



HAL
open science

Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise. *Métropoles*, 2019, 25, 10.4000/metropoles.7118 . halshs-02434153

HAL Id: halshs-02434153

<https://shs.hal.science/halshs-02434153v1>

Submitted on 25 May 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise

Politicizing and depoliticizing the metropolis: dimensions and modes of politicisation of Bordeaux's intercommuality

Gilles Pinson

- 1 Les travaux sur l'intercommunalité urbaine en France laissent apparaître un paradoxe. D'un côté, de nombreux travaux ont montré comment les pratiques des élus visaient à dépolitiser l'intercommunalité. Le Saout (2000) a mis en lumière comment la dépendance des espaces intercommunaux à l'égard des espaces politiques municipaux entravait la politisation de cette nouvelle échelle. La légitimité politique des acteurs évoluant au sein des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) se construit d'abord par l'accumulation et la mobilisation de ressources à l'échelle municipale. Desage et Guéranger ont, de leur côté, montré comment la machinerie intercommunale reposait « sur un ensemble de dispositifs organisationnels *ad hoc* dédiés à la neutralisation des conflits et, plus largement, à la dépolitisation de l'action communautaire » (2011, 124). Grâce à ces dispositifs, les maires empêchent l'émergence de mécanismes politiques qui permettraient de distinguer des options politiques s'opposant sur des enjeux intercommunaux, réduisant ainsi la politique communautaire à des tractations entre intérêts municipaux bien compris.
- 2 De l'autre côté, de nombreux travaux montrent des signes de politisation des fonctionnaires intercommunaux. D'abord réservée au niveau municipal et associée au revanchisme de jeunes équipes de gauche conquérant les mairies dans les années 1970 et voulant mettre au pas une administration jugée hostile (Dion, 1986 ; Roubieu, 1999), la politisation des recrutements et de la gestion des carrières des fonctionnaires semble aujourd'hui monnaie courante, y compris au niveau intercommunal (Bachelet, 2006). À de rares exceptions près, les directeurs généraux de services des structures

intercommunales, mais aussi parfois les directeurs généraux adjoints et les directeurs de service présentent leur démission en cas d'alternance. Dans la plupart des cas, les recrutements à ces postes se font sur la base d'affinités, sinon partisans, au moins politiques entre élus majoritaires et cadres. Les carrières de ces cadres se font de plus en plus dans des collectivités contrôlées soit par la droite soit par la gauche et les transfuges se font rares. Tout se passe comme si l'unification des marchés politiques à l'échelle nationale à l'initiative et au profit des partis (Gaxie et Lehingue, 1984) avait affecté les fonctionnaires tout autant que les élus. Le Saout résume cette évolution en indiquant qu'à la définition wébérienne de la loyauté comme « devoir de neutralité » a succédé une acceptation post-wébérienne de la loyauté « comme devoir d'engagement » (2008, p. 766 ; cf. aussi Boyne *et al.*, 2010 et Whitaker et DeHoog, 1991). En cela, les hauts fonctionnaires métropolitains s'aligneraient sur les modalités de rapport entre bureaucratie et politique jusque-là réservées aux hauts fonctionnaires d'État (Eymeri, 2003).

- 3 À notre sens, ce paradoxe tient à deux défauts repérables dans la littérature sur l'intercommunalité urbaine en particulier, mais aussi et plus généralement, dans la foisonnante littérature sur la question de la politisation. L'un et l'autre de ces défauts ont à voir avec le faible de degré de systématisme des réflexions sur la notion et les processus de politisation¹.
- 4 Le premier défaut est un manque général d'explicitation de ce que nous appellerons les *dimensions* de la politisation ou, pour le dire de manière brutale, la tendance générale des auteurs à ne pas préciser l'objet, le *quoi* de la politisation. Qu'est-ce qui est politisé ? Qu'est-ce qui fait l'objet d'une politisation ? Dans cet article, nous proposons de distinguer trois dimensions de la politisation et de les tenir ensemble dans l'analyse de l'intercommunalité urbaine. Les deux premières ressortent assez bien de la littérature existante, même si peu de travaux les traitent de manière conjointe. Il s'agit premièrement de la *politisation des échelles ou espace de gouvernements et des débats qui s'y déploient*. En second lieu, nous distinguons la *politisation de l'administration*, autrement dit le contrôle par les élus, sinon de la conformité, au moins de la compatibilité idéologique des bureaucrates au travers de la supervision des recrutements et des promotions. À ces deux premières dimensions bien identifiées par la littérature, nous en ajoutons une troisième qui est bien moins souvent évoquée. Cette troisième dimension a trait à la *politisation comme mobilisation de l'administration au service d'un programme politique ou d'un projet de territoire*. Nous verrons que cette troisième ne se confond pas avec la seconde en ce qu'elle introduit la question des politiques publiques.
- 5 Le second défaut des littératures sur la politisation tient à la non-explicitation de ce que nous appellerons dans cet article les *modes* de politisation, autrement dit le *comment* et le *pour quoi faire* de la politisation. Les littératures sur l'intercommunalité et sur la politisation sont peu disertes sur ces modes de politisation. Tout se passe comme si tous les modes de politisation se valaient, prenaient les mêmes formes et avaient les mêmes objectifs. Nous faisons l'hypothèse inverse. Il est des modes différenciés de politisation, motivés par des buts qui peuvent varier. Chacun de ces modes agit d'ailleurs différemment sur les différentes dimensions de la politisation. Nous avons, pour notre part, distingué quatre *modes* de politisation que nous détaillerons plus loin : une politisation clientélaire, une politisation de contrôle, une politisation transformationnelle, une politisation de polarisation. Notons au passage que ces

différents modes ne sont pas exclusifs l'un de l'autre et que certains peuvent entretenir des liens d'affinité.

- 6 L'enquête empirique qui nourrit cet article a porté sur la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB) devenue Métropole de Bordeaux au 1^{er} janvier 2015. Ce choix a été guidé par le fait que cette intercommunalité à la fois est ancienne – elle fête en 2018 les 50 ans de sa création – et a connu une série d'alternances politiques (cf. tableau 2). La succession de majorités et de formes de leadership ainsi que les alternances politiques qui ont jalonné la vie de cette intercommunalité, permettaient d'observer sur la moyenne durée une variété de modes de politisation. Notre enquête a plus particulièrement porté sur la période ayant débuté avec la première élection d'Alain Juppé à la présidence de la CUB. L'enquête a consisté en la réalisation de 25 entretiens semi-directifs menés pour l'essentiel auprès de cadres de l'administration intercommunale, mais aussi auprès de cadres de municipalités et de dirigeants de structures techniques satellites. Dans ces entretiens, les personnes interrogées l'ont été d'abord sur des questions strictement contemporaines comme l'alternance de 2014, les mouvements de personnel auxquels elle a pu donner lieu, ainsi que les effets de la métropolisation et de la mutualisation. Toutefois, la plupart de ces entretiens ont permis également d'évoquer les alternances précédentes et les flux et reflux de la politisation de l'intercommunalité bordelaise. La dimension systématiquement diachronique, pour ne pas dire sociohistorique, de ces entretiens souvent très longs (généralement autour de deux heures, voire plus) a permis de saisir les flux et reflux de la politisation de l'intercommunalité bordelaise sur le moyen terme. Ces entretiens ont été complétés par l'analyse des organigrammes successifs de l'EPCI bordelais ainsi que des documents produits dans le cadre de la double réforme de métropolisation et de mutualisation.
- 7 Le développement est organisé en 4 sections. La section 1 sera l'occasion de revenir sur la manière dont la science politique généraliste, mais aussi les travaux portant sur les administrations locales et nationales, sur le gouvernement urbain et l'intercommunalité ont abordé la question de la politisation. Nous dégageons de cette revue de littérature trois *dimensions* et quatre *modes* distincts de politisation que nous exposons plus avant dans la section 2. Les deux dernières sections sont l'occasion de mettre cette typologie à l'épreuve du terrain bordelais. La section 3 fournit des éléments de contexte sur l'intercommunalité bordelaise qui permettent d'expliquer la prédominance sur la longue durée d'une politisation de contrôle sur fond de captation de l'organisation intercommunale par les techniciens. Parmi ces éléments, l'absence d'hégémonie territoriale et démographique de la ville-centre sur la périphérie, l'absence d'hégémonie politique durable d'un parti politique et le registre d'action très technique de l'administration sont essentiels. La section 4 analyse les cycles de politisation et de dépolitisation de l'intercommunalité bordelaise à partir de la première présidence d'Alain Juppé (à partir de 1995) et donne à voir de nettes fluctuations dans les modes de politisation de cet espace politique.

1. Politisation/dépolitisation : de quoi parle-t-on ?

- 8 Le flou autour de la question de la politisation n'est pas l'apanage des travaux sur l'intercommunalité urbaine. On le retrouve dans bon nombre de travaux de science politique où, comme l'affirment avec force Déloye et Haegel, « le terme ne cesse [...] de

faire l'objet d'usages variés et souvent, avouons-le, de moins en moins rigoureux » (2017, p. 324). Tantôt, la notion désigne le « processus de transformation d'un problème de société en problème politique » (Braud, 2014, p. 625). C'est l'approche que privilégie Lagroye, par exemple, qui définit la politisation comme un processus de « requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités » (2003, p. 360-361). Tantôt, elle pointe une « dimension de la socialisation des individus qui souligne leur intérêt pour la politique » (Braud, 2014, p. 625). C'est l'acceptation que l'on retrouve dans les travaux sur la socialisation politique, la compétence politique ou encore les rapports « ordinaires » au politique (Gaxie, 2002 ; Duchesne et Haegel, 2004 ; Hamidi, 2006).

