

VARIATIONS METROPOLITAINES EN POLITIQUE BEMOL MAJEUR

Emmanuel Négrier

CEPEL – CNRS/Université de Montpellier I

negrier@univ-montp1.fr

Communication au colloque :

« Développement urbain durable, gestion des ressources et gouvernance »,
Lausanne, 21-23 septembre 2005

Le regain du débat académique sur la question des échelles gouvernementales a de multiples causes dans la plupart des pays occidentaux. La première est liée au développement, dans plusieurs cas, de politiques nationales ou régionales qui visent à la constitution de nouvelles institutions métropolitaines. L'ensemble de ces politiques réactive donc une discussion sur le « bon niveau » d'action territoriale, ainsi que sur les différents scénarios d'institutionnalisation de ce mouvement métropolitain¹.

La seconde raison, complémentaire de la première, est liée au fait que ce débat s'inscrit dans un contexte de globalisation, où l'Etat est réputé perdre en capacité d'imposer sa propre stratégie de territorialisation². Le fait est d'autant plus paradoxal que les sciences juridique, géographique et, en partie, politiques avaient longtemps, au contraire, théorisé le territoire comme l'un des principaux sanctuaires de l'Etat³.

La perte d'influence ou de consistance de l'Etat est en partie dépendante des terrains nationaux soumis à l'observation. La sociologie urbaine nord-américaine a depuis longtemps montré que l'Etat pouvait être considéré comme une arène où s'opposaient sans fin, sur les enjeux territoriaux, des fractions en lutte pour le contrôle de ressources de pouvoir⁴. Ce type d'approche est plus récent en Europe⁵, où la croyance en l'unité de l'Etat demeurait plus forte⁶, malgré la multiplication de contre-exemples empiriques. C'est sous l'angle de l'internationalisation des Etats-nations⁷ et de leur « recalibrage » à l'échelle territoriale que le lien s'est opéré entre la fragmentation politique des Etats et l'examen de leurs tentatives de reconfiguration territoriale. Les succès très relatifs de ces tentatives, ainsi que les différences persistantes dans les politiques suivies ont mis en évidence les cinq constats suivants.

Le premier est que la bonne échelle de gouvernement métropolitain n'existe pas en tant qu'optimum réaliste, dans la mesure où ces enjeux sont liés à des constructions

¹ E.Négrier, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, coll. *Symposium*, 2005

² H.Heinelt et D.Kubler (dir.), *Metropolitan governance. Capacity, democracy and the dynamics of place*, London : Routledge 2005

³ P.Allies, *L'invention du territoire*, Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble 1980

⁴ R.W. Cox, « Social forces, states and world orders : beyond international relations theory », *Journal of International Studies* 10 (2), 1981, pp.126-155

⁵ B.Jessop, « The crisis of the national spatio-temporal fix and the ecological dominance of globalizing capitalism », *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(2), 2000, pp. 323-360

⁶ P.Muller, « L'État en action revisité », *Pôle Sud* n°21, 2004, pp.31-42

⁷J. Glassman, « State power beyond the « territorial trap » : the internationalization of the state », *Political Geography*, vol.19, 1999, pp. 669-696

politiques et sociales conditionnées par des agents locaux en situation d'interdépendance⁸.

Le deuxième concerne la pression à laquelle sont soumis les gouvernements nationaux, par-le haut de la globalisation et par-le-bas des tendances à la décentralisation. Elle conduit ces derniers à rechercher de nouvelles opportunités de contrôle des ressources et modes d'action publique territoriale. L'institutionnalisation des aires métropolitaines, dans plusieurs pays européens, témoigne de ce regain de la « réforme ». Mais dans la mise en œuvre de ces changements, les Etats démontrent qu'ils sont également soumis à des contradictions internes plus ou moins fortes, entre départements ministériels, et entre groupes et coalitions favorables à des alternatives contradictoires de recomposition territoriale.

La troisième touche à l'enjeu de ces réformes. Il est généralement ciblé sur les aspects de contenu des politiques publiques. Partout, la politique urbaine, l'intégration sociale, les infrastructures physiques et les enjeux de développement durable sont au cœur de l'agenda des nouvelles institutions, et sont parmi les arguments les plus populaires avancés pour convaincre les nombreux acteurs récalcitrants.

La quatrième montre que la transformation des échelles du gouvernement territorial s'avère être l'une des dimensions possibles des stratégies d'adaptation économique touchant la ville. Mais elle peut conduire à des logiques totalement opposées⁹. Ainsi, les firmes ont des perceptions souvent contradictoires de ces changements. Quand certaines participent à des coalitions de soutien aux projets métropolitains, d'autres se mobilisent en réaction contre eux.

Enfin, la dernière leçon se rapporte à l'hypothèse d'un effondrement des capacités de l'Etat à survivre à ces différentes tendances, hypothèse qui correspondait au projet néolibéral de lutte contre le *big government*. Mais l'examen de son positionnement à l'occasion de ces réformes montre au contraire qu'il se reconfigure plus qu'il ne décline nettement¹⁰. Ce faisant, il demeure, à la fois comme scène et comme acteur collectif, au principe de logiques visant la recherche de nouvelles échelles sur lesquelles s'appuyer¹¹.

La question métropolitaine est transversale par excellence. Elle oblige à recourir à de multiples approches disciplinaires qui sont simultanément complémentaires et concurrentes pour en qualifier la nature et en dessiner les contours. La dimension politique y apparaît à la fois omniprésente et frappée d'incertitude. À certains égards, son identification dans la thématique métropolitaine participe d'une problématique plus globale touchant à la place de la politique dans le monde contemporain¹². En effet, l'omniprésence du politique tient à la place cruciale que beaucoup accordent au

⁸K.R. Cox, « Spaces of dependance, spaces of engagement and the politics of scale, or : looking for local politics », *Political Geography*, vol.17, n°1, 1998, pp.1-23

⁹D. Massey, « Power-geometry and a progressive sense of place », in J.Bird (ed), *Mapping the future*, London : Routledge, 1993, pp.59-69

¹⁰ B.Jouve, et Ch. Lefèvre, *Métropoles ingouvernables*, Paris : Elsevier, 2002, coll. SEPT

¹¹ J.Peck, « Neoliberalizing states : thin policies/hard outcomes », *Progress in Human Geography* 25(3), 2001, pp.445-455 ; N.Brenner et N.Theodore (dir.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, Oxford, Blackwell 2002.

