



**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. 2014. halshs-00954765

**HAL Id: halshs-00954765**

**<https://shs.hal.science/halshs-00954765>**

Preprint submitted on 3 Mar 2014

**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.



*Sciences Po Grenoble*  
working paper n.18

**Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique**

**Alain Faure, Univ. Grenoble Alpes, Sciences Po Grenoble, PACTE**

Février 2014

Partners //



**P a c t e**

UNITÉ MIXTE DE RECHERCHE CNRS

## Résumé

Comment s'exprime la violence symbolique du langage politique (et sur quelles rhétoriques dominantes) dans le processus contemporain 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 ou 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 trois traditions analytiques (les Cultural Studies, la Narrative Policy Analysis et l'entrée par les émotions politiques). Cette combinatoire permet d'insister sur les processus de transcodage du bien commun local qui contrarient (plus qu'ils ne structurent) l'émergence d'un ordre politique à l'échelon métropolitain.

## Political narratives revealed in the development of metropolitan areas

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, Strasburg 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 three analytical traditions (cultural studies, narrative policy analysis and political emotions). This combinative approach leads us to emphasize the transcoding processes of conveying the local common good which can seriously hinder (rather than structure) the emergence of a working political order at the metropolitan level.

## Le langage comme variable de l'ingouvernabilité ?

Quelle est la place du langage dans la construction politique des métropoles? La question s'est invitée sur notre agenda de recherche à l'occasion d'une série d'enquêtes menées récemment en France, en Italie et au Canada concernant la mise en œuvre de politiques publiques d'envergure ou de conception métropolitaine sur des champs d'intervention variés (l'environnement, le développement local, la planification...). A maintes reprises et dans des contextes politiques et techniques assez différents, il nous est apparu que le *discours du pouvoir* (celui produit par les acteurs situés dans les premiers cercles de la décision publique) n'avait pas les effets attendus malgré un large consensus des experts sur l'idée que les priorités programmatiques des villes prenaient tout leur sens à l'échelle intercommunale des régions urbaines. Sur nos différents terrains d'observation, les discours semblaient délégitimés ou masqués par d'autres représentations du bien commun, comme si les motifs classiques de l'identité territoriale et de l'efficacité publique ne parvenaient pas à s'incarner dans une dynamique métropolitaine (qu'ils soient portés par des dispositifs, des institutions ou des médiateurs). Malgré des défis environnementaux, économiques et sociétaux assez considérables posés spécifiquement à cette échelle territoriale, il nous a semblé à chaque fois que les récits butaient sur un imaginaire politique impensé, contesté ou ostracisé à l'échelle métropolitaine.

Nous souhaitons discuter les raisons et les conséquences de cette mise à l'épreuve narrative au cœur de la fabrique du *moment métropolitain*. La réflexion exige de revenir d'abord brièvement sur les controverses intellectuelles consacrées à la place et au rôle du langage dans l'exercice du pouvoir. L'hypothèse que les discours ont un impact sur la gouvernabilité des métropoles renvoie aux analyses sur la question des énoncés de politiques publiques. A cet égard, la littérature contemporaine en science politique consacrée à la construction politique des métropoles a permis des avancées importantes au début des années 2000 (Négrier, 2005a) et l'entrée spécifique par les discours connaît depuis quelques années un essor certain. Cependant, l'analyse des enjeux discursifs et narratifs suit des voies assez disparates sur les fronts imbriqués de l'empirie et de la théorie. Par exemple, à la seule échelle des travaux francophones sur la montée en puissance des agglomérations, on recense une dizaine de thèses récentes qui proviennent d'horizons théoriques variés et qui abordent spécifiquement les enjeux d'énonciation du pouvoir urbain. Cette littérature spécialisée, qui renouève potentiellement les controverses sur les conditions d'institutionnalisation des agglomérations, permet de repérer différentes sensibilités que l'on peut classifier, pour les besoins de la démonstration (et donc de façon un peu réductrice), en trois catégories : les *critiques*, les *pragmatiques* et les *défricheurs*.

Ce sont deux chercheurs en cours de thèse, Fabien Desage et Jérôme Godard, qui ont proposé en 2004 le premier front argumentaire dans un colloque organisé sur les *idéologies territoriales* à Rennes en diagnostiquant le *réenchantement mythique des politiques locales* dans l'agglomération de Lille (Desage, Godard, 2005). Par la suite, Fabien Desage et David Guéranger ont approfondi l'hypothèse en publiant ensemble un ouvrage de synthèse à partir de leurs thèses respectives sur les intercommunalités lilloise et chambérienne (Desage, Guéranger, 2011). Leur posture résolument constructiviste sur la *confiscation du pouvoir* par les élites repose sur des monographies qui proposent un décryptage et un dévoilement des enjeux politiques dans ces deux agglomérations urbaines. Les auteurs démontrent méthodiquement comment l'intercommunalité se développe historiquement sans se démocratiser et surtout pourquoi un consensus en trompe l'œil se structure qui interdit les décisions importantes, limite les politiques redistributives et évacue toute conflictualité politique au seul profit des maires. Cette posture critique a été vigoureusement commentée pour sa radicalité (Reigner, 2011, Gourgues, 2012), incitant les auteurs à répondre en déplorant la focalisation excessive des études intercommunales sur la démocratie de proximité

et sur les singularités politiques et institutionnelles des intercommunalités urbaines (Desage, Guéranger, 2013).

