

## ***Les énigmes politiques du moment métropolitain***

Alain Faure, chercheur CNRS en science politique

Pacte – Institut d'Études Politiques de Grenoble - Université Grenoble Alpes Savoie

Carnet de recherche : <http://enigmes.hypotheses.org/>

Les élections municipales de mars 2014 en France ont permis aux électeurs d'identifier, sur leur bulletin de vote, les candidats désignés dans chaque liste en compétition pour représenter leur commune à l'échelon intercommunal. Tout le monde en convient, ce « fléchage » constitue une étape importante dans la reconnaissance politique des intercommunalités puisqu'il officialise l'amorce d'une émancipation majeure pour les « élus communautaires », ces derniers incarnant dorénavant directement cet échelon territorial de gestion publique. Le processus d'amplification du transfert des compétences et des responsabilités du niveau communal vers le niveau intercommunal touche toutes les grandes villes sur les dossiers majeurs de l'urbanisme, du logement, de l'environnement, des déplacements, du développement économique et de la solidarité. Pour autant, force est de constater que cette mini-révolution n'a impacté que marginalement la teneur des débats et des *promesses* tout au long de la campagne électorale. Il faudra sans doute encore du temps, et aussi un système électoral véritablement distinct (ce que prévoit la loi pour les élections de 2020), avant que les enjeux métropolitains ne soient explicitement énoncés et médiatisés par les candidats et constituent le cœur des affrontements et des controverses dans chaque arène politique locale. De façon détournée, c'est l'élection des présidents et de leur équipe au sein de ces nouveaux *conseils communautaires* qui a tardivement symbolisé cette montée en puissance du niveau métropolitain, avec l'irruption de récits sur les « projets métropolitains » et des discours assez inédits décrivant les nouvelles donnes de l'action publique locale. Au simple survol des joutes et des controverses apparues à cette occasion entre les communes, entre les partis et au sein des équipes municipales, on voit bien que le *système politico-administratif local*, pour reprendre une terminologie datée de la sociologie des organisations, est en passe de changer radicalement de centre de gravité. Dans toutes les nouvelles équipes dirigeantes élues, on repère une implication frontale des leaders politiques locaux qui atteste sans ambiguïté que l'intercommunalité est en passe de devenir l'épicentre du pouvoir local et le lieu principal de formulation et de hiérarchisation des priorités d'action publique.

Pour le chercheur qui tente de décrypter l'impact de ces mutations sur la façon de faire simultanément de la politique et des politiques publiques, il est bien sûr beaucoup trop tôt pour tirer des enseignements de portée générale sur ce complexe réagencement des configurations territoriales. Quelle que soit la ville et la région urbaine placées sous la loupe, on est même frappé par la forte incertitude que cette nouvelle équation génère. Une incertitude sur l'*interterritorialité* en construction, c'est à dire sur les nouveaux rapports de force et de coopération entre les communes pour penser les coopérations et les projets entre ville centre, communes périurbaines, communes rurales, intercommunalités voisines, département, région (Vanier 2010)... Une incertitude sur la *dynamique démocratique* en gestation, dans la mesure où les dispositifs participatifs et les programmes d'évaluation du service au public se sont considérablement développés en quelques années à tous les échelons de l'action publique locale (du quartier au niveau régional en passant par des expérimentations citoyennes transversales ou spécialisées). Une incertitude enfin sur le *rôle de puissance publique* dans l'énoncé de l'intérêt général, au sens où l'intercommunalité constitue un miroir et un révélateur des crises imbriquées que la société française traverse pour concevoir la solidarité et la cohésion sociales à l'échelon infranational. Afin d'éclairer cette triple énigme, je vous propose de revenir sur une série d'enquêtes, menées dans différentes villes en France et à l'étranger, qui ont tenté de repérer les points de blocage et les nœuds politiques ou symboliques pouvant expliquer la résistance aux coopérations intercommunales depuis deux décennies.

La coopération entre les communes a connu un essor considérable qui a généré, dans le champ académique, une multitude de controverses concernant d'une part l'efficacité et la légitimité des gouvernements intercommunaux en formation (Le Saout 2012, Estèbe 2008) et d'autre part l'impact des changements d'échelles sur la décision publique (Négrier 2005, Douillet 2012). Cette période de transition, si elle est surtout commentée autour des menaces qui pèsent sur l'autonomie et le devenir des communes, illustre la difficulté de présenter de façon simple et didactique des priorités d'action publique dont l'essentiel des attendus rompt avec deux siècles de pratiques adossés à un centre de gravité municipal. Le principe de