¹² « (...) Nous ressentons en même temps une exaspération devant un trop-plein et une nostalgie devant ce que nous percevons comme un déclin. La politique apparaît à la fois pour nous comme une sorte de résidu gênant, qu'il faudrait idéalement éliminer, et comme une dimension tragiquement manquante, une grandeur qui fait cruellement défaut (...) » P. Rosanvallon, *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris : Seuil 2003, p.43

personnel politique, local et national, dans la mise en œuvre de ces réformes et dans leur négociation territorialisée. Quant à son incertitude, elle tient à plusieurs facteurs, contradictoires entre eux. Le premier se réfère à une certaine dépolitisation des enjeux urbains, où se mêlent le caractère non-démocratique des institutions engendrées¹³, de prétendues contraintes structurelles qui en rendraient automatiques les alternatives¹⁴, ou l'incapacité croissante du politique à assumer la substance de réels enjeux collectifs¹⁵. À cette lecture s'ajoute le poids accordé, contre la politique, aux logiques institutionnelles elles-mêmes¹⁶, ou bien aux stratégies des groupes sociaux¹⁷, dont le politique ne serait que l'expression directe et sans nuance. Quel que soit l'angle d'attaque, ces politiques publiques particulières que sont les politiques métropolitaines seraient justiciables de l'école du désappointement dont parlait Kenneth Boulding : l'observation du contenu de l'action publique conduirait inéluctablement à la dissipation de sa substance politique.

Ce sont ces thèses qui méritent d'être examinées dans leur degré de pertinence et leurs apories, avant d'envisager la place singulière que l'on peut faire au politique dans la question métropolitaine, à partir de plusieurs leçons d'analyse comparée. Celle-ci sera appréhendée de deux manières. La première a trait à la nature particulière de cette dimension, depuis les différentes manifestations de sa présence aux effets que l'on peut lui attribuer. La seconde concerne les formes de différenciation politique, que l'on peut identifier à deux niveaux : à celui des terrains internationaux soumis à comparaison ; à celui des étapes de la construction métropolitaine.

1. L'a-politique métropolitain et ses apories

Le rejet de l'explication politique des enjeux métropolitains a une longue tradition. Bien souvent, en effet, le développement des institutions en charge de ces questions s'est opéré à la marge des systèmes politiques légitimes, comme pour en corriger les déficiences sans pour autant en reconfigurer l'exercice. On trouve ce phénomène dans l'ensemble du monde occidental, qu'il s'agisse de la tradition intercommunale, en France¹⁸, en Italie¹⁹ ou en Espagne²⁰, par exemple. Mais cette techno-genèse de

¹³ B.Jouve, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue Française de Science Politique* n°2, avril 2005, pp.317-338 ; N.Bué, F.Desage et L.Matejko, « L'intercommunalité sans le citoyen. Les dimensions structurelles d'une moins-value démocratique », dans R.Le Saout et F.Madoré, *Les effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2004, pp.39-58

¹⁴ J.Trullén, « El modelo Barcelona de desarrollo economico-urbanístico : a la búsqueda de flexibilidad territorial » in Quim Brugué & Ricard Gomà, eds, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona : Ariel, 1998, pp.133-144 ; D.Lorrain, « La politique à tous les étages. La construction des modèles de services urbains », dans A.Bagnasco et P.Le Galès (dir.), *Les villes en Europe*, Paris : La Découverte, 1997, pp 201-229.

¹⁵ P.Le Galès, « La fin du cycle vertueux pour les villes et agglomérations européennes ? », *Pouvoirs Locaux* n°65, 2005, pp.46-51

¹⁶ Guéranger, D., 2001, 'Leadership intercommunal et stabilité institutionnelle: le cas chambérien' in F. Baraize et E. Négrier, eds., *L'invention politique de l'agglomération*, Paris: L'Harmattan, *Logiques Politiques*, pp. 221-248.

¹⁷ M.-C.Jaillet, "Peut-on parler de sécession urbaine à propos des villes européennes?" *Esprit*, vol. n° 258, 1999, p. 145-167 ; Ph.Estèbe, "Quel avenir pour les périphéries urbaines ?", *Esprit* n°3-4, 2004, pp.82-95

¹⁸ J.Caillousse (dir.), *Intercommunalités*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 1994 ; F.Baraize et E.Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, *Logiques Politiques*, 2001 ; H.

l'intercommunalité est également présente dans les pays anglo-saxons, en Europe²¹ et aux Etats-Unis, au travers de la multiplication des agences sectorielles au sein des ensembles métropolitains²². Au-delà des différences existant entre ces univers constitutionnels, une même règle du jeu marquerait l'institutionnalisation métropolitaine : le refoulement du politique. Cette lecture traditionnelle d'un mouvement pourtant polymorphe trouve dans plusieurs domaines un prolongement des plus contemporains. Nous allons en passer successivement en revue trois modes d'appréhension. Le premier découle d'une vision institutionnelle des changements. Le deuxième se comprend comme une naturalisation des contraintes stratégiques. Le troisième s'intéresse aux relations d'équivalence entre logiques institutionnelles et conduites des groupes sociaux.

1.1. La tyrannie du processus institutionnel

Sous les apparences du triomphe sans gloire de la politique locale, beaucoup de chercheurs ont tenté de démontrer que les affaires métropolitaines étaient en réalité gouvernées par des processus incrémentaux faisant la part belle aux petits pas des arrangements bureaucratiques. Une lecture française de l'intercommunalité conduit en effet à penser que les blocages et succès des entreprises communautaires ne reposent que de manière très artificielle sur les stratégies explicites d'acteurs politiques. Au concret, ceux-ci tendent à s'effacer derrière des technostructures naissantes, dont les agents (managers, consultants dûment stipendiés par des assemblées communautaires peu intéressées au fonctionnement concret de leurs institutions) disposent de l'influence réelle. David Guéranger, dans sa thèse, a montré de façon convaincante ce poids des arrangements institutionnels, dans le cas de Chambéry²³. Au-delà du cas français, cette argumentation est reprise dans de nombreux travaux occidentaux, notamment ceux qui inscrivent le développement des enjeux métropolitains dans la perspective d'un jeu à pluralité de niveaux²⁴. Cette perspective présente de multiples intérêts, et notamment celui de tirer de l'ombre analytique les agents, à différents

Michel, *Intercommunalité et gouvernements locaux. L'exemple des départements de l'Ouest de la France*, Paris: L'Harmattan, coll. *Logiques Politiques*, 1999.

