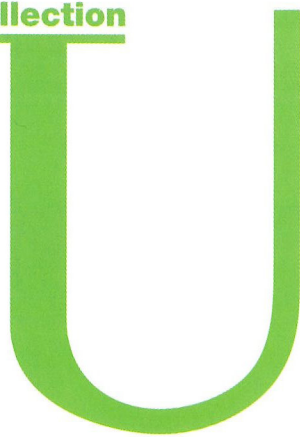


GÉOGRAPHIE

collection



Sous la direction de
Laurent CAILLY
et Martin VANIER

LA FRANCE UNE GÉOGRAPHIE URBAINE



ARMAND COLIN

Acteurs publics, acteurs privés : dans quelles mains sont les villes en France ?

MARTIN VANIER

ÉLUS LOCAUX, promoteurs privés, administrations territoriales, grandes firmes opératrices de services publics délégués, régies publiques, citoyens organisés, grandes institutions, universités, banques d'investissement : le monde des petits et grands acteurs qui font et gèrent les villes en France est complexe et foisonnant. Que peut-on en dire de plus : fait-il système ? Fait-il géographie ? Comment change-t-il ? Qui décide, qui entraîne ? Réponse à travers deux explorations : celle de l'imbrication française raffinée entre pouvoirs publics et puissances privées de la production immobilière et des services urbains ; et celle de la fabrication du pouvoir urbain tel qu'il se légitime *in fine* par l'élection du maire de la ville-centre et du président de la communauté qui l'englobe. Avec sur le fond une seule et même interrogation : ces grandes questions classiques de science politique ont-elles une dimension territoriale, contributrice d'une géographie urbaine française ?

1. L'oligopole et la métropole : un « capitalisme monopoliste d'agglomérations » ?

Lorsque l'on considère une ville par le pouvoir qu'elle représente, le réflexe propre à la culture politique française est de demander d'abord qui en est le maire. Ce réflexe est justifié, mais il risque d'occulter une réalité contemporaine dont la discrétion est proportionnelle à la puissance : un petit nombre de grandes firmes se sont imposées depuis deux décennies comme les incontournables « partenaires » du pouvoir public urbain. Paradoxe : alors que la décentralisation laissait enfin s'affirmer, après 1981, ce pouvoir public urbain par le principe de la communauté

(communauté d'agglomération, communauté urbaine), un oligopole privé prenait de fait une place déterminante dans le fonctionnement et la production de la ville, au point de faire des villes françaises les bases d'une remarquable internationalisation du marché des services urbains [Lorrain, 2002]. C'est cette double construction, à la fois politique et capitalistique, qui rend compte en France du système des acteurs urbains contemporains.

1.1. La nouvelle puissance publique : faire communauté

La racine *polis* l'atteste : la ville est source du pouvoir public, dans une construction collective dégagée de la conception rurale et féodale de l'intérêt familial et de ses déclinaisons. Par le rassemblement et l'entrecroisement des intérêts variés et le plus souvent contradictoires qu'elle représente, la ville invente au début du Bas Moyen Âge l'art de les lier, les arbitrer, les protéger, les capitaliser, les déployer. En France, c'est en se frottant aux villes que les premiers rois capétiens ont compris que leur domaine personnel ne pouvait constituer en lui-même l'espace politique auquel leur souveraineté aspirait. Pour une large part, un peu partout en Europe, les villes ont appris la politique aux États naissants. En France, le pouvoir central a appris très tôt, en s'appuyant sur un organisme urbain exceptionnel : Paris. Le couple État central/Paris prive longtemps les villes françaises de leur identité politique, aussi bien sous la Royauté que sous la République. C'est pourquoi, et bien qu'on manque encore un peu de recul, il n'est pas exagéré de dire que la décentralisation des pouvoirs initiée en 1982 a marqué un tournant historique.

Il faut, certes, inscrire ce tournant politique dans une évolution progressive, plutôt que le considérer comme une « année 0 ». De fait, si révolution urbaine il y a eu, elle a commencé dans l'immédiate après-guerre, avec la reconstruction, l'exode rural, le doublement de la population urbaine en 30 ans (1945-1975), le déploiement du capitalisme industriel dans ce qu'il est alors convenu d'appeler la province, la formation de véritables agglomérations intercommunales partout en France, etc. [Roncayolo, 2001]. Reconnue une première fois par la politique encore étatique des « métropoles d'équilibre » lancée en 1964, la promotion économique et sociale des villes trouve donc une traduction politique attendue par la décentralisation administrative de 1982. Lorsqu'on pourra lire cette dernière dans toute l'épaisseur historique requise, que retiendra-t-on ? Gageons que le fait dominant sera cette affirmation des villes en tant que communautés politiques, territoires structurants de la chose publique dont l'État n'a plus le monopole.

Pourtant, la décentralisation de 1982-1983 était mal partie : elle donnait aux communes, aux départements puis aux régions le pouvoir et les compétences de la « libre administration », sans reconnaître le fait urbain aggloméré. Il faudra la mutation intercommunale pour fonder politiquement ce dernier.