Une grille de lecture presque opposée a parallèlement émergé, que l'on qualifiera de *pragmatique*, argumentant une posture plus inductive centrée sur la détection et la compréhension des nouveaux référentiels de l'action publique en formation à l'échelon intercommunal. On pense par exemple aux thèses comparatives menées par Taoufik Ben Mabrouk sur Lyon et Lille, ou encore à celle d'Anne Mévellec sur les agglomérations de Rennes en France et de Saguenay au Québec (Ben Mabrouk, 2006, Mévellec, 2008). Le premier ouvre une réflexion ambitieuse sur l'émergence du pouvoir d'agglomération en reliant la profusion des discours performatifs à certains *basculements irréversibles* dans l'organisation et le fonctionnement de la coopération intercommunale sur trois périodes distinctes (jusqu'à 1989, 1995 et 2001). L'auteur y plaide une analyse du pouvoir d'agglomération conjuguant les quatre facteurs imbriqués des innovations dans les représentations, des jeux de rôles, des dispositifs de médiation et de la compétition politique. La seconde thèse propose une approche comparée entre le Québec et la France à la fin des années 90 en cherchant à *saisir l'agglomération* au miroir des réformes de décentralisation dans ces deux pays. Diagnostiquant un modèle municipal maintenu, des mandats politiques concentrés et hiérarchisés mais de nouvelles relations entre gouvernants et gouvernés, l'auteure repère une période d'*indéfinition* qui surimpose aux sentiers municipaux des découpages administratifs nouveaux et qui favorise un *entre soi politique* propre aux normes et aux représentations du métier d'élu au cœur de chaque configuration territoriale. Les deux thèses suggèrent que l'émergence d'un pouvoir d'agglomération ouvre un important champ des possibles dans les façons de piloter l'action publique, que ce soit via des *discours performatifs* pour le premier ou via des *référénts territoriaux* pour la seconde. A cet égard, il faut mentionner deux autres thèses, signées respectivement par Gilles Pinson et Joel Idt, qui répertorient et décortiquent les dynamiques managériales de brouillage du processus de métropolisation de l'action publique (Pinson, 2009, Idt, 2009). La première présente les politiques d'aménagement urbain dans cinq métropoles (Marseille, Nantes, Venise, Turin et Manchester) en détaillant les méthodes de planification et les dispositifs de mobilisation sur de grands projets urbains. L'analyse de la *pluralisation* des systèmes politiques, des *styles de direction* et des effets de *démobilisation* en présence éclaire la façon dont les élites urbaines « *ont pris le relais des acteurs de l'Etat comme acteurs nodaux des politiques publiques* » (p. 404) dans une évolution pluraliste qui suggère une *dérive oligarchique* et des luttes inédites entre *groupes sociospatiaux*. La seconde thèse, focalisée sur le pilotage des projets d'aménagement urbain par les hauts fonctionnaires territoriaux à Paris, Lille et Chartres, revisite les travaux fondateurs en sociologie des organisations sur la « *régulation croisée* » entre les acteurs politiques et administratifs dans les collectivités locales. Située à la croisée de la sociologie de l'action, de la science politique et de l'urbanisme, l'analyse d'une part montre que le brouillage du technique et du politique ne se résout que très partiellement dans ses composantes instrumentales et procédurales, et d'autre part que c'est à partir de ses caractéristiques locales que le jeu politique structure, dans chaque configuration territoriale, ses règles d'échange et d'innovation. L'auteur décrit dans ce contexte la montée en puissance de véritables *entrepreneurs territoriaux* au cœur des administrations métropolitaines.

A mi-chemin entre les *critiques* et les *pragmatiques*, il semble possible de repérer une troisième catégorie de travaux, que nous qualifierons de *défricheurs*, réunissant les thèses spécifiquement consacrées aux jeux de langage qui alimentent et brouillent l'action publique territoriale. Cette sensibilité narrative contextualisée sur le pouvoir local et la formation territorialisée des opinions est explicite dans la recherche menée par Chemsia Tortchninski sur la pluralité des systèmes politiques régionaux depuis quinze ans dans la Russie post-communiste (Tortchninski, 2011). L'auteure 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. La même piste narrative est explorée dans la thèse magistrale que Mariona Tomàs a consacrée à l'invention contrariée du *Grand Montréal* (Tomàs, 2012). Son analyse décrypte dix ans d'une *bataille politique pour penser métropolitain* sur une ville qu'elle considère comme un véritable laboratoire politique de l'intégration dans la fragmentation. Au fil d'une étude minutieuse, la chercheuse montre de façon convaincante comment les acteurs, les experts et les observateurs s'opposent d'abord dans leur façon normative (et différenciée) de théoriser l'idéal du bien commun, instrumentalisant un socle de valeurs légitimes (l'équité, la démocratie, l'efficacité et la compétitivité) pour tenter d'imposer leur propre conception du « bon » modèle et des « bonnes » valeurs à promouvoir. On retrouve ce questionnement sur un espace politique très différent (le Grand Marseille) à la lecture de la thèse de Nicolas Maisetti consacrée au grand récit méditerranéen de la ville (Maisetti, 2012). L'auteur questionne de façon originale la logique d'un récit qui s'impose l'extrême fragmentation politique du territoire (sans la réduire pour autant). Il défend 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 ce diagnostic de processus discursifs territorialement différenciés dans la thèse pluridisciplinaire que Jessica Sainty vient de consacrer à la fabrique territoriale des raisonnements politiques lors des élections présidentielles de 2007 (Sainty, 2012). L'auteure démontre par exemple de façon quantifiée, 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.