¹⁹ L.Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2002 ; L.Vandelli *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria. Le prospettive nell'Europa delle regioni*, Bologna, Il Mulino, 1990.

²⁰ J.Font et S.Parrado Díez, : "Eligiendo socios en la Administración municipal española : los consorcios y las mancomunidades" *Cuadernos de Gobierno y de Administración*, n°3, Madrid : Universidad Rey Juan Carlos, 2001

²¹ G.Marcou, « Les progrès accomplis en matière de démocratie locale dans le cadre de la procédure de « monitoring ». Note du secrétariat, Direction de la planification stratégique, Document CM/Monitor, 2001,3 - Addendum révisé, avril 2001.

²² G.R. Stephens et N.Wikstrom, *Metropolitan Government and Governance*, New York: Oxford University Press, 2000.

²³ D.Guéranger, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien, 1957-2001*,. *Éléments pour une analyse néo-institutionnelle des dynamiques intercommunales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Grenoble : CERAT, 2003

²⁴ Hlepas, N., 1999, *L'administration locale en Grèce : la concurrence dialectique entre déconcentration et décentralisation*, Athènes : Sakkoulas ; B.Jouve et Ch.Lefèvre, 2002, op. cit. ; J.P. Leresche (dir.), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*, Paris : Pédone, 2001 ; M.Vanier, « Des grandes espérances aux effets sur l'arrangement territorial », dans R.Le Saout et F.Madoré, op.cit. pp.203-216

niveaux, qui produisent la métropole par leurs savoirs, leurs stratégies professionnelles et leurs ressources collectives. Elle met fin à un alignement tout sauf évident, quoique soutenu par le droit, entre logiques administratives et gouverne politique locale. Ce faisant, la thèse institutionnaliste du changement métropolitain met en avant plusieurs catégories d'analyse, telles que l'isomorphisme institutionnel, inspiré de travaux de sociologie des organisations²⁵, ou les logiques d'apprentissage qui trament l'évolution de ces structures. Le politique n'est pas absent de ces analyses, mais il lui revient un rôle bien précis, et second. Sur le premier plan, le regard est généralement tourné vers les fonctions qui lui sont assignées : garantir des arrangements, légitimer des politiques, négocier la géographie communautaire, ses extensions territoriales possibles. Sur le second, le politique intervient à titre essentiellement subsidiaire, une fois que les arrangements institutionnels ont pris forme. N'était la place parfois accordée au visionnaire des débuts, l'élu par lequel l'épopée technocratique a commencé, la révision « fonctionnaliste » de son rôle est dominante. Tout le problème de cette conception réside dans la dialectique appauvrie qu'elle offre aux relations entre politique et institution. Empiriquement, on aura l'occasion dans la deuxième partie de montrer, au travers de plusieurs exemples, combien cette machine à expliquer par l'institution déraile en certains points, à commencer par l'analyse des cas hyper-conflituels, ceux qui ne donnent pas naissance à ... une institution. Dans cette situation, l'explication institutionnaliste en est réduite à la tautologie : il n'y a pas d'institution parce qu'il n'y avait pas d'institution (et donc pas d'apprentissage, pas d'isomorphisme, pas de reproduction de recette efficaces). Par ailleurs, la thèse de l'auto-génèse institutionnelle, qui découle d'un rapport secondaire au politique, est bien souvent démentie dans les faits, quel que soit le poids des arrangements qui *suivent* la prise en charge, politique et symbolique, par le pouvoir local.

1.2. La naturalisation des contraintes d'ajustement

Cette thèse a été présentée une première fois à l'occasion d'un autre changement d'échelle territoriale, l'eupéanisation des politiques publiques²⁶. Elle soutient, sur la question métropolitaine, trois registres d'explication complémentaires. Le premier pourrait être qualifié d'éthique du soulagement, et conduit à justifier (même de façon critique) la production d'institutions métropolitaines par l'importance des charges qui pèsent, objectivement, sur les villes-centre, et la nécessité dans laquelle elles sont, confrontées à des restrictions budgétaires, d'étendre l'assiette de financement de ces charges. On en trouve la trace dans la plupart des secteurs d'intervention municipale, depuis les domaines techniques (transports, assainissement, eau...) jusqu'aux équipements culturels (bibliothèques, palais des congrès, conservatoires ou théâtres). On considèrera alors que certains types de dépenses sont « naturellement », d'essence communautaire et doivent nourrir le catalogue des compétences métropolitaines. Une partie du succès de l'ouvrage de Richard Florida sur la classe créative correspond à cette thématization de certains atouts urbains comme incontournables dans la stratégie

²⁵ P.DiMaggio et W.Powell, « The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review* Vol. 48, 1983, pp. 147-160.

²⁶ E. Cohen, *Le colbertisme high tech*, Paris : Hachette 1991 ; Ch.Lequesne, Paris-Bruxelles. *Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993

des métropoles contemporaines²⁷. Le second registre, vis-à-vis du même processus de transfert, concerne la différenciation en termes d'imputation symbolique. Les représentants municipaux concèdent à la sphère métropolitaine des charges qui ont un coût concentré et élevé (notamment en termes politiques, comme les choix de localisation d'un incinérateur ou d'une rocade urbaine) tout en s'en distinguant le plus fermement dans l'ordre du discours. On retrouve là une partie de la rhétorique nationalo-communautaire, dont on sait les effets référendaires français récents. Le troisième registre est celui des adaptations structurelles des métropoles (fragmentées) dans le cadre de la globalisation. C'est le cœur de la rhétorique de la réforme, dont le postulat fondamental rejoint l'antienne « l'union fait la force ». Tous les efforts des élites métropolitaines, généralement formés au sein des administrations des villes-centre, visent l'atteinte d'un seuil critique en termes de population, rassemblée au sein d'une institution métropolitaine. Ici, c'est l'économie qui porte la politique, dans un vaste mouvement historique qui a fait, presque toujours, sortir la ville de ses fortifications romaines, de ses murailles médiévales et de ses circonscriptions classiques. La politique métropolitaine est assignée à rayonnement, au sein d'une vaste compétition mondialisée. Le courant « néo-progressiste »²⁸ entend même administrer la preuve d'une efficacité supérieure de l'action publique dans le cadre d'une métropole institutionnalisée, centralisée et autonome, que dans celui d'une fragmentation d'administrations rivales et sous-optimales²⁹.

