

Congrès AFSP, Paris 2013

ST 19. Penser les régimes urbains

Reigner Hélène, IFSTTAR, helene.reigner@ifsttar.fr

Ségas Sébastien, Univ. Rennes 2, CIAPHS, sebastien.segas@univ-rennes2.fr

FAIRE REGIME. VARIÉTÉ DES RÉGIMES D'ENGAGEMENT ET LABILITÉ DES COALITIONS EN VILLE

Introduction

À partir des années 1980 et 1990, sous l'influence de l'internationalisation de la recherche, un ensemble de travaux centrés sur les transformations du gouvernement des villes s'oriente vers l'analyse des dynamiques horizontales d'alliances qui structureraient l'action publique urbaine, la structure des agendas locaux et *in fine*, les finalités des politiques urbaines. L'importation du concept de régime urbain en Europe participe de ce mouvement de remise en cause des cadres classiques d'analyse du pouvoir urbain stato-centrés accordant une place centrale à l'observation des relations centre-périphérie. En mobilisant ce concept de régime urbain dans son étude devenue classique sur la ville d'Atlanta, C. Stone (1989) entend dépasser le clivage classique entre élitistes et pluralistes en posant une question différente, centrée sur la production de l'action publique urbaine : il ne s'agit plus de se demander « qui gouverne ? » (le « *power over* ») mais comment une coopération se met en place entre des groupes disparates pour arriver à faire quelque chose ensemble, de comprendre comment se développe une capacité de gouvernement (le « *power to* »). La question centrale devient alors celle des ressources activables dans le champ de l'action publique et de leur échange, sachant que les autorités locales n'ont pas l'ensemble de ses ressources en main. De fait, C. Stone défend l'idée que le pouvoir conquis par le vote ne donne pas, en soi, une capacité réelle de gouverner : il cite d'ailleurs S. Rokkan, « *votes count but ressources decide* ». Se basant sur ce qu'il observe à Atlanta entre 1946 et 1988, il constate que le poids politique de la communauté noire¹ ne se traduit pas, dans le champ de l'action publique, par le développement d'une politique progressiste favorable à l'ensemble de cette communauté. Pour C. Stone, la force électorale dominante ne peut donc être confondue avec la coalition gouvernante. Afin de mettre en place des politiques publiques, les élus sont obligés de composer de façon informelle avec les milieux d'affaires d'Atlanta qui contrôlent toute une série des ressources (capacité d'investissements mais aussi d'expertise) indispensables à leur déploiement. La coalition gouvernante d'Atlanta, composée d'autorités locales élues, d'hommes d'affaires et de représentants de la classe moyenne noire se retrouve autour d'un programme d'action qui satisfait les milieux d'affaires (avec notamment des opérations

¹ La communauté noire devient progressivement majoritaire dans le corps électoral et Atlanta a des maires noirs à partir de 1973.

² Ce faisant, on se heurte, les travaux relevant de l'analyse des politiques publiques l'ont bien montré, à une difficulté de taille qui est de repérer, d'identifier et de caractériser des intérêts finalement assez labiles, incertains et changeants. De plus, les démarches actuelles de projet, caractérisées par l'absence de finalités et de buts

d'aménagement pour créer puis renforcer un centre d'affaires en centre-ville) tout en donnant des opportunités économiques à des entrepreneurs noirs (par exemple en réservant une part des marchés publics à des entrepreneurs issus de minorité ethniques) ou plus globalement à la classe moyenne noire (en organisant dans les années 1950 et 1960 la déségrégation de la police et des écoles). Pour autant, ce programme n'a pas d'impact économique direct pour la masse de la communauté noire, frappée par la pauvreté : il a même parfois un impact négatif, les opérations d'aménagement du centre-ville entraînant le déplacement de certaines populations noires. Ce programme repose en fait sur la mutualisation négociée de ressources et la distribution d'incitations sélectives entre un nombre réduit d'acteurs (qui n'ont d'ailleurs pas intérêt à ce que la coalition s'élargisse trop au risque de diluer la distribution des incitations). Ces échanges entre groupes d'intérêts organisés, nous dit C. Stone dans le cas d'Atlanta, ont tendance à se renforcer et à se stabiliser avec le temps : les résultats passés, la constitution de relation de confiance, la structuration de règles du jeu accréditent l'idée « qu'il faut en être » si on veut obtenir quelque chose dans cette ville, réduisant symétriquement la probabilité qu'une coalition différente s'impose.

Ce bref retour sur l'étude d'Atlanta par C. Stone nous aide à mieux saisir la définition originelle du concept de régime : un régime est une forme de gouvernement basée sur une coalition, à fois informelle et stable dans le temps (elle survit en particulier au renouvellement du personnel politique), entre acteurs publics et privés autour d'un programme d'action publique. Ce programme sert de support à des échanges et des compromis entre les parties prenantes de la coalition qui cherchent à défendre et à promouvoir leurs intérêts.

L'usage de ce concept, dans son sens originel, soulève une série de questions que nous allons essayer d'éclaircir en nous appuyant à la fois sur la foisonnante littérature sur les régimes urbains et sur l'étude de deux agglomérations françaises : celle de Rennes et celle d'Aix-en-Provence. Ces questions peuvent être réunies autour de la notion de frontière : notre idée n'est en effet pas de dénier tout intérêt au concept de régime, mais plutôt de montrer que, s'il nous permet d'analyser une partie de la réalité urbaine, il ne peut à lui seul, ou du moins sans modification, saisir toute la complexité du pouvoir urbain. Il est en quelque sorte borné par des frontières et ce sont ces frontières que nous entendons explorer, non pas seulement pour pointer les limites d'un concept mais pour poser la question de l'articulation de ce concept à d'autres formulations théoriques ou d'autres variables. Pour filer la métaphore, cette communication s'intéresse aux échanges transfrontaliers possibles autour du concept de régime urbain.

La première frontière, sur laquelle nous ne revenons ici que rapidement dans la mesure où elle a été déjà bien renseignée, renvoie à l'extension géographique de l'usage du concept : ce concept né aux USA est-il transposable tel quel au contexte européen et français ? L'analyse critique du concept de régime met traditionnellement l'accent sur son caractère ethnocentré soulevant la question de son application en dehors des USA (Keating, 1991 ; Le Galès, 1995 ; Stoker, Mossberger, 1995). Il est indéniable que le concept de régime, tel qu'initialement développé par Stone (1989) autour de l'étude d'Atlanta, est ancré dans un contexte socio-économique singulier, contexte qui apparaît globalement « plus décentralisé, plus fragmenté et plus tourné vers le marché (*market-oriented*) » (Stoker, Mossberger, 1995, p. 195) que celui auquel sont confrontées les coalitions gouvernant les villes européennes. L'importation telle quelle du concept de régime urbain en Europe conduirait à sous-estimer le rôle de l'Etat central (et plus globalement celui des acteurs institutionnels externes) et à surestimer l'influence des milieux d'affaire. En effet, pour C. Stone, les milieux d'affaire font nécessairement partie des coalitions de gouvernement : leur poids politique dans les coalitions de gouvernement excède de loin leur influence électorale car ils contrôlent des capacités d'investissement indispensables à la mise en place de l'action publique. Ceci n'exclut bien

entendu pas la présence d'autres acteurs privés dans la coalition (représentants de communautés ethniques, d'association de quartiers voire de syndicats) mais donne un rôle toujours central aux milieux d'affaire, milieux sans lesquels le déploiement d'une réelle capacité d'action semble illusoire dans le contexte américain. En comparaison, les villes européennes, même si elles sont de plus en plus confrontées à la nécessité de mettre en place des formes de coopération entre acteurs publics et acteurs privés (Stoker, Mossberger, 1995, p. 195), sont beaucoup plus autonomes par rapport à ce que C. Stone appelle « l'élite des affaires » (*business elite*). D'abord parce que les ressources contrôlées par les milieux d'affaire sont beaucoup moins indispensables à l'émergence d'une capacité d'action, les villes européennes pouvant également se tourner, beaucoup plus facilement que les villes américaines, vers l'Etat voire vers d'autres institutions politico-administratives (Europe, régions par exemple) pour soutenir le financement et la conception de l'action publique (Keating, 1991 ; Le Galès, 1995). Ensuite parce qu'en Europe les milieux d'affaire sont souvent loin de constituer une élite unifiée et structurée au niveau local, comme C. Stone peut l'observer à Atlanta. En effet, la structuration locale des milieux d'affaires apparaît relativement lâche (les CCI françaises par exemple peinent souvent à jouer un réel rôle d'intégration des intérêts économiques à l'échelle urbaine), ces milieux ayant plutôt tendance à s'organiser à l'échelle nationale. L'ancrage et l'implication territoriale des banques et des grandes entreprises apparaissent globalement plus faibles qu'aux Etats-Unis. Par contraste, le poids de l'Etat et des fonctionnaires, y compris territoriaux, semble beaucoup plus important dans les coalitions observées en Europe. Ce constat a alimenté la construction de typologies plus complexes (cf. *infra*) permettant notamment l'intégration dans l'analyse de ces acteurs, le tout dans une visée comparative (Stoker, Mossberger, 1995).

