

Congrès AFSP 2009

Section thématique 12.2 La démocratie urbaine et régionale en débats

Thomas Frinault (IEP de Rennes – CRAPE)

Thomas.frinault@uhb.fr

Rémy Le Saout (UFR sociologie - Université de Nantes – CENS)

Remy.le-saout@univ-nantes.fr

Intercommunalité et démocratie

L'intercommunalité comme ressource dans le cadre des élections municipales L'exemple de Rennes

Consubstantielle au redéploiement récent et spectaculaire qu'a connu l'intercommunalité française en un peu plus d'une décennie¹, la question de la légitimité démocratique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)² n'a cessé d'être posée. Depuis le début des années 90, chaque nouvelle réforme portant sur l'intercommunalité est l'occasion d'interroger le déficit démocratique des intercommunalités³. Les arguments politiques qui alimentent ce discours sont maintenant bien connus parce que régulièrement réactivés. Le volume et la qualité des compétences transférées des communes vers les EPCI et l'augmentation des budgets qui y sont associés, la relative inefficacité de la gestion au consensus qui caractérise le mode de gouvernement des intercommunalités et enfin les possibilités offertes aux communautés de lever directement l'impôt sont autant de justifications pour améliorer la visibilité de l'action intercommunale et surtout pour que se constitue un véritable pouvoir communautaire sur lequel, notamment par le vote direct⁴, les électeurs puissent avoir prise⁵. Autrement dit, devant la montée en puissance des intercommunalités, il conviendrait d'y associer plus étroitement le citoyen tout en faisant des communautés des collectivités locales de plein exercice. Bien qu'*a priori* légitime, cet argumentaire se voit opposer un autre point de vue qui consiste à préserver la situation existante. En effet, faire des EPCI des collectivités locales risquerait d'affaiblir considérablement les communes voire de remettre en cause leur existence. Comme le

¹ Entre 1993 et 2009, le nombre de structures intercommunales à fiscalité propre, c'est-à-dire les établissements les plus stratégiques pour les élus, est passé de 466 à 2 601. Soit initialement 5 071 communes concernées et 16 millions d'habitants pour en 2009, représenter 34 164 communes et 56,4 millions d'habitants. (Source DGCL).

² Les EPCI sont constitués dans la forme communautaires des communautés de communes, (2 406 au 1^{er} janvier 2009), des communautés d'agglomération (174), des communautés urbaine (16) et des syndicats d'agglomération nouvelle (5).

³ Sur cette question, cf. R. Le Saout, « Un enjeu interne au champ politique, Intercommunalité et démocratie », *Pouvoirs Locaux*, n° 62, 2004.

⁴ Actuellement, les élus communautaires sont élus par les conseils municipaux des communes membres de l'EPCI. Il s'agit là d'une élection au second degré avec comme seule restriction dans les choix des candidats que ces derniers soient élus conseils municipaux.

⁵ Pour une présentation synthétique de cet argumentaire, cf. J. Caillosse, « Quelle(s) démocratie(s) d'agglomération ? », *Les cahiers de l'institut de la décentralisation*, n° 6, 2002 et J.P. Balligand, Proposition de loi tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, Assemblée nationale, 13 juin 2006.

soulignait dans une jolie formule, le juriste Maurice Bourjol, il y a maintenant presque une vingtaine d'années : « *Pour préserver l'identité de la commune, la loi écarte l'électeur* »⁶. Ce qui signifie que la question de la démocratie intercommunale renvoie plus largement à un débat plus fondamental sur la structuration de l'ordre institutionnel local⁷.

Dans cette perspective, on comprend mieux que différents travaux de recherche se soient intéressés à cette problématique. Dans cet ensemble, il convient toutefois de distinguer trois approches différenciées de l'objet. La première insiste sur la nécessité de renforcer la démocratie intercommunale en modifiant les principes de désignation des délégués communautaires. Se différenciant de cette démarche, le second type d'analyses cherche à repérer et à dégager la nature des rapports de force qui participent à maintenir le *statu quo* alors que se développe le « procès » en légitimité des intercommunalités. Enfin, une troisième orientation plus rare, relevant d'une approche microsociologique, cherche à voir comment les élus locaux pris dans les contraintes structurelles de l'intercommunalité en s'accommodant de la situation existante participent à la clôture de cet espace politique. C'est dans cette dernière perspective que s'inscrivent nos propos mais à la différence qu'il s'agit ici de montrer que dans le cadre des élections municipales certains élus en mobilisant la thématique intercommunale pour la convertir en une nouvelle ressource politique contribuent à rendre plus visible le fait intercommunal.

