



HAL
open science

Les métropoles et les agglomérations en politique : une lecture critique

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Les métropoles et les agglomérations en politique : une lecture critique. Cahiers de recherche du Programme Villes & territoires, 2010, 6, pp.8. halshs-00541219

HAL Id: halshs-00541219

<https://shs.hal.science/halshs-00541219v1>

Submitted on 30 Nov 2010

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

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



Les métropoles et les agglomérations en politique : une lecture critique

Alain Faure

CNRS-PACTE / Institut d'Etudes Politiques de Grenoble

Working papers du Programme
Villes & Territoires

wppoleville@gmail.com
<http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Résumé :

Voilà six ouvrages récents qui permettent de prolonger les débats sur ce que le politiste Emmanuel Négrier avait nommé en 2005 la *question métropolitaine*. Les trois premiers ouvrages sont le fait d'universitaires *seniors* qui proposent un bilan sur une série de recherches en cours et les trois suivants proviennent de jeunes chercheurs en science politique. Notons-le d'emblée : toutes les contributions soulignent que la métropolisation reste en grande partie un continent noir pour la science politique alors même qu'il s'agit d'une nouvelle forme d'organisation sociale qui impacte de façon considérable l'action publique et les comportements politiques. C'est ce défi analytique qui constitue d'ailleurs le fil rouge des six ouvrages : tenter d'avancer sur l'idée que cette forme historiquement récente d'urbanisation exige un travail de clarification sur les outils analytiques susceptibles d'en prendre toute la mesure. Les auteurs insistent de façon unanime sur le fait que l'étude des métropoles et des agglomérations urbaines pose problème dans ses multiples dimensions politiques, institutionnelles et démocratiques, et d'autant plus dans une optique de comparaison internationale. Cette note de lecture rend compte de ce défi analytique en présentant d'abord les six manuscrits puis en ouvrant ensuite une discussion sur les principales controverses académiques qui ressortent d'une lecture transversale.

Pour citer ce document :

Faure, Alain (2010). « Les métropoles et les agglomérations en politique : une lecture critique », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010-6, Paris, Sciences Po.

Pour une version électronique de ce document de travail et des autres numéros des *Working papers du Programme Villes & territoires*, voir le site web <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

Abstract:

Readers wishing to cite this document are asked to use the following form of words:

Familyname, Firstname (2010). "Title of Working Paper", *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010-xx, Paris, Sciences Po

For an on-line version of this working paper and others in the series, please visit our website at: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>

LES METROPOLES ET LES AGGLOMERATIONS EN POLITIQUE¹

Voilà six ouvrages récents qui permettent de prolonger les débats sur ce que le politiste Emmanuel Négrier avait nommé en 2005 la *question métropolitaine* (Presses Universitaires de Grenoble, 270 p.). Les trois premiers ouvrages sont le fait d'universitaires seniors qui proposent un bilan sur une série de recherches en cours et les trois suivants proviennent de jeunes chercheurs en science politique. Notons-le d'emblée : toutes les contributions soulignent que la métropolisation reste en grande partie un continent noir pour la science politique alors même qu'il s'agit d'une nouvelle forme d'organisation sociale qui impacte de façon considérable l'action publique et les comportements politiques. C'est ce défi analytique qui constitue d'ailleurs le fil rouge des six ouvrages : tenter d'avancer sur l'idée que cette forme historiquement récente d'urbanisation exige un travail de clarification sur les outils analytiques susceptibles d'en prendre toute la mesure. Les auteurs insistent de façon unanime sur le fait que l'étude des métropoles et des agglomérations urbaines pose problème dans ses multiples dimensions politiques, institutionnelles et démocratiques, et d'autant plus dans une optique de comparaison internationale. La présente note de lecture rendra compte de ce défi analytique en présentant d'abord brièvement les six manuscrits puis en ouvrant ensuite une discussion sur les trois principales controverses académiques qui ressortent d'une lecture transversale.

Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers présentent les résultats d'une recherche collective engagée à partir de 2002 dans 15 pays et portée par l'OIM (observatoire international des métropoles) et le GRALE (groupe de recherche sur l'administration locale en Europe). Outre les introduction et conclusion, l'ouvrage est composé de huit chapitres où sont détaillés des résultats par pays (le Canada, les Etats-Unis, l'Allemagne, la Suisse, la France, l'Espagne, la République Tchèque et Israël). Cette texture résolument comparatiste s'appuie sur une dynamique intellectuelle collective précise : mobiliser un modèle d'analyse développé pour étudier le processus de métropolisation aux Etats-Unis (avec le calcul des indices Zeigler-Brun et Nathan-Adams) et construire une base de données commune sur une série d'hypothèses concernant l'évolution des sociétés industrielles, l'étalement urbain, la fragmentation, la polarisation et la différenciation des banlieues. L'ensemble constitue un impressionnant état d'avancement des recherches dans chaque pays sur deux thématiques en particulier : le décodage des transformations sociales liées à la

¹ Cette lecture critique constitue une version quelque peu différente d'un texte à paraître dans la Revue Française de Science Politique 60(6) et s'appuie sur les six ouvrages suivants : HOFFMANN-MARTINOT (Vincent), SELLERS (Jefferey) dir. – *Politique et métropole. Une comparaison internationale* – Paris, CNRS Editions coll. Science politique, 2007, 256 p. ; LEFEVRE (Christian) – *Gouverner les métropoles* – Paris, L.G.D.J. coll. Politiques locales, 2009, 115 p. ; GILLI (Frédéric), OFFNER (Jean-Marc) – *Paris, métropole hors les murs* – Paris, SciencesPo Les Presses coll. Nouveaux débats, 2008, 186 p. ; PINSON (Gilles) – *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes* – Paris, SciencesPo Les Presses coll. Nouveaux débats, 2009, 420 p. ; MEVELLEC (Anne) – *La construction politique des agglomérations au Québec et en France* – Les Presses de l'Université de Laval, 2008, 291 p. ; BEN MABROUK Taoufik – *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement* – Paris, L'Harmattan, 2006, 342 p.

métropolisation et les nouveaux comportements politiques qui en résultent. Chaque entrée nationale fourmille de données, de tableaux, d'indices factoriels et d'éléments factuels, avec le souci de respecter un protocole de recherche commun à tous les auteurs. Vincent Hoffmann-Martinot et Jefferey Sellers, qui ont rédigé chacun une entrée nationale (la France et les Etats-Unis), développent dans la conclusion une réflexion sur les principaux enseignements à portée générale. On retiendra leur constat d'une fragmentation géopolitique croissante qui touche (presque) tous les pays. Ils notent l'émergence de conceptions de la *résidence métropolitaine* fort éloignées du modèle historique de la *résidence urbaine*. Ils observent que certains processus sont différenciés sur des critères transnationaux (par exemple la suburbanisation -la dispersion de l'habitat au delà des centres urbains-) et que d'autres proviennent de critères plus subtils (comme la fragmentation géopolitique ou les polarisations socio-économique et politique). Ils insistent au final sur le double constat qu'il n'y a pas d'*américanisation* des styles de vie dans les métropoles européennes et que les enjeux politiques se construisent toujours autour du clivage entre les villes centre, les *banlieues* proches et les périphéries plus lointaines.

