



HAL
open science

Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique. Governing the Metropolis: powers and territories. New Directions for research, Nov 2012, Paris, France. halshs-00830176

HAL Id: halshs-00830176

<https://shs.hal.science/halshs-00830176v1>

Submitted on 4 Jun 2013

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 MÉTROPOLIS À L'ÉPREUVE DE LEUR RÉCIT POLITIQUE

LE TRANSCODAGE CONTRARIÉ DES ÉMOTIONS ET DE LA TECHNIQUE

Comment s'exprime la violence symbolique du langage politique (et sur quelles rhétoriques dominantes) dans le processus de métropolisation? Nous avons mobilisé les résultats d'enquêtes récemment menées sur des politiques publiques dans les régions urbaines de Naples, Toronto, Montréal, Lyon, Strasbourg et Grenoble pour réfléchir à ce qui s'apparente à une mise à l'épreuve narrative du moment métropolitain. Nous faisons en effet le constat que les élites politiques (élus, fonctionnaires, experts) peinent à produire des discours audibles et légitimes au niveau intercommunal lorsqu'ils cherchent à énoncer des priorités d'action publique à cette échelle en matière d'aménagement, de développement et de cohésion sociale. Dans les façons de raconter les métropoles, on observe à la fois une panne de sens (des rhétoriques politiques sans émotion) et une panne d'éloquence (des discours professionnels sans séduction). Pour comprendre comment ces déficits en récits politiques illustrent mais aussi expliquent la gouvernabilité incertaine, différenciée et inachevée des institutions urbaines, la communication se propose d'intégrer dans l'approche cognitive des politiques publiques les effets de contexte et de territorialité en mobilisant différentes traditions analytiques (les Cultural Studies, l'entrée par la symbolique politique, la Narrative Policy Analysis). Cette combinatoire permet d'insister, en guise de conclusion, sur les processus de transcoding du bien commun local qui contrarient l'émergence d'un ordre politique à l'échelon métropolitain.

POLITICAL NARRATIVES REVEALED IN THE DEVELOPMENT OF METROPOLITAN AREAS

SOME OF THE SHORTCOMINGS AND DIFFICULTIES IN TRANSCODING PUBLIC POLICY

How does the symbolic violence of political language find expression in the process of metropolization and what dominant rhetorical forms does it take? We have drawn on the results of recent studies of public policy in the urban regions of Naples, Toronto, Montreal, Lyon, Strasbourg and Grenoble to call into question the nature of the political narratives used in the metropolitan development of these major urban regions. We draw the conclusion from these studies that the political élites involved (elected representatives, administrative officials and associated experts) are having trouble in finding a credible and legitimate form of discourse at the inter-communal level when they try to formulate and justify their priorities for public action at this governmental level in matters concerning territorial planning and development and the promotion of social cohesion. In their different ways of promoting the metropolis, one observes a serious failure to convey meaning in their use of political rhetoric devoid of emotion, as also in their professional explanations which fail to galvanize and captivate the public because of their lack of expressive eloquence. To understand how these failings in political narrative illustrate but also explain the ineffective, uncertain and tentative governability of urban institutions, this paper sets out to integrate into a cognitive approach to public policy the effects of context and of territoriality, by calling upon different analytical traditions (cultural studies, political symbolics and narrative policy analysis). This combinative approach leads us to emphasize in conclusion the transcoding processes of conveying the local common good which can seriously hinder the emergence of a working political order at the metropolitan level.

LES MÉTROPOLIS À L'ÉPREUVE DE LEUR RÉCIT POLITIQUE

LE TRANSCODAGE CONTRARIÉ DES ÉMOTIONS ET DE LA TECHNIQUE

SOMMAIRE

<i>Le langage, une variable de l'ingouvernabilité?.....</i>	<i>3</i>
1. RETOUR SUR ENQUÊTES : COMMENT LES MÉTROPOLIS SE RACONTENT	3
<i>La politique prisonnière de ses passions à Naples.....</i>	<i>4</i>
<i>Le consensus ambigu du Smart Growth à Toronto et Montréal</i>	<i>6</i>
<i>Le lexique logistique de la mobilité durable en Alsace et en Rhône-Alpes</i>	<i>7</i>
<i>Le dilemme cornélien des maires dans la région urbaine de Grenoble</i>	<i>8</i>
<i>Ce que parler peut signifier</i>	<i>9</i>
2. DES POLITIQUES PUBLIQUES EN PANNE DE SENS ET D'ÉLOQUENCE	11
<i>L'expression localisée des émotions politiques</i>	<i>12</i>
<i>L'énoncé technique des arrangements publics</i>	<i>13</i>
<i>L'ordre du discours à front renversé.....</i>	<i>15</i>

Le langage, une variable de l'ingouvernabilité?

Le *moment métropolitain* pose problème au politiste tant ses caractéristiques condensent des évolutions complexes sur l'Etat, la démocratie et le pouvoir. Nous souhaitons focaliser l'analyse sur une variable, le langage, qui donne à voir (et à entendre) une facette accessible (audible) de la métropolisation. Les récits politiques que les acteurs proposent pour raconter les métropoles sont des données qui sont facilement collectables et comparables. Pour étudier ces données, nous suivrons la lecture quasi chirurgicale des faits sociaux de Michel Foucault consistant à poser abruptement les diagnostics comme le presbyte qui voudrait faire apparaître ce qui est trop proche du regard et ainsi percer l'invisible du trop visible : pour « *faire voir ce que nous voyons* », l'auteur de *L'ordre du discours*¹ insistait sur les mots qui font violence aux choses, se plaçant à contre courant de toute une tradition savante centrée sur l'analyse sur ce que le langage du pouvoir cache ou euphémise. Et on reprendra la belle intuition de Pierre Lascoumes lorsqu'il explique que la gouvernance pose un problème inédit de gouvernabilité, au sens où c'est le *transcodage* des problèmes (et non leur *traduction*) qu'il faut étudier. Il s'agit ainsi de s'intéresser à l'action collective « *institutionnellement structurée hors d'un schéma classique centré sur l'Etat et sans raisonner sur un mode uniquement sectoriel et balistique* »², afin d'étudier non pas *qui gouverne* mais *ce qui peut rendre gouvernables* les régions urbaines. Cette approche par l'ingouvernabilité des métropoles au miroir des activités de transcodage sera présentée en deux temps.

La première partie propose un retour sur enquêtes afin de recenser, sur six métropoles, la difficulté à laquelle les élites politiques locales sont confrontées pour raconter et pour mettre en scène des priorités d'action publique à l'échelon métropolitain. Ces recherches donnent des indices éparses sur la formation de ce que des politistes nomment les *énoncés politiques*³ ou les *lignes narratives*⁴, et qui vont nous permettre de caractériser, dans chaque configuration territoriale, les récits politiques à portée métropolitaine. En détournant une formule de Pierre Bourdieu sur le pouvoir du verbe⁵, on pourrait dire que ces données montrent d'abord *ce que parler peut signifier*, au sens où les résultats soulignent les limites du travail langagier dans ses fonctions classiques de domination et de réenchantement politiques. Les quatre enquêtes nous renseignent sur les promesses, les doctrines et les lexiques qui ralentissent ou qui contrarient la formation d'un récit métropolitain.

La seconde partie questionne de façon comparée et transversale le diagnostic d'une double panne des récits métropolitains. On observe une panne de sens d'une part dans la mesure où l'expression localisée des passions politiques met en évidence la prégnance historique et culturelle de représentations du bien commun en tension avec un possible intérêt communautaire. On observe une panne d'éloquence d'autre part dans la mesure où l'énoncé technique des arrangements publics favorise une organisation logistique en plateforme sans parvenir à produire de dynamique collective d'adhésion ou de confiance. Ces résultats nous incitent à mobiliser trois corpus analytiques en particulier (les *Cultural Studies*, l'entrée par les émotions et la *Narrative Policy Analysis*). On défendra l'hypothèse que le travail de condensation des symboles opère à front renversé au sens où le moment métropolitain, s'il suscite des passions politiques et des arrangements publics, ne favorise pas pour autant la formation d'un ordre commun.

1. RETOUR SUR ENQUETES : COMMENT LES METROPOLES SE RACONTENT

Cette partie présente succinctement des résultats saillants tirés de quatre enquêtes récentes centrées sur la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelon métropolitain. Ces travaux, s'ils portent sur différents champs d'intervention (l'environnement, la planification, les transports, l'aménagement), ont pour point commun de questionner la nature des régulations et des coopérations engagées à l'échelle d'une grande région urbaine (en l'occurrence sur les territoires de Naples, Toronto, Montréal, Lyon, Strasbourg et Grenoble).

¹ Foucault Michel, 1971, *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 82p.

² Lascoumes Pierre, 1996. « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse du changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, *La gouvernabilité*, Paris, PUF, p. 325-338.

³ Bayart Jean-François, 1985, « L'énonciation du politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 35 n° 3, p. 349-373.

