



HAL
open science

Mirages et impasses du moment métropolitain : une impossible mise en récit ?

Alain Faure

► **To cite this version:**

Alain Faure. Mirages et impasses du moment métropolitain : une impossible mise en récit ?. Jean-Marc Offner; Gilles Pinson. L'impossible pouvoir local? De nouvelles marges de manœuvre pour l'action publique urbaine, Le bord de l'eau, 2021, Documents, 978-2-35687-815-1. halshs-03377055

HAL Id: halshs-03377055

<https://shs.hal.science/halshs-03377055>

Submitted on 13 Oct 2021

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.

Faure A., 2021, « Mirages et impasses du moment métropolitain : une impossible mise en récit? », in Offner J.M., Pinson G. (dir.), *L'impossible pouvoir local? De nouvelles marges de manœuvre pour l'action publique urbaine*, Le Bord de l'eau, p.23-34

Deux grandes réunions de famille se sont tenues récemment dans le monde de l'aménagement et de l'architecture, l'une pour fêter les 50 ans d'une agence d'urbanisme en pleine forme[1] et l'autre pour inviter toutes les agences à « explorer nos futurs (heureux) »[2]. Ces temps de rencontres donnent la température métropolitaine dans la mesure où ils permettent de prendre le pouls d'une grande multiplicité d'acteurs. Les *agencistes d'urbanisme* occupent ici une place privilégiée: ils se situent en première ligne, sommés à la fois de sonder le cœur des usagers, de structurer les politiques urbaines et de dessiner la ville de demain.

Que nous indiquent ces deux baromètres sur le moral des troupes métropolitaines? Que l'heure est plus que jamais à la participation citoyenne et à la co-construction des solutions avec les habitants. La tendance est énoncée de toutes parts, dans les ateliers, dans les plénières et chez les experts. La piste est jugée innovante, inéluctable, salvatrice. Pour relever les défis de la transition, cette parole vertueuse s'impose avec la proximité comme un repère cardinal de la nouvelle pensée aménagiste. Lors de la rencontre virtuelle de Brest, c'est le modèle de la *convention citoyenne pour le climat* qui est revenu en boucle dans les discours, en nouveau sésame de la concorde sociale par la *vox populi* tirée au sort. De nombreux élus ont exprimé leur souhait de l'expérimenter sur leur territoire en expliquant que le modèle était une solution. Les lumières aménagistes, nous disent les acteurs de concert, passeront par ce renouveau démocratique (gardons en mémoire, mais c'est un autre débat, que depuis 60 ans l'ambition de faire commun avec le pluriel de la parole citoyenne a connu bien d'autres acmés avec Porto Alegre, Bologne, Aubervilliers...).

Le grand écart

Nous souhaitons mettre les motifs de cette nouvelle croyance vertueuse en contrepoint avec des enquêtes menées ces dernières années au cœur des bureaucraties métropolitaines. Dans les thèses de géographie, d'aménagement, d'urbanisme, de sociologie et de science politique qui plongent dans le concret des politiques publiques en matière de politiques participatives et de planification urbaine, une autre tendance se dessine en parallèle, souterraine ou à bas bruit, sur le chantier en péril des médiations publiques métropolitaines. Le résultat prosaïque que discutent les jeunes chercheurs concerne l'opérationnalité et l'efficacité des programmes orientés sur la durabilité.

Il faut reconnaître qu'au départ, les recherches doctorales sont plutôt initiées pour faire le récit du tournant des transitions dans ses ressorts de modernité, d'innovation et de résilience. Les nouveaux financements croisés de la « recherche-action » orientent depuis quelques années les travaux doctoraux sur les trésors participatifs du développement durable urbain. Au fil des entretiens semi-directifs cependant, les jeunes chercheurs se frottent à une réalité qui les oblige à réviser leurs intentions et même souvent à revoir leurs cadres théoriques. La collecte des données de terrain dévoile d'abord des situations politico-administratives d'inertie et de blocage. Le diagnostic revient quelle que soit la nature des innovations à l'étude: la lecture ethnographique au ras de l'herbe des gouvernements métropolitains donne à voir

des mondes administratifs et techniques qui sont piégés dans les rets de la complexité de l'action multi-acteurs et dont le « peuple habitant » n'a cure.