1. Les approches savantes du déficit démocratique de l'intercommunalité

S'agissant de la première approche, celle-ci participe au débat politique ambiant en adoptant un point de vue critique sur le trop faible contrôle par les citoyens du pouvoir intercommunal et, dès lors, sur la nécessité de changer le mode de désignation des délégués communautaires en substituant aux modalités actuelles une élection au suffrage universel direct⁸. Les travaux qui suivent cette logique, sans nécessairement s'y référer explicitement, s'inscrivent dans une réflexion émergente plus large portant sur la démocratie métropolitaine. Selon cette dernière, il convient face au délitement du lien entre société civile et politique de repenser l'ordre politique local caractérisé par la centralité des élus et les distances qui s'instaurent, notamment, avec les groupes sociaux déjà les plus désavantagés⁹. L'intercommunalité, dans ses formes actuelles comme symbole d'une institutionnalisation possible de l'agglomération ou de la métropole où le troc communal prévaut sur les actions concertées à l'échelle de territoire aggloméré, où devant la complexité de l'enchevêtrement des compétences l'expertise technocratique tend à se substituer aux orientations politiques, où les points de vue partisans sont dilués dans les jeux de compromis qui organisent les modes de gouvernement communautaire, présente, de fait, toutes les caractéristiques d'un espace politique mal identifié et distancié et donc contestable. Fort de ces constats qui s'opposent à une conception de l'action publique relativement idéalisée qui devrait être plus solidaire, plus transparente et dont les représentants élus seraient placés sous le contrôle et la vigilance du citoyen, on saisit mieux que des auteurs comme le sociologue, Michel Koebel en s'investissant dans une lecture critique du pouvoir local, considère que le principe actuel de désignation des élus communautaires participe au renforcement du désintérêt des citoyens à l'égard de l'action

⁶ M. Bourjol (dir.), *Intercommunalité et union européenne*, Paris, LGDJ, 1994, p. 122.

⁷ J. Caillousse, P. Le Lidec, R. Le Saout, « Le « procès » en légitimité démocratique des EPCI », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001.

⁸ Sur les différentes modalités possibles et leurs effets, cf. B. Dolez, « Agglomérations, le choix délicat des modalités électorales », *Pouvoirs locaux*, n° 48, 2001.

⁹ B. Jouve, « La démocratie en métropoles : Gouvernance, participation et citoyenneté », *RFSP*, vol 55, n° 2, 2005. C. Lefèvre, « Faire des métropoles des territoires démocratiques », *Pouvoirs locaux*, n° 65, 2005.

publique et politique¹⁰. De même, le juriste Bernard Dolez et la politiste Annie Laurent considèrent dans un ouvrage consacré aux élections municipales de 2001 que «*La principale vertu de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires serait de créer les conditions d'un débat public*»¹¹. Débat public dont Jean-Claude Némery souhaiterait qu'il soit engagé au niveau national afin de combler le déficit démocratique des intercommunalités¹². Plus radical, le juriste Jean-Marie Pontier estime que si juridiquement le système intercommunal actuel n'encourt aucun reproche, il devient politiquement inacceptable. Comment, s'interroge-t-il, «*parler de démocratie locale, si les citoyens sont dépossédés de leur pouvoir de décision, n'étant même pas informés de l'usage des impôts et taxes qu'ils versent à ces établissements*»¹³ ? Reprenant, cet argumentation, le politiste Eric Kerrouche en insistant sur la méconnaissance forte de l'intercommunalité par le public, qualifie la démocratie intercommunale de démocratie de seconde zone, comme l'avait, déjà désigné, un peu plus de quinze ans auparavant, Jean-Claude Thoenig. Et tous deux de plaider en faveur d'une transformation des règles d'élection des délégués communautaires¹⁴.