Le problème de cette nouvelle série d'explications a-politiques de la question métropolitaine réside à la fois dans les invalidations empiriques qu'elles doivent affronter, et dans les réfutations plus théoriques auxquelles elles sont confrontées. Du côté des premières, on notera que la « naturalisation » des enjeux métropolitains est tout sauf régulière. Les villes-centre ne se « soulagent » pas des mêmes compétences au profit d'une structure métropolitaine, quand elle existe. L'évidence métropolitaine de la culture, par exemple, n'atteint péniblement que la moitié des agglomérations françaises³⁰. Les autres la conservent strictement dans l'orbite des compétences municipales. Ici, c'est moins le chiffre qui compte que la différence de stratégie, qui ne convient que très mal à une théorie de la naturalisation. Quant au transfert de charges visant des secteurs à double imputation symbolique, force est de constater qu'elle est loin d'aller de soi. La métropolisation d'Athènes, pourtant inscrite au rang de priorité environnementale, urbanistique et infrastructurelle, heurte d'autres arguments que de simples alternatives fonctionnelles. C'est l'échelle politique qu'atteindrait une telle autorité qui constitue en fait le blocage principal que l'État grec, tout réformateur qu'il

²⁷ R.Florida, *The rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*, New York, Basic Books, 2002. Pour une critique frontale et détaillée: M.V.Levine, « La « classe créative » et la prospérité urbaine : mythes et réalités », Site METROLAB : <http://www.metrolab.net>, 33 p.

²⁸ D.Lowery, « Metropolitan Governance Structures from a Neoprogressive Perspective », *Swiss Political Science Review*, n°7-3, 2001, pp. 130-136 ; A.Scott, *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, New York : Oxford University Press, 2001 ; C.Ghorra-Gobin, « L'étalement de la ville américaine. Quelles réponses politiques ? », *Esprit* n°3-4, 2004, pp.145-159

²⁹ F.Sager, « Institutions métropolitaines et coordination des politiques publiques : une AQQC des arrangements politico-administratifs d'articulation entre urbanisme et transports en Europe », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.11, n°1, 2004, pp.67-84

³⁰ A.Faure et E.Négrier, dir., *La politique culturelle des agglomérations*, Paris : Documentation Française, 2001

soit, contribue à produire³¹. Du côté du courant portant l'efficacité supposée d'un néo-progressisme métropolitain, le problème est qu'il affronte depuis des décennies un contre-courant, connu sous le vocable de *public-choice*, et qui prétend, avec la même finalité d'efficacité, parvenir au même résultat en prônant la solution inverse : la fragmentation institutionnelle³². Quelques tentatives visent à montrer, certes, que la fragmentation apparente « réalise » une forme de coordination souple qui serait en mesure d'atteindre un certain optimum en l'absence de réelle institution³³. Mais l'objection principale demeure : l'efficacité naturelle (de la métropole instituée ou de la fragmentation) n'est pas auto-réalisée mais dépendante d'autres facteurs, où l'on devine les couleurs de la variable politique.

1.3. L'empire des groupes sociaux

Si les chemins institutionnels et les contraintes d'ajustement s'avèrent d'une pertinence limitée pour expliquer les contours de la question métropolitaine, un autre courant se positionne pour en indiquer la conduite, sous la férule, cette fois, des groupes sociaux. Examinons l'argument de près. Les stratégies de métropolisation s'appuieraient sur des logiques sociales, celles qui, dans la logique de projets néo-solidaristes, entendent lutter pied à pied contre la tendance à la ghettoïsation des villes. La centralité de la question sociale s'imposerait au régime métropolitain par les intérêts qui lui serviraient de fondement. Ses politiques ne seraient que le reflet des luttes pour imposer la satisfaction maximale de certains d'entre eux. Les luttes auxquelles donnent lieu les projets métropolitains seraient à leur tour le reflet de la prééminence de ces mêmes intérêts. Ces arguments ont une pertinence que nous allons d'abord démontrer. Ils ont une limite qu'il sera ensuite nécessaire de signaler.

Les enjeux auxquels les projets métropolitains donnent lieu se développent dans des contextes d'essoufflement des capacités institutionnelles à affronter les évolutions urbaines. Dans toutes les métropoles occidentales, de semblables phénomènes d'étalement, plus ou moins contrôlé, se déploient à la périphérie des villes. Les cercles concentriques de cette évolution ont une connotation sociale affirmée. Plus grand est l'éloignement du centre, plus attractives sont les parcelles de logement pour les revenus modestes. Dans de tels cercles existent, historiquement, des quartiers en difficulté (à l'intérieur des villes-centre, et dans leur immédiate périphérie). Avec le processus de gentrification, qui incite certaines couches favorisées à reconquérir un centre-ville un temps délaissé, se complète une morphologie sociale des villes qui menace sa vocation à la mixité, fortement valorisée dans les discours publics, même s'ils sont loin d'être toujours suivis d'effets³⁴. Elle rend pareillement difficile l'adéquation classique entre les

³¹ N.Hlepas, 'L'agglomération d'Athènes: Une capitale colonisée par la province', *Les Annales des Ponts* n°102, 2002, pp. 15-22.

³² V.Ostrom, C.Tiebout et R.Warren, : « The organisation of Government in Metropolitan Areas : a Theoretical Inquiry », *American Political Science Review* n°55, 1961, pp.831-842 ; V.Ostrom et E.Ostrom, « Public Choice : A Different Approach to Public Administration », *Public Administration Review*, 31, 1971, pp.203-216

³³ Stephens G R & Wikstrom N., 2000, *idem*

³⁴ J.Donzelot, "La ville à trois vitesses : relégation, périurbanisation, gentrification", *Esprit* n°3-4, 2004, pp.4-39 ; E.Maurin, *Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social*, Paris : Seuil, *La République des Idées*, 2004

revenus des ménages et la ressource publique locale, une grande partie de la richesse urbaine se situant en dehors des frontières municipales³⁵. La question est dès lors de savoir quel statut donner à cette pression des enjeux sociaux. Un point de vue tranché considère que, derrière l'opposition entre projets urbains, s'expriment d'une façon brutale les intérêts d'une classe moyenne relativement aisée, qui a fui la ville et ses promiscuités locatives, pour s'adonner aux joies de la propriété individuelle, périphérique. L'observation d'un certain nombre de cas semble donner raison à cette thèse. Dans le processus de fusion du Grand Montréal, il existe une bonne corrélation entre le niveau de revenu des ménages et la propension à s'opposer à la nouvelle structure, en demandant par référendum à ne pas être inclus dans son périmètre³⁶. De même, l'analyse des cas français de protestation contre l'intégration, de force, dans le territoire d'une agglomération, suggère qu'une majorité de communes récalcitrantes ont ce même profil socialement spécifique, qui les poussent à rejeter la métropole comme nouvelle échelle de solidarité³⁷. Il y aurait donc en présence deux forces à la cohérence sociale très nette et clivée : celle de la nouvelle solidarité urbaine et celle de l'égoïsme pavillonnaire. Cette opposition, parce qu'elle recouperait les expressions publiques, ne feraient donc du politique que le ventriloque d'intérêts sociaux.