Il est demandé aux professionnels de mettre en musique simultanément des réformes nationales, des orientations stratégiques, des priorités sectorielles, des accords interterritoriaux et des dispositifs participatifs. Dans le verbatim des échanges avec les acteurs, on perçoit que ces derniers n'ont pas le moral. Leur coup de déprime est lié à l'ampleur et à la difficulté du travail attendu. Questionnés sur le degré de cohérence et d'efficacité des programmes dont ils ont la charge, les fonctionnaires et les ingénieurs expriment beaucoup d'inquiétudes et de doutes. Que l'analyse porte sur les déplacements, l'économie, le logement, la sécurité ou la cohésion sociale, c'est le même sentiment de découragement qui prédomine sur le constat que les gouvernements métropolitains sont placés en déficit de médiations, en crise de transversalité et en panne de sens.

Comment interpréter le gap entre l'effervescence des agencistes sur le futur heureux des métropoles et l'impuissance des agents territoriaux sur leur quotidien gestionnaire? Quel lien établir entre la profusion des grammaires écolo-messianiques sur les *biens communs* et le sentiment croissant d'inertie et d'échec dans la mise en chantier des nouvelles politiques publiques sur les transitions? Ce grand écart émotionnel entre les effervescences et les impuissances mérite discussion.

Effervescences

Dans les deux réunions de famille citées plus haut, que nous disent les pros de l'aménagement urbain qui font de la prospective? Qu'ils soient acteurs, opérateurs ou universitaires, les orateurs abordent presque tous l'exercice en donnant aux habitants un rôle cardinal dans l'invention de la ville de demain. Les citoyens sont devenus la pierre de touche du nouveau démocratique: ils sont agissants, concernés, permanents, responsables, éclairés, créatifs. Ils sont les messagers du bien être, de la frugalité, de la responsabilité, de la résilience, de la biodiversité, de l'émancipation et de la lutte contre les discriminations. Leur parole véhicule les « vraies attentes » de la population. Ils interviennent, sans hiérarchie ni passe-droit, dans des tiers lieux ouverts qui sont autant de scènes plurielles et collégiales. On y parle co-construction, communs, révolution citoyenne, résonance et bienveillance. Les résistances des Gilets Jaunes sont d'ailleurs souvent analysées comme des signaux annonciateurs de ce nouveau démocratique sur la conviction que la révolte des ronds-points était une alerte et une invitation à reformuler l'intérêt général à l'aune des réalités de ceux qui vivent concrètement dans les territoires.

Aux ateliers de Brest par exemple, les *agencistes d'urbanisme* sont apparus en symbiose avec cet engouement pour la parole citoyenne. Ils ont expliqué avec force croquis, tableaux et slogans comment leur technicité pouvait favoriser et promouvoir les aspirations des habitants, comment leur professionnalité sur les « ajustements », les « attachements » et les « bifurcations » permettrait d'échapper aux errements des politiques urbaines de l'ancien monde. Ils sont devenus les « médiateurs », les « traducteurs » et les « éclaireurs » des pactes territoriaux propres à chaque écosystème.

Dans la description qui précède, on pourrait mettre des guillemets sur presque tous les termes utilisés tant les mots de la participation citoyenne sont devenus des éléments de

langage et des leitmotifs dans les forums de débat. Le vocabulaire partagé suggère un tournant sémantique dont je fais l'hypothèse qu'il est d'autant plus prégnant qu'il possède une forte densité émotionnelle. Le défi des transitions impose des reformulations, des rénovations et des ruptures langagières qui sont énoncées avec passion. Un bon discours doit nécessairement appuyer les arguments sur une dramaturgie (le péril climatique), sur des battements de cœur (ceux des usagers de la ville) et sur une théâtralisation du futur de la planète (en mobilisant des gourous scientifiques).

Notons en passant que le mouvement s'accompagne, *mezzo voce*, de jugements sévères sur les dérives de la politique politicienne et sur les passions tristes du management public. Le constat fait écho à des diagnostics posés par les sociologues Jacques Donzelot et François Dubet dans deux essais prémonitoires. Le premier avait dénoncé dès les années 1980 le déclin des passions politiques avec la montée en puissance des professionnels de l'État animateur. Il déplorait alors une conception du social sans chair, sans contradictions, sans mythes collectifs et sans événements sanglants (Donzelot 1984). Le second a repris en 2019 la formule des passions tristes pour souligner la montée des individualismes (Dubet 2019). Il défend notamment la thèse d'un tournant individualiste des « citoyens » sur le constat que la souffrance sociale est dorénavant vécue comme une série d'injustices personnelles, de discriminations, d'expériences du mépris et de mise en cause de la valeur de soi. La standardisation bureaucratique et la citoyenneté du nombril entraînent les politiques urbaines volontaristes et le monde politique sur la pente du désenchantement. Que les objectifs portent sur l'accompagnement social, le développement ou l'aménagement, les dispositifs et les dirigeants sont jugés complices d'un système déshumanisé où la confiance dans le collectif se limite à l'accès à des droits et où les élus sont systématiquement entachés du soupçon de clientélisme électoral et d'incompétence gestionnaire.