Si l'on considère que le principe de communauté urbaine date de 1966 avec la loi sur les premières communautés urbaines appliquée d'autorité à quatre d'entre elles (Lyon, Lille, Bordeaux, Strasbourg) et étendue très lentement par la suite (Dunkerque, Cherbourg, Le Creusot, Le Mans, Brest) ; que ce principe faisait suite à l'échec des districts urbains de 1959 ; que la relance des communautés de villes

par la loi Joxe-Baylet de 1992 fut un autre échec cinglant ; et qu'il a fallu toute l'opiniâtreté financière de la loi Chevènement de 1999 pour faire enfin basculer la France urbaine dans l'intercommunalité d'agglomération, on reconnaîtra que les acteurs publics urbains n'ont guère été « pro-actifs » dans cette mutation intercommunale urbaine de la fin du xx^e siècle, qui doit beaucoup à l'obstination paradoxale de l'État, au regard de sa défiance de la puissance des grandes villes. De quoi se rappeler que si les villes-centres, héritières des cités historiques, aspiraient profondément à devenir politiquement majeures, leurs périphéries urbaines ne les ont rejointes dans cette optique que sous l'impulsion pressante de l'État central : les rapports centres-périphéries sont décidément loin d'être univoques.

Quoi qu'il en soit, voilà la France urbaine aujourd'hui organisée par ses 16 communautés urbaines et ses 181 communautés d'agglomération, sans oublier ses 5 syndicats d'agglomération nouvelle, couvrant la totalité des unités urbaines concernées par les objectifs de la loi de 1999 (agglomérations de plus de 50 000 habitants dotées d'une ville-centre de plus de 15 000 habitants). Une nouvelle géographie politique est née, au plus près de la géographie urbaine. Mesurée par la puissance budgétaire (figure 14.1), la géographie des communautés est proche de celle des agglomérations démographiques, avec des surclassements dus à l'an-

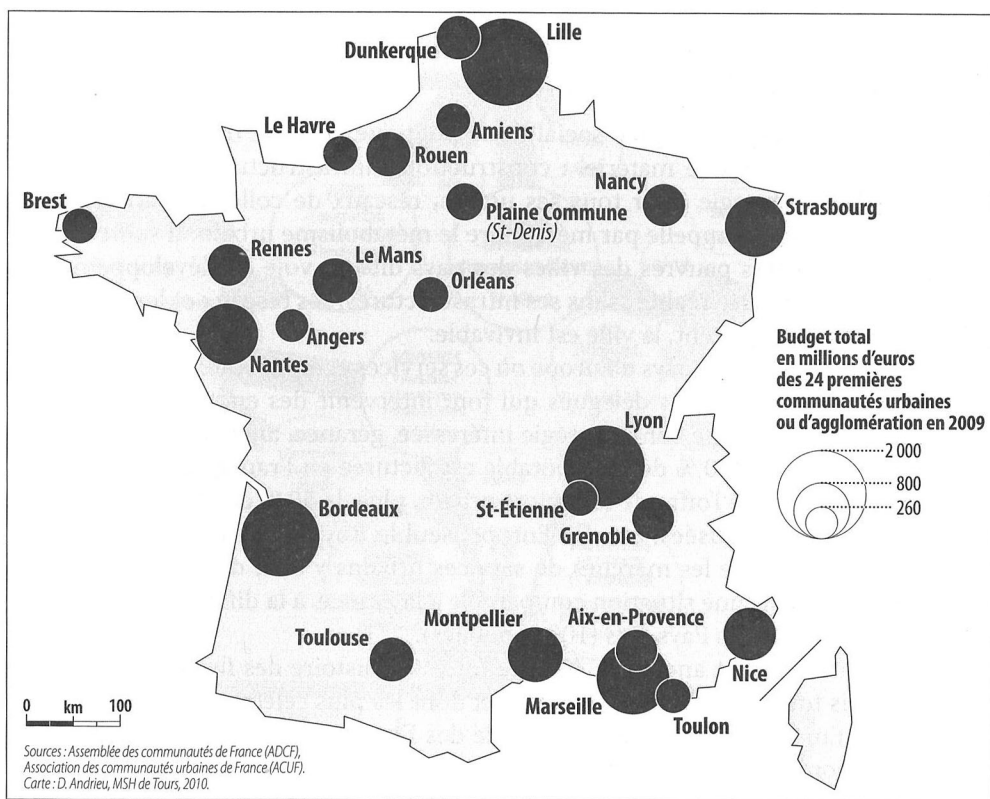


Figure 14.1 Les budgets communautaires de plus de 300 millions d'euros en 2009

tériorité de la construction intercommunale (Le Mans, Dunkerque, Brest) ou à la vigueur politique locale (Montpellier, Amiens), et des sous-classements aux raisons inverses (Lens, Valenciennes, Metz, Toulon, Avignon, Béthune).

Construction achevée ? Il faudrait pour cela que le fait urbain le soit aussi ! Or, les villes ne cessent d'étendre leur emprise, fonctionnelle sinon toujours morphologique. Des agglomérations physiques, on est passé à la reconnaissance des aires urbaines fonctionnelles, dans les années 1990, et celles-ci pourraient être les bases d'une nouvelle étape historique pour « faire communauté ». En 2010, le débat législatif a commencé, dans une certaine confusion, pour ouvrir le chantier dit des métropoles, dotées de périmètres de plus d'un demi-million d'habitants et de compétences politiques complètes. Et voilà à nouveau les communautés urbaines en quête de leurs nouvelles périphéries, voire cette fois de leurs alliances polycentriques.

Le pouvoir urbain n'en finit pas de grandir, politiquement et géographiquement, et ceci conformément à la place de l'urbanisation dans la société. C'est d'autant plus vrai qu'il ne se résume pas, loin s'en faut, aux collectivités territoriales et à leurs assemblages. Il est désormais affaire de « partenariats », expression sympathique qui mérite un éclairage d'autant moins naïf qu'il est peu fréquent.