- 9 Toutefois, s'agissant de la gouvernance des intercommunalités urbaines en France, ce sont deux autres dimensions de la littérature politiste sur la politisation qui nous intéressent davantage. La première est constituée des travaux qui s'intéressent aux logiques de politisation des échelles ou espaces de gouvernement, la seconde à la politisation de l'administration.
- 10 L'Union européenne a offert un terrain de choix pour les travaux s'intéressant à la politisation des échelles et espaces de gouvernement. Le terme désigne le plus souvent un processus cumulatif qui voit des acteurs politiques, et au premier chef les partis, investir l'échelle européenne, ce qui conduit à l' « *increasing prominence of ideological dimensions of conflict within the EU* » (De Wilde, 2011, p. 566), à la polarisation et à la conflictualisation des processus au sein des institutions européennes. Autant de processus qui conduisent, dans un second temps, à une mobilisation cognitive, à une implication des citoyens autour des enjeux européens (Schmitter, 1969 ; Hooghe et Marks, 2009). De manière générale, ce sont souvent les « nouvelles » échelles ou « nouveaux » espaces institutionnels qui font l'objet d'approches en termes de politisation/dépolitisation. L'Union européenne, les régions et les gouvernements métropolitains sont souvent soupçonnés – et souvent à raison – d'être des créatures vouées à soustraire des enjeux et des politiques au regard du public et à être confiées au pouvoir discret des bureau/technocrates. C'est de cette dimension de la politisation que traitent les travaux en langue anglaise qui voient dans les espaces de gouvernance urbaine et métropolitaine les lieux de prédilection du « post-politique », autrement dit d'un escamotage systématique par les élites du conflit au profit de modes de gouvernance gestionnaires (Swyngedouw, 2007).
- 11 De son côté, la littérature sur la politisation de l'administration n'est pas toujours très précise sur la définition des phénomènes de politisation, alors même que la thématique est aujourd'hui un objet canonique de la discipline. Dans l'un des livres qui fait référence sur la question, Peters et Pierre définissent la politisation comme le fait pour les fonctionnaires de « prêter davantage attention à la politique [*politics*] » et pour les élus de « s'assurer que les fonctionnaires sont compatibles avec leurs préférences partisans et politiques [*policy preferences*] » (Peters et Pierre, 2004, p. 1). En France, Yves Mény s'est attaqué à la question de la politisation de l'administration, mais les définitions et typologies qu'il propose ne sont pas toujours très précises. Il distingue ainsi une politisation « de nature idéologique » désignant l'adhésion du fonctionnaire à un système de valeurs ; une politisation « de nature partisane » qui recouvre l'« adhésion explicite ou implicite des fonctionnaires à un parti politique » ; et enfin

une « politisation structurelle » qui procède de dispositions légales prévoyant la nomination par les pouvoirs politiques d'individus à des positions officielles associées à des garanties d'inamovibilité (Mény, 1987, p. 20-21). Étrangement, les acteurs politiques sont assez absents de ces définitions. On en sait peu sur les logiques qui président à ces formes de politisation et les effets qui en sont attendus. De manière générale, la littérature sur la question repose sur des idéaux-types dont les auteurs pointent les limites, mais qu'ils ont du mal à dépasser. L'opposition entre « l'administration politisée » et « l'administration bureaucratisée » (Chevallier, 2011) est ainsi un *topos* qui revient sans cesse alors même que les auteurs reconnaissent ses limites pour expliquer les modalités concrètes et variées d'une politisation souvent jugée inexorable.

- 12 Dans les travaux sur les espaces politiques locaux et l'intercommunalité, à quelques rares exceptions près, les deux dimensions de la politisation qui nous intéressent sont traitées séparément. Les travaux classiques sur le local ont longtemps mis en exergue les logiques de dépolitisation des échelles locales – du fait du poids des notables et de la faiblesse supposée des structures partisans locales – (cf. notamment Kesselman, 1972), avant de noter les progrès de la politisation à partir des années 1970 (Gaxie et Lehingue, 1984 ; Dion, 1986). Cette politisation des échelles locales se traduit notamment par l'inscription des élections locales – notamment dans les grandes villes – dans des marchés électoraux unifiés au niveau national, par une « partisanisation » – autrement dit la place de plus en plus importante des partis politiques dans la constitution de l'offre électorale et les investitures – et par les progrès d'une forme de conflictualité. Les travaux sur l'intercommunalité française, pour leur part, ont à l'inverse mis l'accent sur les logiques de dépolitisation de cette échelle. Dans sa thèse, Fabien Desage désigne par là « le processus de désencastrement idéologique et partisan des enjeux et des clivages qui structurent les échanges entre les professionnels de la politique » (2005, p. 43) évoluant au sein des institutions intercommunales lilloises. Dans l'ouvrage coécrit avec David Guéranger, la politisation est aussi définie en creux, à partir de son antonyme, la « dépolitisation », entendue comme « processus d'autonomisation des prises de position des élus communautaires par rapport à des lignes de clivage partisans et idéologiques préexistantes » (Desage et Guéranger, 2011, p. 124).
- 13 Les réflexions sur les modalités de politisation des échelles locales sont par ailleurs souvent séparées des réflexions sur les modalités de politisation de l'administration territoriale. Pourtant, celle-ci a longtemps fait figure d'« îlot de politisation » (Chevallier, 2002, p. 354) dans un paysage administratif travaillé par une tendance générale à l'autonomisation des fonctionnaires, voire à la bureaucratisation. Toutefois, ici comme dans la littérature portant sur la fonction publique en général, les définitions et la distinction de registres de politisation des bureaucraties locales sont souvent vagues, y compris dans les travaux récents. Émilie Biland, par exemple, ne donne pas de définition très précise de la politisation alors même qu'elle considère que « lorsqu'on s'intéresse aux collectivités territoriales françaises, la notion de politisation semble incontournable » (2011, p. 18). Elle désigne en vrac l'implication des élus dans les recrutements, « une dépendance personnelle » du fonctionnaire à l'égard de l' élu (2011, p. 36), la revendication par les fonctionnaires d'une appartenance partisane, ou encore la volonté des fonctionnaires d'« investir le domaine de la conception du politique » (2011, p. 26). Le Saout distingue, mais sans pour autant constituer une typologie des modes de politisation, un premier registre de politisation, qui passerait par l'assistance apportée par les fonctionnaires aux élus dans la prise de décision, d'un second registre

qui s'exprimerait « dans les rapports clientélistes ou partisans qui structurent les recrutements et les mobilités professionnelles » des cadres territoriaux (2008, p. 758).

- 14 Malgré une absence de systématisation des définitions et typologies de la politisation, un accord émerge dans la littérature : la politisation des fonctionnaires locaux ne se résume pas à ces recrutements clientélistes qui contribuèrent pendant longtemps à faire des administrations locales des administrations peu compétentes et peu efficaces. La politisation n'est pas systématiquement incompatible avec une montée en compétence des fonctionnaires. Thoenig et Burlen le disent en une formule efficace au terme d'une étude sur les secrétaires généraux des villes : « Bureaucratisation et politisation ne se contredisent pas, elles se complètent » (1998, p. 169). Déjà en 1987, Sadran notait « une évolution vers une politisation d'un type nouveau, plus proche de celle que connaît l'administration d'État, dans laquelle l'engagement actif du fonctionnaire au service d'une politique n'implique pas une totale inféodation au pouvoir » (1987, p. 42).
- 15 Dans le paysage des travaux sur la politisation des espaces et institutions locaux, le travail de Stéphane Dion se distingue. En effet, il constitue à notre sens l'effort le plus abouti pour qualifier les différentes *dimensions* et surtout les différents *modes* de politisation. Son travail porte sur l'investissement des partis dans la gestion locale et donc renvoie pour partie à la dimension « politisation des échelles ». Toutefois, son ouvrage *La politisation des mairies* est surtout remarquable en ce qu'il identifie ce que j'associerai pour ma part à deux modes distincts de politisation de l'administration. En effet, Stéphane Dion distingue « politisation partisane » et « politisation fonctionnelle » (1986). Dans le premier cas, l'administration est « utilisée comme un réservoir de militants et une centrale d'achat de faveurs politiques. Elle sert à créer des réseaux de clientèles et à récompenser les militants » (p. 198). Dans le second, « les élus placent aux points clés de l'administration des sympathisants politiques qui sont aussi des gestionnaires de confiance » (p. 95). « La politisation fonctionnelle correspond à l'utilisation de la solidarité politique comme moyen d'action gestionnaire. La priorité n'est plus à l'appareil du parti mais au contrôle des élus sur leur administration » (p. 200).
- 16 L'introduction des notions de « politisation partisane », « politisation fonctionnelle » et de « gestionnaire de confiance » est fort utile à plusieurs titres. D'abord, on l'a dit, elle constitue un effort plus abouti de typologisation des modes de politisation. Ensuite, la notion de politisation fonctionnelle introduit la question du rapport entre élus et fonctionnaires autour des politiques publiques et non plus seulement autour de la constitution d'une clientèle électorale. Les modes de politisation de l'administration dépendent aussi de la manière dont les élus entendent mobiliser l'administration dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet politique. À son tour, la mobilisation ou non de l'administration dépend aussi de la manière dont les élus conçoivent et exercent leur mandat (Thoenig et Burlen, 1998). Selon qu'un élu envisage son mandat comme un moyen d'assurer un *statu quo* social et politique, comme un moyen de constituer un fief pour se préparer à d'autres mandats ou comme un moyen d'activer des processus de transformation territoriale, les registres de politisation des échelles politiques et de l'administration ne seront pas les mêmes.

2. Dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité : essai de typologie

- 17 Sur la base de l'examen de la littérature disponible, nous avons déjà identifié deux dimensions de la politisation : politisation d'une échelle territoriale et institutionnelle (par l'inscription des débats qui se jouent à cette échelle dans des structures de clivage); politisation de l'administration (par le contrôle politique/partisan des recrutements et promotions). La notion de « politisation fonctionnelle » de Dion nous permet d'en ajouter une troisième : la politisation comme mobilisation d'une administration en vue de la mise en œuvre d'un programme politique et d'un projet de territoire.
- 18 En croisant ces trois dimensions et les quatre modes de politisation évoqués en introduction, nous aboutissons au tableau 1. Selon que les phénomènes de politisation portent plutôt sur l'une ou l'autre des quatre dimensions, on débouche sur l'un ou l'autre des quatre modes idéaltypiques de politisation. Rappelons qu'en tant qu'idéaux types, plusieurs de ces modes de politisation peuvent cohabiter et s'articuler dans une même situation concrète.

Tableau 1 : modes et dimensions de la politisation de l'intercommunalité urbaine française

Modes	Dimensions		
	Contrôle des recrutements	Polarisation idéologique et partisane	Mobilisation de l'administration
Politisation clientélaire	++ (surtout pour les postes subalternes)	-	-
Politisation de contrôle	+-	-	-
Politisation transformationnelle	++ (surtout pour les postes d'encadrement)	-+	++
Politisation de polarisation	+-	++	+

- 19 Le premier mode de politisation est le *mode clientélaire*. Ici, la dimension la plus importante est la politisation du recrutement et des promotions. Des élus, désireux de se constituer des réseaux d'affidés et d'en tirer les bénéfices électoraux, exercent un contrôle strict des recrutements, notamment des personnels à la fois les plus nombreux et les moins valorisés dans la hiérarchie administrative. Ce mode se rapproche de la notion de « politisation partisane » proposée par Dion (1986). Cette dernière a toutefois le défaut de mettre trop en avant selon nous les structures partisans souvent faibles au niveau local en France. Ce sont souvent des réseaux d'allégeance structurés autour d'un notable qui organisent ce mode de politisation. Si ce mode de politisation a fait l'objet de nombreux travaux pour l'échelle municipale (Sadran, 1987 ; Rouban, 2004 ; Biland, 2012 ; Mattina, 2016), on verra que ce n'est pas le mode dominant pour ce qui concerne l'intercommunalité.