*l'intérêt communautaire* (le bien commun à l'échelon intercommunal) suppose en effet une combinatoire inconnue entre les identités communales et il relève en même temps de choix qui bousculent les prérogatives départementales et régionales sur certaines compétences structurantes dans le champ du développement et de la cohésion sociale. De nombreux observateurs soulignent que la situation a des parentés évidentes avec celle que l'Union européenne doit relever à l'entrecroisement des régions, des intérêts nationaux et de la mondialisation. Les élus locaux sont confrontés à *l'essence métropolitaine* de cet *intérêt communautaire*, c'est à dire à l'interdépendance qui relie les multiples espaces composant chaque grande région urbaine. Alors que les individus attendent des élus locaux de les rassurer sur des repères de proximité (la commune, le quartier, le village) et autour de valeurs plutôt conservatoires (la sécurité, l'identité, le patrimoine), les administrations intercommunales doivent organiser des services publics conditionnés par l'extrême mobilité de ces *usagers* qui adoptent un multipositionnement complexe entre leurs lieux de résidence, de travail, de consommation et de loisirs. L'équation débouche sur un blocage : aucune confiance politique ni vision partagée ne semblent formulables à cette échelle, alors même que c'est à ce niveau que vivent les habitants de ces espaces et que l'action publique en modèle et en oriente le destin commun. Qu'ils résident en centre-ville, en périphérie ou dans des espaces ruraux plus éloignés, les individus vivent tous en *métropolitains* sans qu'aucune représentation politique ni aucun imaginaire collectif ne viennent incarner ce « vécu » métropolitain.

Nous souhaitons ici présenter le diagnostic de ce déficit et de ce blocage en deux temps. Dans un premier temps, l'attention sera portée aux discours convergents qui limitent l'intercommunalité à des fonctions de rationalisation et de protection face à l'urbanisation. Majoritaires sont les acteurs impliqués dans la coopération intercommunale qui défendent en effet une conception assez défensive et restrictive du bien commun malgré les usages très variés que les habitants font de l'espace métropolitain. On entrevoit ici les contours d'une imagerie intercommunale paradoxale qui dénonce systématiquement la *métropolisation dangereuse*. Dans un second temps, nous essaierons de mieux comprendre pourquoi les élites locales éprouvent tellement de difficultés à mettre en récit les politiques d'agglomération de façon positive et dynamique. On observe ici un véritable échec argumentatif : malgré des savoir-faire, des expertises et des dispositifs parfois très élaborés, les *entrepreneurs métropolitains* (leaders politiques, hauts-fonctionnaires, experts) ne parviennent à susciter ni élans et ni adhésion politiques sur un projet commun et partagé. Pour conclure enfin, nous tenterons de connecter très brièvement ce diagnostic d'une *panne d'émotions des récits métropolitains* aux discours et promesses entraperçues au lendemain des municipales de mars 2014 lors de l'élection des nouvelles équipes présidentielles intercommunales.

## ***L'image prégnante d'une métropolisation dangereuse***

En France, il est courant d'évoquer la question intercommunale en concentrant les commentaires sur le *déficit démocratique* des établissements publics de coopération intercommunale. La rhétorique paraît consubstantielle à la thématique : l'intercommunalité tout à la fois éloigne la politique des citoyens, concentre les pouvoirs dans quelques mains et bureaucratise la gestion publique locale dans une relative opacité. L'antienne savante la plus mobilisée qui confirme ce diagnostic argumente un processus masqué de *confiscation du pouvoir* : les élus locaux de premier plan (maires, conseillers généraux, parlementaires) instrumentalisent les administrations intercommunales et les détournent de l'intérêt général au seul profit de *fiefs* territoriaux, d'intérêts personnels et de gains partisans. Cette lecture critique, parfois fort bien documentée sur le plan sociologique (Desage Guéranger 2012), oriente la focale sur le *réenchantement mythique des politiques intercommunales* en montrant méthodiquement comment les réformes de l'intercommunalité, sous couvert de simplification et de rationalisation de la gestion publique, concourent historiquement à construire un système politique local encore plus élitiste et moins démocratique. Surtout, les auteurs insistent sur la formation d'un consensus en trompe l'œil qui s'est imposé pour interdire les décisions importantes, limiter les politiques redistributives et évacuer toute conflictualité politique au seul profit des maires et de quelques puissants groupes d'intérêts.

A cette vision critique, centrée sur les effets politiques cachés de l'intercommunalité, correspond une profusion de témoignages passionnés qui donnent en quelque sorte de la consistance et de l'épaisseur à ce procès en illégitimité démocratique. Les enquêtes que nous avons menées ces dernières années dans ce domaine nous ont permis de recueillir des témoignages récurrents sur l'hégémonie des villes centre, le gaspillage bureaucratique, la négation des identités villageoises, le déni de la parole citoyenne ou encore la relégation des zones à faible densité démographique. Ces jugements mettent en récit des menaces (la toute

puissance des agglomérations), des sursauts (la riposte des territoires périurbains), des fractures (le repli dans l'entre soi) et des incompréhensions (le rejet de l'autre, par méconnaissance ou par indifférence). Toutes ces façons de décrire les *métropoles dangereuses* doivent être prises au sérieux parce qu'elles permettent de mieux comprendre, en creux, le fossé croissant qui sépare l'intérêt communautaire porté dans les programmes publics de ses représentations sociopolitiques véhiculées sur le terrain. Si l'on se place dans une optique analytique focalisée sur les productions discursives (Hajer 2006), deux *lignes narratives* méritent ici une attention particulière pour la puissance symbolique de leur évocation : d'une part la constitution d'intercommunalités qui sont là pour se défendre face aux agglomérations et d'autre part l'affirmation de repères identitaires qui réfutent frontalement l'idée d'une communauté de destin à l'échelle métropolitaine. On perçoit, dans les deux cas, le poids des fantasmes et des peurs qui alimentent l'imagerie politique de la *métropolisation dangereuse*.