1.2. Ces firmes qui font les villes : une France de leaders mondiaux

En même temps qu'un espace social donc politique, l'espace urbain est fondamentalement un espace matériel : constructions, infrastructures, réseaux distribuant l'eau, l'énergie pour tous ses usages, réseaux de collecte évacuant les extrants de ce qu'on appelle par métaphore le métabolisme urbain. Il suffit d'observer les quartiers pauvres des villes des pays dits en voie de développement pour se rappeler cette réalité : sans ses infrastructures, ses réseaux et les services collectifs qu'ils apportent, la ville est invivable.

La France est un des pays d'Europe où ces services et équipements sont le plus l'objet de marchés publics délégués qui font intervenir des entreprises privées sous diverses formes de contrat : régie intéressée, gérance, affermage, et surtout concession. Plus de 70 % de l'eau potable est facturée en France par des opérateurs privés, 70 % de l'offre de transport urbain, plus de 50 % de la collecte et du traitement des eaux usées, etc. En Europe, seul le Royaume-Uni est davantage « privatisé » puisque les marchés de services urbains y sont délégués à 100 %. L'Espagne est dans une situation comparable à la France, à la différence de l'Allemagne, et surtout des Pays-Bas (100 % publics).

Cette situation est ancienne, comme l'atteste l'histoire des firmes qui dominent depuis toujours le secteur en France, dont les plus célèbres sont nées sous le Second Empire (la Compagnie générale des Eaux, aujourd'hui Veolia, voulue par Napoléon III pour distribuer l'eau dans Paris et Lyon), ou sous la Troisième République (la Lyonnaise des Eaux et de l'Éclairage, particulièrement active dans les colonies). L'ancienneté, la continuité capitalistique (Suez créé en 1859,

Feuergolles en 1844, aujourd'hui Eiffage, la Société générale d'entreprises, 1899, aujourd'hui Vinci), l'entremêlement des intérêts entre firmes avec des jeux permanents de prises de participations, absorptions, cessions, et surtout la puissante concentration en un tout petit nombre d'acteurs, sont caractéristiques de ce qu'on peut appeler l'oligopole du capitalisme urbain français, c'est-à-dire de ces firmes qui font du fonctionnement urbain, de l'équipement et de la production immobilière, leur marché et leur champ de profits (figure 14.2). Il en résulte que la plupart de ces firmes sont des leaders mondiaux dans leur domaine, quand bien même la France n'est pas réputée pour sa puissance métropolitaine. L'internationalisation (Veolia à plus de 50 %, Vinci à 40 %, etc.) est certes historique, il est cependant frappant de constater à quel point la montée en puissance de cet oligopole d'une demi-douzaine de firmes mondialisées est concomitante de celle des agglomérations au sens politique, telle que précédemment observée : la décentralisation en faveur des collectivités urbaines aurait-elle sécurisé les marchés nationaux à partir desquels les partenaires historiques des villes françaises ont pu conquérir le monde ?

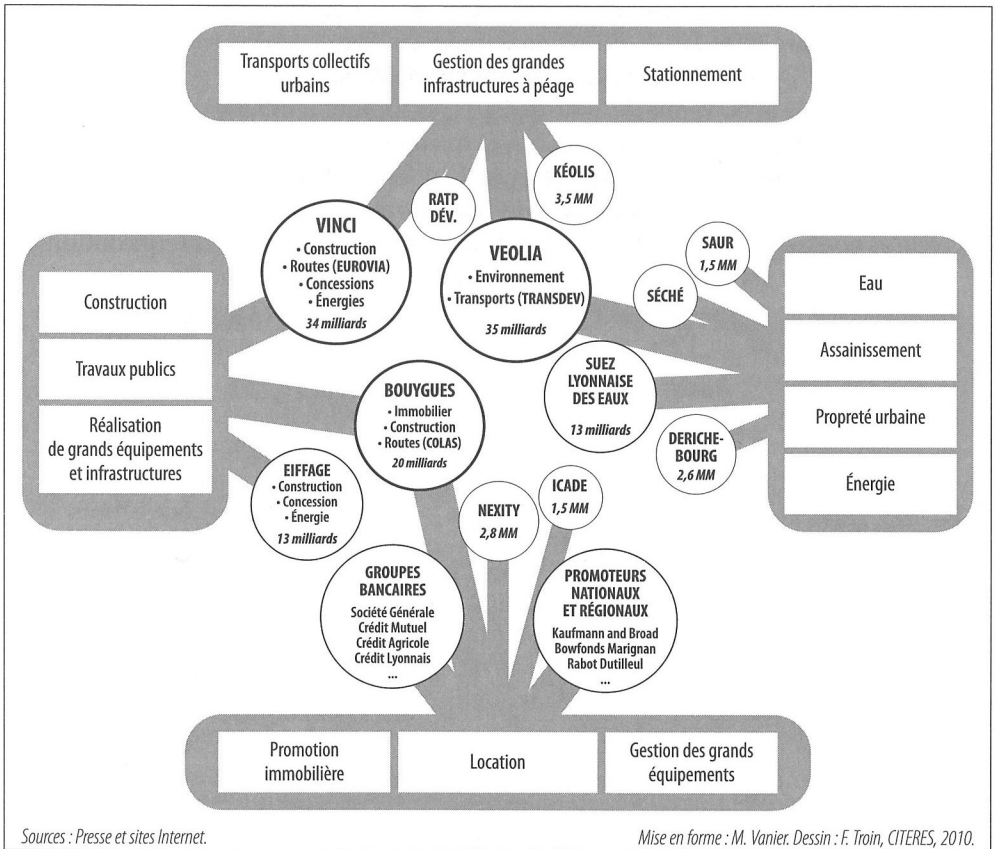


Figure 14.2 Un oligopole : les grandes firmes du capitalisme urbain français

Trois secteurs feront ici l'objet d'une rapide analyse – l'eau, les transports urbains, la construction et la promotion immobilière – mais beaucoup d'autres mériteraient l'étude des acteurs privés qui font la ville avec les acteurs publics, et parfois bien davantage qu'eux (énergie, télécommunication, restauration collective, propreté urbaine, etc.).