À la différence de ces travaux qui finalement en interrogeant les faiblesses démocratiques de l'intercommunalité s'intéressent plus aux rapports entre le citoyen et le pouvoir politique, une autre perspective de recherche s'est engagée à repérer les tensions qui en interne du champ politique contribuent à entretenir le confédéralisme municipal à tout autre forme d'organisation démocratique métropolitaine. En 1999, Patricia Demaye dans un article très documenté d'un point de vue juridique décrit, sans pour autant en faire une analyse sociologique précise, les rapports qui se jouent entre les acteurs engagés dans les réformes intercommunales sur la question de la démocratie et plus précisément sur l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires. Elle présente certaines lignes d'opposition qui se constituent entre l'association des maires de France (AMF), l'association des communautés de France (AdCF) et le gouvernement plus favorables à l'individualité des communes et l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) ou certains parlementaires socialistes comme Pierre Mauroy, René Rénault et Jean-Claude Peyronnet qui posent la question de l'éventualité d'un changement du mode de désignation des élus communautaires afin de lutter contre l'opacité intercommunale¹⁵. De même, tout en n'étant pas central dans son propos, l'analyse fine récemment publiée par l'urbaniste Paul Boino sur la production de la loi Chevènement¹⁶ montre bien les logiques internes au sein de l'espace parlementaire qui structurent les réponses apportées au déficit démocratique des EPCI. Ainsi, lors de la discussion du projet de loi en commission mixte paritaire un compromis entre les représentants du Sénat et ceux de l'Assemblée nationale a été trouvé. Les premiers tout en refusant que soit proposée l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires souhaitée en première lecture par les députés¹⁷, ont accepté sur proposition des députés que la population soit mieux associée au fonctionnement communautaire en ne

¹⁰ M. Koebel, *Le pouvoir local ou la démocratie improbable*, Bellecombe-en-Bauges, Editions du croquant, 2005.

¹¹ B. Dolez, A. Laurent, *Le vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, Paris, Presses de science politique, 2001, p. 28.

¹² J.C. Némery (dir.), *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 24.

¹³ J.P. Pontier, « La nouvelle réforme des structures de la coopération intercommunale », *Revue administrative*, n° 311, 1999, p. 520.

¹⁴ E. Kerrouche, *L'intercommunalité en France*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 123. J.C Thoenig, «La décentralisation dix ans après », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 10.

¹⁵ P. Demaye, «La recherche de la démocratie intercommunale », in CRAPS/CURAPP, *La démocratie locale*, Paris, PUF, 1999.

¹⁶ Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

¹⁷ Encore s'agissait-il ici exclusivement de modifications qui ne concernaient que les communautés urbaines.

s'opposant pas au principe de constitution de comités consultatifs des services publics locaux et que soit par ailleurs envisagé ultérieurement, c'est-à-dire quand le territoire français sera entièrement maillé par des intercommunalités, la question du renforcement du contrôle des citoyens sur les intercommunalités¹⁸. D'autres travaux, en cherchant à repérer plus précisément ces jeux de négociations, ont montré que ce sont principalement les élus les plus centrés localement (maires de grandes villes, présidents d'EPCI élus de la commune centre...) qui sont les plus favorables à un changement de mode d'accès au pouvoir intercommunal. Ces transformations ayant pour conséquence de renforcer leur leadership sur un territoire élargi¹⁹. À l'inverse, les plus réticents sont les maires des petites communes et les conseillers généraux dont les inquiétudes sont relayées par de puissants groupements associatifs, entre autres, l'AMF et l'association des départements de France (ADF) mais aussi chez les parlementaires, notamment, au Sénat. Dans la mesure où l'intercommunalité produit des alliances municipales qui, d'une part, peuvent contraindre les petites communes à s'intégrer dans des ensembles plus vastes dans lequel elles n'ont que peu de poids et d'autre part, dessinent et institutionnalisent des découpages qui ne se juxtaposent pas nécessairement aux territoires cantonaux, la coopération intercommunale peut marginaliser et affaiblir le pouvoir des maires des plus petites communes tout comme celui des élus départementaux. Dès lors, avec l'intercommunalité, c'est tout l'édifice politico-institutionnel local français qui peut être affecté, jusqu'au Sénat puisque l'intercommunalité peut, à terme, bouleverser la structuration des bases électorales de la Haute-Assemblée. La légitimité du Sénat provenant essentiellement de ses capacités à défendre les intérêts des élus locaux et principalement municipaux, les sénateurs, bien qu'acceptant les fondements du débat, ont toujours considéré comme inapplicable la désignation directe des délégués intercommunaux²⁰.

