « Urban mayors are back in town »⁴. Ce constat réalisé à propos des villes européennes nous apparaît également vrai au Québec. Les réformes Chevènement et Harel réaffirment la place des grands maires urbains sur la scène politique. En France, l'association des mandats maire de la ville centre / président de la communauté urbaine ou d'agglomération a déjà été étudiée dans ce sens⁵. Au Québec, de manière peut être plus

⁴ Le Galès, P., *Le retour des villes européennes*, op. cit.

⁵ Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », art. cit., pp. 439-462.

inattendue, les maires des six grandes villes centres se situent au cœur de la réorganisation municipale : à la fois à l'initiative de cette dernière, dans sa mise en œuvre et dans son résultat final. Le renforcement de la figure mayorale correspond à celui de la personnalisation d'un pouvoir politique dont la légitimité se fonde à la fois sur la performance de l'action publique et sur la crédibilité de ses détenteurs. Ainsi, le défi des grands maires québécois et des présidents français d'agglomération est celui de rendre lisible la complexité d'un appareillage gouvernemental fragmenté. En France comme au Québec, on assiste à la concentration et à la hiérarchisation des mandats locaux au détriment des organes de la démocratie d'assemblée.

En choisissant de travailler sur la transition institutionnelle on s'est uniquement intéressé à la légitimité de l'action publique. Ce thème a révélé une importante différence de traitement de l'institutionnalisation des agglomérations. Alors qu'à Rennes, la maîtrise du processus de changement par les élus est clairement inscrite dans un effort de naturalisation de la nouvelle communauté d'agglomération, les élus saguenéens cherchent d'abord à s'approprier la future ville avant d'en travailler la légitimation. Le travail politique est d'une autre nature. Ce qui n'empêche pas, une fois la transition soldée de réécrire le produit de la fusion dans une histoire régionale. La rupture devra alors être légitimée par une inscription dans d'autres types de valeurs collectives – régionales et culturelles.

Ces deux exemples nous amènent à associer l'effort de légitimation des agglomérations selon les modèles municipaux dont elles sont issues. Les institutions d'agglomération de Rennes Métropole et de Ville de Saguenay se révèlent être particulièrement proches des idéaux-types des municipalités françaises et québécoises définis dans le premier chapitre. La communauté d'agglomération cherche à embrasser une communauté, tout en hésitant à adopter les formes traditionnelles de l'espace politique. La Ville de Saguenay est avant tout pensée, au cours de sa genèse à travers des enjeux de gestion administrative et de production de biens et services publics. Ainsi, sans pouvoir se prononcer sur le contenu et les modes de production de l'action publique des nouvelles instances, il nous est possible de souligner le respect des modèles municipaux nationaux dans leurs formes de mise en légitimité.

Le triptyque territoire, gouvernement, action publique s'est avéré tout à fait pertinent pour interroger les créations de Rennes Métropole et de Ville de Saguenay. Ces trois composantes ont permis de saisir les dynamiques à l'œuvre durant la genèse de ces institutions. À partir de cette expérience de recherche, la valeur heuristique de l'idéal-type de l'agglomération nous apparaît réelle. Des choix des réformes mises en œuvre et du parti pris de la mise en œuvre, chacune des trois dimensions a été « réduite » à une composante essentielle. Néanmoins, en vue d'élargir sur

les processus d'institutionnalisation des agglomérations, chaque dimension peut être réexaminée. Ainsi, l'enjeu du territoire, s'il se limite durant les transitions institutionnelles à la fixation des périmètres extérieurs et intérieurs convoque une vision plus sociale dans une logique d'institutionnalisation. De même, l'action publique ne se limite pas à la légitimité des nouvelles instances mais intègre également la production et les produits politiques issus de ces dernières. Enfin, selon les types de réformes, l'ouverture à d'autres acteurs que politiques et administratifs doit être envisagée. Nos résultats concernent essentiellement les composantes territoriale et gouvernementale de l'idéal-type de l'agglomération. En dépassant le créneau temporel des transitions institutionnelles, spécifier leur arrimage avec l'action publique complèterait profitablement notre démarche. Toutefois, notre cadre conceptuel a d'ores et déjà montré son efficacité. Elaboré à partir d'indicateurs puisés dans les terrains étudiés selon une démarche inductive, il constitue désormais un point de départ pour des recherches obéissant à une logique davantage déductive.

3 Changer les procédures pour reconduire le contenu

A travers les transitions institutionnelles comme genèse des institutions d'agglomération, la question du changement s'est constamment posée. Conscient que le parti pris théorique du néo-institutionnalisme conduit souvent à minimiser le changement, il importe donc de revenir sur cette question. Dans la lignée de Peter Hall⁶, il importe en effet de spécifier les niveaux de changement associés aux réformes institutionnelles d'agglomération. Les objectifs et les contenus offrent deux premiers angles d'investigation. Les réformes Harel et Chevènement s'avèrent fortement contrastées sur ces différents points.

Elles se distinguent par leur degré de rupture avec les pratiques gouvernementales précédentes. Alors que la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale s'inscrit dans la continuité des efforts portés par la Loi ATR de 1992, la réforme québécoise constitue une rupture avec les réformes Trudel ou Ryan des années quatre-vingt-dix.

Dans le premier cas, le principe du volontariat municipal est toujours associé à la rationalisation de la carte urbaine qui reste l'objectif sous-jacent des efforts gouvernementaux. De même, la

⁶ Hall, P. A., « Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, pp. 275-296.

réforme Chevènement contribue, comme ses prédécesseurs, au contournement de l'impasse des fusions municipales. Enfin, les outils de la réforme, bien que plus généralisés relèvent des incitatifs financiers déjà expérimentés. L'intérêt communautaire qui permet de moduler le degré d'intégration communautaire tout en généralisant les formes institutionnelles, constitue le principal apport de cette loi.

La réforme Harel semble, sur le plan des objectifs davantage novatrice. En offrant au Québec une politique de l'urbain, le gouvernement de Lucien Bouchard a rompu avec des pratiques jusqu'alors orientées par la conciliation ville-campagne. Toutefois, il est possible de se demander si l'émergence de l'agglomération ne résulte pas de l'échec de la solution métropolitaine. D'abord envisagée pour solutionner la problématique montréalaise, cette dernière a été écartée au profit de la simple agglomération. La rupture vient également du fait que Louise Harel impose les regroupements de municipalités en référant à leur statut constitutionnel, jusque-là plutôt minimisé. En important le dispositif des comités de transition, déjà expérimenté ailleurs au Canada, la réforme Harel utilise un nouvel instrument d'action publique. Ce dernier s'est révélé efficace dans la conduite d'une politique institutionnelle symboliquement en rupture avec les pratiques québécoises et loin de faire l'unanimité.

Au-delà des questions de formes et de procédures, les réformes Harel et Chevènement se rejoignent aussi dans un contenu somme toute limité. Jean-Pierre Collin a identifié trois révolutions associées à la transformation institutionnelle : la révolution du nombre, des compétences et de la démocratie⁷. Seule l'association de ces trois dimensions peut conduire à une refondation des modes de gouvernement métropolitain. Or, il est clair qu'en France et au Québec, les réformes du tournant des années deux mille ne s'attaquent essentiellement qu'à la question du nombre.

En France, afin de conserver le caractère consensuel de la réforme, garant de sa mise en œuvre, le contenu de la loi Chevènement évince les enjeux sensibles. Décentralisation, démocratisation et financement relèveront ainsi d'autres textes législatifs, dont la cohérence globale ne sera pas toujours évidente. Même le mécanisme de l'intérêt communautaire permet de confier aux systèmes locaux la définition de leur propre niveau de contrainte d'intégration. Plus généralement, l'inscription de l'intercommunalité dans les dispositifs législatifs associés à l'organisation territoriale n'est pas totalement clarifiée. L'arrimage avec les pays initiés par la loi Voynet, l'enjeu de l'élection communautaire au suffrage universel, l'avenir de la taxe

⁷ Collin, J.-P., et al., *La politique de renforcement des agglomérations au Québec*, op. cit.

professionnelle comme principal levier de l'intégration intercommunal, et plus récemment l'acte II de la décentralisation qui « oublie » l'agglomération, permettent de relativiser la force de la loi Chevènement.

Au Québec, le modèle consolidé implanté par la réforme Harel reste également relativement timide. Si un nouveau territoire, celui de l'agglomération, est érigé en instrument privilégié de l'action publique, cela n'implique pas pour autant de réconciliation entre les logiques sectorielles et territoriales⁸. La fragmentation institutionnelle reste une donnée structurante du modèle québécois de l'Etat local, où seul le nombre des municipalités a diminué. La déconcentration administrative obéissant à une logique sectorielle continue de mailler le territoire. De plus, la fragilité du contenu est mis à jour, avec l'arrivée au pouvoir du Parti libéral en 2003, par une remise en cause des regroupements municipaux. Si le Saguenay n'est pas touché par ces « défusions », la ville de Montréal, cœur politique et symbolique de la réforme Harel se voit en partie « démembrée ».

Ces conclusions renforcent une image assez peu mobile des réformes institutionnelles d'agglomération. Elles rejoignent les conclusions de Dominique Lorrain pour qui on assiste à une accumulation de règles et d'institution, chacune vouée à prendre en charge un nouveau problème. Il évoque l'hypothèse d'une « société institutionnellement sédimentée »⁹ dont il faut dépasser les effets d'actualité. Comme lui, on est conduit à rechercher les changements dans les marges de l'action publique, même si, comme on l'a souligné au cours de cette recherche, il nous semble que les effets des réformes Harel et Chevènement vont en effet au-delà de l'incrémentalisme. La création d'institutions d'agglomération a refondé les liens entre territoire et politique. Les transitions institutionnelles ont forcé les élus à (re)définir leur rôle. En rapprochant territoire fonctionnel et territoire institutionnel, fût-ce de façon imparfaite, les réformes Harel et Chevènement ont avant tout créé un nouveau cadre d'action pour les intervenants territoriaux qui devront, comme les élus présentés ici, articuler différentes territorialités. L'institutionnalisation des agglomérations incite par exemple les associations, les organismes consulaires à se reterritorialiser sur cet échelon.

⁸ Gagné, A., « Les réformes administratives et la philosophie de gestion », *art. cit.*, pp 27-56.

⁹ Lorrain, D., « Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ? », in Lascoumes, P., Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, *op. cit.*, p. 194.

Cette nouvelle énonciation du métier d'élu local va de paire avec les effets matériels des institutions d'agglomération qui accentuent la concentration, la professionnalisation et la hiérarchisation des mandats politiques.

4 Epilogue

Au Québec, l'élection du gouvernement libéral de Jean Charest en 2003 a provoqué un nouvel épisode dans la réforme de l'organisation territoriale municipale initiée par Louise Harel. Après avoir fait campagne sur les défusions, le Parti libéral a mis en pratique ses promesses électorales. Une fois au pouvoir, le gouvernement s'est engagé, de façon assez ambivalente dans le processus de « démantèlement » des nouvelles villes via un mécanisme complexe de consultation populaire. Selon la loi 9, les citoyens, à condition de représenter 10% des registres électoraux, ont pu demander la tenue d'un référendum dans chaque ancienne municipalité. Cette condition a été remplie dans plus de cent cinquante villes à travers la province, mais dans aucune composante de Ville de Saguenay. Ainsi, la contestation baieriveraine a trouvé son terme, alors que la nouvelle ville bénéficie du soutien tacite d'une majorité de la population.

A Rennes, la dynamique intercommunale s'est dédoublée. D'un côté, l'intégration communautaire est poursuivie avec l'intégration de deux nouvelles communes (Nouvoitou et Bourgbarré en janvier 2004). De plus, à l'initiative d'Edmond Hervé la communauté d'agglomération a entrepris au cours de l'automne 2004, les démarches juridiques lui permettant de lever un impôt sur les ménages, réactivant le caractère proactif du « modèle rennais ». D'un autre côté, suite à l'adoption de la loi du 13 août 2004 sur la démocratie de proximité, le conseil municipal de Noyal-sur-Vilaine a décidé, le 2 novembre 2004, par vingt-trois voix contre quatre, de sortir de la communauté d'agglomération de Rennes Métropole pour rejoindre la communauté de communes de Châteaugiron. Cette décision est légitimée par la mairesse de Noyal-sur-Vilaine comme l'aboutissement de plus trente années de contestation, sa commune ayant été intégrée, de force, au district en 1970. Elle est néanmoins contestée par le président de Rennes Métropole, qui fait appel au Tribunal administratif de Rennes afin de contester ce retrait. Une décision sera rendue le 12 mai 2005.

Bibliographie générale

- Abèles, M., « Du bon usage du localisme politique en France ? », *Pouvoirs locaux*, n°62-III, 2004, pp.58-61.
- Abèles, M., « Du local à l'Europe, itinéraire d'un anthropologue », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences po, 2001, pp.135-145.
- Abèles, M., *Jours tranquilles en 89, ethnologie d'un département français*, Paris, Odile Jacob, 1989, 359 p.
- Abèles, M., *Un ethnologue à l'Assemblée*, Paris, éditions O. Jacob, 1999, 283 p.
- ADCF, *Annuaire des agglomérations*, juin, 2001, 16 p.
- Akoun, A., Ansart, P., dir., *Dictionnaire de sociologie*, Paris, Le Robert, Seuil, 1999, 587 p.
- Alvergne, C., Tautelle, F., *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, 304 p.
- Andrew, C., « La vie municipale régionale », in *L'année politique au Québec 1990-1991*, Presses de l'Université de Montréal, 1991.
- Andrew, C., « La vie municipale régionale », in *L'année politique au Québec 1991-1992*, Presses de l'Université de Montréal, 1992.
- Arocena, J., *Le développement par l'initiative locale*, Paris, l'Harmattan, 1986, 227 p.
- Arpaillange, C. et al., « La communauté urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique des agglomérations*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 67-97.
- Ascher, F., *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995, 346 p.
- Association des maires de France, *Le profil type du nouveau président de communautés d'agglomération et urbaines*. 2002, www.amf.asso.fr
- Aubelle, V., « De la nécessité de développer la liaison entre intercommunalité et aménagement du territoire », in CURAPP, *L'intercommunalité*, Paris, Presses Universitaires de France, pp. 237-252.
- Baccigalupo A., *Les administrations municipales québécoises des origines à nos jours*, Montréal, Éditions d'ARC, 2 volumes, 1984, 1116 p.
- Baccigalupo, A., Nkot, F., « Pourquoi le gouvernement de Lucien Bouchard a-t-il enfin osé ? », in Côté, R., dir., *L'annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides- Le Devoir, 2002, pp. 526-531.
- Baccigalupo, A., *Système politique et administratif des municipalités québécoises*, Montréal, Éditions Agence d'ARC, 1990, 568 p.
- Bachrach, P., Baratz, M., « The two faces of power », *The American Political Science Review*, vol.56, n°4, December 1962, pp. 947-952.
- Badie, B., Gerstlé, J., *Sociologie politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1979, 127 p.
- Badie, B., Hermet, G., *Politique comparée*, Paris, Presses Universitaires de France, Thémis, 1990, 404 p.
- Baghestnai-Perrey, L., Verpeaux, M., « La nouvelle intercommunalité ou le régime des communautés », in Marcou, G., De Bruycker, P., dir. *Annuaire 2000 des collectivités locales : la réforme de l'intercommunalité*, Paris, CNRS édition, 2000, pp. 25-43.
- Bagnasco, A., Le Galès, P., « Les villes européennes comme société et comme acteur », in Bagnasco, A., Le Galès, P., dir., *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, pp. 7-43.
- Bailey, F.G., *Les règles du jeu politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1971, 254 p.
- Bairoch, P., *De Jericho à Mexico : villes et économie dans l'histoire*, Paris, Gallimard, 1985, 707 p.

- Balme, R., Faure, A., « Les politiques locales changent-elles la politique ? », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences po, 1999, pp. 15-35.
- Baraize, F., « Quel leadership pour les agglomérations françaises ? », *Sciences de la société*, n°53, 2001, pp. 43-62.
- Baraize, F., Négrier, E., « Communautés d'agglomération et développement politique », in Némery, J.-C., *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France et dans l'Union Européenne ?*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 105-119.
- Baraize, F., Négrier, E., « Quelle communauté d'agglomération pour Montpellier ? », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 99-130.
- Baraize, F., Négrier, E., « Un chemin vers le leadership », in Smith, A., Sorberts, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, pp. 187-206.
- Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, 310 p.
- Barlow, I. M., *Metropolitan government*, London, Routledge, 1991, 346 p.
- Bassand M., « Métropoles et métropolisation », in Bassand, M., Kaufman, V., Joye, D., dir., *Enjeux de la sociologie urbaine*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, 2001, pp. 3-16.
- Batley, R., Stoker, G., *Local government in Europe, Trends and development*, London, Macmillan, 1991, 239 p.
- Baudelle, G., « L'unité de la ville-pays », in Beauchard, J., dir., *La mosaïque territoriale*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2003, pp. 19-32.
- Baudouin, L., « Philosophie politique et le droit : des domaines distincts, La cour d'appel et les fusions municipales », *Le journal du Barreau*, vol. 30, n°20, 1^{er} décembre 2001.
- Beaujeu-Garnier, J., Chabot, G., *Traité de géographie urbaine*, Paris, Armand Colin, 1963, 493 p.
- Becquart-Leclercq, J., « Légitimité et pouvoir local », *Revue française de science politique*, vol. 27, n°2, 1977, pp. 228-258.
- Bédard, D., *Pacte 2000*, Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, Québec, Les publications du Québec, 1999, 425 p.
- Béhar, D., « Les nouveaux territoires de l'action publique », in Pagès, D., Pelissier, N., dir., *Territoires sous influences*, Paris, L'Harmattan, 2000, pp. 83-101.
- Béhar, D., Estèbe, P., « De l'Europe au local : vers un partage de la souveraineté territoriale? », in *L'Etat des régions françaises*, Paris, La Découverte, 2003, pp. 2-4.
- Béhar, D., Estèbe, P., « Intercommunalité : le local entre en politique », in *L'Etat des régions françaises*, Paris, La Découverte, 2003.
- Belair, Samson, Deloitte, Latouche, *Etude comparative d'organisation et de gestion municipale*, étude pour le compte de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale, janvier 1999, 351 p.
- Belley, S., « L'élection municipale de 2001 à Québec : « l'interventionnisme municipal » de la ville centre contre « le populisme fiscal » des banlieues », *Recherches sociographiques*, XLIV, 2, 2003, pp. 217-238.
- Belley, S., « Le nouveau management public et la gestion territoriale dans les agglomérations urbaines du Québec », *Canadian Public Administration/ Administration publique du Canada*, vol. 40, n°3, 1997, pp. 495-515.
- Ben Mabrouk, T., Jouve, B., « La difficile émergence de la région urbaine de Lyon », in Jouve, B., Lefèvre, C., dir., *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Economica, Anthropos, 1999, pp. 103-131.