- 20 Le second mode est la *politisation de contrôle*. Dans ce mode, l'objectif est de neutraliser à fois les adversaires politiques et de faire échec aux logiques de politisation de l'échelle intercommunale, afin qu'elles ne concurrencent pas l'espace politique municipal. Ce mode de politisation peut consister pour les élus à placer dans l'administration des hommes de confiance pour ne pas les laisser aux affidés de leurs adversaires, pour être informés des manœuvres de concurrents issus de l'opposition, mais aussi de leur propre camp. Il peut se traduire aussi par une sorte de « Yalta » entre élus et bureaucrates, par lequel les premiers privilégient la commune comme espace de compétition politique et laissent l'intercommunalité aux techniciens.
- 21 Le troisième mode est la *politisation transformationnelle*. Il s'agit ici pour un leader, une majorité ou un groupe de réformateurs associant élus et techniciens, de mettre les institutions et les ressources de l'intercommunalité (assemblée, technostructure, partenaires extérieurs) au service de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet de territoire à l'échelle intercommunale. Cela peut s'accompagner d'une reprise de l'encadrement administratif sous forme de nouveaux recrutements, de promotions, de « placardisations » ou autres invitations au départ. Ce mode peut consister à recruter des fonctionnaires qui cumulent une affinité politique plus ou moins nette avec les élus dominants et une compétence et une légitimité techniques. Ces « gestionnaires de confiance », pour reprendre le terme de Dion (1986), ne sont pas recrutés pour neutraliser l'institution, contrairement à ce qu'implique le mode précédent, mais pour la mettre au travail, pour traduire en politiques publiques un projet politique. Ils ne sont pas là pour assurer l'« enrégimentation idéologique » (sic, Dion, 1986, p. 95) du reste de l'administration au profit d'un parti. Ils sont censés « collaborer activement à la définition et à la mise en œuvre d'une politique, sans pour autant s'attacher définitivement à la personne du maire » ou du président de l'EPCI (Sadran, 1987, p. 48). La politisation des cadres de l'intercommunalité relève ici de l'exigence d'engagement dans des politiques publiques inspirées par un programme.
- 22 Le dernier mode est celui de la *polarisation*. Il consiste pour les élus à importer dans les espaces intercommunaux les clivages idéologiques et partisans qui dominent à d'autres niveaux – national notamment – afin de faire de l'intercommunalité un espace de construction de sens et de confrontation de projets pour le territoire. C'est en creux ce type de politisation que Desage et Guéranger (2011) ont en tête lorsqu'ils évoquent la dépolitisation de l'intercommunalité française.
- 23 Tentons à présent de tester ces modes et dimensions de politisation sur le cas de l'intercommunalité bordelaise.

3. Cogestion intercommunale, biais technocratique et politisation de contrôle

- 24 Disons-le d'emblée, le « fond de jeu » de l'intercommunalité bordelaise depuis sa création en 1968, c'est plutôt la politisation de contrôle. Les élus municipaux ont constamment cherché à maintenir la CUB dans un registre technique afin d'éviter qu'elle devienne l'espace de construction d'entreprises politiques et de la mise en débat de choix territoriaux. Ceci a, d'une certaine façon, fait les affaires de la technostructure intercommunale. Toutefois, nous verrons dans la section suivante que cette situation n'a pas empêché que, par phases, d'autres modes de politisation s'affirment.

3.1. L'hégémonie introuvable et la cogestion

25 L'une des caractéristiques de l'agglomération bordelaise est l'absence d'hégémonie démographique et politique de la ville-centre, situation qui tranche avec bon nombre d'autres configurations métropolitaines françaises (Lyon, Nantes, Toulouse, Marseille), mais qui la rapproche du cas lillois. En 2012, la ville de Bordeaux ne représente que 33 % de la population communautaire (241 287 habitants sur 727 256). Cette absence d'hégémonie démographique de la ville-centre s'est pendant longtemps doublée d'une absence d'hégémonie politique puisque la ville de Bordeaux faisait face à une périphérie dominée par la gauche. Cette double absence a généré une situation politique extrêmement concurrentielle à l'échelle de l'agglomération, notamment à partir de la fin du règne de Jacques Chaban-Delmas qui voit se multiplier les alternances à la tête de la CUB (cf. tableau 2). Ce dernier avait pu imposer ce que certains ont appelé un « Yalta bordelais » (Petaux, 2001) qui permettait un partage du territoire et des ressources de la CUB entre le maire de Bordeaux et les notables socialistes de la périphérie. « Dès 1968, la création de la Communauté urbaine de Bordeaux a institutionnalisé le principe de la cogestion "chabano-socialiste" du territoire. [...] L'objectif d'un équilibre des intérêts politiques est si prégnant que l'instance fonctionne au "troc communautaire" : le saupoudrage d'équipements dans les communes périphériques prend le pas sur un aménagement rationnel du territoire » (Victoire, 2010, p. 73-74 ; cf. aussi Lagroye, 1973 ; Médard, 1971). Ce système de gestion consensuelle et opaque, c'est ce que l'on appelle localement la « cogestion » ou les « accords de gestion ». Ce système d'accord bipartisan, d'abord informel, va être formalisé à partir des années 1970 à la faveur de la montée en puissance de la gauche à l'échelle intercommunale.

Tableau 2 : les présidents de la Communauté urbaine de Bordeaux (1967-2015) puis de Bordeaux Métropole (2015-)

Début et fin du mandat	Président de l'EPCI	Parti	Autres mandats
1967-1977	Jacques Chaban-Delmas	UDR	Maire de Bordeaux, député de la Gironde
1977-1983	Michel Sainte-Marie	PS	Maire de Mérignac, député de la Gironde
1983-1995	Jacques Chaban-Delmas	RPR	Maire de Bordeaux, député de la Gironde
1995-2004	Alain Juppé	RPR / UMP	Maire de Bordeaux, Premier ministre de 1995 à 1997, député de la Gironde (1997-2004)
2004-2007	Alain Rousset	PS	Maire adjoint de Pessac, président du Conseil Régional d'Aquitaine
2007-2014	Vincent Feltesse	PS	Maire de Blanquefort, député de la Gironde
2014-19	Alain Juppé	UMP / LR	Maire de Bordeaux
2019-	Patrick Bobet	LR	Maire de Le Bouscat

- 26 La vague rose de 1977, en faisant basculer certaines communes à gauche, fragilise le Yalta bordelais. Michel Sainte-Marie, maire de Mérignac, succède à Chaban-Delmas à la présidence de la CUB entre 1977 et 1983. Au bout de quelques mois, un accord est formalisé entre la majorité de gauche et l'opposition chabaniste pour sanctuariser les services et les compétences intercommunaux, les protéger de toute intervention trop forte du politique, mais aussi pour déterminer le partage des ressources entre communes membres. Cet accord prévoit aussi que les décisions ne soient pas prises au terme d'un débat d'assemblée contradictoire, mais au sein du bureau des maires avant d'être validées par un vote unanime des conseillers communautaires recevant consigne de leurs maires. Ces accords de cogestion, qui seront reconduits après chaque élection municipale, organisent aussi le partage des ressources intercommunales. Ce partage est notamment formalisé lors de la crise de 1977 et prend la forme du système des « enveloppes communales ». Ce système consiste à attribuer à chaque commune des subventions lui permettant de financer les travaux courants dans les compétences clés de la CUB (voirie, eau, assainissement). Ces accords de cogestion traduisent aussi le poids politique de la technostructure de la CUB. En effet, l'arrivée de Sainte-Marie à la présidence de la CUB suscite l'émoi de l'administration intercommunale, largement chabaniste, qui s'inquiète des velléités de reprise en main politique de l'administration par la majorité de gauche. Un mouvement de grève s'enclenche que l'accord de cogestion permettra d'arrêter. Un autre signe du poids de la technostructure est le maintien au poste de secrétaire général de la CUB d'un « homme de Chaban », Robert Manciet, secrétaire général de la Ville de Bordeaux avant la création de la CUB.
- 27 La cogestion a aussi parfois des ratés. En 2001, les élections municipales font basculer la CUB à gauche. La logique cogestionnaire eût voulu que ce nouvel équilibre politique conduise à confier la présidence de la CUB au maire « leader » de la gauche communautaire, Alain Rousset, maire de Pessac. Toutefois, Alain Juppé, maire de Bordeaux, reçoit en coulisses des garanties d'élus de gauche qui lui promettent que s'il se présente à la présidence de la CUB, il sera élu. À la (demi-)surprise générale, Alain Juppé est élu contre Alain Rousset, signe que pour certains élus de gauche, l'hégémonie de leur camp serait dommageable à l'esprit de la cogestion et à leurs intérêts municipaux. Les remous qui suivent cette élection sont régulés par de nouveaux accords de cogestion. En 2004, consécutivement à la peine d'inéligibilité d'un an qui le frappe, Alain Juppé est contraint de se démettre de tous ses mandats et notamment de ses fonctions de président de la CUB. Il propose la présidence de la CUB à Alain Rousset en échange de la signature d'un accord garantissant la poursuite du financement par la CUB des grands projets bordelais (les quais de la Garonne, le futur pont Chaban Delmas, le projet des Bassins à flot et le projet d'écoquartier Ginko). En 2007, Alain Rousset est élu député et est contraint d'abandonner un de ses mandats. Attaché à son mandat de président de la région, il abandonne son mandat de conseiller municipal de Pessac et par voie de conséquence la présidence de la CUB. Son ancien collaborateur de cabinet et Vincent Feltesse, jeune maire de Blanquefort, est adoubé par le groupe socialiste, mais au nom de l'accord qui lie Alain Juppé et Alain Rousset depuis 2004, il considère qu'il doit aussi être adoubé par le maire de Bordeaux. Comme Vincent Feltesse a œuvré avec Jacques Valade à formaliser l'accord Juppé-Rousset, le maire de Bordeaux est bien disposé à son égard. L'un et l'autre vont s'entendre sur un nouvel accord de cogestion. *« Il y a dans le fond, nous dit un de nos interlocuteurs, cette ambiance dans laquelle on se dit,*

« finalement, ce sont des questions techniques que l'on a à gérer », donc on est dans la cogestion » (entretien avec un ancien cadre de la CUB).