Toutes ces thèses récentes ont pour point commun (et pour originalité) de consacrer une part conséquente de la démarche empirique à l'analyse de données narratives (entretiens, discours, récits, témoignages, tracts, programmes...) alors même que leurs auteurs ne maîtrisent aucune compétence spécialisée sur les sciences du langage et la sémiologie. A chaque fois, les jeunes chercheurs reconnaissent que la discussion sur les énoncés politiques n'était pas nécessairement préméditée mais qu'elle s'est en quelque sorte invitée au fil de l'enquête et de l'abondance des *brouillages* de nature discursive. C'est la prégnance de ces données qui leur a imposé une réflexion plus théorique sur l'impact politique imprévu des jeux et des enjeux de langage à l'échelon infranational.

A cet égard, il faut souligner que les *critiques* (la première catégorie) inscrivent les discours politiques dans une pure logique de domination et de violence symbolique. Cette tradition intellectuelle, clairement exposée par Pierre Bourdieu dans *Ce que parler veut dire* (Bourdieu, 1982), théorise la violence symbolique du langage pour mettre à jour les mécanismes d'instrumentalisation de la parole par les détenteurs du pouvoir politique. Ce schéma considère que la parole politique vise toujours à établir (et à imposer) aux électeurs un *rapport de complicité subie* dans la construction symbolique de la réalité. Le schéma colle parfaitement au diagnostic proposé par Fabien Desage et David Guéranger lorsque ces derniers clôturent les controverses suscitées par leur livre en affirmant que « les maires participent directement à la confiscation politique de l'intercommunalité et à son corollaire : l'appauvrissement de la démocratie locale » (Desage, Guéranger, 2013).

A l'inverse, les *pragmatiques* et les *défricheurs* réfutent cette lecture tranchée en constatant surtout la valeur heuristique de l'idéaltype de l'agglomération et notamment la richesse des analyses pluridisciplinaires en *urban studies* qui pourraient éclairer la question métropolitaine. C'est assurément Mariona Tomas qui propose la combinatoire analytique la

plus audacieuse en articulant trois modélisations en concurrence (l'école de la réforme, l'école des choix publics et le nouveau régionalisme). Au fil des chapitres de sa thèse, l'auteure démontre pourquoi les acquis du néo-institutionnalisme doivent être mis à l'épreuve des pratiques des acteurs et du poids des cultures politiques locales. Cette double équation permet d'entrevoir des résultats originaux concernant d'une part la définition controversée du bien commun (selon les catégories d'acteurs et selon leur position par rapport à la ville centre) et d'autre part la panne récurrente de construction d'un imaginaire collectif.

Toutes ces thèses, qui mobilisent des méthodes compréhensives (parfois même empathiques) mesurant l'invention politique des agglomérations et l'échec relatif de l'institutionnalisation métropolitaine, nous informent sur de nouveaux registres de légitimité politique. Dans leur diagnostic, la *question démocratique* posée par l'intercommunalité concerne tout à la fois les arènes délibératives, les coalitions d'acteurs et les jeux de rôles qui transforment le métier politique en s'émancipant des clivages idéologiques. Et chacun à leur façon, ces jeunes chercheurs plaident pour un travail cognitif en profondeur sur les représentations micro-territoriales susceptibles d'éclairer *la quête de légitimité inachevée des agglomérations*.

Cette volonté de reconstruire, de l'intérieur et dans leur dynamique narrative, la logique et les propriétés des *ordres locaux* constitue un angle à la fois stimulant et novateur même s'il s'adosse à des corpus théoriques hétérogènes et mal balisés. Les *pragmatiques* comme les *défricheurs* considèrent que l'étude de la domination politique nécessite une restitution fine des entreprises de mise en récit des identités métropolitaines, avec une sensibilité appuyée sur le décryptage des esthétiques en formation, qu'il s'agisse d'un « projet urbain », d'un « nouvel étiquetage du territoire », d'un « dialogue citoyen » ou de l'affirmation d'une « ville pluraliste ».

Comment traduire toutes ces observations sur un plan plus conceptuel? Si l'entrée par le langage apparaît comme un grand classique dans les théories canoniques sur la domination et sur le pouvoir, cela fait maintenant plusieurs décennies que cette tradition n'est plus ni discutée ni renouvelée de façon transversale en science politique et en sociologie politique. Certes, des développements fragmentés sont proposés dans plusieurs champs spécialisés en sciences sociales. En France par exemple, la spécialisation sur les mots du politique occupe une place académique circonscrite et reconnue avec des auteurs et des revues (Bacot, 2011). Mais force est de reconnaître que l'approche reste compartimentée et située à bonne distance des travaux sur les institutions ou sur l'action publique. Dans le même temps, le courant spécialisé sur l'analyse des politiques publiques génère des débats animés concernant l'articulation entre les idées, les intérêts et les institutions, clivages dont la revue *Gouvernement & Action Publique* médiatise activement les controverses les plus saillantes. On pense notamment aux discussions scientifiques qui opposent les tenants de l'approche dite cognitive à la sociologie urbaine et aux néo-institutionnalistes, et plus récemment aux promoteurs de l'entrée par les instruments (Lascoumes, Simard, 2011). Il faut noter que le débat intellectuel s'élargit dans ses déclinaisons internationales avec l'essor du courant de *Narrative Policy Analysis* (nous y reviendrons plus loin) et il se complexifie dans ses 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 ou encore l'anthropologie politique. Sans mésestimer ces nouvelles connaissances mais sans laisser non plus en chemin les belles intuitions proposées par la jeune recherche, nous souhaitons approfondir l'hypothèse selon laquelle des attaches fortes relient l'ingouvernabilité des métropoles aux productions discursives. Pour continuer à défricher cette piste, nos investigations empiriques permettent de porter à la discussion dans cet article deux résultats tirés de quatre grandes enquêtes : d'une part l'incapacité des élus à cristalliser les attentes sur des élans politiques partagés à l'échelon

métropolitain, d'autre part la difficulté des acteurs professionnels à produire des *référentiels* d'action publique à cette échelle territoriale.