Trois firmes se partagent le secteur de l'eau potable, et dans une moindre mesure de l'assainissement : Veolia Environnement pour 40 % du marché de l'eau potable, Suez-Lyonnaise des Eaux pour 20 %, et la SAUR pour 10 % (Société d'aménagement urbain et rural, créée en 1933, passée par les mains de Bouygues entre 1984 et 2005, désormais alliée au groupe Séché Environnement). Rares sont les villes ou agglomérations qui leur échappent ou leur ont échappé pour tout ou partie de l'activité de la chaîne de l'eau urbaine (figure 14.3). Il est d'ailleurs assez délicat de connaître avec exactitude la situation actuelle : ni les collectivités locales, ni les firmes ne communiquent volontiers sur leurs accords. Derrière une SEM qui semble en position de régie directe pour le compte de la collectivité peut intervenir Veolia ou la Lyonnaise des Eaux, sans que le poids de ces firmes ne soit très explicite. C'est que le débat sur l'intérêt public de s'appuyer sur des délégataires privés fait rage, et que les choix en la matière sont à haute portée idéologique. En 2009-2010, alors que le puissant Syndicat des eaux de l'Île-de-France (SEDIF) qui couvrait toute la Région parisienne réaffirmait sa politique de régie intéressée avec Veolia, la Ville de Paris, la communauté d'agglomération de Plaine Commune, celle d'Est Ensemble, et quelques autres communes, prenaient le parti de revenir à la régie directe pour leur eau potable. On se souvient que dans les années 1990, les « batailles de l'eau » ont fait tomber quelques maires célèbres que les opinions publiques locales n'avaient pas suivis dans leurs options.

La situation est encore plus monopolistique dans le secteur des transports urbains, et de leurs extensions péri- et inter-urbaines. Des 13 groupes qui structuraient le marché en 1986 au début de la décentralisation, il ne reste plus que Veolia-Transdev et Kéolis, filiale privée de la SNCF. La RATP tente sa percée, mais davantage à l'étranger, en alliance avec Kéolis, que sur un marché français déjà sérieusement captif. À ce point de concentration des opérateurs privés sur un marché public aussi vital que celui du transport urbain quotidien, on s'interroge : qui pilote vraiment les politiques publiques du transport urbain en France ? Une association de collectivités revendiquant le « transport public indépendant » s'est constituée en 1987, mais elle ne fédère que 62 adhérents, dont deux grandes villes seulement (Marseille et Toulouse, ainsi que Poitiers, Troyes, La Rochelle, Clermont-Ferrand, etc.). L'oligopole étroit du transport, condamné en 2005 pour entente au détriment de la concurrence, reste incontournable. Pour rejoindre l'aéroport de Saint-Exupéry depuis Lyon, et desservir en passant la vaste banlieue Est, Kéolis réalise actuellement les 14 premiers kilomètres de tramway cadencé, jusqu'à Meyzieu (LEA), et Veolia les 9 restants avec un service plus direct (Rhônexpress). Dans ce domaine où les investissements d'infrastructures sont encore très lourds, on voit mal comment les collectivités désormais affaiblies budgétairement vont échapper aux stratégies du binôme en question, ou d'éventuels nouveaux venus européens.

