

Changer de régime. Travail politique et développement territorial

Sébastien Ségas

Volume 48, Number 1, 2025

Les nouveaux territoires de l'économie

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1116494ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1116494ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales

ISSN

0705-4580 (print)

1925-2218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Ségas, S. (2025). Changer de régime. Travail politique et développement territorial. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 48(1), 65–74. <https://doi.org/10.7202/1116494ar>

Article abstract

This article brings to light a blind spot in urban regime theory. Urban regime theory places its focus on informal public/private coalitions which rule cities. These coalitions share a common goal (for instance, urban growth) and are supposed to be stable overtime. Actually, this theory says little about how these regimes are constructed or how they are evolving. How does a city move from one regime to another, or, in other words, from one coalition to another, with a different shared goal? This article, based on an analysis of two French cities (Nantes and Rennes), argues that the notion of political work, which designates a complex and fragile set of operations that help build alliances, provides a better understanding of the processes involved in the transformation of urban regimes.

CHANGER DE RÉGIME. TRAVAIL POLITIQUE ET DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Sébastien Ségas

Sébastien Ségas

Université de Rennes 2, UMR 6051 Arènes

Date de soumission: 24 novembre 2022

Date d'acceptation: 20 septembre 2024

Résumé : Cet article interroge un angle mort relatif de la théorie des régimes urbains. Cette théorie, qui insiste sur la stabilité des coalitions territorialisées d'acteurs publics et privés qui pilotent l'action publique de développement des villes, est peu disserte quant à la façon dont ces régimes se construisent ou la façon dont ils se transforment. Comment passe-t-on d'un régime à un autre, c'est-à-dire à la fois d'une coalition à une autre et d'objectifs de développement à d'autres ? La thèse de cet article, qui s'appuie sur l'analyse de deux agglomérations françaises (Nantes et Rennes), est que la notion de travail politique, qui permet de désigner un ensemble, à la fois complexe et fragile, d'opérations visant à fabriquer des arguments et à construire des alliances, permet de mieux appréhender les processus de modification des régimes territoriaux de développement.

Mots clés : Dépolitisation, Développement territorial, Politisation, Régimes urbains, Travail politique

Abstract: This article brings to light a blind spot in urban regime theory. Urban regime theory places its focus on informal public/private coalitions which rule cities. These coalitions share a common goal (for instance, urban growth) and are supposed to be stable overtime. Actually, this theory says little about how these regimes are constructed or how they are evolving. How does a city move from one regime to another, or, in other words, from one coalition to another, with a different shared goal? This article, based on an analysis of two French cities (Nantes and Rennes), argues that the notion of political work, which designates a complex and fragile set of operations that help build alliances, provides a better understanding of the processes involved in the transformation of urban regimes.

Keywords: Depoliticization, Urban development, Politicization, Urban regimes, Political work

Les territoires font-ils encore la différence quand il est question de développement? La question apparaît légitime tant l'économie politique urbaine nord-américaine a contribué à diffuser l'idée que les villes obéissent toutes, à de rares exceptions près¹, à un même agenda de développement centré sur des politiques d'attractivité ciblant les investisseurs, les touristes et certaines populations (les cadres, les « classes créatives »). Cette uniformisation des stratégies urbaines de développement est imputée à la compétition interurbaine, qui, prenant la forme d'un jeu à somme nulle (Harvey, 1989), inciterait les forces sociopolitiques et économiques locales à s'unir dans des coalitions de croissance (Molotch, 1976). Ces coalitions ont pour objectif de préserver ou améliorer la place de leur ville dans la hiérarchie urbaine afin de rester concurrentielles dans la course à la croissance et l'attractivité.

La notion de régime urbain, telle qu'elle a été développée par C. Stone (1989), a le mérite d'apporter une vision plus nuancée en donnant une place à la variable territoriale (et donc à l'idée qu'il existe des modèles de développement différents d'un territoire à un autre). Pour C. Stone, la notion de régime permet de désigner la formation, à l'échelle urbaine, de coalitions à la fois informelles et stables dans le temps, entre acteurs publics et privés autour d'un programme d'action publique. Ces régimes constituent une instance de médiation territoriale vis-à-vis du facteur externe que constitue la compétition interurbaine. Ce rôle médiateur des régimes urbains s'exprime à mon sens de deux façons dans les analyses de C. Stone. En premier lieu, ce dernier souligne que les acteurs économiques qui portent localement des objectifs de croissance et d'attractivité ont besoin du pouvoir politique (notamment de sa capacité à générer de l'action publique et à produire de la légitimité) pour mettre en œuvre leur agenda. Mais ce pouvoir politique peut avoir ses propres objectifs et contraintes. Dans son étude consacrée à la ville d'Atlanta entre 1946 et 1989, C. Stone montre ainsi comment la problématique du vote afro-américain² joue un rôle à la fois dans la formation de la coalition biraciale qui réunit la mairie, l'élite des affaires, blanche³, de la ville et des représentants de la classe moyenne afro-américaine ainsi que dans l'inclusion, dans le programme d'action publique soutenu par cette coalition, d'objectifs d'ouverture ethnique (premiers policiers noirs dans les années 1940 puis, plus tard, discrimination positive dans les marchés publics à destination des entrepreneurs afro-américains). Cet agenda urbain, qui allie objectifs d'attractivité et politique d'ouverture raciale dans un Sud ségrégationniste puis post-ségrégationniste, est spécifique à la ville d'Atlanta. Il renvoie à un contexte local qui médiatise les effets de la compétition interurbaine.

Dans ces travaux ultérieurs, C. Stone va plus loin que simplement affirmer que les objectifs de croissance et d'attractivité peuvent s'articuler à d'autres objectifs. Il décline (Stone, 1993) toute une typologie des régimes urbains qui fait apparaître, au côté des régimes de croissance (dont Atlanta fait partie), des régimes dont les objectifs d'action publique, du fait de la composition des coalitions qui les gouvernent, soit ignorent la course à la croissance et l'attractivité, soit se construisent contre elle. La distance vis-à-vis de la concurrence interurbaine caractérise ainsi, quoique de façon différenciée, les *régimes de maintenance*, qui s'organisent autour du maintien du

statu quo, les *régimes populaires*, orientés vers l'amélioration des conditions de vie des classes populaires (via l'éducation, la formation professionnelle, l'accès au logement, etc.) et les *régimes progressistes*, qui ont pour objectif, notamment, la défense de l'environnement et du patrimoine historique et qui reposent sur l'activation de mesures publiques visant à limiter de façon contraignante la croissance urbaine⁴.

La notion de régime urbain, si elle permet d'interroger le rôle des configurations locales dans un contexte de compétition interurbaine, n'en a pas moins été critiquée⁵. En premier lieu, c'est son américanocentrisme qui a été souligné: le concept a semblé décalé par rapport à la réalité européenne où les villes peuvent plus facilement rechercher le soutien d'autres échelles d'action publique (région, État, Europe) et où les milieux d'affaires apparaissent beaucoup moins bien structurés et organisés à l'échelle locale (Le Galès, 1995). Voulant permettre une comparaison internationale, G. Stoker et K. Mossberger (2001) ont été d'ailleurs conduits à proposer leur propre typologie des régimes urbains. De manière plus générale, c'est la capacité de coalitions stables à contrôler et unifier l'agenda urbain qui a été remise en cause: faut-il parler d'un régime stable et unifié ou plutôt, de façon plus néo-pluraliste, d'une juxtaposition de réseaux d'action publique (Le Galès, 1995) aux compositions variées, contrôlant différentes politiques sectorielles (sociales, économiques, culturelles, etc.)? Ce constat d'un éclatement des agendas urbains a même contribué à convaincre C. Stone (2015) de renoncer à la notion de régime pour lui substituer celle d'ordre politique⁶ (*urban political order*).

Je ferai ici un usage plus modeste de la notion de régime, usage qui permet d'éviter certains de ces écueils. À la suite de X. Itçaina et J. Palard (2007), je propose de parler de régime pour désigner des coalitions d'acteurs publics et privés ayant une dimension interpersonnelle, mais aussi interorganisationnelle (les membres de ces coalitions pouvant être connectés à des secteurs économiques, à des collectifs d'habitants mobilisés, au monde politique, à l'administration, etc.). Ces coalitions se réunissent autour de la construction et la mise en œuvre d'un programme d'action publique de développement⁷ (ce qui n'exclut pas que d'autres coalitions se forment autour d'autres enjeux d'action publique). Mon objectif est ici d'explorer un angle mort de la théorie des régimes: cette théorie, qui insiste sur la stabilité des coalitions, ne nous dit en effet pas grand-chose de la façon dont ces régimes se construisent ni de la façon dont ils se transforment. Comment passe-t-on d'un régime à un autre, c'est-à-dire à la fois d'une coalition à une autre et d'objectifs de développement à d'autres?