- Berdahl, L., « Municipal-federal relations in the Canadian Prairies », Paper presented to the « Municipal-federal-provincial relations conference », Queen's University at Kingston, Ontario, mai 9-10 2003.
- Bernadin, P., « Comme un funambule... », *Sablier*, décembre, vol.5, n°2, 2000, pp. 7-8.
- Bernard-Gélabert M.-C., « Les structures syndicales après la réforme », in Marcou, G., De Bruckyer, P., dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales, La réforme de l'intercommunalité*, Paris, CNRS éditions, 2000, pp. 45-56.
- Bernard-Gélabert, M.-C., « Quel avenir pour l'intercommunalité », *Revue française de finances publiques*, n°81, 2003, pp. 241-253.
- Bernard-Gélabert, M.-C., *L'intercommunalité*, Paris, LGDJ, 1996, 113 p.
- Bherer, L., *La politique consultative de la ville de Québec. Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif*. Bordeaux, thèse de doctorat « Pouvoir, action publique et territoire », 2003, 471 p.
- Bherer, L., Lemieux, V., « La référence aux valeurs dans le débat sur la réorganisation municipale au Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, vol.XXV, n°3, pp. 447-472.
- Biarez, S., « Incertitudes et caractère composite des gouvernements locaux en Europe », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001, pp. 39-56.
- Biarez, S., « Politiques publiques et transports urbains : comparaison européenne », in Nemery, J.-C., Wachter, S., dir., *Gouverner les territoires*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1994, pp. 173-194.
- Biarez, S., *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2000, 126 p.
- Blanc, A.-C., « La communauté d'agglomération du Pays Voironnais, un cas d'école pour l'intercommunalité intégrée ? », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, pp. 193-219.
- Bleuven Le Flécher, V., Vion, A., « 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, 2001, pp. 103-117.
- Blondel, J., « Où en est la politique comparée ? », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.1, n°1, avril 1994, pp. 5-18.
- Blondiaux, L., « La démocratie par le bas », *Hermès*, n°26-27, 2000, pp. 323-338.
- Blondiaux, L., Sintomer, Y., « L'impératif délibératif », *Politix*, vol.156, n°57, 2000, pp. 17-35.
- Bonerandi, E., « La construction d'un territoire improbable », *Politix*, vol.13, n°49, 2000, pp. 125-154.
- Borraz, O., « L'évolution des modalités du gouvernement municipal », Atelier transversal du PUCA, *Peut-on gouverner les villes modernes ?*, 17 décembre 2003.
- Borraz, O., « Le leadership institutionnel », in Smith, A., Sorbets, C., dir. *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, pp. 125-143.
- Borraz, O., « Pour une sociologie des dynamiques de l'action publique locale », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de Science Po, 1999, pp. 77-110.
- Borraz, O., « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue française de science politique*, vol.46, n°4, 1996, pp. 624-649.
- Borraz, O., *Gouverner une ville*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 1998, 227 p.
- Borraz, O., Le Galès, P., « Gouvernement et gouvernance des villes », in Leresche, J.-P. dir., *Gouvernance locale, coopération et légitimité*, Paris, Pédone, 2003, pp. 345-367.
- Boudreau, J.-A., « La coalition urbaine réformiste de Toronto et la fusion municipale », in Jouve, B., Booth, P., dir., *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, Presses Universitaires du Québec, 2004, pp. 133-154.

- Boudreau, J.-A., « The politics of territorialization : regionalism, localism and other isms... the case of Montreal, *Journal of Urban Affairs*, volume 25, n°2, 2003, pp.179-199.
- Bouniol, P., « Bilan des travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale », in Caillousse, J., dir., *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 1994, pp. 237-242.
- Bourdieu, P., « Délégation et fétichisme » / *Choses dites*, Paris, Minuit, 1987, 229 p.
- Bourdieu, P., « L'identité et la représentation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°35, novembre 1980, pp. 63-72.
- Bourjol, M., *La coopération intercommunale. Les deux logiques*, Paris, LGDJ, 1996, 122 p.
- Bourque, C., *Dynamique de la diversification des fonctions de la MRC : aménagement, mise en commun de services et concertation régionale*, Notes de recherche, département de science politique, Université de Montréal, 1993, 106 p.
- Boyne, G. A., « Local government structure and performance: lessons from America », *Public Administration*, vol.70, autumn, 1992, pp. 333-357.
- Braud, P., *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 5^{ème} édition, 2000, 637 p.
- Brenner, N., « Globalisation as reterritorialisation : the re-scaling of urban governance in the European union », *Urban Studies*, vol. 36, n°3, 1999, pp. 431-451.
- Brenner, N., « The urban question as a scale question: reflections on Henri Lefebvre, urban theory and the politics of scale », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.24, n°2, 2000, pp.361-376.
- Breux, S., Collin, J.-P., Réorganisation municipale et politiques publiques locales en matière de culture au Québec : des liens de rétroaction ?, Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale, INRS-UCS, décembre 2004, 52 p.
- Briquet, J.-L., « Communiquer en acte », *Politix*, n°28, 1994, pp. 16-26.
- Briquet, J.-L., « La politique au village », in Lagroye J., dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, pp. 31-45.
- Bruneau, P., « L'archipel urbain québécois, un nouveau rapport société-espace », in Bruneau, P., dir., *Le Québec en changement, entre l'exclusion et l'espérance*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, collection Géographie contemporaine, 2000, pp. 29-59.
- Bué, N., Desage, F., Matejko, L., « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins value démocratique », in Le Saout, R., Madoré, F., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp. 39-58.
- Burgel, G., *La ville aujourd'hui*, Paris, Hachette, 1993, 220 p.
- Burgess, E., « La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche », in Grafmeyer Y., Isaac, J., dir., *L'école de Chicago*, Paris, Aubier, 1984, pp. 127-143.
- Burns, J.M., *Leadership*, New York, Harper Row, 1978, 530 p.
- Bussi, M., « Modes de scrutin et légitimités territoriales, l'exemple des futures élections intercommunales en France », communication présentée au VII congrès de l'Association française de science politique, table ronde n°2 *La règle électorale*, Lille, 18-19-20 et 21 septembre 2001.
- Caillousse, J., « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France », in Blondiaux, L., et al., dir., *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, Presses Universitaires de France, 1999, pp. 6-78.
- Caillousse, J., « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », *Les cahiers de l'institut de la décentralisation*, n°6, octobre 2002, 48 p.
- Caillousse, J., « Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité », in Caillousse, J., dir., *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994, pp. 17-31.
- Caillousse, J., dir., *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français*. Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1994, 271 p.

- Caillousse, J., Le Galès, P., Loncle-Moriceau, P., « Les sociétés d'économie mixte locales : outils de quelle action publique ? », in CNRS-PIR-VILLES, *L'action publique urbaine et les contrats. Gouverner la ville*, Paris Descartes, 1997, pp. 23-96.
- Callon, M., Lascoumes, P., Barthes, Y., *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil, 2001, 357 p.
- Carr, J., Feiock, R., « Who becomes involved in city-county consolidations ? », *State and Local Government Review*, vol. 34, n°2, 2002, pp. 78-94.
- Centre Jacques Cartier, *La gouvernance des grandes agglomérations : les défis des réformes récentes*, séminaire du 9 décembre 2002 dans le cadre des 15^{ème} entretiens Jacques Cartier, documents préparatoires et retranscriptions des propos tenus lors du séminaire, 102 p.
- Champagne, E., « Le nouveau régionalisme métropolitain aux Etats-unis », *Revue Organisations et territoires*, vol.11, n°3, 2002, pp. 111-118.
- Champagne, E., *L'émergence du nouveau régionalisme aux Etats-Unis et sa portée sur la réorganisation des pratiques métropolitaines*, thèse présentée pour l'obtention du grade de Ph.D. en Etudes urbaines, programme INRS-UCS UQAM, 2002, 312 p.
- Chevrier, J., « La spécification de la problématique », in Gauthier, B., dir., *Recherche sociale*, Sainte Foy, Presses de l'Université du Québec, 3^{ème} édition, 1988, pp. 51-81.
- Clark, G., « A theory of local autonomy », *Annals of Association of American Geographers*, 74, 1984, pp. 195-200.
- CNFPT-DGCL, *Synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 1999 des collectivités territoriales*, décembre 2002.
- CNFPT-Direction du développement des compétences territoriales, *Les communautés d'agglomération : dynamiques à l'œuvre et constitution des équipes*, CNFPT, mai 2003, 31 p.
- Cobb, R. W., Elder, C.D., *Participation in American politics*, Baltimore & Londres, The John Hopkins University Press, 1972, 196 p.
- Cobb, R. W., Ross, J., Ross, M.H., « Agenda-building as a comparative political process », *The American Political Science Review*, vol. 70, n°1, 1972, pp. 126-138.
- Cockburn, C., *The local state*, London, Pluto, 1977, 207 p.
- Collin, J.-P., « La réforme de l'organisation du secteur municipal qu Québec : la fin ou le début d'un cycle ? », *Revue Organisations et territoires*, vol.11, n°3, 2002, pp. 5-14.
- Collin, J.-P., « Le concept de ville-région, une nouvelle façon de concevoir et d'organiser l'agglomération urbaine ? », communication présentée dans le cadre du colloque « A la croisée des chemins : le développement régional et l'aménagement du territoire urbain », ACFAS, UQAM, 17-18 mai 1994.
- Collin, J.-P., « Le regroupement municipal en marche : Méga-Montréal et Méga-Longueuil », in Côté, R., *L'annuaire du Québec 2001*, Montréal, Fides-Le Devoir, pp. 257-264.
- Collin, J.-P., et al., *La politique de renforcement des agglomérations au Québec*, rapport pour le ministère des Affaires municipales du Québec, Québec, 1998, 182 p.
- Collin, J.-P., Léveillé, J., « Les comités de transition vers les nouvelles villes d'agglomération. Résultats d'une enquête », *Revue Organisations et territoires*, vol. 11, n°3, 2002, pp. 59-69
- Collin, J.-P., Léveillé, J., *L'organisation municipale au Canada*, Montréal, Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM), 2003, 45 p.
- Collin, J.-P., Mongeau, J., « Quelques aspects démographiques de l'étalement urbain à Montréal de 1971 à 1991 et leurs implications pour la gestion de l'agglomération », *Cahiers québécois de démographie*, vol.21, n°2, 1992, pp. 5-30.
- Commission pour l'avenir de la décentralisation, *Refonder l'action publique locale*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation française, 2000, 191 p.

- Crozier, M., Friedberg, E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977, 500 p.
- Crozier, M., Thoenig, J.-C., « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol.16, n°1, 1975, pp. 3-32.
- CURAPP, *L'identité politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, 496 p.
- CURAPP, *L'intercommunalité : bilan et perspectives*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997, 286 p.
- Dahl, R., *Qui gouverne ?*, Paris, Armand Colin, traduction de l'édition originale de 1961 *Who governs ?* Yale university press, 1971, 369 p.
- Dauvin, P., « A propos des usages d'un mandat, l'exemple des conseillers régionaux bretons (1986/1992), in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d'élu local*, Paris, l'Harmattan, 1994, pp. 159-186.
- Dauvin, P., « Le bulletin municipal de Rennes, souci du lecteur ou de l'électeur ? », *Mots*, n°25, décembre, 1990, pp. 65-79.
- David, P., « Clio and the economics of QWERTY », *The American Economic Review*, vol 75, n°2, 1985, pp. 332-337.
- Debarbieux, B., Poisat, J., « La rhétorique des artefacts territoriaux », in Gerbaux, F., dir. *Utopie pour le territoire. Cohérence et complexité*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1999, pp. 35-52.
- Debardieux, B., Poisat, J., « La rhétorique des artefacts territoriaux », in Gerbaux, F., dir., *Utopie pour le territoire. Cohérence et complexité*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 35-52.
- Deljarrie, B., « Elire les conseillers communautaires au suffrage universel direct, une nécessité démocratique », *Territoires*, n°434, janvier 2003, pp.34-35
- Delorme, P., « Décentralisation municipale et pouvoir technocratique », in Bélanger, Y., Lepage, L., dir., *L'administration publique québécoise : évolution sectorielles : 1960-1985*, Québec, PUQ, 1989, pp. 201-223.
- Dente, B., Kjellberg, F., dir., *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in Western democracies*, London, Sage publications, 1988, 191 p.
- DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2005*, www.dgcl.interieur.gouv.fr
- Di Maggio, P., Powell, W., « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse des organisations », *Politix*, n°40, 1997, pp. 113-154.
- Di Meo, G., *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan, 1998, 320 p.
- Dionne, H., Thivierge, N., « De la région à la maison : les ambiguïtés du « sentiment d'appartenance » », in Côté, S., Klein, J.-L., Proulx, M.-U., dir., *Action collective et décentralisation*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1997, pp. 119-139.
- Divay, G., Collin, J.-P., Germain, A., Hamel, P.J., Polèse, M., Seguin, A.-M., Sénécal, G., *Le monde municipal québécois 2002-2012, Changer les façons de voir pour changer les façons de faire*, Montréal, INRS-UCS, 2002, 42 p.
- Divay, G., Gaudreau, M., « L'agglomération de Montréal : velléités de concentration et tendances centrifuges », *The Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne de sciences régionales*, vol. V, n° 1, printemps, 1982, pp. 184-185.
- Divay, G., Léveillé, J., « Aménagement du territoire et restructuration des unités politico-administrative locales : un mariage politique heureux ? », in Léveillé, J., dir., *L'aménagement du territoire au Québec, du rêve au compromis*, Montréal, Editions nouvelle optique, 1982, pp. 63-89.
- Dodier, N., « L'espace public de la recherche médicale », *Réseaux*, vol.17, n°95, 1999, pp. 109-154.
- Dormois, R., « Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001) », thèse de doctorat en science politique, université de Montpellier, 2004.

- Dormois, R., « Intercommunalité et planification urbaine : une dynamique de stabilisation croisée », in Le Saout, R., Madoré, F., dir., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp. 145-158.
- Douillet, A.-C., « Le territoire objet de politiques publiques. Logiques de constitution des espaces de développement promus par les politiques de développement territorial », in Yves, J., Calenge, C., dir., *Lire les territoires*, Tour, Maison des Sciences de l'Homme, collection Villes et territoires, 2002, pp. 39-54.
- Douillet, A.-C., « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 53, n°4, 2003, pp. 583-606.
- Dubois, V., Dulong, D., *La question technocratique*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 253 p.
- Dupoirier, E., Schajer, H.D., « L'identité régionale, problèmes théoriques, perspectives politiques », in Curapp, *L'identité politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, pp. 331-344.
- Dupuy, C., « Conventions et dynamique de proximité » *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°5, 1995, pp. 871-888.
- Duran, P., « Le savant et la politique : pour une approche raisonnée de l'analyse des politiques publiques », *L'année sociologique*, n°40, 1990, pp. 227-259.
- Duran, P., *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 1999, 212 p.
- Duran, P., Thoenig, J.-C., « L'Etat et la gestion publique territoriale », *Revue française de Science politique*, 46, n°4, août, 1996, pp. 580-623.
- Dye, T., *Understanding Public policy*, Englewood cliffs, Prentice-Hall, 1972, 304 p.
- Elias, N., *Qu'est-ce que la sociologie*, Paris, Pocket, collection Agora, 1993, 222 p.
- Estèbe, P., « Le péri-urbain à l'écart des grandes manœuvres territoriales », *Pouvoirs locaux*, n°56, vol. I, 2003, pp. 30-34.
- Evans P. et al., dir., *Bringing the State Back In*, New York, Cambridge University Press, 1985, 390 p.
- Faure, A., « La fusion des municipalités à Montréal. L'évolution du pouvoir d'agglomération en débat », in Laliberté, R., Monière, D., dir., *Le Québec au miroir de l'Europe*, Québec, Association internationale des études québécoises, 2004, pp. 289-299.
- Faure, A., « Leadership, intercommunalité et action publique. Les nouvelles donnees du jeu politique », in Smith, A., Sorberts, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, pp. 231-245.
- Faure, A., « Une île, une ville, un laboratoire politique ? », *Possibles*, vol.27, n°1-2, 2003, pp. 15-27.
- Faure, A., *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Grenoble, CERAT-IEP de Grenoble, Université Pierre Mendès France, Habilitation à diriger des recherches, 2002, 250 p.
- Faure, A., *Le village et la politique*, Paris, l'harmattan, 1992, 224 p.
- Faure, A., Négrier, E., « Vers une nouvelle donne communautaire ? », in Faure, A., Négrier, E., dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La documentation française, 2001, pp. 19-34.
- Fevrot, O., « Peut-on transposer le schéma « P-L-M » aux agglomérations ? », *Pouvoirs Locaux*, n°4 – III, 1999, pp. 43-50.
- Fontaine, J., « Agglomération, gouvernance et démocratie en France », XVIe entretiens du centre Jacques Cartier, Lyon, 28 novembre - 4 décembre 2003, *La gouvernance : bilan de l'expérience française et comparaison avec les expériences canadienne et québécoise*.
- Fontaine, J., « Etre cadre de catégorie A dans la mairie d'une grande ville », *Politiques et management public*, vol. 4, n°3, 1986, pp. 27-62.