Ces résultats sur les incertitudes politiques du *moment métropolitain* posent problème au politiste, nous en avons bien conscience, tant ses caractéristiques condensent des évolutions complexes sur l'Etat, les sociétés urbaines, la démocratie et le pouvoir. En focalisant l'analyse sur la variable du langage, nous faisons le choix arbitraire (et assumé) de travailler sur des données qui donnent à voir (et à entendre) une facette accessible (audible) de la métropolisation, avec des informations *a priori* facilement collectables et comparables. En cela, notre démarche s'inspire volontairement de la lecture quasi chirurgicale des faits sociaux revendiquée par Michel Foucault lorsque ce dernier pose abruptement les diagnostics comme le presbyte qui cherche à faire apparaître ce qui est trop proche du regard, et ainsi percer l'invisible du trop visible. N'oublions pas que pour « *faire voir ce que nous voyons* », l'auteur de *L'ordre du discours* (Foucault, 1971) s'est positionné à contre courant de toute une tradition savante (et particulièrement en science politique) qui concentrait l'analyse sur ce que le langage du pouvoir pouvait cacher ou euphémiser. La posture foucauldienne, celle qui insiste sur « *les mots qui font violence aux choses* », nous semble particulièrement heuristique pour aborder l'énigme d'une apparente panne d'efficacité des plaidoyers métropolitains.

Sur un plan théorique mieux balisé dans les sciences sociales, notre réflexion va dans le même sens que la belle intuition de Pierre Lascoumes lorsque ce dernier a précocement diagnostiqué que la gouvernance posait un problème inédit de gouvernabilité, au sens où c'est le *transcodage* des problèmes (et non leur *traduction*) qu'il fallait prioritairement étudier (Lascoumes 1996). Il s'agit bien dans notre esprit 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* ». Rapportée à l'étude du pouvoir intercommunal, cette lecture et ce diagnostic ont le précieux avantage d'orienter la focale non pas sur *qui gouverne* (Genieys, Hassenteufel, 2012) mais sur *ce qui rend si difficilement gouvernables* les régions urbaines.

Pour argumenter notre approche de l'ingouvernabilité des métropoles, nous proposons une réflexion en deux temps. Dans une première partie, nous opérons un retour sur des enquêtes menées dans six métropoles (Lyon, Strasbourg, Grenoble, Naples, Montréal et Toronto) en recensant à chaque fois les difficultés auxquelles les élites politiques locales semblent confrontées pour raconter et pour mettre en scène des priorités d'action publique à l'échelon métropolitain. Ces recherches donnent des indices épars sur la formation de ce que des auteurs ont théorisé autour des notions d'*énoncés politiques* (Bayart, 1985), de *lignes discursives* et de *coalitions narratives* (Hajer, 1996). Le recueil de ces données permet de caractériser, dans chaque configuration territoriale, les promesses, les doctrines et les lexiques qui semblent ralentir ou contrarier la formation d'un grand récit public. Dans la seconde partie, nous questionnons de façon transversale le diagnostic d'une double panne : *une panne de sens* 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 potentiel intérêt métropolitain; *une panne d'éloquence* dans la mesure où l'énoncé technique des arrangements publics favorise une organisation logistique en plateforme qui ne génère guère de dynamique collective d'adhésion ou de confiance. L'analyse de ces deux résultats prend pour cadre conceptuel deux corpus analytiques insuffisamment mobilisés, de notre point de vue, dans l'analyse du pouvoir métropolitain : d'une part les *Cultural Studies* (pour décrypter la mise en scène contrariée d'un imaginaire territorial partagé) et d'autre part la *Narrative Policy Analysis* (pour éclairer la rationalité managériale limitée des arrangements publics). Dans les deux cas, nous serons particulièrement attentif aux dimensions passionnelles en présence, en prenant notamment appui sur les travaux consacrés à la place des émotions dans la formation du jugement politique (Braud 2007). Enfin nous discuterons, en guise de conclusion, les paradoxes de ce résultat à front renversé selon lequel les récits

politiques contrarient (plus qu'ils ne favorisent) la formation d'un ordre territorial et d'une représentations partagée du service public local à l'échelon métropolitain.

## **1. Retour sur enquêtes : comment les métropoles se racontent**

Les données collectées proviennent de notre implication dans quatre recherches sur la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelon métropolitain. Pour moitié, il s'agit d'enquêtes menées en partenariat avec d'autres chercheurs au sein de deux dispositifs pluridisciplinaires et comparatistes financés 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- (Ollivier-Trigalo et al., 2012) et à la DATAR -délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité industrielle- (Aveline et al., 2012). 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 sur la région urbaine grenobloise (Rhône-Alpes, France) au printemps 2011. Ces deux enquêtes ont notamment fait l'objet d'un chapitre d'ouvrage et d'un article (Faure, 2011, 2012) qui détaillent la méthodologie et les principaux résultats.

Ces études portent sur des champs d'intervention connexes (l'environnement, la planification, les transports et l'aménagement) et ont pour objectif commun de questionner la qualité et l'efficacité des régulations publiques envisagées à l'échelle de grandes régions urbaines. Il s'agit en l'occurrence des métropoles de Naples, de Toronto et Montréal, de Lyon et Strasbourg, et de Grenoble. Les données narratives recueillies concernent quatre types de matériaux : des entretiens individualisés; des documents édités par des collectivités locales; des articles de presse; des témoignages en réunion publique. Cette sélection est focalisée sur les termes dans lesquels des acteurs publics ou parapublics 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 concentrons l'attention sur les informations qui éclairent un questionnement en particulier : la façon dont les discours *racontent la métropole* et argumentent sa mise en scène et en action.