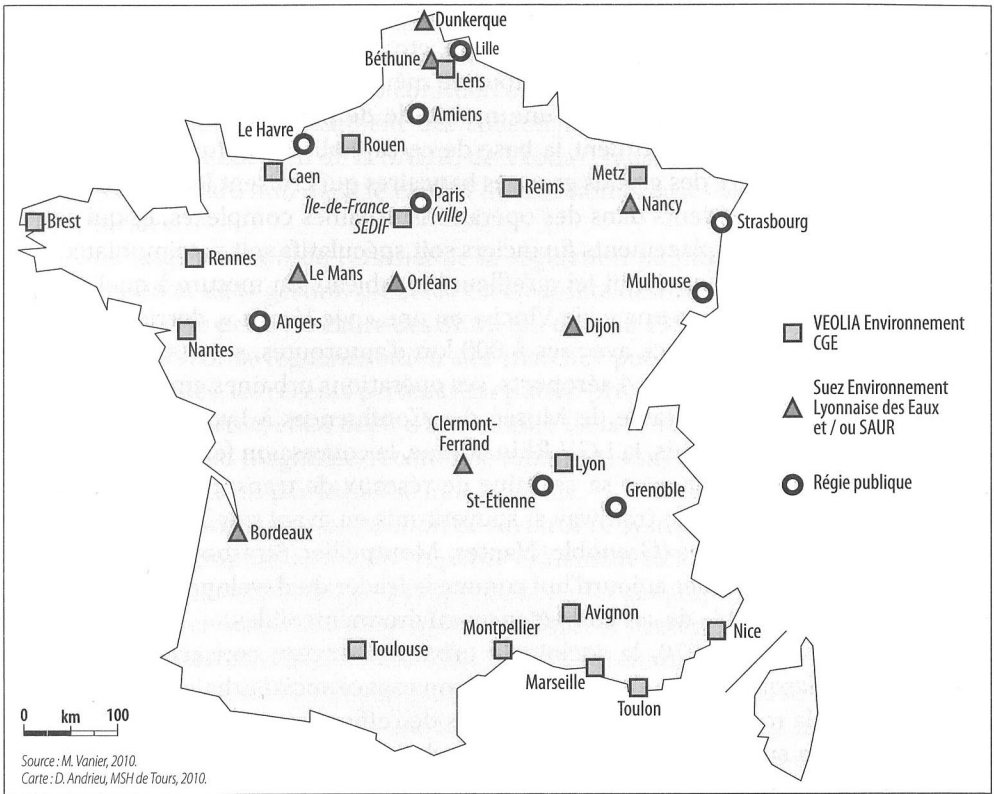


Figure 14.3 L'eau urbaine : acteurs publics, acteurs privés

Le vaste domaine de la construction, de l'équipement et des grands travaux, de la promotion immobilière et de la gestion des biens publics (autoroutes, ponts, parkings, grands équipements, etc.) ou privés (parcs locatifs divers) est beaucoup plus complexe et diversifié. Deux géants dominent une économie où les entreprises se comptent par centaines : Vinci et Bouygues, grâce à l'éventail de leurs activités (construction, promotion immobilière, travaux publics, routes, concessions, énergie, etc.). Eiffage est un outsider sérieux, constructeur (hôpitaux, établissements pénitentiaires, salle omnisport de Bercy, infrastructures techniques comme les stations d'épuration, etc.) et concessionnaire (réseau autoroutier APRR, A'lienor, viaduc de Millau, etc.). Nexity est central dans le champ de la promotion immobilière, avec en outre un réseau de 1 400 agences qui gèrent la location de près d'un million de logements et 8,4 millions de m² de bureaux en France. Une dizaine de promoteurs nationaux ou pluri-régionaux occupent des segments de marché, soit géographiques, soit par produits (immobilier commercial, immobilier d'entreprises, maison individuelle, etc.), souvent à partir d'une base régionale d'origine : Icade Promotion, en cours d'internationalisation, Kaufman & Broad, Bowfonds Marignan, qui ont commencé tous deux par le marché de la maison individuelle dans les années 1970, Rabot Dutilleul,

originaire du Nord-Pas-de-Calais, Carrère, de Toulouse, le groupe Les Nouveaux Constructeurs, plutôt parisien et provençal, etc. En deçà de ce niveau d'entreprises dont les chiffres d'affaire sont tout de même de l'ordre du demi-milliard d'euros (entre 0,25 et 1 milliard), une multitude de petits promoteurs locaux, parfois occasionnels, constituent la base de ce capitalisme diffus. Sans oublier l'activité immobilière des grands groupes bancaires qui croisent leurs investissements avec les précédents dans des opérations urbaines complexes, et qui sont toujours en quête de placements financiers soit spéculatifs soit patrimoniaux.

Au total, et bien qu'on n'ait ici qu'effleuré le tableau, on mesure à quel point la vie urbaine est parfois une « vie Vinci » ou une « vie Veolia », derrière l'apparence de la diversité. Vinci, avec ses 4 000 km d'autoroutes, ses 600 000 places de parkings souterrains, ses 4 aéroports, ses opérations urbaines emblématiques (les Docks Vauban au Havre, le Musée des Confluences à Lyon, le prolongement du métro marseillais, la LGV Rhin-Rhône, la concession ferroviaire Tours-Bordeaux, etc.) ; Veolia avec sa centaine de réseaux de transport urbain, dont la plupart des réseaux de tramway si souvent mis en avant par les villes qui en sont légitimement fières (Grenoble, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Nice, etc.) et sa capacité à s'affirmer aujourd'hui comme le leader du développement urbain durable par l'ensemble de ses compétences environnementales.

Dans les années 1970, la sociologie urbaine marxiste consacrait tous ses efforts à démasquer la « monopolville » et son espace social urbain entièrement orienté vers la reproduction des conditions de l'efficacité industrielle. Il s'agissait alors, à la suite des travaux théoriques de Lefebvre, de montrer comment les grands groupes, en particulier sidérurgiques et automobiles, produisaient la ville, ses mondes de travail, ses rapports sociaux, tout en se constituant eux-mêmes en monopole dans le même mouvement. Les temps ont changé, le capitalisme urbain n'est plus ce qu'il était. C'est le vaste monde des services urbains qui a finalement permis son avènement, bien au-delà de Dunkerque ou Fos-sur-Mer, espaces emblématiques pour les textes critiques de l'époque. L'accès aux biens environnementaux, la gestion de la mobilité, et l'offre de contenus informationnels ont remplacé la production des biens intermédiaires comme l'acier et des biens d'équipement comme l'automobile, en tant que base d'une puissance capitaliste qui s'est brillamment reconvertie en appui sur les marchés urbains. Et c'est donc aussi à travers ce changement l'échelle de déploiement que ce capitalisme a retrouvé l'indispensable connexion avec la sphère publique qui lui reste nécessaire.

