



HAL
open science

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

Gilles Pinson

► **To cite this version:**

Gilles Pinson. Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques. Territoires 2040 : revue d'études et de prospective, 2010, Aménager le changement, 1, pp.65-69. halshs-00653922

HAL Id: halshs-00653922

<https://shs.hal.science/halshs-00653922v1>

Submitted on 14 Apr 2023

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.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

Gilles Pinson

Politiste, professeur à l'université de Lyon
(IEP de Lyon), enseignant à l'université
de Saint-Étienne et à Sciences-Po Paris

Cette contribution entend discuter une évidence qui constitue aujourd'hui la colonne vertébrale du prêt-à-penser sur les villes, ce que des auteurs britanniques ont qualifié de « new conventional wisdom ». Cette évidence, c'est celle d'un lien logique entre, d'une part, la capacité d'une ville, de ses élus et de ses élites à innover en matière de politiques urbaines, à comprendre les nouveaux défis qui se posent aux villes et à y réagir à coups de stratégies, de mobilisations collectives et de projets, et d'autre part, la cohésion sociale régnant dans ce genre de ville. Les villes actives, compétitives et attractives seraient nécessairement des villes plus équitables, plus durables et plus démocratiques. À notre sens, ce lien est loin d'être avéré. Nous soutenons même que la capacité de mobilisation et d'action des élites peut se traduire par une dérive oligarchique et postdémocratique des villes.

L'émergence d'une capacité politique des villes

Les notions de fragmentation et d'ingouvernabilité semblent de plus en plus irrémédiablement associées à la ville et à la métropole. En France, dans le sillage des lois de décentralisation, une idée a longtemps dominé à la fois dans les cercles académiques et dans les réseaux administratifs travaillant sur le local : les réformes auraient consacré les notables et une « Républiques des fiefs ». Les logiques clochermerlesques et clientélistes l'auraient emporté et livreraient les territoires aux caprices d'élus plus soucieux de leur réélection que de coopération intercommunale ou de cohérence de l'action publique. Dans les années 1980, les frasques de certains maires-entrepreneurs ont pu donner à ces thèses un air de prophétie réalisée. Aujourd'hui, on retrouve ce spectre du désordre et de la désorganisation dans la manière dont est structuré le débat sur la réforme des collectivités territoriales. La décentralisation et les initiatives incontrôlées des gouvernements locaux auraient créé une situation de chevauchement des sphères de compétences générant

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

gabegie et incohérence de l'action publique. Pourtant, il n'est pas absolument certain que ces chevauchements – ce que la sociologie de l'action publique appelle des phénomènes de redondance – constituent systématiquement une nuisance pour la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. Ils sont aussi parfois prétextes à l'établissement d'un dialogue interinstitutionnel qui peut contribuer à l'amélioration des décisions.

Dans les travaux académiques, on retrouve aussi parfois cette référence à des sociétés et des espaces urbains devenus ingouvernables. Les phénomènes d'étalement urbain et d'explosion des mobilités contribuent à constituer et reconfigurer en permanence des territoires fonctionnels sur lesquels les territoires institutionnels tentent en vain de se caler. Les nouvelles réalités métropolitaines seraient donc par essence ingouvernables. Les travaux de sociologie politique des espaces locaux ont par ailleurs documenté la difficulté croissante éprouvée par les acteurs et les institutions politiques à représenter et gouverner des sociétés urbaines complexifiées et qui ne sont plus organisées en groupes et sous-groupes sociaux, eux-mêmes identifiés à des quartiers, à des réseaux de sociabilité et à des canaux de représentation. Les sociétés métropolitaines sont devenues, à partir des années 1970 et 1980, plus difficiles à cerner, à structurer et à gouverner. Le retrait de l'État central, grand intégrateur des politiques publiques et producteur du social durant les Trente Glorieuses, ajoute à l'impression de fragmentation territoriale. Le destin promis aux métropoles françaises fait alors penser au sort des villes nord-américaines livrées au *street fighting pluralism*¹.

C'est pourtant un scénario très différent de celui du chaos qui a prévalu dans les grandes villes françaises. La vraie révolution silencieuse qui a transformé le gouvernement des territoires en France depuis une vingtaine d'années, c'est l'émergence des grandes villes et des agglomérations en tant que productrices de visions et de politiques pour le territoire. Les choses

sont rarement dites en ces termes en France mais c'est un véritable pouvoir urbain ou métropolitain qui a émergé dans notre pays. La capacité politique s'est relocalisée dans les plus grandes villes. Les villes françaises sont de retour et la législation s'apprête à donner un nom, un cadre légal et de nouvelles perspectives à cette réalité.