Sans s'appesantir sur cette première question, la communication est structurée autour de deux autres interrogations. En effet, le concept de régime pose une seconde question, de nature épistémologique : peut-on réduire les raisons de l'engagement dans une coalition à des incitations sélectives ou peut-on identifier au delà de cette frontière épistémique d'autres formes de motivation ? Pour C. Stone, en effet, la coalition qui fonde le régime urbain fédère des individus rationnels se coordonnant autour de projets en fonction de leurs intérêts, la rencontre entre ces intérêts prenant la forme de compromis tissés au cours de négociations. Il privilégie donc une forme d'engagement dans l'action collective qui renvoie à ce que Thévenot (2006) appelle « le régime du plan ». L'hypothèse que nous défendons ici est que cette forme de coordination n'épuise pas la question des régimes urbains : l'analyse de ces régimes doit également prendre en compte leur substrat identitaire et symbolique.

Enfin, la dernière « frontière » que nous explorerons est relative à la délimitation des frontières de la coalition dans un cas donné : peut-on aisément identifier dans une ville des coalitions stables où celles-ci présentent-elles des configurations variables et évolutives en fonction des enjeux, des périodes ou encore des espaces urbains concernés ? Cette difficulté à délimiter les frontières des coalitions, celles-ci variant en fonction des enjeux, peut conduire à renoncer au concept de régime (Le Galès, 1995). Dans une perspective un peu différente, mais qui interroge elle aussi l'unité des coalitions au sein des régimes urbains, nous faisons pour notre part l'hypothèse du poids de la variable spatiale, de l'espace de référence des acteurs pour comprendre et identifier des régularités dans cette géométrie des coalitions. Plus précisément, l'hypothèse est double : d'une part, le type de coalition impliqué dans l'action diffère en fonction du caractère « stratégique » ou « ordinaire » de l'espace intra-urbain concerné et visé par l'action publique, d'autre part cette spécialisation est travaillée par le régime porté par la coalition dominante qui effectue des arbitrages et définit des priorités spatiales, laissant à d'autres coalitions le gouvernement des espaces stratégiquement non-prioritaires.

1. La frontière épistémologique : les raisons de l'engagement dans les coalitions

La place prépondérante accordée par C. Stone à l'échange intéressé dans son analyse des régimes urbains mérite d'être interrogée. Stoker et Mossberger (1995) ont eu le mérite de développer une typologie qui intègre d'autres formes de coordination afin de caractériser des régimes qui diffèrent du modèle d'Atlanta. Cependant, plutôt que de chercher, comme ces deux auteurs, à caractériser des régimes différents en fonction notamment des raisons qui motivent l'engagement des acteurs dans la coalition dominante, nous défendrons l'hypothèse de régimes pluriels ou composites où l'échange intéressé peut s'articuler (ce qui ne va pas parfois sans tension) à des motivations identitaires ou à l'alignement sur des récits mobilisateurs porteurs d'une vision transformée de l'espace urbain.

1.1. Démarche typologique versus articulation des raisons de l'engagement

C. Stone étudie les régimes urbains avant tout comme des systèmes d'échange entre groupes d'intérêts (Nevers, 1997). Pour lui, les coalitions qui fondent les régimes ne sauraient être fondées sur des objectifs communs ou des représentations collectives nécessairement vagues. Les régimes dont parle C. Stone ont un fort caractère « instrumental » (Stoker, Mossberger, 1995) au sens où ils sont tournés vers la réalisation de projets concrets et où la motivation des acteurs à participer s'ancre dans la satisfaction de leurs intérêts². Dans son travail sur Atlanta, Stone insiste notamment sur les « incitations sélectives » et les « petites opportunités³ » (*small opportunities*) qui expliquent la participation des différents acteurs à la coalition de gouvernement et le soutien à l'action menée. La capacité à rétribuer la participation des acteurs individuels ou des groupes sociaux est alors au cœur de la constitution d'une capacité d'action. Même si C. Stone est attentif aux processus d'apprentissage, de constitution de normes et de relation de confiance dans les coalitions qu'il observe (1989, 1993), il n'en reste pas moins qu'il privilégie une forme d'engagement dans l'action collective qui renvoie au « régime du plan » (Thévenot, 2006), régime dans lequel des individus rationnels se coordonnent autour de projets en fonction de leurs intérêts, la rencontre entre ces intérêts prenant la forme de compromis tissés au cours de négociations. Mais d'autres formes de coordination mériteraient d'être prises en compte (Thévenot, 2006) : le régime de « l'action en public », où la coordination des acteurs repose, non pas sur l'expression des intérêts et la négociation, mais sur la manifestation et l'explicitation de conventions collectives qui identifient un bien commun, mais aussi le « régime du proche »

² Ce faisant, on se heurte, les travaux relevant de l'analyse des politiques publiques l'ont bien montré, à une difficulté de taille qui est de repérer, d'identifier et de caractériser des intérêts finalement assez labiles, incertains et changeants. De plus, les démarches actuelles de projet, caractérisées par l'absence de finalités et de buts affichés (Pinson, 2009) et qui surinvestissent les problématiques d'incertitude et de complexité, privent bons nombres d'acteurs de prises et de cibles pour se construire et exprimer un point de vue. Ces acteurs présents mais « sans opinion » peinent à se faire une idée de la voie à suivre pour défendre les intérêts qu'ils sont censés représenter.

³ Le recours à la notion de *small opportunity* est un moyen pour Stone de se démarquer d'une lecture trop individualiste des intérêts sociaux : les rétributions de la participation peuvent prendre la forme d'incitations sélectives individualisées (la possibilité d'être associé à des travaux pour un entrepreneur par exemple) ou celle d'une opportunité offerte à un groupe en entrant dans la coalition de mener un projet à bien (rénovation d'un théâtre par exemple).

où la coordination repose sur des habitudes incorporées, des repères familiers dont l'explicitation⁴ n'est pas nécessaire à la conduite de l'action.

On peut d'ailleurs relire dans ce sens-là la contribution de Stoker et Mossberger (1995) à la formalisation de la théorie des régimes urbains. Dans un souci de permettre une comparaison internationale du gouvernement des villes, ces deux auteurs proposent une typologie de régimes à trois entrées en distinguant les régimes instrumentaux, organiques et symboliques. Le point intéressant pour notre analyse est que cette typologie est fondée non pas seulement sur la finalité de l'action et le type d'acteurs impliqués mais également sur les fondements de l'alliance (ce qui fonde la motivation des acteurs à y participer). La coalition d'acteurs sélectivement incités négociant autour de projets de court terme, caractéristique des régimes instrumentaux, apparaît alors comme une forme de coordination possible parmi d'autres. En effet, les coalitions qui fondent les régimes organiques reposent sur le sens d'une histoire commune et/ou un fort consensus lié à l'homogénéité de la population. On pourrait également parler à la suite de Le Galès (1995), « d'effet localité ». Dans ce type de régime, le consensus local n'est pas à construire, il est quelque sorte « déjà là » : il est le produit de l'activation de repères familiers, d'identité traditionnelles, d'attachements, d'habitudes voir d'habitus au sens bourdieusien qui génèrent de la cohésion sociale sans que celle-ci n'ait besoin d'être médiatisée par des processus d'échange très poussés. Logiquement, ces régimes, caractérisés par une réflexivité faible des acteurs sociaux (ceux-ci ne questionnent pas leurs représentations collectives qui fondent leur cohésion, ils sont dans une certaine mesure « agis » par elles), produisent peu de changement. L'activation de repères familiers, la faible réflexivité et les logiques de reproduction ancrent les régimes organiques dans le « régime du proche ». A contrario, les coalitions qui soutiennent les régimes symboliques reposent sur le partage de représentations nouvelles en rupture avec le « sens commun » de la localité sur lequel s'appuient les régimes organiques. Les acteurs coalisés se regroupent autour d'une action publique « expressive » (Yanow, 1997) qui diffuse des valeurs, des normes et des idéologies à visée « transformatrice » (Burns, 1979) : ces représentations nouvelles ont vocation à changer l'image que les acteurs (externes et internes) se font de la ville et de sa régulation et, *in fine*, à transformer en profondeur l'action publique. Stoker et Mossberger pensent par exemple à des villes en reconversion qui tentent de changer d'image. Relevons ici que la coordination passe par l'explicitation et la communication de normes, de valeurs et donc par une forme de montée en généralité typique du régime de l'action en public. Ce n'est plus alors l'intérêt bien compris des acteurs ou le partage de repères familiers qui expliquent la motivation à s'engager dans la coalition mais l'adhésion aux valeurs projetées.