⁴ Zittoun Philippe, 2011, *La fabrique politique des politiques publiques*, Grenoble, Institut d'Etudes Politiques, Habilitation à Diriger des Recherches, 345 p.

⁵ Bourdieu Pierre, 1982, *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard.

Pour moitié, il s'agit d'enquêtes menées en partenariat avec d'autres chercheurs au sein d'un dispositif de recherche pluridisciplinaire et comparatiste financé par contrat sur la période 2009-2012. Les résultats ont été présentés dans des rapports remis respectivement au MEEDM (ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer)⁶ et à la DATAR (délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité industrielle)⁷.

Pour moitié, il s'agit de recherches sur les élites politiques locales que nous avons menées dans le cadre de travaux au sein du laboratoire PACTE à l'Université de Grenoble au cours de deux missions, l'une de douze mois à Naples (Campanie, Italie) en 2008-2009 et l'autre de quatre mois dans la région urbaine grenobloise (Rhône-Alpes, France) au printemps 2011. Ces deux enquêtes ont notamment fait l'objet d'un chapitre d'ouvrage⁸ et d'un article⁹ qui détaillent la méthodologie et les principaux résultats.

Dans la présente communication, nous souhaitons mobiliser certaines données narratives recueillies à l'occasion de ces quatre enquêtes qui proviennent de quatre matériaux : des entretiens individualisés, des documents édités par des collectivités locales, des articles de presse et des témoignages en réunion publique. La sélection des données est focalisée sur les termes dans lesquels des acteurs publics (ingénieurs, élus, experts, communicants) évoquent les enjeux métropolitains à l'occasion de programmes précis (la gestion des déchets urbains, la prospective territoriale, les transports publics, la réorganisation des intercommunalités) et sur une période déterminée (une crise politique, la présentation d'un schéma d'urbanisme, la création d'un dispositif, la mise en œuvre d'une réforme). Par souci de concision, nous avons limité les données aux informations qui éclairent un questionnement en particulier : la façon dont les discours *racontent la métropole* et argumentent sa mise en scène et en action. Cette comparaison permet d'entrevoir des résultats convergents sur l'incapacité des élites politiques à formuler des doctrines et des récits à l'échelon métropolitain.

La politique prisonnière de ses passions à Naples

L'étude sur Naples réalisée en 2008 revêt pour nous une dimension particulière dans la mesure où elle constitue le point de départ (et le déclencheur) de nos questionnements ultérieurs concernant la place du langage dans l'exercice du pouvoir local. C'est en effet au cours de ce séjour en immersion dans le système politique local (municipal, provincial et régional) que nous avons été confronté à une énigme d'ordre discursif et narratif. La série d'entretiens que nous avons menée pendant un an et la lecture assidue de la presse locale nous ont permis de collecter simultanément trois types de récits sur les premières émotions collectives (l'entrée en politique), sur le métier d'élu (la politique au quotidien) et sur les défis métropolitains de gestion publique (notamment celui de la crise dans le traitement des déchets urbains au centre ville). Nous parlons d'énigme dans la mesure où les élus locaux argumentent trois positions assez contradictoires :

- Ils évoquent leur socialisation politique initiale (dans l'adolescence et lors des premiers combats collectifs) à partir d'événements et d'engagements à forte portée militante et idéologique (le communisme, le féminisme, le pacifisme, la lutte contre la corruption...), sous l'influence de quelques personnalités marquantes (un parent, un proche, un *mentor*) et sans lien direct avec le territoire;
- Leur description de l'activité liée au mandat politique local s'inscrit en revanche puissamment dans le récit des réseaux de sociabilité et de proximité spatiale, dans une logique apolitique de fidélité, de dévouement et de disponibilité entièrement orientée sur la résolution personnalisée de micro-problèmes individuels;
- Enfin, leurs jugements sur les politiques publiques à ambition métropolitaine ou régionale (comme celle concernant la crise des déchets à Naples) mobilisent un double front argumentaire d'impuissance (dossiers trop complexes) et de défiance (intermédiaires et interlocuteurs trop nombreux), l'analyse faisant systématiquement référence à une fatalité collective historique combinant l'immobilisme (*Naples, une ville au purgatoire pour reprendre la belle expression du philosophe Aldo Masullo*¹⁰) et un destin maudit (maladies, invasions, séismes...).

⁶ Ollivier-Trigalo Marianne, Debrie Jean, Faure Alain, Gourgues Guillaume, Rouvière Laetitia, 2012, [Bornes routières, cartes magnétiques, espaces portuaires: la décentralisation des transports à l'épreuve de la technique](#), Paris, PREDIT 4 (groupe opérationnel 6, Laboratoire Ville Mobilité Transport, 155 p.

⁷ Aveline Natacha, Faure Alain, Gauthier Mario, Mévellec Anne, mai 2012, *Les défis du déclin démographique et de la croissance métropolitaine. Focale sur des expérimentations territoriales au Japon et au Canada*, Paris, DATAR, 45 p.

⁸ Faure Alain, 2011, ["Les motifs \(dés\)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples"](#), in Barone Sylvain dir., *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, p. 207-233.

⁹ Faure Alain, 2012, ["Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux"](#), *Revue Française d'Administration Publique*, n°141, p. 99-107.

¹⁰ Masullo Aldo, 2008, *Napoli siccome immobile*, Ed. Guida, 257 p.

Ces trois lignes narratives, qui pourraient paraître caricaturales ou stéréotypées, constituent pourtant la matrice cognitive la plus souvent empruntée par les responsables politiques locaux pour décrire leur engagement politique et pour en dévoiler les ressorts gestionnaires. Les élus locaux parlent de la politique au prisme de représentations qui déroulent trois motifs contrastés : une entrée passionnée sur des idéaux (avec la référence à des événements emblématiques fondateurs), un mandat magnifié par le vote (l'élection locale est systématiquement présentée comme le trophée suprême, celui qui porte les promesses démocratiques de la confiance avec les électeurs), et un renoncement gestionnaire sur les politiques publiques (sur le constat que les administrations sont incapables de résoudre les problèmes collectivement et de façon globale).

Il faut noter, concernant ce troisième point, qu'une explication est souvent avancée, de l'extérieur, qui consiste à souligner le déficit en formation et en compétence du personnel politique napolitain. L'argument se révèle contredit par les éléments de comparaison en notre possession : à mandat et responsabilité comparable, nous n'avons enregistré aucune différence significative de niveau et de qualification entre le personnel politique napolitain et celui des autres métropoles européennes dont nous avons étudié la trajectoire. On constate même de façon un peu paradoxale que, dans le cas de la crise des déchets à Naples, les expertises mobilisées en amont du conflit pour établir un diagnostic et pour formuler des propositions à l'échelon régional ont bénéficié d'études produites par les meilleures agences européennes dans ce domaine. L'autre argument qui vient immédiatement à l'esprit pour « expliquer » le renoncement gestionnaire concerne la question de la corruption. Cette piste possède en apparence des fondations plus solides mais là aussi, notre enquête révèle surtout une mise en récit déroutante, dans la mesure où la génération d'élus que nous avons rencontrée a précisément pour caractéristique d'avoir fait son entrée en politique pour combattre la criminalité organisée. S'il ne fait pas de doute que la *camorra* contrôle et organise en Campanie des pans importants de l'économie locale en bafouant ou en instrumentalisant l'autorité des administrations locales, on trouve peu de dossiers judiciaires qui indiquent que l'organisation criminelle pèse directement sur le pilotage des politiques publiques.

A cet égard, nous avons été témoin en décembre 2008 du surgissement d'une affaire politico-juridique au cœur du système politique napolitain avec l'inculpation d'une quinzaine de personnalités (dont un entrepreneur de renom, deux assesseurs et quatre élus). En tentant de décrypter « l'affaire Roméo » (du nom de l'entrepreneur inculpé) au miroir des articles de presse, il nous est apparu que la médiatisation de l'affaire visait surtout à alimenter un combat moral sur l'absence d'éthique des élus locaux, sur la faillite gestionnaire des collectivités locales, sur la gangrène du clientélisme et sur la corruption généralisée dans les administrations et dans le monde politique local. Les journaux ont appuyé ce récit sur les témoignages de personnalités faisant autorité dans le débat local et national (intellectuels, syndicalistes, hommes de loi, fonctionnaires, représentants confessionnels). Il nous est finalement apparu que pendant trois mois, ce sont ces prises de position indignées, ces dénonciations exaspérées et ces controverses acérées qui ont rythmé l'actualité du dossier alors que les preuves de tentative de corruption demeuraient assez ténues (la passation du marché public n'avait finalement pas eu lieu). L'épilogue même de l'affaire est déconcertant puisque le tribunal a finalement classé l'affaire par un discret non lieu un an plus tard. Pendant trois mois, tout s'est déroulé comme si la médiatisation de l'*affaire Romeo* permettait idéalement de mettre en récit et en scène les liaisons dangereuses entre les mondes de l'économie et de la politique. Les commentaires alimentaient tous un scénario théâtral rodé avec quelques premiers rôles connus (le corrupteur, le corrompu, le chevalier blanc, le chef) et une multitude de seconds rôles indispensables (les victimes, les témoins, les complices, les traîtres). Et comme au théâtre, il nous a semblé que la mise en intrigue du possible scandale était beaucoup plus importante que les faits eux-mêmes. Or l'*affaire Romeo* n'a quasiment jamais été traitée ni débattue sur sa substance, c'est-à-dire dans l'objectif de savoir si l'intervention de l'entrepreneur auprès des élus menaçait les objectifs et les impacts des politiques communales et de la politique provinciale (le niveau de l'agglomération) en matière de transports, de logement ou d'emploi.