- 28 Les premières décennies d'existence de la CUB sont donc placées sous le signe de la politisation de contrôle. Les accords de cogestion permettent d'abord de se répartir des trophées (postes de vice-présidents) et les indemnités correspondantes en fonction d'équilibres territoriaux et partisans. En même temps, ils participent à l'illisibilité des lignes de clivage autour des options de développement et de gouvernement de la métropole, et organisent le maintien de l'échelle municipale comme espace de mobilisation politique majeur. Comme l'indique Gilles Savary, « les maires associés à la CUB tentent, par l'accord de gestion, de s'y réapproprier une part de l'action municipale à laquelle l'électeur, le jour venu, les identifiera » (1998, p. 109). Mais ces captations municipalistes ont pour conséquence que « le conseil de communauté n'est pas appréhendé, à l'instar du modèle municipal, comme représentatif de forces politiques et de sensibilités partisans mais bien d'intérêts communaux. L'accord de gestion trouve ainsi sa légitimité dans une lecture essentiellement institutionnelle, exclusive de tout clivage partisan explicite. Consacrant ainsi un "effet d'éviction" partisan, il procède plus d'un réalisme politique négocié, visant à se répartir les ressources attachées aux compétences et budget communautaires, que d'un véritable consensus politique : le compromis s'impose aux convictions, la négociation à l'adhésion. » (Savary, 1998, p. 110).
- 29 À l'inverse de ce que l'on peut observer à Lyon, Nantes, Strasbourg ou Rennes, la cogestion fait de l'intercommunalité bordelaise une institution qui n'est pas vue comme porteuse d'un projet de territoire, mais plutôt comme un syndicat de copropriété qui répartit les ressources selon des clés autour desquelles les maires se sont mis d'accord. Cette politisation de contrôle se traduit par une absence notable de volonté – ou de capacité – des élus de contrôler les recrutements et la gestion des carrières des fonctionnaires intercommunaux.

3.2. L'administration intercommunale comme pratique diplomatique et technique

- 30 La pratique de la gestion a débouché à Bordeaux sur un style bien particulier de rapports entre fonctionnaires et élus qui nous informe également sur les modalités de politisation de l'intercommunalité bordelaise. La politisation des cadres intercommunaux – autrement dit leur modalité de recrutement et d'implication dans des entreprises politiques – est restée pendant longtemps bien moins marquée qu'à l'échelle municipale. Si dans leurs rapports aux élus, certains cadres municipaux ont pu s'aligner sur l'*ethos* et les pratiques des membres de cabinet, les fonctionnaires intercommunaux se conforment davantage aux registres diplomatique et technique (Guéranger, 2016).
- 31 Ce qui caractérise d'abord le travail des hauts fonctionnaires intercommunaux, c'est qu'ils sont, au moins formellement, au service non pas d'un élu et d'une source de légitimité politique, mais d'une pluralité d'élus, le président de l'EPCI et chacun des maires des communes qui composent l'EPCI. Au passage, on notera que, dans le cas de la CUB mais aussi de la métropole, les vice-présidents (VP) ne sont pas identifiés comme des interlocuteurs majeurs par les fonctionnaires. En effet, pour éviter que ces VP s'érigent, à l'instar de certains adjoints municipaux, en « chefs de service » (Lorrain,

1991 ; Fontaine, 1994 ; Borraz, 1996) et fassent concurrence tant au président qu'aux maires, leurs délégations correspondent rarement à des segments bien circonscrits de l'administration intercommunale. La multiplicité de cette tutelle politique associée à l'absence de logiques claires de délégation fait que les fonctionnaires intercommunaux naviguent toujours entre un registre diplomatique (pour mettre d'accord une pluralité de patrons) et un registre technique, voire technocratique (qui procède de l'absence de structuration sectorielle de la tutelle politique). Tout ceci participe au développement d'un *ethos* et de pratiques administratives particuliers empreints de discrétion et de prise de distance par rapport aux luttes politiques qui traversent la structure. Cette situation limite de fait la politisation des fonctionnaires intercommunaux y compris des agents occupant des emplois fonctionnels et peut, à l'inverse, donner lieu à des dérives technocratiques que nous analyserons dans le point suivant. C'est ce qui ressort nettement des extraits d'entretiens qui suivent.

Dans une intercommunalité soumise à cette gouvernance-là, la particularité c'est qu'il y a chez les cadres ce mélange de distanciation et de discrétion qui est assez particulier. Comme le disait mon premier directeur quand je suis arrivé, qui était un dinosaure de la CUB : « tu vas vite comprendre qu'à la CUB, il y a 28 patrons ». Donc il y a cette particularité du cadre territorial qui a toujours un devoir de loyauté vis-à-vis de l'élu sauf que l'élu est multiforme. Il faut donc gérer des injonctions contradictoires, les doubles positionnements d'élus qui sont capables à la fois de tenir un discours en tant qu'élu communautaire et un autre discours en tant que maire. [...] Tout cela est fait de plein de non-dits. Tout cela s'intériorise comme une culture professionnelle, par la pratique, par l'observation. (Entretien avec un ancien cadre de la CUB, en poste dans une société publique locale).

À la ville, il y avait un fonctionnement où les personnes en responsabilité pensaient représenter la parole du maire. Ce qui n'existe absolument pas à la métropole. À la métropole, les gens ont une légitimité technique et parlent au nom d'une légitimité technique. Les DGA de la Ville de Bordeaux ont aussi cette légitimité technique mais ça n'est pas celle qu'ils mettent en avant. Ils vont dire « Alain Juppé m'a dit de ». C'est caricatural. « J'ai raison parce qu'Alain Juppé m'a dit ». La courroie de transmission est extrêmement claire. Chez nous, personne ne se risquait à dire « Vincent Feltesse m'a dit que ». À un moment, j'ai pu le faire parce que je me sentais en phase avec Vincent Feltesse, mais en phase, c'est tout. À la CUB, compte tenu de la gouvernance compliquée, on se réfère à quatre VP différents qui ont quatre discours différents. Le plus souvent on n'avait pas de parole construite, donc on allait chercher les élus pour leur faire tenir le discours technique qu'on leur avait nous-mêmes préparé. (Entretien avec un cadre de la métropole).

- 32 Cette neutralité de l'administration intercommunale bordelaise se traduit par une politisation très relative des secrétaires généraux puis des Directeurs généraux des services (DGS), *a fortiori* pour les Directeurs généraux adjoints (DGA) et les directeurs. En effet, si les DGS ont systématiquement été remplacés lors des alternances récentes (y compris à l'occasion de l'alternance gauche-gauche entre A. Rousset et V. Feltesse en 2007), leur profil ne semble pas pour autant relever d'une politisation très poussée. C'est ce que suggère un de nos interlocuteurs :

Les DGS de la CUB, c'est pas des profils hyper politiques. Alors, tout est relatif, je ne me fais pas d'illusion là-dessus, mais comme la CUB est quand même très marquée par la prégnance des grandes fonctions techniques, les poubelles, la voirie, les grands services publics. [...] Le DGS est quand même l'émanation de ça. La permanence des services publics, ça reste extrêmement important dans cette administration et du coup dans l'identité des DGS. (Entretien avec un ancien cadre de la CUB)

- 33 À la fois parce que l'intercommunalité en France a été longtemps un projet d'État (Guéranger, 2008), mais aussi du fait de cette réputation de moindre politisation de l'intercommunalité, cette dernière a souvent été une position de repli privilégiée pour des fonctionnaires et des techniciens issus de la fonction publique d'État ou ayant des compétences et un *ethos* proches de ceux des fonctionnaires d'État (les ingénieurs notamment). Philippe Le Picolot, DGS de la CUB au cours du premier mandat d'Alain Juppé à la tête de l'EPCI, était un ingénieur de l'École spéciale des Travaux publics depuis recasé à la compagnie Gaz de Bordeaux. Éric Delzant, premier DGS nommé par Vincent Feltesse est issu du corps préfectoral ; son deuxième DGS, Michel Vayssié, est énarque venant de la chambre régionale des comptes. Quant au DGS récemment recruté par Alain Juppé, Éric Ardouin, il s'agit d'un diplômé de l'ESSEC, réputé pour ses compétences de réorganisateur qu'il a exercées dans des collectivités contrôlées par la gauche (Ville de Nantes et Conseil départemental de Loire Atlantique) avant de venir à la CUB. Au niveau des DGA et des directeurs, le profil très technique des compétences de la CUB a longtemps là aussi contribué à attirer des profils peu marqués politiquement.
- 34 Le caractère très intergouvernemental et technique de l'intercommunalité bordelaise a ainsi historiquement conduit à un profil d'administration caractérisé par un degré très modéré de politisation, y compris au sein de l'encadrement supérieur. Ainsi notre hypothèse sur le fait que la volonté de contrôler – pour la neutraliser – l'intercommunalité ne se traduit pas nécessairement par une volonté de contrôle des recrutements et des carrières des fonctionnaires trouve-t-elle ici un début de confirmation.

3.3. Baronies sectorielles et « intercommunalité de tuyaux »

- 35 Le mode dominant de politisation de contrôle de l'intercommunalité bordelaise a eu pour effet de cantonner cette dernière dans un registre très technique et, par voie de conséquence, de renforcer le poids des services techniques et de leurs cadres, au détriment souvent des cadres des directions plus stratégiques, voire des DGS eux-mêmes, et des vice-présidents. En l'absence de projet politique intercommunal explicite et d'une tradition de délégations sectorielles dirigées par des VP « chefs de service », une partie de la technocratie a tendu historiquement à constituer un espace d'autonomie dans les domaines qui avaient le double avantage de relever de la compétence communautaire et de domaines techniques n'impliquant pas un contact direct avec les citoyens, dimension sensible pour les élus².
- 36 Ainsi, le fait que l'approfondissement des compétences communautaires à Bordeaux se soit effectué dans les domaines de la gestion de l'eau, de l'assainissement et de la voirie ne relève donc aucunement du hasard. Le fait que Bordeaux et son intercommunalité aient pris un tel retard dans l'investissement dans des projets (transports en commun en site propre, grands projets urbains, requalification du patrimoine urbain, etc.) et des compétences (développement économique, culture) qui ailleurs incarnent le développement d'un projet d'agglomération et la prise en compte d'enjeux d'attractivité et de qualité urbaine (Pinson, 2009), est aussi le reflet de ce poids des compétences strictement techniques dans la culture institutionnelle de la CUB. Comme l'indique un de nos interlocuteurs, la culture dominante au sein des services de la CUB a longtemps été et reste en partie une « culture VRD »³, dont témoigne notamment la

puissance de la direction de l'eau, qui a prospéré dans le vide stratégique laissé par des élus tout entiers consacrés à leur espace communal.