- Fontaine, J., « Evaluation des politiques publiques et sciences sociales utiles », *Politix*, n°36, 1996, pp. 51-71.
- Fontaine, J., « L' élu patron », in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan, 1994, pp. 73-110.
- Fontaine, J., « Quels débats sur l' action publique ? », in François, B., Neveu, E., dir., *Espaces publics mosaïques*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1999, pp. 285-305.
- Fontaine, J., Hassenteufel, P., « Quelle sociologie du changement dans l' action publique ? Retour sur le terrain et refroidissement théorique », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 9-29.
- Fontaine, J., Hassenteufel, P., *To change or not to change ? Les changements de l' action publique à l' épreuve du terrain*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2002, 305 p.
- Fontaine, J., Le Bart, C., « Sur le métier d' élu local », in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan, collection logiques politiques, 1994, pp. 11-26.
- Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d' élu local*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, 368 p.
- Fortin, A., « La banlieue en trois temps », in Fortin, A., Després, C., Vachon, G., dir., *La banlieue revisitée*, Québec, Editions Nota bene, 2002, pp. 49-71.
- Fortin, G., Parent, L., *Les MRC et leur capacité d' extension*, Montréal, INRS-Urbanisation, n°38, 1983, 86 p.
- Fouilleux, E., « Proposition pour une approche dynamique des processus d' inertie et de changement dans les politiques publiques. L' exemple de la PAC », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change*, Rennes Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2002, pp. 255-279.
- Fourny, M.-C., « Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial », in Beauchard, J., dir., *La mosaïque territoriale*, La Tour d' Aigues, Editions de l' Aube, 2003, pp. 33-50.
- Friedberg, E., « Déroulement et démarche d' une enquête organisationnelle », *Pour*, n° 8, 1988, pp. 103-122.
- Friedberg, E., « Le raisonnement stratégique comme méthode d' analyse et comme outil d' intervention », in Pave, F., dir., *L' analyse stratégique, sa genèse, ses applications, et ses problèmes actuels*, *Colloque de Cerisy*, Paris, Seuil, 1994, pp. 135-152.
- Friedberg, E., *Le pouvoir et la règle*, Paris, Seuil, 1993, 404 p.
- Friedberg, E., Urfalino, P., « La gestion des politiques culturelles municipales : de l' inflation culturelle à l' évaluation politique », *Politiques et management public*, vol.2, n°1, 1984, pp. 3-25.
- Frognier, A.-P., « Les identités territoriales, concepts, constitution et diffusion », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, n°1, 1998, pp.11-19.
- Gagné, A., « Les réformes administratives et la philosophie de gestion », in Charhi, M., Landry, R., *La gestion publique au microscope*, Sainte Foy, Presses Universitaires du Québec, 1997, pp. 27-56.
- Gagné, A., « Prise de décision, organisations et territorialité : remise en cause du modèle traditionnel de gestion », in Lafontaine, D., Thivierge, N., *Le développement et l' aménagement des régions fragiles à l' ère des mutations globales*, Rimouski, Griseq-Grir, pp. 3-17.
- Gaïti, B., *De Gaulle, Prophète de la cinquième république*, Paris, FNSP, 1998, 372 p.
- Garraud P., « Les contraintes partisans dans le métier d' élu local », *Politix*, n°28, 1994, pp. 113-126.
- Garraud, P., « Discours des maires et construction locale du politique », *Mots*, n°25 « Voix de la politique locale », 1990, pp. 7-22.

- Garraud, P., « Le métier d'élus local : les contraintes d'un rôle », in Fontaine, J., Le Bart, C., dir., *Le métier d'élus local*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1994, pp. 29-54.
- Garraud, P., « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *L'année sociologique*, vol.40, 1990, pp. 17-41.
- Garraud, P., *Profession : homme politique*, Paris, l'Harmattan, 1989, 222 p.
- Gaudin, J.-P., « Politiques urbaines et négociations territoriales. Quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques ? », *Revue française de science politique*, vol. 45, n°1, 1995, pp. 31-56.
- Gaudin, J.-P., *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, Presses Universitaires de France, 2^{ème} édition, 1997, 127 p.
- Gaudreau, M., Léveillé, J., *Le processus de décentralisation au Québec : état de la situation*, Montréal, INRS-Urbanisation, 1996, 37 p.
- Gauthier, F., *Les écarts de rémunération entre les employés municipaux du Québec et ceux de l'administration publique*, étude réalisée pour le compte de la commission nationale sur les finances et la fiscalité locale, Ste Foy, 6 janvier 1999, 63 p.
- Gaxie, D., « Les chemins tortueux de l'intercommunalité », in Le Saout, R., dir., *L'intercommunalité. Logique nationale et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Espace et territoires, 1997, pp. 11-21.
- Gaxie, D., « Les contradictions des politiques institutionnelles territoriales », in Loinger, G., Némery, J.-C., *Construire la dynamique des territoires : ... acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, l'Harmattan, 1997, pp. 39-64.
- Gaxie, D., « Stratégies et institutions de l'intercommunalité », in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspective*, Paris, PUF, pp. 25-49.
- Gaxie, D., « Structure et contradictions de l'édifice institutionnel », in Gaxie, D., dir., *Luttes d'institutions*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques juridiques, 1997, pp. 271-295.
- Gaxie, D., *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, collection Clefs, 4^{ème} édition, 2003, 160 p.
- Gaxie, D., Lehingue, P., *Enjeux municipaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1984, 287 p.
- Giddens, A., *La constitution de la société*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, 474 p.
- Gilbert, A., « Construire la métropole de l'Outaouais », in Côté Roch dir., *Québec 2002*, Québec, Editions Fides, 2001, pp. 308-317.
- Gilbert, G., « L'autonomie financière des collectivités locales est-elle en question ? » in Caisse des Dépôts et de Consignations, dir., *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ?*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 159-190.
- Giraut, F., Vanier, M., « Plaidoyer pour la complexité territoriale », in Gerbaux, F., dir., *Utopie pour le territoire. Cohérence ou complexité*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1999, pp. 143-172.
- Glaser, B.G., Strauss, A., « La production de la théorie à partir des données », *Enquête*, n°1, 1995, pp. 183-195.
- Goldsmith, M., « Autonomy and city limits », in Judge, D., Stocker, G., Wolman, H., dir., *Theories of urban politics*, London, Sage Publications, 1995, pp. 228-252.
- Gouvernement du Québec, *Mairesse et maires, conseillères et conseillers. Statistiques sur la représentation des femmes et des hommes aux instances électives municipales*, Québec, 2003, 22 p.
- Gouvernement du Québec, *Politique de soutien au développement local et régional*, secrétariat au développement des régions, 1997, 49 p.
- Graham, K., Davis, S., Maslove, A., « Politics, elections and representation » in Graham, K., Davis, S., Maslove, A., *Urban governance in Canada*, Toronto, Harcourt Brace, 1998, pp. 93-123.
- Graham, K., Philipps, S., Maslove, A., *Urban governance in Canada*, Toronto, Harcourt Brace Canada, 1998, 306 p.

- Gravel, R. J., *Les institutions administratives locales et régionales au Québec*, Sainte Foy, Presses de l'université du Québec, 2^{ème} édition, 1999, 131 p.
- Gravel, Robert J., *La création des MRC et la décentralisation gouvernementale : analyse et évaluation*, Québec, ENAP, 1983, 234 p.
- Grémion, P., *Le pouvoir périphérique*, Paris, Edition du Seuil, 1976, 478 p.
- Grémion, P., Worms, J.-P., *Les institutions régionales et la société locale*, Paris, CNRS, Groupe de sociologie des organisations, 1968, 255 p.
- Guenée, B., « Des limites féodales aux frontières politiques », in Nora, P., dir., *Les lieux de mémoire, la Nation*, tome 2, Paris, Gallimard, 1986, pp.11-33.
- Guéranger, D., « Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : l'exemple de la loi ATR », *Politiques et Management public*, vol.18, n°3, 2000, pp. 121-134.
- Guéranger, D., *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001)*, Grenoble, Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique de l'université Pierre Mendès France, Grenoble II, 2003, 429 p.
- Guy, C., Givord, L., *Rennes, Le pari d'une agglomération multipolaire*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2004, 216 p.
- Haegel, F., *Un maire à Paris*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1993, 261 p.
- Haila, A., Le Galès, P., « Cities, States and the making of metropolitan governance. Combining the maintenance of welfare state and the competitiveness of Finland: the contradictions of urban governance in Helsinki », Paper for the 30th ECPR joint session, 23-27 march 2002, 42 p.
- Halbwachs, M., « *Les cadres sociaux de la mémoire* », Paris, Alcan, 1925, 240 p.
- Hall, P.A., Taylor, R., « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n°3-4, 1997, pp. 469-496.
- Hall, P. A., « Policy paradigms, social learning, and the state : the case of economic policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, pp. 275-296.
- Hamel, P., « Développement local : une nouvelle culture politique », in Levy, J., dir., *Géographies du politique*, Paris, Presses de la fondation nationale de sciences politiques, 1991, pp. 65-75.
- Hamel, P., « Enjeux métropolitains : les nouveaux défis », *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, vol.24, automne, 2001, pp. 105-128.
- Hamel, P., *Action collective et démocratie locale*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1991, 236 p.
- Hamel, P., Rousseau, J., « Revisiting municipal reforms in Quebec and the new responsibilities of local actors in a globalising world », Paper presented to the « Municipal-federal-provincial relations conference », Queen's University at Kingston, Ontario, mai 9-10 2003.
- Hansen, K., « Between local « government » and local « governance », Paper for the workshop on « the changing roles of local councillors », ECPR joint Sessions of workshops, Mannheim, 26-31 march 1999.
- Hassenteufel, P., « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000, pp. 105-124.
- Hassenteufel, P., Rasmussen, J., « Le(s) territoire(s) entre le politique et les politiques, les apports de la science politique », in Pagès, D., Pelissier, N., dir., *Territoires sous influences*, Paris, l'Harmattan, 2000, pp. 59-82.
- Hassenteufel, P., Smith, A., « L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, vol. 52, n°1, février, 2002, pp. 53-74.
- Hatch, M.-J., *Théories des organisations*, Paris, De Boeck Université, 2000, 418 p.

- Hoffman-Martinot, V., « Les services comme enjeu », in Mabileau, A., Sorbets, C., dir., *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989, pp. 53-79.
- Hoffman-Martinot, V., « The French republic, one and indivisible ? », paper presented at the conference *Reforming local government : closing the gap between democracy and efficiency*, University of Stuttgart, Institute for social sciences, 26-27 September 2002.
- Horak, M., « Parallel discourses: the potential for convergence in Canadian federalism and urban politics research », discussion paper prepared for «*Questioning the boundaries of governance: a graduate workshop on the theory and practice of federalism, decentralization and multilevel governance*», University of Toronto, February 14-15 2003.
- Houk, M., « L'émergence d'une nouvelle institution au niveau infra-communal : maires et conseils d'arrondissement à Paris, Marseille et Lyon depuis 1982 », communication présentée aux *Rencontres internationales Démocratie et management local*, Québec 20-23 mai 2003.
- Houk, M., « L'institution de la proximité, les arrondissements de Paris, de Marseille et de Lyon depuis 1983 », in Jouve, B., Booth, P., dir., *Démocraties métropolitaines*, Ste Foy, Presses Universitaires du Québec, 2004, pp. 263-291.
- Hulbert, F., *Essai de géopolitique urbaine et régionale*, Montréal, édition du Méridien, 1994, 474 p.
- Hunter, F., *Community power structure : a study of decision makers*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1953, 297 p.
- INSEE INRA, *Les campagnes et leurs villes*, Paris, INSEE, 1998, 203 p.
- Isin, E., *Cities without citizens*, Montréal, Black rose books, 1992, 235 p.
- Jacob, L., « Être élu, un nouveau défi », *manuel de formation*, Québec, Les publications du Québec, 1992, 251 p.
- Jaillet, M.-C., et al., « Le périurbain, terrain d'aventure politique pour les classes moyennes ? », *Pouvoirs locaux*, n°56-I, 2003, pp. 25-29.
- Jobert, B., « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in Faure, A. et al., dir., *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques politiques, 1995, pp. 13-24.
- Jobert, B., Sellier, M., « Les grandes villes : autonomie locale et innovation politique », *Revue française de science politique*, vol.2, n°2, 1977, pp. 205-277.
- John, P., Cole, A., « Urban regimes and local governance in Britain and France. Policy adaptation and coordination in Leeds and Lille », *Urban Affairs Review*, vol.33, n°3, 1998, pp. 382-404.
- Jonas, S., « Commune et communauté », in Bourdin, A., Hirschhorn, M., dir., *Figures de la ville. Autour de Max Weber*, Paris, Aubier, collection Res Champ urbain, 1985, pp. 37-46.
- Jones, C., *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 2nd edition, 1977, 258 p.
- Jordan G., « The pluralism of pluralism: an anti-theory », *Political Studies*, vol. 38, n°2, 1990, pp. 286-301.
- Jouve, B., « Démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion », in Jouve, B., Booth, P., dir., *Démocraties métropolitaines*, Sainte-Foy, Presses Universitaires du Québec, 2004, pp. 293-328.
- Jouve, B., dir., *Les politiques de déplacement en Europe. L'innovation en question dans cinq villes européennes*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2003, 191 p.
- Jouve, B., *La gouvernance urbaine en question*, Paris, Elsevier. Collection SEPT, 2003, 124 p.
- Jouve, B., Lefèvre, C., « Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la Cité Métropolitaine de Bologne », *Revue Française de Sociologie*, vol. XXXVII, 1996, pp. 369-396.
- Jouve, B., Lefèvre, C., *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos, collection Villes, 1999, 305 p.

- Julien, J.-L., « La formule conseil-directeur général : pour des relations de qualité », *Le Sablier*, décembre, vol.8, n°2, 1990, pp. 10-12.
- Kanter, R., Stein, B., Jick, T., dir., *The Challenge of organizational change*, New York, Free Press, 1992, 535 p.
- Keating, M., « Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe ? », in Le Galès, P., Lequesne, C., dir., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 19-45.
- Keating, M., « Size, efficiency and democracy : consolidation, fragmentation and public choice », in Judge, D., Stocker, G., Wolman, H., dir., *Theories of urban politics*, London, Sage publications, 1995, pp. 117-134.
- Keeler, J., « Opening the window for reform », *Comparative Political Studies*, vol. 25, n°4, 1993, pp. 433-486.
- Keil, R., « Governance restructuring in Los Angeles and Toronto : amalgamation or secession ? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol.24, n°4, 2000, pp. 758-781.
- Kerrouche, E., « Le lien manquant, quelques réflexions sur les problèmes démocratiques des intercommunalités à la française », communication présentée aux Rencontres internationales Démocratie et management local, Québec 20-23 mai 2003.
- Kervasdoué De, J., Fabius, L., Mazodier, M., Doublet, F., « La loi et le changement social : un diagnostic – la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, n°3, juillet, 1976, pp. 432-450.
- Kingdon, J., *Agendas, alternatives and public policies*, Glenview-Londres, Scott, Foreman & co., 1984, 253 p.
- Koeble, T., « The new Institutionalism in political science and sociology », *Comparative Politics*, vol.27, n°2, 1995, pp. 231-243.
- Kushner, J., Siegel, D., « Effect of municipal amalgamations in Ontario on political representation and accessibility », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 36, n°5, décembre 2003, pp. 1035-1051.
- L'écuyer, D., « Le directeur d'arrondissement : direction générale adaptée ou nouvelle fonction », *Sablier*, décembre, vol.6, n°4, 2002, pp. 19-21.
- La Soudière de, M., « Lieux dits : nommer, dé-nommer, re-nommer », *Ethnologie française*, XXXIV, n°1, 2004, pp. 67-77.
- Lafore, R., « De quelles façons les politiques sociales contribuent-elles à la fois au développement social et à l'aménagement du territoire », *Revue française des affaires sociales*, hors série « politiques sociales et territoire », 1996, pp. 29-32.
- Lagroye, J., « Leadership en question. Configuration et formes de domination », in Smith, A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2003, pp. 47-69.
- Lagroye, J., « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », in Mabileau, A., dir., *A la recherche du local*, Paris, l'Harmattan, collection Logiques politiques, 1993, pp. 166-182.
- Lagroye, J., « Être du métier », *Politix*, n°24, 1994, pp.5-15.
- Lagroye, J., François, B., Sawicki, F., *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences po, 2002, 598 p.
- Lagroye, J., *Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973, 345 p.
- Lascoumes, P., « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, pp. 325-338.