Il faut souligner sans équivoque qu'il s'agit d'une présentation mais pas à proprement parler d'une comparaison : la focale porte sur des territoires démographiquement dissemblables (de 400 000 habitants pour Grenoble à 3 millions pour Toronto) et institutionnellement hétérogènes (une grande ville, des intercommunalités, une institution métropolitaine). Les acteurs étudiés possèdent des statuts assez différents d'une enquête à l'autre (des ingénieurs, des experts, des fonctionnaires, des élus de premier niveau -la commune- et de second -l'intercommunalité-, des communicants...). Toutes ces disparités attestent que notre réflexion se place moins dans la perspective classique d'une analyse comparative que dans la logique de données complémentaires qui éclairent un questionnement commun (Négrier, 2005b). La très grande variété des sources pose d'infinis problèmes de comparabilité qui mériteraient, à eux-seuls, une communication spécifique sur les conditions d'administration de la preuve. Nous renvoyons les lecteurs aux rapports de recherche cités plus haut qui détaillent des protocoles d'enquête à chaque fois sophistiqués. Le fil rouge de notre réflexion concerne ici les résultats convergents concernant l'incapacité des élites politiques à formuler des doctrines et des récits à l'échelon métropolitain. Par souci didactique, la présentation des résultats condense les résultats en procédant à la fois par site et par thématique (les déchets à Naples, la planification à Toronto et Montréal, la mobilité durable à Lyon et Strasbourg, une réforme territoriale à Grenoble). La description est

complétée par un résumé des résultats saillants qui indiquent, pour détourner la formule de Pierre Bourdieu sur le pouvoir du verbe, *ce que énoncer peine à signifier*, c'est-à-dire les limites et les paradoxes du travail langagier dans ses fonctions classiques de domination et de réenchantement politiques.

## 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 véritable 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 *a priori* 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 (Masullo, 2008)) et un destin maudit (maladies, invasions, séismes...).

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'aménagement (Aveline et al., 2012). Suivant la piste du philosophe James Tully décrivant *l'étrange multiplicité* du Canada (Tully, 1985), 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 leitmotifs 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 japonaise (Barthes, 1970), 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.

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 de *l'américain way of life*. Les doctrines vertueuses sur la durabilité cohabitent ainsi avec le développement des *smart centers*, 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 dispositifs (Ollivier-Trigalo et al., 2012). 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 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 encadrée dans les motifs passionnels de l'identité et de l'autonomie communales.

### **Ce que énoncer peine à signifier**

Au terme de ces cinq présentations, il semble possible de discuter comme résultat commun la question des limites du travail langagier dans ses fonctions classiques de domination et de réenchantement politiques. Les quatre enquêtes nous renseignent moins sur *ce que parler veut dire* que sur une forme de défaite des énoncés politiques, au sens où les discours ne permettent pas aux acteurs politiques d'imposer leur vision des règles du jeu à l'échelon métropolitain. C'est sur l'hypothèse des faiblesses du vocabulaire de la domination, sur ses panes de signification, que les quatre enquêtes délivrent peut-être les indications les plus précieuses et inédites. Si l'on suit cette piste pour récapituler les données recueillies, chaque enquête révèle ou illustre une facette de cette défaite narrative :

- 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 indicible 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

Bien que 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 malgré des enjeux politiques assez considérables et des émetteurs (les élus et les experts) situés à des postes stratégiques de décision ou d'influence. Nous faisons l'hypothèse que cette mise à l'épreuve narrative est une variable importante dans la fabrique contrariée du *moment métropolitain*. Le constat de récits métropolitains indicibles ou inaudibles prolonge et conforte les perspectives analytiques proposées par les *pragmatiques* et par les *défricheurs* évoqués en introduction dans deux directions en particulier : cela nous oblige d'une part à mieux comprendre l'incapacité des élus locaux à *penser métropolitain* et d'autre part à expliquer la difficulté des professionnels du management public à produire (ou accompagner la production) des référentiels d'action publique à cette échelle territoriale. Ces deux résultats impliquent d'abord de préciser le cadre conceptuel à partir duquel ce questionnement peut progresser. La démarche est ardue dans la mesure où nous plaidons un *pas de côté* par rapport aux approches traditionnellement mobilisées en science politique pour étudier le pouvoir urbain. Nous utilisons deux perspectives analytiques, les pistes culturaliste et narrative, qui sont souvent minorés dans les schémas explicatifs.

La première est latéralisée dans la mesure où les données socioculturelles propres à chaque contexte local constituent des variables que les politistes ont progressivement écartée de leurs schémas explicatifs sur les permanences du pouvoir local. 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-dix (Putnam, 1993). A l'époque, son entreprise intellectuelle a été disqualifiée par la majorité des politistes au motif du manque de rigueur de son protocole de recherche et de la trop grande sophistication de son modèle théorique (Rayner, 1998). De notre point de vue pourtant, la tradition culturaliste peut

utilement permettre de comprendre, dans les ramifications socio-historiques et ethnologiques que certains politistes mobilisent (Cefai, 2001), comment *l'esprit des lieux* (pour utiliser le vocable de l'École de Chicago) imprègne (et clôt) les représentations politiques locales.