- 37 Les coudées franches dont ont bénéficié pendant de nombreuses années les services techniques ont nourri chez les cadres qui exerçaient des responsabilités en leur sein une tendance à s'identifier à l'institution CUB, voire à se considérer comme plus légitimes que les élus pour dire l'intérêt de l'intercommunalité. C'est en tout cas ce que suggère cet extrait d'entretien : « *Les élus, les VP notamment, les conseillers communautaires n'en parlons pas, mais même les VP rentrent peu profondément dans les services. Ils ont pas du tout le même positionnement que dans leurs communes. Mais ils sont aussi frileux, timides par rapport à cette technostructure dont ils se disent que ce sont des gens puissants, des gens qui parlent avec les ministères. Globalement, c'est la technostructure qui fait ce qu'elle veut* » (entretien avec une cadre de la Métropole, ancienne membre du cabinet d'un président de la CUB).
- 38 Ainsi, dans le cas bordelais, la politisation de contrôle et le refus d'une politisation transformationnelle ou de polarisation, d'une part, et les logiques technocratiques, d'autre part, ont longtemps été dans une relation de renforcement réciproque. En entretenant des relations directes avec les maires, les cadres des services techniques s'assuraient une certaine autonomie vis-à-vis du DGS et des VP et pouvaient espérer faire prospérer leur « volume d'affaires ». En retour, les maires trouvaient dans cette relation bilatérale un moyen de mettre les ressources intercommunales au service des politiques municipales sans participer à la montée en puissance politique de l'EPCI.
- 39 Cette autonomie et la légitimité dont ont longtemps joui les services techniques de la CUB se sont également traduites par la longévité remarquable d'un certain nombre de cadres qui ont été maintenus à leur poste malgré les alternances successives. Les cas les plus emblématiques sont ceux d'un DGA aux finances arrivé de la Ville de Bordeaux lors de la création de la CUB et maintenu à son poste jusqu'à sa retraite en 2010 ; d'un directeur général des services techniques de formation ingénieur INSA arrivé à la CUB en 1979 pour prendre la direction de l'eau et de l'assainissement, qui est promu directeur général des services techniques (DGST) en 1991 et qui occupe ce poste jusqu'à sa retraite en 2010 (qu'il meuble en prenant la tête de la mission Grand Stade à la mairie de Bordeaux) ; ou encore de cette DGA polytechnicienne arrivée dans les années 1990 et qui a occupé successivement les postes de chargée de mission « évaluation », de DGA du pôle « ressources et conseil », puis du pôle « proximité » et à qui a été promise la direction générale des territoires dans l'organigramme mutualisé de Bordeaux Métropole. Au-delà de ces figures de DGA quasi inamovibles, la stabilité dans les postes et l'absence de mobilité hors de Bordeaux étaient jusqu'à récemment la norme dans l'encadrement moyen de la CUB. Tout se passe comme si, jusqu'à une période très récente, Bordeaux et le personnel de son EPCI avaient été exclus d'un marché du travail des cadres territoriaux en voie d'unification à l'échelle nationale depuis les années 1980.
- 40 Ainsi, les conditions de genèse de l'institution CUB ont produit une situation qui, au moins jusqu'à la moitié des années 1990, se caractérise par une politisation de contrôle dont une des particularités est que le politique ne cherche pas à maîtriser les recrutements et les carrières des fonctionnaires. En dehors des secrétaires généraux (devenus DGS), les cas de dépouilles sont rares voire inexistantes. Les DGS eux-mêmes ont un profil peu politique. Les profils de techniciens dominent. A partir du milieu des années 1990, la situation va évoluer sans pour autant se stabiliser.

4. Cycles de politisation et de dépolitisation dans l'intercommunalité bordelaise

41 En 50 ans d'existence, l'intercommunalité bordelaise ont connu 8 présidences et 4 alternances politiques gauche-droite⁴. Jusqu'en 1995, ces alternances et les crises de gouvernance qu'elles provoquent sont régulées par la négociation d'accords de gestion qui actualisent les dispositifs de partage des ressources et concourent à entretenir une politisation de contrôle. La donne change à partir de 1995 avec l'arrivée d'Alain Juppé à la mairie de Bordeaux et à la présidence de la CUB. La présidence de l'intercommunalité est un peu plus disputée. Les présidents s'intéressent davantage à l'administration intercommunale, y placent leurs hommes et se lancent dans des réorganisations des services. Bref, les modes politisation de l'intercommunalité évoluent sans réellement se stabiliser. Cette progression n'est cependant ni linéaire ni irréversible.

4.1. Juppé 1 et Rousset : vers une politisation de polarisation ?

42 Au cours de son premier mandat de président de la CUB (1995-2004), Alain Juppé montre des velléités de politisation transformationnelle de l'intercommunalité. Visiblement conscient du retard pris par la ville et l'agglomération en matière de politiques et de stratégies urbaines, il entend rompre avec la culture trop strictement technique de l'EPCI bordelais. Pour cela, il tente timidement de reprendre la main sur l'administration CUB et de faire venir des profils de professionnels capables de lancer des projets afin à la fois de repositionner la ville dans le marché des métropoles, de lui apporter un profit politique et de susciter l'adhésion des habitants.

43 Ces velléités de politisation transformationnelle se traduisent notamment par la création au sein de la CUB de missions consistant à élaborer et à mettre en œuvre de grands projets tels que la construction du tramway ou le réaménagement des quais de la Garonne. Ces missions échappent aux grandes directions techniques sectorielles qu'A. Juppé juge incapables de sortir d'une approche strictement technique. Pour pallier le déficit d'expertise de la CUB en matière d'urbanisme et de projet urbain, il fait venir un cadre de l'intercommunalité rennaise, ancrée à gauche, et lui confie la DGA aménagement. Mais le recrutement le plus emblématique est celui de Francis Cuillier, nommé en 1995 à la tête de l'agence d'urbanisme de Bordeaux. F. Cuillier est alors un professionnel de l'urbanisme réputé – il obtiendra le Grand Prix de l'urbanisme en 2006 –, dont la trajectoire professionnelle le situe clairement à gauche. Il commence sa carrière aux côtés de Jacques Chérèque, préfet délégué au redéploiement industriel en Lorraine, figure de gauche de l'aménagement du territoire, avant de rejoindre l'agence d'urbanisme de Strasbourg entre 1990 et 1995 au cours du premier mandat de Catherine Trautmann pour mener à bien le projet de tramway. Selon nos interlocuteurs, cette démarche de renouvellement des cadres techniques de l'intercommunalité va générer une inflexion certaine dans les pratiques et les politiques urbaines.

44 2001 marque une nouvelle étape de la politisation de l'intercommunalité bordelaise. Les élections municipales de 2001 voient un basculement à gauche de l'agglomération mais le leader de la gauche, Alain Rousset, est privé de la présidence de la CUB par la défection de plusieurs élus communautaires de gauche au profit d'A. Juppé. Cet

événement traumatique va donner lieu à une phase de politisation en mode polarisation de l'intercommunalité bordelaise. En 2004, frappé par une peine d'inéligibilité, A. Juppé propose à Alain Rousset de reprendre la présidence de la CUB. Certains de nos interlocuteurs décrivent Alain Rousset comme convaincu à l'époque que c'est le DGS précédent qui a monté la cabale des maires de gauche contre lui. Il nomme donc un DGS au profil plutôt politique, ingénieur des Travaux publics de l'Etat (TPE) qui a travaillé pour la Direction départementale de l'Équipement (DDE) avant de rejoindre le Conseil général de la Gironde puis comme DGS à la Ville de Pessac. L'extrait d'entretien qui suit atteste de cette phase – qui s'avérera assez transitoire – de politisation-polarisation.

« En 2004, quand Alain Jupé est invalidé, Alain Rousset prend sa revanche et politise davantage les choses en pensant que l'administration est contre lui. Il dit 'je me suis fait flouer, je mets quelqu'un à moi parce que si j'ai été battu, c'est parce que l'administration est contre moi'. Ce qui est pas vrai. Donc, c'est quand même une rupture en 2004. [...] L'ancien DGS, Philippe Le Picolot, est écarté par Rousset. Il nomme à sa place Pierre Langrand. Langrand a été le premier DGS à être recruté sur des critères politiques. C'est pas très politisé le fonctionnement de la CUB, mais ça le devient de plus en plus. Pour ces nominations-là » (entretien avec l'ancien directeur d'une société publique locale d'aménagement).

- 45 Le nouveau DGS va développer une pratique très interventionniste vis-à-vis des services techniques et des missions opérationnelles. Cet interventionnisme est motivé, selon la plupart de mes interlocuteurs, par la volonté de mettre fin à un système de partage des ressources intercommunales qui bénéficie essentiellement à la ville-centre. Le nouveau DGS est vite soupçonné par les élus bordelais de freiner systématiquement les projets que la CUB finance sur le territoire de la Ville de Bordeaux.

Pierre Langrand a eu une mission très claire de la part d'Alain Rousset, c'était de faire chier le maire de Bordeaux [sic], pour faire court. De faire en sorte que tous les dossiers CUB concernant Bordeaux soient analysés, dépouillés, retardés. Rousset considérait que Juppé favorisait Bordeaux quand il était président de la CUB. La consigne de Rousset à Pierre Langrand ça a été "on met sur les autres communes et on serre le kiki de la mairie de Bordeaux". Avec l'arrivée de Rousset, les choses sont devenues plus politiques. (Entretien avec l'ancien directeur d'une société publique locale d'aménagement)

- 46 Toutefois, en dehors de la nomination très politique du DGS, Alain Rousset ne recourt pas au système des dépouilles. Hormis le DGS, A. Rousset ne remanie guère l'encadrement de la CUB. Tout se passe comme si la préoccupation principale d'A. Rousset était de structurer les échanges politiques au sein de la CUB selon un clivage Bordeaux/communes périphériques recoupant à peu de choses près le clivage gauche-droite. Toutefois, A. Rousset montre peu d'intérêt pour la réorganisation des services de la CUB et leur mobilisation pour la mise en œuvre d'un projet de territoire. On est donc bel et bien dans un registre de politisation relevant davantage du mode « polarisation » que du mode « transformationnel ».

4.2. La présidence Feltesse ou la parenthèse transformationnelle

- 47 Une inflexion sans doute beaucoup plus nette dans la trajectoire de politisation de l'intercommunalité bordelaise est donnée par la présidence du socialiste Vincent Feltesse. Celui-ci était sans doute disposé par son âge et sa trajectoire à endosser ce rôle de réformateur intercommunal. Né en 1967, diplômé d'HEC et titulaire d'un DEA d'histoire contemporaine, Vincent Feltesse a travaillé pour *Libération*, fait de la

recherche pour la Caisse des Dépôts et enseigné l'histoire et la géographie avant d'assumer des fonctions politiques. Il est d'abord conseiller technique de Philippe Madrelle au conseil général de la Gironde, puis chargé de mission auprès de Daniel Vaillant, ministre des Relations avec le Parlement, avant d'être nommé en 1998 directeur de cabinet d'Alain Rousset, président de la région Aquitaine. En 2001 enfin, il remporte les élections municipales à Blanquefort, une commune du nord de l'agglomération bordelaise.