L'éclairage de Donzelot et Dubet montre une société désenchantée qui refuse d'affronter les contradictions de la décision publique et qui s'attarde peu sur les divergences d'intérêt. La fièvre citoyenne de la communion est plus proche du religieux que de la politique. Dans les grandes messes participatives, la société est invitée à croire et à exprimer collectivement une fusion des cœurs. Or les conquêtes sociales des années 1980 racontaient tout autre chose. Il s'agissait de construire des compromis sociaux avec les syndicats et avec le pouvoir élu local comme médiateur...

Impuissances

Que nous disent, dans le même temps, les bilans qui questionnent précisément la nouveauté et l'efficacité des politiques publiques réorientées sur le développement durable et le défi des transitions écologiques? Les travaux de la jeune recherche qui s'intéressent aux ingénieurs et aux décideurs des métropoles permettent de repérer une tendance peu discutée publiquement dans les arènes professionnelles et que les cercles savants explorent sans entrain. Les témoignages se rejoignent en effet sur le constat que les projets et les dispositifs d'action publique impulsés en matière de durabilité ne sont jamais à la hauteur des attentes de départ. Pour les acteurs placés aux premières loges de la fabrique des politiques métropolitaines, la période est à la morosité, au sentiment d'une action publique saturée de rhétoriques vertueuses en décalage avec les inerties et les blocages du système. Pour reprendre les analyses du politiste Pierre Muller sur la « société de l'efficacité globale », on

somme les acteurs publics métropolitains de « gouverner les transitions » en leur refusant toute expression des intérêts dans des arènes de médiation (Muller, 2015)...

Nous profitons du matériau ethnographique présenté dans trois thèses récentes pour tenter de détailler les indices de ce moment singulier où, quelles que soient la qualité et la nature des politiques de durabilité évoquées, revient le diagnostic lancinant des impuissances de l'action publique métropolitaine.

La thèse qui illustre le plus explicitement cette tendance est centrée sur les éco-quartiers promus par une métropole et financés par l'Europe (Parvu 2020). L'auteure y décrit avec précision le « tourbillon du copilotage métropolitain ». On y découvre que le développement durable constitue un sésame incroyablement polysémique et que les programmes engagés s'appuient sur des mondes techniques particulièrement hétérogènes. Dans ce contexte « brouillon » où prévalent les bricolages et les dysfonctionnements, ceux que la chercheuse appelle les « machinistes métropolitains » reconnaissent avec dépit leur impossibilité à donner du sens à leurs missions. Dans le même temps, les élus déplorent d'être prisonniers par les contraintes du court terme et de doctrines professionnelles difficilement conciliables. Dans la plupart des témoignages prévaut le désarroi d'acteurs paralysés par les épreuves émotionnelles liées à tous ces blocages et à toutes ces incertitudes.

Dans une autre thèse, qui s'intéresse aux impensés logistiques d'un plan de déplacement marchandises, on entre en immersion dans les « silos » d'une administration métropolitaine (Angot 2020). La chercheuse prend la mesure d'une infinité de problèmes de sectorialité et de territorialité pour les agents alors que la métropole étudiée possède une démarche pionnière sur la thématique étudiée. Elle montre la difficulté des acteurs à diffuser une *culture Marchandises* transversale et elle analyse comment la figure idéale du « bon élu » est balayée par l'ampleur des défis inédits auxquels les acteurs sont confrontés. Dans toutes les communes concernées, l'exercice du pouvoir bute sur des priorités de politiques publiques qui ne sont pas comprises (la fameuse acceptabilité sociale), et, souvent, les nouvelles orientations vertueuses promues par les ingénieurs de la durabilité paraissent au pire indicibles au mieux inaudibles.

Une troisième thèse, qui s'intéresse aux politiques ferroviaires dans une région française fusionnée, questionne la déclinaison sectorielle infrarégionale de la doctrine transport (Revelli 2020). On y découvre alors des consultations citoyennes nombreuses et très élaborées mais qui sont sans cesse détournées de leurs objectifs de départ. Le jeune chercheur décrit le désarroi des techniciens qui doivent les traduire et les réinterpréter, territoire par territoire, en priorités d'action publique. Il détaille tous les malentendus et toutes les pressions produits par la réforme de fusion régionale en soulignant les contradictions permanentes entre les référentiels mis en concurrence. Sur un registre plus émotionnel, il fait aussi la liste des « rancœurs territoriales » qui complexifient à l'infini les choix techniques. Il décrypte enfin avec talent la « guerre des mots », jamais stabilisée et toujours vive, entre les arbitrages techniques, les politiques de communication et les postures électorales.