Ma thèse est qu'une partie de la réponse se situe du côté de ce que je propose d'appeler, à la suite d'Andy Smith (2019 a), le travail politique. Ce travail, qui consiste à fabriquer des arguments et des alliances plus ou moins temporaires (*ibid.*), est central dans la construction et la modification des régimes territoriaux de développement. Dans un premier temps, je montrerai l'étendue du répertoire dans lesquels celles et ceux qui produisent ce travail politique de légitimation et de négociation peuvent puiser. Ce répertoire peut être à mon sens saisi en croisant deux axes: l'axe politisation/dépolitisation, d'un côté, et l'axe publicisation/confinement, de l'autre. Dans la suite de cet article, je m'appuierai sur les cas de deux mé-

1 Molotch (1976) souligne lui-même l'émergence de « contre-coalitions » dans des villes universitaires ou résidentielles, où s'imposent alors des politiques visant à contrôler la croissance démographique et économique

2 Les Afro-Américains qui étaient minoritaires en 1960 (38 % de la population) deviennent progressivement majoritaires dans la population d'Atlanta (65 % en 1980).

3 On retrouve ici l'influence du travail de Floyd Hunter, travail sur lequel C. Stone s'appuie en même temps qu'il le critique.

4 San Francisco dans les années 1980 constitue un bon exemple de ces régimes visant à limiter la croissance urbaine. Le régime de San Francisco s'appuyait alors sur le soutien de collectifs de riverains, d'associations environnementalistes et le recours au référendum pour contrer les acteurs économiques (DeLeon, 1992).

5 Les critiques de la notion de régime émanent d'abord, bien entendu, des partisans d'une économie politique urbaine d'inspiration marxienne. Ce courant, évoqué en début d'introduction, rapproche en effet à la notion de régime de sous-évaluer voire d'ignorer la capacité du capitalisme à contraindre et unifier les agendas urbains locaux (Davies, Blanco, 2017).

6 Pour C. Stone, "the one-time high-cohesion regimes" ont été progressivement remplacés, depuis les années 1980-1990, par des "more diffuse governing arrangements and a less sharply defined agenda" (2015, p. 102).

7 La notion de développement doit être ici comprise dans le sens nord-américain de « growth » qui ne se limite pas au développement économique, mais inclut aussi la croissance démographique.

tropoles françaises (Nantes et Rennes) afin d'illustrer à la fois les modalités et la difficulté de ce travail politique de construction de coalition. Dans ces deux villes, contrôlées sans discontinuité par la gauche (depuis 1977 pour Rennes et 1989 pour Nantes), cohabitent des politiques *mainstream* typiques de l'entrepreneuriat urbain (Harvey, 1989), notamment dans les secteurs économique, touristique et événementiel et des « politiques urbaines alternatives » (Béal, Rousseau, 2014). Selon V. Beal et M. Rousseau, ces projets alternatifs d'action publique urbaine partagent trois caractéristiques (*Ibid.*). Premièrement, ces projets n'ont pas pour objectif premier d'accompagner ou de stimuler la croissance urbaine, mais plutôt de promouvoir des formes de régulation sociale ou environnementale ou encore de lutter contre les inégalités urbaines. En second lieu, ces projets alternatifs ne sont pas conçus dans des arènes confinées où seules les représentations du développement urbain portées par les représentants du milieu des affaires, les experts et les grands élus peuvent s'exprimer. Enfin, les « cibles » de ses politiques ne sont pas l'*upper class*, les touristes fortunés ou encore la classe créative, mais les milieux populaires ou la classe moyenne⁸. Les cas de Nantes et Rennes permettent de mettre en lumière le travail politique mis en œuvre pour déployer ce type de politique, parfois sans succès. À Nantes⁹, j'analyserai, en m'appuyant sur les travaux de L. Dalibert¹⁰, la façon dont certains acteurs (notamment des élus écologistes et un cadre administratif) ont travaillé à connecter, non sans difficulté, les réseaux de l'Économie Sociale et Solidaire à l'action publique locale, concourant à l'inscription de formes alternatives de développement sur l'agenda urbain. À Rennes¹¹, l'exemple de la tentative avortée de connexion entre les écologistes locaux et de collectifs de riverains s'opposant à des projets de densification (Ségas, 2020) permettra de souligner un des enjeux de ce travail politique : parvenir à articuler, pour parler comme C. Stone (1989), les coalitions électorales (les alliances nouées pour rassembler des voix) et les coalitions de gouvernement (les alliances construites pour piloter l'action publique).

RÉGIME TERRITORIAL ET TRAVAIL POLITIQUE

La littérature qui s'intéresse aux régimes permet d'identifier une série de facteurs qui favorisent l'émergence et le fonctionnement de coalitions d'acteurs publics et privés autour d'objectifs d'action publique de développement. X. Itçaina et J. Palard (2007) insistent notamment sur l'importance de la *confiance collective* et sur l'existence de modalités de *régulation* partagées. La *confiance* entre acteurs, qui peut s'appuyer sur l'interconnaissance, mais aussi sur une identité commune, facilite la constitution de réseaux de coopération. La *régulation*, renvoie, pour X. Itçaina et J. Palard, d'une part, à la capacité des acteurs locaux à nouer des accords et des compromis, et, d'autre part, à leur capacité à se doter de routines et de règles auxquels ces acteurs en réseau se conforment. Ces règles contribuent à stabiliser leurs interactions en les rendant prévisibles. L'attention analytique est alors portée non seulement sur l'émergence d'accords conventionnels, mais aussi sur la création d'institutions au sens de Mary Douglas (1999). Pour M. Douglas, une institution se distingue d'une simple convention dans la mesure où elle a fait l'objet d'un processus de naturalisation ou de légitimation. Ce processus de légitimation fonde une règle sur des principes (l'ordre divin ou naturel, la légitimité légale-rationnelle wébérienne, etc.) qui transcendent le simple intérêt mutuel des membres à l'existence d'une règle commune (intérêt mutuel qui suffit à fonder les conventions). Pour le dire autrement,

une convention est toujours renégociable alors que contester une institution implique de remettre en cause un ordre politique légitime.

C. Stone (1989), sans exclure la confiance ni les régulations conventionnelles ou institutionnelles, insiste sur un troisième facteur qui conditionne, selon lui, la possibilité de voir émerger une coalition d'acteurs autour d'un projet de développement : la distribution de ce qu'il appelle des « *small opportunities* » aux membres de ces coalitions. Ces « petites opportunités » constituent des « incitations sélectives » (Olson, 1978), autrement dit des formes de rétribution individuelle à l'engagement au service d'objectifs collectifs d'action publique. Se mettre au service de la cause du développement n'exclut ainsi pas de défendre et promouvoir des intérêts individuels. Comme le dit bien Nevers (1997) à propos de l'analyse par C. Stone de la participation de la classe moyenne afro-américaine au régime d'Atlanta, « la stabilité de la coalition biraciale d'Atlanta et les "succès" de sa politique urbaine s'expliquent (en partie) par la production non seulement de biens collectifs, mais aussi de biens appropriables individuellement, tels les emplois municipaux "réservés" à la communauté noire, et par la création de "*small opportunities*", comme les marchés publics "réservés" ».

Cependant, si ces analyses nous informent sur les éléments constitutifs d'un régime de développement, elles ne nous disent rien du processus de constitution ou de construction du régime. Pour opérer, la confiance, la proximité et les références identitaires partagées doivent être activées. Les accords doivent être construits, qu'ils s'appuient sur des valeurs communes ou des compromis entre des intérêts. Les institutions, enfin, doivent faire l'objet d'un processus de légitimation. Il s'agit donc ici de déplacer le regard de la *forme* stabilisée (un régime et son mode de fonctionnement) au *processus*, autrement dit, d'analyser le travail de construction (ou de transformation) d'un régime qui crée ou active les conditions de la confiance locale, façonne des accords et des institutions, articule des intérêts individuels. Ce déplacement analytique implique de se poser de nouvelles questions : comment s'opère ce travail de construction de coalition qui s'appuie sur la mobilisation/création de relations de confiance, de routines, d'institutions, d'intérêts ? Quelle est sa nature ? Qui l'opère ?

À la suite d'Andy Smith (2019 a), je propose de mobiliser le terme de travail politique pour désigner cette activité dont l'objectif est de construire et stabiliser des coalitions d'action publique. Qualifier ce travail de politique ne signifie nullement qu'il est le monopole de ceux dont la politique est le métier (*Ibid.*) : des entrepreneurs, des agents administratifs, des représentants de communauté ou de syndicats peuvent, au même titre que des élus, contribuer à ce travail politique. L'adjectif « politique » renvoie ici au fait que cette activité se déploie le long des différentes dimensions que la science politique associe traditionnellement à son objet. Le ou la politique peut en effet renvoyer à la façon dont le pouvoir dans la Cité est organisé, régulé (*polity*), aux mécanismes de compétition pour accéder au pouvoir (*politics*), à un programme d'action publique (*policy*), mais aussi, dans un sens plus large, aux relations de pouvoir. De fait, le travail complexe de construction de coalition dont il est question ici est multidimensionnel. Il constitue, au moins pour partie, un travail de légitimation d'un ordre interactionnel (*polity*) ; il se situe à l'articulation de l'action publique (*politics*) et de la compétition électorale (*politics*) ; il s'appuie également sur la constitution de rapports de force et de négociation afin de tisser des compromis entre des acteurs aux intérêts différents.