Cette typologie permet donc à nos yeux d'intégrer des formes de coordination diverses qui ne se réduisent pas à l'échange négocié entre groupes d'intérêt. Elle soulève pourtant une difficulté classique : s'agit-il de types réels ou de types idéaux ? À la lecture de l'article de Stoker et Mossberger, on pencherait pour la première hypothèse. Ces deux auteurs ont en effet le souci de mettre en face de chaque type des exemples concrets (Atlanta pour les régimes instrumentaux, les villes françaises pour les régimes organiques, etc.), entretenant l'idée qu'une ville relève nécessairement d'un type de régime et pas d'un autre. Nous plaiderons ici pour une approche plus wéberienne de cette typologie en mobilisant les différents régimes comme des analyseurs de la réalité plutôt que comme des descriptions de celle-ci. Nous tenterons de montrer que les régimes concrets que nous étudions sont de nature composite : ils combinent des aspects instrumentaux, organiques et symboliques. La question centrale n'est

⁴ Notons que l'explicitation, et donc la médiation du langage, est nécessaire dans les deux autres formes de coordination, qu'il s'agisse d'explicitation ses intérêts ou de monter en généralité (régime de l'action en public).

plus alors celle du classement (dans quel type ranger telle ville ?) mais celle de l'articulation des différentes formes de régime au sein d'une même entité urbaine.

1.2. Des régimes composites : identité, échange et récits d'action publique

Les régimes qui régulent les deux intercommunalités que nous avons étudiées ont un caractère composite : ils ne peuvent pas être assimilés à un seul des types de Stoker et Mossberger. Dans un premier temps, nous montrerons que la recherche du consensus qui caractérise la régulation de ces institutions peut trouver son origine à la fois dans des motivations organiques et instrumentales. Puis nous défendrons l'idée que, loin de reposer simplement sur la satisfaction d'intérêts individuels garantis par des normes collectives et soutenus par un attachement à une identité locale, les régimes intercommunaux s'appuient également sur la mobilisation et l'appropriation du grand récit (Radaelli, 2000) de la compétition entre les villes qui vient justifier de nouvelles coalitions.

Le consensus communautaire : entre déterminisme du lieu et compromis instrumental

La littérature sur l'intercommunalité insiste sur le fonctionnement consensuel des coalitions d'élus qui contrôlent ces institutions. L'origine de ce consensus peut s'expliquer de deux façons (l'une organique, l'autre instrumentale) sans que ces explications ne soient exclusives l'une de l'autre. Dans un schéma organique, il est possible de dire que le consensus entre élus s'ancre dans un « esprit du lieu ». Le consensus est d'autant plus susceptible d'émerger que les acteurs qui se concertent ont en commun un attachement au lieu, une identité, des valeurs communes, autrement dit un ensemble de repères familiers qui les rapproche, facilite l'émergence d'accords quand il ne les crée pas d'emblée. Dans le cas rennais, le partage de valeurs humanistes et chrétiennes par le personnel politique à Rennes (Dormois, 2006) constitue le substrat organique du régime communautaire. A cette première grille de lecture, plutôt inscrite dans le régime du proche, on peut en ajouter une seconde qui met en avant des échanges intéressés entre acteurs (dimension instrumentale/régime du plan). Le fonctionnement communautaire est en effet fortement impacté par la volonté des élus de préserver l'autorité mayorale et de défendre les intérêts municipaux. Dans ce cadre, chaque commune attend un retour de sa participation (notamment financière) à l'intercommunalité et aucune commune n'accepte de soutenir une décision nuisible à sa commune sans compensation (Reigner, Frinault, Guy, 2010). La constitution du consensus communautaire passe donc par la distribution d'incitations sélectives ou de petites opportunités aux communes membres. Cette dimension instrumentale est loin d'être absente des intercommunalités que nous avons étudiées. On retrouve dans ces deux agglomérations, le souci des maires d'obtenir des retours ou des compensations pour leur territoire.

Dans la Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix⁵ (CPA), le travail politique autour de la question de l'articulation des intérêts communaux et communautaires est à la fois très présent et très tranché. Il consiste à affirmer que « *les maires sont maîtres chez eux* »⁶. De fait, le Président de la CPA ne manque jamais de rappeler dans l'éditorial de « Pays d'Aix Magazine », le journal de la CPA, qu'« *au Conseil de Communauté, il n'y a pas de petites ou de grandes communes, pas plus que de petits ou de grands maires. A la CPA, un maire égal une voix, un point c'est tout* »⁷. Ce fort ménagement des intérêts communaux prend

⁵ La CPA est une intercommunalité récente. Un noyau historique de 6 communes est rassemblé depuis 1993 autour de la ville d'Aix-en-Provence. Ce groupement s'est progressivement développé pour former, en 2002, une Communauté d'Agglomération, composée de 34 communes et rassemblant 333 000 habitants.

⁶ Entretien avec le maire d'une petite commune membre de la CPA, 2009.

⁷ Pays d'Aix Magazine, n°spécial projet d'agglomération, décembre 2004, p.3.

concrètement deux formes. Premièrement, les reversements directs aux communes sont financièrement importants. En 2007, ils représentaient 42% des recettes de la CPA. Si une partie de ces reversements, l'Attribution de Compensation (AC), est obligatoire⁸, une seconde, la Dotation de Solidarité Communautaire (DSC), est facultative⁹. Or, le choix a été fait dans cette intercommunalité de mettre en place cette DSC et qui plus est, en garantissant des montants importants pour les communes. Autrement dit, dans une phase de construction de l'intercommunalité à fiscalité propre, la CPA a pleinement utilisé les possibilités offertes par le législateur pour inciter financièrement les communes à intégrer le groupement intercommunal en leur reversant une partie importante de la dynamique de cette fiscalité propre¹⁰. Deuxièmement, les représentants de l'intercommunalité ont veillé à ce que toutes les communes bénéficient des investissements communautaires : « *Tout le monde a été un peu servi. On avait des marges de manœuvre financière pour le faire* »¹¹. La politique de transport a notamment permis de développer un réseau en étoile au sein duquel chaque commune a obtenu une « ligne » qui la relie à la ville-centre. Ce réseau a une fonction avant tout symbolique (faire exister ce territoire et chaque commune au sein de ce territoire) plus que fonctionnelle.

Dans le cas de Rennes Métropole, la sous-représentation de la commune centre au sein du conseil communautaire (Mévellec, 2008) participe de la volonté de concilier ville-centre et périphéries. Il s'agit de désamorcer institutionnellement l'idée selon laquelle l'intercommunalité serait dominée par la ville centre et aurait pour objectif unique de faire participer les communes périphériques aux coûts de centralité antérieurement uniquement assumés par la seule ville centre. On retrouve le souci de ne pas brusquer les intérêts communaux dans le champ de l'aménagement métropolitain à travers le refus, au début des années 1980 du projet de concentrer la croissance urbaine (économique et démographique) dans la commune de Rennes et dans les communes limitrophes situées le long du cours de la Vilaine (Dormois, 2006). A contrario, le projet urbain dessiné par le SDAU de 1983 définit une ceinture verte inconstructible autour de Rennes et entend axer une partie du développement urbain sur les bourgs périphériques (les « villettes ») situés au-delà de cette ceinture. En faisant de Rennes « une ville sans banlieue » (Guy, Givord, 2004), centre autour duquel gravite un « archipel » de pôles urbains noyés dans un « océan » de verdure, le projet d'agglomération répond aux attentes en développement des communes périphériques tout en préservant leur identité et leur autonomie (en particulier en maintenant des discontinuités dans le tissu urbain qui font « frontière »). Dans un souci de recherche de consensus, les différentes « villettes » ne sont pas hiérarchisées, permettant une distribution des investissements entre

⁸ C'est l'Attribution de Compensation (AC) que les groupements reversent aux communes membres. La date du passage en Taxe Professionnelle Unique sert de point de référence pour établir un équilibre des comptes entre la communauté et les communes. A partir de cette date, la communauté reverse, tous les ans, à chaque commune, une Attribution de Compensation. Cette dernière représente le produit de la Taxe Professionnelle précédemment perçu à l'échelle communale duquel sont déduites les charges communales désormais transférées à l'EPCI. Une fois calculée, cette AC est fixe. Elle peut néanmoins être actualisée en cas de prise de nouvelles compétences par l'EPCI. Commune par commune, le coût de la nouvelle compétence transférée à l'EPCI est alors évalué et déduit de l'AC versée à chaque commune. De manière statique, ce reversement neutralise le passage en TPU pour les budgets communaux à la date du passage en TPU.