Se distinguant de ces analyses centrées sur les mécanismes de production législative, une approche complémentaire impulsée par de jeunes politistes rend compte des profits que peuvent dégager les élus locaux de la situation actuelle. Leurs travaux se placent dans une perspective différente en observant finement un terrain localisé : La communauté urbaine de Lille. Selon ces chercheurs, l'opacité intercommunale loin d'être un handicap pour les élus leur permet de trouver là un nouvel espace de négociations relativement autonome. L'actuel mode de scrutin favorise, en effet, la domestication pas les maires de l'institution intercommunale et partant, tend à cantonner cette dernière dans un rôle de prestataires de moyens (financiers, expertises) au profit des communes²¹. Déjà relevée par Daniel Gaxie en 1997²², cette faible visibilité intercommunale est d'autant plus favorable qu'elle accorde aux maires une relative discrétion dans la détermination des choix opérés. Selon les résultats observés, les maires peuvent se prévaloir d'être à l'origine de la captation des ressources communautaires obtenues pour leur commune. À l'inverse, pour certaines décisions moins populaires, ils peuvent renvoyer la responsabilité sur le pouvoir collectif que représente l'intercommunalité. Si ces usages stratégiques et politiques de l'imbrication des liens entre

¹⁸ P. Boino, « Logique de champ et intercommunalité », in P. Boino, X. Desjardins, (dir.) *Intercommunalité : Politique et territoire*, Paris, La documentation française, 2009.

¹⁹ R. Le Saout, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, 2001.

²⁰ Sur ces enjeux, cf. R. Le Saout, « Un enjeu interne au champ politique, Intercommunalité et démocratie », op. cit.

²¹ N. Bué, F. Desage, L. Matejko, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », in J. Lagroye, P. Lehingue, F. Sawicki (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, Paris, PUF, 2005.

²² D. Gaxie, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », in CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, Paris, PUF, 1997

communes et intercommunalité sont maintenant bien connus, l'originalité des recherches entreprises par Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko consiste à voir dans quelle mesure l'ignorance dans laquelle sont placées les populations résiste à la situation bien particulière de mise en représentation publique de l'action politique locale qui s'organise au moment des élections municipales. Leur étude menée lors des élections municipales de 2001, montre que l'intercommunalité a très rarement été un sujet de débat entre candidats car jugée d'une rentabilité électorale trop faible²³. Cependant, cette absence de politisation et de mise à l'agenda électoral municipal de l'intercommunalité qu'ils relèvent très justement, ne doit pas pour autant occulter le fait que certains élus en campagne se saisissent de l'intercommunalité. Autrement-dit, et c'est l'hypothèse que nous souhaitons traiter ici, si l'institution intercommunale ou la définition des politiques communautaires ne sont pas des thématiques convoquées par les candidats en campagne et sont rarement érigées en sujets suffisamment saillants pour en faire des enjeux politiques centraux, à l'inverse le rôle du candidat dans et par rapport à ces nouvelles institutions peut lui faire l'objet d'une publicité. Aussi, le constat abrupt du déficit démocratique de l'intercommunalité demande-t-il à être relativisé. Dans certaines configurations locales, la conversion en capital d'éligibilité²⁴ de l'implication d'un ou des candidats dans l'intercommunalité participe à favoriser l'appréhension par les électeurs du fait intercommunal. Dans cette perspective, l'élection municipale rennaise de 2008 invite à prendre au sérieux l'idée que l'intercommunalité, en devenant un registre possible de positionnement et de démarcation politiques entre les différents candidats, gagne en visibilité.

2. La métropolisation de l'espace politique comme registre de différenciation.

Les dernières élections municipales à Rennes marquent la fin d'une époque avec le renoncement d'Edmond Hervé, maire socialiste élu depuis 1977, à briguer ce qui aurait été un sixième mandat²⁵. Historiquement, son *leadership* avait trouvé dans le jeu intercommunal une de ses manifestations les plus emblématiques²⁶. Dans cette transition, le positionnement des trois principaux candidats révèle une césure dans l'usage politique de l'identification à la commune. Le candidat socialiste Daniel Delaveau ne cesse d'affirmer la dimension métropolitaine de l'agglomération rennaise. À l'inverse, ses deux challengers Karim Boudjema et Caroline Ollivro se démarquent en jouant sur le registre de la priorité communale.