⁸ Je m'éloigne ici un peu de la définition proposée par V. Béal et M. Rousseau pour qui les politiques alternatives sont uniquement tournées vers la défense des intérêts des couches populaires.

⁹ La Métropole de Nantes regroupe 24 communes et 656 275 habitants, dont 318 808 pour la ville centre (source : INSEE, 2018, 2019).

¹⁰ L'auteur tient à remercier très chaleureusement L. Dalibert, maîtresse de conférences en science politique à l'Université Catholique de l'Ouest, pour ses conseils, ses analyses et ses éclairages sur le cas nantais.

¹¹ La métropole de Rennes, 43 communes et 451 000 habitants, dont 218 000 pour la ville centre (source : INSEE, 2018).

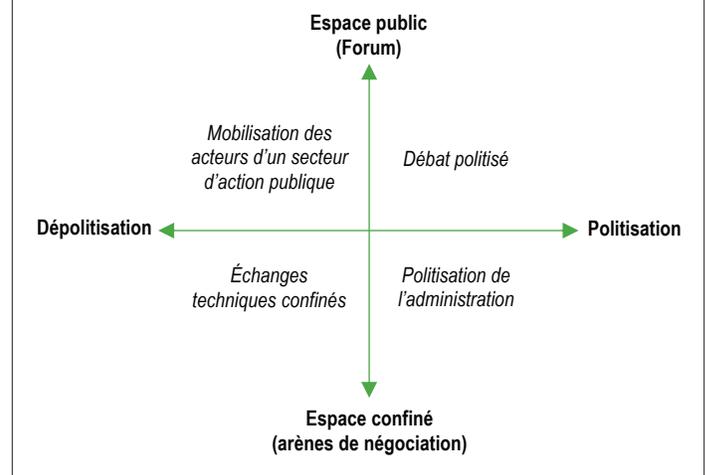
Ce travail politique a d'abord une dimension cognitive et normative au sens où il repose pour partie sur la « fabrication d'arguments » (Smith, 2019 a) et leur diffusion. Ces arguments, dans la mesure où ils suscitent une adhésion, servent de base sémantique à la construction d'alliances. Comme le souligne A. Smith, ces arguments ne sont pas proposés « dans le vide », ils visent à susciter une adhésion et s'adressent à des acteurs, des groupes sociaux, des secteurs d'action publique afin de former des coalitions. Cette première dimension du travail politique peut être découpée analytiquement¹² en un triptyque : légitimation, définition (d'un problème public), instrumentation (*Ibid.*). De fait, la construction de coalition implique souvent de faire partager une définition commune de la situation, de ce qui fait problème, des origines de ce problème et des actions et des objectifs souhaitables. En d'autres termes, il s'agit d'un processus de « cadrage » (Snow, 2001), conçu simultanément comme une opération de définition d'un problème et une opération de mobilisation. Le travail politique repose aussi sur la promotion et la mise en place d'instruments d'action publique (Lascoumes, Le Galès, 2005) qui peuvent prendre des formes diverses : des règlements juridiques, des subventions, des indicateurs, des dispositifs de coordination, etc. Ces instruments habilent, mais aussi contraignent (les choix d'instrumentation ayant des effets propres — *Ibid.*), l'existence de la coalition et l'action qu'elle mène. Ce cadrage et cette instrumentation font tous deux l'objet d'un travail de légitimation qui présente ces processus non pas comme des choix ou des interprétations que l'on pourrait contester, mais comme des impératifs « normaux » ou « naturels » au sens où ils s'imposeraient d'eux-mêmes et ne prêteraient pas à discussion. Cette légitimation passe par la convocation d'horizons et d'instances de justification (la science, l'efficacité économique, des valeurs culturelles ou politiques, etc.) qui permettent, dans la mesure où ils trouvent une résonance chez les alliés potentiels, de susciter leur adhésion et limiter l'expression de toute contestation ou critique. Quand ce travail réussit, les instruments d'action publique peuvent devenir de véritables institutions au sens de Mary Douglas. Ce travail de légitimation s'accompagne souvent de son corollaire : un travail critique de délégitimation des cadres et des instruments promus par d'autres coalitions.

La seconde caractéristique de ce travail politique est qu'il se situe à l'articulation entre *politics* (action publique) et *policies* (compétition politique). C. Stone l'a souligné en montrant, dans sa fameuse étude sur Atlanta, les interdépendances entre « coalition électorale » (celle qu'il faut réunir pour se faire élire maire d'Atlanta) et « coalition de gouvernement » (celle qui conduit les politiques publiques urbaines). En effet, si la coalition de gouvernement de la ville inclut des entrepreneurs afro-américains et intègre dans son programme non seulement des objectifs de développement économique, mais également des objectifs de politique ethnique, c'est bien parce que, dans le champ de la compétition politique, la part de l'électorat afro-américain augmente dans la population et que les voix noires sont de plus en plus décisives. La dialectique entre *politics* et *policies* permet aussi d'éclairer sous une autre lumière le travail politique de légitimation des cadrages des problèmes publics et des nouveaux instruments d'action publique. Pour Andy Smith, ce travail argumentatif s'inscrit généralement dans deux registres différents. Dans le premier registre, « les partisans d'une définition d'un problème ou d'un instrument d'action publique cherchent à *politiser* sa définition en explicitant les valeurs et principes qui le sous-tendent et, le plus souvent, en s'engageant dans des actes de médiatisation » (Smith, 2019 a). Dans le second, les acteurs préfèrent, dans des arènes confinées, « dépolitiser leurs problématiques et instrumentations en se référant davantage à leur efficacité économique et à leur conformité juridique » (*Ibid.*).

Cette dichotomie, bien que stimulante, introduit, me semble-t-il, une confusion entre, d'une part, publicisation et politisation, et de l'autre, confinement des problèmes publics et dépolitisation. Par politisation, j'entends ici, à la suite de P. Garraud (1998) l'inscription de certains problèmes publics ou de certains instruments d'action publique dans les clivages de l'affrontement politique : des enjeux et des programmes d'action publique peuvent être mis en avant en tant qu'ils marquent une identité partisane ou idéologique en étant associés à des valeurs et des normes différenciantes politiquement (Hassenteufel, 2008). Dépolitiser un enjeu, c'est au contraire le définir en mobilisant un argumentaire plus consensuel ou transpartisan qui s'ancre dans les registres de l'expertise, de la technicité ou encore du management. La publicisation, quant à elle, peut être définie comme l'inscription d'enjeux d'action publique dans des forums ouverts à un public qui y accède sans contrôle ou sans filtre (comme quand on médiatise un problème public). Cette publicisation expose les promoteurs de ces problèmes et instruments à une contrainte de justification propre au régime d'action au public (Thévenot, 2006) : il leur faut en effet alors anticiper la critique ou, plus directement, lui faire face, en convoquant des horizons moraux qui attestent de la légitimité ou, pour parler comme Boltanski et Thévenot (1991), de la « grandeur » de leur cadrage. Par opposition, dans les arènes discrètes ou confinées (qui accueillent un nombre restreint d'acteurs à l'abri des regards, notamment des médias), cette contrainte de justification est largement suspendue, laissant la possibilité de voir émerger des arrangements et des compromis qui articulent des intérêts différents sans nécessiter de s'inscrire dans un horizon normatif commun.

Distinguer clairement l'axe politisation/dépolitisation et l'axe publicisation/confinement permet de mieux appréhender l'étendue du répertoire dans lequel s'inscrit le travail politique de construction d'une coalition (cf. figure 1.). L'argumentaire politisé déployé en public (propre au débat politique) et les discussions techniques confinées ne sont que deux options parmi d'autres : il est ainsi possible de mobiliser, dans une manifestation, un congrès, un évènement, les acteurs d'un secteur dans l'espace public en cadrant cette mobilisation comme apartisane. De même, des alliances politisées peuvent se nouer dans des espaces confinés, notamment entre des élus et des agents administratifs, pourtant *a priori* porteurs d'arguments managériaux ou juridiques : on parlera alors de politisation de l'administration (Pinson, 2019).

Figure 1. Les différentes dimensions du travail politique distribuées sur les axes publicisation/confinement et politisation/dépolitisation



¹² Ces trois opérations ne doivent pas être appréhendées comme des étapes successives : elles constituent plutôt les dimensions constitutives de cet aspect du travail politique, dimensions le plus souvent croisées et entremêlées dans la réalité.