⁹ Si l'AC permet une neutralisation financière du passage en TPU, ce mécanisme ignore, par définition, le dynamisme des bases de taxe professionnelle futures. C'est pour effectuer le « juste retour » sur cette dynamique à venir qu'est instituée, de manière facultative, une seconde modalité de reversement aux communes à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC). En effet, la DSC est, en partie, l'instrument d'un retour aux communes de la dynamique du produit de TP désormais encaissé par l'EPCI.

¹⁰ Mentionnons que ce résultat est confirmé par d'autres travaux, dans les Communautés Urbaines de Lille (Desage, 2006) et Bordeaux (Arpaillanges et al., 2001).

¹¹ Entretien avec le Directeur Général des Services, 2009.

toutes les communes. Cet urbanisme d'archipel reste encore aujourd'hui¹² la matrice géographique du développement de l'agglomération.

Le cas de la construction de la première ligne métro de Rennes relève également bien les enjeux liés à la recherche de l'équilibre centre/périphérie et au respect des intérêts municipaux. Le tracé de la ligne, situé exclusivement sur le territoire de la ville, a suscité dans les années 1990 une fronde de la part des élus périphériques. L'expression de cette critique a induit la recherche d'un nouvel équilibre autour de l'action publique intercommunale (Mévellec, 2008 ; Desage, 2005). La construction du métro pour la ville-centre a été en quelque sorte compensée par la prise en charge de la compétence déchets par la métropole (soulageant ainsi le budget des communes périphériques). Actuellement, le tracé de la seconde ligne de métro, encore une fois très centré sur Rennes, suscite de réactions similaires. En réponse à cette réaction, le maire de la ville-centre (et président de la CA) développe une métaphore très parlante : il assimile le futur réseau de métro à un cœur qui sera alimenté par les lignes suburbaines (qui drainent les habitants des îlots de l'archipel vers la ville centre). Ainsi, les habitants des communes périphériques profiteront du métro pour se rendre plus vite sur leur lieu de travail. De plus, il n'est pas exclu que cette métaphore soit un signe envoyé aux communes périphériques pour leur signifier un possible redéploiement du réseau de bus en leur faveur.

Notons ici que les deux explications (organique et instrumentale) ne s'opposent pas nécessairement : la construction de compromis dans l'échange peut tout à fait être facilitée par des proximités identitaires. Cependant si la régulation intercommunale a bien une composante « organico-instrumentale » dans les cas rennais et aixois, celle-ci ne doit pas masquer d'autres formes de régulation qui passent par l'explicitation de représentations nouvelles qui rompent avec l'ordre municipaliste pour définir une identité et un projet d'agglomération. Autour de ces projets transformateurs, se forment des coalitions qui dépassent parfois le cénacle des élus locaux pour impliquer d'autres milieux sociaux.

Les récits transformatifs : les multiples facettes de l'attractivité intercommunale

Les régimes communautaires que nous étudions, loin de se comprendre uniquement à l'articulation de l'instrumental et de l'organique (ou pour parler autrement à l'articulation des régimes du plan et du proche) ont aussi une composante symbolique au sens où certains projets d'action publique sont justifiés par des représentations nouvelles qui donnent une image renouvelée de l'espace urbain en faisant émerger une identité et une stratégie communautaires. Ces récits s'ancrent non pas dans l'histoire du lieu mais dans un méta-récit, largement diffusé, qui fait des agglomérations des espaces en compétition dans un contexte globalisé. La question de l'attractivité du territoire y occupe une place centrale, même si celle-ci diffère à Aix et à Rennes.

À Aix, la thématique de l'attractivité de « notre beau pays d'Aix » et la promotion de son « rayonnement international » occupent une place centrale dans la justification de l'existence de l'intercommunalité. D'une part, les représentants de l'intercommunalité affirment très fortement que le développement du territoire passe par celui des entreprises, grandes et petites. Les entreprises apportent des emplois qui donnent un avenir à tous et crée de la richesse qui bénéficie à tous, notamment par le biais de la Taxe Professionnelle : « *Ce sont les entreprises qui financent les services rendus à la population et les investissements* »¹³, « *ma*

¹² La question de la hiérarchisation des villettes revient cependant actuellement sur le devant de la scène au cours des discussions sur le futur SCOT.

¹³ Pays d'Aix Magazine, n°15, avril-juin 2007, p.20.

certitude est que le développement d'un territoire passe et passera par celui des entreprises, grandes et petites : ce sont elles qui sont le moteur de notre développement social¹⁴ ». D'autre part, il est tout aussi fortement affirmé que c'est bien à l'échelle de l'intercommunalité qu'il est pertinent et efficace d'accompagner ce développement économique. Si la politique communautaire de développement économique est à ce point considérée comme stratégique, c'est qu'elle est au cœur de la construction identitaire du Pays d'Aix. En effet, les édiles intercommunaux veulent casser l'image historique apparentant Aix-en-Provence à la simple banlieue résidentielle de Marseille. La mise en valeur du dynamisme économique de la communauté d'agglomération vise à insister sur le fait que la ville-centre, Aix-en-Provence, a su capitaliser sur son statut historique de ville judiciaire et universitaire pour se tourner désormais vers l'industrie de pointe et les innovations technologiques. Quelques implantations marquantes dans les secteurs de l'aéronautique, de la micro-électronique et du nucléaire se traduisent aujourd'hui par la présence de nombreux pôles de compétitivité sur le territoire. Ainsi, le Pays d'Aix se targue d'accueillir 6 pôles de compétitivité : « aucune autre intercommunalité française ne peut se vanter d'une telle réussite »¹⁵. Le modèle de la Silicon Valley est érigé en horizon souhaitable : « L'action la plus efficace, au vu de trente ans d'expérience, est de reproduire le principe de la Silicon Valley, cet espace californien où tout ce qui compte en terme d'application et de recherche se trouve rassemblé. Cette concentration ne garantit pas le succès permanent de telle ou de telle entreprise, mais, au-delà des cycles et des variations d'activités, ce lieu est un véritable aimant qui attire et retient l'excellence. Telle est la dynamique que nous visons ». Alliant avec succès héliotropisme, rayonnement culturel, gastronomie provençale et paysages cézaniens, la Communauté du Pays d'Aix s'engage dans des actions qui valorisent ces atouts dans une perspectives de développement économique à l'échelle métropolitaine, voire internationale. Ce faisant, elle entend se positionner dans le grand marché des territoires. Les édiles locaux accordent une importance toute particulière au développement de la base productive du territoire communautaire, qui est perçue comme une source de garantie face à un avenir aléatoire mais aussi comme pourvoyeuse de recettes pour financer les politiques communautaires : « Il faut bien comprendre que toutes les actions de la CPA sont étroitement liées à la taxe professionnelle payée par les entreprises et donc à la vitalité de notre économie. Transports collectifs, valorisation des déchets, culture, sport..., rien de tout cela ne serait possible sans les entreprises. Il nous faut donc soutenir leur force et leur dynamisme¹⁶ ».