La seconde perspective est écartée au motif de sa relative nouveauté dans l'analyse des politiques publiques, mais aussi plus profondément pour des raisons qui font sans doute écho à un divorce scientifique plus ancien. Les travaux impulsés dans les années 60 sur la place du langage dans l'exercice du pouvoir ont donné lieu à des controverses très variées sur les fronts de la sociologie, de la philosophie, de la psychanalyse et de la sémiologie, sans que la science politique ne parvienne à tirer profit du mouvement et en exploite certaines découvertes pourtant prometteuses. On pense bien sûr aux travaux de Roland Barthes et à toute la dynamique alimentée à cette époque par des intellectuels comme Claude Lévi-Strauss, Maurice Merleau-Ponty, Henri Lefèvre, Michel Foucault ou encore Jacques Lacan (Mounin, 1969). Il faut attendre quarante ans pour qu'un Français, le politiste Philippe Zittoun, renoue avec cette tradition en proposant une réflexion théorique d'ensemble sur la *fabrique politique des politiques publiques* (Zittoun, 2011). En s'intéressant aux *discours en action*, l'auteur paraphrase le titre d'un ouvrage fondateur sur l'approche cognitive de l'école française (Jobert, Muller, 1989) avec pour objectif affiché de privilégier, dans le débat ouvert par l'école grenobloise, le rôle des énoncés dans la mise en ordre du réel, et ainsi d'esquisser une jonction avec les travaux des *Narrative Policy Analysis* (Roe, 1994, Radaelli, 2000, Schmidt, 2000).

Il faut enfin mentionner une troisième source d'inspiration théorique, l'approche sur les émotions, que nous combinerons pour compléter et enrichir les pistes culturaliste et narrative. Dans le livre d'hommage consacré aux *chemins de traverses* que Philippe Braud a empruntés tout au long de sa carrière (Sommier, Crettiez, 2012), James Jasper rapporte qu'un collègue de Talcott Parsons avait parlé dans les années soixante de *court-circuit* pour qualifier les symboles qui semblaient brouiller le jugement rationnel des acteurs. Le sociologue américain rappelle les voies originales qui ont alors été explorées par l'école américaine dans les champs de la psychanalyse freudienne puis de la psychologie sociale, voies notamment théorisées sur le phénomène de *condensation* des émotions en dehors de toute condition normative (Jasper, 2012). En France, Philippe Braud a identifié et 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 ou les médias. Nous mobiliserons cette grille de lecture dans les deux temps de présentation de nos résultats, le premier empruntant la piste culturaliste pour expliquer l'expression hyper localisée des récits politiques et le second empruntant la piste narrative pour comprendre l'énoncé uniquement logistique des arrangements publics.

### **Piste culturaliste : l'expression hyper localisée des récits politiques**

Le premier défi analytique concerne l'étude de la spatialisation des jugements politiques et les éventuelles données socio-historiques qui pourraient expliquer des différences selon chaque territoire étudié. On constate dans les quatre enquêtes que les élites politiques des institutions métropolitaines ne parviennent pas à susciter des jugements de confiance et d'adhésion mais aussi 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 nous paraît particulièrement utile de renouer le dialogue avec la tradition d'analyse des *cultural studies*. Ce courant de pensée a produit des travaux tout à fait éclairants sur le sens que les acteurs attachent à leurs activités et à leurs comportements, les tentatives de quantification proposées par Gabriel Almond et Sidney Verba sur la *Civic Culture* marquant un tournant analytique salutaire (Almond, Verba, 1963). Sans rouvrir le débat sur la dilution et sur le divorce des *culturalistes* au sein des sciences sociales, il faut bien admettre que le rejet de leurs thèses a peut-être privé la science politique d'ouvertures 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* 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 analyses parvenaient à mieux qualifier les affects de ces sentiments qui échappent a priori aux seules logiques d'efficacité et d'intérêt. C'est à ce stade qu'il faut prendre au sérieux la place des émotions dans les études sur le jeu démocratique, sur le jugement des citoyens ou encore sur les mobilisations collectives (Braud, 2007, Marcus, 2008, Taïni, 2009). Les spécialistes dans l'analyse des politiques publiques se sont toujours tenus à bonne distance de ces travaux, comme si l'allergie à Freud et l'hégémonie du *public choice* avaient définitivement disqualifié pareille entreprise. Il nous semble pourtant que des passerelles sont 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 de nos enquêtes 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.

### **Piste narrative : l'énoncé uniquement logistique des arrangements publics**

Les résultats présentés dans la première partie nous incitent aussi à 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 apparaissaient 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;
- 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 globaux (Muller, 2005). 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 cognitive (Radaelli, 2000). A ce stade de l'analyse, il est utile de prendre appui sur 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*, c'est à dire des critères précis d'accès des citoyens à l'espace public (Jobert, 2004). D'autres auteurs font l'hypothèse que chaque type de politique publique détermine une structure de compétition politique (Lowi, 2009). 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.

C'est à ce stade que nous souhaitons suivre, pour élucider cette panne d'éloquence, les pistes suggérées dans les travaux sur la *Narrative Policy Analysis*. Deux points en particulier caractérisent cette 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 de légitimation du 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 ici que l'on ferait assurément fausse route en rapportant simplement cette panne d'efficacité à des problèmes de *storytelling* (Salmon, 2007). Les doctrines proposées ne manquent pas de scribes de talent pour raconter les paradoxes de la mondialisation (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 la classification classique sur les *discours de communication* proposée par Vivian Schmidt (Schmidt, 2000), 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).