Comment en est-on arrivé là ? C'est justement la situation de pluralisme, de chevauchement des compétences et d'éparpillement des ressources qui a généré des incitations à la coopération et a finalement permis qu'une capacité d'action se recrée dans les villes. Des mécanismes d'agrégation des intérêts ainsi que des formes de dialogue interinstitutionnel ont été inventées pour faire prospérer des situations de complexité organisationnelle. Les acteurs politiques et administratifs sont parvenus à intéresser les acteurs économiques à leurs initiatives en matière de planification et de développement économique. Les villes et les agglomérations ont su s'armer de compétences pour investir des domaines d'action toujours plus nombreux.

Bien souvent, des grands projets urbains, des dispositifs de planification stratégique ou de prospective ou encore l'organisation de grands événements ont servi de mécanismes de coalition à la diversité des acteurs et des organisations qui font la ville. Ils ont été l'occasion de discussions collectives sur les stratégies des villes, d'une prise de conscience des défis auxquels elles sont confrontées. Ils ont permis de mettre en place des mécanismes plus délibératifs, plus négociés, plus partenariaux de définition des stratégies urbaines. C'est l'ensemble de ces dispositifs d'intéressement, d'association, d'enrôlement et de mobilisation censés rendre possible une action collective cohérente dans un contexte de fragmentation organisationnelle et de dispersion des ressources, que l'on désigne désormais communément par le terme de « gouvernance urbaine ». Ces nouvelles figures de l'action publique urbaine – grands projets, planification stratégique, grands événements, etc. – ne sont pas sans ambiguïté. Conçus pour mobiliser en interne, ils sont aussi pensés pour positionner les villes dans la compétition entre territoires. Certains y voient donc les signes d'une soumission des gouvernements urbains aux exigences du capitalisme mondialisé et aux désirs

1. Douglass Yates (1978) utilise cette notion pour décrire une situation d'hyperpluralisme, liée à la complexification des sociétés urbaines états-uniennes, à la démultiplication des demandes et à la redondance organisationnelle qui entraîne une situation de totale ingouvernabilité des grandes villes dans les années 1970.

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

et modes de vie des groupes sociaux privilégiés et mobiles. Cette dimension n'est pas absente mais elle ne doit pas occulter le fait que ces initiatives ont souvent permis aux sociétés urbaines de se mobiliser et de se doter de visions partagées et d'une capacité d'action collective.

Vers des métropoles oligarchiques et postdémocratiques ?

Le « problème » des villes et des métropoles n'est donc sans doute plus tant à chercher du côté de la fragmentation institutionnelle, de la dispersion des ressources ou de l'ingouvernabilité que de celui des effets que les mécanismes de coalition susmentionnés ont eu sur la distribution du pouvoir et les formes de mobilisation politique en ville. Des solutions ont été trouvées dans bon nombre de villes afin de faire prospérer des situations pluralistes. Aujourd'hui, on peut dire qu'à l'image des villes nord-américaines, les grandes métropoles françaises sont gouvernées par ce que les politistes appellent des « régimes urbains ». Ces régimes, ce sont des coalitions stables associant des acteurs et des organisations publics et privés qui coproduisent et « cogouvernent » la ville. Ceux qui composent ces régimes sont conscients des liens d'interdépendance qui les unissent. Ils veillent à mettre en place des mécanismes de coopération des stratégies urbaines qui préservent les intérêts de chacun. Les régimes urbains nord-américains sont très marqués par la présence de grands intérêts économiques qui, de fait, cogèrent la ville avec les élus et les administrations. En France et en Europe continentale plus généralement, cette présence des représentants du monde économique est souvent moins nette mais elle est compensée par une forte présence de professionnels et de techniciens, ou encore de gestionnaires d'organisations et d'équipements publics ou semi-publics (architectes-urbanistes, représentants du monde culturel, responsables des grandes agences et des sociétés d'équipement ou d'aménagement, etc.).

Si la constitution de régimes urbains et l'émergence d'une capacité d'action à l'échelle urbaine et métropolitaine ont permis de conjurer le spectre de la fragmentation et de l'ingouvernabilité, elles ont cependant leur part d'ombre. Elles comportent

notamment le risque d'engager le gouvernement des villes sur une pente oligarchique et postdémocratique². Trois indices nous conduisent à considérer que cette hypothèse inquiétante n'est pas irréaliste : l'évasion institutionnelle ; la galvanisation de consensus élitare autour de l'impératif de croissance et de compétitivité ; des processus de démobilisation politique des classes populaires particulièrement accusés dans les grandes métropoles.