Dans le foisonnant verbatim de ces trois imposantes monographies, les ingénieurs et les élus des collectivités métropolitaines expriment tous des sentiments mêlés de découragement et d'impuissance face aux mille épreuves de l'action publique décentralisée et multi-acteurs. Les dispositifs de participation, qui occupent une place croissante dans cette petite fabrique, apparaissent le plus souvent inachevés, instrumentalisés, entravés, et à tout le moins sans

capacité de répondre aux défis de médiation pointés par les travaux doctoraux. C'est le syndrome de la maison qui brûle, avec un pouvoir local ensablé dans les contradictions, et tout le monde regarde ailleurs...

Les coopérations entre collectivités butent sans cesse sur des frontières territoriales et sur des clivages catégoriels. Indépendamment du degré de volontarisme politique, les documents stratégiques de planification fonctionnent comme des tigres de papier beaucoup plus que comme des boussoles ou des guides d'action. Et les jeunes chercheurs, toutes disciplines confondues, se tournent vers les conceptualisations proposées par la science politique sur les résistances au changement et les incertitudes dans l'action publique...

La stratégie de l'autruche

Comment interpréter le grand écart entre l'humeur joyeuse des prospectivistes de Brest et le blues des acteurs de terrain? Les mirages et les impasses sont les deux facettes d'un même dilemme sur la mise en récit des défis à venir. Si l'on chausse les lunettes de la science politique, il s'agit d'abord, à l'évidence, d'un problème de médiation et de résistance au changement. L'époque entraîne les acteurs à dissocier le *politics* et la *policy*, les moments de la politique et les réalités de l'action publique. Les partisans du nouveau citoyen évitent de poser la question de l'impuissance publique et les soutiers de l'action publique métropolitaine taisent leurs renoncements sur les promesses de lendemains qui chantent.

En forçant à peine le trait, le tableau fait penser à la figure animalière de l'autruche qui enfouit sa tête dans le sable plutôt que d'appréhender frontalement la complexité du monde. Les uns en appellent à une parole citoyenne qui sauvera la planète et terrassera le diable néolibéral en s'exonérant des fondamentaux de l'efficacité publique et de la représentation politique. Les autres s'enfoncent dans un engourdissement technico-logistique au service d'un paquebot qui n'a plus de boussole.

Et dans les deux cas, la tribu des *sachants* experts et universitaires fournit une grammaire et des concepts qui amplifient cette forme de déni du réel. Dans le camp du bonheur citoyen, on trouve foison de prophètes qui théorisent le localisme identitaire, le messianisme municipaliste et les biens communs émancipateurs. Dans le camp de l'enfer bureaucratique, les esprits critiques ne manquent pas qui instruisent le procès des métropoles sauvages, des élites corrompus et du grand capital mortifère (curieusement, on ne trouve pas grand monde pour questionner les enjeux métropolitains sous les angles de la question sociale, du développement économique et de la montée des insécurités...).

Les compromis et la confiance

Si l'on revient à la focale de la science politique, ces aveuglements participatifs et gestionnaires reflètent d'abord des pannes redoutables de médiation, au sens où les acteurs en présence semblent dans l'impossibilité de relier leur vision du *futur heureux* à des politiques publiques métropolitaines efficaces. Cette forme d'impensé rejoint deux alertes adressées aux penseurs de la ville durable.

La première concerne ce que Martin Vanier perçoit comme un « hold up idéologique » (Vanier 2020). La formule vise la tendance actuelle à centrer tous les problèmes et toutes les réponses

sur la « proximité ». Le géographe montre qu'à défaut de dire de quoi on parle (la proximité, quelle métrique ?), cette invocation magique autorise à faire l'impasse sur les rendez-vous politiques de la société toute entière avec ses opérateurs de réseaux, ses représentants locaux et nationaux, ses choix et pratiques socio-techniques, Faire comme si la place du village ou du bourg devait continuer à rassembler les « services de proximité », c'est économiser la difficile étape de médiation entre des aspirations (accéder) et des offres (servir), par ailleurs de plus en plus diverses et nombreuses. Le marché l'a bien compris d'ailleurs, qui propose une relation « de proximité » avec chaque client consommateur, sous la forme d'une attention spécifique à ses désirs (ou à ce qu'il croit tels). Et l'élu local continue à porter l'étendard de la proximité, qui est en réalité une ressource électorale essentielle (là est le hold-up). Quant à la médiation entre sens de la proximité (politics) et offre de proximité (policy), elle reste à construire. Qui plus est, l'injonction à la proximité alimente insidieusement une émotion anti-métropolitaine qui fait le lit de l'anti-cosmopolitisme, qui favorise tous les complotismes et qui magnifie les pensées radicales.