La distinction entre espace public et confiné nous invite enfin à souligner une troisième caractéristique du travail politique. Celui-ci ne fonctionne pas uniquement selon une logique de conviction (faire adhérer des acteurs à un cadrage commun) : il s'agit également parfois de construire des alliances et des compromis avec des acteurs qui ne partagent pas le même cadre, n'ont pas les mêmes intérêts. Il faut alors construire des rapports de force, trouver des terrains d'entente, faire valoir des rétributions individuelles à l'entrée dans la coalition (intérêt politique, économique, etc.). Distinguer, d'un côté, les forums publics, où des idées sont défendues et critiquées dans le cadre d'un débat contradictoire et, de l'autre, des arènes plus confinées où des décisions sont négociées entre des parties prenantes porteuses de cadrage et d'intérêts différents, permet de mettre en lumière, dans une relation une nouvelle fois dialectique, les articulations et les tensions entre espaces publics de débat et espaces discrets de négociation (Gilbert, Henry, 2012). Ainsi les arguments activés ou les mobilisations organisées dans l'espace public, ont parfois pour effet ou même pour objectif de renforcer la capacité d'entrepreneurs politiques à négocier et à imposer leurs vues dans des espaces confinés (cf. *infra* le cas nantais). À l'inverse, les compromis parfois tissés dans des arènes de décision discrète avec des adversaires porteurs de cadrages différents, voire concurrents, peuvent entraîner, une fois dévoilés dans l'espace public, une disqualification de la part d'alliés déçus qui dénoncent alors le compromis comme une forme de compromission (cf. *infra* le cas rennais).

AMENDER LE RÉGIME : LE TRAVAIL POLITIQUE D'INSCRIPTION DE L'ESS DANS L'AGENDA DE DÉVELOPPEMENT URBAIN DE LA MÉTROPOLE NANTAISE

L'analyse de la montée en puissance relative de l'Économie Sociale et Solidaire¹³ (ESS) dans l'agenda métropolitain nantais depuis le début des années 2000 permet de montrer comme un régime de développement, axé sur des objectifs assez classiques de croissance et d'attractivité peut être amendé, de nouveaux acteurs arrivant à rentrer et peser dans des coalitions et des arènes d'action publique. En effet, à Nantes, des élus écologistes¹⁴, en particulier Jean-Philippe Magnen, Vice-Président intercommunal¹⁵ responsable de l'ESS (VP ESS) de 2001 à 2014, puis Mahel Coppey, qui a pris sa suite en tant que VP ESS, ont travaillé politiquement pour défendre la prise en compte du soutien à l'ESS dans les politiques urbaines. Ces élus apparaissent eux-mêmes connectés aux réseaux de l'ESS. J.-P. Magnen travaillait dans le milieu de l'insertion et est passé par les réseaux de l'économie alternative (Dalibert, 2016). M. Coppey vient également du monde de l'ESS¹⁶ et préside, depuis 2019, le Réseau des Collectivités Locales pour une Économie Solidaire. Ces élus, qui occupent *de facto* une position de médiation entre un secteur économique et une organisation partisane, témoignent de la grande proximité d'Europe Écologie-Les Verts (EELV) avec les réseaux locaux de l'ESS. À

titre d'illustration, en 2020, 10 candidats de la liste écologiste nantaise (sur 69) à Nantes sont issus du secteur de l'ESS¹⁷ (Ségas, 2024). Le fait que les acteurs de l'ESS fassent partie intégrante du « milieu partisan¹⁸ » (Sawicki, 1994) des Verts nantais n'a rien d'étonnant dans le contexte français et a pu être souligné, au niveau local comme national, par les travaux de V. Jérôme (2014).

Il faut enfin signaler que le travail politique mené en partie par ces élus écologistes s'inscrit dans une configuration électorale qui tout à la fois l'habilite et le contraint. De fait, les écologistes apparaissent à Nantes comme des « associés-rivaux » (Ségas, 2020) des socialistes au sein de la gauche. S'ils se positionnent en tant que concurrents électoraux du Parti Socialiste (PS) au premier tour¹⁹, les Verts sont cependant capables de s'associer en tant que groupe minoritaire à une coalition de gouvernement avec eux en échange de positions exécutives (postes de maire-adjoint ou de vice-président à l'échelle intercommunale) et de concessions programmatiques. Ainsi, dans cette ville acquise électoralement à la gauche depuis 1989, les écologistes, aux élections de 2014 comme en 2020, ont présenté une liste autonome de celle du PS au premier tour avant de négocier, au second tour, leur ralliement à la candidate socialiste dans le cadre d'une liste fusionnée (Johanna Rolland, maire depuis 2014).

L'exemple nantais permet de montrer comment, dans cette configuration électorale spécifique, des élus écologistes déploient un travail complexe visant à articuler les réseaux de l'ESS auxquels ils sont déjà connectés aux politiques publiques menées par l'institution métropolitaine. En effet, ce travail passe d'abord par une politisation de l'ESS dans l'espace public de la compétition électorale ainsi que par la recherche d'alliés politiques dans l'espace beaucoup plus confiné de l'administration (politisation de l'administration). Mais il repose également sur la mobilisation du registre plus dépolitisé de la mobilisation sectorielle afin de montrer et objectiver le poids local du secteur, ce qui permet, dans des arènes de décision discrètes et sélectives, de peser sur des choix d'acteurs qui ne sont pas des alliés spontanés de la cause de l'ESS.

Politiser l'ESS et l'administration

La politisation de la thématique de l'ESS par les écologistes passe d'abord par son inscription dans l'espace public dans le cadre de la compétition électorale. Les élections municipales et métropolitaines nantaises de 2014 permettent d'illustrer la façon dont l'ESS est constituée en enjeu de débat politique par les Verts (Dalibert, 2014). La candidate écologiste Pascale Chiron a ainsi clairement fait du soutien à l'ESS un des marqueurs de différenciation de son offre programmatique vis-à-vis de sa concurrente socialiste au premier tour, J. Rolland. En effet, au cours de cette campagne, les écologistes ont non seulement revendiqué la « propriété » (Gusfield, 2009) du problème public ESS en défendant « leur » bilan sur le sujet²⁰ et en lui accordant une large place dans leur programme, mais ils ont également fait de l'ESS un enjeu clivant qui permet de se positionner dans la compétition politique face aux socialistes en les critiquant et

¹³ La notion d'ESS est utilisée en France afin de désigner l'ensemble des entreprises organisées sous forme de coopératives, mutuelles, associations, ou plus récemment, de fondations, qui adoptent des modes de gestion démocratiques ou participatifs tout en encadrant l'utilisation des bénéfices qu'elles réalisent au nom de la poursuite d'objectifs d'utilité sociale.

¹⁴ Ces élus appartiennent au parti Europe Écologie — Les Verts, situés à gauche de l'échiquier politique et principale force de l'écologie politique française. Par commodité, j'utiliserai les expressions « les écologistes » et « les Verts » pour désigner les membres d'EELV.

¹⁵ À Nantes, comme à Rennes et dans les autres grandes villes françaises, une grande partie des capacités d'action publique municipales sont déléguées à des institutions intercommunales opérant à l'échelon métropolitain. Cependant, les élus métropolitains sont élus lors des élections municipales et cumulent leur mandat intercommunal avec un mandat municipal. Dans les deux agglomérations étudiées, les maires des villes de Nantes et de Rennes sont également présidentes métropolitaines et des membres du conseil municipal de ces villes-centres occupent, au côté d'élus issus de communes périphériques, des vice-présidences métropolitaines. Les échelles métropolitaines et municipales apparaissent moins séparées ou hiérarchisées qu'articulées dans le cadre de logiques complexes de gouvernance multiniveaux.

¹⁶ M. Coppey a un parcours professionnel dans la solidarité internationale et se présente comme une « militante de l'ESS » (source : <https://www.rtes.fr/entretien-croise-avec-mahel-coppey-christiane-bouchart>).

¹⁷ Il s'agit non pas de simples militants associatifs bénévoles, mais d'acteurs engagés de façon à la fois professionnelle et militante dans le champ de l'ESS.

¹⁸ Le milieu partisan est constitué par l'ensemble des réseaux tissés dans d'autres secteurs d'activité par les acteurs impliqués dans des activités partisanes (Sawicki, 1994).

¹⁹ Les élections municipales françaises se déroulent en deux tours au cours desquels s'affrontent des listes. Les listes ayant réuni au moins 10 % des voix exprimées au premier tour peuvent se maintenir au second (ou fusionner avec une autre liste), les listes ayant réuni au moins 5 % des voix pouvant uniquement fusionner avec d'autres listes. Les élus métropolitains sont également élus au même moment, également par scrutin de liste.

²⁰ Pour rappel, depuis 2001, la délégation communautaire à l'ESS est prise en charge par un élu écologiste de la commune centre de l'agglomération.

en proposant une forme d'alternative. Dans les débats, réunions et échanges avec la presse locale avant le premier tour, Pascale Chiron, tête de liste écologiste, a, par exemple, critiqué la façon dont les socialistes avaient organisé la mise en place d'un système de bicyclettes en libre-service (les « bicloos »), dont la gestion avait été confiée, à la suite d'un marché public, à l'entreprise de mobilier urbain Decaux. La candidate verte a défendu publiquement l'idée que cette gestion aurait dû être assurée par des associations locales d'insertion issues du champ de l'ESS (Dalibert, 2014).