Christian Lefèvre positionne sa réflexion en réaction aux travaux sur la gouvernance (et notamment la focale du *retour des villes* théorisée en France dans les années 90 par Patrick Le Galès), revendiquant dès l'introduction une « conception forte » concernant ce qui signifie « gouverner » à l'échelle métropolitaine : c'est à la fois réguler et orienter l'action publique. Les métropoles occupent de son point de vue une place stratégique très paradoxale dans cette perspective puisqu'elles sont à la fois au cœur du capitalisme mais sans parvenir à traduire cette évolution sur les plans institutionnel et politique. L'ouvrage est composé de cinq parties qui détaillent ce paradoxe sur le cas français et à l'étranger. Des formules ramassées rythment chaque chapitre : les métropoles ne parviennent pas à *tirer leur épingle du jeu* des processus croissants de décentralisation ; l'institutionnalisation reste une évolution *improbable* ; l'ouverture du système à une pluralité d'acteurs se fait *en trompe l'œil* ; les nouvelles dynamiques de démocratie locale jouent souvent *contre* les métropoles ; le *nouvel ordre mondial* profite essentiellement aux villes centre. L'originalité de la réflexion tient dans le soin que l'auteur prend à toujours illustrer les diagnostics de nombreux exemples. Il mobilise l'analyse sur l'ingénierie politico-administrative propre à chaque pays mais s'intéresse aussi aux pratiques et expériences identifiées repérées pour leur exemplarité. La conclusion insiste sur la double hypothèse d'un morcellement politique croissant des métropoles et de leur ingouvernabilité. Même dans les aires urbaines les plus bouillonnantes en enjeux métropolitains (Milan, New York, l'Île de France...), ce sont surtout les « coalitions périphériques » (les nouvelles formes d'alliances entre les leaders politiques locaux et les acteurs organisés de la société civile) qui découpent les métropoles en *portions* autonomisées, fragmentant ainsi les enjeux publics sur les plans économique et social.

Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner détaillent en quelque sorte le diagnostic de Christian Lefèvre (qui porte sur l'ensemble des métropoles dans le monde) en focalisant leur réflexion sur le *Grand Paris* et l'étonnant puzzle qu'il s'agit de reconstituer pour penser les conditions de son aménagement et de ses modes de gouvernement. En écho et hommage aux réflexions novatrices de Paul Delouvrier et Jacques Réda, C'est un Paris résolument « non borné » et « non cloisonné » (sous-titre de l'ouvrage : *Paris hors les murs*) que les deux auteurs se proposent de revisiter. L'introspection fait l'objet d'un argumentaire qui se précise au fil de six chapitres : le point sur les questions clés et les faux débats qui jalonnent l'histoire de

cette métropole ; un *inventaire avant travaux* et la présentation de trois enjeux prioritaires (logement et transports, université et économie, pouvoir politique) ; la *gouvernance à réinventer* face à l'*histoire ratée* de l'intercommunalité et à des compétences *en miettes* ; les identités métropolitaines en présence et la panne de grands récits intégrateurs ; la surcharge symbolique qui pèse sur le mandat des maires ; enfin quelques suggestions pour « *entonner l'hymne métropolitain avec des chanteurs à la voix puissante et juste* ». Les deux auteurs concluent ce petit manuel très tonique et fort bien écrit en appelant à une gouvernance d'un type nouveau.

Gilles Pinson se propose de décrypter la politique d'aménagement et les projets urbains dans cinq métropoles (Marseille, Nantes, Venise, Turin et Manchester) afin de valider la double hypothèse que les villes sont des acteurs politiques de premier plan et qu'elles inventent de nouvelles façons de faire de l'action publique. Le propos est réparti en deux grandes parties. La première décrit le projet urbain comme instrument de politique publique en analysant son origine (une injonction faite aux villes de se positionner sur un marché concurrentiel), en détaillant les transformations des méthodes de planification (ce que l'auteur nomme *les pratiques d'anticipation*) puis en insistant sur la place prise par les dispositifs de mobilisation. La seconde partie s'intéresse au projet urbain comme *analyseur* de la structure du pouvoir dans les villes étudiées, avec des chapitres portant successivement sur la *pluralisation* des systèmes politiques, sur les *styles de direction* adoptés et sur les effets de *démobilisation* parfois à l'œuvre. L'ensemble des développements est illustré par une impressionnante batterie de données, tableaux et encarts descriptifs qui proviennent pour l'essentiel d'une thèse de science politique soutenue en 2002. La conclusion de l'ouvrage insiste sur le constat que les élites urbaines « *ont pris le relais des acteurs de l'Etat comme acteurs nodaux des politiques publiques* » (p. 404) mais que cette évolution pluraliste ne s'est pas accompagnée d'une démocratisation de la vie politique urbaine, suggérant plutôt une *dérive oligarchique* et des luttes inédites entre *groupes sociospatiaux*.