L'inexactitude de cette vision tient à plusieurs éléments. Le premier est empirique : la protestation contre de tels projets ne s'exprime directement que de façon relativement rare : vingt-cinq municipalités, en France, ont demandé à bénéficier d'une dérogation pour sortir d'un périmètre, et moins de dix l'ont obtenue (dont sept pour la seule agglomération de Montpellier). Ce seul fait signale l'incongruité d'une théorie fondée sur si peu de cas. En outre, l'examen des dynamiques de « sortie » ne s'épuise pas, loin s'en faut, de ses seuls soubassements sociaux. Certaines communes ne sont non seulement pas aisées collectivement, mais encore sont-elles peuplées de ménages en difficulté. Autour de Montréal, les communes qui demandent de façon radicale à s'extraire du grand projet sont, au moins autant que fortunées, anglophones. La question de l'identité sociale de ces groupes est donc une dimension seulement d'une question identitaire plus vaste, qui touche à l'enjeu racial dans certains cas américains³⁸. Ensuite, l'opposition entre solidarisme métropolitain et égoïsme périphérique fait largement l'impasse sur le fait que les politiques des nouvelles entités collectives est loin de toujours correspondre aux vertus supposées de la redistribution égalitaire. Si certaines agglomérations françaises sont réputées faire jouer à fond les mécanismes de péréquation sociale et territoriale, d'autres, au contraire, perpétuent dans leurs équilibres financiers une distribution inégalitaire des ressources, venant même parfois consolider la situation aisée de communes déjà riches, pour prix de leur ralliement. Ce dernier constat implique de reconsidérer le lien entre dynamiques sociales et politiques métropolitaines. Loin d'être un agent déterminant de ces

³⁵ Ce phénomène est en réalité plus complexe, selon les villes, d'une part, et selon les modes d'attribution des ressources municipales. Les situations canadienne et américaine, où la ressource foncière tirée des ménages est presque la seule sur laquelle peuvent compter les pouvoirs locaux, diffère grandement de la situation française, où ces derniers comptent aussi sur d'importants transferts de l'État et d'une fiscalité assise sur les entreprises.

³⁶ P.Drouilly et A. G. Gagnon, "Amères défusions. Une forme contestable de démocratie", dans M.Venne (dir.), *L'annuaire du Québec 2005*, Montréal, Fides, pp. 524-532

³⁷ B.Jouve et E.Négrier, « La sécession métropolitaine », communication au Congrès de l'AFSP 2005, Table-ronde n°IV, Lyon, dactylo. 27 p.

³⁸ B.Jouve et E.Négrier, idem

dernières, la question sociale est l'un des ingrédients d'une vaste négociation politique, une leçon générale qui ne souffre que de peu d'exceptions, et qui tend à replacer la variable politique au centre de l'examen. Il reste à savoir comment la traiter.

2. Les dimensions métropolitaines du politique

Sans doute l'une des difficultés auxquelles se heurte l'analyse de cette variable politique tient-elle à la façon dont le personnel politique, lui-même, tend à minimiser son importance. Il n'est pas rare en effet d'entendre tel élu communautaire indiquer que l'action, à ce niveau, sort de toute considération partisane. L'observation des majorités de vote dans les conseils permet de confirmer, dans l'écrasante majorité des situations, l'émergence de consensus communautaires qui sembleraient hors de portée de la moindre assemblée politique. Faut-il en déduire une médiocre pertinence de la variable politique dans la nature de ces processus ? Notre réponse, négative, s'appuiera sur deux développements. Le premier consiste à analyser le concret de ce politique métropolitain, à l'épreuve des changements d'échelle. Il s'agira d'explicitier les formes particulières que prend la politique dans ces nouveaux espaces, de même que celle qu'elle revêt, à ce sujet, entre les différents niveaux de gouvernement. Le second développement sera consacré aux différences observées sur le terrain, et selon les différentes étapes des changements d'échelle territoriale.

2.1. Jeu d'échelle politique, jeu politique d'échelles

Le jeu politique métropolitain ne perd substance qu'en apparence dans des configurations de pouvoir soumises au changement d'échelle. Mais il n'en résulte aucune permanence, ni aucune forme actuellement stable. Il convient d'apprécier ces différentes dimensions à partir de ce que nous appellerons un processus dialectique de politisation, au sein des formes instituées comme entre échelles.

Commençons par acter le renversement de perspective par rapport aux interprétations a-politique présentées auparavant. L'ensemble des variables (institutionnelles, économique-structurelles, sociales) dont nous avons contesté la valeur explicative intrinsèque reprennent toute leur importance dans une relation dialectique avec le politique. C'est lui qui assigne un ordre légitime à ces forces en tension dans le cadre métropolitain. Il leur impose de ce fait une autre définition d'elles-mêmes que l'auto-référence à laquelle conduirait le jeu sans contrainte d'un bureaucrate, d'un entrepreneur ou d'un *leader* associatif. La performance attendue d'une recette de management, d'un transfert dont la pertinence professionnelle coule de source n'advient que par la sanction du passage au politique. Il en va de même dans les relations entre élus, dont la mise en valeur des projets exige la sanction de l'« intérêt communautaire ». Cela ne fait en aucun cas de l'élu un nouveau *deus ex-machina*, puisque l'interdépendance des intérêts mentionnés s'étend au politique lui-même.