Il ne s'agit pas pour autant ici de dire que le champ ESS est délaissé ou désinvesti par les socialistes dans le forum public que constitue la campagne. Il serait plus juste de dire l'ESS fait l'objet de deux entreprises de « cadrage » (Snow, 2001) concurrentes. Du côté socialiste, l'ESS est avant tout assimilée à *l'économie sociale*, qui se veut supplétive ou complémentaire du marché sans nécessairement remettre en cause le modèle de croissance, alors que du côté écologiste, ce sont davantage les réseaux de *l'économie solidaire*²¹ qui sont mis en avant avec la volonté de promouvoir un modèle d'économie et de développement alternatif (censé être plus juste socialement et plus responsable écologiquement). Les déclarations du candidat socialiste Pascal Bolo (membre de la liste de J. Rolland) révèlent cet affrontement entre deux cadres. P. Bolo a de fait dénoncé chez les écologistes nantais « un certain localisme décroissant qui persiste dans leur approche » qui signalerait l'incapacité des écologistes à proposer « un projet économique global pour une métropole européenne de l'envergure de Nantes²² ». On voit ici que s'affrontent deux visions du développement économique, l'une articulée à la notion de durabilité (environnementale et sociale) où l'ESS joue un rôle central, défendu par les écologistes, et l'autre, qui situe l'enjeu du développement urbain plutôt sur l'horizon symbolique de la compétition territoriale (Nantes est une ville qui doit acquérir ou défendre un statut de ville qui « compte » à l'échelle européenne), où l'ESS occupe une place plus marginale sur l'agenda urbain face aux impératifs de croissance et d'attractivité.

Cette publicisation d'un cadrage de l'ESS, qui passe par la mobilisation d'argumentaires et leur déploiement dans le cadre d'un débat politique au moment de la compétition électorale, a des conséquences sur l'organisation politique locale et sur les programmes d'action publique. En effet, les écologistes, qui constituent le développement de l'ESS en enjeu politique, en ont fait un élément central des discussions et négociations électorales entre les deux tours des élections de 2014 quand il s'est agi de fusionner les listes verte et socialiste. Au terme de ces négociations, les écologistes ont notamment conservé la vice-présidence à l'ESS : c'est à ce moment que M. Coppey a succédé à J.-P. Magnen qui arrêta alors sa carrière politique. Les Verts ont ainsi préservé la propriété de la thématique, centrale dans leur identification partisane, au sein de l'institution intercommunale, et une capacité à impulser des politiques en faveur du développement de l'ESS. Ce scénario s'est reproduit au cours des élections 2020, la nouvelle fusion entre les listes PS et EELV débouchant sur le maintien de M. Coppey en tant que vice-présidente à l'ESS, la thématique étant toujours très présente dans le programme de la liste EELV au premier tour.

La politisation de l'ESS par les écologistes a pu également prendre la forme plus discrète d'une « politisation de l'administration²³ » (Pin-

son, 2018). Cette forme de politisation, qui se déploie dans les arènes confinées de l'institution métropolitaine, passe par l'association d'agents administratifs à la mise en œuvre d'un programme d'action publique partisanisé. Ici ce processus se traduit par la construction d'une alliance politico-administrative basée sur une logique de conviction, alliance qui a permis de mieux défendre et porter la cause de l'ESS dans des arènes de décision. De fait, J.-P. Magnen, dès 2001, a enrôlé Jean-Paul Huard, nouvellement nommé chargé de mission de la délégation ESS de Nantes Métropole (Dalibert, 2016). Au contact de J.-P. Magnen, cet agent administratif s'est rapidement converti à la cause de l'ESS telle qu'elle était cadrée dans le programme politique des écologistes. Entre 2001 et 2014, J.-P. Huard est de fait devenu une sorte d'allié de l'intérieur au sein de la bureaucratie de l'institution métropolitaine. Pendant deux mandats, il a mis au service de son vice-président et de son champ d'action publique non seulement ses réseaux dans la société civile, construits lors de ses expériences antérieures, mais également sa connaissance de l'institution intercommunale, de ses règles, de ses acteurs et de ses arènes. Pour le dire autrement, cette forme de politisation scelle une alliance discrète, car elle s'établit loin des regards du grand public et de médias, entre un acteur politique et un agent administratif, alliance dont l'objectif est d'imposer le cadrage écologiste de l'ESS sur l'agenda public métropolitain, notamment²⁴ quand il est question de développement. Ce qui se passe en 2014 au moment de la retraite politique de J.-P. Magnen atteste *ex post* de ce processus de politisation. En effet, J.-P. Huard est en effet alors entré publiquement dans l'espace de la compétition politique en devenant candidat puis élu²⁵ écologiste à Nantes.

Peser sans politiser : mobilisations sectorielles et négociations confinées

Les écologistes nantais ne se contentent pas de politiser la question de l'ESS. En effet, les conséquences de ce travail de politisation sont ambivalentes (Jérôme, 2014 ; Ségas, 2024). D'un côté, ce travail a des effets sur la structuration d'un secteur d'action publique : l'ESS est inscrite à l'agenda politique métropolitain et, dans l'organigramme institutionnel, apparaissent un vice-président, côté politique, et un chargé de mission, côté administratif, qui se consacrent au traitement de cet enjeu. Cependant, d'un autre côté, cette politisation limite également la capacité du vice-président responsable de l'ESS et de son allié administratif à construire des accords et des alliances avec les élus socialistes et les cadres administratifs responsables d'autres secteurs d'action publique (développement, aménagement urbain, etc.). De fait, ces derniers sont, au mieux, peu sensibles, au pire, hostiles, au cadrage que proposent les écologistes qui présente l'ESS comme une alternative, plus ou moins forte, à l'ordre économique établi et comme un moyen de poursuivre une croissance socialement et écologiquement durable (voire d'aller vers des formes de décroissance). Ce cadrage porté par les Verts entre de fait en tension avec le cadrage dominant au sein de l'institution métropolitaine, qui justifie la mise en place de politiques d'attractivité en tant qu'elle répondrait à un contexte de compétition entre les territoires. L'ESS tend alors spontanément à être perçue, par les élus et les agents administratifs qui contrôlent d'autres secteurs de l'action publique, comme une politique militante (Jérôme, 2010) qui répond d'abord à des objectifs politiques portés par des acteurs minoritaires (les

²¹ L'ESS, qui s'est imposée en France comme un secteur d'action publique notamment sous le gouvernement, au niveau national, de la gauche plurielle (alliance entre le PS, les écologistes et les communistes) entre 1997 et 2002 (Duverger, 2019), regroupe deux courants relativement antagonistes. L'économie solidaire, plus radicale et critique, s'est en effet en partie construite en opposition à l'économie sociale, jugée par les partisans de l'économie solidaire trop attachée à la question des statuts (associations, coopératives, mutuelles), statuts qui ne sauraient, à leurs yeux, garantir à eux seuls l'existence d'une véritable « économie alternative » (Rodet, 2019).

²² Source : entretien réalisé par L. Dalibert (2014 : 59-60).

²³ Pour être plus précis, G. Pinson (2019) distingue différentes formes de politisation de l'administration. Celle dont il est question ici s'apparente à la « politisation de polarisation » (*ibid.*), forme de politisation au cours de laquelle des agents administratifs s'inscrivent dans des clivages idéologiques et partisans (ici notamment les clivages entre EELV et PS au sein de la majorité intercommunale).

²⁴ Ce travail politique vise également à assoir la place de l'ESS dans le secteur des politiques sociales.

²⁵ Son engagement politique ne l'a cependant pas conduit à investir le secteur de l'ESS (pour rappel, la vice-présidence responsable de cette délégation est occupée depuis 2012 par M. Coppey).

écologistes, les réseaux de l'ESS), et qui se situe à la marge des « véritables » politiques de développement urbain, fondées sur un argumentaire expert.