Anne Mévellec engage la réflexion sur la création et le fonctionnement des agglomérations à partir de l'étude comparée des villes de Saguenay (au Québec) et de Rennes (en France). Il s'agit ici aussi de la version raccourcie d'une thèse de science politique qu'elle a soutenue en 2005. Une introduction générale plante le décor en revendiquant un croisement des outils d'analyse (avec les notions de *territoire*, de *gouvernement* et de *capacité*) afin de parvenir à *saisir l'agglomération* dans une période de transition institutionnelle (la mise en place de réformes majeures sur l'intercommunalité en France et au Québec à la fin des années 90). Le propos est présenté en deux parties. La première présente la mise en œuvre de ces réformes dans les deux pays (chapitre 1) et à partir d'une monographie sur les deux villes étudiées (chapitres 2 et 3). La seconde partie présente les trois principales composantes qui caractérisent cette transition institutionnelle : le maintien du modèle municipal au sein d'agglomérations néanmoins consolidées, la concentration et la hiérarchisation accrue des mandats politiques, une *naturalisation* politique qui entraîne de nouvelles relations entre gouvernants et gouvernés. La conclusion insiste sur le constat que l'institutionnalisation des agglomérations passe ainsi par une période d'*indéfinition* qui d'une part surimpose aux sentiers municipaux des découpages administratifs nouveaux et d'autre part favorise un *entre soi politique* qui est propre aux normes et aux représentations du métier d'élu dans chacun des deux pays. Dans les deux cas étudiés, les institutions d'agglomération refondent les liens entre territoire et politique et participent à l'invention d'un nouveau cadre d'action publique.

Taoufik Ben Mabrouk enfin propose une réflexion tirée de sa thèse en science politique soutenue en 2003 sur l'émergence du pouvoir d'agglomération à Lille et à Lyon entre la fin des années 70 et le début des années 2000. Partant du constat qu'il existe depuis deux décennies une étonnante profusion de discours performatifs sur ce sujet, l'auteur fait l'hypothèse que « *la métropolisation se joue avant tout dans les représentations* ». Dans une imposante introduction, il balaye le champ des théorisations sur la gouvernabilité des agglomérations, distinguant trois catégories : l'approche doctrinale qui oppose les réformateurs aux partisans du *public choice*, les analyses centrées sur les réformes institutionnelles depuis quinze ans, enfin les travaux où le gouvernement des agglomérations est conçu comme une entreprise politique locale. Ce cadre lui permet d'orienter sa démarche de recherche sur les nouvelles représentations portées par les discours volontaristes, avec l'ambition de mesurer dans une perspective néo-institutionnaliste leur impact sur les finalités « légitimes » de l'action publique. L'ouvrage est composé de sept chapitres : le premier rappelle la genèse des réformes françaises sur les aires métropolitaines (1964-1968) et l'état d'inachèvement qui en résulte ; les six chapitres suivants présentent de façon détaillée l'institutionnalisation de la coopération intercommunale dans les deux villes en identifiant trois périodes distinctes (jusqu'à 1989, 1995 et 2001). Cette lecture diachronique met en évidence la succession de *bascullements irréversibles* dans l'organisation et le fonctionnement de la coopération intercommunale. La conclusion souligne que l'institutionnalisation des intercommunalités urbaines depuis deux décennies est une tendance lourde qu'il faut saisir en pensant l'instauration du pouvoir d'agglomération autour de quatre facteurs imbriqués : les innovations dans les représentations, les jeux de rôles, les dispositifs de médiation et la compétition politique.