Daniel Delaveau ou l'affirmation de la ville-agglomération.

Avec Daniel Delaveau, dont chacun supputait depuis longtemps qu'il avait la préférence d'Edmond Hervé, le passage de témoin se fait en douceur. Seul candidat à la succession, il fut désigné à l'unanimité au sein de primaires socialistes locales et officiellement investi par les instances nationales. Ce candidat central entretient un rapport original à l'intercommunalité.

²³ N. Bué, F. Desage, L. Matejko, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales de 2001 dans la communauté urbaine de Lille », op.cit. et N. Bué, F. Desage, L. Matejko, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », in R. Le Saout, F. Madoré (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes, PUR, 2004.

²⁴ Au sens donné par Marc Abélès à cette notion comme capacité évidente à diriger une collectivité. M. Abélès, *Jours tranquilles en 89*, Paris, Odile Jacob, 1989.

²⁵ Edmond Hervé n'a pas pour autant pris sa retraite politique puisqu'il a été élu aux élections sénatoriales de l'automne 2008. Il était quasi assuré de son élection en raison de la première place occupée sur la liste départementale (quatre sièges).

²⁶ Sur l'histoire et l'analyse de l'intercommunalité à Rennes, voir : Guy C. et Givord L., *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire*, éd de l'Aube, 2004

Par sa trajectoire politique, il représente beaucoup plus l'agglomération que la commune. En effet, il n'a cessé de se jouer des frontières communales, passant de la Ville de Rennes (où il vint en 1978 pour créer le service de communication municipal avant d'y diriger le réseau de télévision câblée²⁷) à la mairie d'une commune de l'agglomération : Saint-Jacques-de-la-Lande dont il fut conseiller municipal de 1983 à 1989, puis maire de 1989 à 2007. Passant ensuite de la mairie de Saint-Jacques au district de Rennes, comme vice-président responsable de la communication, il devint à partir de 1995 chargé du dossier emblématique et stratégique des transports dans une ville qui allait se doter d'un métro. C'est d'ailleurs à lui qu'a été confié le soin de piloter le projet de création d'une seconde ligne de métro. Dans sa commune de Saint-Jacques-de-la-Lande, l'adoption de programmes d'habitat innovant (mais aussi décriés) a servi de référence pour le vaste plan de logements lancés dans l'agglomération rennaise. En raison de son parcours, Daniel Delavau incarne l'intercommunalité bien plus que la ville de Rennes.

Aussi, rappelle-t-il que l'agglomération constitue une totalité. Contre la conception étroite de l'élu-du-sol qui réserve les responsabilités municipales aux acteurs de la commune *stricto sensu*, Daniel Delaveau cherche à incarner un idéal modernisé : celui du manager porteur d'une vision ouverte et réaliste du territoire urbain. Le passage de Saint-Jacques-de-la-Lande à Rennes est cohérent, il n'est pas trahison. La prise de responsabilités intercommunales lourdes - il fut vice-président de l'agglomération chargé des transports - lui donne cette cohérence. Autrement dit, Daniel Delaveau est l'homme de l'agglomération. Du coup, les déplacements géographiques successifs (auxquels il faut ajouter un détour par le conseil général d'Ille-et-Vilaine²⁸) ne sont que les révélateurs de la poursuite d'un seul et même objectif : servir l'agglomération, y compris depuis des positions municipales. Ce parcours aurait pu être mis entre parenthèses à l'occasion de la campagne municipale de 2008. Il n'en a rien été. Si l'adoubement par Edmond Hervé vaut délégation de capital d'autorité, c'est aussi dans l'intercommunalité qu'il expérimente son *leadership*. Le candidat socialiste a fait le choix d'assumer ce positionnement, pariant sur la bonne image de l'agglomération auprès des électeurs rennais. Il assume parfaitement son expérience et son ancrage intercommunaux, ne serait-ce que pour se démarquer de ses concurrents, néophytes sur ces questions. Il se positionne ainsi en expert, jouant avec habileté des changements d'échelle. Ainsi n'hésite-t-il pas, lors des débats, à reprendre ses adversaires sur des points techniques, démontrant par là une parfaite maîtrise technique des dossiers. Alors que la symbolique communale est en principe très forte dans les élections municipales, Daniel Delaveau ne cesse de subvertir les frontières de la commune. Contre le modèle de l'élu attaché à la seule commune, il n'hésite pas à jouer la carte de l'identité intercommunale en arguant de sa trajectoire. Contre l'idéologie municipaliste qui réduit les politiques publiques au seul travail accompli par les maires au profit de la commune, il n'hésite pas à mettre en avant le dessaisissement municipal.