Éviter que les politiques de l'ESS ne constituent une simple « niche » politisée (*ibid.*) implique ici d'enrôler les élus et les cadres administratifs responsables d'autres secteurs afin qu'ils incluent l'ESS dans leurs propres objectifs et dispositifs d'action publique. Dans cet objectif, J.-P. Magnen et J.-P. Huard ont mené des opérations de légitimation centrées non pas sur la diffusion d'argumentaires idéologiques, mais sur la volonté d'objectiver l'importance de l'ESS. Dans cet objectif notamment, ils adoptent, dans des réunions de travail comme dans des espaces plus publics, le langage technocratique et dépolitisé de la quantification. Recourir à des études chiffrées, qui donnent une mesure du poids de l'ESS dans l'économie locale (en pourcentage du PIB ou en nombre d'emplois), en convoquant, qui plus est, des sources statistiques qui font autorité (comme l'INSEE), constitue un moyen beaucoup plus efficace d'influencer les autres membres de l'exécutif et les cadres administratifs (en leur montrant avec des données expertes que l'ESS compte dans l'économie de la métropole), que d'invoquer devant eux les « valeurs de l'ESS ». La stratégie d'objectivation de l'importance de l'ESS déployée par J.-P. Magnen et J.-P. Huard à Nantes est également passée par l'organisation d'un évènement dans l'espace public qui visait notamment à montrer le dynamisme, la capacité de mobilisation et l'ampleur²⁶ des réseaux locaux de l'ESS. Il s'agissait alors non plus simplement d'avancer des chiffres, mais de « faire nombre » en se rassemblant dans le cadre d'une mobilisation sectorielle afin d'incarner et de visibiliser l'importance du secteur de l'ESS (Jérôme, 2010). Ainsi, J.-P. Magnen et J.-P. Huard ont mobilisé les acteurs locaux de l'ESS, déjà fédérés dans le réseau des EcoSolies en 2004, dans l'objectif d'organiser un évènement de grande ampleur autour de l'ESS. Cet évènement, qui s'est finalement déroulé en 2006, a rassemblé 30 000 personnes sur l'île de Nantes autour d'une quarantaine de thématiques et de stands et de 500 structures de l'ESS.

La portée de cet évènement, et plus globalement de cette stratégie dépolitisée visant à objectiver et à montrer l'importance du secteur, ne peut être résumée aux effets de conviction qu'il peut éventuellement produire chez les élus et cadres administratifs, initialement non convaincus de l'importance d'inscrire l'ESS à l'agenda des politiques publiques. Il s'agit en effet tout autant de convaincre que de créer un rapport de force pour négocier. En effet, les effets de cet évènement se situent pour partie à la jonction entre l'espace ouvert où cet évènement a été organisé et les arènes beaucoup plus confinées où se prennent les décisions autour des politiques publiques. En effet, ce type de mobilisation, en manifestant dans l'espace public l'extension et la capacité de mobilisation des réseaux de l'ESS, permet de construire un rapport de pouvoir dans des espaces de négociation plus discrets. Comme le disait J.-P. Huard : « *On construisait en permanence un rapport de force avec les acteurs. Ils faisaient levier sur la collectivité. C'était interactif, il y avait une impulsion. Les élus et l'appareil technocratique ne pouvaient pas passer outre, cela s'imposait à eux, y compris les budgets [...]* Ayrault²⁷ disait : *on est obligé d'y aller*²⁸ ».

Il est important ici de souligner que cette mobilisation des réseaux locaux de l'ESS se présente comme un rassemblement sectoriel inscrit dans une logique d'action publique (*policy*) et non comme une réunion politique (*politics*) — cf. le schéma n° 1. Elle apparaît comme un moyen pour un acteur politique (J.-P. Magnen) et un agent admi-

nistratif (J.-P. Huard) de poursuivre, sous une forme dépolitisée, leur travail visant à influencer les autres élus et les cadres administratifs et imposer ainsi l'inscription de leurs objectifs d'action publique sur l'agenda métropolitain.

Il ne s'agit pas ici pour autant d'exagérer la portée du travail politique mené à Nantes, aussi bien sous des formes politisées que dépolitisées, dans l'espace public comme dans des arènes confinées. Si l'ESS a trouvé une place dans l'agenda urbain, c'est bien dans le cadre d'un compromis qui laisse une part importante aux politiques d'attractivité. Il n'en reste pas moins que ce travail politique a conduit à l'aménagement partiel d'un régime de croissance.

LE TRAVAIL POLITIQUE EN ÉCHEC : LA DILUTION D'UNE COALITION VISANT À LIMITER LA CROISSANCE À RENNES

S'il est possible de comparer les processus d'inscription de l'ESS sur l'agenda urbain à Nantes et à Rennes (Ségas, 2024), je mobiliserai ici le cas rennais afin de rompre avec une lecture parfois passablement héroïsante du travail politique. Ce dernier est en effet plutôt observé et analysé quand il réussit, plutôt que quand il échoue. Or ce travail politique est complexe et fragile et la tentative de construction d'alliance à l'occasion des dernières municipales de 2020, entre les écologistes rennais et des mouvements sociaux anti-densification urbaine l'illustre parfaitement (Ségas, 2021).

Au cours de cette campagne, les écologistes ont en effet tenté d'enrôler des mouvements sociaux de riverains dans ce qui se présentait comme une coalition favorable à un régime de limitation de la croissance (DeLeon, 1992). En effet, depuis 2018, les mouvements de contestation de projets urbanistiques rennais se sont multipliés, remettant en question des projets de construction de logement en hauteur, essentiellement dans des quartiers pavillonnaires²⁹. D'abord isolés, ces différents collectifs de riverains se sont fédérés à l'échelle municipale pour défendre leur cause qu'ils cadrent comme une défense du cadre de vie rennais face à des politiques de densification qui le menaceraient. Dans ce cadrage, la municipalité socialiste, qui mène, depuis des dizaines d'années, une politique de construction de logements et de densification urbaine longtemps appuyée sur une capacité politique à s'allier avec les promoteurs, mais aussi à les contrôler (Dormois, 2006), apparaît clairement comme un adversaire, adversaire qui n'hésite pas à disqualifier ces collectifs en recourant à l'arme rhétorique du NIMBY (Trom, 1999).

L'enrôlement de ces mouvements de riverains s'appuie sur un travail de politisation qui fait de ce conflit généré par l'action publique un enjeu politique porté par les Verts contre les socialistes dans le cadre de la compétition politique. Cet enrôlement bute cependant sur la difficulté des écologistes à articuler la construction d'une coalition électorale avec celle d'une coalition de gouvernement. Cette difficulté s'enracine dans le positionnement d'EELV dans la configuration politique locale : comme à Nantes, les écologistes constituent des « associés-rivaux du PS » (Ségas, 2020). Adversaires des socialistes au premier tour, ils se sont ralliés au second, en 2014 comme en 2020, à la liste menée par la candidate socialiste Nathalie Appéré (maire depuis 2014). Cette association avec les socialistes dans le cadre d'une coalition de gouvernement entrave, comme on leur verra, leur capacité à mobiliser les collectifs anti-densification urbaine.

²⁶ Le succès quantitatif de ces mobilisations apparaît crucial : il s'agit de « faire nombre » afin de démontrer la force du secteur de l'ESS (Jérôme, 2010).

²⁷ J.-M. Ayrault a été le maire socialiste de Nantes entre 1989 et 2012 et le Président de la Métropole de Nantes de 2001 à 2012.

²⁸ Source : (Dalibert, 2016 : 108)

²⁹ On compte entre autres : le collectif Nansa (Non Au Nouveau Siège de l'Aiguillon), qui s'oppose à la construction d'une tour de logements de 17 étages ; les Amis d'Auguste et Anatole, association créée pour organiser la lutte d'une quarantaine de riverains contre un projet d'immeuble de 43 mètres de haut ; le Collectif ZAC du Haut-Sancé qui met en cause la construction de 5 immeubles, dont un de 16 étages dans le quartier du Landry ; l'association SMADES, qui entend lutter, à l'échelle du quartier Saint-Martin, « contre les réalisations susceptibles d'altérer les paysages, le cadre et la qualité de vie des habitants et de nuire à leur santé », etc.

La politisation de la question de la croissance urbaine dans le débat électoral

Le travail politique des écologistes, qui vise à enrôler les mouvements anti-densification dans une coalition dont l'objectif affiché est de limiter la croissance et le développement urbain, est d'abord de nature argumentative. Il se déploie dans l'espace public de la campagne de premier tour des municipales de 2020 (dans les tracts, sur le site internet de la campagne sur les réseaux sociaux, dans les réunions, dans la presse, sur leur chaîne YouTube, etc.) et s'apparente à ce que D. Snow appelle une opération de « frame extension³⁰ ». Il s'agit de faire émerger un pont sémantique entre les revendications exprimées par ces collectifs de riverains et des positions plus classiquement défendues par les militants écologistes et les réseaux auxquels cette organisation partisane est traditionnellement connectée (associations environnementales, milieu de l'ESS, etc.).