Au terme de cette trop rapide focale sur les témoignages des élus napolitains et sur la médiatisation d'une affaire de corruption, le résultat sur lequel nous souhaitons insister concerne la place paradoxale du langage dans la formulation des enjeux de régulation publique à l'échelle métropolitaine. Les acteurs utilisent une rhétorique assez stéréotypée dans laquelle la ville semble toujours prisonnière du récit de son histoire. Cette forme de fatalité collective prend des formes variées sur le plan formel (l'élus déplore, l'intellectuel dénonce, le militant fustige, le journaliste compile) mais elle repose apparemment sur une croyance partagée concernant l'impossibilité d'imaginer que la résolution politique des problèmes soit réellement envisageable à l'échelon métropolitain. Tout se passe comme si les conflits d'intérêts en présence (entre les quartiers qui composent la ville centre, entre la ville centre et les communes périphériques, entre les communes et la province, entre la province et la région, entre la région et les autres régions) étaient à la fois indicibles et irréductibles.

Le consensus ambigu du Smart Growth à Toronto et Montréal

Notre deuxième terrain d'étude concerne le recueil de données sur les doctrines de la « croissance intelligente » et du « nouvel urbanisme » portées par les experts du développement urbain dans deux métropoles canadiennes. Avec le concours de la politiste Anne Mévellec et de l'aménagiste Mario Gauthier, nous avons cherché à identifier les arguments en matière de planification qui structuraient les politiques métropolitaines dans les Provinces du Québec et de l'Ontario dans les champs de la durabilité et de l'aménagement¹¹. Suivant la piste du philosophe James Tully décrivant « l'étrange multiplicité » du Canada¹², nous nous sommes intéressés à la capacité d'hybridation du modèle fédéral canadien pour penser à la fois l'unité dans la diversité et la diversité dans l'unité. Les métropoles de Toronto et de Montréal ont historiquement construit leur armature urbaine à partir du dynamisme démographique lié à l'immigration et plus de la moitié des Canadiens vivent actuellement dans ces régions urbaines. Les années 2000 marquent un tournant avec l'adoption de réformes importantes sur le plan politico-administratif pour responsabiliser le niveau municipal (avec des compétences nouvelles en matière d'aménagement) et surtout pour institutionnaliser le niveau métropolitain avec des fusions de communes, la création de nouvelles villes et une multiplication des coopérations interterritoriales. Dans le champ de l'urbanisme, les systèmes municipaux, qui sont codifiés par chaque province, traversent cette période de transformation au gré des dispositifs élaborés par les professionnels du développement urbain. Ces derniers sont sollicités pour formuler dans la loi de nouvelles priorités, que ce soit en matière de promotion de l'aménagement durable au Québec ou de lutte contre l'étalement urbain en Ontario.

L'enquête que nous avons menée s'est intéressée à ces orientations autour de l'hypothèse qu'il y avait visiblement, sur ces deux chantiers, une empreinte intellectuelle commune, empreinte dont on retrouve les grandes lignes dans les doctrines urbanistiques du *Smart Growth* et du *New Urbanism*. Ces courants partent de la critique de la pensée jusqu'alors dominante du *Rational Comprehensive Planning* en imaginant de nouvelles stratégies en matière de développement urbain durable. Ils défendent des corps de doctrine aux leitmotivs assez polysémiques (l'intelligence, le développement durable, la participation...) qui impliquent de multiples niveaux d'appréhension des problèmes (une vision globale, des jugements esthétiques, des lois volontaristes, des citoyens vertueux...). Dans cette représentation des problèmes à résoudre, le niveau métropolitain semble occuper une place importante dans les argumentaires avec une déclinaison autour de deux lignes narratives complémentaires :

- le *Smart Growth* défend le principe de communautés dynamiques et accessibles aux piétons, de bâtiments *intelligents*, d'infrastructures vertes et d'une pensée de la planification intégrée à grande échelle;
- le *nouvel urbanisme* s'intéresse au *design* des lotissements résidentiels, à leur densification et à la réhabilitation du piéton au cœur des espaces publics.

En nous inspirant de l'entrée par l'espace des signes proposée par Roland Barthes dans son travail sur la société japonaise¹³, on peut caractériser cette singularité planificatrice en surlignant les termes que les aménagistes privilégient dans leur récit sur la cité idéale autour de trois mots clefs : les *propriétaires*, le *piéton* et la *ceinture de verdure* :

- Les *propriétaires* sont omniprésents dans l'idéologie gestionnaire de l'action publique locale au Canada ; ils reflètent une conception foncière de l'occupation humaine de l'espace, avec des droits et des devoirs d'abord codifiés par ceux qui bâtissent et qui possèdent physiquement la ville;
- Le *piéton* gagne ses lettres de noblesse en acquérant une place inédite, au royaume de l'automobile, comme seconde fondation de la ville moderne; les urbanistes concentrent l'attention sur les conditions du bien-être urbain, sur la qualité de vie et sur la protection de l'environnement. La croissance devient *intelligente* parce que l'individu peut vivre au centre-ville, s'y mouvoir sans danger et sans voiture;
- La *ceinture de verdure* située autour de la métropole est créée pour protéger la nature, en écho aux grands parcs naturels au Canada et à leurs célèbres *centres d'interprétation*; la nature est soit vierge et sauvage soit nourricière, elle constitue une référence qui rassemble les Canadiens de souche et les néo-Canadiens sur un sentiment d'appartenance désocialisé et sans histoire; elle agit comme un lieu de mise en scène de l'harmonie sur fond d'air pur, de promenades ludiques et d'agriculture de proximité.

¹¹ *Op. cit.*

¹² Tully James, 1995, *Strange Multiplicity: Constitutionalism in the Age of Diversity*, Cambridge University Press.

¹³ Barthes Roland, 1970, *L'empire des signes*, Paris, Skira.

Les arguments insistent sur l'épuisement du modèle d'expansion urbaine antérieur (l'étalement urbain) et martèlent un affichage volontariste sur des solutions vertueuses (l'écologie, la qualité, la concertation). A Montréal comme à Toronto, les urbanistes et les architectes instillent dans les lois de planification des idéaux qui plaident les vertus de la *croissance intelligente* sur des critères qualitatifs de mobilité, d'authenticité et d'écologie. Ils suggèrent ainsi un revirement assez radical dans deux domaines, l'automobile et la grande consommation, pour lesquels l'Amérique du Nord a historiquement affirmé son rayonnement et sa puissance. On pourrait logiquement penser que ces orientations vont susciter des controverses conflictuelles sur l'occupation de l'espace mais il n'en est rien. Elles produisent au contraire, malgré la juxtaposition de points de vue discordants, des accords assez consensuels. Et c'est même ce consensus ambigu qui constitue la trame du récit métropolitain dans les deux villes : la liberté du piéton et l'agriculture de proximité sont affichés comme les symboles du bien être urbain, quand bien même ces symboles sont en totale contradiction avec le « tout automobile » et l'hyper-consommation du *way of life* nord-américain. Les doctrines vertueuses sur la durabilité cohabitent ainsi avec le développement des *smart centres*, ces nouveaux espaces commerciaux périphériques démesurés qui symbolisent l'hégémonie économique et financière de quelques grandes enseignes mondialisées.

Le lexique logistique de la mobilité durable en Alsace et en Rhône-Alpes

Le troisième terrain d'enquête concerne des données discursives recueillies à l'étude d'une série de dispositifs métropolitains mis en place sur les transports publics en Rhône-Alpes et en Alsace. La recherche comparative a porté sur trois objets techniques (des bornes routières, des cartes magnétiques et des espaces portuaires) qui suscitaient des fonctions inédites de gestion publique à l'échelon métropolitain (la création d'une écotaxe auprès des poids lourds, la mise en place d'une tarification multimodale, la requalification d'une zone industrielle) et qui impliquaient des partenariats avec une multitude d'acteurs publics et privés. Marianne Ollivier-Trigalo, Jean Debrie, Guillaume Gourgues et Laetitia Rouvière ont réalisé des études de cas qui ont permis de détailler la genèse et les rouages des trois dispositifs¹⁴. Nous avons ensuite tenté une comparaison sur l'hypothèse que l'action publique interterritoriale redéfinissait, dans les trois cas, les cadres d'action sectorielle. Cette hypothèse a été approfondie dans trois directions analytiques : en mobilisant l'approche par les instruments (qui a permis d'observer un processus de normalisation et de standardisation, surtout dans le domaine financier), en détaillant ensuite la tension entre les territoires et les secteurs (qui a permis de souligner que ces derniers étaient *bousculés* dans leurs fondations par le développement durable, par les collectivités locales et par la densité technique des problèmes), puis en mobilisant une approche par les récits de politiques publiques.