### *Des stratégies intercommunales défensives*

La loi du 16 décembre 2010 validait une montée en puissance des coopérations intercommunales avec des objectifs qui s'inspiraient directement de diagnostics consensuels produits dans les années 2000. Les arguments, qui provenaient tant des partis politiques que des sphères de l'Etat, dessinaient un consensus aussi bien sur le versant de la critique de l'existant (des découpages cantonaux archaïques, une fiscalité désuète, des empilements institutionnels opaques et contre-productifs) que sur celui des grands objectifs vertueux à rétablir (la solidarité, la proximité, les péréquations, la démocratie locale). Le fait de réviser les règles du jeu se déclinait alors sur quelques mots d'ordre robustes : des intercommunalités urbaines plus efficaces, des élus communautaires désignés au suffrage universel direct, une régulation publique métropolitaine plus cohérente, une meilleure coordination des services publics aux échelons régional et national. Pourtant, au fur et à mesure des annonces gouvernementales en 2010, des voix se sont élevées pour contester tout à la fois la philosophie, les instruments et les finalités de la réforme. Si la plupart des observateurs ont décortiqué les données techniques, juridiques et institutionnelles qui pouvaient expliquer cette levée disparate de boucliers, il nous semble que ces analyses n'ont délivré que peu d'informations sur les raisons émotives de la colère des élus et des citoyens mobilisés contre la réforme. **C'est pourtant la portée symbolique passionnelle des prises de position formulées contre l'intercommunalité qui a dominé les débats**, laissant de côté tous les diagnostics de départ favorables à la réforme. Sans doute faut-il consacrer, dans l'analyse de cette séquence et de ce retournement des opinions, plus de temps aux mots du pouvoir qui ont fait « violence faite aux choses », pour reprendre une formule célèbre (Foucault 1967). La réflexion se situe dans la voie des travaux de science politique consacrés à la fabrique discursive des politiques publiques (Zittoun 2013) pour une meilleure connaissance des tensions et des malentendus qui sans cesse opposent le *politics* (l'activité politique) aux *policies* (les programmes publics).

Au terme d'une enquête menée entre janvier et juillet 2011 au cœur des débats publics et des réunions consacrés aux enjeux et à la portée de la réforme votée fin 2010 (Faure 2012), nous avons étudié les réactions des acteurs locaux sur le redimensionnement des intercommunalités et sur la nature des nouvelles interventions publiques de nature communautaire. L'analyse des discours recueillis permet de repérer deux figures : en changeant d'aire (géographique), les élus locaux ont exprimé la crainte de « perdre de la puissance » (et d'une certaine façon « perdre la face ») dans les joutes politiques locales; en changeant d'ère (de gestion publique), ils ont exprimé leur inquiétude à l'idée que leur commune perde son âme et son identité collective. Ces deux types de réactions à la réforme, dans la multiplicité des témoignages recueillis, montrent les *sentiers de dépendance* qui imprègnent et conditionnent les représentations politiques locales, c'est-à-dire le poids historique de certaines routines forgées au cœur des institutions qui interdisent de penser le changement (Pierson 2000).

Au début de l'année 2011, les plaidoyers pour la simplification et la rationalisation ont d'abord été recouverts par des enjeux de compétition politique et d'identité communale. Les récits ont progressivement mis en intrigue un sentiment d'impuissance et de défaite des élus locaux sur deux motifs : d'une part l'imagerie guerrière et héroïque des élus locaux ultimes défenseurs de l'intérêt général, d'autre part les combats du monde périurbain pour résister aux menaces et aux dangers de l'expansion urbaine. **Dès lors que les communes se situaient hors du premier cercle d'une agglomération, leurs élus désignaient la ville comme un acteur hégémonique** en adoptant une position de résistance et de repli. La « métropole » définie dans la loi véhiculait soudainement une image de domination, d'annexion et de mépris, image qui se greffait par un effet de contexte (les réformes impulsées par le Gouvernement Fillon) à la perception d'un Etat libéral favorable aux grandes villes et indifférent aux préoccupations du monde rural ou périurbain. Le sentiment de perdre la face

dans la période de discussion sur le redécoupage des périmètres intercommunaux était toujours exprimé sur le mode de l'inquiétude et de la colère. Sur le plan symbolique, ces *lignes narratives* entrent en écho avec une imagerie classique de l'identité française, au cœur de laquelle les élus locaux revendiquent leur légitimité sur leur capacité à dialoguer d'égal à égal avec leurs voisins, fussent-ils puissants et nombreux. Il s'agit d'une représentation du pouvoir viscéralement attachée aux fondations communaliste et départementaliste du système politique français (le maire et le conseiller général), une représentation qui semble interdire toute vision métropolitaine des enjeux collectifs.