S'agissant de son programme électoral, Daniel Delaveau intègre la donne intercommunale là où ses principaux challengers continuent à produire une offre politique en seule référence au territoire communal. Son raisonnement est fondé sur le souci de s'ajuster à la réalité (démographique, économique, sociologique) du territoire communautaire, tout en pariant sur une appropriation du cadre intercommunal par les électeurs. Dès lors, Daniel Delaveau ne cesse de remettre en cause les frontières de la commune : « *Rennes n'est pas enfermée à*

²⁷ Ancien journaliste à *Témoignage chrétien*, Daniel Delaveau est un homme de communication au sens professionnel du terme.

²⁸ Daniel Delaveau est conseiller général de Rennes Sud-Ouest depuis 1994, vice-président chargé des questions d'habitat depuis 2004.

l'intérieur de sa rocade »²⁹. Il parle de « réseau », de « communauté de destins solidaires ». Et c'est tout naturellement qu'il en vient à dé-municipaliser les grands dossiers que sont les transports et le logement. Ainsi, Daniel Delaveau n'hésite pas à mobiliser à plusieurs reprises durant la campagne le « Programme local de l'Habitat » communautaire, document d'orientation adopté par Rennes métropole en 2004. Évoquant, ce document d'urbanisme, il regrette que l'agglomération n'ait pas la compétence du logement universitaire. S'agissant des transports, il indique que contrairement à ce qui a été dit, le métro n'est pas un enjeu rennais³⁰. Quand la plupart des candidats aux municipales s'efforcent de traiter des politiques intercommunales comme s'il s'agissait de politiques municipales, Daniel Delaveau adopte la stratégie inverse : il qualifie d'intercommunale des politiques qui sont principalement menées par la ville de Rennes. Finalement, selon lui, l'approche municipale est institutionnellement erronée et techniquement absurde, les problèmes se posant à l'échelle intercommunale, c'est à cette échelle qu'ils trouveront leurs solutions.

Mais le paradoxe apparent selon lequel, il y a un risque à prétendre occuper les fonctions de maire, tout en plaidant d'une certaine façon contre celui-ci en faisant systématiquement prévaloir l'échelon intercommunal trouve une issue favorable dans le fait que Daniel Delaveau candidate aussi à la présidence de Rennes Métropole. Le cumul de positions est ainsi légitimé par l'enchevêtrement des politiques à conduire et par la superposition des territoires.

Les challengers rennais ou la municipalisation des enjeux politiques

Les deux principaux challengers de Daniel Delaveau, Karim Boudjema (tête de la liste soutenue par l'UMP) et Caroline Ollivro (tête de liste MODEM)³¹, ne peuvent le concurrencer sur le registre intercommunal. Nouveaux entrants en politique ou presque, dépourvus d'un capital militant significatif, cette élection municipale est leur première véritable expérience de campagne électorale, du moins comme candidat principal. Karim Boudjema avait approché une première fois la politique en étant le suppléant de Marie Louis aux élections législatives de 2007 dans la circonscription de Rennes Sud. Il a également présidé le comité départemental de soutien à Nicolas Sarkozy lors de l'élection présidentielle. Chirurgien au CHU de Rennes, sa candidature a été soutenue par le député-maire Pierre Méhaignerie, l'un des barons de la droite locale. En accordant l'investiture à un novice de la politique plutôt qu'au chef de file de l'opposition municipale sortante, Loïck Le Brun, la droite a tenté un coup de poker pour reprendre une ville bien ancrée à gauche. De son côté, Caroline Ollivro, professeur de géographie dans un lycée rennais, est une nouvelle entrante en politique. Elle a pris sa carte au Modem au printemps 2007 et a réussi à s'imposer comme tête de liste. Femme de Jean Ollivro, Géographe à l'université de Rennes 2 et militant connu de la cause régionale, elle est aussi la belle-fille de Ollivro, ancien député maire MRP de Guingamp. Ces deux challengers ne disposent pas, à titre personnel, ni d'une expérience politique significative, ni d'un réseau politique local. De sorte que la métropole rennais s'apparente à bien des égards à une sorte de *terra incognita*.