La notion d'évasion institutionnelle renvoie à ce constat selon lequel l'essentiel des décisions sont prises en dehors des assemblées locales, qu'elles soient municipales ou intercommunales. On sait désormais que les progrès de l'intégration intercommunale sont largement dus à des arrangements institutionnels qui permettent à un certain nombre de maires de garder la main sur les structures intercommunales au travers de logiques de négociation qui contournent en grande partie les assemblées communautaires. L'intercommunalité française demeure un dispositif de type intergouvernemental³, ou pour le dire autrement, non majoritaire, dans lequel les décisions sont prises

2. Pour le sociologue britannique Colin Crouch, on peut parler de démocratie lorsqu'un système politique offre « à la masse des gens ordinaires des opportunités sérieuses de participer et d'influer sur l'agenda politique, à travers le débat public et des organisations autonomes, et lorsque ces gens ordinaires utilisent effectivement ces opportunités » (2004, p. 2). S'il ne fait aucun doute que, sur le plan formel, nos sociétés occidentales sont toujours des démocraties, elles ont néanmoins évolué vers une forme de régime politique postdémocratique dans lequel la vie politique et les politiques publiques sont de plus en plus mises sous l'étroit contrôle des élites sociales, économiques et culturelles, sans qu'aucune de ces élites n'ait réellement besoin de s'attirer le soutien des classes populaires. Des classes dont l'identité sociale et politique, du coup, s'effrite et qui ne parviennent plus dès lors à peser sur les politiques menées. Le passage à l'ordre postdémocratique a son origine dans l'abandon d'un discours classiste par les partis ouvriers ou social-démocrates, au profit de stratégies et discours « attrape-tout ». Cet abandon a eu pour effet le creusement d'un fossé entre les élites de ces partis et les classes populaires et la désaffection de ces classes pour les structures d'encadrement que leur offraient ces partis. Dans une sorte de cercle vicieux, la désorganisation des structures d'encadrement et de mobilisation politique a accéléré la déstructuration de l'identité politique des classes populaires, amplifié les phénomènes de démobilisation politique (abstention, volatilité électorale) rendant cette clientèle de moins en moins menaçante et donc intéressante pour les formations politiques, et encourageant de ce fait la réorientation de leurs discours et stratégies.

3. Une structure intergouvernementale est l'émanation de gouvernements et à ce titre, n'a que les pouvoirs que ceux-ci leur accordent. Leurs décisions doivent être pour la plupart consensuelles et donc prises à l'unanimité ou à une très forte majorité des membres.

Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques

au consensus dans un cadre de négociation insuffisamment transparent et ouvert au public, impliquant les représentants souverains des communes-membres, les maires. Par ailleurs, la mobilisation autour de grands projets, de grands événements, de dispositifs de planification stratégique ou encore de candidatures associées généralement au sein de comités *ad hoc* un nombre restreint d'élus à côté de grands acteurs techniques et économiques qui finissent par constituer une élite du pouvoir urbain agissant à l'écart des scènes officielles de la démocratie représentative.

Ensuite, il est fréquent de voir les ressortissants de ces élites urbaines, associés au sein de ce que nous avons appelé des régimes, construire un patrimoine commun de représentations qui finit souvent par constituer une véritable idéologie du développement urbain, délégitimant toute forme de vision alternative. La croissance – démographique, économique, mais aussi la croissance des valeurs foncières et immobilières – est considérée comme un horizon indépassable. La pause n'est pas permise dans un contexte de compétition interurbaine, sans même parler de la décroissance. Les critères de métropolitité – l'aéroport, le quartier d'affaires, le centre de congrès – vendus chèrement par des consultants, constituent des balises de l'action que nul n'est autorisé à remettre en question. Lorsque la compatibilité de cette injonction à la croissance urbaine avec la préservation de l'environnement est questionnée, une certaine novlangue sur le développement durable est systématiquement mobilisée. Au total, il est frappant de voir comme, plus que n'importe quel domaine, la ville et les politiques urbaines constituent un secteur perclus de sens commun, d'une idéologie de la ville vertueuse d'autant plus difficile à dévoiler que la ville n'est pas *a priori* identifiée comme un enjeu investi par l'idéologie. Les victimes de cette situation de dérive sont ces groupes qui n'ont aucune chance d'être cooptés dans des régimes ou même invités aux exercices prospectifs car jugés « dysfonctionnels » porteurs de représentations non raisonnables eu égard aux enjeux de la compétition interurbaine ; ceux qui, par exemple, ont eu le tort de prendre le discours du développement durable non dans une simple logique de marque mais comme un enjeu sociétal emportant des conséquences radicales, ou ceux qui osent discuter l'intérêt de la construction d'une nouvelle piste d'aéroport ou d'un grand stade.