L'autre réaction symbolique contre l'intercommunalité concerne l'expression passionnelle de valeurs et d'idéaux : le « nous » politique des plaidoyers contre la réforme a souvent semblé en décalage complet avec les discours experts et professionnalisés. Tout se passait comme si les mots d'ordre vertueux des ingénieurs du développement local (le projet, les péréquations, l'intérêt communautaire, la mutualisation) avaient soudainement été démagnétisés au profit d'arguments beaucoup plus directs et essentialistes (le pays, les ressources, la démocratie, l'identité). **Les formules empreintes de conviction (le sentiment d'appartenance), d'émotion (la fin d'une époque), voire d'indignation (la mondialisation sauvage) ont alors pris le pas sur les rhétoriques élaborées vantant l'intelligence territoriale et la planification régionale.** Dès lors que leur commune n'était pas située dans une zone totalement urbanisée, les élus locaux argumentaient avec virulence l'esprit des lieux sur les images idéaltypiques du village, de la ruralité, de la proximité, de l'authenticité et du terroir. Ces propos établissaient un parallèle immédiat avec une autre imagerie, résolument négative, concernant les grands centres urbains (la densité, le désordre, la pollution, l'insécurité). Ainsi, le terme même de « métropole » a-t-il très souvent condensé dans les témoignages les représentations d'un mal-vivre collectif en termes de sécurité, de bien-être, d'égalité et d'environnement. Et les mots utilisés dans cette période ont creusé le fossé du clivage entre l'urbain et le périurbain en mobilisant souvent des séquences traumatiques : des événements douloureux, des conflits territoriaux, des échecs économiques. Les prises de position ont en quelque sorte privilégié la description d'une « métropolisation honteuse » qui imposait, pour ses « voisins », des stratégies nécessairement défensives pour les intercommunalités en bordure des grandes villes.

### *L'interterritorialité au miroir de ses malentendus*

Cette imagerie d'une *métropolisation dangereuse* a aussi progressé pour qualifier la nature des relations entre les intercommunalités à l'échelle des grandes régions urbaines. En focalisant par exemple l'analyse sur le dialogue entre les agglomérations et les territoires de moyenne montagne dans la région Rhône-Alpes, nous avons pu constater comment ces deux types d'espaces proposaient des visions du monde radicalement différentes tout en entretenant des échanges constants. Cette double équation de défiance et de proximité révèle une impressionnante série de malentendus, que nous avons répertoriés successivement sur les deux registres sensibles de l'écoute et du regard.

Premier constat : les deux types d'espace ne communiquent pas vraiment entre eux, au sens où les intercommunalités ne prennent aucune initiative concertée dans la production de données communes sur ce qui les relie. Tout se passe comme si personne ne souhaitait écouter ou entendre ce que dit le voisin. Les *forces vives* de chaque territoire argumentent par exemple leurs projets de développement local en mobilisant des grammaires spécialisées ou catégorielles qui reposent sur des langages techniques assez différents. Il semble que les urbains comme les montagnards rencontrent des problèmes lourds de communication sur ce qui les rassemble. Dans les deux cas, il existe peu de porte-paroles ou de porte-voix spécifiquement mandatés et légitimes pour parler au nom du groupe, pour mettre des mots sur les valeurs territoriales qui les unissent. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de communauté, mais (et c'est tout particulièrement le cas en moyenne montagne) que l'identité est considérée comme un « donné » et qu'elle ne fait pas vraiment l'objet d'explications et de mises en récits à visée didactique à l'échelon des grandes régions urbaines.

Sur le registre visuel, on constate deux pathologies distinctes. La première est la myopie : chacun ne discerne de son voisin que des éléments observés de très près, le nez collé à la vitre et de façon assez stéréotypée. Les « urbains » commentent surtout les espaces montagnards en évoquant des remonte-pentes, des petits ponts en bois et des sommets immaculés, tandis que les « montagnards » visualisent dans les agglomérations des rues piétonnières, des grandes surfaces commerciales et des quartiers « difficiles ». Ces perceptions ont pour point commun d'être stéréotypées et réductrices. La seconde pathologie est la presbytie : même avec du recul, les urbains et les montagnards ne parviennent pas à saisir la géographie complexe des territoires attenants, leurs frontières, les imbrications et les centres d'intérêt des habitants qui y vivent. Dans le flou, on se contente de cataloguer l'autre comme un étranger même si, pour 80% de la population, les modes

de vie et les systèmes de valeurs deviennent étonnamment semblables en raison de la mobilité et de la progression généralisée des classes moyennes.

Le développement des intercommunalités n'a jamais atténué ces malentendus auditifs et visuels dans leur traduction politique. Côté agglomérations, la création des « conseils de développement » au début des années 2000 a certes favorisé des échanges et des expertises dans des domaines très variés, mais sans que la question des territoires qui entourent les métropoles (tant périurbains que ruraux) ne soient inscrite sur l'agenda des villes. Côté moyenne montagne, le dynamisme de la vie associative et la mobilisation des habitants sur des enjeux ciblés (environnement, tourisme, transports...) se sont vigoureusement exprimés à l'échelon municipal mais les débats ont rarement su trouver des relais et des traductions dans les intercommunalités. Les « montagnards » ne conçoivent l'intercommunalité que sur le registre des services à leurs habitants alors que c'est à cette échelle que sont planifiés les projets structurants et les conditions du dialogue avec « l'extérieur ». Ces malentendus entre *voisins* qui vivent pourtant au rythme d'échanges permanents au sein des grandes régions urbaines suggèrent une autre facette du moment métropolitain: l'intensité des interconnexions ne suffit pas à modifier la représentation de deux mondes en présence, les déficits visuels et auditifs interdisent la formation d'une vision partagée et d'une véritable interterritorialité politique.