De la même façon, le substrat symbolique du régime urbain de l'agglomération rennaise ne peut être réduit à sa dimension organique (celle qui concilie intérêts communautaires et communaux). Là encore le méta-récit de la compétition entre les villes est mobilisé pour produire des représentations nouvelles qui justifient la mise en œuvre d'actions innovantes. La topique de l'attractivité est mobilisée dès les années 1980, autour de la technopole Rennes-Atalante destinée à attirer des entrepreneurs innovants. Très rapidement, le souci d'attractivité est inscrit dans un contexte de concurrence internationale. Avec le plan de développement 1989-1993, la thématique de l'internationalisation fait son apparition : Rennes se veut un centre urbain attractif non seulement en France, mais aussi en Europe. Le troisième plan de développement (1994-1999) donne une lecture géographique plus précise de cette concurrence : il s'agit pour la métropole rennaise, agglomération située dans l'arc Atlantique et donc loin du cœur urbain de l'Europe, de « résister à l'attraction de la banane bleue ». La stratégie, au niveau municipal comme communautaire est alors claire : il s'agit de miser sur la culture, la recherche, la communication et les nouvelles technologies pour devenir une

¹⁴ Maryse Joissains Massini, Pays d'Aix Magazine, n°3, avril/juin 2004, p.2

¹⁵ Pays d'Aix Magazine, Parole de Président, janvier-mars 2006, p. 19.

¹⁶ Maryse Joissains-Masini, Pays d'Aix Magazine, n°5, octobre/décembre 2004, p. 2

métropole internationale (Vion, Le Galès, 1998). Le souci de renforcer le positionnement européen de Rennes innervé également le plan de développement pour la période 2000-2006. La mobilisation de technologies innovantes et la recherche sont pointées comme des atouts à entretenir et développer. Le terme de « rayonnement métropolitain » fait alors son apparition. Plus récemment, l'idée d'une taille minimale critique à atteindre pour exister au plan européen et dans le contexte de la globalisation¹⁷ a justifié la mise en œuvre d'un processus de coopération poussée avec Nantes (le projet Nantes/Rennes) :

« Les mutations économiques et sociales se sont accélérées. Nos villes ont profondément évolué, nos métropoles ont dû relever les nouveaux défis du développement durable et solidaire. Nantes et Rennes partagent un dynamisme démographique et économique, un potentiel d'innovation, une qualité de vie et une volonté de renforcer la cohésion sociale. Notre positionnement périphérique en Europe, la compétition engagée avec les autres métropoles mondiales et l'impact de la crise économique rendent d'autant plus important le développement de nos synergies afin de peser à l'échelle européenne et ainsi garantir l'avenir des habitants. Sur la base de ces constats, nous avons souhaité que nos collectivités travaillent sur des sujets stratégiques : innovation, attractivité, économie, culture et tourisme... Autant de domaines où nous pouvons avancer ensemble, avec nos partenaires »

(Tribune signée par Jean-Marc Ayrault et Daniel Delaveau, alors présidents de deux métropoles concernées, *Les cahier NR(s)*, juin 2010).

Cette coopération, qui passe par l'organisation régulière de colloques, ne se limite pas aux acteurs institutionnels : les milieux d'affaires (à travers en particulier les CCI des villes concernées), les universités et l'expertise locale (agence d'urbanisme) y sont associés. Le récit de la compétition interurbaine habilite donc la constitution d'une nouvelle coalition qui se retrouve autour de la défense d'objectifs d'action publique (par exemple, la promotion du projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes conçu comme le futur *hub* du grand ouest). Ceci n'exclut pas des processus d'échange de ressources et la distribution d'incitations sélectives au sein de cette coalition en formation, mais la possibilité même de ces échanges repose sur un substrat symbolique nouveau (qui fait en particulier passer Nantes du statut de métropole concurrente à celui de partenaire).

La comparaison des cas aixois et Rennais nous amène à montrer à la fois l'influence du méta-récit de la compétition entre les villes et à insister sur la diversité de ses appropriations. En effet si ce méta-récit incite à la comparaison et à la copie de l'innovation (les pratiques de plus en plus répandues de l'échange d'expérience et du benchmarking participent ainsi de la diffusion des politiques innovantes¹⁸ tout en les démonétisant), il fait également l'objet de traductions localisées. Ainsi, la topique de la compétition peut à la fois justifier des stratégies de distinction par rapport à une métropole voisine (Aix par rapport à Marseille) ou des stratégies de rapprochement (Rennes et Nantes), la coopération étant alors justifiée, en quelque sorte, au nom de compétition. De la même façon, l'agglomération peut être décrite comme menacée de marginalisation (Rennes situé sur un arc Atlantique « périphérique », loin de la « banane bleue ») ou au cœur d'une dynamique positive (l'attractivité étant perçue dans le cas d'Aix également comme un problème à gérer). Il faut donc comprendre le récit de la compétition entre les villes non pas comme une contrainte qui dicterait les stratégies urbaines

¹⁷ « Face à l'accélération de la mondialisation, l'heure est venue de changer de braquet ; il nous faut donner une autre dimension à la coopération de nos deux métropoles pour peser davantage au plan national et international, souligne Jean-Marc Ayrault. J'avais rencontré Daniel Delaveau avant les municipales de 2008. Nous sommes très vite tombés d'accord sur la nécessité pour Rennes et Nantes d'arrêter une stratégie pour développer une ambition commune » (Le point, 15/10/2009).

¹⁸ On peut penser ici, par exemple, à la diffusion croissante sur le territoire national de dispositifs de type « cantine numérique »

mais comme une structure d'opportunité normative qui peut être investie de manière différenciée.

2. Régime urbain et labilité des coalitions : régime ou gouvernance ?

Identifier une coalition stable qui contrôle l'action publique locale pose un certain nombre de difficultés empiriques quand on s'attaque à l'analyse d'un cas concret. L'identification d'une coalition stable d'acteurs structurée autour d'un programme d'action publique se heurte au caractère malléable des coalitions en fonction de deux variables souvent structurantes pour comprendre l'agrégation des intérêts en ville : la nature des enjeux concernés, autrement dit le secteur d'action publique d'une part, l'espace intra-urbain de référence des acteurs et de l'action d'autre part. Sur ce dernier point, notre hypothèse est double : d'une part, le type de coalition impliqué dans l'action diffère en fonction du caractère « stratégique » ou « ordinaire » de l'espace intra-urbain concerné et visé par l'action publique, d'autre part cette spécialisation est en quelque sorte travaillée par le régime porté par la coalition dominante qui effectue des arbitrages et définit des priorités spatiales, laissant à d'autres coalitions le gouvernement des espaces stratégiquement non-prioritaires.

2.1. Stabilité des coalitions versus poids des enjeux et politiques sectorielles

L'étude de politiques sectorielles peut donner à voir des coalitions très différentes en fonction des enjeux, sans qu'on puisse toujours établir de liens très clairs entre elles. L'analyse de deux recherches sur Rennes nous permet d'illustrer ce type de difficulté.

En étudiant l'action publique en matière de planification urbaine à Rennes entre 1953 et le début des années 2000, R. Dormois (2006) constate l'existence d'une coalition d'acteurs publics et privés stable dans le temps : elle ne connaît que des changements mineurs dans sa composition et résiste notamment à l'alternance politique de 1977 (date de la conquête de la ville par Edmond Hervé – PS – qui prend la suite du centriste Henri Fréville). R. Dormois identifie clairement les membres de cette coalition : le maire et l'adjoint à l'urbanisme de la Ville de Rennes, les cadres de la Direction de l'aménagement, du foncier et de l'urbanisme de la Ville de Rennes, les dirigeants des deux sociétés d'économie mixte locales d'aménagement, ainsi qu'un groupe stable d'une dizaine de promoteurs immobiliers locaux. Conformément au modèle dessiné par C. Stone dans le cadre de son étude sur Atlanta, la structuration (*structuring*) et la stabilisation de cette coalition repose sur des « mécanismes d'échanges de ressources et de partages de bénéfices tirés de l'action conjointe menée en matière de planification urbaine » (Dormois, 2006 : p. 838). Les partenaires contrôlent en effet de ressources dont la mutualisation négociée est nécessaire pour mener à bien l'action publique : les promoteurs immobiliers disposent de capacités d'investissement tandis que la mairie possède des terrains constructibles et une capacité normative à encadrer les activités d'aménagement. De plus, les élus retirent un bénéfice politique de cette coopération, la réalisation de programmes d'aménagement étant propice à des opérations « d'imputation » (Le Bart, 1992) : le maire et le maire adjoint étant associés à la réalisation d'équipements particulièrement visibles pour les habitants et qui accèdent leur image de maire-entrepreneur. Pour les SEM et les entrepreneurs immobiliers, la coopération engendre des retombées financières positives¹⁹.