La consécration des formes d'interdépendance métropolitaine explique à la fois la diffusion du processus de politisation et son statut singulier. Sa diffusion obéit au simple fait que la création d'une institution implique l'extension du domaine où le personnel politique va faire jouer sa capacité de représentation légitime des problèmes. Son statut singulier réside dans l'euphémisation des clivages traditionnellement constitutifs du politique à l'échelle locale. Ce double phénomène se traduit par une dualité maintes

fois constatée. Le niveau municipal conserve l'apanage de l'expression des clivages fondamentaux et souvent anciens³⁹ (religieux, sociaux, partisans), qui maintiennent la croyance en un affrontement nécessaire entre une droite et une gauche municipale, par exemple en France. Le niveau métropolitain, quant à lui, se « hisse » à une échelle supérieure, drapant ces clivages dans les langes de l'intérêt collectif. Celui-ci, considéré comme non politique, n'est pourtant souvent qu'une autre manière de construire un territoire éminemment politique. La commune oppose tandis que l'intercommunalité rassemble. Mais la manière dont ce rassemblement s'opère réactive, au lieu de les dissoudre, les variables cruciales du métier politique : l'entretien du soutien électoral de certains groupes sociaux ; la conquête politique de territoires ou quartiers, la mise en exergue d'un *leader* urbain. Les ressources qui se trouvent dans la nouvelle institution sont suffisamment importantes (et matériellement et symboliquement) pour faire l'objet d'un investissement conséquent de la part des grands élus locaux. En France, une très large majorité des maires des grandes villes sont en même temps présidents des structures intercommunales de leur ressort. En Italie, en Grèce ou en Espagne, ces dernières entrent de plain-pied, lorsqu'elles existent, dans la gestion politique des carrières, de rétributions militantes et affinités électives. La réforme *Capodistrias* a ainsi renouvelé de façon conséquente le personnel politique local grec, offrant à de nouveaux postulants des institutions à la mesure de leurs ambitions sociales, tout en intégrant ces mêmes structures dans le système représentatif grec, fortement politisé⁴⁰. La (re)fondation, en Catalogne, de *comarcas* désignant une nouvelle échelle de niveau supracommunal s'interprète à la fois comme une volonté d'émancipation nationalitaire à l'égard des circonscriptions « espagnoles » (les provinces) et comme le moyen le plus sûr, pour le parti de centre-droit au pouvoir (jusqu'en 2003), de compenser ses handicaps électoraux urbains⁴¹. L'échec de cette échelle en termes d'action publique s'explique précisément par un défaut de dialectique, ou, pour le dire autrement, d'interdépendance. Dans ce cas en effet, la perspective politique était un objectif trop manifestement autonome pour attirer vers elle des intérêts autres que ceux strictement liés aux appareils partisans. Ils ont donc été désertés par les entrepreneurs, les partis et municipalités d'autres couleurs politiques. La constitution d'une échelle de gouvernement métropolitain ne s'inscrirait donc dans un processus de dépolitisation qu'à la condition d'oublier que, par sa place singulière, le politique se nourrit d'échanges de ressources autant que d'adhésion. C'est la combinaison de ces deux registres qui explique l'impossible « pureté » des logiques institutionnelles, de groupes sociaux ou d'intérêts économiques. Chacune est en effet soumise à inflexion, traduction et négociation dans un cadre plus global, qu'il soit conflictuel ou coopératif. L'originalité du processus métropolitain vient sans doute du découplage manifeste qui s'opère entre une aire majoritairement placée sous le signe de l'échange politique et un niveau fondé sur l'adhésion ou l'identité. Mais il serait vain de croire à une séparation réelle entre les deux niveaux, dont l'interdépendance est partout évidente, y compris dans les configurations nationales qui procèdent par fusion (Canada, Grèce) et non par coopération (France, Espagne, Italie).

³⁹ F.Haegel, « Pertinence, déplacement et renouvellement des analyses en termes de clivages en France », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol.12 n°1, pp.35-46

⁴⁰ G.Contogeorgis, « La Grèce moderne », *Pôle Sud* n°18, 2003, pp.113-130

⁴¹ Carreras, C., : « La métropolisation de Barcelone. Réalité versus Politique », *Les Annales des Ponts et Chaussées* n°102, 2002, pp.10-14

Le constat qui résulte de l'examen de la gouverne métropolitaine se trouve encore renforcé par l'analyse de sa constitution dans les relations entre échelles territoriales. L'établissement des nouvelles frontières constitue un exercice dont la dimension politique s'affirme en toute clarté. On peut la repérer en examinant successivement chacune des échelles concernées.

L'échelle municipale, éventuellement promise à une intégration dans un périmètre, ne l'est jamais naturellement, en dépit des discours d'aménageurs. La production des cartes soulève toujours une question d'appartenance collective où les élus jouent leur identité. C'est la raison pour laquelle elle entraîne autant de stratégies d'affirmation, de contestation, de transaction entre les communes « enrôlables » et les instances métropolitaines en gestation. Ces stratégies donnent naissance à toute une palette de comportements. La production de cartes alternatives, dont le but essentiel est d'éviter la dépendance à l'égard de la métropole et de son *leader*, en est la forme la plus connue en France. La popularisation (par voie de manifestation, de référendum local, de campagne de protestation) en est la deuxième, à laquelle on assiste au Canada, en France et en Grèce notamment. L'entrave (par voie contentieuse, résistance sourde aux dispositifs, mise en exergue d'empêchements techniques) en est la troisième et la plus courante, dans la plupart des pays. Celle-ci permet en effet de ne pas se limiter aux cas d'échecs publics de formes métropolitaines, mais aussi d'observer les limites internes au fonctionnement de celles qui, en dépit des réticences, parviennent à s'institutionnaliser. Si l'appel au peuple est en effet un indicateur clair de politisation des enjeux métropolitains, la négociation subtile d'une intégration conditionnelle, *a minima*, l'est tout autant. Elle conditionne, pour longtemps, la répartition du pouvoir à l'intérieur des nouvelles frontières, et la capacité d'action de la nouvelle institution.