A ce stade, la piste des émotions qui forgent le jugement politique mérite à nouveau notre attention. Les travaux de socio-anthropologie et de socio-histoire du politique, lorsqu'ils focalisent l'attention sur les mondes circonscrits des cultures politiques depuis leur ancrage spatial et temporel, insistent sur les diagnostics *au ras du sol*. Ils prennent au sérieux les mises en représentation des identités locales mais aussi les stratégies de dessaisissement ou de contournement de l'autorité politique. Les programmes publics conçus par les spécialistes de management public sont en panne d'éloquence non seulement parce que les *discours de communication* sont trop techniques mais aussi parce que les *discours de coordination* varient beaucoup d'un territoire à l'autre, selon la réceptivité des *autochtones* aux discours publics sur l'ordre, l'autorité, la communauté... Notons que cette perspective a été explorée, sans faire école, par le sociologue Bernard Poche dans ses recherches sur le langage comme élément fondateur du groupe et sur le groupe comme phénomène contextuel. Dans ses enquêtes ethnographiques sur l'*espace fragmenté*, ce dernier a étudié avec minutie la façon dont des sociétés rurales construisaient une *souveraineté groupale* en permanente transaction (et résistance) avec la souveraineté politique de l'Etat (Poche, 1996).

## **L'ordre du discours à front renversé**

Au terme de cette incursion culturaliste et narrative dans les processus d'institutionnalisation des agglomérations, il nous paraît nécessaire de revenir brièvement sur la nature des données qui nous ont permis de diagnostiquer que le langage contrariait le *moment métropolitain* (plutôt que de le construire ou le stabiliser). Deux biais et une zone d'ombre méritent particulièrement mention.

Le premier biais précisément a trait à notre usage assez extensif des mots à deux niveaux : d'une part pour qualifier les espaces observés (métropole, région urbaine, agglomération, ville, intercommunalité...) et d'autre part pour désigner les productions langagières en présence (discours, récit, doctrine, énoncé, argument...). Il nous semble que si cette forme de tolérance sémantique serait assurément préjudiciable à l'analyse pour une conceptualisation inscrite dans un champ spécialisé, elle l'est beaucoup moins dès lors que la réflexion s'emploie à une meilleure articulation et à une meilleure confrontation entre des savoirs (presque des régimes de savoirs) qui trop souvent se côtoient sans se féconder. Le

second biais concerne l'hétérogénéité des données narratives mobilisées dans la première partie et la souplesse avec laquelle nous les interprétons dans la seconde partie. Là aussi, il nous semble que ce procédé est inhérent à la démonstration dès lors que le choix est fait d'explorer une boîte à dialogue sur la valeur heuristique de l'idéaltype de l'agglomération. C'est la voie ouverte dans les thèses des *pragmatiques* et des *défricheurs* présentés dans l'introduction, et nous souscrivons à cette tentative, fut-elle pavée de chausse-trapes analytiques.

La zone d'ombre enfin concerne l'absence de conceptualisation de nos résultats sur la dépolitisation et la technocratisation, deux processus pourtant cruciaux en science politique et situés au cœur de tous les bilans académiques sur l'institutionnalisation des agglomérations. D'une certaine façon, notre diagnostic d'une double panne de sens et d'éloquence suggère sans suffisamment l'étayer un renversement de perspectives concernant la question centrale 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 politisation et l'inefficacité des expertises bureaucratiques qui deviennent des variables déterminantes. Dans la perspective foucauldienne sur les mots qui font violence aux choses, c'est une façon de se demander pourquoi les discours des élites (ici les élus et les fonctionnaires) fragilisent l'autorité étatique et les institutions au lieu de les conforter. Pour reprendre la métaphore d'Edward Sapir s'inspirant des travaux de Freud sur les émotions profondément refoulées (Jasper, 2012), il s'agit de questionner le travail de condensation des symboles lorsqu'il opère à front renversé : pour les élus, la représentation traumatique et combative de la démocratie locale prend le dessus sur l'idéal métropolitain; pour les professionnels, la représentation logistique et fonctionnelle des priorités publiques diffuse un modèle amnésique de 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 stéréotypes négatifs (la métropolisation perçue comme une évolution dangereuse ou alarmante pouvant entraîner une perte d'autonomie et de légitimité), tandis que dans le second cas, les discours visent surtout à rationaliser les enjeux et à utiliser un langage technique d'indifférence (une banalisation des processus de politisation en opérant une mise à distance des passions politiques).

Ces deux « dysfonctionnements » discursifs dessinent un processus contrarié de construction de l'ordre social et politique que l'on retrouve assurément à l'échelon européen, mais aussi de plus en plus souvent à l'échelon national et régional depuis quelques décennies. Les métropoles, comme l'Union européenne, sont particulièrement sédimentées et en panne d'incarnation, et leurs acteurs construisent à l'égard de leurs élites un jugement politique paradoxal dans sa radicalité mêlant utopie et désabusement. Si l'on se réfère aux travaux de référence de Paul Pierson sur le centre de gravité sociohistorique des *sentiers de dépendance aux institutions* (Pierson, 2000), le *moment métropolitain* donne à voir actuellement des tendances précieuses sur les phénomènes de condensation et de structuration des croyances qui ne fonctionnent plus au profit d'un ordre politique global, fut-il conservatoire ou providentiel.

Cet indicible politique du moment métropolitain fait écho aux *mystères* de l'identité napolitaine. Dans cet espace bouillonnant qui condense les impressions contradictoires du chaos urbain et du bien être communautaire, le langage joue assurément une partition structurante. Mais laquelle?... Il faut relire le carnet de bord que Lucien Sfez a tenu lors son long 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* (Sfez, 1980). 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 propre incursion dans les récits politiques et techniques en France, en Italie et au Canada nous incite à défendre pour hypothèse que c'est bien cette superposition sensible, dans son indicibilité, qui explique pour partie l'ingouvernabilité contemporaine des institutions métropolitaines.

## Références bibliographiques

ALMOND, G., A., VERBA, S. (1963), *The civic culture. Political attitudes and democracy in five nations*, Princeton University Press.

AVELINE, N., et al. (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.

BACOT, P. (2011), *La construction verbale du politique. Etudes de politologie lexicale*, Paris, L'Harmattan, 2011, 174 p.