- Lascoumes, P., Le Galès, P., « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'Etat », in Lascoumes, P., Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 357-370.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., « L'action publique saisie par les instruments », in Lascoumes, P., Le Galès, P., dir., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, pp. 9-44.
- Lascoumes, P., Lebourhis, J.-P., « Le bien commun territorial. Identité d'action et procédures », *Politix*, n°42, 1998, pp. 37-66.
- Latendresse, A., « La réforme municipale et la participation publique aux affaires urbaines montréalaises » in Jouve, B., Booth, P., *Démocraties métropolitaines*, Québec, Presses de l'Université du Québec, pp. 155-174.
- Lauer, A., *Regards sur la ville en mutation*, collection du CERTU, 2001.
- Lautman, J., « Pour une théorie de la localité », *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXXI, 1981, pp. 323-328.
- Lavabre, M.-C., « Usages et mésusages de la notion de mémoire », *Critique internationale*, n°7, avril 2000, pp. 48-57.
- Lavdas, K., Papadis, N., « Context, process and strategy in the use of memory : remembrance, neglect and erasure in Greek neo-nationalism », ECPR joint sessions, workshop 16 : Politics and memory, Edinburgh, 2003.
- Laverrie de, A., Montain-Domenach, J., « Le pouvoir discrétionnaire du préfet et les périmètres des EPCI », *Pouvoirs Locaux*, n°58-III, 2003, pp. 137-142.
- Le Bart, C., « La proximité selon Raffarin », *Mots*, n°77, à paraître.
- Le Bart, C., « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès*, 26-27, 2000, pp. 175-184.
- Le Bart, C., « Les politiques d'image : entre marketing territorial et identité locale », in Balme, R., Faure, A., Mabileau, A., dir., *Les nouvelles politiques locales*, Paris, Presses de sciences po, 1999, pp. 415-422.
- Le Bart, C., *La Rhétorique du maire entrepreneur*, Paris, Pedone, 1992, 190 p.
- Le Bart, C., *Le discours politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998, 124 p.
- Le Bart, C., Lefebvre, R., *La proximité en politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, à paraître.
- Le Bart, C., *Les maires, sociologie d'un rôle*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion Presses Universitaires, collection espaces politiques, 2003, 219 p.
- Le Galès P., *Politique urbaine et développement local*, Paris, l'Harmattan, 1993, 319 p.
- Le Galès, P., « Contrôle et surveillance. La restructuration de l'Etat en Grande-Bretagne » in Lascoumes, P., Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 237-271.
- Le Galès, P., « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, volume 45, n°1, 1995, pp. 57-95.
- Le Galès, P., « Régulation, gouvernance et territoire », in Commaille, J., Jobert, B., dir., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 203-240.
- Le Galès, P., « Villes en compétition ? », in Biarez, S., Nevers, J.Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 443-461.
- Le Galès, P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.
- Le Galès, P., Lequesne, C., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La découverte, 1997, 300 p.
- Le Lidec, P., « Aux origines du « compromis républicains, la contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la III^e République », *Politix*, vol.14, n°53, 2001, pp. 33-58.

- Le Lidec, P., « L'Etat les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Vème République. Rapports de force et compromis », in Le Saout, R., dir., *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, pp. 65-84.
- Le Lidec, P., « La seconde étape de la décentralisation en France : une mise en perspective critique », *Mouvements*, n°26, mars-avril 2003, pp. 96-101.
- Le Lidec, P., *Les maires dans la République. L'association des Maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 2001, 648 p.
- Le Saout, R., « Intercommunalité et démocratie, un enjeu interne au champ politique », *Pouvoirs Locaux*, n°62-III, 2004, pp. 67-73.
- Le Saout, R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°3- juin, 2000, pp. 439-462.
- Le Saout, R., dir., *L'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1997, 233 p.
- Lecoq, B., « Proximité et rationalité économique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 469-484.
- Lecours, A., « L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? », *Politiques et société*, vol.21, n°3, 2002, pp. 3-19.
- Lefèbre, R., « Etre maire à Roubaix, la prise de rôle d'un héritier », *Politix*, n°38, 1997, pp. 63-87.
- Lefèbre, R., « La proximité : de la rhétorique aux pratiques », *Pouvoirs locaux*, n°62-III, pp. 108-114.
- Lefèbre, R., « Le socialisme français soluble dans l'institution municipale. Emprise institutionnelle et forme partisane. Une étude de cas : Roubaix (1892-1983) », communication présenté au colloque de l'Association française de science politique, Paris, Institut d'études politiques, 31 janvier et 1^{er} février, 2002, 25 p.
- Lefèbre, R., « Rhétorique de la proximité et « crise de la représentation », *Cahiers lillois d'économie et de sociologie*, n°35-36, 2000, pp. 111-132.
- Lefèbre, C., « Démocratie locale et production institutionnelle : le cas des agglomérations françaises », in Loinger, G., Némery, J.-C., *Construire la dynamique des territoires :... acteurs, institutions, citoyenneté active*, Paris, l'Harmattan, 1997, pp. 215-222.
- Lefèbre, C., « Intercommunalité et transports collectifs », in Caillosse, J., dir., *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 1994, pp. 75-85.
- Lefèbre, C., « Les institutions d'agglomération », in Némery, J.-C., Wachter, S., dir., *Entre l'Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises*, La Tour d'Aigues, Datar Editions de l'Aube, 1993, pp. 125-139.
- Lefèbre, C., « Les politiques institutionnelles visant à constituer des autorités d'agglomération dans les pays industrialisés. Etude centrée sur quatre pays : Italie, France, Grande Bretagne et Etats-Unis », in Biarez, S., Nevers, J.-Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 339-350.
- Lefèbre, C., « Metropolitan government and governance in western countries : a critical review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n°1, 1998, pp. 9-25.
- Lefèbre, C., « La recomposition territoriale en question : positions d'acteurs », *Revue géographique de Lyon*, n°2, vol. 70, 1995, pp. 159-168.
- Legavre, J.-B., « Du militant à l'expert en communication. L'institutionnalisation d'une position locale singulière. Le cas de la mairie de Rennes », *Politix*, n°7-8, 1989, pp. 80-90.
- Lemieux, V., *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, Sainte-Foy, UMRCQ, 1986, 103 p.

- Léonard, J.-F., Lévêillé, J., « Les arrondissements de Montréal : des fonctionnaires enthousiastes mais tenus en laisse », *Le Devoir*, 16 Janvier 2003.
- Lerroux, P., « Réenchanter les campagnes, proximité contre médiatisation », communication présentée aux journées d'étude *La proximité dans le champ politique : usages, rhétoriques, pratiques*, Lille, Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales, 18 et 19 mai 2003.
- Les villes centres des régions métropolitaines du Québec, *Mémoire à la commission nationale sur la fiscalité et les finances locales*, Québec, ville de Québec, 1999, 27 p.
- Les villes centres des régions métropolitaines du Québec, *Pour la relance des grandes villes centres et de leur région*, Québec, Ville de Québec, 1993, 42 p.
- Lévêillé, J., Léonard, J.-F., « The Montreal citizens' movement comes to power », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 12., n°4, 1988, pp. 567-580.
- Lewin, K., *Field theory in social science*, New York, Harper & Row, 1951, 346 p.
- Lidström, A., « The comparative study of local government systems – A research agenda », *Journal of Comparative Policy Analysis : Research and Practice*, vol.1, 1999, pp. 97-115.
- Lightbody, J., « A new perspective on clothing the emperor : Canadian metropolitan form, functions and frontiers », *Canadian Public Administration / Administration publique du Canada*, vol. 40, n°3, 1997, pp. 436-456.
- Lindblom, C.E., « Still muddling through », *Public administration review*, vol. 19, n°2, pp. 517-526.
- Linteau, P.-A. et al. *Histoire du Québec contemporain*, Montréal, Boréal compact, tome 1, 1989, 739 p.
- Lorrain, D., « Public Goods and Private Operators in France », in Batley, R., Stoker, G., dir., *Local Government in Europe : Trends and Developments*, London, Macmillan, 1991, pp. 89-109.
- Lorrain, D., « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n°4, 1991, pp. 461-484.
- Lorrain, D., « La montée en puissance des villes », *Economie et humanisme*, n°305, 1989, pp. 6-20.
- Lorrain, D., « Le grand fossé ? Le débat public/privé et les services urbains », *Politiques et Management Public*, vol. 3, n°5, 1987, pp. 83-102.
- Lowi, T., « Four systems of policy, politics and choice », *Public Administration Review*, vol.32, 1972, pp. 298-310.
- Luisin, B., « Les raisons de la loi Chevènement », in Dantonel-Cor, N., dir., *L'avenir de l'intercommunalité après les réformes récentes*, Nancy, Presses Universitaires de Nancy, 2000, pp.13-19.
- Mabileau, A., « Les génies invisibles du local. Faux semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol.47, n°3-4, 1997, pp. 340-376.
- Mabileau, A., *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs, 1994, 157 p.
- Mabileau, A., Sorbet, C., dir., *Gouverner les villes moyennes*, Paris, Pedone, 1989, 188 p.
- Magnusson, W., « The development of Canadian urban government », in Magnusson, W., Sancton, A., dir., *City politics in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1983, pp. 3-57.
- MAMM, *La réorganisation municipale : changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens*. Montréal, Ministère des Affaires municipales et de la Métropole du Québec *Livre blanc : la réorganisation municipale*, Gouvernement du Québec, 2000, 131 p.
- MAMSL, *L'organisation municipale du Québec*, Québec, MAMSL, 2003, 27 p.
- March, J., *Décisions et organisations*, Paris, Editions de l'organisation, collection les classiques EO, première édition 1988, 1991, 275 p.
- March, J., Olsen, J., *Rediscovering institutions*, New York, Free Press, 1989, 227 p.

- Marcou, G., « L'application de la loi du 12 juillet 1999, stratégies et problèmes de mise en œuvre », in Marcou, G., De Bruycker, P., dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales : la réforme de l'intercommunalité*, Paris, CNRS-éditions, 2001, pp. 57-82.
- Marcou, G., De Bruycker, P., dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales*, Paris, La documentation française, 2001, 767 p.
- Martin, S., Pradeilles, J.-C., « Territoires communaux et instances supra-communales. A propos des territoires de la citoyenneté », in Biarez, S., Nevers, J.-Y., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, pp. 375-390.
- Martin, S., Pradeilles, J.-C., « Territoires et instances supracommunales. A propos des territoires de la citoyenneté », in Biarez, S., Nevers, J.-Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 375-390.
- Massardier, G., « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », in Gaxie, D., dir., *Luttes d'institutions*, Paris, l'Harmattan, collection Logiques juridiques, 1997, pp. 139-164.
- Maurino, J.D., Gaveriaux, M., Le Perff, L., « Du secrétaire général à la direction générale : la mutation du management communal », *Politiques et management public*, vol.5, n°4, 1987, pp. 3-34.
- Mény, Y., « Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n°64, 1993, pp.129-136.
- Mény, Y., « Les politiques des autorités locales », in Grawitz, M., Leca, J., dir., *Traité de science politique*, tome 4, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 423-465.
- Mény, Y., « Optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique ? », *Pouvoirs locaux*, n° 28-4, 1990, pp. 90-93.
- Mény, Y., dir., *L'administration territoriale en Europe*, Paris, DATAR, 1993, 117 p.
- Mény, Y., *Politique comparée : les démocraties : Allemagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien, Domat, 5^{ème} édition, 1996, 477 p.
- Merlin, P., Choay, F., *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, Presses Universitaires de France, 3ème édition, 2000, 902 p.
- Meuriot, P., *La vie urbaine*, n°1 et 2, 1919, pp. 145-154, reproduit dans Roncayolo, M., Paquot, T., dir., *Villes et civilisation urbaine*, Paris, Larousse, collection Textes essentiels, 1992, pp. 21-26.
- Mévellec, A., « L'analyse contextualiste au service des problématiques de changement dans les organisations publiques. L'exemple de la municipalité de Chicoutimi », in Lafontaine, D., Thivierge, N., dir., *Le développement et l'aménagement des régions fragiles à l'ère des mutations globales*, Rimouski, Grîdec, 2000, pp. 65-78.
- Mévellec, A., *Synthèse des débats du séminaire « Les fusions de municipalités, une autres révolution tranquille ? »*, Montréal, INRS-VRM, 23 mai 2002, disponible sur www.vrm.ca
- Meynaud, J., *La technocratie, mythe ou réalité*, Paris, Payot, 1964, 297 p.
- Michel, H., *Intercommunalités et gouvernements locaux, l'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris, l'Harmattan, 1999, 312 p.
- Michels, R., *Les partis politiques*, Paris, Flammarion, 1914, 309 p.
- Micoud, A., « Le bien commun des patrimoines », in *Patrimoine naturel, Patrimoine culturel*, La documentation française, 1995, pp. 25-38.
- Micoud, A., « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », in Gerbaux, F., dir., *Utopie pour le territoire. Cohérence ou complexité ?*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 53-63.
- Milner, H., « Electoral systems, integrated institutions and turnout in local and national elections : Canada in comparative perspective », *Canadian Journal of Political Science/ revue canadienne de science politique*, XXX, n°1, 1997, pp. 89-106.

- Milroy, B., « Toronto's legal challenge to amalgamation », in Andrew, C., Graham, K., Phillips, S., *Urban affairs back on the policy agenda*, Montreal, McGill-Queen's University Press, pp. 157-178.
- Montricher, N., *L'aménagement du territoire*, Paris, La Découverte, 1995, 124 p.
- Moreau, J.-R., Champris de, A., *Identité, mutations et perspectives de la fonction de direction des collectivités territoriales*, Paris, CNFPT, 1996, 244 p.
- Morin, R., Petrelli, R., « Concertation locale et concertation régionale : stratégies de développement et emboîtement territorial », in Côté, S., Proulx, M.-U., *Espaces en mutation*, Rimouski, Grیدهq-Grir, 1998, pp. 153-164.
- Mullin, M., Peele, G., Cain, B., « City caesar ? Institutional structure and mayoral success in three California cities », *Urban Affairs Review*, vol. 40, n°1, September 2004, pp. 19-43.
- Murphy, P., *Délimitations régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement provisoires de 2006*, Statistique Canada, Série de documents de travail de la géographie, n°2003-002, 2003, 21 p.
- Nalbandian, J., « Politics and administration in Council-manager government : differences between newly elected and senior council members », *Public Administration Review*, vol.64, n°2, March/April 2004, pp. 200-208..
- Nay, O., *La région, une institution*, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques, 1997, 377 p.
- Nay, O., Smith, A., « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeu d'institutions », in Nay, O., Smith, A., dir. *Le gouvernement du compromis, courtier et généraliste dans l'action publique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21.
- Négrier, E., « L'invention politique de l'agglomération », in Baraize, F., Négrier, E., dir. *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'harmattan, collection logiques politiques, 2001, pp. 275-298.
- Négrier, E., « Le jeu politique métropolitain », *Annales des ponts et chaussées*, n°102, 2002, pp. 4-9.
- Négrier, E., « Territoire leadership et société, Georges Frêche à Montpellier », *Sciences de la société*, n°53, pp. 63-83.
- Négrier, E., Thuriot, F., « Les cultures urbaines du pays de Montbéliard », in Faure, A., Négrier, E., dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La documentation française, 2001, pp. 119-140.
- Némery, J.-C., Wachter, S., dir., *Entre l'Europe et la décentralisation*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1993, 173 p.
- Noisette, P., Valleguro, F., *Le marketing des villes*. Paris, les éditions de l'organisation, 1996, 423 p.
- Nora, P., « L'ère de la commémoration », in Nora, P., dir., *Les lieux de mémoire, tome III : Les France, de l'archive à l'emblème*, Paris, Bibliothèque illustrée des Histoires, 1992, pp.977-1012.
- Normand, D., « Des limites d'Etat aux frontières nationales » in Nora, P., dir., *Les lieux de mémoire, la Nation*, tome 2, Paris, Gallimard, 1986, pp. 35-61.
- Offner, J.-M., « Effet structurant, optimum dimensionnel. Du mauvais usage politique des mots faussement savants », *Métropolis*, n°103, 1995, pp. 109-170.
- Offner, J.-M., *L'élaboration des plans de déplacement urbains de la loi sur l'air*, Synthèse de recherche sur l'Observation des processus politiques de production des Plans de déplacements urbains, 2003, 25 p.
- Offner, J.-M., Pumain, D., *Réseaux et territoires*, La tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1996, 281 p.
- Ohnet, J.-M., *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Livre de poche, 1996, 351 p.
- Olive, M., Oppenheim, J.-P., « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération, Paris, l'Harmattan, coll. Logiques politiques*, 2001, pp. 31-66.
- Ooi, C.-S., « Persuasive histories. Decentering, recentering and the emotional crafting of the past », *Journal of organizational change management*, vol. 15, n°6, 2002, pp. 606-621.