¹⁹ « La maîtrise publique du développement urbain communal garantit aux SEM un niveau d'activité puisque la Ville de Rennes leur concède traditionnellement l'aménagement d'environ deux tiers de la trentaine des zones

Mais si l'on regarde maintenant l'action culturelle rennaise, comme ont pu le faire P. Le Galès et A. Vion (1998), on voit se mettre en place une coalition différente, au détour des années 1980, dans l'objectif de donner une visibilité culturelle nationale voir internationale à la ville de Rennes (cf. *infra*). Dans cette coalition, on retrouve certes le maire mais également un autre adjoint (celui à la culture) et d'autres types d'acteurs semi-publics ou privés : la Maison de la Culture et des associations qui organisent des festivals culturels notamment. Les promoteurs et les SEM en sont absents. Les échanges de ressources et de bénéfices sont également présents mais changent de forme et de nature : les acteurs privés sont plutôt ici en demande de soutien financier public, le soutien politique se fait parfois direct (l'association qui porte les Transmusicales soutient ouvertement la liste Hervé aux municipales de 1983).

Cette difficulté à délimiter les frontières des coalitions, celles-ci variant en fonction des enjeux, peut conduire à renoncer au concept de régime. C'est une des raisons pour lesquelles P. Le Galès (1995) lui préfère celui, plus labile, de « gouvernance ». Si ce concept met aussi l'accent sur la mutualisation de ressources entre acteurs public et privés et les négociations qui l'encadrent, il ne postule pas la cohérence ou la stabilité des réseaux qui se construisent autour d'objectifs d'action publique. On se rapproche alors d'une explication de type pluraliste qui donne à voir des coalitions *ad hoc* ou à géométrie variable « issue per issue ».

Dans une perspective un peu différente, mais qui interroge elle aussi l'unité des coalitions au sein des régimes urbains, nous faisons pour notre part l'hypothèse du poids de la variable spatiale, de l'espace de référence des acteurs pour comprendre et identifier des régularités dans cette géométrie des coalitions. Autrement dit, le type de coalition impliqué dans l'action diffère en fonction du caractère « stratégique » ou « ordinaire » de l'espace intra-urbain concerné et visé par l'action publique.

2.2. Unité des coalitions versus caractéristiques de l'espace de référence des acteurs

Les travaux qui mobilisent les concepts de régime urbain ou de gouvernance, en s'intéressant avant tout aux mécanismes de la mobilisation des ressources et des acteurs en ville, ont tendance à être attirés, précisément, vers les grands projets « mobilisateurs » et moins vers la gestion des espaces ordinaires ou délaissés, souvent plus périphériques. La notion de régime mérite donc d'être interrogée au prisme de l'espace d'action de référence des acteurs dans un contexte de métropolisation qui exacerbe la différenciation et la spécialisation territoriale, qui voit se creuser les différences de profils socio-économiques, de ressources, de populations entre les communes ou entre les quartiers au sein d'une même agglomération, mais aussi entre agglomérations à l'échelle des hiérarchies urbaines. L'espace d'action de référence et les caractéristiques socio-économiques de ces espaces de références semblent en effet être un puissant attracteur d'intérêts. Ceux qui gouvernent les places stratégiques gagnantes ne sont pas ceux qui gouvernent les espaces délaissés et non stratégiques. Ces clivages spatiaux semblent souvent plus déterminants que les variables

d'aménagement concerté (ZAC) qui sont en cours sur le territoire communal. En outre, l'interventionnisme foncier de la municipalité et ses exigences sur le contenu des programmes immobiliers ont dissuadé plusieurs promoteurs nationaux de venir travailler sur Rennes. L'action conjointe a donc limité la concurrence entre promoteurs sur le marché rennais ce qui s'est avéré bénéfique pour les promoteurs locaux dans un marché immobilier ayant des prix de vente parmi les plus élevés au niveau national. Enfin, la gestion administrée des droits à construire a apporté aux promoteurs une prévisibilité accrue de leur activité économique. À l'issue de négociations avec les représentants politiques et techniques de la municipalité rennaise qui se tiennent une à deux fois par an, chaque promoteur a des assurances sur la disponibilité de sa « matière première », à savoir des terrains constructibles, et sur une planification des projets qui évite une concurrence directe entre des programmes en cours de commercialisation » (Dormois, 2006, p. 848).

institutionnelle, partisane et corporatiste pour comprendre et expliquer les mécanismes d'agrégation des intérêts « en ville ». Ces clivages sont pour partie le produit de processus socio-économiques qui génèrent une spécialisation des espaces. Mais cette spécialisation est en quelque sorte travaillée par le régime porté par la coalition dominante qui effectue des arbitrages et définit des priorités spatiales, laissant à d'autres coalitions le gouvernement des espaces stratégiquement non-prioritaires.

Spécialisation des espaces et construction d'alliances à l'échelle intercommunale

Les caractéristiques socio-économiques des territoires, en tant qu'elles conditionnent pour partie l'espace d'action de référence des acteurs, sont une variable cruciale, insuffisamment prise en compte dans l'étude de la structure des coalitions. L'idée n'est pas complètement nouvelle mais jusqu'alors la différenciation était essentiellement appréhendée en opposant binairement le gouvernement des territoires urbains et celui des territoires ruraux. Or, les évolutions tant physiques —contexte d'extension urbaine— que fonctionnelles —processus de métropolisation—, des espaces sous influence urbaine appellent à travailler cette question des profils socio-économiques des communes, de leur distribution spatiale, de leur structure, et de la régularité de leur structure. Car partant du constat de la différenciation et de la spécialisation des espaces urbains, l'enjeu est bien de repérer des régularités : régularité dans la distribution spatiale de ces profils, régularité dans la distribution des équipements et services publics selon ces profils, régularité des coalitions d'acteurs selon ces profils.

Ce poids des profils socio-économiques est très net au sein de la gouvernance intercommunale. En effet, à l'échelle intercommunale, les *deals* relatifs au partage des ressources intercommunales sont nettement structurés par la spécialisation fonctionnelle des communes. Dans le cadre du projet ANR SOLITER, nous avons montré que les mécanismes d'agrégation des intérêts communaux pour négocier les critères intercommunaux fixant le partage d'une ressource intercommunale, la Dotation de Solidarité Communautaire, sont fonction des caractéristiques socio-économiques des communes et que ces caractéristiques ont une traduction spatiale forte. Autrement dit, le profil socioéconomique des communes est un bon prédicteur pour rendre compte de la mise en ordre des intérêts au sein des gouvernements intercommunaux. Les consensus obtenus pour partager les ressources intercommunales révèlent un consensus plus large relatif à l'organisation du territoire intercommunal, en tant que territoire fonctionnel. Il s'agit alors d'identifier les profils de communes, proches du point de vue des problématiques territoriales qu'elles ont à résoudre, sur lesquels se nouent les alliances pour défendre leur cause et leur intérêt auprès des intercommunalités. « ville-centre », « petite commune pauvre en Taxe Professionnelle », « commune fiscalement riche mais devant faire face à de fortes charges car accueillant des populations pauvres », la spécialisation sociale de l'espace apparaît bien comme l'une des données structurelles de l'agglomération et la résistance à la concertation entre communes (l'intercommunalité) est due à la différenciation sociale des communes. Ce travail de construction de profils socio-économiques et cette attention à leur distribution spatiale nous semblent donc être une piste féconde pour renseigner les mécanismes d'agrégation des intérêts et de constitution d'alliances et de coalitions au sein de la démocratie urbaine.

Ce résultat n'aurait pas été aussi saillant si notre échantillon de terrains avait été moins vaste et moins varié. La remarque est loin d'être anodine. La plupart des travaux portant sur l'intercommunalité/la gouvernance urbaine/les régimes urbains s'intéressent aux grosses agglomérations, souvent fortement structurées autour d'une ville-centre. Notre regard collectif sur la gouvernance urbaine est informé par des villes étendards et déformé par une trop grande attention accordée à l'action publique déployée dans les villes centres de ces villes étendards.

L'échantillon des terrains investis dans le cadre du projet SOLITER recouvre, à l'inverse, une diversité de situations socio-économiques et spatiales avec deux Communautés d'Agglomération, deux groupements intercommunaux périurbains jouxtant deux grosses agglomérations, un groupement organisé autour d'une ville moyenne et deux groupements à dominante rurale. Autrement dit, les évolutions tant physiques —contexte d'extension urbaine— que fonctionnelles —processus de métropolisation—, des espaces sous influence urbaine appellent à travailler cette question des profils socio-économiques des communes, de leur distribution spatiale, de leur structure, et de la régularité de leur structure. Les logiques de différenciation à l'œuvre aujourd'hui sont des logiques de spécialisation qui accouchent de logiques de différenciation des équilibres économiques, sociaux et environnementaux locaux qui, à leur tour, engendrent des mécanismes de gouvernance différenciés.