Le fait de consulter simultanément ces six ouvrages entraîne le lecteur à suivre des systèmes de pensée qui conceptualisent très différemment la question métropolitaine mais qui s'appuient sur des données de terrain à première vue assez comparables ou compatibles. L'addition de ces regards croisés provoque de ce fait une forme d'embarras situationnel pour le lecteur, tiraillé entre son adhésion successive à chacune des entreprises intellectuelles et le constat des fortes divergences et contradictions qui jalonnent les diagnostics dès que l'on tente un exercice de synthèse. Prenons par exemple la thématique transversale, assez classique dans sa problématisation en science politique, des formes d'institutionnalisation liées au processus de métropolisation. On trouve dans les six ouvrages un étonnant brouillage des positions sur les deux *continuum* intégration/fragmentation et permanences/changements. Les deux premiers ouvrages (Hoffmann-Martinot Sellers & Lefèvre) adoptent la même lecture internationale comparatiste mais conçoivent la place des institutions de manière quasi opposée : le premier reconstruit les adhésions institutionnelles à partir des comportements et des opinions des individus (leur façon de se *métropoliser* et d'adhérer à des institutions) tandis que le second détaille les formes institutionnelles construites par les autorités publiques pour intégrer la fragmentation géopolitique existante. Les deux ouvrages suivants (Gilli Offner & Pinson) adoptent aussi une focale de départ comparable (le rôle des institutions dans les nouvelles formes de gouvernance métropolitaine) mais le premier oriente la focale sur l'atrophie de la décision publique (en listant tous les dysfonctionnements et échecs du Grand Paris) tandis que le second scrute les prémisses du changement sur une forme particulière de dispositifs (les grands projets urbains). Les deux derniers ouvrages enfin (Mévellec & Ben Mabrouk) engagent un diagnostic très proche sur l'émergence d'un pouvoir d'agglomération étroitement imbriqué dans des réformes

institutionnelles (à Rennes, Saguenay, Lyon et Lille), mais ils adoptent deux grilles de lecture (les *référénts territoriaux* d'un côté, les *discours performatifs* de l'autre) qui rendent la comparaison malaisée. Pour dépasser cet embarras initial et tenter d'opérer une mise en dialogue des six contributions, nous retiendrons arbitrairement trois controverses académiques qui sont abordées (de façon plus ou moins explicite) dans toutes les réflexions : la faiblesse des analyses de science politique, les faux débats à éviter et les évolutions politiques les plus significatives.

Les six ouvrages permettent de dresser un état des lieux sur la difficulté qu'éprouve la recherche en science politique à se saisir de la question métropolitaine. Les *seniors* (Hoffmann-Martinot Sellers, Lefèvre, Gilli Offner) déplorent unanimement les carences en la matière, mais en des termes assez différents d'un ouvrage à l'autre. Pour les premiers, ce sont l'approche comparatiste internationale et les bases de données opérationnelles qui font défaut alors que les tentatives de modélisation existent et que le cas étatsunien permet de compter sur une batterie conséquente d'indicateurs. Pour le deuxième, c'est la focale dominante sur les villes centre et sur la gouvernance qui constitue le frein aux recherches comparatistes, avec une lecture par trop surplombante des acteurs et groupes dominants qui fait l'impasse sur les dynamiques intra-métropolitaines par fragments d'intérêts et de mobilisations (*portions* dont l'étude serait pourtant éclairante pour comprendre les blocages inédits en formation). Pour les troisièmes, le diagnostic met volontairement à distance l'abondante littérature scientifique critique en lui préférant un diagnostic plus opérationnel qui formule des propositions pour décoder la complexité métropolitaine et la « richesse phénoménale » de la métropole parisienne. Les *juniors* (Mévellec, Pinson, Ben Mabrouk) adoptent aussi une lecture critique sur les carences des analyses en science politique, mais sur un mode sans doute un peu moins normatif. La première s'intéresse surtout à la valeur heuristique de l'idéaltype de l'agglomération, déplorant la discrétion des passerelles scientifiques entre les traditions d'analyse nord-américaine et européenne, et plaidant pour une mise à l'épreuve empirique des avancées théoriques sur la *territorialisation de l'action publique*. Le second remet les grandes villes au centre de l'analyse en mobilisant de nombreux champs disciplinaires (sociologie de l'action publique, économie politique, aménagement, anthropologie, aménagement) pour souligner tout l'intérêt qu'il y aurait à investir davantage la littérature en *urban studies* sur le cas français et à questionner différemment le passage de l'Etat redistributeur à l'Etat déréglateur. Le troisième ouvre sa réflexion en plaçant résolument la métropolisation au rang d'objet discursif et en centrant la question théorique sur les limites des différents modèles interprétatifs en présence dans le champ académique. On trouve ainsi un apparent clivage entre les *seniors* et les *juniors* : les premiers construisent leur réflexion sur le constat que la métropolisation est un processus mal informé dans le champ de la science politique (comparatisme inexistant, erreurs de focale, postures trop critiques) tandis que les seconds décortiquent les faiblesses de plusieurs traditions académiques pour mieux éclairer les données empiriques qu'ils ont respectivement recueillies sur la création de deux institutions, la mise en œuvre de cinq projets urbains et les discours sur la métropolisation dans deux régions urbaines. Cette différence d'optique tient bien sûr à l'origine des projets éditoriaux (d'un côté des hypothèses sur la défaillance des ressorts publics de la métropolisation, de l'autre des thèses sur la construction politique des agglomérations), mais sans doute faut-il aussi voir dans cette opposition de style une différence plus profonde sur les façons académiques d'appréhender la métropolisation. Les premiers assument un positionnement précis au sein de traditions disciplinaires en concurrence, les seconds