Dans un premier temps, il faut noter qu'alors même qu'aucun membre des collectifs anti-densification ne figure sur cette liste, le discours urbanistique proposé par les écologistes entre en « résonance » (Snow, 2001) avec le cadre mobilisé par ces collectifs pour légitimer leur cause. En effet, M. Theurier, leader écologiste rennais et ses colistiers font de l'écoute des habitants, de la préservation de la qualité de vie (les Verts clament leur volonté de préserver une « ville à taille humaine » où les quartiers fonctionneraient comme des « villages ») et de la dénonciation des « tours » des axes clés de leurs discours et de leur programme. Le slogan de campagne « Construire moins vite, moins haut », souvent rappelé en public, synthétise ce positionnement : la lenteur renvoie à la fois au temps nécessaire à la concertation³¹ et au ralentissement du rythme de la construction, la construction d'immeubles en hauteur étant clairement rejetée (« nous n'accepterons pas les projets de tour et d'immeubles de grande hauteur³² »). Cependant, les écologistes ne se contentent de reprendre le cadrage déployé par les collectifs de riverains, ils inscrivent ce dernier et le relient à un cadre d'interprétation beaucoup plus large dans lequel la politique de densification urbaine est interprétée comme un des symptômes de la course vers la croissance urbaine. La contestation des opérations et orientations urbanistiques est légitimée non seulement au nom de la défense du cadre de vie, mais également en ce que ces opérations participent d'un modèle de politique urbaine basé uniquement sur la recherche de la croissance et la concurrence entre zones urbaines pour attirer des habitants et des activités. Le problème de la densification est ainsi « couplé » (Kingdon, 1984) au problème de la « métropolisation », cette « étiquette » (Becker, 1985) servant aux candidats écologistes à désigner les conséquences environnementales et sociales des politiques de rayonnement et d'attractivité qu'ils accusent les socialistes de soutenir.

Ce travail de politisation, qui vise à faire rentrer les collectifs anti-densification dans une coalition électorale en insérant la cause qu'ils portent dans un clivage partisan (les écologistes contre les socialistes) n'est pas uniquement argumentatif. Il passe aussi par la construction de situations d'interaction, plus ou moins discrètes, au cours desquelles les candidats et l'équipe de campagne des Verts peuvent discuter voire négocier avec les collectifs mobilisés. Ainsi, dès novembre 2019, l'équipe de campagne est entrée en contact

avec des collectifs mobilisés contre des projets dans certains quartiers rennais. La territorialisation de la stratégie de campagne traduit aussi cette volonté de mobiliser dans un cadre plus privé des acteurs en les assurant que leurs intérêts sont bien défendus par les écologistes. Il est, par exemple, explicitement demandé aux militants envoyés faire du porte-à-porte dans des quartiers qui accueillent des projets contestés de signaler la position des écologistes sur la question de la densification³³. De la même façon, la réunion de campagne de la liste écologiste consacrée à l'urbanisme, en mars 2020, est opportunément organisée dans un quartier touché par un projet de densification urbaine.

Négociateur pour gouverner et perdre ses alliés potentiels : le grand écart des écologistes rennais entre coalition électorale et coalition de gouvernement

Ce travail de construction d'une coalition a principalement³⁴ buté sur la difficulté des écologistes rennais à articuler coalition électorale et coalition de gouvernement. De fait, dans l'espace public électoral, les Verts prétendaient prendre la tête d'une alliance visant à limiter la croissance urbaine et promouvant des formes alternatives de développement, présentées comme plus durables socialement et écologiquement. Cette alliance, qui allait des associations environnementalistes aux collectifs anti-densification, en passant par les partisans de l'ESS, s'opposait à une coalition établie depuis des décennies³⁵ entre les socialistes et les promoteurs, coalition qui pilote l'aménagement urbain rennais (Dormois, 2006). Pour le dire de manière un peu rapide, la proposition électorale des écologistes, telle qu'elle était formulée dans l'espace de la compétition politique (*politics*), était donc de changer de régime de développement et de faire de cette coalition électorale le futur pilote des politiques urbaines de développement, en lieu et place de la relation de gouvernance entre le PS et les promoteurs.

Toutefois, ce positionnement électoral tranche avec la stratégie d'alliance envisagée par l'organisation partisane pour intégrer une future coalition de gouvernement de la ville. Les écologistes ne masquent en effet pas leur volonté de s'allier avec la liste de la leader socialiste et maire sortante N. Appéré au second tour, qu'ils arrivent devant ou derrière cette dernière au premier. Autrement dit, les écologistes se projettent dans une alliance de gouvernement futur avec le PS et ses soutiens sociaux et économiques. Si les écologistes présentent le vote Vert au premier tour comme un moyen de construire un rapport de force favorable dans le cadre de la négociation programmatique d'entre-deux tours avec les socialistes, ils suggèrent de fait aux collectifs anti-densification de voter pour une liste qui fusionnera avec la liste menée par celle qu'ils identifient comme l'adversaire principale de leur cause, la maire socialiste sortante. La possibilité d'une alliance avec les socialistes constituait déjà un facteur d'inquiétude³⁶ pour les collectifs anti-densification urbaine avant le premier tour : elle devient une cause de rupture quand cette alliance se concrétise après que les socialistes sont arrivés en tête au soir du premier tour.

En effet, dans le cadre confiné des négociations d'entre-deux-tours qui ont débouché sur une nouvelle liste fusionnée menée par la maire sortante, les écologistes ont, en faisant jouer les rapports de force électoraux, obtenu des concessions programmatiques des so-

³⁰ Une extension de cadre (*frame extension*) (Snow, 2001) consiste en une opération symbolique visant « à étendre sa base de soutien et son rayon d'intervention en intégrant de nouveaux thèmes dans son discours, et en le reliant de façon argumentée à ses thèmes habituels de revendication » (Céfaï, 2001).

³¹ Lors de cette campagne de premier tour, les écologistes ont promu l'idée d'une « ville construite pour et avec les habitants » dans laquelle il faudrait « donner la parole [aux Rennais] sur leurs envies et leurs besoins en termes d'urbanisme en définissant une méthode de coconstruction des projets urbains et des espaces publics avec les habitant-e-s » (Source : Programme électoral des écologistes rennais).

³² Source : Programme électoral des écologistes rennais.

³³ Cette pratique a été observée et m'a été rapportée par Vincent Oursel, alors étudiant à l'Institut d'Études Politiques de Rennes.

³⁴ Pour une analyse plus poussée, cf. (Ségas, 2021).

³⁵ Cette alliance n'est pas née avec l'arrivée au pouvoir des socialistes en 1977 à Rennes. Elle s'était déjà structurée sous les mandats successifs (1953-1977) d'Henri Fréville, maire de centre droit.

³⁶ Cette méfiance prospective s'appuie également sur des éléments rétrospectifs : les Verts, alliés au PS lors de la mandature précédente, peuvent être soupçonnés d'avoir été, sinon complices, du moins passifs ou impuissants, face à la politique de densification qu'ils dénoncent désormais dans le cadre de leur campagne.

cialistes en ce qui concerne les politiques de développement urbain, avec notamment la mise en place de consultations citoyennes quant à la hauteur des projets immobiliers à venir. Ils ne sont cependant pas parvenus à imposer à leurs alliés politiques de renoncer à des projets de construction déjà lancés sous la mandature précédente, comme la future tour Samsic (90 mètres, 26 étages³⁷) dans le quartier d'affaires EuroRennes. Dans cet espace de négociation à l'abri des regards (et notamment loin des journalistes) s'est négocié un compromis autour d'un programme d'action publique entre des organisations partisanes elles-mêmes connectées à des milieux et de réseaux différents. La coalition de gouvernement qui se dessine alors aménage le régime territorial plutôt que de le changer radicalement en développant de nouvelles formes de participation citoyenne sans renoncer totalement à des objectifs de croissance urbaine et d'attractivité. Ce compromis de gouvernement s'est révélé fortement décevant pour les collectifs anti-densification qui ont opté pour une logique de contestation et de critique publique, une fois que le programme commun de second tour des socialistes et des écologistes fut révélé. À titre d'exemple, ce programme a suscité le commentaire suivant sur la page Facebook d'un des principaux collectifs de riverains mobilisés : « #bis repetita #promoteurs forever³⁸ ». Par la suite, ces collectifs ont mené une campagne numérique active de dénonciation de la liste écolo-socialiste jusqu'au second tour de l'élection. Une fois N. Appéré réélue et la coalition de gouvernement, intégrant les Verts, en place, ces collectifs ont poursuivi leur activité de mobilisation et de contestation des politiques urbaines, dénonçant notamment les nouveaux dispositifs participatifs comme des pièges et des manipulations. Loin d'être associés au régime territorial en tant que membre de la coalition de gouvernement (ce qui était *in fine* la proposition des écologistes), ils continuent à en constituer un adversaire extérieur.

CONCLUSION

La notion de régime urbain a le grand mérite de permettre de penser l'articulation entre le contexte extraterritorial et les régulations mises en place par des coalitions au niveau local. La littérature consacrée aux régimes urbains est en effet très attentive à la caractérisation des contextes globaux dans lesquels ces régimes s'inscrivent. C. Stone distingue ainsi, aux États-Unis, la « *redevelopment period* » de la période post-industrielle (Stone, 2015, Smith, 2019 b). La première, qui se déploie de l'après-guerre aux années 80, était, entre autres, caractérisée par un apport d'argent public fédéral pour des projets de réaménagement urbain et la migration des Afro-Américains du Sud vers le nord-est des États-Unis. Au cours de la seconde, l'argent fédéral se fait plus rare et la globalisation économique tend à diluer l'importance des élites économiques locales. J. S. Davis et I. Blanco (2017) ont, de leur côté, souligné le contexte austéritaire partagé par les villes espagnoles et britanniques.