- 48 Vincent Feltesse accède à la présidence de la CUB dans des circonstances aussi particulières que celles qui ont permis à A. Juppé de conserver cette présidence en 2001 et à A. Rousset d'y accéder en 2004. Il est adoubé à la fois par le groupe socialiste, mais demande aussi à Alain Juppé son consentement au nom des accords de cogestion qui liaient celui-ci à A. Rousset et que V. Feltesse a lui-même négociés. À première vue donc, V. Feltesse se situe clairement dans la tradition de cogestion de l'intercommunalité bordelaise. Pourtant, il va se lancer dans une campagne de politisation transformationnelle sans équivalent dans l'histoire de l'EPCI bordelais.
- 49 Sur le front de l'institution, V. Feltesse ne cache pas ses ambitions pour la CUB. Pour la première fois, en 2008, un président demande aux services de la CUB de travailler sur un projet communautaire.
- Il juge le statut d'EPCI dépassé et considère que les agglomérations devraient être des collectivités à part entière, avec un conseil élu au suffrage universel direct, un président porteur d'un projet politique et de territoire, et non plus des lieux de mutualisation des moyens entre les maires. (Entretien avec un ancien cadre de la CUB)
- 50 Cette logique transformationnelle n'est pas exempte d'une logique de polarisation. Ainsi, le nouveau président sollicite le groupe majoritaire et le groupe d'opposition de l'assemblée communautaire pour que chacun élabore un projet de territoire. V. Feltesse entend aussi structurer le travail politique au sein de l'assemblée communautaire. Il donne des moyens aux groupes pour qu'ils se structurent et intègre des représentants permanents de chacun des groupes politiques au sein du cabinet du président de l'EPCI.
- 51 Politisations transformationnelle et de polarisation n'excluent cependant pas un maintien de certaines traditions issues de la cogestion. Lorsque V. Feltesse est élu à la présidence de la CUB en 2008, c'est avec l'accord d'A. Juppé et sans avoir à faire à une opposition. Par ailleurs, il entend apaiser les conflits entre la CUB et la Ville de Bordeaux et débloque les Zones d'aménagement concerté (ZAC) bordelaises entravées par le DGS d'A. Rousset. A. Juppé et V. Feltesse recrutent ensemble certains directeurs des structures satellites, parmi lesquels, notamment, Jean-Marc Offner, nommé à la tête de l'agence d'urbanisme en 2009. Ils se transmettent et se retransmettent la présidence de l'EPA Euratlantique créé en 2010. Quand A. Juppé est nommé ministre de la Défense et n'a plus le droit de présider un EPA, il propose la présidence à V. Feltesse. Quand A. Juppé n'est plus ministre, immédiatement, V. Feltesse lui rend son siège. Quand quelques mois plus tard, A. Juppé est touché par la limite d'âge pour présider un EPA, c'est V. Feltesse qui reprend la présidence.
- 52 Toutefois, avec V. Feltesse, l'accord de cogestion devient un vrai accord politique explicite et public, fondement d'un véritable programme de mandat. Jusqu'alors, les accords de cogestion étaient tacites et invisibles en dehors du cénacle des maires ayant participé à leur élaboration. En 2008, l'accord est signé et diffusé aux fonctionnaires et rendu public. Plus détaillé, il passe en revue un certain nombre de projets stratégiques

pour la CUB. Un autre signe de politisation transformationnelle est le lancement d'un certain nombre de grands programmes emblématiques qui font de la CUB non plus uniquement une institution qui « *crache de l'investissement et du tuyau* », selon les termes d'un de nos interlocuteurs, mais une collectivité porteuse d'une vision stratégique pour son territoire. Deux programmes en particulier incarnent ce tournant. Le premier, « 50 000 logements autour des axes de transports collectifs » est une consultation d'architecture et d'urbanisme qui devait déboucher sur la construction de logements de qualité et accessibles sur des sites stratégiques situés dans toute l'agglomération près des axes de tramway (Hirschberger, Pinson et Reiffers, 2018). Le second, « 55 000 hectares pour la nature », consiste à répertorier des sites naturels dans l'ensemble de l'agglomération et d'imaginer les moyens de les préserver et de les valoriser.

- 53 Cette politisation transformationnelle se traduit par un remaniement sans précédent de l'encadrement de la CUB, ce qui confirme l'affinité entre ce type de politisation et la pratique d'une forme de *spoils system*. Jamais un président de la CUB ne sera autant intervenu à la fois dans les recrutements au sein de l'administration – alors même que V. Feltesse arrive dans le cadre d'une « alternance » gauche-gauche –, mais aussi dans sa réorganisation et son fonctionnement. Le nouveau président recrute beaucoup de nouveaux collaborateurs, surtout à partir de 2008, lorsqu'il est confirmé à la présidence de l'EPCI. V. Feltesse remercie alors le DGS en place, Pierre Langrand, vu comme l'œil d'A. Rousset, pour le remplacer par un DGS issue de l'administration préfectorale, Éric Delzant, préfet de Corse congédié par Nicolas Sarkozy. Il obtient aussi la démission de l'inspecteur général des services et du directeur de la communication, mis en place par A. Rousset. Il remercie également le directeur des ressources humaines d'A. Rousset ainsi que le patron de la mission tramway. Le directeur du développement économique, lui aussi recruté par Alain Rousset, se voit signifier qu'il ne sera pas « *gardé jusqu'à la retraite* » (entretien avec l'intéressé). Par ailleurs, V. Feltesse entend marquer son entrée dans le mandat par des recrutements très « hétérogames ». Il recrute une cadre de France Télécom pour travailler sur le numérique. Pour développer un secteur « nature » et bousculer les services techniques de la CUB, il recrute un ingénieur agronome venant de l'ONF qui prend la tête d'une toute nouvelle direction de la nature. Pour développer le volet « culture-tourisme-événementiel », il recrute un ancien sportif de haut niveau ayant travaillé jusque-là sur des missions auprès de collectivités (dont notamment la Région) pour organiser des événements. Les profils privilégiés par V. Feltesse ne sont pas nécessairement très politisés, mais ils correspondent à des individus dotés d'une forte compétence technique et d'une capacité d'innovation.

Cela s'est ressenti dans la manière dont Vincent Feltesse a conçu ses recrutements. Il a imposé des DGS venant des services de l'État avec des profils plus techniques. Y compris son directeur de cabinet, Bruno Farénioux, venait de l'État et avait un profil plus technique. Il était passé par le cabinet du ministère du Tourisme, du ministère des Transports. C'est quelqu'un de cabinet, mais très axé sur le contenu, sur la mobilisation de la technostructure. (Entretien avec un cadre de la CUB)

- 54 Un autre signe de politisation transformationnelle est la volonté de V. Feltesse de briser l'hégémonie et l'autonomie des services techniques de la CUB.

Une des choses que Feltesse a cherché à faire, c'est casser la technostructure. On était sur une intercommunalité qui était marquée par le pouvoir des ingénieurs gérant les grands réseaux, donc peu de poids du politique. Il cherche à mettre en place quelque chose où il y a plus de stratégie, moins de pouvoir à la technostructure. Cela s'est traduit par un assez fort renouvellement des directeurs. (Entretien avec un cadre de la CUB).

- 55 V. Feltesse tente aussi des réorganisations de l'administration de la CUB afin encore casser le poids des services techniques. Un pôle « mobilité » est créé afin que la gestion des transports collectifs ne soit plus soumise à une logique strictement technique. Un pôle « dynamiques urbaines » doit renforcer le rôle de la CUB en matière d'urbanisme et d'aménagement dans un domaine que les communes conservent jalousement. Un pôle « développement durable et rayonnement métropolitain » doit signifier la montée en puissance de la compétence économique de l'EPCI.
- 56 Le « moment Feltesse » poursuit la dynamique de politisation-polarisation engagée par Alain Rousset, mais c'est l'entreprise de politisation-transformation qui donne le ton à sa présidence de la CUB. Toutefois, la pérennité du mouvement enclenché et sa capacité à modifier l'ADN de l'intercommunalité bordelaise sont moins établies. Pour certaines des nombreuses recrues de V. Feltesse, la greffe n'a pas pris du fait des différences de cultures professionnelles entre fonctionnaires historiques de la CUB et profils venant de l'État ou du secteur privé. Par ailleurs, mes interlocuteurs ont été nombreux à pointer le caractère très conceptuel, « intello » de la vision et de la démarche de V. Feltesse et sa difficulté à enrôler un nombre suffisant d'élus de l'agglomération. L'annonce en 2012 de sa décision de conquérir la mairie de Bordeaux aux élections municipales qui suivront en 2014 n'arrange rien.

4.3. Juppé 2 : rationalisation managériale et retour à la politisation de contrôle

- 57 Alain Juppé est triomphalement élu à la mairie de Bordeaux au premier tour des élections municipales de 2014. Avec 60,95 % des suffrages, il écrase V. Feltesse qui n'obtient que 22,58 %. Profitant de la perte par la gauche d'un certain nombre de communes stratégiques dans l'équilibre intercommunal, il est élu à la présidence de la CUB avec 92 voix sur 104 le 18 avril 2014. La période qui s'est ouverte depuis montre un retour à une politisation de contrôle qui se traduit par un faible interventionnisme du président en matière de recrutement et la reconstitution d'une certaine autonomie des services techniques.
- 58 À première vue, A. Juppé n'a pas les velléités de remaniement de l'encadrement de l'administration métropolitaine qu'avait V. Feltesse. Comme on pouvait s'y attendre, il s'est séparé du DGS de ce dernier mais pour le remplacer par un homme dont la conformité politique à la nouvelle majorité métropolitaine ne saute pas aux yeux. Éric Ardouin, le nouveau DGS de Bordeaux Métropole avait précédemment officié à la communauté urbaine de Nantes et au conseil départemental de Loire-Atlantique, deux institutions contrôlées par la gauche. Un cas plus énigmatique est celui du DGA du pôle « dynamiques urbaines » dont Alain Juppé a souhaité le départ. Là encore, plusieurs interprétations circulent à ce propos. Certains considèrent qu'on a fait payer au DGA sortant le fait d'avoir été très étroitement associé aux projets de V. Feltesse – notamment le programme des « 50 000 logements » – visant à faire de la CUB l'acteur stratégique en matière de planification et d'urbanisme. D'autres voient dans son départ la volonté de laisser sa place à la très influente directrice de l'aménagement de la Ville de Bordeaux qui, de fait, a repris le poste de DGA « aménagement » à la Métropole. Toutefois, l'ancien DGA n'a pas été refoulé très loin puisqu'il est aujourd'hui à La Fab, société publique d'aménagement de la Métropole créée par V. Feltesse pour mettre en œuvre le programme des « 50 000 logements ».