- Orfield, M., *Metropolitics: a regional agenda for community and stability*, Washington D.C., Brookings Institutions Press and Lincoln Institute, 1996, 224 p.
- Ortiz, L., « Espace et efficacité de l'action. Le mythe de l'optimum dimensionnel », in Nemery, J.-C., dir., *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica, Paris, 1994, pp. 183-200.
- Padioleau, J.-G., « Prospective de l'aménagement du territoire : refondations liminaires de l'action publique conventionnelle », in Wachter, S., dir., *Repenser le territoire*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000, pp. 113-138.
- Pailliar, I., *Les territoires de la communication*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1993, 279 p.
- Painter, J., « Regulation theory, Post-fordism and urban politics », in Judge, D., Stocker, G., Wolman, H., dir., *Theories of urban politics*, London, Sage publications, 1998, pp. 276-295.
- Parent, L., *Vers une typologie des MRC*, mémoire de maîtrise en sociologie, Montréal, UQAM, 1983, 115 p.
- Parizeau, J., *Rapport de la commission d'étude sur les municipalités*, Montréal, Union des municipalités du Québec, 1988, 292 p.
- Parr, J., « The polycentric urban region : a closer inspection », *Regional Studies*, vol.38, n°3, May, 2004, pp. 231-240.
- Pasquier, R., « L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001, pp. 171-188.
- Pasquier, R., *La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne*, thèse pour le doctorat en science politique, Université Rennes 1, 2000, 434 p.
- Percheron, A., « Le local dans les têtes », in Mabileau, A., dir., *A la recherche du local*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp.185-204.
- Perras, J., Desmarais, J., « La rémunération des élus : les règles », *Municipalité*, février-mars 1999, pp. 12-17.
- Perrat, J., « Innovation, territoire et nouvelles formes de la régulation : de la proximité à l'externalité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp 509-525.
- Petrelli, R., Gravel, R., *Les fonctions et les rôles des directeurs généraux des municipalités du Québec*, Montréal, Groupe d'étude et de recherche sur l'administration municipale, 1992, 343 p.
- Petrelli, R., *La mise en perspective historique et politique de la problématique municipale au Québec*, Montréal, Département d'études urbaines, UQAM, 1986, 88 p.
- Pichette, C., *Montréal une ville région*, Montréal, Groupe de travail sur Montréal et sa région, 1993, 147 p.
- Pierson, P., « Increasing returns, path dependency and the study of politics », *The American Political Science Review*, vol. 94, n°2, 2000, pp. 251-267.
- Pinson, G., « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To Change or not to change*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2002, pp. 233-254.
- Pinson, G., « 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.
- Pinson, G., « Politiques de déplacement urbains : mobilisation territoriales et recherche de cohérence dans l'action publique urbaine », *Politiques et Management public*, vol. 17, n°4, 1998, pp. 121-150.

- Pinson, G., « Projets urbains et construction des agglomérations : échelles fonctionnelles et politiques », *Annales de la recherche urbaine*, vol. 82, n°3, 1999, pp. 130-139.
- Pinson, G., *Projets et pouvoirs dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Rennes, Thèse pour l'obtention du doctorat en Science Politique de l'Université de Rennes 1, 2003, 728 p.
- Plunkett, T.J., Betts G.M., *The management of Canadian urban government*, Kingston, Queen's University, 1978, 304 p.
- Polèse, M., Shearmur, R., *La périphérie face à l'économie du savoir : La dynamique spatiale de l'économie canadienne et l'avenir des régions non métropolitaines du Québec et des provinces de l'Atlantique*, Montréal, INRS Urbanisation, Culture et Société et l'Institut canadien de recherche sur le développement régional, 2002, 237 p.
- Pontier, J., « Politique communautaire en petite couronne. L'agglomération Plaine commune », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 157-191.
- Poupeau, F.M., « La transformation du district urbain de Mantes en communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines », in Baraize, F., Négrier, E., dir., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, l'Harmattan, pp. 131-156.
- Powell, W., Di Maggio, P., « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », in Di Maggio, P., Powell, W., eds, *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, pp. 63-82.
- Powell, W., Di Maggio, P., *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, 478 p.
- Pressman, J., « Preconditions of mayoral leadership », *The American Political Science Review*, vol.66, n°2, June, 1972, pp. 511-524.
- Prévost P., *La gestion municipale au Québec*, Montréal, Gaëtan Morin Editeur, 1999, 194 p.
- Proulx, M.-U. « L'organisation des territoires au Québec », *Action nationale*, vol. LXXXVIII, n°3, 1998, pp. 85-136.
- Proulx, M.-U., « La décentralisation comme politique régionale » in Côté, S., et al., dir., *Action collective et décentralisation*, Rimouski, Grideq, 1997, pp. 41-62.
- Proulx, M.-U., « Les CLD et la mobilisation du leadership : une procédure de planification interactive », in Proulx, M.-U., Côté, S., dir., *Espaces en mutation*, Rimouski, GRIDEQ-GRIR, 1998, pp. 37-54.
- Proulx, M.-U., « Organisation territoriale optimale et développement économique », *Cahiers de recherche du département des sciences économiques et administratives*, Chicoutimi, UQAC, 1997, 23 p.
- Proulx, M.-U., *Aires de gestion publique au Saguenay et perspectives d'avenir*, Regroupement des organismes ruraux de développement du Haut-Saguenay, UQAC, juin 1998, 66 p.
- Proulx, M.-U., *L'économie des territoires au Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2002, 364 p.
- Proulx, M.-U., *Le phénomène régional au Québec*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 1996, 317 p.
- Quermonne, J.-L., « Les politiques institutionnelles, essai d'interprétation et de typologie », in Grawitz, M., Leca, J., dir., *Traité de science politique, tome 4 : les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1985, pp. 61-88.
- Quesnel L., « L'éclatement du château fort municipal », *L'année politique au Québec*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1997.

- Quesnel L., « Partenariat et fusion : défi ou impasse pour les municipalités ? », *L'année politique du Québec, 1994-1995*, Presses de l'Université de Montréal, 1996.
- Quesnel, L., « La vie locale et régionale », *L'année politique du Québec, 1993-1994*, Presses de l'Université de Montréal, 1994.
- Quesnel, L., « La vie locale et régionale », *L'année politique du Québec, 1994-1995*, Presses de l'Université de Montréal, 1995.
- Quesnel, L., « Municipal reorganisation in Québec », *Canadian Journal of Regional Science/Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII : 1, 2000, pp. 115-134.
- Quesnel, L., Belley, S., *Partis politiques municipaux, une étude de sociologie électorale*, Montréal, Editions Agence d'Arc, 1991, 285 p.
- Quivy, R., et Van Campenhout, L., *Manuel de recherches en sciences sociales*, Paris, Dunod, 1995, 287 p.
- Raffestin, C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, LITEC, 1980, 249 p.
- Ragin, C., *The comparative method*, Berkeley, University of California Press, 1987, 185 p.
- Rallet, A., « Choix de proximité et processus d'innovation technologique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n°3, 1993, pp. 365-385.
- Rangeon, F., « Communication politique et légitimité », in Curapp, *La communication politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1991, pp. 99-114.
- Rangeon, F., « L'identité locale », in Curapp, *L'identité politique*, Paris, Presses Universitaires de France, 1994, pp. 327-329.
- Rangeon, F., « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », in Marcou, G., Bruycker de, P., dir., *Annuaire 2000 des collectivités locales*, Paris, CNRS-éditions, 2000, pp. 9-23.
- Rasmussen, J., « Des boîtes à lettres cassées à l'Assemblée Nationale : les élus face au quotidien des banlieues », in Le Bart, C., Lefèbvre, R., *La proximité en politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, à paraître.
- Renaud-Hellier, E., « La prise en compte différenciée des espaces urbains par l'intercommunalité », communication présentée au XXXIXe colloque de l'Association de science régionale de langue française, *Concentration et ségrégation, dynamiques et inscriptions territoriales*, Lyon, 1-2-3 septembre 2003.
- Ritaine, E., « La capacité politique des régions », in Le Galès, P., Lequesne, C., dir. *Le paradoxe des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 73-92.
- Roman, B., *Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi organique limitant le cumul des mandats électoraux et les fonctions électives*, 20 mai 1998.
- Roncayolo, M., *La ville et ses territoires*, Paris, Folio, collection essais, 1997, 285 p.
- Ruhil, A., Schneider, M., Teske, P., Ji, B.-M., « Institutions and reform, reinventing local government », *Urban Affairs Review*, vol. 34, n°3, January, 1999, pp. 433-455.
- Rusk, D., *Cities without suburbs*, Washington D.C, The Woodrow Wilson Center Press, 1993, 147 p.
- Sadran, P., « La mise en débat de la démocratie locale », *Pouvoirs locaux*, n°62-III, pp. 30-39.
- Sadran, P., « Le cadre institutionnel et son évolutions. La vie politique locale », *Les cahiers français*, n°293, 1999, pp. 25-32.
- Sadran, P., « Le maire dans le cursus politique : note sur une singularité française », *Pouvoirs*, n°95, 2000, pp. 97-101.
- Saez, G., « Le dilemme culturel de la métropole : villes, identités et politiques publiques », in Bassand, M., Leresche, J.-P., dir., *Les faces cachées de l'urbain*, Bern, Peter lang, 1994, pp. 75-90.
- Salisbury, R., « The analysis of public policy : a search for theories and roles », in Ranney, A. dir., *Political science and public policy*, Chicago, Markham, 1968, pp. 151-175.

- Sancton, A., « Canada as a highly urbanized nation », *Canadian Public Administration*, vol.35, n°3, 1992, pp. 281-298.
- Sancton, A., « Differing approaches to municipal restructuring in Montreal and Toronto : from the Pichette report to the Greater Toronto Services Board », *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, XXII : 1-2, 1999, pp. 187-199.
- Sancton, A., *La frénésie des fusions*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000, 205 p.
- Savard, J., « Votre association : un nécessaire renouvellement ? », *Sablier*, décembre, vol.8, n°2, 2003, pp. 6-7.
- Savitch, H., Vogel, R., « Suburbs without a city, power and City-county consolidation », *Urban Affairs Review*, vol. 39, n° 6, 2004, pp. 758-790.
- Sawicki, F., « L'homme politique en campagne, l'exemple de l'élection municipale de Dunkerque en mars 1989 », *Politix*, n°28, 1994, pp. 127-139.
- Schrameck, O., *La fonction publique territoriale*, Paris, Dalloz, 1995, 109 p.
- Sencébé, Y., « Etre ici, être d'ici, formes d'appartenance dans le Diois (Drôme) », *Ethnologie française*, XXXIV, n°1, pp. 23-29.
- Sharpe, L.J., « Local government reorganization : general theory and UK practice », in Dente, B., Kjellberg, F., dir., *The dynamics of institutional change. Local government reorganization in western democracies*, London, Sage Publications, 1988, pp. 89-129.
- Sharpe, L.J., « The future of metropolitan government », in Sharpe, L. J., dir., *The government of world cities*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995, pp. 11-31.
- Simard, C., « Qui nous gouverne au municipal : reproduction ou renouvellement ? », *Politique et sociétés*, vol. 23, n°2-3, 2004, pp. 135-158.
- Simard, J.-J., *La longue marche des technocrates*, Montréal, Albert St-Martin, 1979, 198 p.
- Smith, A., « Le leadership : concept analytique ou notion synthétique ? », in Smith A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2003, pp. 11-17.
- Smith, A., Sorbets, C., dir., *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, collection Res Publica, 2003, 293 p.
- Smith, M., « L'héritage institutionnaliste de la science politique au Canada anglais », *Politique et société*, vol.21, n°3, 2002, pp. 113-138.
- Smith, N., « Remaking scale: competition and cooperation in prenational and postnational Europe », in Eskelinen, H., Snickars, F., eds., *Competitive European Peripheries*, Berlin, Springer Verlag, 1995, pp. 59-74.
- Smouts, M.-C., « La région comme nouvelle communauté imaginaire ? », in Le Galès, P., Lequesne, C., *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 37-45.
- Souchon, M.-F., *Le maire élu local dans une société en changement*, Paris, CUJAS, cahiers de l'institut d'études politiques de Grenoble, 1968, 270 p.
- Stanback, T., *The new suburbanization, Challenge to the central city*, Boulder, Westview Press, 1991, 126 p.
- Steimo, S., « Néo-institutionnalisme », in Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P., dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 290-297.
- Steinmo, S., *Taxation and democracy. Swedish, British and American approaches to financing the modern state*, New Haven, Yale University Press, 1993, 280 p.
- Stoker, G., « Regime theory and urban politics », in Judge, D., et al., dir., *Theory of urban politics*, London, Sage Publications, pp. 54-71

- Stone, A., « Le néo-institutionnalisme ; défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, n°20, 1992, pp. 156-168.
- Stone, C., *Regime politics : governing Atlanta*, Lawrence, University Press of Kansas, 1989, 314p.
- Tardy, E., *Les Femmes et les conseils municipaux du Québec*, Montréal, Editions Hurtubise, collection science politique, 2002, 175 p.
- Teillet, P., « L'héritage culturel de l'agglomération de Rochelle », Faure, A., Négrier, E., dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris, La documentation française, 2001, pp. 81-101.
- Termote, M., « Démographie, économie, hiérarchie urbaine et étalement urbain », communication présentée au colloque *Les villes ont-elle achevé leur transition ?*, dans le cadre des XVIe entretiens du Centre Jacques Cartier, Lyon 2 et 3 décembre 2003.
- Tétu, J.-F., « L'espace public local et ses médiations », *Hermès*, n°17-18, pp. 287-298.
- Thibault, G., « Des élus disponibles.... Le revers de la médaille », *Sablier*, avril, vol.4, n°1, 1999, pp. 28-29.
- Thoenig, J.-C., « L'innovation institutionnelle », in Thoenig, J.-C., Lacasse, F., dir., *L'action publique*, Paris, l'Harmattan, 1996, pp. 219-244.
- Thoenig, J.-C., « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, n°60, 1992, pp. 5-16.
- Thoenig, J.-C., « Politiques publiques et action publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.5, n°2, 1998, pp. 295-314.
- Thoenig, J.-C., « Quelle légitimité pour les nouvelles structures territoriales ? », in Nemery, J.-C., dir., *Quelle administration territoriale pour le XXIe siècle en France et dans l'Union Européenne?*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 85-96.
- Thomas, T., « Political representation and community politics », in Thomas, T., ed., *The politics of the city, Canadian perspective*, Scarborough, International Thomson Publishing, 1997, pp. 205-218.
- Tiebout, C., « A pure theory of local expenditures », *Journal of Political Economy*, vol. 64, n° 4, 1956, pp.416-424.
- Tindal, C. R., Nobes Tindal, S., *Local government in Canada*, Scarborough, Neslon Thomson learning, 2000, 396 p.
- Tonnies, F., *Community and society*, New Brunswick, Transaction Books, 1988, 298 p.
- Van Den Berg, L., Van Klink, A., Van Der Meer, J., « Experiences with metropolitan governments. A comparison between eight metropolitan regions in Europe », in Pumain, D., Saint-Julien, T., dir., *Urban networks in Europe*, Paris, John Libbey – INED, 1996, pp. 151-165.
- Vandelli, L., « La cellule de base de toutes les démocraties », *Pouvoirs*, n°95, 2000, pp. 5-17.
- Vandelli, L., *Pouvoirs locaux*, Paris, Economica, coll. Politique comparée, 1991, 225 p.
- Vanier, M., « L'invention des territoires : de la dispute du bien commun », in Beauchard, J., dir., *La mosaïque territoriale*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, pp. 123-134.
- Vanier, M., « La petite fabrique de territoires en Rhône Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue géographique de Lyon*, n°2, vol. 70, 1995, pp. 93-104.
- Vanier, M., « La recomposition territoriale. Un grand débat idéal », *Espaces et sociétés*, n°96, 1999, pp. 125-143.
- Vanier, M., *De l'industrie au territoire. Parcours, positions et perspectives de recherche*, Thèse d'habilitation à diriger des recherches, dir. André Vante, 1997, 228 p.
- Veltz, P., « Les villes européennes dans l'économie mondiale », in Bagnasco, A., Le Galès, P., dir., *Les villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 47-65.
- Verpeaux, M., « Le cadre législatif depuis 1982 », in Bonnard, M., dir., *Les collectivités locales en France*, Paris, La documentation française, les notices, 2002, pp. 12-19.

- Vignon, S., « Les rétributions de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in Le Saout, R., Madoré, F., dir., *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp.17-38.
- Vion, A., « Le gouvernement urbain saisi par l'internationalisation », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp. 95-113.
- Wachter, S., et al., *Repenser le territoire*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 2000, 287 p.
- Walks, A., *Polling apart : suburbanization and the political polarization of large Canadian region, 1945-2000*, Department of geography, University of Toronto, 2003, 411 p.
- Watson, D., Hassett, W., « Career paths of city managers in America's largest council-manager cities », *Public Administration*, vol.64, n°2, 2004, pp. 192-199.
- Weber, M., *La Ville*, Paris, Aubier, 1994, 218 p.
- Weber, M., *Le savant et la politique*, Paris, Union générale d'édition française, 1963, 184 p.
- Wiel, M., « Forme et intensité de la péri-urbanisation et aptitude à la canaliser », in Mattei, M.-F., Pumain, D., dir., *Données urbaines 3*, Paris, Anthropos, collection Villes, 2000, pp. 153-160.
- Wildavsky, A., *Leadership in a small town*, Totowa, the Bedminster press, 1964, 388 p.
- Wildavsky, A., Pressman, J., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973, 182 p.
- Wolman, H., Goldsmith, M., *Urban politics and policy, a comparative approach*, Cambridge, Blackwell, 1992, 256 p.
- Yin, R. K., *Case study research, design and methods*, London, Sage publications, second edition, 1994, 171 p.