Pressés de se démarquer sur ce sujet, ils développent plusieurs stratégies. La première consiste à d'énoncer la contiguïté, au sein d'un même système, entre municipalité rennais et Métropole. Sur ce point, Karim Boudjema indique : « *L'équipe sortante s'est trop souvent*

²⁹ Débat à France-Culture, 1^{er} mars 2008.

³⁰ mémoire p 24 référence exacte ? ?

³¹ Rappels que François Bayrou a quasiment fait jeu égal avec Nicolas Sarkozy à Rennes lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2007, recueillant 22,26% des voix contre 23,24% au second.

*considérée comme propriétaire du pouvoir et a confisqué l'exercice de la démocratie qui appartient en premier lieu aux citoyens. Plus gênant à mes yeux : les socialistes ont utilisé la ville de Rennes pour embaucher, puis former, les jeunes cadres du parti qui ont été envoyés ensuite à la conquête des communes de l'agglomération. L'exemple parfait de cette stratégie est mon challenger. Après avoir été collaborateur d'Edmond Hervé, il est devenu maire de Saint-Jacques-de-la-Lande et, aujourd'hui, il se présente aux suffrages des Rennais. Tout a ainsi été verrouillé ici, à Rennes, comme dans la métropole. Je pense que c'est pour ces raisons que beaucoup de Rennais souhaitent l'alternance ».*³²

La seconde stratégie consiste à municipaliser les élections pour faire de Rennes et de Rennes métropole deux entités, certes très liées, mais non interchangeables. Ainsi Caroline Ollivro insiste-t-elle, lors d'une émission de France Culture : « *Nous sommes dans une ville, je dis bien une ville de plus de 200 habitants. Je veux être un maire à plein temps* ». Par cette formule, la candidate du MODEM oppose l'identification communale à la confusion sciemment assumée par Daniel Delaveau entre la ville et l'agglomération. Et c'est tout naturellement qu'elle en tire la conséquence de ne pas briguer le poste de Président de la Métropole rennais en cas de victoire municipale. S'engageant « à être maire à plein temps », elle déclarait lors de la même émission : « *Si je suis élue maire, de toutes les façons j'enverrais 40% de mes conseillers au conseil communautaire de Rennes Métropole. Donc ça peut être un adjoint, quelqu'un de ma liste ou bien un maire de la même sensibilité politique que moi. Je ne serai pas président et nous continuerons à travailler ensemble* ». Egalement soucieux de faire correspondre espace de la compétition électorale et espace de gestion, Karim Boudjema se fait plus précis dans son refus de se porter candidat en dévoilant à l'avance son soutien à la candidature de Bruno Chavanat, numéro 3 de sa liste, à la présidence de la Métropole. « *Je ne serai pas président de la Métropole [...] Rennes Métropole ne m'apparaît pas comme l'outil de gestion d'une ville. C'est un ensemble qui doit être équilibré entre les différentes communes pour en tirer une force considérable. Le maire de la ville centre ne doit pas en être le président* ». ³³ Selon Karim Boudjema³⁴, la dyarchie au sommet est avantageusement présentée comme le gage d'un fonctionnement démocratique : « *Un maire doit être proche des citoyens qui l'ont élu. C'est un travail d'écoute et de diagnostic. Je veux consacrer mon temps à cette mission. En attendant que les représentants de la Métropole soient élus au suffrage universel, je préfère qu'une autre personne préside l'agglomération. Cela permet un bon équilibre. La concentration des pouvoirs n'est pas une bonne chose* »³⁵

Le choix, largement affiché, de ne pas briguer la présidence métropolitaine est, dans une large mesure, un choix sous contrainte, inséparable des faibles ressources politiques des deux challengers. Leur éventuel *leadership* métropolitain est tout sauf une évidence. Rappelons qu'Edmond Hervé, élu une première fois en 1977, attendit douze ans pour accéder à la présidence du District rennais, ayant eu par-là largement le temps de parfaire son *leadership*. Depuis, la montée en puissance du pouvoir d'agglomération rend ce dédoublement moins envisageable. Par conséquent, le registre des bonnes pratiques démocratiques pour justifier le non cumul s'apparente aussi au retournement du stigmate en emblème. Cet emblème ne vise pas seulement une pratique individuelle du pouvoir (concentration et personnalisation du pouvoir) dès lors que la dyarchie au sommet (maire de Rennes – président de Rennes métropole) apparaît aussi comme susceptible de limiter l'emprise rennais de manière à

³² *Nouvel Ouest*, n°143, décembre 2007.