### *Des politiques publiques sans émotions*

On constate donc qu'à l'échelle métropolitaine (comme au niveau européen), les processus d'interterritorialité sont contrariés par des représentations identitaires qui fonctionnent et s'alimentent sur l'opposition entre une multitude d'héritages territoriaux et socioprofessionnels. De façon concomitante, il semble que les programmes publics intercommunaux aient du mal à *faire sens*, c'est-à-dire à impacter de nouvelles représentations du bien commun en lien direct avec la transformation des missions de service public qu'ils impulsent dans les champs de l'emploi, du logement ou des transports. C'est à ce stade que le diagnostic classique sur le *pouvoir confisqué* par les élites montre ses limites : en focalisant leurs analyses sur la vie politique et électorale, les sociologues critiques prennent insuffisamment la mesure des transformations substantielles qui impactent le champ des programmes d'action publique. Depuis quelques années, la piste est pourtant explorée avec talent dans des thèses comparatives en science politique et en sociologie politique. Des travaux s'intéressent par exemple aux possibles *basculements irréversibles* provoqués par les nouveaux découpages administratifs placés en surimposition des sentiers municipaux (Ben Mabrouk 2006, Mévellec 2008). Certaines recherches consacrées aux dynamiques managériales impulsées dans les grands projets urbains présentent des résultats significatifs sur le brouillage entre les enjeux techniques et politiques et sur l'apparition d'*entrepreneurs territoriaux* au cœur des administrations métropolitaines (Idt 2009, Pinson 2009). Des thèses focalisent même l'attention sur les jeux de langage qui réorientent les processus de décentralisation et de territorialisation de l'action publique en France (Maïsetti 2012, Sainty 2012) comme à l'étranger (Tortchinski 2011, Tomàs 2012). Tous ces travaux ont pour point commun de donner du crédit à l'hypothèse que les discours politiques possèdent une place centrale dans la construction d'imaginaires territoriaux inédits ou renouvelés.

En concentrant l'attention sur les doctrines et les lexiques de l'action publique intercommunale, nos propres travaux montrent que les élus communautaires et les professionnels de l'ingénierie territoriale produisent de nouveaux référentiels d'action publique mais qu'ils ont du mal à passionner les débats et à insuffler de la confiance politique autour de ces nouvelles priorités intercommunales. On observe un double échec des politiques publiques intercommunales à ce niveau : d'une part *une panne de sens*, sur le constat que les élus ne parviennent pas à *raconter* les services publics à cette échelle, et d'autre part *un déficit d'éloquence*, dans la mesure où les experts proposent des doctrines seulement orientées sur des défis techniques et logistiques. **Dans les deux cas, nous sommes en présence de politiques publiques sans émotions, c'est à dire qui ne parviennent à susciter ou incarner ni adhésions individuelles ni idéal collectif.**

Pour mieux décrypter l'incapacité des élus locaux à *penser métropolitain* et la difficulté des professionnels du management public à produire des référentiels d'action publique à cette échelle territoriale, la réflexion implique un pas de côté qui sollicite deux traditions analytiques *périphériques* axées respectivement sur les dimensions culturaliste et émotionnelle de l'action collective.

### *Des récits intercommunaux désincarnés*

A l'instar de Robert Putnam comparant la performance institutionnelle des régions italiennes dans les années quatre-vingt-dix (Putnam 1993), il est possible de comprendre comment *l'esprit des lieux* imprègne et clôt parfois puissamment les représentations politiques locales. En termes de spatialisation des jugements politiques, nos enquêtes montrent que les élites politiques des institutions métropolitaines ne parviennent guère à susciter des sentiments de confiance et d'adhésion et que cette panne de sens n'est pas du tout de même nature selon chaque contexte culturel local. Les plaidoyers vigoureux de rejet de la métropole nous informent sur l'ancrage sociospatial à partir duquel les acteurs orientent leurs activités et leurs comportements. C'est à ce stade de l'analyse que la place des représentations identitaires bouscule peut-être les théories du *Public choice* et justifie des passerelles avec les *Cultural Studies*. Les résultats comparés de nos enquêtes montrent par exemple que les discours de confiance et de défiance dans la politique influent de façon différenciée sur les marges d'action de la puissance publique. Le processus politique de métropolisation cristallise parfois des symboles et des passions d'indignation qui délégitiment toute tentative de concertation partenariale horizontale. Dans d'autres contextes, les adhésions politiques se condensent spécifiquement autour des collectivités et sur des combats collectifs sans que le niveau métropolitain ne parvienne à susciter un quelconque sentiment de fierté ou d'attachement. Dans des enquêtes spécialisées sur des secteurs d'intervention (la culture, les déplacements, l'environnement), on repère des styles de négociation (par exemple sur les modèles de la plateforme ou de la charte) qui reflètent des rôles précis (et limitatifs) pour la parole des élites et des habitants, et donc qui reflètent des correspondances entre l'histoire culturelle locale, l'intensité des affects politiques exprimés et l'acceptabilité des politiques publiques mises en œuvre. Dans les différents types de plaidoyers politiques que nous avons pu recenser, les élites locales ne parviennent ni à incarner les dynamismes émotionnels qui traversent la société à l'échelle métropolitaine ni à forger des représentations et des croyances susceptibles de transcender les fragmentations et les conflits en présence.