- 59 Durant les trois ans qui ont suivi l'alternance de 2014, d'autres départs de cadres recrutés par V. Feltesse ont eu lieu, mais la plupart de mes interlocuteurs les attribuent plus à la difficile intégration de ces nouveaux venus dans l'institution CUB qu'à un supposé *spoils system* activé par le nouveau président. Finalement, sur une quarantaine de directeurs, seule une poignée a quitté l'institution et un seul DGA est parti sur demande expresse du nouveau président. Et parmi cette quarantaine de directeurs, bon nombre avaient été recrutés par Vincent Feltesse.
- 60 Certains ont vu dans la réforme dite de « mutualisation » – la réunion des services de la Métropole et de communes volontaires (18 sur les 27 que compte la Métropole) dans des services communs sur un bouquet défini de compétences – un moyen déguisé d'organiser une sorte de *spoils system* métropolitain.
- Il va y avoir encombrement de chefs. Tout le monde ne va pas y retrouver ses petits. Il y a donc un mouvement un peu compliqué où il faut faire la place à la hiérarchie qui provient de la CUB, la hiérarchie qui provient de la Ville de Bordeaux et la hiérarchie des communes qui adhèrent au schéma de mutualisation. Il faut faire rentrer tout ça dans le nouveau modèle d'organisation. Donc, il y a un peu d'abondance de chefs, c'est peut-être l'occasion de régler deux ou trois comptes pas réglés auparavant. (Entretien avec un ancien cadre de la CUB).
- 61 L'analyse de l'organigramme de l'ensemble mutualisé et sa comparaison avec les organigrammes précédents de la CUB et de la Ville de Bordeaux font apparaître les évolutions suivantes : sur les 6 directions générales chapeautant des services mutualisés, 2 ont été confiées à des cadres venant de la Ville de Bordeaux, 3 à des DG issus de la CUB et la dernière à un cadre recruté à l'extérieur. Pour certains, A. Juppé et la Ville de Bordeaux ont réussi à truster les fonctions opérationnelles les plus stratégiques du nouvel ensemble. Pour d'autres, le maire-président s'est contenté de satisfaire les aspirations d'un nombre limité de fonctionnaires fidèles de la Ville de Bordeaux tout en réussissant à recaser les cadres de la CUB. Il est très compliqué de voir dans l'opération une quelconque forme de *spoils system* systématique.
- 62 L'absence de chasse aux sorcières peut être interprétée comme le signe de l'abandon d'une stratégie de politisation transformationnelle et de polarisation qui s'était manifestée sous V. Feltesse. C'est ce que suggère l'extrait d'entretien suivant :
- Le fait qu'A. Juppé n'a pas bataillé sur nos postes [ceux des cadres nommés par V. Feltesse] donne l'impression qu'il ne veut pas de vagues. Il a d'autres ambitions, donc il veut que ça tourne. Il va satisfaire les maires pour pas avoir d'ennuis avec eux. [...] On a l'impression qu'il est ailleurs. D'ailleurs, on ne le voit pas à la CUB. Il fait une fois une réunion avec les cadres de la métropole pour présenter la réforme, mais au-delà... Il pourrait mouiller un peu plus la chemise pour expliquer la réforme, mais il envoie le DGS. On a l'impression que la CUB redevient un outil de redistribution pour les communes. On ne voit pas de nouveau projet métropolitain d'envergure. (Entretien avec un cadre de la CUB).
- 63 Tout se passe comme si le retour d'A. Juppé à la présidence de la CUB devenue métropole signifiait un retour à la politisation de contrôle. Outre le peu d'interventionnisme du président en matière de recrutement et de reclassement, un autre signe est le retour à la cogestion. Après la relégation de V. Feltesse au statut de leader de l'opposition municipale bordelaise, le nouvel interlocuteur de l'opposition pour A. Juppé est Alain Anziani, maire PS de Mérignac, que beaucoup soupçonnent d'avoir fait partie des 4 élus de gauche n'ayant pas donné leur voix à Alain Rousset en 2001, et qui est devenu 1^{er} vice-président de la CUB en charge notamment de la réforme de la métropolisation. Beaucoup voient dans cet accord et cette nomination un

retour à la logique municipaliste qui prévalait durant les trois premières décennies d'existence de l'institution. Sous la houlette des deux hommes, un nouvel accord de cogestion a été signé qui se contente de lister les projets en cours et ne comporte aucune orientation nouvelle.

- 64 Ce retour à la cogestion s'accompagne d'un retour à une approche technique des compétences de l'intercommunalité. Ce retour s'incarne notamment selon eux dans la disparition d'un certain nombre de directions ou de missions stratégiques que V. Feltesse avait créées au sein de l'organisation intercommunale. Le pôle « développement durable et rayonnement métropolitain », que V. Feltesse avait mis en place pour faire de la CUB un acteur de la conception des stratégies et politiques urbaines, disparaît, et les directions et missions qu'il chapeautait sont éclatées en une multitude de services. De même, la nouvelle direction générale « Haute qualité de vie » qu'A. Juppé a confiée à son ancien directeur des services techniques est vue comme la reconstitution d'un bastion technique au sein de l'organigramme métropolitain puisqu'elle regroupe la direction de l'eau, la direction des déchets et la direction des espaces verts et qu'elle les sépare de la direction de l'aménagement, elle-même placée sous la tutelle d'une direction générale de la valorisation du territoire.
- 65 Enfin, le chantier de la mutualisation-fusion semble conduit au nom de principes strictement managériaux et de l'impératif de réduction des dépenses. Le nouveau DGS recruté par A. Juppé n'a pas pour mission de déployer l'activité de la Métropole dans de nouveaux domaines. « [Le nouveau DGS] nous a dit très clairement dès le début "mon dossier stratégique, c'est l'organisation" » (entretien). Ce profil strictement managérial est sans doute la réponse à l'énigme du recrutement d'un DGS dont la trajectoire s'est faite essentiellement dans des collectivités de gauche.
- Le nouveau DGS, c'est lui qui est à la manœuvre sur la mutualisation. Il a toujours été sur des projets de réorganisation. Il vient de l'ESSEC. Il a un côté très rationnel, pas sur l'affectif et pas très identifiable politiquement. (Entretien avec un cadre de la CUB).
- 66 La réorganisation conduite par A. Juppé, contrairement à celle de V. Feltesse, ne semble pas être mue par une volonté de politisation transformationnelle. Elle est motivée par la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) qui prévoit la mutualisation et l'ambiance générale favorable à la réduction des dépenses publiques.
- 67 Ainsi, la rationalisation managériale de l'intercommunalité semble être un moyen d'organiser un retour en arrière qui se traduit, d'une part, par la restauration d'une pratique de politisation de contrôle qui fait l'économie d'une politisation transformationnelle et de polarisation et, d'autre part, par la reconstitution de la mainmise des services techniques sur l'ensemble, et ce, au service d'un recentrage de l'intercommunalité bordelaise sur ses fonctions historiques.

Conclusion

- 68 Si la typologie des modes et dimensions de la politisation de l'intercommunalité urbaine présentée ici mériterait sans doute d'être affinée par la confrontation à d'autres terrains, elle a, nous semble-t-il, le mérite d'attirer l'attention sur la nécessité de mieux définir ce que sont les processus concrets de politisation de l'intercommunalité urbaine en France. Politiser (ou dépolitiser) l'intercommunalité ne

veut pas dire grand-chose en soi. Notre typologie a l'avantage de permettre de qualifier des manières très distinctes pour les leaders politiques métropolitains de contrôler le recrutement et les mobilités au sein de la bureaucratie intercommunale, d'inscrire les débats et décisions dans des schèmes d'opposition idéologique et partisane et de mobiliser l'administration au service d'un programme de politiques publiques et, plus globalement, d'un projet de territoire. De ce point de vue, les quelque vingt ans d'histoire intercommunale bordelaise donnent à voir des situations assez contrastées, oscillant néanmoins principalement autour de deux modes de politisation : la politisation de contrôle et la politisation transformationnelle.

- 69 Les travaux sur la coopération intercommunale française donnent souvent l'impression que la messe est dite : les EPCI sont condamnés à la dépolitisation. Ce jugement a sa part de vérité, mais il tient souvent au fait que les chercheurs limitent leur approche de la politisation à la dimension « polarisation ». Si l'on est sensible à la diversité des dimensions et des modes de politisation, on découvre une autre réalité, celle de logiques incessantes, et pas forcément coordonnées, de progrès et reflux de la politisation dans ses différentes dimensions. Il faut donc être sensible à l'historicité de cet objet et à la variété des situations dans le temps et dans l'espace. La politisation de l'intercommunalité urbaine française est possible, mais elle n'est pas un processus linéaire, uniforme, ni même irréversible. Comme dans d'autres domaines, elle « est un processus, un mouvement qui n'a rien d'irréversible » (Déloye et Haegel, 2017, p. 332).
- 70 Si l'on compare ce qui se passe à Bordeaux à ce qui se passe dans d'autres métropoles, et si l'on reprend nos trois dimensions, qu'observe-t-on ? Que la « politisation des administrations intercommunales » se fait de moins en moins sur un mode clientélaire, qu'elle concerne de moins en moins les emplois situés au bas de l'échelle. Elle concerne désormais surtout les emplois les plus haut placés. On se rapprocherait donc de la situation de politisation fonctionnelle des cadres que l'on retrouve à d'autres échelles politiques, notamment celle de l'Etat. La dimension de « polarisation » est sans doute celle qui progresse le moins du fait du mode d'élection des conseils métropolitains, même si, dans des métropoles comme Lyon, les clivages autour des modes de développement s'expriment de plus en plus dans les enceintes métropolitaines. Le constat le plus surprenant concerne sans doute la dimension « mobilisation de l'administration ». On pourrait croire qu'avec la « montée en puissance des métropoles » qui n'est aujourd'hui plus une réalité connue des seuls spécialistes, cette dimension progresse inexorablement. C'est sans doute le cas à Lyon, Nantes, Rennes, Montpellier ou Strasbourg, mais Bordeaux montre qu'il ne s'agit pas d'une dynamique irréversible. Après l'ère Feltesse marquée par un mode de politisation transformationnelle jouant beaucoup de cette dimension de mobilisation de l'administration, le retour d'Alain Juppé à la tête de la métropole en 2014 a correspondu au reflux net de cette dynamique.
- 71 Terminons par un dernier résultat qu'il nous semble intéressant de souligner : le réformisme intercommunal ou métropolitain passe par la politisation de l'administration. La lecture des travaux sur le gouvernement urbain en Europe et en Amérique du Nord peut donner l'impression que la politisation des recrutements est l'affaire de formes de gouvernement reposant sur le maintien du statu quo – les notables –, le clientélisme et la corruption – les machines (Nevers, 1983 ; Bonnet, 2010 ; Mattina, 2016). Les mouvements et courants politiques qui ont souhaité « assainir » le gouvernement urbain et mettre l'administration urbaine au travail – ce que l'on appelle

aux États-Unis « la Réforme » – ont toujours prôné le recours à une bureaucratie professionnalisée et protégée des interférences politiques et partisans. Or, ce que montre le cas bordelais, c'est que ceux qui incarnent « la Réforme », ceux qui veulent faire monter en puissance le gouvernement métropolitain, au nom d'enjeux de rationalisation de l'action publique et de solidarité territoriale, ne sont pas en reste en matière de politisation de l'administration, bien au contraire. Dans le cas bordelais comme dans d'autres, il semble que plus les leaders intercommunaux sont désireux de mettre l'institution au service d'un projet de territoire plus ils exigent de l'encadrement administratif un « devoir d'engagement », quitte à modifier l'organigramme pour s'entourer des techniciens les plus disposés à cet engagement et écarter les moins enthousiastes.