La seconde alerte concerne les « persistances rétinienne » d'une modernité politique *made in France* assignée aux recettes des Trente Glorieuses (Offner 2020). Le politiste Jean-Marc Offner dénonce avec justesse les paresse intellectuelles d'un monde d'ingénieurs et d'architectes où « personne n'a envie de se salir les mains à décortiquer les technicités de l'action publique ». L'impasse cognitive provient d'un mode de pensée sur les crises (la mobilité, le logement, le vivre ensemble, la coopération entre les territoires) qui raisonne de façon anachronique. L'aménagement y reste prisonnier d'un urbanisme démiurge où la question urbaine se nourrit surtout de mots d'ordre et de marqueurs idéologiques. Dans son dernier ouvrage, celui qui est aussi depuis trente ans un agenciste de terrain lance un appel pour « plonger les neurones » dans la boîte noire des outils et des méthodes.

Les deux alertes soulignent l'angle mort des compromis sociaux qui sont nécessaires pour construire le « futur heureux » du vivre ensemble métropolitain. La piste politique du compromis, assurément, n'est pas dans l'air du temps. Elle fait écho de façon plus générale à la crise du modèle social-démocrate. Dans le modèle chimiquement pur des pays scandinaves, la concorde reposait sur la confiance dans l'administration et dans ceux qui ont été élus pour incarner l'autorité, pour délibérer et pour piloter les instances de régulation publique. Dans la période actuelle, l'idéal de conciliation entre la solidarité, l'égalité, l'économie compétitive et la responsabilité publique bute sur des *alliances de classe* introuvables.

D'où le raidissement de la radicalité: faire plier l'autre est devenu le summum de la vista politique, sur la scène internationale comme très localement. C'est alors peu dire que la médiation n'est pas à l'ordre du jour, tout comme ne l'est pas la reconnaissance de ce qui fait système (les « anti-systèmes » sont aux antipodes du fait métropolitain).

Dans le grand écart entre les effervescences rhétoriques et la machinerie publique, le moment métropolitain apparaît en panne de médiations susceptibles de produire un sens partagé qui débouche sur des politiques publiques transversales et interterritoriales opérationnelles. Le défi est bien là: les mirages participatifs et les impasses gestionnaires ne permettent pas, pour l'instant, de formuler les compromis sociaux de la confiance politique.

Alain Faure – directeur de recherche CNRS – Pacte SciencesPo Grenoble – Université Grenoble Alpes

Références citées

Adelot Laureline, 2020, *L'ambition d'un Plan de Déplacements Marchandises face aux limites de l'action publique. Le cas de la métropole toulousaine*, Thèse de doctorat, Université Toulouse 2 – Jean Jaurès.

Donzelot Jacques, 1984, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard.

Dubet François, 2019, *Le temps des passions tristes. Inégalités et populismes*, Seuil.

Muller Pierre, 2015, *La société de l'efficacité globale. Comment les sociétés modernes se pensent et agissent sur elles-mêmes?*, PUF.

Offner Jean-Marc, 2020, *Anachronismes urbains*, SciencesPo Les Presses.

Parvu Laura-Maria, 2020, *L'aménagement urbain au défi du développement durable: dans les coulisses de la fabrique urbaine de Toulouse Métropole*, Thèse de Doctorat, Université Toulouse Capitole.

Revelli Bruno, 2020, *Des transports pour faire région? Les transports comme élément de légitimation de la fusion régionale en Occitanie*, Thèse de Doctorat, Université Toulouse 2 – Jean Jaurès.

Vanier Martin, 2020, « La proximité, entre économie de l'attention et hold up idéologique », *Horizons publics*, n°13.

[1] [Les 50 ans de l'agence d'urbanisme Bordeaux Aquitaine](#) les 21 et 22 décembre 2019 à Bordeaux.

[2] [La 41e rencontre nationale des agences d'urbanisme](#) à Brest les 1er et 2 décembre 2020 à Brest.