### *Des politiques publiques trop logistiques*

Une seconde façon d'étudier le problème consiste à évaluer la place des émotions dans l'énoncé technique des politiques publiques. Dans un livre d'hommage à Philippe Braud qui évoque les *chemins de traverses* que le sociologue a empruntés tout au long de sa carrière pour promouvoir une approche par les passions politiques (Sommier Crettiez 2012), on voit que l'hypothèse selon laquelle les symboles peuvent brouiller le jugement rationnel des acteurs (sur l'image d'un court-circuit) a été délaissée par la science politique. Ces travaux se plaçaient à l'époque dans la lignée des voies originales explorées par l'école américaine dans les champs de la psychanalyse freudienne puis de la psychologie sociale, voies notamment théorisées sur le phénomène de *condensation* des émotions en dehors de toute condition normative. Si la question a donné lieu à des controverses très variées en France dans les années 60 et 70 sur les fronts de la sociologie, de la philosophie, de la psychanalyse et de la sémiologie, la science politique n'est pas parvenue à tirer profit du mouvement pour mieux théoriser le rôle des émotions et du langage dans la mise en ordre du réel. Il a fallu attendre le développement anglosaxon de la *Narrative Policy Analysis* trente ans plus tard (Roe 1994, Schmidt 2000) pour disposer d'outils centrés sur la façon dont les élites professionnelles traduisent les arrangements techniques en priorités de politiques publiques.

Revenons à nos enquêtes consacrées aux bureaucraties intercommunales : l'approche discursive permet de constater que les ingénieurs de l'aménagement et du développement proposent souvent des doctrines plus logistiques et procédurales que stratégiques et substantialistes. Leurs discours apparaissent *en déficit d'éloquence*, au sens où les messages des professionnels ne produisent aucun mécanisme de séduction et de réenchantement sur les atours vertueux ou simplement équitables des priorités métropolitaines : les audits n'ont pas d'impact; les doctrines sur le bien être urbain sont déconnectées de la question de leur acceptabilité auprès de l'opinion publique; les dispositifs interterritoriaux d'action publique (transports, emploi, environnement) restent centrés sur des attendus techniques, fonctionnels et financiers; les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement sont sophistiqués et ambitieux mais sur un mode expert qui ne traduit pas de façon pédagogique les enjeux de cohésion sociale et de fierté identitaire.

Le constat sur la propension des professionnels de l'intercommunalité à ne diffuser leur expertise que dans des cercles d'initiés ou sur un mode autiste rejoint certains travaux sur l'analyse du changement dans l'action publique. Dans son approche cognitive sur la traduction des idées en programmes d'action publique, le politiste Pierre Muller insiste sur le contexte de sens à la fois global et sectoriel qui encadre la production des *référentiels* de l'action publique (Muller 2005). Il semble que le *moment métropolitain* peine à cristalliser les

idées et les intérêts, comme si les processus de mise à l'agenda des problèmes ne produisaient aucune matrice cognitive understandable par tous, diagnostic qui rappelle les travaux pionniers sur les discours pro-européens (Radaelli 2000). Dans les projets intercommunaux étudiés, ni les énoncés sur les instruments (pour résoudre les problèmes) ni ceux sur ceux sur les coalitions (pour légitimer le pouvoir) n'ont la fonction attendue de ce que l'on pourrait nommer, en empruntant au vocabulaire du sociologue Max Weber, une forme de *réenchantement* politique à l'échelon métropolitain. Il faut noter ici que l'on ferait assurément fausse route en rapportant simplement cette panne d'efficacité à des problèmes de *storytelling* (Salmon 2007). Les doctrines proposées ne manquent pas de scribes de talent pour *raconter* les paradoxes de la mondialisation, la *croissance intelligente*, la *mobilité durable* et l'équilibre ville-campagne. Pour autant, les politiques publiques demeurent construites dans leurs énoncés autour de scénarios qui sont en panne d'éloquence sur leurs ressorts imaginaires.

Ce diagnostic d'échec fait aussi écho aux travaux de socio-anthropologie et de socio-histoire du politique lorsque ces derniers focalisent l'attention sur les mondes circonscrits des cultures politiques depuis leur ancrage spatial et temporel (Cefaï 2011). Cette façon d'étudier les représentations *au ras du sol* permet de mesurer la variation des discours d'un territoire à l'autre, selon la réceptivité des *autochtones* aux discours publics sur l'ordre, l'autorité, la communauté... Les intercommunalités *résistent* au tournant métropolitain, au sens où ce sont les jugements identitaires de défiances qui structurent les élans collectifs au sein de chaque grande région urbaine, comme si aucune modernité ni vision partagée n'étaient énonçables à cette échelle.