Cependant, l'hypothèse forte derrière le concept de régime est que ces contextes extraterritoriaux n'agissent pas de manière mécanique sur les politiques urbaines. Ils sont médiatisés par des coalitions localisées d'acteurs publics et privés qui, suivant leur composition, renforcent et accompagnent les tendances globales (compétitivité territoriale, course à l'attractivité, austérité, etc.) ou au contraire, tentent de les atténuer ou d'y résister, au moins partiellement. L'article met en avant deux situations urbaines où les objectifs de croissance urbaine ont été « panachés » avec des objectifs relevant d'une conception alternative du développement urbain. Comprendre ces changements de politique de développement implique de compléter l'approche des régimes urbains par une prise en compte du travail politique, entendu comme un ensemble, à la fois complexe et fragile,

d'opérations visant à fabriquer des arguments et à construire des alliances.

En effet, le concept de travail politique, qui est au cœur du projet de renouvellement des théories sur le pouvoir urbain proposé par ce texte, permet d'aller plus loin que l'hypothèse selon laquelle « l'existence d'un lien puissant entre une société urbaine mobilisée et une municipalité constitue l'une de conditions nécessaires à l'émergence de stratégies urbaines alternatives » (Beal, Rousseau, 2014). En premier lieu, l'analyse des cas nantais et rennais développée dans cet article incite à ne pas regarder ce lien comme une donnée, mais comme un construit sociopolitique : la connexion entre des groupes sociaux porteurs de modèles alternatifs et le pouvoir urbain est le fruit d'un travail politique, d'ailleurs susceptible d'échouer, comme le montre le cas rennais. En outre, le travail politique ne saurait être résumé à la création/activation/mobilisation de réseaux : il s'agit aussi, par un travail de légitimation, d'instrumentation et de négociation, de vaincre les réticences de membres de l'appareil politico-administratif local attachés à des représentations plus entrepreneuriales (Harvey, 1989) de ce que doit être le développement urbain, voire de se créer ou de placer des alliés dans cet appareil.

In fine, cet article montre en quoi la science politique, et en particulier ce qu'elle a à nous dire sur le travail politique, est utile à l'analyse des coalitions territorialisées d'acteurs publics et privés qui pilotent l'action publique de développement. Si les territoires continuent à faire une différence en matière de développement, c'est certainement en grande partie parce qu'ils sont travaillés politiquement. Le travail politique constitue de fait un facteur de création et de transformation de régimes territoriaux de développement. La notion de travail politique pourrait permettre également de réinterroger les processus de circulation des modèles de politiques publiques urbaines : les « bonnes pratiques » d'autres territoires mises en avant dans les discours locaux ne participent-elles pas d'un travail de légitimation visant à construire des coalitions autour d'objectifs d'action ? Dans un autre registre, les formes de travail politique se diffusent-elles d'un lieu à un autre, via des réseaux militants ou partisans ?

BIBLIOGRAPHIE

- Becker, H. (1985). *Outsiders. Études de sociologie de la déviance*. Paris, Métailié.
- Béal, V. Rousseau, M. (2014), « Alterpolitiques ! », Métropoles [en ligne] 15 : connection on 12 July 2023. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4948>
- Boltanski, L. et Thévenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.
- Cefai, D. (2001). Les cadres de l'action collective. Définitions et problèmes, in D. Cefai, et D. Trom (eds.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*, Paris : Éditions de l'EHESS, 51-98.
- Dalibert, L. (2014). *L'autonomie écologiste aux élections municipales de 2014 à Nantes ou l'ambition de la refondation du partenariat municipal rose et vert*. Mémoire de master en science politique, Université de Nantes.
- Dalibert, L. (2016). *Quitter le métier politique. Le retrait de la vie politique de Jean-Philippe Magnen*. L'Harmattan, Paris.
- Davies, J. S., Blanco I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalisation and resistance in six cities of Spain and the UK. *Environment and Planning A: Economy and Space* 49, 7:1517-1536.

³⁷ La hauteur du projet a depuis été revue à la baisse, pour des raisons économiques.

³⁸ Source : page Facebook du collectif Nansa, publication du 1er juin 2020.

DeLeon, R. (1992). The urban antiregime. Progressive politics in San Francisco. *Urban Affairs Quarterly* 27, 4:555-579.

Dormois, R. (2006). Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine: les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001). *Revue française de science politique* 56: 837-867.

Douglas, M. (1999). *Comment pensent les institutions*, Paris: La Découverte.

Duverger, T. (2019). L'institutionnalisation de l'économie sociale et solidaire: État et société civile organisée en France de 1981 à 2017. *Informations sociales* 1, 1: 28-35.

Garraud, P. (1990). Politiques nationales: l'élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique*, 40: 17-41.

Gilbert, C., Henry, E. (2012). La définition des problèmes publics: entre publicité et discrétion. *Revue française de sociologie*, 53, 1: p. 35-59.

Gusfield, J. (2009). *La culture des problèmes publics. L'alcool au volant: la production d'un ordre symbolique*. Paris: Economica.

Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71, 1:3-17.

Hassenteufel, P. (2008). *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.

Itçaina, X., Palard, J. (2007). Culture, territoire, systèmes productifs». in X. Itçaina, J. Palard J., S. Ségas (eds.), *Régimes territoriaux et développement économique*, Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 11-24.

Jérome, V. (2010). L'économie sociale et solidaire, une subversion institutionnelle et politique ?, in X Itçaina X. (ed.), *La politique du lien. Les nouvelles dynamiques territoriales de l'économie sociale et solidaire*, Rennes: PUR.

Jérome, V. (2014). La politisation de l'économie solidaire par Les Verts. Une rencontre des « autrement. *Mouvements* 3, 79: 148-154.

Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45, 1: 57-95.

Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little, Brown.

Molotch, H. (1976). The City as Growth Machine: Toward a Political Economy of Place. *American Journal of Sociology* 82, 2:309-322.

Mossberger, K., Stoker, G. (2001). The evolution of urban regime theory: The challenge of conceptualization. *Urban Affairs Review* 36, 6: 810-35.

Nevers, J.-Y. (1997). Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'urbain regime chez Clarence Stone, in J.P. Gaudin, G. Novarina (eds.), *Politiques publiques et négociations, Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*. Paris, Éditions du CNRS-PIR-Villes, 142-161.

Olson, M. (1978). *Logique de l'action collective*. Paris: PUF.

Pinson, G. (2019). Politiser et dépolitiser la métropole: dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise, *Métropoles [en ligne]* 25: Online since 07 January 2020, connection on 12 July 2023. URL: <http://journals.openedition.org/metropoles/7118>

Rodet, D. (2019). L'économie sociale et solidaire: une réalité composite issue d'histoires plurielles. *Informations sociales* 1, 1: 14-25

Sawicki, F. (1994). Configuration sociale et genèse d'un milieu partisan. Le cas du parti socialiste en Ille-et-Vilaine, *Sociétés contemporaines* 20: 83-110.

Ségas, S. (2020). L'espace politique municipal, in R. Pasquier et T. Teller (éds.), *Sociologie de Rennes*. Paris: La Découverte, 27-42.

Ségas, S. (2021). Des tours dans la campagne: politisation des politiques de densification et tentative de construction d'une coalition anti-croissance dans le cadre des élections municipales à Rennes. *Métropoles* 28, connection on 12 July 2023. URL: <http://journals.openedition.org/metropoles/7989>.

Ségas, S. (2024). L'Économie Sociale et Solidaire entre *politics* et *polity*: la politisation de l'ESS et ses effets dans le champ de l'action publique à Nantes et Rennes. *Politiques et Management Public* 41, 3: 361-378.

Smith, A. (2019 — a). « Travail politique et changement institutionnel: une grille d'analyse », *Sociologie du travail* [Online] 61, 1: Online since 07 March 2019, connection on 12 July 2023. URL: <http://journals.openedition.org/sdt/14661>; DOI: <https://doi.org/10.4000/sdt.14661>

Smith, J. (2019—b),. Urban Regime Theory, in A. Orum (ed.), *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. John Wiley & Sons.

Snow, D. (2001). Analyse de cadres et mouvements sociaux, in D. Cefai, D. Trom D. (eds.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques*. Paris: Éditions de l'EHESS, 27-50.

Stone, C. (1989). *Regime politics: governing Atlanta. 1946-1989*, Lawrence: University Press of Kansas.

Stone, C. (1993). Urban regime and the capacity to govern: a political economy approach. *Journal of Urban Affairs* 15, 1:1-28.

Stone, C. (2015). Reflections on Regime Politics: From Governing Coalition to Urban Political Order, *Urban Affairs Review* 51, 1:101-137.

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

Trom, D. (1999). De la réfutation de l'effet NIMBY considérée comme une pratique militante: Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative. *Revue française de science politique*, 49, 1: 31-50.