Régimes urbains et sélectivité spatiale

La spécialisation des espaces urbains n'est pas simplement le produit d'évolutions physiques et fonctionnelles qui échappent en grande partie au contrôle des acteurs du gouvernement local. L'influence de ce contexte urbain est en quelque sorte « médiatisé » (Stone, 1989) par le régime urbain qui investit de manière différenciée ces espaces, accentuant et, plus rarement, modérant la différenciation spatiale. Il est possible de dire, en paraphrasant N. Brenner (2004), que les régimes urbains, en soutenant certaines logiques de localisation de l'action publique, contribuent à exercer une forme de sélectivité spatiale qui tend à séparer des espaces perçus comme stratégiques, tournés vers l'extérieur et la compétition inter-urbaine et des espaces plus « ordinaires ». Le contexte de compétition entre villes et l'impératif post-fordiste de qualité urbaine se traduisent par des stratégies de développement urbain visant davantage la place (*place, urban place*) que le territoire (*territory* entendu comme renvoyant davantage au territoire administratif et juridique). Autrement dit, la mutation entrepreneuriale de politiques urbaines s'accompagne d'un glissement de la notion de ville comme ensemble territorial vers la ville symbolique résumée par ses secteurs stratégiques (Harvey, 1989). Le développement de quartiers d'affaires, la concentration des opérations de requalification d'espaces publics dans les centres historiques, les espaces à valeur patrimoniale ou touristique, les quartiers commerçants, les quartiers de gare, et certains quartiers résidentiels, qu'il s'agisse d'espaces déjà favorisés ou d'espaces à « reconquérir », sont illustratifs de l'orientation des politiques d'attractivité, centrées sur un archipel de lieux stratégiques plutôt que sur le territoire urbain dans son ensemble. Cette sélectivité est largement implicite et/ou euphémisée à travers la notion d'effet de « ruissellement » qui sous-entend que ces actions stratégiques seront créatrices de richesses qui profiteront à tout le territoire. Elle se traduit également par le fait d'associer une ville entière à la réussite et au pouvoir d'une petite partie de la ville et de ses opérations et grands projets emblématiques (Robinson, 2002).

Si ce glissement est observable dans les catégories de la pratique, il l'est aussi, dans une certaine mesure, dans les travaux de recherche qui se focalisent sur ces politiques urbaines stratégiques pour qualifier tout le régime urbain. Les coalitions stabilisées autour de ces grands projets phares ne nous informent en réalité pas sur toute la gouvernance des territoires urbains, mais sur la gouvernance des seuls espaces considérés comme stratégiques conformément aux canons contemporains de l'attractivité métropolitaine. Ils nous décrivent les mécanismes d'agrégation des intérêts et les acteurs impliqués pour construire ces places, ces archipels stratégiques. Dès lors que l'on déplace le regard, comme nous l'avons fait, en direction des territoires sans atout pour jouer ce jeu (les périphéries métropolitaines par exemple) et que l'on élargit la focale, l'unité des régimes urbains se dérobe assez largement. Si les espaces ordinaires ne sont pas complètement délaissés, une tendance se dessine qui

témoigne d'une différenciation des réseaux de gouvernance en fonction du caractère dit « stratégique » du territoire concerné.

Ainsi, de quoi parle-t-on quand on évoque le retour de villes européennes ou la capacité politique en ville ? De coalitions qui gravitent autour de la ville-centre certainement tant la thèse de la capacité politique à l'échelle de l'agglomération est probablement plus délicate à défendre. Si la ville-centre est certainement un pivot intégrateur qui concentre l'attention, l'intérêt et les projets urbains prestigieux, l'élargissement de la focale donne à voir une autre réalité, c'est très net en matière de renouvellement urbain, celle de territoires sous-gouvernés, pris en charge par des coalitions d'acteurs singulièrement différentes de celles identifiées à l'échelle des projets stratégiques de la ville-centre. Ceux qui gouvernent les places considérées comme stratégiques ne sont pas ceux qui gouvernent les espaces délaissés, moins stratégiques et souvent plus périphériques (Dormois, 2008 ; Reigner, 2013). Ce clivage lié à la spécialisation des espaces apparaît souvent plus déterminant que les variables institutionnelle, partisane et corporatiste pour comprendre et expliquer les mécanismes d'agrégation des intérêts et la nature des coalitions d'acteurs.

Ainsi, si l'on cherche à identifier les coalitions d'acteurs qui portent l'action publique urbaine sur des territoires centraux et/ou considérés comme stratégiques, c'est-à-dire sur des territoires ayant des potentialités identifiées, alors, il est bien possible qu'on se trouve face à une coalition assez large, impliquant acteurs publics et privés au sein de laquelle l'Etat n'occupe pas une place centrale (comme décrite par les travaux relevant de la gouvernance urbaine) quand bien même il pourrait exercer son influence à distance *via* des instruments de mise en compétition de ces espaces urbains stratégiques, confirmant ainsi la thèse de Renaud Epstein (Epstein, 2005). En revanche, si l'on élargit la focale, que l'on regarde moins le territoire sous l'angle d'un archipel de lieux stratégiques accueillant les figures imposées de l'attractivité métropolitaine, et plus les espaces urbains ordinaires, alors, force est de constater que l'Etat territorial est souvent beaucoup plus central dans des coalitions beaucoup plus réduites. Des travaux conduits sur les politiques de renouvellement urbain offrent des résultats assez nets de ce point de vue (Reigner, 2003 ; Reigner, 2013). Nettement, l'examen de ces politiques donne à voir deux systèmes d'action selon la nature de l'espace dans lequel elles s'inscrivent. Dans les quartiers historiques centraux ou péri-centraux dont il est considéré qu'ils ont un potentiel de développement, le renouvellement urbain est apparu porté par les villes qui s'appuient sur les acteurs privés tandis que l'Etat territorial est en première ligne pour porter le renouvellement des quartiers sans potentiel identifié, souvent périphériques, qui concentrent les populations les plus fragiles

La politique culturelle menée à Rennes permet également d'illustrer cette différenciation spatiale entre espaces stratégiques et ordinaires. Depuis une trentaine d'année, cette politique s'inscrit en effet dans deux registres autour duquel s'articulent des coalitions différentes. La construction de l'image d'une « ville rock » dans les années 1980, la mise en place de festivals à portée nationale ou internationale (Les Transmusicales, les Tombées de la nuit), la construction d'un équipement de prestige qui accueille à la fois une médiathèque, le musée de sciences et le musée de Bretagne dans les années 2000 (les Champs libres, bâtiment signé par un architecte de renommée mondiale²⁰) participent de la mobilisation du « registre entrepreneurial » (Le Galès, Vion, 1998). Il s'agit, à travers une politique culturelle ambitieuse, de donner une visibilité à Rennes, d'asseoir sa prétention à devenir une métropole européenne sur son rayonnement culturel et, de façon plus récente, d'attirer les membres de la « classe créative » (Florida, 2002) perçus, dans une logique floridienne, comme des acteurs clefs du développement urbain contemporain. Ces objectifs d'action publique, qui prennent

²⁰ Christian de Portzamparc, premier français à recevoir le prix Pritzker en 1994.

sens sur l'horizon narratif de la compétition entre les villes, fédèrent une coalition large dans laquelle on retrouve notamment la mairie, Rennes Métropole, le conseil général, le conseil régional, des acteurs associatifs mais aussi des entreprises (qui participent par exemple au financement des festivals). En parallèle de ces actions et réalisations spectaculaires qui visent à développer l'attractivité rennaise, se déploient en continu depuis au moins les années 1950, d'autres actions plus discrètes qui s'inscrivent plutôt dans le registre de l'animation socio-culturelle (Le Galès, Vion, 1998). Alors que l'action culturelle à visée « externe » (au sens où elle est censée véhiculer une image positive de la ville à l'extérieur de celle-ci) se concentre dans certains espaces (le quartier de la gare²¹ notamment où l'on retrouve à la fois le Théâtre National de Bretagne, les Champs Libres et les deux équipements emblématiques destinés aux musiques amplifiées : le Liberté et l'Ubu), l'action socio-culturelle à visée interne passe par le déploiement d'équipements et de services de proximité dans toute la ville (multiplication des bibliothèques de quartier, soutien aux maisons de quartier). Ce n'est plus alors la place de Rennes dans la compétition inter-urbaine qui est en jeu mais le quadrillage de l'espace local et le développement d'un ancrage territorial. Les populations visées ne sont plus les cadres ou les chefs d'entreprise ou encore les classes créatives mais les classes moyennes voire les populations précarisées des ZUS. La coalition qui porte cette action « ordinaire » inscrite dans des espaces « non stratégiques » apparaît plus réduite (absence de soutien des entreprises, par exemple), les acteurs institutionnels (ville de Rennes, Etat dans le cadre de la politique de la ville) y jouent un rôle beaucoup plus central. Le récit de la compétition inter-urbaine ne suffit donc pas à circonscrire le sens et la territorialité de l'action urbaine : les méta-récits autour de l'exclusion sociale mais aussi les récits locaux sur l'identité locale sont au cœur de coalitions différentes, plus « réduites », qui produisent une action publique moins visible mais dont l'impact (ou l'absence d'impact) est crucial pour certains territoires.