## **Municipales 2014, quel déclic métropolitain?**

La loi de 2010 visant à rationaliser l'action publique à l'échelon intercommunal a réveillé des représentations identitaires et défensives sur l'intérêt général local. Les débats sur la réforme ont favorisé l'émergence de coalitions d'abord centrées sur la dénonciation de la menace métropolitaine et ils ont creusé le fossé séparant les territoires d'une même région urbaine concernant la perception de leur devenir. Le *récit juridique* de cette réforme a incontestablement produit une dramaturgie qui rappelle les analyses du juriste Jacques Caillosse concernant la conception restrictive de la souveraineté territoriale et des franchissements de frontière entre le public et le privé (Caillosse 2009). Paradoxalement, cette dynamique de défiance progresse au moment où les habitants des grandes régions urbaines adoptent des modes de vie de plus en plus comparables en termes de mobilité, de consommation et de loisirs, au moment où ils attendent des pouvoirs publics des solutions prenant la mesure des interdépendances territoriales en formation, au moment où ils élisent au suffrage universel direct des *élus communautaires* à la tête d'intercommunalités aux compétences décuplées...

Nous avons vu que les responsables publics censés argumenter l'efficacité et l'urgence de ces priorités métropolitaines produisaient des récits trop désincarnés et trop logistiques. Les stéréotypes négatifs et le langage technique d'indifférence ont mis les métropoles, comme l'Union européenne, à l'épreuve de leur sédimentation historique, de leur fragmentation sociospatiale et de leur complexité technique. Aussi, au lendemain des élections municipales de 2014 et avec la mise en place des nouvelles institutions métropolitaines au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la question centrale est bien de savoir comment les nouveaux élus communautaires vont parvenir à renverser la tendance, c'est à dire à donner du sens aux politiques publiques impulsées dans les régions urbaines, à *raconter chaque métropole* sur le mode passionné du destin commun des individus qui la composent. A cet égard, les négociations engagées au lendemain du second tour pour procéder à l'élection des nouveaux exécutifs intercommunaux permettent de repérer au moins trois tendances qui faudra suivre avec attention.

La plus visible concerne la repolitisation des arènes intercommunales. Avec le nouveau mode de scrutin, chaque conseil communautaire devient plus explicitement une arène politique structurée par l'opposition entre une équipe dirigeante et une opposition. Le modèle consensualiste de gouvernance territoriale avec une assemblée de maires laisse progressivement la place à une logique concurrentielle et intégrée de gouvernement intercommunal. Mais cette évolution ne signifie pas pour autant un décalque avec les clivages nationaux et les affrontements idéologiques partisans. Chaque contexte donne à voir un pouvoir métropolitain singulier tant en termes d'alliances que de façons de concevoir les joutes politiques. Il faut ici prendre au sérieux *l'esprit des lieux* qui caractérise chaque région urbaine en matière de hiérarchies institutionnelles, de domination politique et de mobilisations sociales. Le pouvoir des intercommunalités est en effet en chantier sur la définition de ses règles du jeu politiques. Les « élus communautaires » incarnent une

démocratie représentative encore expérimentale qui revisite les visions strictement municipalistes de l'intérêt général. Les assemblées intercommunales vont découvrir progressivement des pratiques délibératives qui bousculent les découpages sectoriels et catégoriels. Enfin, une myriade de dispositifs de participation et d'évaluation sont testés sans qu'aucune *doxa* juridique ou technique n'en encadre le développement. Cette triple équation, qui n'est ni mécanique ni stabilisée, donne la mesure des marges de manœuvre assez considérables dont chaque métropole dispose pour configurer la vie démocratique locale.

La deuxième évolution concerne précisément le récit métropolitain et les passions suscitées autour des grandes priorités affichées sur les enjeux de cohésion, de solidarité et de développement. Plusieurs inquiétudes qui ont structuré les discours sur la *métropolisation dangereuse* ont été explicitement médiatisées au lendemain des élections. Mais il semble que les plaidoyers en réaction à l'hégémonie de la ville centre, à la relégation des communes périphériques ou encore à l'abandon du monde rural changent ostensiblement de logique dès lors que leurs locuteurs revendiquent d'en gérer les contradictions. Les rhétoriques de résistance (désigner des dangers et des menaces) s'accompagnent dorénavant d'intentions d'apaisement et de conciliation (argumenter des projets communs). En termes de politiques publiques, ce tournant narratif fait écho à la formulation de nouveaux référentiels d'action publique, c'est à dire à la mise en récit d'une vision du monde sur des grands sujets de société (l'exclusion, la mondialisation, la violence, l'écologie...). Les nouvelles équipes présidentielles, placées en situation de responsabilités et dorénavant exposées plus explicitement aux controverses partisans et à leur affichage dans les médias locaux, prennent conscience que c'est le double déficit de sens et d'éloquence des messages portées par les institutions intercommunales qui constitue leur faiblesse et le premier défi pour les années à venir.