Saguenay

- Bergeron, P., *Rapport du mandataire du gouvernement du Québec sur la réorganisation municipale au Saguenay*, 30 janvier 2001, 90 p.
- Billette, A., Robichaud, D., « Le développement local et la grande entreprise : le cas de Bombardier dans le Kamouraska », *Revue Organisations et territoires*, vol. 11, n°2, 2002, pp. 97-107.
- Bouchard, R., *Ville de La Baie : berceau historique du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Chicoutimi-Nord, Histoire des municipalités, n°14, 88 p.
- Brochu, I., Proulx, M.-U., « La construction institutionnelle des régions du Québec », *Canadian Public Administration/Administration publique du Canada*, vol.38, n°1, 1995, pp. 94-111.
- Comité de conciliation, *Rapport de situation, Ville de Saguenay*, Québec, ministère des Affaires municipales, 2001, 85 p.
- Comité de transition, *Rapport final du comité de transition de Saguenay*, ministère des Affaires municipales, 2002, 79 p.
- Gagnon, C., « Le local partenaire de la restructuration globale : stratégie territoriale et grande entreprise », in Gagnon, C., Klein, J.-L., dir., *Les partenaires du développement face au défi local*, Chicoutimi, GRIR, 1992, pp. 151-173.
- Gagnon, C., *La recomposition des territoires. Développement local viable*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1994, 272 p.
- Gaudreault, Rénald, *La municipalité régionale de comte du Fjord-du-Saguenay et ses mécanismes de fonctionnement*, projet d'intervention présenté à l'ENAP en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique (MAP). Promotion 1979-82, 1983, 130 p.

- Gauthier, M., et al., *La place des centres urbains dans l'organisation de l'espace régional au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, mémoire présenté à Me Pierre Bergeron mandataire sur le projet de restructuration des municipalités du Saguenay, 2000, 30 p.
- Gauthier, M., *L'intégration de la municipalité de Larouche à la future Ville Saguenay*, Projet Atlas électronique du Saguenay-Lac-Saint-Jean, 2001.
- Girard, C., Perron, N., *Histoire du Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Québec, Institut Québécois de Recherche sur la Culture, 1989, 665 p.
- Jean, N., *Les territoires MRC du Québec : deux décennies dans la diversité*. Chicoutimi, UQAC, mémoire présenté comme exigence partielle à la maîtrise en études régionales, 1999, 220 p.
- Lamarche, P., « Monographie CLD du Fjord de Saguenay », *Cahiers du CRISES*, collection études de cas d'entreprises d'économies sociales, n°ES315, 2003, 86 p.
- Légaré, M., *Jeux et enjeux du pouvoir municipal : le cas des quatre municipalités régionales de comté au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Mémoire de maîtrise en études régionales, UQAC, 1990, 203 p.
- Lemieux, H., « Le développement d'une territorialité : Alcan et le territoire », in Gagnon, C., et al., dir., *Le local en mouvements*, Chicoutimi, GRIR, 1989, pp. 251-260.
- MAMM, *Etude de regroupement ville de La Baie, municipalité de Saint-Félix-d'Otis, municipalité de Rivière-Eternité, municipalité de l'Anse-Saint-Jean, municipalité de Petit-Saguenay, et municipalité de Ferland-et-Boileau*, Québec, MAMM, 2000, 41 p.
- MRC du-Fjord-du-Saguenay, *Une force à votre service*, Chicoutimi, MRC, 8 p.
- Proulx, M.-U., « Difficile territorialité saguenéenne », *Revue organisations et territoires*, automne, 2002, pp. 89-94.
- Proulx, M.-U., « L'impact des inondations sur l'organisation territoriale du développement », in Proulx M.-U., dir. *Une région dans la Turbulence*, Ste Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, pp. 79-100.
- Proulx, M.-U., dir., *Une région dans la Turbulence*, Ste Foy, Presses de l'Université du Québec, 1998, 239 p.
- Proulx, M.-U., *La municipalité de Larouche dans le renforcement de l'agglomération urbaine du Saguenay*, Avis rendu au Comité de conciliation Agglomération Saguenay, 2001, 15 p.
- Simard, M., Gauthier, M., « Les enjeux territoriaux associés à la réforme municipale au Québec. Le cas de Saguenay », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 48, n°134, pp. 191-208.
- SODEB, *Gouvernance et développement au Saguenay-Lac-Saint-Jean*, Mémoire présenté à Pierre Bergeron mandataire gouvernemental dans le cadre de la réorganisation municipale au Saguenay, décembre, 2000, 101 p.
- Ville de Jonquière, *Mémoire sur la réorganisation municipale au Saguenay*, 2000, 10 p.

Rennes

- A.U.D.I.A.R., *L'emploi public sur Rennes Métropole en 2002*, Rennes, 2002, A.U.D.I.A.R., 8 p.
- A.U.D.I.A.R., *Rennes Métropole : 9 ans de taxe professionnelle communautaire*, Rennes, 2001, A.U.D.I.A.R., 54 p.
- A.U.D.I.A.R.-Université Rennes 2, *Les 30 ans de l'A.U.D.I.A.R., regards sur 30 années de développement dans l'agglomération rennaise*, Rennes, A.U.D.I.A.R., 2003, 24 p.
- A.U.D.I.A.R., *Evolution de la tache urbaine depuis 1982 et réserves urbanisables au schéma directeur de l'agglomération rennaise*, Rennes, Audiar, 2002, 4 p.

- Auffret, A., *L'opposition au VAL de Rennes : sociologie d'une mobilisation*, Rennes, mémoire de DEA d'études Politiques, dir. Christian Le Bart, octobre, 1992, 93 p.
- Barraqué, B., « La gouvernance locale et l'environnement », in Biarez, S., Nevers, J.Y., dir., *Gouvernement local et politiques urbaines*, Grenoble, CERAT, 1993, pp. 119-155.
- Baudelle, G., Le Delezir, R., « Les enseignements de la construction des Pays en Bretagne », *Noroi*, vol. 46, n°181, pp. 203-217.
- Belloir, N., *L'action communale à l'épreuve des lois de décentralisation. L'exemple des communes bretonnes, (+3 500-10 000 habitants) sur la période 1982-2001*, Rennes, Thèse pour l'obtention d'un doctorat en science politique à l'Université Rennes 1, 2002, 306 p.
- Bérard, Y., *Expertise et politiques territoriales de développement local à Rennes Métropole*, Rennes, mémoire de DEA, IEP de Rennes, sous la direction de Philippe Garaud, 2003, 153 p.
- Chartier, E., « Citroën en Bretagne », *Armen*, n°119, 2001, pp. 2-13.
- Divet, J., *Pays et agglomération. Un même conseil de développement : le codespar*, AUDIAR, 2000, 3 p.
- Dormois, R., *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine. Une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, thèse pour l'obtention d'un doctorat en science politique, Université de Montpellier, 2004.
- Dulong, R., *La question bretonne*, Paris, PFNSP, 1975, 207 p.
- Fédération d'Ille-et-Vilaine du Parti Socialiste, *Rennes Métropole : un nouvel horizon*, 2001, 34 p.
- Fontaine, J., « Rennes : mandat électif et gestion du personnel », *Economie et humanisme*, n°305, 1989, pp. 57-66.
- Fouchet, M.-T., Greinier, P., *Vie associative et pouvoir local, les rapports entre l'Office Social et Culturel et les Municipalités de Rennes 1960-1980*, Rennes, Mémoire pour le DEA d'études politiques, université Rennes 1, 1980, 160 p.
- François, M., Fon, M., « Déplacements et intermodalité, quelques réflexions sur l'expérience rennaise », *Pouvoirs Locaux*, n°53-II, 2002, pp. 61-65.
- François, M., Lengereau, E., « Le cas d'école du district de Rennes », in François, M., Lengereau, E., et al., dir., *L'avenir de la taxe professionnelle intercommunale*, Paris, LGDJ, 1998, pp. 91-116.
- Fréville, H., *Un acte de foi : 30 ans au service de la cité*, Edition SEPES, 1978, 2 tomes.
- Givord, L., « L'évolution fiscale du District de Rennes du « oui, mais » à une adhésion franche », in Caillousse J., dir. *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 1994, pp. 107-114.
- Givord, L., *Pays et agglomération, la démarche rennaise*, Rennes, A.U.D.I.A.R., 2000, 4 p.
- Hervé, E., « L'intercommunalité de projet : le District rennais », in Caillousse J., dir. *Intercommunalités, invariance et mutation du modèle français*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 1994, pp. 219-229.
- Heuze, J.-M., *Action publique en matière de déchets ménagers et « bricolage » dans les agglomérations de Nantes et de Rennes*, Rennes, mémoire de DEA Action publique et territoires en Europe, sous la direction de Jacques Caillousse, 1998, 189 p.
- Larivière, J.-P., « La zone de recrutement de main-d'œuvre de l'usine Citroën de Chartres de Bretagne », *Noroi*, XVIII, n°111, 1981, pp. 389-394.
- Le Galès, P., *L'invention d'une politique de développement économique local en France et en Grande Bretagne*, Thèse pour l'obtention d'un doctorat en sociologie, Université Paris 10, 2 volumes, 1991, 554 p.

- Lebourdais, S., « *Rennes, vivre en intelligence* », *L'identité d'une ville à travers son slogan*, mémoire de maîtrise de science politique sous la direction de Joseph Fontaine, Université de Rennes 1, 1999, 46p.
- Menada, A., *La conquête par le Parti Socialiste de communes péri-urbaines de la ville de Rennes : analyse d'une implantation 1977-1989*, Thèse pour le doctorat de l'Université de Rennes 1, mention science politique, 1991, 282 p.
- Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*, Rennes, Mémoire IEP sous la direction d'Erik Neveu et Jacques Caillosse, 2000, 71 p.
- Moreaux, C., *Une politique de communication intercommunale, le cas de Rennes Métropole*. Mémoire IEP sous la direction d'Erik Neveu et Jacques Caillosse, 2000, 71 p.
- Mouterde consultants, « Sites témoins pour les contrats d'agglomération », groupe 4 : les engagements mutuels, mai 2000. www.datar.gouv.fr
- Pasquier, R., « L'invention de la régionalisation « à la française » (1950-1964) », Journée d'études AFSP/Groupe Local et politique, IEP de Rennes/CRAP — 8 février 2002.
- Penven, A., Séchet, R., « Rennes et l'hypothèse technopolitaine : les enjeux spatiaux de l'innovation », *Noréis*, vol. 40, n°158, pp. 297-313.
- Philipponneau, M., *Deux révolutions municipales Rennes 1977-2001*, Rennes, A compte d'auteur, 2001, 101 p.
- Philipponneau, M., *Le Val à Rennes*, Spezet, Nature et Bretagne, 1995, 174 p.
- Rapinel, N., *La liste d'union de la droite aux élections municipales de mars 2001*, Rennes, mémoire IEP, sous la direction de Philippe Garraud, 2001, 99 p.
- Rennes Métropole, *Projet de plaquette du bilan social 2003*, Rennes, Rennes Métropole, 2003, 8 p.
- Rennes Métropole, *Rapport d'activité*, Rennes, Rennes Métropole, 2002, 60 p.
- Ress, S., *Intercommunalité et déplacements urbains : l'exemple de Rennes Métropole*. Rennes, IEP de Rennes, Mémoire de science politique sous la direction de Philippe Garraud, 2003, 71 p.
- Rouault, M., *Evolution et problème de l'habitat populaire. L'exemple rennais*, Thèse pour l'obtention d'un doctorat en géographie aménagement de l'espace, Université de Haute Bretagne, Rennes 2, 1982.
- Sala Pala, V., « Quoi de neuf dans les « nouvelles » politiques sociales ? Le cas de la production urbaine du droit au logement à Rennes et Brest », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change ?*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2002, pp.115-141.
- Sawicki, F., *La structuration du parti socialiste : milieux partisans et productions d'identités*. Thèse pour l'obtention d'un doctorat en science politique à l'université Paris 1, 1993, 777 p.
- Sawicki, F., *Les réseaux du Parti socialiste*, Paris, Belin, 1997, 335 p.
- Vanbesien, V., *Intercommunalité et lecture publique à Rennes Métropole : l'expérience du Syrenor*, Rennes, IEP de Rennes, mémoire de science politique sous la direction de Patrick Hassenteufel, 2003, 84 p.
- Vion, A., « Retour sur le terrain. La préparation des élections municipales de 1995 par l'équipe d'Edmond Hervé, maire de Rennes », *Sociétés contemporaines*, 24, 1995, pp. 95-133.
- Vion, A., Le Galès, P., « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes », *Politiques et Management Public*, vol 16, n°1, mars, 1998, pp. 1-33.
- Youniou-Le Bihan, B., « Régulation partenariale ou dirigisme étatique ? Naissance et développement des institutions de théâtre public à Rennes de 1949 à 1989 », in Fontaine, J., Hassenteufel, P., dir., *To change or not to change*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 31-70.

ANNEXES

Annexes du chapitre introductif

Instrument de la cueillette des données

Les items abordés au cours des entretiens semi dirigés réalisés sont regroupés en trois grandes catégories : l'exercice, les relations, les perceptions. Selon le discours de chacun des interlocuteurs, ces sujets ont pu être abordés dans un ordre différent.

L'exercice.

Nature de votre travail ;

Influence de la mise en place de la nouvelle structure sur le travail quotidien. (surplus, travailler autrement, nouveaux sujets)

Aspects positifs ou plus difficiles dans cette phase de transition.

Les relations.

Réseau d'interlocuteurs – partenaires traditionnels.

Influence de la mise en place de la nouvelle structure sur ce réseau. Nouveaux interlocuteurs. Changement de la nature des relations.

La structure d'agglomération comme lieu de rencontre privilégié (élus-élus ; cadres-cadres). Particularité par rapport à d'autres scènes.

Nature des réseaux de relations (partisans, géographique, temporaires) avant – pendant la transition.

Nature des conflits. Dossiers difficiles. Système d'alliance éventuellement créés. Mode de résolution.

Nature du leadership. Nouveaux leaders. Nouveaux discours.

Les perceptions.

Implication personnelle dans la mise en place de la nouvelle structure (frein-militant).

L'enjeu territorial : définition du périmètre.

Pertinence de la nouvelle structure. Degré d'efficacité. Pertinence de l'échelon.

Défis à relever par la nouvelle structure. Imputabilité. Action publique. Positionnement inter-institutionnel.

Travail exploratoire 1998-2000

Entretiens réalisés entre septembre 1998 et mai 1999	
J. Tremblay	Maire de Chicoutimi
F. Lavoie	Maire de Ferland et Boileau
J.Y. Dufour	Maire de Fallardeau
R. Simard	Maire de La Baie
R. Lévesque	Maire de Larouche
R. Bergeron,	Maire de Shipshaw, Président du CLD
M. Jean	Conseiller municipal, Chicoutimi
J. Cleary	Conseiller municipal de Chicoutimi
J.G.Villeneuve	Conseiller municipal de Chicoutimi
S. Audret	Conseillère municipale Jonquière
	Employé, MRC du Fjord
D. Tibault	Responsable jeunesse SPEC
	Cadre de la direction générale, Chicoutimi
	Cadre de la direction générale, Chicoutimi
	Cadre directeur de service, Chicoutimi
	Cadre directeur de service, Chicoutimi.
	Cadre de la direction générale, Ville de La Baie
S. Bédard,	Député comté de Chicoutimi
R. Lavoie	Regroupement des citoyens de Chicoutimi
	Journaliste le <i>Quotidien</i>
B. Pigeon	Préfet de la MRC Rimouski-Neigette, maire de Sainte-Narcisse
	Cadre de la direction générale de la MRC Rimouski-joliette
M. Tremblay	Maire de Rimouski
Entretiens réalisés en août et septembre 2000	
D. Giguère	Maire de Jonquière
J.M. Beaulieu	Maire de Laterrière
R. Levesque	Maire de Larouche
B. Côté	Maire de St Félicien, CRCD
	Cadre de la direction générale du CLD

Entretiens réalisés au Saguenay en 2001

Réjean Lesveque	Maire de Larouche	02 août 2001
	Fonctionnaire de la Direction Régionale du Ministère des Affaires municipales	03 août 2001
	Journaliste au <i>Quotidien</i>	07 août 2001
	Cadre de la direction générale de la MRC du Fjord-du-Saguenay	08 août 2001
	Cadre de la direction générale du CLD du Fjord-du-Saguenay	08 août 2001
Kelly Claveau	Porte parole du <i>Rassemblement pour un regroupement municipal harmonieux</i>	09 août 2001
	Directeur service au Ministère des Affaires municipales	10 août 2001
	Cadre, ville de La Baie	14 août 2001
Daniel Giguère	Maire de Jonquière	14 août 2001
Réjean Simard	Maire de La Baie	14 août 2001
Germain Marie Girard	Maire de Lac Kenogami	14 août 2001
Jean-Marie Beaulieu	Maire de Laterrière	15 août 2001
Léo April	Porte parole du mouvement <i>Avenir Saguenay</i>	15 août 2001
Pierre Bergeron	Mandataire du gouvernement	16 août 2001
G.R. Morin	Président du <i>Rassemblement pour un regroupement municipal harmonieux</i>	20 août 2001
Lisianne Minier	Présidente de la chambre de commerce de La Baie	21 août 2001
	Cadre de la société de promotion économique de Chicoutimi	22 août 2001
Stéphane Bédard	Député de Chicoutimi	22 août 2001
Jacques Côté	Député de Dubuc	22 août et 5 septembre 2001
Claude Roy	Avocat représentant ville de La Baie contre le gouvernement	27 août 2001
	Cadre de la direction générale de Chicoutimi	27 août 2001
Carl Savard	Conseiller municipal de Chicoutimi	28 août 2001
	Cadre de Chicoutimi	28 août 2001
	Cadre de Chicoutimi	30 août 2001
Bernard Angers	Membre des comités de conciliation et de transition	4 septembre 2001
Réjean Bergeron	Maire de Shipshaw, président du CLD	4 septembre 2001