BIBLIOGRAPHIE

- Bachelet, F. (2006), « Les hauts fonctionnaires intercommunaux : sociologie et politique », in F. Bachelet, P. Ménerault et D. Paris (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, Paris, L'Harmattan, p. 127-137.
- Biland, É. (2011), « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 4, p. 17-37.
- Biland, É. (2012), *La fonction publique territoriale*, Paris, La Découverte.
- Bonnet, F. (2010), « Les machines politiques aux États-Unis. Clientélisme et immigration entre 1870 et 1950 », *Politix*, 4, p. 7-29.
- Borraz, O. (1996), « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue française de science politique*, 46, 4, p. 624-649.
- Boyne, G., James, O., John, P., et Petrovsky, N. (2010), « Does political change affect senior management turnover? An empirical analysis of top-tier local authorities in England », *Public Administration*, 88, 1, p. 136-153.
- Braud, P. (2014), *Sociologie politique*, 14^e édition, Paris, LGDJ.
- Chevallier, J. (2002), *Science administrative*, Paris, PUF.
- Chevallier, J. (2011), « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue française d'administration publique*, 137-138, 1, p. 217-227.
- Déloye, Y. et Haegel, F. (2017), « Politisation. Temporalités et échelles » in O. Fillieulle, F. Haegel, C. Hamidi et V. Tiberj (dir.), *Sociologie plurielle des comportements politiques. Je vote, tu contestes, elle cherche...*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 323-345.
- Desage, F. (2005), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat, science politique, Lille, université de Lille 2.
- Desage, F. et Guéranger, D. (2011), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Le Croquant.

- De Wilde, P. (2011), « No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration », *Journal of European Integration*, 33, 5, p. 559-575.
- Dion, S. (1986), *La politisation des mairies*, Paris, Economica.
- Duchesne, S. et Haegel, F. (2004), « La politisation des discussions, au croisement des logiques de spécialisation et de conflictualisation », *Revue française de science politique*, 54, 6, p. 877-909.
- Ejersbo, N. et Svava, J. (2012), « Bureaucracy and Democracy in Local Government » in K. Mossberger, S. Clarke et P. John (dir.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press, p. 152-178.
- Eymeri, J.-M. (2003), « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique » in J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 47-77.
- Fontaine, J. (1994), « L' élu patron » in J. Fontaine et C. Le Bart (dir.), *Le métier d' élu local*, Paris, L'Harmattan, p. 73-110.
- Gaxie, D. (2002), « Appréhensions du politique et mobilisations des expériences sociales ». *Revue française de science politique*, 52, 2, p. 145-178.
- Gaxie, D. et Lehingue, P. (1984), *Enjeux municipaux. La constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, Presses universitaires de France.
- Guéranger, D. (2008), « L'intercommunalité, créature de l'état », *Revue française de science politique*, 58, 4, p. 595-616.
- Guéranger, D. (2016), *Diriger l'intercommunalité. Enquête sur des atypiques et leurs communautés*, Paris, Berger-Levrault.
- Hamidi, C. (2006), « Éléments pour une approche interactionniste de la politisation », *Revue française de science politique*, 56, 1, p. 5-25.
- Hirschberger, S. Pinson, G. et Reiffers, É. (2018), « L'appel à projets urbains "50 000 logements" à Bordeaux: la mise en échec de la métropole stratège », *Métropolitiques*, 5 novembre, en ligne : <https://www.metropolitiques.eu/L-appel-a-projets-urbains-50-000-logements-a-Bordeaux-la-mise-en-echec-de-la.html>.
- Hooghe, L. et Marks, G. (2009), « A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus », *British journal of political science*, 39, 1, p. 1-23.
- Kesselman, M. (1972), *Le consensus ambigu : étude sur le gouvernement local*, Paris, Cujas.
- Lagroye, J. (1973), *Société et politique : Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone.
- Lagroye, J. (2003), « Les processus de politisation » in J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, p. 359-72.
- Le Saout, R. (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 50, 3, p. 439-461.
- Le Saout, R. (2008), « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 4, 128, p. 757-766.
- Lorrain, D. (1991), « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, 4, 1991, p. 461-484.
- Mattina, C. (2016). *Clientélismes urbains : gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Sciences Po.

- Médard, J. F. (1971), « Les structures politico-administratives de l'agglomération de Bordeaux », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 42, 4, p. 411-430.
- Meny, Y. (1987), « À la jonction du politique et de l'administratif : les hauts fonctionnaires », *Pouvoirs*, 40, p. 5-23.
- Nevers, J. Y. (1983), « Du clientélisme à la technocratie : cent ans de démocratie communale dans une grande ville, Toulouse », *Revue française de science politique*, 33, 3, p. 428-454.
- Pahl, R. (1975), *Whose City ?* Harmondsworth, Penguin.
- Petaux, J. (2001), « Bordeaux et communauté urbaine : recherche de consensus ? », in J. Petaux (dir.), *Géopolitique de l'Aquitaine. Les élections municipales de mars 2001 : tableau politique de la France du Sud-Ouest*, Villeurbanne, Éditions Golias, p. 21-36.
- Peters, B. G. et Pierre, J. (2004), « Politicization of the public service. Concepts, causes, consequences » in B. G. Peters et J. Pierre (dir.), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: A Quest for Control*, Londres, Routledge, p. 13-25.
- Pinson, G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Rouban, L. (2004), *La fonction publique*, Paris, La Découverte.
- Roubieu, O. (1999), « Des managers très politiques. Les secrétaires généraux des villes » in V. Dubois et D. Dulong (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, p. 217-231.
- Sadran, P. (1987), « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? », *Pouvoirs*, 40, p. 39-48.
- Savary, G. (1998), « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et management public*, 16, 1, p. 107-138.
- Schmitter, P.C. (1969), "Three neo-functional hypotheses about international integration", *International organization*, 23, 1, p. 161-166.
- Swyngedouw, E. (2007), BAVO The post-political city », in BAVO (dir.), *Urban politics now!*, Rotterdam, Netherlands Architecture Institute (NAI) Publishers, p. 58-76.
- Thoenig, J. C. et Burlen, K. (1998), « Les secrétaires généraux des villes », *Politiques et management public*, 16, 1, p. 141-172.
- Victoire, E. (2010), *Sociologie de Bordeaux*, Paris, La Découverte.
- Whitaker, G. et DeHoog, R. (1991), « City Managers Under Fire: How Conflict Leads to Turnover », *Public Administration Review*, 51, p. 156-165.

NOTES

1. Ce flou est à l'image de l'inflation des recours à la notion dans l'ensemble de la discipline et du caractère de moins en moins rigoureux de ses usages pointés par Déloye et Haegel (2017).

2. On est ici proche de ce que les travaux britanniques sur le gouvernement local ont qualifié de « *managerialism* », un système dans lequel « le contrôle de l'accès aux ressources locales est assuré par les cadres administratifs de la collectivité concernée »

(Pahl, 1975, 270). D'autres auteurs parlent de « modèle d'autonomie bureaucratique » (Ejersbo et Svava, 2012).

3. « Voirie et réseaux divers » dans le jargon de l'aménagement de la gestion urbaine.

4. En comparaison, la Communauté urbaine de Lyon, créée à la même époque, n'a connu que cinq présidents et une seule alternance gauche-droite, tout comme la Communauté urbaine de Lille, réputée pourtant fragmentée et ingouvernable.

RÉSUMÉS

L'article propose de revenir sur la politisation de l'intercommunalité urbaine française et de questionner l'un des *topos* de la littérature portant sur cet objet selon lequel ce niveau institutionnel serait condamné à la dépolitisation. Pour ce faire, il opère d'abord un retour sur la notion de politisation, souvent mal définie malgré son omniprésence dans la littérature de science politique en général et sur les rapports entre politique et administration à l'échelle locale en particulier. Le terme de politisation subsume en réalité des processus extrêmement variables dans leurs formes et leurs finalités. Pour mettre de l'ordre dans ces multiples formes de politisation, trois dimensions et quatre modes de politisation sont distingués. L'enquête qui a à la fois inspiré cette typologie et a permis de la tester a porté sur l'intercommunalité bordelaise - la communauté urbaine de Bordeaux devenue métropole en 2015 - et sur une période allant de 1995 à 2015 marquée par quatre changements de président. Cette enquête a permis de mettre au jour des manières très distinctes pour les leaders politiques métropolitains de contrôler le recrutement et les mobilités au sein de l'administration intercommunale, d'inscrire les débats et décisions dans des schèmes d'opposition idéologique et partisane et de mobiliser l'administration au service d'un programme de politiques publiques et, plus globalement, d'un projet de territoire. Les quelque vingt ans d'histoire intercommunale bordelaise donnent à voir des situations assez contrastées, oscillant néanmoins principalement autour de deux modes de politisation : la politisation de contrôle et la politisation transformationnelle.

The article concerns politicisation of French urban inter-municipality and to question one of the *topos* of the literature on this subject, according to which this institutional level would be condemned to depoliticisation. In order to do this, it first reflects on the notion of politicisation, often poorly defined despite its omnipresence in the political science literature in general and the relationship between politics and administration at the local level in particular. The term politicisation actually implies processes that vary widely in their forms and purposes. To put these multiple forms of politicisation in order, three dimensions and four modes of politicisation are distinguished. The survey that inspired this typology and allowed it to be tested focused on the Bordeaux inter-municipality - - the Bordeaux urban community that became a metropolis in early 2015 - and on a period from 1995 to 2015 marked by four changes of president. This survey revealed very distinct ways for metropolitan political leaders to control recruitment and mobility within the inter-municipal administration, to embed inter-municipal debates and decisions in ideological and partisan opposition patterns and to mobilise the administration in the service of a public policy programme and more generally, a territorial project. The twenty years or so of inter-municipal history in Bordeaux shows some contrasting situations, oscillating mainly

around two modes of politicisation: the politicisation of control and transformational politicisation.

INDEX

Mots-clés : gouvernance métropolitaine, intercommunalité, politisation, dépolitisation, bureaucratie métropolitaine, Bordeaux (France)

Keywords : metropolitan governance, intermunicipal cooperation, politicization, depoliticization, metropolitan bureaucracy, Bordeaux (France)

AUTEUR

GILLES PINSON

Professeur de science politique à Sciences Po Bordeaux et chercheur au Centre Émile Durkheim (UMR 5116)