1.3. Le pouvoir mixte : territoires, réseaux, partenaires

Car en effet, une lecture « crozierienne », donc systémique, du pouvoir, a conduit au cours de la mutation en question à prendre en compte un entremêlement plus raffiné des acteurs que la trop stricte opposition des intérêts de la sphère publique et de ceux de la sphère privée. En réalité ces deux sphères ont toujours été étroitement liées, par leurs acteurs, les mondes sociaux dont ils sont issus, les institutions qu'ils parcourent tout au long de leur vie professionnelle, mais aussi

par les investissements financiers en jeu, les patrimoines, le système bancaire d'adossment. La célèbre et vénérable Caisse des dépôts et consignations en est la meilleure preuve : toujours considérée comme la figure bancaire tutélaire de l'épargne et de l'investissement des collectivités locales, elle est présente dans l'actionnariat aussi bien de la SAUR, de Veolia-Transdev que de Nexity, comme, il est vrai aujourd'hui, dans le capital de très nombreuses autres entreprises les plus variées.

Une large fraction de l'arsenal de la régulation publique à disposition de la production et de la gestion urbaines est en réalité destinée à permettre la mixité du public et du privé : le cadre des SEM, qui date de 1956, le principe de la ZAC, ouvert en 1966, la réglementation des marchés publics et de la délégation de services publics, les récents partenariats public-privé, etc. C'est peu dire que l'ensemble fait système, et en dépit d'une culture de la fonction publique territoriale ou d'État souvent magnifiée, l'économie mixte est, sous toutes ses formes, la base du monde d'actions par lequel se font les villes.

Dans ces conditions, la question de savoir si ce système mixte des acteurs fait aussi une géographie trouve une réponse également raffinée. Les grands groupes évoqués n'ont pas de stratégie à proprement parler géographique et ne dessinent, par leurs marchés, aucune géographie française. Si stratégie spatiale il y a, elle est désormais internationale. De leur côté, la carte des communautés administratives et politiques ne montre pas non plus de différences notables par son agencement spatial global, d'autant moins que les agglomérations du sud-est méditerranéen et celles de la Région parisienne ont récemment rattrapé leur retard historique d'intercommunalité, ou sont en passe de le faire.

Pour autant, les effets de territoire sont loin d'avoir disparu. S'ils ne s'expriment pas dans une différenciation spatiale cartographiée à l'échelle nationale, ils jouent à plein dans la façon dont les acteurs territoriaux, plutôt publics, rencontrent les acteurs de réseaux, plutôt privés. Le monde varié des acteurs privés est puissant, mais il ne peut pas grand-chose sans une forme de congruence, d'adéquation stratégique voire de connivence de valeurs, avec le monde de l'action publique, dépositaire des principes régulateurs de tous ordres. Et inversement ce dernier peut et doit exprimer une politique, mais elle ne trouvera sa traduction que si la convergence avec les intérêts entrepreneuriaux divers prend forme. C'est cette rencontre, non dénuée de contradictions, de tensions, de passifs et de jeux tactiques, qui fait ce qu'on peut appeler le pouvoir d'une ville, résultat hautement territorialisé, c'est-à-dire spécifique d'une construction sociale, dans toute l'épaisseur de son agencement spatial.

C'est pourquoi, pour exprimer ce couplage contextuel de l'oligopole privé et de la métropole comme communauté politique, on propose ici de parler de « capitalisme monopoliste d'agglomérations » (CMA), en référence à la théorie, certes datée mais somme toute peu contestée en son temps, du « capitalisme monopoliste d'État » (CME), pas très éloignée des théories néo-keynésiennes de la régulation qui ont suivi après la crise. L'alliance objective des années 1960, entre des grands groupes industriels nationaux constitués par croissance externe, et des politiques d'État favorables à leur déploiement en province s'est effondrée

dans la mondialisation, et avec elle, un vieux débat politique majeur des années 1970, celui des nationalisations. Toutes choses égales par ailleurs, le rapport de partenariats, mais aussi de forces, qui lient pour le meilleur et pour le pire les acteurs hétérogènes qui produisent et gèrent la ville, présente les mêmes caractéristiques : on est bien dans un monde capitaliste de production des valeurs, et même au sein du sein de ce monde ; on a bien affaire à une tendance puissante à la constitution de monopoles, ou de quasi-monopoles ; et indissociablement, tout ne tient vraiment que par l'action intégratrice d'un pouvoir public : hier l'État, aujourd'hui chaque communauté dans son agglomération. D'où l'importance de ces dernières.

On arrêtera ici l'analogie entre CME et CMA, qui ouvre un débat d'économie politique. Si la géographie a encore quelque chose à dire, c'est plutôt en essayant de mieux comprendre par l'espace comment ici et là se construit ce pouvoir politique si nécessaire au système des acteurs qui font la ville.

2. Sociétés urbaines et pouvoirs locaux : vers des « régimes urbains » à la française ?

Un débat très riche anime la science politique urbaine internationale depuis les années 1980-1990, sur la question de savoir qui gouverne dans les métropoles contemporaines de ce monde qui n'est plus aussi keynésien qu'il le fut. Un texte fondateur et prémonitoire (*Who governs ?* de Dahl, 1961, traduit en France en 1971), un champ théorique foisonnant et controversé (théorie de la gouvernance, théorie des régimes urbains, théories des coalitions de croissance), des passeurs et des contributeurs français d'un paradigme dont l'origine doit tout à la société urbaine américaine et anglo-saxonne [Le Galès, 2003 ; Dormois, 2006 ; Pinson, 2010] : la géographie urbaine française, en tant que réalité socio-spatiale, comme en tant que discipline scientifique, ne peut rester indifférente. Si la question du pouvoir est posée aux villes dans leur diversité, si son approche est désormais pluraliste, et si la différenciation la travaille, alors c'est que la géographie fait partie de la compréhension globale du phénomène.