Nous souhaitons rendre compte de cette troisième grille de lecture en focalisant l'attention sur les discours qui participent éventuellement d'un énoncé spécifique sur les enjeux métropolitains. A cet égard, il faut d'emblée souligner l'absence d'unité dans les récits recueillis. L'analyse des témoignages et des documents de référence ne permet pas d'identifier une grammaire homogène, qu'elle soit professionnelle (dans le champ des transports ou de l'expertise) ou politique (dans le champ militant ou électoral). *A contrario*, on observe surtout une dispersion et une fragmentation des rhétoriques et des énoncés de politiques publiques. Les professionnels et les élus utilisent un panel hétéroclite de positions et d'arguments sans que les mots fétiches des deux dernières décennies (*projet, contrat, proximité, gouvernance, citoyenneté...*) soient réellement convoqués. Nous avons néanmoins pu repérer trois lignes narratives qui caractérisent les références à un éventuel récit métropolitain, lignes qui portent respectivement sur les questions de la durabilité, du pragmatisme et du dialogue social.

Les plaidoyers en faveur de la *mobilité durable* sont nombreux et récurrents mais ils constituent surtout des injonctions flottantes et sans contenu précis : les routiers dénoncent l'idéologie du développement durable qui condamne leur filière sans nuance; les aménageurs portuaires l'instrumentalisent sur le maintien des ports dans la ville tout en réfutant les critères de contrôle de l'activité industrielle; les professionnels de la billettique interprètent la durabilité dans une tonalité résolument libérale en la liant à la pérennité et à la rentabilité des services publics. L'injonction au développement durable fait donc l'objet de positionnements tactiques qui varient en fonction de chaque contexte et qui permettent surtout d'argumenter l'inversion de certains rapports de forces : les routiers ne seraient plus « sympas », le fleuve redeviendrait un élément naturel de la ville, la mise en place de la billettique publique nécessiterait des expertises privées. La notion est utilisée pour formuler des orientations qui ne sont pas dénuées d'arrière pensées idéologiques en termes de

¹⁴ *Op. cit.*

relégation (la fin des routiers), de gentrification (l'urbanisme résidentiel des ports) et de privatisation (l'industrie de la billettique).

La deuxième ligne narrative concerne les assertions nombreuses à la notion de *pragmatisme* dans les discours. Ces leitmotifs permettent aux acteurs de territorialiser les arguments techniques en insistant sur une forme de bons sens qui ne serait ni mesurable ni réfutable. La figure du pragmatisme mobilise souvent deux références, la *bonne échelle* et les *vrais problèmes*. Ces références permettent de valoriser certains choix techniques tout en en discréditant d'autres (ceux qui précisément relèvent de la *mauvaise échelle* et des *faux problèmes*). Contrairement aux expertises de planification régionale qui placent volontiers le niveau métropolitain au rang de la *bonne échelle* pour traiter les *vrais problèmes*, les dispositifs des bornes routières, des cartes magnétiques et des espaces portuaires ne permettent pas de trouver de consensus langagier sur le niveau métropolitain (alors même que le centre de gravité de ces dispositifs apparaît éminemment métropolitain).

La troisième ligne narrative concerne les mots que les acteurs choisissent pour qualifier le dialogue social à l'occasion des négociations qu'ils engagent au sein des arènes politiques locales. Dans trois des cinq terrains étudiés, nous avons constaté que les interlocuteurs affichaient une forme d'esthétique du partenariat qui semblait liée à la culture et à l'identité locales. Dans les négociations sur l'écotaxe routière en Alsace, c'est la figure du palimpseste qui caractérise les échanges : des controverses âprement discutées et tranchées; un travail constant de réécriture des règles du jeu; un processus de sédimentation entraînant l'effacement progressif des décisions les plus anciennes. Dans la mise en place de la billettique sur la région lyonnaise, c'est la figure de la plateforme qui prédomine : une imbrication essentiellement horizontale entre acteurs, institutions et dispositifs; un mode de régulation plus logistique que hiérarchique; une préférence pour les expérimentations sur les *bonnes pratiques* et sur les expertises privées. Enfin dans les projets d'aménagement portuaire à Strasbourg, c'est la figure de la charte qui semble s'imposer : l'organisation en « ateliers portuaires »; la rédaction de « cahiers d'espérance »; un fonctionnement en « bulles urbaines » autonomes; des « éco-citoyens » qui se réunissent pour raconter le port dans la ville. Les figures du palimpseste, de la plateforme et de la charte constituent des lexiques logistiques qui encadrent trois façons à la fois historicisées et spatialisées de concevoir le dialogue social, avec une grammaire particulière à chaque fois (des textes, des accords, des serments) et une méthode précise de travail (la sédimentation, l'expérimentation, la consultation).

Le dilemme cornélien des maires dans la région urbaine de Grenoble

Le quatrième terrain d'enquête enfin concerne l'étude d'une loi française de réorganisation des collectivités locales visant notamment à modifier le périmètre des découpages cantonaux et à susciter des regroupements intercommunaux à l'échelon métropolitain. Cette loi s'est rapidement trouvée, lors de sa mise en œuvre au printemps 2011, en tension, et parfois en décalage frontal, avec les représentations partagées du changement que ses promoteurs avaient initialement suscitées. Notre analyse prend appui sur le suivi de dix débats publics et réunions de travail consacrés aux enjeux et à la portée de la réforme autour de la ville de Grenoble ainsi qu'à une série d'entretiens individualisés auprès d'élus locaux, de fonctionnaires territoriaux et d'experts qui étaient placés en première ligne dans la mise en œuvre de la loi. Au fil des figures de discours recueillies, nous avons pu regrouper les arguments de résistance au changement autour de deux types de raisonnement : d'une part le sentiment qu'en changeant d'aire (en passant d'une gestion cantonale et périurbaine à un gouvernement métropolitain), les élus locaux allaient « perdre la face » dans les joutes politiques locales; d'autre part la crainte qu'en changeant d'ère (en passant d'une mutualisation technique sur des services publics à un pilotage stratégique des politiques publiques), leur commune allait perdre son âme et son identité collective.

Au début de l'année 2011, nous avons repéré un premier tournant dans la représentation de la réforme avec deux types d'arguments, le premier centré sur l'imagerie guerrière et héroïque des élus locaux qui défendent l'intérêt général à l'échelon municipal et le second sur les combats du monde rural pour résister face aux menaces et aux dangers de l'expansion urbaine. Par un effet de contexte national, ce second front a rejoint les discours critiquant le libéralisme excessif du Gouvernement et son penchant à favoriser les grandes villes au détriment des préoccupations du monde rural. La contestation s'est amplifiée au moment des préconisations préfectorales, c'est-à-dire lorsque les porte-paroles départementaux de l'Etat (les préfets) ont indiqué comment le Gouvernement concevait le tracé des nouvelles frontières intercommunales. Le Gouvernement a profité de cette étape pour afficher clairement sa préférence en faveur de larges *pôles métropolitains*. Il a été possible d'identifier trois fronts rhétoriques durant cette phase.

Le premier concerne le sentiment de défiance identitaire face au processus de métropolisation. C'est l'opposition frontale entre l'image idéaltypique du village (la ruralité, la proximité, l'authenticité, les interconnaissances, le terroir, la solidarité, la tranquillité...) et celle tout aussi stéréotypée des grands centres urbains (densifiés, hostiles, pollués, stressants, et confrontés à des problèmes récurrents en matière d'insécurité, de violence, de transports, d'environnement, de pauvreté...). C'est à partir de cette dichotomie symbolique que différents groupes organisés se sont impliqués dans les débats sur la réforme, confortant progressivement deux arguments qui tracent les frontières du clivage entre l'urbain et le rural : d'une part des récits qui insistent sur les ressorts traumatiques de l'identité communautaire (l'idée que les petites intercommunalités situées autour des agglomérations se sont construites et fortifiées sur le reculoir, au gré d'événements douloureux, de blessures symboliques, de conflits territoriaux et d'échecs économiques qui ont imposé des solidarités défensives); d'autre part la description d'une métropolisation honteuse (l'idée que les grandes villes additionnent et condensent des problèmes de société et des dysfonctionnements collectifs qui interdisent d'imaginer positivement « l'air de la ville »).