³³ *Ouest-France*, 8 février 2008.

³⁴ « Peut-on accepter que la Mairie de Rennes ne soit considérée que comme un « tremplin » pour accéder à la Présidence de l'Agglomération ? » (Profession de foi de Karim Boudjema, campagne du second tour).

³⁵ (*Ouest-France*, 8 février 2008).

assurer un meilleur partage du pouvoir au sein de Rennes Métropole. Même si en cas de succès, c'est au sein de la ville centre que Karim Boudjema entend aller chercher ce président : « *Ce serait le début d'un nouveau cycle et, pendant un temps, Rennes aurait le devoir d'entraîner la Métropole dans une dynamique. C'est pourquoi j'estime que Bruno Chavanat est l'homme de la situation. Il faut une connivence entre le maire de Rennes et le président de la Métropole. Avec Bruno, il y a une vraie complicité et de la confiance.* (Ouest-France, 8 février 2008).

Autant l'évocation du registre démocratique du maire qui se consacre à plein temps à sa commune ne réserve pas de réelle surprise, autant la dénonciation des velléités dominatrices rennaises de la part de candidats eux-mêmes rennais interroge quant à la « rentabilité » électorale attendue. Restaurer un meilleur équilibre métropolitain entre Rennes et les autres communes peut jouer à double sens. Il peut s'agir de donner des gages en faveur d'un développement métropolitain mieux partagé, et moins renno-rennais à l'image du dossier de la seconde ligne de métro. Pour Caroline Ollivro, « *C'est un métro Renno-rennais, il ne franchit pas la rocade, et visiblement la leçon n'a pas été comprise puisque le projet de seconde ligne présente les mêmes insuffisances* » (Entretien, version internet du Nouvel Observateur). Bruno Chavanat regrette un métro « à l'intérieur de la rocade de Rennes, tellement à l'intérieur de la rocade de Rennes qu'il est entre Colombier et Beaulieu »³⁶. A moins que les propos répétés à l'envi ne visent d'abord à séduire les futurs élus des communes périphériques. A côté des gages donnés aux communes alentour, des gages peuvent également être donnés aux Rennais (ou possibles Rennais) en refusant leur « externalisation » en périphérie. Sur la problématique du logement par exemple, outre des commentaires critiques et d'ordre qualitatif sur le PLH (réserver des logements aux étudiants, développer l'accession au logement social), Karim Boudjema prend le contre-pied de Daniel Delaveau : là où le candidat socialiste fait du territoire métropolitain une extension naturelle de Rennes, Karim Boudjema dénonce la « fuite des familles » et fait de leur ancrage rennais un axe de la politique logement : « *Et pourquoi les familles n'habitent plus Rennes ? Et bien parce que c'est trop cher. Il faut leur apporter un logement qui leur soit accessible financièrement évidemment, mais qu'il soit satisfaisant, qui leur donne les conditions d'élever leurs enfants correctement.... Elles recherchent souvent une maison avec un petit coin de verdure. Il va falloir donc imaginer, inventer, faire venir des architectes* »³⁷. C'est donc l'équilibre même entre Rennes et les communes périphériques qui est placé sur le devant de la scène électorale comme vecteur de différenciation face à Daniel Delaveau.

Enfin, en s'affirmant comme un spécialiste de l'intercommunalité et en assumant sans ambiguïté son identité de leader intercommunal, Daniel Delaveau, tout en prenant le risque d'apparaître comme insuffisamment rennais a su, face à des adversaires moins avertis à la technicité des dossiers intercommunaux, renforcer son capital d'éligibilité. La conversion de ses connaissances communautaires en ressource pour la conquête de la ville-centre a de fait obligé ses challengers à émettre également des points de vue sur la question métropolitaine. Ce travail politique de placement de l'agglomération au cœur de la campagne en a favorisé la publicité et la possible appropriation par les électeurs des enjeux communautaires.

³⁶ Débat *Ouest-France* sur les questions de transport.

³⁷ Karim Boudjema, Débat *Ouest-France* consacré au logement.