2.1. Les sources locales du pouvoir urbain

Les théories anglo-saxonnes évoquées consacrent leurs analyses à la façon dont, dans un contexte urbain donné, un ensemble d'acteurs variés aux intérêts multiples passent des accords explicites ou implicites afin d'atteindre des buts qu'ils partagent. Elles donnent une part plus ou moins grande au rôle de la régulation publique (d'où les régimes), ou au contraire aux intérêts privés combinés (d'où les coalitions). Dans les villes étatsuniennes où les milieux d'affaires prennent une part active aux décisions collectives, où les institutions comme les universités ou les grands clubs sportifs sont de puissantes entreprises locales, et où les citoyens s'expriment à travers des groupes communautaires, on conçoit que les agencements d'intérêts, les systèmes de confiance et les réseaux d'interconnais-

sance constituent de véritables coalitions de pouvoir, définissant le cas échéant des sortes de régimes politiques locaux. Somme toute, on n'est pas très éloigné de ce que les géographes ont appris à saisir à travers le concept de territoire, ni d'ailleurs ce que d'autres théoriciens appelaient jadis le « bloc hégémonique » d'un système productif.

Quoi qu'il en soit, on considère généralement qu'en France l'existence et la puissance des partis politiques nationaux rend très secondaire toute lecture du pouvoir urbain qui prétend à des explications plus sociologiques ou plus géographiques que strictement politiques. Si une coalition de forces devait être invoquée pour comprendre comment un maire accède à sa responsabilité en France, ce serait donc avant tout une coalition dans ou par les partis. Quant à la notion de régime, elle a fait sens en France par le « régime des partis » bien avant qu'on vienne à évoquer aux États-Unis des « régimes urbains ».

L'accès au pouvoir local, la passation des alliances qui permettent à une équipe de porter des politiques, la reconduction électorale : en France, tout semble dépendre essentiellement des jeux internes aux partis politiques nationaux, fussent-ils décentralisés. Un grand nombre de faits viennent à l'appui de cette conviction qui donne la primauté explicative aux partis politiques et peut aller parfois jusqu'à considérer les pouvoirs urbains, et leurs ressources diverses, comme les jouets de stratégies qui les dépassent : qu'il s'agisse d'une intention initiale ou d'une résultante, le fait est que diriger une ville, ou une autre collectivité territoriale visible, conduit généralement assez vite à jouer un rôle politique national dans son parti, donc à l'éventualité d'accéder d'une façon ou d'une autre au pouvoir central. En 2010, parmi les maires des 40 villes de plus de 100 000 habitants, seuls 12 d'entre eux ne sont, ou n'ont été, ni députés, ni sénateurs, ni membres d'un gouvernement. Diriger l'exécutif d'une ville en France, sans qu'il s'agisse toujours d'une métropole, c'est le plus souvent entrer dans ce qu'il est convenu d'appeler un peu facilement la « classe politique », laquelle est évidemment nationale, et s'alimente de parcours souvent très typés.

Pour autant, que comprend-on de la géographie du pouvoir urbain en France, une fois dit que 28 de ces 40 plus grandes villes sont gérées par la gauche (26 PS, 1 PC, 1 Vert) et 12 par la droite (11 UMP, 1 DvD), ou encore que sur l'ensemble des 115 villes de plus de 50 000 habitants, 65 % sont à gauche et 35 % à droite ? Cette arithmétique n'est pas sans portée politique, mais on conviendra qu'elle ne répond que très grossièrement à la question titre de ce chapitre. Tout au plus, cette géographie électorale souligne-t-elle que dans les régions méditerranéennes, la droite renverse le rapport de forces national en tenant toutes les villes considérées sauf Montpellier, Arles, Narbonne et Ajaccio.

Mais en réalité, la référence aux partis politiques n'est ni assez descriptive, ni surtout explicative de la façon dont se forge un pouvoir politique urbain ici ou là en France. Bien entendu, cette forge est éminemment politique, et il n'est pas ici question d'édulcorer sa dimension partisane. C'est justement lui donner son vrai sens politique que d'aller comprendre quelles réalités sociales locales sont saisies par le système des partis.

Parmi les 40 maires évoqués, 12 sont ou ont été professeurs ou universitaires, 6 énarques ou administrateurs centraux, 5 médecins, quelques-uns avocats ou magistrats, plus rarement ingénieurs (3) ou entrepreneurs (2). On reconnaît là les professions très surreprésentées dans tout le monde des élus locaux. Cela n'est pas sans signification sociopolitique quant à la fonction d'élu et quant aux ressources, y compris personnelles, qui la valorisent. Il est d'ailleurs remarquable que compte tenu du poids de l'oligopole du capitalisme urbain dont il a été question, on ne retrouve aucun de ses membres professionnels dans la gestion des affaires publiques, démentant le vieil adage selon lequel on n'est jamais mieux servi que par soi-même. Combinée au poids des partis, la surreprésentation de corps professionnels construits nationalement (fonctionnaires d'État, corps d'ingénieurs, etc.) ne milite pas en faveur des mécanismes de différenciation qui fondent les approches de science politique qu'on discute ici.