discutent l'agencement et la combinaison de plusieurs courants analytiques. Au final, les trois premières contributions ont une dimension beaucoup plus explicative (parfois même prescriptive) sur l'idée que la métropolisation est un « problème » traité de façon non satisfaisante par les autorités publiques, tandis que les trois autres contributions adoptent une posture plus compréhensive (parfois même empathique) sur l'idée que l'invention politique des agglomérations et l'échec de l'institutionnalisation métropolitaine nous informent sur l'émergence de nouveaux registres de légitimité politique.

La seconde controverse académique concerne les *faux débats* sur la métropolisation que l'entrée par la science politique pourrait permettre d'identifier et de déconstruire. C'est le *credo* défendu par toutes les contributions : partout dans le monde, l'étalement urbain bouscule certes des représentations séculaires sur le vivre ensemble urbain, mais chaque monographie donne des résultats contrastés qui rendent souvent contestable l'affirmation de points communs et de tendances lourdes. Deux thématiques illustrent particulièrement cette difficulté. La première concerne la place des *banlieues* dans les transformations en cours. Deux ouvrages notamment (Hoffmann-Martinot Sellers & Mévellec) déconstruisent cette catégorie *a priori* très signifiante en montrant combien le terme englobe des réalités tranchées de part et d'autre de l'Atlantique mais aussi en Europe : quartiers difficiles et paupérisés en proximité des centres urbains d'un côté, zones résidentielles aisées et faiblement densifiées de l'autre, l'éloignement imposé et les grands ensembles architecturaux d'un côté, la mobilité choisie et le rêve de la maison individuelle de l'autre. Naturellement, le débat n'est pas uniquement sémantique dans la mesure où il participe directement à la construction des catégories de la discrimination sociospatiale ou de son réenchantement. Mais ce qui apparaît le plus troublant, particulièrement à la lecture de la *Comparaison internationale* de Hoffmann-Martinot & Sellers, c'est l'extraordinaire complexité des mécanismes de différenciation spatiale à l'œuvre. Dans la conclusion de l'ouvrage, les auteurs doivent réaliser un véritable tour de force pour compacter les résultats des huit chapitres où, à chaque fois, les spécialistes mobilisés ont pris soin de détailler toute la subtilité des ingrédients infranationaux de la métropolisation en fonction de la démographie, de la géographie, de l'économie, de l'histoire institutionnelle et politique... L'analyse de Offner & Gilli sur le *Grand Paris* introuvable donne une belle illustration de cette complexité : après avoir amorcer le propos par des « précisions linguistiques » sur les termes des débats, les auteurs nous expliquent ensuite combien les controverses politiques font écho à des jeux alambiqués de positionnement. Leur exercice de dévoilement sur les *vrais* enjeux en présence débouche sur un résultat paradoxal : les *faux débats* sont parties intégrantes de la définition des problèmes à résoudre (nous y reviendrons plus loin). Le second sujet qui favorise le repérage des faux débats concerne le comportement politique des individus : est-il possible de dessiner une cartographie politique des habitants vivant dans une métropole sur leurs valeurs, leurs croyances et leurs adhésions idéologiques ? Ici aussi, l'entreprise de Hoffmann-Martinot & Sellers constitue la tentative la plus aboutie de modélisation, mais elle débouche sur un bilan assez mitigé. Certes, le conservatisme et l'antipolitique concernent plus souvent les zones périphériques tandis que les habitants des villes centre votent plutôt à gauche et se mobilisent plus volontiers de façon collective. Mais cette grande ligne de partage masque tellement d'exceptions, de nuances et de logiques de fragmentation qu'elle perd vite de son intérêt. Les auteurs soulignent qu'un seul critère semble discriminant (le niveau de polarisation socio-économique) mais qu'il faudrait valider cette hypothèse avec des données pour l'instant non disponibles dans une perspective comparatiste. Les autres ouvrages débattent surtout de la *question*