La deuxième ligne narrative concerne l'attachement des acteurs à une forme idéalisée de souveraineté communale. Les discours argumentent avec vigueur les mérites de la démocratie de proximité et donnent aux élus municipaux et aux habitants une place centrale dans les rouages de la décision publique. Toutes les prises de position recueillies ont pour point commun de défendre le récit d'un intérêt général adossé à la représentation communale et avec la conviction que la nouvelle donne électorale (des cantons plus vastes et des élus intercommunaux au suffrage universel direct) constitue une menace directe pour la démocratie locale.

La troisième ligne narrative concerne enfin l'équité du service public local, souvent argumentée sur des critères d'aménagement du territoire et de solidarité sociale. La réforme est l'occasion, pour différents acteurs ou groupes d'acteurs liés à des projets de développement local, de réaffirmer les principes d'une doctrine aménagiste et planificatrice historiquement impulsée par l'Etat français dans les années 70. Cette représentation défend l'idée que le système local a besoin de médiations publiques intermédiaires, c'est à dire placées à bonne distance tout à la fois des intérêts locaux et des injonctions ministérielles.

Notre brève incursion dans la sémantique des réactions à la réforme nous a ainsi permis de recueillir des indications précieuses sur la façon dont certaines émotions politiques construisaient en France les références au pouvoir et à la démocratie locale. En procédant à une lecture chronologique des débats, nous avons pu identifier des prises de position sur différents registres argumentaires, certains en rapport avec des luttes d'intérêts et d'autres en lien avec les valeurs et les promesses de la politique. L'enquête a permis de mettre en parallèle trois résultats pour partie inattendus : la permanence des plaidoyers défendant une conception guerrière et héroïque de la compétition politique locale; la solidité des arguments adossés à une vision républicaine surplombante du service public; une propagation inédite des débats hors des cercles spécialisés de la décentralisation. Ce dernier point mérite d'être souligné dans la mesure où c'est apparemment la première fois en France que la définition infranationale des périmètres d'action publique et de représentation politique fait l'objet de controverses publiques et médiatisées dans chaque configuration territoriale. Sans doute cette ouverture de l'espace public explique-t-elle la situation particulièrement inconfortable auxquels les élus communaux ont du faire face, sommés simultanément de changer de périmètre (sans perdre la face) et de changer de logiciel (sans que leur commune ne perde son âme). Changer sans perdre... L'étude des arguments convoqués pour affronter cette dialectique suggère un défi cornélien au sens théâtral et tragique du terme. Dans *Le Cid*, les points de vue se heurtaient frontalement à la morale et à la religion, mais aussi à l'honneur et à l'amour. Dans la réforme territoriale étudiée, les maires sont placés, comme Don Rodrigue, devant un choix impossible dès lors que la question du pilotage métropolitain des politiques publiques est encastrée dans les motifs passionnels de l'identité et de l'autonomie communales.

Ce que parler peut signifier

Dans son essai sur *Ce que parler veut dire*¹⁵, Pierre Bourdieu analysait la violence symbolique du langage en montrant comment les détenteurs du pouvoir politique instrumentalisent en permanence la parole pour imposer et justifier leur domination, pour établir ce qu'il nomme joliment un *rapport de complicité subie* dans la construction symbolique de la réalité. Les quatre enquêtes nous renseignent, *a contrario*, sur une forme de défaite des énoncés politiques, au sens où les discours ne permettent pas aux acteurs politiques d'imposer

¹⁵ *Op. cit.*

leur vision des règles du jeu à l'échelon métropolitain. C'est sur l'hypothèse des faiblesses du vocabulaire de la domination, sur ses pannes de signification, que les quatre enquêtes délivrent peut-être des indications précieuses concernant l'ingouvernabilité des métropoles :

- A Naples, la politique semble prisonnière de ses récits au sens où les élites politiques affichent une représentation du bien commun qui ne leur permet pas d'envisager les régulations publiques de façon cohérente et positive. Plus précisément, l'analyse des témoignages révèle trois niveaux d'adhésion politique : la conviction des premières émotions politiques et des premiers engagements (sur des valeurs universelles), la passion du travail quotidien d'élu local (sur des critères d'efficacité centrés sur la résolution personnalisée des problèmes) et le fatalisme gestionnaire (sur le constat de la défaite historique des bureaucraties locales dans le pilotage des politiques publiques). La conviction, la passion et le fatalisme sont des valeurs qui sont affichées, de façon quasi corporelle dans les témoignages, pour signifier à la fois la grandeur et l'impuissance du métier d'élu local. L'enquête montre que les médias locaux participent, sur un mode dynamique et critique, à la diffusion de ces trois représentations. Le représentant élu n'endosse une fonction de porte-parole légitime qu'aux échelons extrêmes du micro-territoire et de la nation. La représentation des niveaux intermédiaires (la grande ville, l'agglomération, les périphéries, la province, la région) semble indécidable ou problématique à mettre en scène et en discours. La métropole, en particulier, ne fait pas sens, c'est-à-dire qu'elle ne stimule aucune complicité langagière (fut-elle subie) sur son utilité et sa nécessité pour penser les régulations collectives.
- A Toronto et à Montréal, les doctrines sur la croissance intelligente révèlent un consensus ambigu : les professionnels du développement urbain énoncent certes des priorités vertueuses sur la place du piéton et des espaces verts dans la cité mais ces priorités sont en contradiction avec les représentations dominantes en matière de consommation de masse et de stratégies d'occupation de l'espace. La qualité des diagnostics urbanistiques n'est pas en cause. L'explication tient plutôt au rôle secondaire affecté dans la société canadienne aux expertises publiques et aux collectivités locales. Le *palier municipal* est historiquement vécu comme un échelon apolitique et subsidiaire. Quant au niveau métropolitain, il reste surtout perçu dans ses fonctions administratives de production de statistiques et de coopérations techniques. Malgré les réformes ontariennes et québécoises des années 2000, l'idée que la métropole puisse devenir un échelon de gouvernement à part entière apparaît presque incongrue. Et les prises de parole de la *société civile* conservent une place symbolique structurante dans les représentations du bien commun, qu'il s'agisse des initiatives des chefs d'entreprises ou des mobilisations des réseaux sociaux. Les politiques publiques métropolitaines restent appréhendées sur un mode cosmétique, autour de la double conviction que les grandes décisions se prennent d'abord dans les milieux économiques et que les citoyens auront nécessairement le dernier mot dans les arbitrages locaux. Non seulement il n'y a pas de ligne intangible entre les intérêts publics et privés, mais en plus, un système de croyances asymétrique perdure qui donne la prime au monde des affaires et aux innovations « par la base ». Assez loin, en vérité, des nouveaux récits métropolitains proposés par les urbanistes sur le bien être urbain et la qualité environnementale...
- En Rhône-Alpes et en Alsace, les dispositifs métropolitains des transports génèrent des grammaires professionnelles qui visent à éviter la conflictualité des enjeux publics et privés en présence. En étudiant les opérations innovantes en matière d'écotaxe routière, de billettique et d'urbanisme portuaire, nous voulions savoir si l'action publique interterritoriale redéfinissait ses cadres d'action sectorielle. Les résultats soulignent surtout la dispersion et la fragmentation des rhétoriques et des énoncés de politiques publiques en présence. En affinant le diagnostic, on constate cependant des similitudes sur trois stratégies : une injonction tactique à la *mobilité durable* (qui permet parfois d'inverser des rapports de forces), une rhétorique du pragmatisme (qui permet de désigner la *bonne échelle* et les *vrais problèmes*), et une territorialisation des coopérations (qui permet d'inscrire les échanges dans chaque histoire locale). Ces entreprises narratives sont performatives au sens où elles balisent des prises de décision et où elles imposent un lexique logistique précis (la sédimentation en Alsace, l'expérimentation à Lyon, la consultation à Strasbourg). Pour autant, ces discours ne parviennent pas à se cristalliser en priorités légitimes permettant d'orienter l'action publique métropolitaine.
- Dans la région urbaine grenobloise, les élus locaux sont confrontés à un dilemme cornélien lorsqu'il leur faut participer, au cœur d'une réforme de décentralisation, aux débats sur l'élargissement des périmètres de pilotage des politiques publiques. Les discours des maires qui entourent la ville centre expriment des résistances au changement sur deux argumentaires (une marginalisation politique et une perte d'identité territoriale) que les premières préconisations préfectorales confortent et même amplifient. L'étude montre que leurs plaidoyers défensifs se développent sur trois fronts (l'hégémonie métropolitaine face à l'authenticité rurale, la démocratie de proximité, l'équité du service public) qui trouvent un écho immédiat et puissant dans le débat public et auprès des médias locaux. La réforme, pourtant majoritairement espérée et attendue, était conçue pour structurer une gouvernance intercommunale véritablement apte à traiter les problèmes sociétaux dans leur dimension métropolitaine. La loi fixait pour objectif de reconsidérer l'aménagement et le développement à l'aune d'une pensée de planification plus solidaire et plus équitable. Mais les élus ont dû faire face à une équation passionnelle et identitaire insoluble qui enchâssait ces défis gestionnaires dans de puissantes références symboliques et historiques (la démocratie locale, la souveraineté communale, le bien être villageois, l'hégémonie urbaine). La querelle des mots a entraîné la défaite du discours des réformateurs, ces derniers portant un message de plus en plus inaudible et contre-productif sur une éventuelle *modernité* métropolitaine. Mais la querelle des mots a surtout enfermé les principaux acteurs concernés (les élus locaux,

les groupes organisés sur le territoire, les professionnels du développement local) dans des rhétoriques conservatoires et défensives, les plaçant dans l'impossibilité de formuler les termes symboliques d'une nouvelle concorde sociale.