Enfin, la pente oligarchique de la gouvernance urbaine est aggravée par un troisième phénomène largement documenté par les travaux de science politique : la démobilisation politique des catégories populaires. L'avènement d'un régime d'accumulation postfordiste dans les économies occidentales (tertiarisation, désindustrialisation, dépassement de la grande entreprise intégrée verticalement comme mode d'organisation dominant) a tout d'abord contribué à saper les conditions sociales et matérielles qui permettaient à la classe ouvrière de construire une identité et de se constituer nationalement et localement en acteur politique : la grande usine, le quartier ouvrier ou la banlieue rouge. L'émergence des questions raciales est venue compliquer encore davantage les conditions de la mobilisation politiques de ces classes. De leur côté, nombre d'élus ont laissé se dégrader les rapports privilégiés qui pouvaient exister entre eux et ces classes populaires urbaines. L'abstentionnisme ou la supposée versatilité électorale de ces couches n'en font plus une clientèle qu'il est impératif d'entretenir. Pour bon nombre de grands maires urbains, mieux vaut se consacrer à l'élaboration de stratégies et de politiques urbaines à même de leur attirer la réputation de maires dynamiques au sein des couches moyennes et supérieures, consommatrices d'espaces urbains régénérés. Au final, tout ceci contribue à laisser ces classes populaires dans un relatif isolement politique qui n'est pas sans rappeler la situation postdémocratique décrite par Colin Crouch : une situation dans laquelle les groupes les plus dominés économiquement et culturellement se retrouvent également sans porte-parole sur le plan politique. Cette condition postdémocratique est en passe de devenir caractéristique des grandes métropoles.

Au final, le tableau des métropoles françaises est contrasté. D'un côté, elles sont redevenues des espaces et des acteurs politiques de premier plan. À leur tête, on trouve des élus ayant pris la mesure des enjeux et de leurs nouvelles responsabilités. Les notables gérant en « père de famille » leurs fiefs ont fait leur temps et ont cédé le pas à des leaders visionnaires et mobilisateurs. Ces leaders savent constituer autour d'eux des équipes de suiveurs et de partenaires, savent mobiliser des acteurs et des intérêts qui apportent à l'action publique urbaine leur expertise et leurs ressources. Les villes françaises se dotent peu à peu de vraies élites urbaines conscientes des

PREMIÈRES CONTROVERSES PROSPECTIVES

défis que posent la globalisation, la métropolisation et le retrait progressif de l'État des affaires urbaines. D'un autre côté, il serait trop simple de penser que ce « retour des villes françaises » et la capacité de leurs élites urbaines à agir collectivement n'a que des effets vertueux. Contrairement à la vulgate en vogue, une ville compétitive n'est pas nécessairement, loin s'en faut, une ville où règne la cohésion sociale. La construction d'une capacité d'action publique urbaine se fait aussi au prix de l'opacité politique, de la construction d'une pensée unique métropolitaine et de la marginalisation politique des groupes sociaux les plus modestes!

Éléments bibliographiques

- Amin A., *Post-Fordism: A Reader*, Oxford, Blackwell, 1994.
- Borraz O., *Gouverner une ville: Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1998.
- Braconnier C. & Dormagen J., *La démocratie de l'abstention: aux origines de la démobilisation électorale en milieu populaire*, Paris, Gallimard, 2007.
- Buck N. et al., *Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, London, Palgrave, 2005.
- Crouch C., *Post-democracy*, London, Wiley-Blackwell, 2004.
- Dormois R., « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, n° 5-6, 2006, p. 837-867.
- Harvey D., *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1985.
- Jouve B. & Lefèvre C., *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 2002.
- Le Galès P., *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2003.
- Moulaert F., Rodriguez A. & Swyngedouw E., *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Pinson G., *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2009.
- Stone C., *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence Kan, University Press of Kansas, 1989.
- Yates D., *The Ungovernable City: the Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge MA, MIT Press, 1978.
-