Dans le déploiement de ces comportements, le jeu sur l'échelle territorialement supérieure se retrouve fréquemment. L'émergence d'une nouvelle échelle soulève en effet des enjeux qui touchent à l'identité et à l'intégrité des niveaux institutionnels et politiques supra-métropolitains⁴². Les provinces italiennes et espagnoles, les *nomos* grecs et départements français sont pareillement affectés par de tels processus. Ils constituent souvent un relais important dans les stratégies d'évitement mises en place par les communes récalcitrantes. On aurait tort de n'y voir que la traduction d'une tension entre intérêts purement institutionnels. Si tel était le cas, on observerait ces phénomènes de façon équivalente dans la totalité des cas. Or il existe d'importantes différences, en France, entre des conseils généraux ou régionaux qui appuient jusqu'à leur terme les menées sécessionnistes et ceux qui, prenant acte des nouvelles cartes, y jouent au contraire le redéploiement de leur action publique⁴³. Ces contrastes se retrouvent également dans la réaction des communes à l'égard de ces périmètres nouveaux. À caractéristique égale (sociale, partisane, économique, topographique), certaines évoquent la métropole comme l'espace de leur identification dans un nouvel ensemble politique tandis que d'autres la considèrent comme une menace directe pour leur propre identité. L'examen des référendums sécessionnistes à Montréal le montre

⁴² D.Kübler, W.Schenkel et J.P.Leresche, "Bright lights, big cities ? Metropolisation, intergouvernemental relations, and the new Federal urban policy in Switzerland", *Swiss Political Review* 9,1, 2003, pp. 261-282

⁴³ A.Faure et E.Négrier, dir., *La lecture publique à l'heure intercommunale*, La Tour d'Aigues : Editions de l'Aube, 2005

clairement. Le caractère général de ces tensions, et leur diversité d'expression implique d'associer étroitement *multi-level policy* et *multi-level politics*.

Qu'en est-il du niveau immédiatement supérieur des États ou, dans les systèmes fédéraux ou fortement décentralisés, des provinces (Canada), communautés autonomes (Espagne) ou régions (Italie) ? Une habitude française tend à considérer qu'y siège la définition d'un intérêt général à la fois très politique et dépolitisé. Très politique parce qu'elle est au cœur de la production des politiques publiques⁴⁴, et singulièrement celles qui touchent aux cartes et territoires⁴⁵, l'intervention de l'État serait dépolitisée par sa position en surplomb des intérêts particuliers ou partisans. Cette posture, qui est de plus en plus sujette à caution, est définitivement intenable sur la question métropolitaine. Sa remise en cause fait se rejoindre l'analyse des cas français et celles d'autres réalités nationales. Plusieurs symptômes permettent de rendre compte d'une nouvelle contingence territoriale et politique de l'État. Au cours de la phase de définition du nouveau cadre législatif ainsi que pendant sa mise en œuvre, les négociations se sont multipliées avec les instances représentatives des différents niveaux de collectivités (Associations des Maires de France, des Petites Villes de France, des Maires des Grandes Villes, des Districts et Communautés de France, Assemblée des Départements), chacune ayant mandat de défendre une position politique particulière. Le résultat de ces rapports de force est l'établissement d'un compromis toujours provisoire, dont l'évolution doit à la fois aux alternances politiques (celle de 2002, qui fut suivi d'amendements très particularistes à la loi Chevènement, en 2003 et 2004⁴⁶), et aux marges de manœuvres politiques dont disposent les préfets sur le terrain. Tout se passe comme si, après avoir connu une phase de stabilisation où les prescriptions étatiques répondaient au couple politisation (par les politiques publiques) et dépolitisation (à l'égard des intérêts politiques), l'État témoignait en France d'une inversion de tendance, vers une politisation (par la prise en compte des intérêts politiques) et une dépolitisation, du point de vue de politiques publiques à la cohérence erratique dans le temps. Cette évolution n'est pas sans rappeler le travail de Patrick Le Lidec sur la « colonisation de l'État » par les intérêts politiques territoriaux⁴⁷. En ce sens, la question métropolitaine témoigne d'un retour sur la politisation de l'État⁴⁸ dont la nature est plus communément admise dans d'autres pays. Les grandes alternances nationales font ainsi sentir leurs effets dans les relations entre

⁴⁴ P.Muller, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue Française de Science Politique* n°50, vol.2, 2000, pp. 189-208

⁴⁵ A.Bourdin, *La question locale*, Paris : PUF coll. *La politique éclatée* 2001

⁴⁶ L'amendement Blanc de juillet 2003 (à la loi *Urbanisme et Habitat*), ne s'applique pour l'essentiel qu'à Montpellier, où se situait la querelle dont le sénateur et ci-devant président du Conseil Régional, Jacques Blanc, était l'un des protagonistes. La loi du 13 août 2004 comporte une nouvelle possibilité de sécession métropolitaine, pour un très court délai, et en faveur des communes ayant été intégrées contre leur gré aux structures intercommunales. Notons au passage que cette disposition revient sur l'une des innovations les plus « jacobines » de la Loi Chevènement de 1999 (la coopération forcée), tout en confiant un certain pouvoir au préfet, qui décide d'accorder ou non son ticket de sortie à la commune désireuse de sortir du périmètre. Il le fait sans réelle autonomie, dans la mesure où, par une circulaire, le ministère de l'Intérieur enjoint expressément aux préfets de faire remonter au cabinet du ministre chacune des demandes de sécession.

⁴⁷ P.Le Lidec, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2001

⁴⁸ O.Borraz et E.Négrier, "The end of French Mayors ?", in J.Garrard (dir.), *Heads of the Local State in Past and Present*, London : Palgrave, 2005

gouvernement catalan et ville de Barcelone⁴⁹, entre gouvernement anglais et Great London Authority⁵⁰, entre la province québécoise et les métropoles de son ressort, dont elles sont réputées être les « créatures »⁵¹, entre le gouvernement grec et les villes (et singulièrement le couple Thessalonique-Athènes⁵²). Dans tous ces cas, la variable politique s'explique à la fois dans le caractère crucial que la question métropolitaine représente pour les États, mais aussi pour les différentiels de traitement entre métropoles auxquels conduisent les dynamiques politiques (cycles électoraux, coalitions entre partis et à l'intérieur de chacun d'eux).

Au travers de ce premier développement, nous avons remis le politique au centre de la question métropolitaine, selon trois dimensions distinctes. La première passe par le jeu des politiques publiques, et tire la dimension politique de l'explicitation des marges de choix qui se dissimulent derrière le discours de l'absence d'autre choix (contraintes d'ajustement, jeu rôdé des institutions ou des intérêts sociaux dominants). Elle spécifie le lieu du politique. La deuxième passe par le croisement entre ces logiques d'action, les cycles politiques et leurs rapports de force. Elle désigne les formes de différenciation politique. La troisième s'explique dans l'ensemble des relations entre niveaux d'action qui, à l'occasion d'un changement d'échelle, trouvent dans la politique une ressource existentielle. Elle évoque les fonctions du politique.