2. DES POLITIQUES PUBLIQUES EN PANNE DE SENS ET D'ÉLOQUENCE

Même si les quatre travaux présentés ont été réalisés à partir de protocoles d'enquêtes et d'objectifs de recherche assez différents, il nous semble possible de les mobiliser conjointement pour ouvrir une réflexion comparée sur la place du langage dans la construction politique des métropoles. Le fil rouge de la comparaison concerne précisément le constat de la faible portée des plaidoyers métropolitains malgré des enjeux politiques, spatiaux, économiques et financiers assez considérables. Nous faisons l'hypothèse que cette mise à l'épreuve narrative caractérise la fabrique contrariée du *moment métropolitain* de manière plus générale et qu'il faut convoquer la question de la place et du rôle du langage dans les débats académiques sur la gouvernabilité des métropoles. Cela implique d'abord de confronter nos résultats aux travaux sur le gouvernement et la gouvernance urbaines. Dans l'abondante littérature en science politique consacrée à la construction politique des métropoles¹⁶, nous souhaitons souligner l'utilité des travaux qui développent une sensibilité analytique discursive ou narrative sur les deux fronts de l'empirie et de la théorie.

Côté empirie, on trouve par exemple, à l'échelle des travaux français sur l'institutionnalisation des agglomérations, une série très stimulante de thèses qui revendiquent un regard renouvelé concernant les enjeux d'énonciation du pouvoir urbain. Dans cette littérature spécialisée actuellement dynamisée par la jeune recherche, on peut identifier une ligne de partage entre trois postures analytiques : à une extrémité les *sceptiques* qui revendiquent une lecture constructiviste axée sur le décryptage et le dévoilement des langages du pouvoir (à l'image des monographies menées par Fabien Desage et David Guéranger¹⁷); à l'autre extrémité les *optimistes* qui adoptent une position plus inductive centrée sur la détection et la compréhension des nouveaux référentiels d'intervention publique (on pense par exemple aux thèses de Taoufik Ben Mabrouk¹⁸ et d'Anne Mevellec¹⁹); et dans l'entredeux les *perplexes* qui répertorient et décortiquent les effets de langage dans les processus de métropolisation de l'action publique (sur le modèle des thèses de Gilles Pinson²⁰ et de Joël Idt²¹). L'originalité de ces chantiers empiriques consacrés aux productions discursives métropolitaines provient du fait qu'aucun de ces travaux n'est le produit d'une tradition analytique spécialisée sur l'étude des discours politiques. Il semble que la question des rhétoriques métropolitaines ait fait irruption dans les analyses pendant le travail de collecte des informations : c'est l'abondance et la complexité des données discursives recueillies qui ont imposé aux chercheurs une réflexion plus conceptuelle (et non préméditée) sur les jeux et enjeux de langage en présence.

Sur le front des concepts précisément, les débats sur la place du langage dans les processus de politisation relèvent de ce qu'un facétieux politiste a pu qualifier (dans un autre contexte) de *serpent à la crème*²². D'un côté, l'entrée par le langage apparaît comme un grand classique dans les théories canoniques sur la domination et sur le pouvoir. Pour autant, cela fait plusieurs décennies que cette tradition n'est plus ni discutée ni renouvelée de façon transversale au sein de la discipline. En même temps, l'étude des discours politiques connaît des développements fragmentés dans plusieurs champs spécialisés en sciences sociales. En France par exemple, la spécialisation sur les mots du politique occupe une place académique reconnue avec des auteurs et des revues (Bacot), mais elle reste compartimentée et située à bonne distance des travaux sur les institutions ou sur l'action publique. Parallèlement, le courant spécialisé dans l'analyse des politiques

¹⁶ Négrier Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium; Faure Alain, décembre 2010, "[Lectures critiques: les métropoles et les agglomérations en politique](#)", *Revue Française de Science Politique*, Vol 60 n° 6, p. 1189-1192.

¹⁷ Desage Fabien, Guéranger David, 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 247 p.

¹⁸ Ben Mabrouk Taoufik, 2006, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 342 p.

¹⁹ Mevellec Anne, 2008, *La construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 291 p.

²⁰ Pinson Gilles, 2009, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Nouveaux débats, 420 p.

²¹ Idt Joël, 2009, *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, thèse de doctorat, université Paris VII.

²² Négrier Emmanuel, Mars 2012, « Eloge du serpent à la crème : le bon niveau de gouvernement », *Pouvoirs Locaux*, n° 92.

publiques génère lui-même des controverses animées, qui opposent notamment les tenants de l'approche dite cognitive à la sociologie urbaine et aux néo-institutionnalistes, et plus récemment aux entrées par les instruments. Le débat intellectuel s'élargit et se complique dans ses déclinaisons internationales (on pense à l'essor du courant de *Narrative Policy Analysis* – nous y reviendrons plus loin) et il se complexifie avec les ramifications interdisciplinaires avec des traditions intellectuelles voisines comme la sociologie de la traduction, l'économie politique, la sociohistoire, la philosophie politique, la sémiologie politique, la géographie critique, l'anthropologie politique...

Ce tour d'horizon empirique et théorique mériterait de longs développements tant sa genèse et ses effets sur la connaissance sont multiples et subtils à décrypter. Nous nous contenterons ici de repérer, dans ces grilles de lecture, les éléments susceptibles d'éclairer nos résultats sur un point précis : la nature des liens entre l'ingouvernabilité des métropoles et les productions discursives. De notre point de vue, le constat de récits métropolitains indicibles ou inaudibles appelle prioritairement des investigations inédites dans deux directions : d'une part mieux expliquer l'incapacité des institutions métropolitaines à cristalliser des passions politiques, d'autre part décrypter la difficulté des acteurs professionnels à formuler des référentiels sur le bien commun.

L'expression localisée des émotions politiques

Le premier défi analytique concerne l'étude de la spatialisation des émotions politiques. On constate dans les quatre études que les institutions métropolitaines ne parviennent pas à susciter des jugements de confiance et d'adhésion et que cette panne de sens n'est pas de même nature selon chaque contexte culturel local :

- A Naples, c'est le passé traumatique de la ville qui semble interdire aux élus comme aux électeurs de croire aux promesses des politiques publiques, malgré un engouement prononcé pour les combats électoraux et la politique au quotidien;
- A Montréal et à Toronto, les affaires de la cité sont surtout mises en récit et en intrigue par les réseaux sociaux et par les milieux économiques, la politique ne mobilisant les individus que dans ses équations provinciales et fédérales;
- A Lyon et à Strasbourg, le récit des politiques intercommunales échappe totalement à la fièvre des compétitions électorales et de ses promesses métropolitaines, sauf pour certains conflits bien délimités (un quartier, un groupe d'usagers, une catégorie de professionnels);
- Autour de Grenoble enfin, la réforme territoriale suscite des jugements politiques qui s'expriment avec vigueur et passion mais c'est le rejet de la métropole qui les motive et ce sont des idéaux anciens (l'attachement municipal et l'enracinement rural) qui en alimentent la substance.

Pour progresser dans l'étude de ces métropoles qui butent sur les émotions politiques territorialisées de leurs habitants, il paraît indispensable de renouer le dialogue avec la tradition d'analyse des *cultural studies*. On pense notamment à la démonstration audacieuse qu'avait engagée Robert Putnam pour comparer la performance institutionnelle des régions italiennes dans les années quatre-vingt-dix²³. A l'époque, son entreprise intellectuelle avait été disqualifiée par une grande partie des politistes au motif du manque de rigueur de son protocole de recherche et de la trop grande sophistication de son modèle théorique²⁴. C'est dommage dans la mesure où les *culturalistes* ont produit des travaux tout à fait éclairants sur le sens que les acteurs attachent à leurs activités et à leurs comportements, et les tentatives de quantification proposées par Gabriel Almond et Sidney Verba sur la *Civic Culture* constituaient un tournant analytique remarquable²⁵.

Mais cette dynamique intellectuelle a été bousculée par le déploiement des recherches anthropologiques et historiques²⁶ et les *culturalistes* se sont progressivement éloignés de la science politique. Sans rouvrir le débat sur cette dilution et sur ce divorce, on doit néanmoins constater que le rejet des thèses culturalistes a peut-être privé la science politique d'analyses précieuses concernant les variables socioculturelles qui structurent les sentiments politiques de confiance et de défiance dans chaque contexte territorial (ce que l'anthropologue Marshall Sahlins identifiait comme *l'agencement différencié des légitimités*

²³ Putnam Robert D., 1993, *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 p.