La troisième tendance enfin a trait au traitement de la relation des individus à la politique, à leurs élites politiques mais aussi aux grandes bureaucraties de façon plus générale. La question intercommunale permet de pointer le fossé qui se creuse, dans les représentations, entre les attentes de proximité et d'écoute des individus et les défis de gestion et de planification portées par les autorités publiques. La décentralisation s'est accompagnée d'un mouvement constant d'institutionnalisation de l'action publique locale, processus au cours duquel le traitement des « problèmes » et des « usagers » s'est considérablement professionnalisé. Les passions et les élans politiques s'alimentent sur un sentiment de confiance historiquement inscrit dans un contexte global (des guerres, des crises, des mutations...) et la création des métropoles symbolise particulièrement les contradictions contemporaines que la mondialisation génère sur la tension entre les citoyens, l'Etat et le marché. Comment proposer à la fois de revenir au plus près des demandes, des souffrances et des inégalités des individus tout en promouvant une *gouverne* politique qui transfère les leviers de pilotage et de décision du niveau municipal à un échelon beaucoup plus vaste? C'est sans doute sur ce défi que le *décliv métropolitain* paraît pour l'instant le moins probant mais peut-être aussi le plus prometteur. Le modèle français de décentralisation s'est structuré depuis trois décennies avec un double talon d'Achille démocratique en ne créant guère d'espaces de délibération pour les corps intermédiaires et en concentrant le dialogue avec les citoyens sur une relation personnalisée avec les élus locaux. Les conseils de développement, les dispositifs participatifs et les assemblées *communautaires* constituent assurément trois voies innovantes pour expérimenter des médiations prenant mieux la mesure de l'extrême diversité des intérêts en présence. Si l'on se place au niveau des politiques publiques qui en résulteront, l'esprit démocratique de ce *moment métropolitain* esquisse une dynamique gouvernementale d'essence fédéraliste que l'on retrouve dans toutes les grandes villes européennes, loin, assurément, du *jardin à la française*.



### Références bibliographiques

- Ben Mabrouk Taoufik, 2006, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 342 p.
- Caillosse Jacques, 2009, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation*, Paris, LGDJ, n° 52, 250 p.
- Cefaï Daniel (dir), 2001, *Cultures Politiques*, Presse Universitaires de France, Paris, 524 p.
- Desage Fabien, Guéranger David, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 247 p
- Douillet Anne-Cécile, Faure Alain, Halpern Charlotte, Leresche Jean-Philippe (dir.), 2012, *L'action publique locale dans tous ses États. Différenciation et Standardisation*, Paris, L'Harmattan (Coll. Logiques Politiques)
- Estèbe Philippe, 2008, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, PUF, 76 p.
- Foucault Michel, 1967, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 82p.
- Faure Alain, 2012, « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 141, p. 99-107
- Hajer Maarten, 2006, « Ordering through discourse », in Moran M, Rein M, Goodin RE, *The Oxford Handbook of public Policy*, Oxford University Press, p. 251-268
- Idt Joel, 2009, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, thèse de doctorat, université Paris VIII
- Le Saout Rémi (dir.), 2012, *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de Rennes
- Maïsetti Nicolas, 2012, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial de l'action publique locale internationale*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 752 p.
- Mevelléc Anne, 2008, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 291 p.
- Muller Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, n° 55, p. 157-187
- Négrier Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium
- Pierson Paul, 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, n° 94, p. 251-267
- Pinson Gilles, 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Nouveaux débats, 420 p.
- Putnam Robert D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 p.
- Radaelli Claudio, 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, Volume 50, n° 2, pp. 255-276
- Roe Emery, 1994, *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*, Durham, Duke University
- Sainty Jessica, 2012, *Les fabriques territoriales du raisonnement politique. Une analyse contextualisée dans quatre territoires en Isère (2007)*, Thèse de science politique, Université de Grenoble, 605 p.
- Salmon Christian, 2007, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 220 p.
- Schmidt Vivian, 2000, « Values and discourse on the politics of adjustment », in Schmidt Vivien. A., Sharpf Fritz (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University press.

Sommier Isabelle, Crettiez Xavier, 2012, *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes, 358 p.

Tomàs Mariona, 2012, *Penser métropolitain? La bataille politique du Grand Montréal*, Presses de l'Université du Québec, 228 p.

Tortchinski Chems, 2011, *Les gouverneurs face à leur région. La politique de décentralisation et son rôle dans la régulation des relations centre/périphérie dans la Russie post-communiste (1990 – 2010). Etude des régions de Samara et Voronej*, Thèse de science politique, Institut d'Etudes Politiques de Paris, 499 p.

Vanier Martin, 2010, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Coll. Anthropos

Zittoun Philippe, 2013, *La fabrique politique des politiques publiques. Pour une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de SciencePo.

## ***Les énigmes politiques du moment métropolitain***

Alain Faure, chercheur CNRS en science politique

<i>L'image prégnante d'une métropolisation dangereuse .....</i>	<i>2</i>
<i>Des stratégies intercommunales défensives.....</i>	<i>3</i>
<i>L'interterritorialité au miroir de ses malentendus.....</i>	<i>4</i>
<i>Des politiques publiques sans émotions .....</i>	<i>5</i>
<i>Des récits intercommunaux désincarnés .....</i>	<i>6</i>
<i>Des politiques publiques trop logistiques .....</i>	<i>6</i>
<i>Municipales 2014, quel déclic métropolitain?.....</i>	<i>7</i>
<i>Références bibliographiques .....</i>	<i>9</i>