Et pourtant : que comprend-on du pouvoir urbain grenoblois tant qu'on n'a pas saisi le rôle clé qu'y joue depuis longtemps le CEA, ses ingénieurs, ses liens privilégiés tant avec Paris qu'avec les entreprises de haute technologie du cluster grenoblois, son monde professionnel de la recherche et du développement et les valeurs qu'il diffuse dans la ville ? Comment lire le pouvoir urbain montpelliérain, si souvent en butte aux appareils politiques nationaux, si on ne voit pas comment s'y combinent les stratégies des trois premiers employeurs locaux que sont la mairie, l'université et l'hôpital ? Quel maire marseillais pourrait prendre le risque de s'abstraire du port autonome et des rapports sociaux qui s'y construisent ? Qui peut imaginer le pouvoir bordelais indépendamment du rôle tenace des grandes familles du vin et du négoce ? Ainsi de suite dans toutes les villes de France, et de façon d'autant plus lisible qu'elles sont somme toute de taille modeste en Europe.

2.2. Gouvernances urbaines : une nouvelle géographie

Que le système des partis rencontre celui des territoires pour produire le complexe de pouvoirs qui fabrique et gère une ville, on s'en convaincra une dernière fois en reconnaissant le changement d'échelle qui est en train de bousculer à nouveau l'objet politique communément appelé « ville ». On a vu comment on est passé à la fin du xx^e siècle de la ville à l'agglomération politique, c'est-à-dire à la communauté. Toutes les dynamiques urbaines concourent actuellement à prolonger le mouvement vers l'échelle multipolaire des régions urbaines, par laquelle la ville-centre et son agglomération se trouvent liées à d'autres territoires, d'autres polarités urbaines ou économiques, d'autres fractions de l'espace métropolisé. Cette dynamique interterritoriale [Vanier, 2010] confronte les gouvernements urbains locaux à des nécessités de coordination, d'articulation, de négociation, et de partage de responsabilités, pour lesquelles ils ne sont pas spontanément configurés : c'est une des raisons qui fait naître la nouvelle expression du pouvoir qu'est la gouvernance, en particulier dans les régions urbaines métropolisées.

La Région urbaine de Lyon (RUL) est la plus avancée dans ce sens, elle qui cherche à construire un nouveau cadre d'action pour coordonner les diverses

communautés urbaines ou d'agglomérations qui structurent une aire de 2,4 millions d'habitants : un « G4 » entre le Grand Lyon, Saint-Étienne Métropole, le Pays viennois et l'agglomération du Nord-Isère, s'est donné son programme d'investissements, sans attendre que le cadre législatif national invente la nouvelle institution métropolitaine. Du côté de Nantes, la coopération avec Saint-Nazaire étant désormais acquise à travers un vaste SCOT et une politique commune de l'estuaire, ce sont les formes d'une alliance avec Rennes qui sont explorées, notamment dans l'éventualité d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes, dessinant ainsi une nouvelle métropole atlantique à deux façades (Saint-Nazaire-Nantes-Rennes-St-Malo). Dans le Nord-Pas-de-Calais, l'Eurométropole lilloise va devoir trouver des cadres de coordination avec les agglomérations du bassin minier totalement métropolisé, tandis que la façade portuaire de Dunkerque-Calais-Boulogne se vit de plus en plus comme un même ensemble métropolitain, en appui sur sa Côte d'Opale.

Cette nouvelle géographie des gouvernances urbaines élargies ne dilue pas la question générale posée par ce chapitre. Elle rend la réponse plus complexe certes, mais aussi plus territoriale, plus contextuelle, pour tout dire plus géographique. On prendra garde cependant, en ce temps d'intenses recompositions à portée géopolitique, de ne pas consacrer toute son attention aux jeux des acteurs publics, avec leurs périmètres institutionnels, leurs grappes de compétences, leurs deals de souverainetés. Cette dynamique de l'interterritorialité est passionnante, mais elle laisse dans une toile de fond trop discrète les opérateurs privés qui abordent l'espace fonctionnel comme un marché d'infrastructures et de services. C'est bien l'ensemble de ces acteurs qui tiennent les territoires urbains, dans des assemblages d'intérêts qui ne sont pas si indémêlables qu'on pourrait le croire.

Régimes urbains ou capitalisme monopoliste d'agglomérations ? Le choc idéologique et temporel entre une théorie néo-institutionnaliste interactionniste, issue de la science politique américaine des années 1980-1990, et une théorie marxiste orthodoxe, née en France de l'économie politique critique des années 1960, qui n'avaient *a priori* guère de raisons de se rencontrer, ne manquera pas de faire sourire les puristes. Ce qui est réellement frappant, c'est qu'elles permettent au fond de discuter d'une même réalité : les villes tiennent un peu partout dans le monde par le jeu entremêlé des acteurs publics et des acteurs privés, jeu d'ententes et de contraintes, jeu de confiances et de surveillances, jeu d'intérêts combinés. L'importance de ce système d'acteurs n'est certes pas une découverte. L'entremêlement entre les deux sphères d'action, publique et privée, est connu, mais généralement peu informé, analysé, voire théorisé, surtout en France où la chose publique est réputée autonome et toute puissante. Quant à l'ancrage de ce système dans une dynamique politique productrice d'un pouvoir légitime, il demeure le nœud de la question et le cœur de la réponse à notre sujet. D'où l'importance de l'économie politique et de la sociologie politique pour l'éclairer toujours davantage. Mais avec des différences importantes selon les contextes territoriaux de la France des villes. D'où la géographie urbaine.