²⁴ Rayner Hervé, 1998, « Le point de vue aérien de Robert Putnam. A propos de Making Democracy Work », *Politix*, Vol. 11 n° 42, p. 179-204.

²⁵ Almond Gabriel A., Verba Sidney, 1963, *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press.

²⁶ Cefai Daniel (dir), 2001, *Cultures Politiques*, Presse Universitaires de France, Paris, 524 p.

dans les processus micro-culturels de communication sociale). Il nous semble que l'approche serait d'autant plus féconde, pour éclairer le diagnostic d'une panne de sens des discours métropolitains, si les analystes parvenaient à mieux qualifier les affects de ces sentiments qui échappent a priori aux seules logiques d'efficacité et d'intérêt. Dans le livre d'hommage sur les *chemins de traverses* empruntés par Philippe Braud²⁷, James Jasper rapporte qu'un collègue de Talcott Parsons avait parlé dans les années soixante de *court-circuit* pour qualifier les symboles qui brouillent sur le jugement rationnel des acteurs. Le sociologue américain rappelle les voies originales alors ouvertes par l'école américaine dans les champs de la psychanalyse freudienne puis de la psychologie sociale, notamment théorisé sur le phénomène de *condensation* des émotions en dehors de toute condition normative²⁸. En France, c'est Philippe Braud qui a promu les dimensions émotionnelles de la politique en étudiant successivement le rituel de l'acte de vote, les célébrations puis les ressorts intimes du sentiment catholique. Ses *disciples* ont élargi le spectre en travaillant indifféremment sur l'exercice du pouvoir, les troubles identitaires, les conflits, les médias... Néanmoins, même si la science politique commence à prendre au sérieux la place des émotions dans les études sur le jeu démocratique, sur le jugement des citoyens ou encore sur les mobilisations collectives²⁹, force est de constater que l'analyse des politiques publiques se tient à l'écart de ces travaux, comme si l'allergie à Freud et l'hégémonie du *public choice* interdisaient pareille entreprise.

Il nous semble que des passerelles sont pourtant possibles et même souhaitables. Les approches par les *Cultural Studies* comme celles qui s'intéressent à la place des émotions dans la politique permettent d'envisager la panne de sens dans les régulations publiques métropolitaines au miroir des interactions symboliques et émotionnelles qui caractérisent chaque configuration territoriale. Les résultats comparés des études montrent que les discours de confiance et de défiance dans la politique influent de façon différenciée sur les marges d'action de la puissance publique. A Naples comme à Grenoble (mais pour des raisons fort différentes), le processus politique de métropolisation cristallise des symboles et des passions d'indignation qui délégitiment toute tentative de concertation partenariale horizontale. A Montréal et Toronto, les adhésions politiques se condensent spécifiquement autour de certaines collectivités et sur certains combats collectifs sans que le niveau métropolitain ne parvienne à susciter un quelconque sentiment de fierté ou d'attachement. Dans les agglomérations de Lyon et de Strasbourg, deux styles de négociation se précisent (la plateforme pour la première, la charte pour la seconde) qui reflètent des histoires politico-administratives assignant aux élites et aux habitants des rôles précis. Sur chaque cas, il nous paraît possible d'établir des correspondances entre l'histoire culturelle locale, l'intensité des affects politiques exprimés et l'acceptabilité des politiques publiques mises en œuvre. Les rhétoriques politiques sans émotion contrarient et limitent la portée des programmes métropolitains, elles soulignent que les élites locales ne parviennent ni à canaliser les dynamismes émotionnels qui traversent la société à cette échelle ni à forger des représentations et des croyances qui transcenderaient les fragmentations en présence.

L'énoncé technique des arrangements publics

Sans doute faut-il aussi considérer, en parallèle, la façon dont les élites professionnelles traduisent les arrangements techniques métropolitains en priorités de politiques publiques. Dans les quatre études, nous avons pu constater que les doctrines formulées par les ingénieurs de l'aménagement et du développement apparaissent plus logistiques et procédurales que stratégiques et substantialistes. On fera volontiers le diagnostic que les discours sont en panne 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 :

- A Naples, cette panne prend plusieurs formes déroutantes : des audits européens non suivis d'effets, des bureaucraties régionales délégitimées, des corps intermédiaires désabusés, des médias désorientés;
- A Toronto et à Naples, les doctrines du *smart growth* et du *new urbanism* sont audacieuses et reconnues mais cette exemplarité publique semble déconnectée de la question de son acceptabilité auprès de l'opinion publique;

²⁷ Sommier Isabelle, Crettiez Xavier, 2012 (dir.), *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes, 358 p.

²⁸ Jasper James, 2012, « Du symbole à l'émotion : la tradition américaine de la politique symbolique », in Sommier Isabelle, Crettiez Xavier (dir.), 2012, *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes.

²⁹ Braud Philippe, 2007, *Petit traité des émotions, sentiments et passions politiques*, Armand Colin, 366 p.; Marcus Georges E., 2008, *Le citoyen sentimental. Emotions et politique en démocratie*, Paris, Presses de SciencesPo; Taïni Christophe (dir.), 2009, *Emotions... Mobilisation!*, Presses de Sciences Po, 300 p.

- En Alsace et en Rhône-Alpes, les dispositifs d'action publique sur les transports sont conçus et décrits comme des plateformes logistiques dont l'efficacité tient essentiellement à des attendus techniques, fonctionnels et financiers;
- Dans la région urbaine grenobloise enfin, les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement sont nombreux, sophistiqués et ambitieux sur les enjeux de cohésion sociale et de protection environnementale, mais ces orientations planificatrices n'ont aucun impact sur la formation d'une opinion publique métropolitaine.

Le constat sur la propension des professionnels à ne diffuser leur expertise que dans des cercles d'initiés ou sur un mode autiste implique de se pencher sur les travaux scientifiques portant sur l'étude du changement dans l'action publique. Dans son approche cognitive sur la traduction des idées en programmes d'action publique, le politiste Pierre Muller a souligné le *dilemme des structures et des acteurs* en articulant deux résultats : d'un côté la formation de *référentiels sectoriels* exprimant une relation dynamique de contraintes sur les agents, de l'autre le rôle des *médiateurs* (experts, praticiens, élus) qui opèrent la transaction avec des enjeux plus globaux³⁰. Dans ce schéma d'analyse où le *global* exprime un contexte de sens, c'est précisément la tension global/sectoriel qui nous pose problème : le *moment métropolitain* ne favorise aucune cristallisation entre les idées et les intérêts, comme si les processus de mise à l'agenda des problèmes ne parvenaient à produire ni idéologie, ni doctrine, ni *doxa*, ni matrice cognitive³¹. A ce stade de l'analyse, il faut sans doute mobiliser les travaux qui différencient les arènes, lieux d'affrontement entre acteurs, des *forums*, lieux de traduction des problèmes en priorités collectives. Avec cette entrée, qui fait écho à la littérature anglosaxonne consacrée aux *Public Arenas* et à la classification canonique séparant *politics* (la compétition politique), *policies* (l'action publique) et *problems streams* (le public), Bruno Jobert défend l'idée qu'il existe des *référentiels civiques* (des critères d'accès des citoyens à l'espace public)³² tandis que d'autres auteurs font l'hypothèse que chaque type de politique publique détermine une structure de compétition politique³³. Nos quatre enquêtes comparées nous incitent surtout à souligner la défaite des jeux de langage pour que les *policies* et les *problem streams* deviennent des enjeux de *politics*. Les discours experts ne parviennent pas à donner du sens aux instruments qui sont mis en place, tant au niveau sectoriel des corporations professionnelles qu'au niveau territorial des institutions métropolitaines.

Peut-être faut-il suivre, pour élucider cette panne d'éloquence, les pistes suggérées par le politiste Philippe Zittoun lorsque ce dernier oriente l'analyse sur la *fabrique politique des politiques publiques* et le *discours en action*³⁴. En paraphrasant ainsi le titre d'un ouvrage fondateur sur l'approche cognitive de l'école française³⁵, l'auteur tente de faire la jonction avec les travaux des *Narrative Policy Analysis*³⁶ en soulignant le rôle des énoncés dans la mise en ordre du réel. Deux points en particulier caractérisent sa grille de lecture : l'analyse de la façon dont les énoncés permettent de résoudre des problèmes (comment ils définissent des instruments et les greffent à des solutions); le repérage des stratégies narratives qui légitiment le pouvoir (c'est à dire qui argumentent l'asymétrie de la décision et qui persuadent les usagers). Sur nos terrains d'étude, ces deux focales montrent que 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 réenchantement politique à l'échelon métropolitain. Il faut noter à ce stade que l'on ferait assurément fausse route en rapportant simplement cette panne d'efficacité à des problèmes de *storytelling*³⁷. Les doctrines proposées ne manquent pas de scribes de talent pour *raconter* les paradoxes de la mondialisation (à Naples), la *croissance intelligente* (à Montréal et Toronto), la *mobilité durable* (à Lyon et Strasbourg) ou encore l'équilibre ville-campagne (à Grenoble). Les récits sont construits autour de scénarios qui sont souvent sophistiqués mais qui demeurent en panne d'éloquence sur leurs ressorts imaginaires. Pour reprendre une classification classique sur les *discours de communication*³⁸, l'énoncé technique des arrangements publics ne parvient à s'imposer ni sur le registre de la conviction (auditoire universel) ni sur celui de la persuasion (auditoire spécifique).