Conclusion

L'approche par les régimes urbains a, à nos yeux, deux grands mérites. Elle permet de penser ensemble la nature et la structure du pouvoir en ville d'une part et la nature des *outcomes*, des politiques urbaines conduites d'autre part. A quoi bon, en effet, investir une science du gouvernement si elle ne nous permet pas de comprendre et renseigner le sens, les buts, les finalités, l'orientation de l'action publique déployée. Pour paraphraser Emile Durkheim, l'analyse des politiques publiques ne vaudrait pas une heure de peine si elle ne permettait pas de renseigner la nature de la mise en ordre que ces dernières opèrent en se déployant sur les territoires et en organisant les conduites. Le second mérite de cette approche est de s'attaquer à cette question fondamentale des liens entre le « qui gouverne » et la nature des politiques publiques en se situant « au milieu du gué », dans des gouvernements urbains à la fois dirigés et pluralistes. Cette posture a le mérite de se donner les moyens de rendre compte d'une différenciation des politiques urbaines qui serait fonction de la nature de la coalition qui domine le régime urbain, de celle des groupes issus des structures sociales locales qui parviennent à se faire entendre, à exprimer et à défendre leur intérêt ; différenciation qui n'a pas sa place dans les approches néo-marxistes. Simultanément, elle a aussi le mérite, de ne pas perdre de vue, dans le chaos des intérêts d'une gouvernance urbaine pluraliste, les logiques de mise en ordre, de standardisation des agendas urbains, bref, de

²¹ Ce quartier constitue un exemple frappant de quartier défini comme stratégique par une coalition d'acteurs. Dans le cadre du projet urbain rennais, il est pensé comme l'espace ayant vocation à permettre l'extension du centre-ville vers le sud. A ce titre, au-delà des équipements culturels ou autres déjà existants, il accueillera prochainement un centre d'affaire sur le modèle d'Euralille.

domination. Pour ces deux raisons, (ré)ouvrir collectivement le chantier de la mise à l'épreuve empirique de ce cadre d'analyse ouvre certainement des pistes de recherche féconde.

C'est dans cette perspective que nous avons souligné ici deux difficultés qui surgissent dès lors que l'on tente d'opérationnaliser l'approche par les régimes urbains. La première renvoie aux raisons de l'engagement dans les coalitions, à la spécification de ce que l'on désigne quand on évoque « l'intérêt » des acteurs. Autrement dit, quand bien même des coalitions sont identifiables, elles sont souvent ni univoques, ni toutes motivées par les mêmes régimes d'engagement. Ce faisant, il s'agit de pointer un risque qui peut guetter derrière l'approche par les régimes urbains : celui de l'écueil stratégiste. La seconde difficulté renvoie plus directement à la question de l'identification des coalitions et surtout d'une coalition dominante qui orienterait un vaste programme d'action publique à l'échelle de la métropole. L'observation empirique donne souvent à voir des coalitions souvent plus morcelées, aux frontières labiles, selon les enjeux mais aussi selon les espaces intra-urbains concernés. De ce point de vue, et de manière exploratoire, il semble que cette variable spatiale, l'espace de référence des acteurs, pourrait être utilement intégrée comme une variable clé de l'approche par les régimes : il ne s'agirait plus seulement d'identifier quelle coalition gouverne, mais quelle coalition gouverne quels segments du territoire urbain. Cette médiation par l'espace de référence permet souvent d'accéder aux priorités d'une coalition dominante et de repérer une division spatiale du travail politique. Or, cette spécialisation spatiale n'est pas sans vertu heuristique pour objectiver le sens des politiques urbaines.

Références

ARPAILLANGES C. ET AL., 2001, « Communauté Urbaine de Bordeaux à l'heure de la loi Chevènement. Négociations contraintes dans une confédération de communes », in BARAIZE F., NÉGRIER E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p. 67-97.

BRENNER N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

BURNS J., 1979, *Leadership*, New York : Harper.

DAHL. R., 1971, *Qui gouverne ?*, Paris: A. Colin.

DESAGE, 2005, « *Le "consensus" communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)* », Thèse de science politique, Université de Lille 2.

DESAGE, 2006, « La vocation redistributive contrariée d'une institution fédérative infranationale. Les faux-semblants du « consensus » partisan à la communauté urbaine de Lille », *Lien social et politiques*, 56, p. 149-163.

DORMOIS R., 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, 5, vol. 56.

DORMOIS R., 2008, « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles*, n°4.

DOUAY N., 2008, « Quand l'attractivité devient un problème : le cas du Pays d'Aix » in PINSON D. (dir.), *Métropoles en France et au Canada, Dynamiques, politiques et cultures*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 103-116.

EPSTEIN R., 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, p. 96-111.

FLORIDA R., 2005, *Cities and the Creative Class*, Routledge.

GUY, GIVORD, 2004, *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*. Editions de L'Aube.

HARDING A., 1997, "Urban Regimes in a Europe of the Cities?", *European Urban and Regional Studies*, 4: 291.

HARVEY D., 1989, "From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism", *Geografiska Annaler*, 71, B, p. 3-17.

KEATING M., 1991, *Comparative Urban politics. Power and the city in the US, Canada, Britain and France*, Alder : E. Edgar.

LE BART, 1992, *La rhétorique du maire-entrepreneur, critique de la communication municipale*, Paris : Pédone.

LE GALÈS P., 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol 45, n°1, p. 57-95.

MEVELLEC A., 2008, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France. Territoire, gouvernement et action publique*, Québec : Presses de l'Université Laval.

MOSSBERGER K., STOKER G., 2001, « The Evolution of Urban Regime theory. The Challenge of Conceptualization », *Urban Affairs Review*, vol. 36, n°6.

MULLER P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2.

NEVERS J.-Y., 1997, « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'*urban regime* chez Clarence Stone » in J.P. Gaudin, G. Novarina, (eds), *Politiques publiques et négociations, Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Editions du CNRS.

PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

RADAELLI C., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol 50, n°2.

REIGNER H., (dir.), 2003, « *Le renouvellement urbain : nouvelles pratiques de production urbaine et nouvelles articulations public/privé ?* », (avec R. Dormois, M. Leprince, R. Pasquier, G. Pinson), rapport final, avril, Caisse des Dépôts et Consignations.

REIGNER H., FRINAULT T., GUY C., 2010, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire », *Politiques et Management Public*, vol 27, n°3, p. 3-30.

REIGNER H., 2013, « Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste », Mémoire pour l'Habilitation à Diriger des recherches, dirigé par P. Le Galès, soutenu à Sciences Po, Paris, 17 juin.

ROBINSON J., 2002, "Global and world cities : a view from off the map", *International*

Journal of Urban and Regional Research, 26, 3, p. 531-554.

STOKER G., MOSSBERGER K., 1994, *Urban regime theory in comparative perspective, Environment and Planning C: Government and policy*, vol. 12.

STONE C., 1989, *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*, University Press of Kansas, Lawrence.

STONE C., 1993, «Urban Regimes and The Capacity to Govern : A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n°1.

THEVENOT L., 2006, *L'action au pluriel. Sociologie des régimes d'engagement*, Paris : La Découverte.

VION A., LE GALES P., 1998, « Politique culturelle et gouvernance urbaine : l'exemple de Rennes. », *Politiques et management public*, vol. 16 n° 1, p. 1-33.

YANOW D., 1997, *How does a policy mean ? Interpreting policy and organizational actions*, Washington : Georgetown University Press.