Entretiens réalisés à Rennes entre 2001 et 2004

	Ancien adjoint au maire de Rennes	20 juin 2001
Maurice Lelièvre	Adjoint au maire chargé du logement de Thorigné-Fouillard, vice-président de Rennes Métropole délégué à l'habitat et à la politique de la ville	28 juin 2001
Michel Phlipponneau	Ancien président du district. Ancien adjoint au maire de Rennes.	2 juillet 2001
Pascale Loget	Adjointe au maire chargée de l'écologie urbaine de Rennes	5 juillet 2001
Loïck Le Brun	Conseiller municipal, chef de l'opposition à Rennes	6 juillet 2001
Jean Luc Chenut	Maire de Rheu.	9 juillet 2001
	Membre du service du maire de Rennes	10 juillet 2001
Jean Yves Chapuis	Conseiller municipal de Rennes, vice-président de Rennes Métropole délégué aux formes urbaines	17 juillet 2001
Joseph Roze	Maire de Cesson et vice-président délégué au près de la commissions « déplacements, transports collectifs, voirie, infrastructures ».	18 juillet et 21 2001
Clément Théaudin	Maire de Liffré, conseiller général et président de la communauté de commune du pays de Liffré	23 octobre 2001
	Chargé de mission à Rennes	14 novembre 2001
	Cadre de Rennes Métropole	21 novembre 2001
Michel Gautier	Maire de Betton et vice-président de Rennes Métropole délégué à la culture et aux communications	24 novembre 2001
Daniel Delaveau	Maire de Saint-Jacques-de-la-Lande et vice-président de Rennes Métropole délégué aux déplacements et aux transports	29 novembre 2001
	Cadre de Rennes	4 décembre 2001
Guy Jouhier	Maire d'Acigné et vice-président de Rennes Métropole délégué aux finances et à l'administration générale	10 décembre 2001
Jean Normand	Conseiller municipal de Rennes et conseiller communautaire chargé des infrastructures aéroportuaires	8 janvier 2002
Pierrick Massiot	Premier adjoint au maire de Rennes et vice-président de Rennes Métropole délégué au développement économique	9 janvier 2002
Philippe Tourtelier	Maire de la Chapelle des Fougeretz et premier vice-président de Rennes Métropole délégué à la prospective et à l'aménagement du territoire	23 janvier 2002
	Cadre de Rennes Métropole	11 octobre 2002

	Chargé de mission au conseil général d'Ille-et-Vilaine	10 octobre 2002
Michel Macé	Vice-président du CODESPAR	21 octobre 2002
	Cadre de Rennes	22 octobre 2002
	Cadre de Chantepie	25 octobre 2002
	Chargé de mission au près de la direction générale de Rennes	5 mai 2003
Edmond Hervé	Maire de Rennes et Président de Rennes Métropole	6 mai 2003
Jacques Rolland	Conseiller municipal chargé de la vie universitaire et vice-président de Rennes Métropole délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche	1 ^{er} avril 2004
	Cadre de Rennes Métropole	9 avril 2004

Annexes du chapitre 2 : Rennes

Représentation municipale au conseil communautaire de Rennes Métropole en 2001

Acigné

Maire : Juhier Guy

Conseillers communautaires :

Juhier Guy, Reine Alain

Betton

Maire : Gautier Michel

Conseillers communautaires :

Gauthier Michel

Yvergniaux Alain

Brecé

Maire : Bouvet Joël

Conseiller communautaire :

Bouvet Joël

Bruz

Maire : Barré Robert

Conseillers communautaires :

Delcan Sylvie

Henry Thierry

Lambert Yves

Cesson Sévigné

Maire : Roze Joseph

Conseillers communautaires :

Roze Joseph

Guillard George

Kuntz Paul

Chantepie

Maire : Loret Michel

Conseillers communautaires :

Loret Michel

Leray Benoît

Chartres de Bretagne

Maire : Bonnin Philippe

Conseillers communautaires :

Bonnin Philippe

Coudray Jean-Louis

Chavagne

Maire : Nicolas Gilles

Conseiller communautaire :

Nicolas Gilles

Cintré

Maire : Pestel Alain

Conseiller communautaire :

Pestel Alain

Clayes

Maire : Guinard Jean-Claude

Conseiller communautaire :

Guinard Jean-Claude

Corps Nuds

Maire : Soulabaille Juliette

Conseiller communautaire :

Soulabaille Juliette

Gévézé

Maire : Cordonnier Paul

Conseillers communautaires :

Cordonnier Paul

Esnouf Michel

L'Hermitage

Maire : Le Maout Christian

Conseillers communautaires :

Chouan André

Fraslin Guy

La Chapelle des Fougeretz

Maire : Tourtelier Philippe

Conseillers communautaires :

Tourtelier Philippe

Apetoh Gisèle

La chapelle Touarault

Maire : Bohuon Jean-François

Conseiller communautaire :

Bohuon Jean-François

Le Rheu

Maire : Chenut Jean-Luc

Conseillers communautaires :

Chenut Jean-Luc

Gilbert Didier

Le Verger

Maire : Delafosse Solange

Conseiller communautaire :

Delafosse Solange

Montgermont**Maire :** Poulard Alain**Conseillers communautaires :**

Poulard Alain

Lemoine Gérard

Mordelles**Maire :** Poirier Bernard**Conseillers communautaires :**

Poirier Bernard

Corno Bernard

Noyal Chatillon sur Seiche**Maire :** de Bel-Air Gilles**Conseillers communautaires :**

de Bel-Air Gilles

Hirel Florent

Noyal sur Vilaine**Maire :** Clanchin Françoise**Conseillers communautaires :**

Clanchin Françoise

Hubert Louis

Orgères**Maire :** Dein Daniel**Conseillers communautaires :**

Dein Daniel

Rouault Gabriel

Pacé**Maire :** Kerdraon Paul**Conseillers communautaires :**

Kerdraon Paul

Chuberre Jean-Pierre

Parthenay-de-Bretagne**Maire :** Lorant Michel**Conseillers communautaires :**

Lorant Michel

Pont-Péan**Maire :** Gérard André**Conseillers communautaires :**

Gérard André

Fontaine Yvonne

Rennes**Maire :** Hervé Edmond**Conseillers communautaires :**

Hervé Edmond

Allaire-Arrive Virginie

André François

Appéré Nathalie

Berroche Eric

Bougeard Jocelyne

Boucheron Jean-Michel

Chapuis Jean-Yves

Chardonnet Hubert

Chavanat Bruno

Coldefy Anne

Coquart Alain

Daunis Maryline

Debroise Catherine

Duffaud Laurence

Gabillard Martial

Gargam Nicole

Gérard Jean-Yves

Géraud Alain

Goater Jean-Marie

Hamon Gwénaële

Hery Jean-Michel

Huon Jeannine

Joly Catherine

Kiil-Nielsen Nicole

Lebrun Loïc

Leclercq Eliane

Lefrançois Roselyne

Massiot Pierrick

Massot Mireille

Merrien Jean-Louis

Morfoisse Joël

Normand Jean

Potin Guy

Préault Yves

Prévost François

Puil Honoré

Robert Sylvie

Rolland Jacques

Tascon-Mennetrier Clotilde.

Saint-Armel**Maire :** Trotoux Daniel**Conseiller communautaire :**

Trotoux Daniel

Saint-Erblon**Maire :** Berthommier Jean-Gilles**Conseiller communautaire :**

Berthommier Jean-Gilles

Saint-Gilles**Maire :** Busnel Jean-Michel**Conseillers communautaires :**

Busnel Jean-Michel

Rolland Jean-Claude

Saint-Grégoire**Maire :** David René**Conseillers communautaires :**

David René

Guyot Jean-Yves

Saint-Jacques-de-la-Lande**Maire :** Delaveau Daniel**Conseillers communautaires :**

Delaveau Daniel

Couet Emmanuel

Saint-Sulpice-la-Forêt**Maire :** Nicolas Yves**Conseiller communautaire :**

Nicolas Yves

Thorigné-Fouillard**Maire :** Bernard Jean-Jacques**Conseillers communautaires :**

Bernard Jean-Jacques

Lelièvre Maurice

Vern-sur-Seiche**Maire :** Le Cadre Yolaine**Conseillers communautaires :**

Le Cadre Yolaine

Bebin Armand

Rennes Métropole

**INSTALLATION DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION
DE « RENNES METROPOLE »**

Le 4 mars 2000

Mes Chers Collègues,
Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie de votre participation à cette réunion d'installation de notre Communauté d'Agglomération de « RENNES METROPOLE ».

Nous pouvons la placer, si vous le voulez bien, sous le double signe de l'engagement et de la reconnaissance.

Engagement :

Au nom de l'intérêt général et de l'avenir que nous devons à nos compatriotes, il faut nous inscrire dans le sillage de la loi qui nous fonde.

Nous réussirons en poursuivant et en enrichissant cette stratégie de développement que nous conduisons ici, ensemble, depuis longtemps.

Forts de nos résultats, de nous-même, nous pouvons nous mobiliser pour avancer dans une nouvelle cohérence.

Reconnaissance :

« Rennes Métropole » prend appui sur trente ans de coopération intercommunale locale.
L'unanimité qui s'est spontanément faite pour transformer le District en Communauté en résulte directement.

Que toutes celles et tous ceux qui ont participé à la création du District, à son accompagnement et à son cheminement jusqu'au soir du 31 décembre 1999, reçoivent l'expression de notre gratitude.

Il y a, là, un acquis connu, justement cité et envié.

LA RECONNAISSANCE

J'emploie ce mot dans son double sens :

- celui de la gratitude
- celui de rappel d'une histoire, d'un parcours pour comprendre d'où nous venons, pour connaître les forces porteuses à utiliser et les freins à éviter.

A) LA GENESE DU DISTRICT

Il est l'enfant d'une heureuse ambition contrecarrée

Des enrichissements successifs lui donneront les forces nécessaires

Henri Fréville en 1967 souhaite construire une Communauté Urbaine. Il rencontre la défiance qui craignent l'influence, le poids de Rennes et le soupçon de ceux qui optent pour une coopération minimale de type SIVOM

Finalement, le Préfet, lors d'une réunion du 9 juillet 1969 proposera à 28 communes du Bassin de Rennes, le recours à une formule intermédiaire : le District

1^{er} enseignement : la construction de l'intercommunalité repose sur la recherche d'un consensus par le débat et l'arbitrage

2^{ème} enseignement : il existe dans cette agglomération une permanence du débat sur les compétences

Même si, aujourd'hui, ce débat n'a plus l'acuité d'hier. C'est, je crois, la conséquence de l'expérience, du pragmatisme.

Dès 1969-1970, on a parlé déjà de l'eau, de l'assainissement, de l'équipement scolaire et universitaire, de la voirie intercommunale, des transports.

A l'époque, les communes les plus favorables à d'importantes compétences : 9 (Cesson-Sévigné, Chantepie, La Chapelle-Thouarault, Chavagne, L'Hermitage, Montgermont, Pacé, Thorigné, Vezin-le-Coquet).

L'ambition initiale de 1967 se retrouva dans le SDAU du 31 octobre 1974 qui optait pour une urbanisation intégrale d'une trame allant de Bruz à Acigné en passant par Thorigné et Cesson.

Des enrichissements successifs et pragmatiques portèrent le principe de réalité, mariant le souhaitable et le possible au rythme de la vie politique.

B) DES ENRICHISSEMENTS SUCCESSIFS ET PRAGMATIQUES

Ils sont de trois natures différentes :

- les premiers concernent les compétences
- les seconds concernent les moyens
- les troisièmes concernent les membres

1) Enrichissement des compétences.

- 1983 « accueil des gens du voyage » (délibération du 19 août 1982)

Une bienveillante interprétation du Ministère du logement nous permet d'adopter et de faire vivre notre premier Plan Local de l'Habitat¹.

- 1992 Compétence transport (délibération du 19 avril 1991)²
- 1993 Traitement des ordures ménagères (délibération du 19 avril 1991)
L'application sera repoussée au 1^{er} janvier 1995.

Nous procédons aux dernières extensions de compétences le 22 octobre 1999 pour nous mettre en accord avec la loi prévoyant notre transformation en Communauté.

2) Enrichissement de nos moyens

A partir de 1990, nous utilisons pleinement nos compétences en matière de recherche et d'enseignement supérieur.

Le 26 octobre 1990, le service de développement économique est créé. Rappelons que la zone d'Innovation de Recherche Scientifique et Technique de Rennes avait été annoncée par le Premier Ministre en janvier 1983, prélude en 1984 à la création de Rennes Atalante³

Cette période des années 90 sera d'ailleurs celle de la relance effective de l'intercommunalité. Sous ce mandat-là, nous nous dotons d'un Plan Paysage (novembre 93), d'une Charte d'Objectif, d'un Projet d'Agglomération, nous révisons le SDAU (approuvé le 5 novembre 93).

Nous créons, le 8 janvier 1991, l'Observatoire de l'Eau⁴

Dans le domaine fiscal, le 24 novembre 1989, nous adoptons la fiscalité propre et le 9 novembre 1992, l'Assemblée de District décide la Taxe Professionnelle à taux unique applicable progressivement au 1^{er} janvier 1993.

Les mérites d'une telle décision ne seront jamais assez répétés. Il en est un seul que je voudrais évoquer ; si le SDAU de 1983 a unifié le territoire districale, la TPU a solidarisé les communes en installant véritablement la coopération économique. Un mauvais processus de

¹ Statutairement, le District est chargé de la gestion des services du logement (entendons des logements existants). Le PLH prévoit un programme foncier, une amélioration de la politique sociale du logement, une valorisation des centres bourgs.

² En 1977, une commission transport est créée au sein du District. Le 16 mai 1979, le Conseil de District, à la majorité qualifiée, vote en faveur d'un service transport mais plus de 12 communes s'y opposeront. D'où la création du SITCAR qui devient l'autorité organisatrice le 1^{er} janvier 1981.

³ Nous adhérons à ID35, à la Boutique de Gestion en 1990 et la Ouest-Atlantique en 1991.

⁴ Le premier Observatoire créé fut celui du logement en 1979.

fragmentation de l'action collective s'appuyant sur la création de nombreux syndicats intercommunaux géographiquement dispersés, financièrement concurrents, allait être, heureusement, enrayé.

Pour être complet, il nous faudrait comparer les organigrammes successifs du District. Cette simple évocation m'autorise à remercier, en votre nom, toutes les personnes qui ont rejoint l'administration districale et les périphériques de notre établissement.

Je me contenterai de vous citer deux chiffres :

- en 1989, notre budget atteignait 79M. en 1994, il sera de 814M, non compris le reversement de la dotation de solidarité aux communes.

Cet enrichissement de nos moyens a profité au District, mais aussi aux communes, à la population et aux entreprises.

J'en veux pour preuve les chiffres de l'emploi, l'évolution de nos bases fiscales, notre croissance démographique.

Nous ne craignons pas les comparaisons fiscales.

La solidarité a gagné :

La forme multipolaire de notre schéma de développement l'atteste tout comme la répartition des prêts locatifs aidés.

3) Enrichissement de notre Assemblée.

C'est peut être la meilleure preuve de la qualité de ce qui se décide ici :

- en 1982, première extension du fait de la fusion de FOUILLARD avec THORIGNE
- 1^{er} janvier 1992, adhésion de LE VERGER. La suite a prouvé la force des liens qui nous unissent.
- 27 novembre 1992, trois communes extérieures, membres du SYRENOR, nous rejoignent : CLAYES, GEVEZE, PARTHENAY.
- 1^{er} janvier 1994, c'est le tour de CHEVAIGNE et de SAINT-SULPICE
- 1999 : ORGERES, SAINT-ARMEL, CORPS-NUDS.

Notre assemblée ne vit par refermée sur elle-même :

- le CODESPAR créé en 1984, qui a toujours eu la vocation d'être un Comité Economique et Social, couvre un très large territoire qui va bien au-delà du district.
- Le Pays de Rennes (novembre 1999), rassemble, y compris les communes du District, 66 communes. Il s'y fait un excellent travail d'échange et de projet.

Enfin, je souhaite rappeler que, dans le respect des communes périphériques, nous n'étions pas hostiles à ce que le SDAU (en 1991) les concernent.

UNE NOUVELLE COHERENCE

Elle nous est permise par l'arrêté préfectoral du 30 décembre 1999 faisant suite à notre délibération du 22 octobre 1999.

Qu'il s'agisse de développement économique, d'aménagement, de constitution de réserves foncières, d'habitat, d'insertion économique et sociale, de transport, de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, de voirie ou de stationnement, de collecte et de traitement des déchets, d'équipements culturels et sportifs.

La future loi sur la solidarité urbaine ne manquera pas d'enrichir cette unité et d'en faciliter la déclinaison. Tout spécialement en matière d'aménagement, de déplacement et de logement social.

A nous, mes Chers Collègues, de faire bon usage de ces nouveaux champs : la Communauté ne saurait vivre contre les communes et les communes ne sauraient agir contre la Communauté.

Quels sont alors les principes sur lesquels nous devons faire vivre ce couple solidarité-responsabilité qu'il m'arrive si souvent de citer pour illustrer ces relations « communauté-communes ».

A) LES PRINCIPES DE LEGITIMITE :

1) Le principe d'intérêt communautaire

C'est l'essence même de l'intercommunalité, organisation volontaire de plusieurs communes qui, par leurs représentants, décident et réalisent des projets communs, mobilisent pour ce faire compétences et ressources.

L'arithmétique vient au secours des élus pour définir l'intérêt communautaire : il y faut une majorité des 2/3 de l'Assemblée Communautaire.

Politiquement, cet intérêt sera d'autant mieux compris que nous saurons adopter et nous référer à ces documents globaux et prospectifs que sont le projet d'agglomération, la charte d'objectifs, le plan de développement économique et social, le contrat de ville, la charte d'urbanisme commercial, le plan local de l'habitat.