BARTHES, R. (1970), *L'empire des signes*, Paris, Skira.

BAYART, J.-F. (1985), « L'énonciation du politique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 35 n° 3, p. 349-373.

BEN MABROUK, T. (2006), *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 342 p.

BOURDIEU, P. (1982), *Ce que parler veut dire*, Paris, Fayard.

BRAUD, P. (2007), *Petit traité des émotions, sentiments et passions politiques*, Armand Colin, 366 p.

CEFAI, D. (dir) (2001), *Cultures Politiques*, Presse Universitaires de France, Paris, 524 p.

DESAGE, F., GODARD, J. (août 2005), « Désenchantement idéologique et réenchantement mythique des politiques locales », *Revue Française de Science Politique*, vol. 55, n° 4.

DESAGE, F, GUERANGER, D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 247 p.

DESAGE, F., GUERANGER, D. (avril 2013), « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, n° 24.

FAURE, A. (2003), « Montréal, l'île laboratoire. Les politiques publiques à l'épreuve du bien commun urbain », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, n° 1, p. 35-57.

FAURE, A. (2010), "Lectures critiques: les métropoles et les agglomérations en politique", *Revue Française de Science Politique*, Vol 60 n° 6, p. 1189-1192.

FAURE, A. (2011), "Les motifs (dés)enchantés de l'action publique régionale à Lyon et à Naples", in BARONE, S. (Dir.), *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, p. 207-233.

FAURE, A. (2012), "Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux", *Revue Française d'Administration Publique*, n°141, p. 99-107.

FOUCAULT, M. (1971), *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard, 82p.

GENIEYS, W., HASSENTEUFEL, P. (avril-juin 2012), « Qui gouverne les politiques publiques ? Par-delà la sociologie des élites », *Gouvernement & Action Publique*, p. 89-115.

GOURGUES, G. (2012), « Compte-rendu de l'ouvrage La politique confisquée », *Revue Française de Science Politique*, vol. 62, n° 2.

HAJER, M. (2006), « Ordering through discourse », in MORAN, R., REIN, M., GOODIN, R. E., *The Oxford Handbook of public Policy*, Oxford University Press, p. 251-268.

- IDT, J. (2009), *Le pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, thèse de doctorat, université Paris VII.
- JASPER, J. (2012), « Du symbole à l'émotion : la tradition américaine de la politique symbolique », in SOMMIER, I., CRETTEZ, X. (dir.), *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes,
- JOBERT, B. (2004), « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'Etat en action », *Pôle Sud*, n°21.
- JOBERT, B., MULLER, P. (1989), *L'Etat en action*, Paris, PUF.
- LASCOUMES, P. (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.
- LASCOUMES, P., SIMARD, L. (2011), « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, n° 1 Vol. 61, p. 5-22.
- LOWI, T. J. (2009), *Arenas of Power : Reflections on Politics and Policy*, Norman Nicholson Editor.
- MAISETTI, N. (30 mai 2012), *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial de l'action publique locale internationale*, Thèse de science politique, Université Paris 1, 752 p.
- MARCUS, G. E. (2008), *Le citoyen sentimental. Emotions et politique en démocratie*, Paris, Presses de SciencesPo.
- MASULLO, A. (2008), *Napoli siccome immobile*, Ed. Guida, 257 p.
- MEVELLEC, A. (2008), *La construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Laval, Presses de l'Université de Laval, 291 p.
- MOUNIN, G. (1969), *Clefs pour la linguistique*, Paris, Ed; Seghers, 190 p.
- MULLER, P. (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue Française de Science Politique*, n°505.
- NEGRIER, E. (2005a), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, collection Symposium.
- NEGRIER, E. (2005b), « L'analyse comparée des politiques publiques. Méthodes et principes vécus. », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 12, n°4, p.503-524.
- OLLIVIER-TRIGALO, M., et al. (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.
- PIERSON, P. (2000), « Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics », *The American Political Science Review*, n° 94 , p. 251-267.
- PINSON, G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. Nouveaux débats, 420 p.
- POCHE, B. (1996), *L'espace fragmenté. Eléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, Paris, L'Harmattan.
- PUTNAM, R. D. (1993), *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 258 p.
- RADAELLI, C. (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.

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

REIGNER, H. (2011), “Fabrice Desage. David Guéranger. La politique confisquée”, *Métropoles*, n°9

ROE, E. (1994), *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*, Durham, Duke University.

SAINTY, J. (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.

SALMON, C. (2007), *Storytelling, la machine à fabriquer des histoires et à formater les esprits*, Paris, La Découverte, 220 p.

SCHMIDT, V. A. (2000), « Values and discourse on the politics of adjustment », in SCHMIDT, V. A., SCHARPF, F. (dir.), *Welfare and work in open democracy*, Oxford, Oxford University press.

SFEZ, L. (1980), *Je reviendrai des terres nouvelles. L'Etat, la fête et la violence*, Paris, Hachette, 290 p.

SOMMIER, I., CRETTIEZ, X. (dir.) (2012), *Les dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses Universitaires de Rennes, 358 p.

TAINI, C. (dir.) (2009), *Emotions... Mobilisation!*, Presses de Sciences Po, 300 p.

TOMAS, M. (2012), *Penser métropolitain. La bataille politique du Grand Montréal*, Presses de l'Université du Québec, 205 p.

TORTCHINSKI, C. (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.

TULLY, J. (1995), *Strange Multiplicity: Constitutionalism in the Age of Diversity*, Cambridge University Press.

ZITTOUN, P. (2013), *La fabrique politique des politiques publiques. Pour une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de SciencesPo.