démocratique dans les métropoles. Lefèvre insiste sur les timides ouvertures des institutions métropolitaines vers la société civile et sur la quasi absence de sentiment d'appartenance malgré des rhétoriques identitaires placées au centre des travaux de planification. Gilli et Offner décrivent les *mille visages* de la démocratie locale en Ile de France dans un modèle où les municipalités conservent une position symbolique structurante malgré des politiques publiques *a minima* intercommunales. Pinson montre que les métropoles se construisent moins dans d'hypothétiques scènes participatives qu'au sein des arènes délibératives captées par des coalitions d'acteurs. Mévellec diagnostique *le sacre de l'apolitisme* dans les deux agglomérations étudiées, avec une évolution qui valorise surtout le métier politique sur les facettes liées du savoir faire gestionnaire et de l'idéal civique. Enfin Ben Mabrouk décrit comment les procédures consultatives s'invitent (timidement) dans un processus où les *jeux de rôles et les jeux de pouvoir* s'émancipent fortement des clivages idéologiques. En définitive, les six ouvrages permettent surtout de constater que les *faux débats* sur les banlieues et sur la différenciation des comportements politiques sont constitutifs du processus de métropolisation, au sens où les représentations qu'ils véhiculent (la discrimination, les inégalités, le civisme, le sentiment d'appartenance, la participation...) sont au cœur de la chaotique invention métropolitaine.