2) Le principe de spécialité

« Rennes Métropole », comme toute communauté d'agglomération, demeure un établissement public et non pas une collectivité territoriale. Alors que celle-ci, à l'image de la commune, a une compétence générale, la communauté ne peut intervenir que dans des domaines précis.

Il nous sera toujours possible d'allonger la liste des compétences optionnelles (telles que l'eau et l'assainissement) mais de très nombreux secteurs restent en dehors de notre pouvoir.

Parmi ceux-ci, citons tout ce à quoi nous n'attribuons pas le caractère d'intérêt communautaire.

Citons également l'enseignement primaire et secondaire, l'aide sociale, la coopération décentralisée, l'adoption des plans d'occupation des sols, la délivrance des permis de construire, l'état-civil...

Avec beaucoup de sagesse, le législateur a su conjuguer l'indispensable coopération avec le respect de la commune, base de tout notre édifice institutionnel et démocratique.

3) Le principe de subsidiarité

La Communauté d'Agglomération ne doit s'intéresser qu'à ce qui ne peut être pris en charge par l'échelon communal.

B) DES LIGNES DE FORCE

La Communauté d'Agglomération n'est pas étrangère à l'action de solidarité : la politique de logement, le transport, l'insertion y conduisent. Pas plus qu'elle n'est étrangère à l'impératif de cohésion.

Convenons, toutefois, que son budget n'a pas l'effet redistributif individuel qui peut être celui d'une commune.

C'est la raison pour laquelle en exposant nos lignes de force nous nous en tiendront à celles qui peuvent avoir un impact principal sur l'économie et qui donc nous intéressent plus directement. Ce sont ces lignes de forces qui doivent donner un contenu et un sens à notre stratégie de développement.

Rappelons les principales :

1) Importance du lien recherche entreprise

C'est une affaire tout à la fois de culture, d'état d'esprit mais aussi d'organisation, d'utilisation optimale des ressources.

Pour illustrer mon propos, je souhaite reprendre un argumentaire en faveur de la création d'un Institut de Recherche en Electronique à Rennes.

La Recherche en Electronique, sur le campus de Rennes, est d'un excellent niveau mais souffre d'une extrême dispersion.

Chaque établissement vit par ses propres expériences, contracte séparément.

Rassemblons donc ces 200 ou 250 chercheurs en un même lieu, doté des meilleurs outils, ayant une « visibilité réelle » : la recherche rennaise aura une autre dimension.

2) Importance de la formation

C'est la matière première de demain. Elle libère les personnes, permet l'adaptation des entreprises, des administrations et enrichit le citoyen. Si des extensions, des créations sont à opérer, des synergies sont à construire.

Notre Communauté, au centre d'un bassin d'emploi important, a à nouer un dialogue fructueux avec l'Education Nationale qui doit apprendre à déconcentrer et la Région qui doit s'impliquer.

3) Importance de la qualité du cadre de vie et de l'environnement

Je veux ici, redire l'importance du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de 1983, issu de la remise en cause du SDAU approuvé le 31 octobre 1974.

Ce nouveau SDAU de 1983 retient le principe d'une agglomération « polynucléaire » et celui de nos très utiles ceintures vertes.

Nous poursuivons heureusement cette orientation. La politique d'environnement suppose beaucoup de responsabilité, de courage, de mobilisation, de continuité dans l'effort. Tout le monde doit pouvoir en bénéficier.

4) Importance de la culture

La culture entendue au sens large comme capacité à apprendre, à connaître, à élever, à durer, à s'ouvrir, à s'enrichir dans la liberté...

Entendue comme création et diffusion des arts,

Entendue comme animation et événements

Entendue comme patrimoine architectural bâti ou nature, ancien ou moderne

La culture est une source d'activité économique et de rentabilité financière. Elle peut être conçue comme un service aux particuliers, aux entreprises et aux administrations.

Si elle apporte loisir, liberté, elle peut aussi apporter de la fierté aux personnes, fédérer, identifier des ensembles.

C'est un secteur qui, par excellence, dépend, en grande partie, de l'autorité publique, c'est-à-dire de nous.

5) La dimension internationale

Notre 4^{ème} Plan 2000-2006, porte un excellent sous-titre « une métropole forte pour une Bretagne européenne ».

Solidaires des acteurs économiques, nous devons toujours les appuyer dans leur implantation internationale. Tout comme nous devons favoriser l'accueil d'entreprises extérieures.

Sans oublier dans ce concert international, nos universités, nos jumelages, nos réseaux, nos institutions spécialisées.

Faire connaître cette dimension internationale, c'est attirer et donc créer, commercer.

C) CONSTRUIRE UNE ADMINISTRATION COMMUNAUTAIRE

Les propos qui suivent, comme les précédents ne cherchent qu'à susciter le débat et la réflexion pour décider.

Chacun voit bien que notre institution communautaire change de nature et de dimension par rapport au district. De nouveaux comportements vont naître.

Chacun voit bien également que d'autres compétences peuvent rejoindre celles que nous avons précédemment citées.

Chacun doit également bien voir que l'exercice d'une compétence suppose des moyens de tous ordres et exige de pouvoir bénéficier de services compétents.

Un socle existe mais celui-ci ne saurait suffire.

Commençons, si vous le voulez bien, par poser un principe : dans les 5-6 années qui viennent, notre Communauté doit rester, à titre principal une administration de mission, de projet. Il ne serait pas raisonnable que la gestion quotidienne prenne le pas sur celle-là.

Deuxième principe : compétence et responsabilité allant politiquement et juridiquement de pair, il faut que nous nous dotions des moyens en personnel, en expertise et en matériel nécessaire.

« Se doter » : différentes voies existent.

En premier lieu, la Communauté doit avoir de nouveaux services propres.

La politique de la ville, l'insertion, la maîtrise foncière et immobilière, l'environnement, la collecte et le traitement des déchets, la voirie, les nouveaux équipements culturels, pour ne reprendre que quelques exemples, imposent – me semble-t-il – de nouveaux services. Ceux-ci doivent être construits en négociation avec les communes et tout spécialement la Ville de Rennes. En effet, ils résulteront, à titre principal, de transferts.

A côté des services propres, il y a place pour des services communs et une coopération technique avec d'autres institutions telles que l'AUDIAR, les offices HLM, le Conseil de Développement, nos communes, le Département, la Région, l'Etat...

Services communs : ils peuvent participer à la constitution de Centres de Ressources dont nous aurons tous de plus en plus besoin.

La voie est ouverte avec les observatoires existants mais nous voyons bien qu'il nous faut anticiper lorsque l'on imagine les potentialités des nouvelles technologies d'information et de communication.

Hier l'AUDIAR a eu une première fonction prospective en matière d'aménagement.

Cette fonction de phare doit être élargie et s'appuyer sur la mise en place d'une transversalité réunissant les équipes, les personnes, les institutions qui investissent dans ce qui est susceptible de dessiner notre future.

Lors du colloque qui a précédé cette réunion, d'excellentes choses ont été dites sur les nouvelles technologies, les services publics, la démocratie, la circulation, la santé, les temps sociaux pour ne reprendre que quelques exemples.

A nous de bien distinguer ce que nous faire faire et laisser faire.

Le management de cette diversité doit avoir pour objectif d'appréhender globalement les problèmes à résoudre.

Prenons l'exemple de la voirie : il ne s'agit pas simplement d'agir sur la rue. Il faut l'insérer dans un plan de déplacement, la cadrer dans un environnement architectural paysager, la relier avec d'autres voies, tenir des différents services qu'elle doit rendre. Sans oublier le pouvoir de police du Maire.

Rappelons, enfin, pour parfaire nos conditions de travail, la nécessité de se doter d'un Hôtel de la Communauté.

La procédure est lancée, nous retrouverons avant la fin de l'année, ce dossier important et symbolique.

D) POUR UNE CHARTE DE LA DEMOCRATIE

La loi est ce qu'elle est, mais dans le cadre de celle-ci, nous avons tout loisir de mettre en œuvre des dispositions qui nous permettent d'aller vers plus de participation, plus de transparence.

C'est la raison pour laquelle je renouvelle, devant vous, ce soir, ma proposition d'élaboration d'une Charte de la Démocratie.

Celle-ci intéresse tout d'abord notre fonctionnement : la composition de notre assemblée, l'organisation de nos instances, l'information des Conseillers Communautaires et des Conseils Municipaux, la liaison avec les Maires, les territoires de concertation (secteurs, communes, quartiers).

Notre pratique nous servira de référence.

Elle intéresse, également, nos relations avec la population. C'est ce que j'appellerai le volet « démocratie participative ».

En créant le Pays de Rennes, nous avons convenu de transformer le CODESPAR en Conseil de Développement. Ce principe est acquis et la représentation des milieux associatifs, syndicaux, coopératifs, économiques, sociaux et culturels est actée. Nous aurons, ici même à en débattre.

La « démocratie participative » est un préalable : une large et constante information de tous les élus, de tous les partenaires et de l'ensemble de la population. A nous, ensemble, d'en trouver les meilleurs supports : je veux féliciter l'équipe de District-Info et l'inviter à poursuivre.

Il me semble qu'il nous faut faire un effort en matière d'expositions et de débats. Chacun doit avoir la possibilité de se faire entendre et de trouver un interlocuteur.

Notre Charte de la Démocratie devra préciser les modes d'information, de consultation publique, de participation des citoyens à la préparation des décisions.

Bien évidemment, cet exercice n'exonère pas les candidats à l'élection de se présenter aux électeurs et aux citoyens avec un programme.

Il n'y a pas de démocratie sans valeurs.

Il n'y a pas d'élection sans projet ni d'action politique durable sans programme.

Il n'y a pas toujours coïncidence entre intérêt général et opinion.

C'est l'honneur du politique et du citoyen de faire reconnaître le bien public, de créer des espaces, des temps, de les faciliter, de les défendre, d'y participer pour faire vivre la citoyenneté. Ainsi, le voulons-nous avec toutes les rencontres consacrées à la cité.

CONCLUSION

Mes chers collègues,

Beaucoup de travail nous attend, mais je reste convaincu que le siècle qui va arriver sera celui des agglomérations. La société urbaine a constitué l'avènement de la seconde moitié du XXème siècle. Les besoins urbains s'étendent. Le fossé des mentalités se comble.

Des écarts sociaux existent mais ils sont beaucoup plus importants entre quartiers d'une même ville qu'entre villes ou communes.

Nous appartenons à différents territoires.

Cette société urbaine a besoin d'une civilisation urbaine.

Nous devons prendre toute notre part dans la construction de cette dernière.

Elle a besoin de notre optimisme et de notre disponibilité pour porter un projet collectif démocratique qui permettent l'épanouissement de chacun, qui fasse vivre les valeurs du pacte républicain et qui assure la maîtrise de l'avenir,

Nous le ferons aussi au nom de notre appartenance bretonne.

Annexes du chapitre 3 : Saguenay

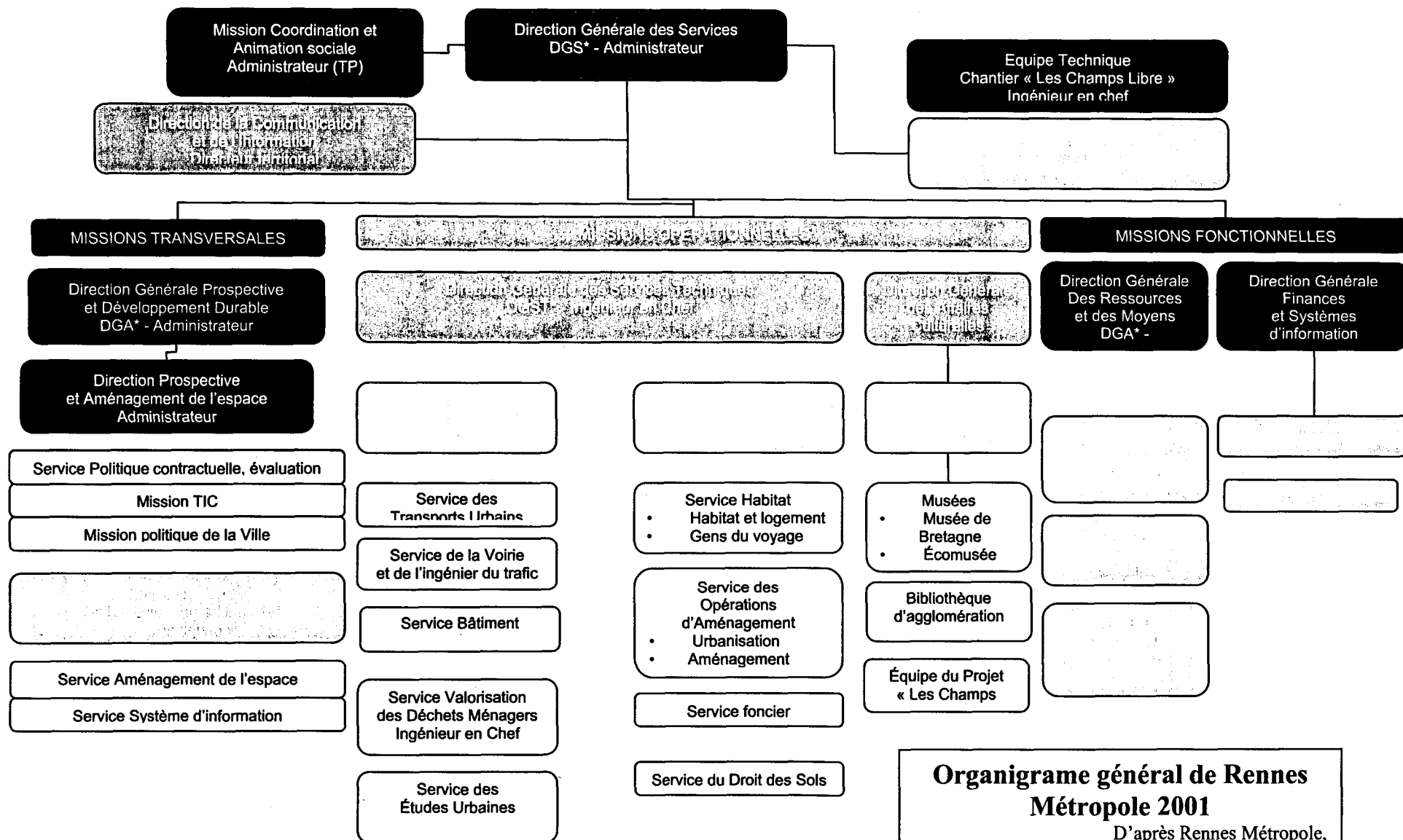
**Tableau récapitulatif des douze sous-comités
mis en place par le comité de transition de Saguenay.**

Sous-comités	Responsables	Personnes ressources
Elections	Mme Liz S. Gagné M. Gilles Gauthier	Me Hélène Savard (présidente d'élection) M. Carol Dallaire M. Pierre Brassard M. Jean-Roch Gagnon M. Michel Delisle M. Yvon De Grandmaison
Budget de l'an I	M. Jean-Marc Gagnon M. Bernard Angers	M. Roland Gauthier M. Germain Girard M. Rodrigue Gauthier Mme Rina Zampieri Mme Sylvie Jean M. Serges Chamberland
Communications	M. Marc Boivin M. Gilles Gauthier	Mme Sonia Simard M. Jeannot Allard M. Michel Bouchard M. Denis Dahl
Conseil des Arts	M. Bernard Angers M. Marc Boivin	M. Michel Bonneau (ministère de la culture et des Communications)
Départs volontaires	Mme Lis S. Gagné M. Marc Boivin M. Gilles Gauthier	Groupe Conseil AON M. Gérard Leroux
Développement économique	M. Bernard Angers M. Marc Boivin M. Jean-Marc Gagnon	M. Bertrand Girard M. Daniel Gaudreault M. Bruno Minier M. Daniel Larouche M. Lucien Turcotte
Inventaire des organismes de loisirs culturels et sportif	M. Marc Boivin	Note : en collaboration avec les responsables des municipalités concernées
Organisation municipale : organigramme supérieur	M. Bernard Angers M. Jean-Marc Gagnon	M. Bertrand Girard M. Daniel Gaudreault M. André Barette M. Serges Chamberland M. Guy St-Gelais M. Dominique Tremblay

Equipements, immeubles et parcs	M. Marc Boivin M. Gilles Gauthier	M. Arthur Tremblay Mme Catherine Bergeron M. Claude Bouchard M. Carol Davies M. Denis Fortin M. Marc Fortin M. Germain Girard M. Gaston Gilbert M. André Martin M. Daniel Poitras M. Pirre A. Tremblay
Localisation des services	M. Marc Boivin M. Jean-Marc Gagnon M. Bernard Angers	M. Arthur Tremblay M. Bertrand Girard M. Daniel Gaudreault M. André Barrette M. Serges Chamberland M. Guy St-Gelais M. Dominique Tremblay
Principaux systèmes administratifs	M. Jean-Marc Gagnon	M. Michel Delisle M. Pierre A. Tremblay
Ressources humaines et dotation	Mme Liz. S. Gagné M. Marc Boivin M. Gilles Gauthier	M. Gérard Leroux Mme Manon Girard M. André Barrette M. Roger Gonthier M. Dominique Tremblay

Source : comité de transition, *Rapport final*, Québec, 2002, pp. 14-15.

Annexe du chapitre 4



Organigramme général de Rennes Métropole 2001

D'après Rennes Métropole,
Rapport d'activité, Rennes,
Rennes Métropole, 2002, pp. 10-11.