³⁰ Muller Pierre, 2005, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, n°505.

³¹ 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.

³² Jobert Bruno, 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'Etat en action », *Pôle Sud*, n°21.

³³ Voir par exemple : Lowi Theodore J., 2009, *Arenas of Power : Reflections on Politics and Policy*, Norman Nicholson Editor.

³⁴ *Op. cit.*

³⁵ Jobert Bruno, Muller Pierre, 1989, *L'Etat en action*, Paris, PUF.

³⁶ Roe Emery, 1994, *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*, Durham, Duke University.

³⁷ Salmon Christian, 2007, *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 220 p.

³⁸ Schmidt Vivien A. (2000), « Values and discourse on the politics of adjustment », in Schmidt Vivien A., Scharpf Fritz (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University press.

L'ordre du discours à front renversé

Au terme de cette incursion dans les discours métropolitains, on peut donc avancer pour principal résultat que l'expression localisée des émotions politiques et l'énoncé technique des arrangements publics sont deux processus qui contrarient le *moment métropolitain* plus qu'ils ne le construisent ou le stabilisent. Le diagnostic de cette double panne de sens et d'éloquence nous oblige à envisager un renversement de perspectives concernant la question classique de la production du sens dans les politiques publiques. En effet, alors que les travaux de science politique concentrent surtout l'observation sur les intérêts, les idées, les institutions et les instruments qui cristallisent les enjeux de gouvernement et de gouvernance à l'échelon métropolitain, c'est ici le défaut de dramaturgie et la fragmentation des symboles, des rites et des mythes qui deviennent des variables déterminantes. En poursuivant la perspective foucauldienne des mots qui font violence aux choses, il faut alors se demander pourquoi les discours, plutôt que de transmettre le pouvoir, s'emploient à le miner et à le rendre fragile dans ses fondations métropolitaines. On fera ici l'hypothèse que le travail de condensation des symboles³⁹ opère à front renversé selon les acteurs concernés : pour les élus, la représentation traumatique et combative de la démocratie locale prend le dessus, appuyée sur une symbolique à la fois historique (le rôle premier des communes) et personnalisée (la mémoire des engagements initiaux); pour les professionnels au contraire, c'est la représentation logistique et fonctionnelle des priorités publiques qui s'impose, sur le modèle rigoureux mais amnésique du palimpseste (une réécriture permanente des priorités en surimpression sans tenir compte des versions précédentes). Dans le premier cas, la charge émotive est concentrée sur des vibrations négatives (la métropolisation perçue comme une évolution dangereuse ou alarmante pouvant entraîner une perte d'autonomie et de légitimité). Dans le second cas, les discours visent surtout à rationaliser les enjeux et à utiliser un langage technique d'indifférence (à banaliser les processus de politisation en opérant une mise à distance des passions politiques).

Afin de mieux évaluer comment ces deux stratégies discursives contrarient le moment métropolitain, on suivra volontiers la méthode analytique suggérée dans les travaux de socio-anthropologie et de socio-histoire du politique qui focalisent l'attention sur les mondes circonscrits des cultures politiques depuis leur ancrage spatial et temporel⁴⁰. Ces approches *au ras du sol*, qui prennent au sérieux les narrations et les mises en représentation des identités locales, permettent d'identifier les rhétoriques de dessaisissement ou de contournement de l'autorité politique qui ralentissent (et parfois même neutralisent) le passage à l'action collective. Notons que la perspective a été explorée, sans faire école, par le sociologue Bernard Poche dans ses travaux sur *l'espace fragmenté* lorsque ce dernier a étudié la façon dont des sociétés rurales construisaient une *souveraineté groupale* en permanente transaction (et résistance) avec la souveraineté politique de l'Etat⁴¹. Ses recherches ouvraient des pistes analytiques fécondes sur le langage comme élément fondateur du groupe et sur le groupe comme phénomène contextuel. En science politique, on peut trouver trace de cette sensibilité narrative et contextuelle dans certaines thèses récentes sur le pouvoir local ou sur la formation territorialisée des opinions. On pense par exemple à la recherche de Chemsa Tortchninski sur la pluralité des systèmes politiques régionaux qui caractérise la Russie post-communiste⁴², où la chercheuse appréhende les effets de territorialité non pas comme de simples curseurs du changement mais comme des mondes sociaux locaux en mouvement. Empruntant la piste linguistique pour décrypter le jeu des représentations sur le constat d'une « fatalité culturelle de l'échec », cette dernière montre bien le processus différencié de codification des motifs d'enchantement et de désenchantement entre les citoyens et les autorités publiques. Sur un espace politique très différent, Nicolas Maisetti propose un diagnostic convergent en s'intéressant au grand récit méditerranéen de Marseille contrarié par la fragmentation territoriale⁴³. Le politiste décrit la place centrale du récit dans la structuration des enjeux politiques en défendant de façon argumentée l'idée selon laquelle la *façade du territoire* (au sens goffmanien du terme) n'est pas produite par un groupe dominant mais que ce *savoir indigène* est utilisé par les experts comme une ressource à la fois souple et élastique faisant en permanence l'objet d'investissements politiques infra-métropolitains. Enfin, on retrouve aussi cette prégnance des processus discursifs différenciés dans la thèse que Jessica Sainty vient de consacrer à la fabrique territoriale des

³⁹ Pour reprendre la métaphore d'Edward Sapir s'inspirant des travaux de Freud sur les émotions profondément refoulées (cité par James Jasper – *op. cit.*).

⁴⁰ Cefai *op. cit.*

⁴¹ Poche Bernard, 1996, *L'espace fragmenté. Eléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris, L'Harmattan.

⁴² Tortchninski Chemsa, 6 mai 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.

⁴³ Maisetti Nicolas, 30 mai 2012, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial de l'action publique locale internationale*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 752 p.

raisonnement politiques lors des élections présidentielles de 2007⁴⁴. La politiste démontre par exemple de façon convaincante, sur quatre sites d'observation en Isère, comment le *territoire subjectif* des électeurs procède d'une représentation de l'ordre politique local qui confère aux notions de *mondialisation* et d'*Europe* des acceptions très différentes d'un micro-territoire à l'autre.

Dans les trois cas, ces jeunes auteurs relient explicitement le processus contrarié de construction d'un ordre social et politique au *transcodage* paradoxal et inachevé des enjeux politiques au sein de chaque histoire territoriale. Les métropoles constituent à cet égard un terrain d'étude vraiment paradoxal dans la mesure où leur épaisseur sociopolitique et leur densité socio-historique ne semblent pas faciliter la mise en récit de leur unité politique. Si l'on se réfère aux travaux de référence de Paul Pierson sur le centre de gravité national des *sentiers de dépendance aux institutions*⁴⁵, il semble difficile d'identifier à l'échelon métropolitain des phénomènes de condensation et de structuration des croyances qui fonctionnent au profit d'un ordre politique global, fut-il conservatoire.

Cet indicible politique du moment métropolitain nous incite à revenir, en guise de conclusion, sur les mystères politiques du cas napolitain. Dans cet espace singulier qui constitue le théâtre à la fois du chaos urbain et d'une extrême cohésion identitaire, le langage joue assurément une partition structurante. Mais laquelle?... Il faut relire à cet égard le carnet de bord que Lucien Sfez a tenu lors son séjour dans la ville, et notamment les passages où l'auteur de *Critique de la décision* décrit avec effroi et admiration les désordres politiques au pays du *surcodage généralisé* et de *l'Etat mythologique*⁴⁶. Le sociologue en vient à comparer *l'air démocratique* de Naples à une catharsis de groupe dans laquelle la superposition des cultures et des rites fonctionnerait comme « *une enveloppe sensorielle qui ne relève pas seulement de l'intellection mais de tous les sens* ». Notre incursion dans les récits politiques et techniques à Montréal, Toronto, Lyon, Strasbourg et Grenoble montre à quel point cette superposition sensible conditionne et oriente l'ingouvernabilité contemporaine des institutions métropolitaines.

Alain Faure (octobre 2012)

⁴⁴ Sainty Jessica, 3 juillet 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.

⁴⁵ Pierson Paul, 2000, « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, n° 94 , p. 251-267.

⁴⁶ Sfez Lucien, 1980, *Je reviendrai des terres nouvelles. L'Etat, la fête et la violence*, Paris, Hachette, 290 p.