Ce constat permet de faire le lien avec une dernière controverse académique que les ouvrages abordent souvent en fin d'analyse concernant le devenir politique et institutionnel des grandes régions urbaines étudiées. C'est peut-être sur cet exercice prospectif qu'apparaissent finalement les divergences de point de vue les plus prononcées, avec (très schématiquement) d'une part une opposition sur le diagnostic de la défaite des institutions et d'autre part une tension sur les indicateurs pertinents pour mesurer les changements de nature politique. Ces deux oppositions recoupent en grande partie la différence de statut des contributions (mentionnée plus haut) entre les chercheurs *seniors* et *juniors*. Les ouvrages de Hoffmann-Martinet Sellers & Lefèvre (engagés dans une réflexion résolument comparatiste) tendent par exemple à identifier les signes qui pourraient expliquer une forte intégration politique métropolitaine : la mégaville de Toronto au Canada, les aires très peuplées et avec peu de communes en Allemagne (comme Stuttgart), les métropoles de Valence, Séville et Madrid en Espagne, certaines communautés urbaines en France, Londres en Angleterre, Bologne en Italie... On trouve en filigrane les éléments d'une modernité politique métropolitaine qui tiendrait dans la capacité des institutions à affirmer une fonction de régulation sur la question centrale des disparités sociales. La conclusion des deux ouvrages valide cependant une prospective plutôt pessimiste à cet égard en estimant que ce sont surtout les dynamiques de morcellement et de fragmentation géopolitiques qui risquent de prendre le dessus à moyen terme. L'ouvrage de Offner et Gilli confirme cette lecture en identifiant tous les éléments qui interdisent ou retardent la prise de responsabilité politique du *Grand Paris* sur les défis de cohésion sociale et de développement économique. Mais les deux auteurs terminent sur une note volontariste en endossant l'habit d'experts : il faut, écrivent-ils, créer un Haut Conseil du Paris Métropolitain et renforcer la légitimité de la Région (sur l'idée que « *l'objectif pragmatiste* » consiste à « *fournir les clés pour débloquer paralysies et conflits, distinguer (...) les acteurs aptes à cristalliser les énergies, (...) [clarifier] les responsabilités et [ouvrir] le jeu en multipliant les interlocuteurs* »). Cet appel volontiers prescriptif entre un écho avec les ouvrages signés par Pinson, Mévellec et Ben Mabrouk sur un point précis : le changement passe d'abord par un travail sur les représentations. Dans une réelle convergence d'analyses, les jeunes chercheurs

consacrent en effet des développements assez conséquents dans leur thèse à l'analyse de ce que Mévellec nomme *la quête de légitimité inachevée des agglomérations*. La chercheuse montre que les études de cas permettent de saisir les situations « *dans leur complexité jusque dans leur âme* » en reconstruisant de l'intérieur la logique et les propriétés des *ordres locaux* (chers à Ehrard Friedberg) des deux villes étudiées. Pinson porte la même attention méticuleuse à la fabrication des politiques urbaines en n'hésitant pas à détailler les complexes processus d'interactions et d'ajustements qui ont favorisé l'émergence des *projets* comme de nouvelles formes d'action publique. Et Ben Mabrouk entreprend un minutieux travail diachronique d'identification sur les représentations qui ont donné l'opportunité à des *élus modernistes* de formaliser les nouvelles finalités « légitimes » de l'intervention intercommunale. A partir de cadres théoriques pourtant agencés de façon différente, les trois auteurs s'accordent ainsi dans les mêmes termes sur l'importance d'une restitution fine des entreprises de mise en récit des identités métropolitaines. C'est sans doute cette posture microsociologique située qui explique la différence de diagnostic avec les trois ouvrages des *seniors*. Les jeunes chercheurs posent la question de la production du sens en attachant une extrême attention aux esthétiques politiques en formation (le « projet urbain » pour Pinson, un « nouvel étiquetage du territoire » pour Mévellec, les « villes pluralistes » pour Ben Mabrouk).

Au final, il ressort de toutes ces lectures que les métropoles et les agglomérations entrent en politique dans des conditions pour le moins incertaines et subtiles à décoder. L'ingouvernabilité et la fragmentation des intérêts sont les signes extérieurs les plus visibles des inerties de l'action publique générées par les dynamiques sociospatiales (Hoffmann-Martinot Sellers), par les coalitions périphériques (Lefèvre) et au gré des articulations institutionnelles (Gilli Offner). Mais dans le même temps, les introspections situées et contextualisées sur des programmes (Pinson), sur des conflits (Mévellec) et sur des discours (Ben Mabrouk) mettent à jour de nouvelles catégories légitimes de pensée et d'action. La science politique, discipline trop systématiquement autocentrée en France depuis une décennie sur l'hyper-spécialisation des connaissances qu'elle produit, aurait tout à gagner d'une dynamique intellectuelle *pluraliste* et internationale où les trois controverses esquissées dans les six ouvrages trouveraient à la fois écho et matière à des investigations plus concertées.