2.2. La contingence politique métropolitaine

Aucune des dimensions précédemment élucidées ne permet pour autant d'accorder une place stable, et valable *erga omnes*, à la variable politique. Nous l'avons indiqué en commençant cette partie, la politique se constitue dans une série de relations d'interdépendance : entre variables pour ce qui est de l'analyse, entre intérêts pour ce qui est de l'action. Ceci nous permet d'envisager, pour conclure, la contingence même de cette variable, selon deux dimensions : l'espace et le temps.

La différenciation politique des espaces métropolitains n'est pas liée au fait qu'ils soient inégalement influencés par la politique, à moins d'avoir une conception extrêmement réductrice de la politique en question (le jeu partisan, par exemple). Elle se traduit par une diversité des régimes qui nous permet de mettre en évidence des configurations métropolitaines. Le premier réside dans les effets que la politique⁵³ inflige en termes de régime métropolitain. Le seul cas français, réputé si homogène, suffit à l'expliquer. Sur les quelque 176 institutions métropolitaines (au sens large) créées à l'occasion de la loi Chevènement, on peut d'ores et déjà distinguer les situations suivantes :

⁴⁹ E.Négrier, M.Tomas, « Temps, Pouvoir, Espace. La métropolisation de Barcelone », *Revue Française d'Administration Publique* n°107, 2003, pp.357-368

⁵⁰ Kleinman, M., : "Londres : l'innovation métropolitaine et le monde des affaires", *Les Annales des Ponts* n°102, 2002, pp.32-42

⁵¹ B.Jouve, : "Montréal, ville globale? Un régime urbain à la croisée des chemins", dans M. Venne, dir., *L'Annuaire du Québec*, Montréal : Fides, 2004, p. 581-588

⁵² Hlepas, N., « Carte administrative et pouvoir politique : les enjeux de la décentralisation en Grèce », *Pôle Sud* n°18, 2003, pp. 63-78

⁵³ soit l'ensemble constitué des rapports de légitimité entre acteurs, niveaux institutionnels et intérêts sociaux, travaillés par des logiques d'adhésion et d'influence.

1° *l'agglomération cosmétique*, dont le pseudo caractère intégré ne résiste pas à l'examen de la fragmentation réelle de ses compétences. Dans ce cas de figure, l'institution métropolitaine, attirée par les perspectives fiscales et financières, a répondu à l'injonction gouvernementale. Mais elle se révèle incapable d'imposer réellement sa marque territoriale⁵⁴.

2° *la confédération fantôme*, où le poids du niveau municipal se transfère à celui de l'institution communautaire. Dans ce cas, le bureau des maires dispose, en marge du Conseil communautaire, d'un véritable pouvoir de veto sur la progression de la coopération intercommunale. Chaque commune calcule étroitement le retour à son profit des mannes communautaires.

3° *la fédération sélective*, où la progression de l'intégration communautaire va de pair avec la neutralisation de certains enjeux pourtant « communs ». Il en est ainsi de la culture, thème souvent considéré à la fois comme stratégique en soi, mais compétence devant demeurer d'essence municipale.

4° *la super-municipalité*, où le parachèvement des accords de base va de pair avec une vocation généraliste de l'institution. Dans ce cas, encore très rare en France, l'institution métropolitaine devient le cœur financier, stratégique et quotidien du projet urbain. Cette centralité s'impose en interne, et s'affirme à l'extérieur, dans les partenariats public-public et public-privé.

Les différences relevées ne peuvent être rapportées à des facteurs objectifs : une gauche métropolitaine intégratrice contre une droite portée à la fragmentation ; une progression linéaire donnant un avantage décisif aux plus anciennes formes de coopération ; une difficulté structurellement plus forte pour les structures les plus pauvres, ou les plus denses en population ou en nombre de communes...etc. Leur dimension politique est au contraire liée à la perception dominante qu'ont les acteurs de leurs relations d'interdépendance, perception qui excède le calcul d'intérêt, mais ne se réduit pas aux apparentements partisans. C'est cet espace d'interdépendance qu'il convient d'appeler une configuration métropolitaine. Elle permet de comparer la nature des ressources politiques qu'utilisent ces acteurs, et le rôle qu'ils confèrent à la politique institutionnelle. On peut alors distinguer des configurations où le recours au personnel politique est intensif de celles où il n'intervient que de façon secondaire. De même peut-on opposer celles où l'arme du conflit politique est un moteur des interdépendances et celles où il est systématiquement dévalorisé. On peut aussi apprécier la différenciation des rôles des préfets, non seulement en fonction de leurs propres trajectoires administratives ou des consignes qu'ils sont censés exécuter, mais aussi en fonction de leur mode d'articulation à ces configurations. La conséquence en est que, sans pour autant verser dans un néo-culturalisme, une telle démonstration rend difficile toute rhétorique managériale de l'importation, d'un territoire à l'autre, de bonnes pratiques métropolitaines ou de normes d'efficacité politique. Elle rend pareillement délicate l'opération qui consisterait à « durcir » les variables, pour parvenir à une typologie des politisations métropolitaines, associant de façon sûre les mêmes causes aux mêmes effets.

⁵⁴ par le biais de politiques publiques, ou par l'utilisation de mécanismes redistributifs tels que, par exemple, de la Dotation de Solidarité Communautaire

La contingence temporelle du politique s'inscrit dans les différentes étapes de la métropolisation : sa composition territoriale, son établissement comme régime, le déploiement de ses politiques publiques. Comme dans toute analyse en termes d'*agenda setting*, aucune n'est certes close sur elle-même. Mais chacune de ces phases connaît une forme spécifique de politisation.

La première semble de loin poser les questions politiques les plus évidentes et les plus existentielles. Les intérêts des différents niveaux, les visions des *leaders*, les prérogatives des acteurs en capacité de réglementer y jouent à plein régime. Coalitions et controverses s'y inscrivent d'autant plus qu'elles sont généralement sous les feux d'une actualité médiatique. La publication de cartes, les hypothèses d'alliance tendent à dramatiser les questions d'appartenance et de destin communs. Le politique joue un rôle crucial dans l'établissement d'un projet pour lequel, en général, les ressources institutionnelles font défaut, et leurs capacités d'anticipation et de régulation de même. L'interprétation, locale, des standards gouvernementaux (lorsque existe un dispositif légal, par exemple) donne lieu à d'intenses négociations où la confiance ne provient pas d'une capacité claire à prévoir l'effet des règles, généralement complexes, quand elles ne sont pas contradictoires entre elles. Le politique est un lieu de production d'équivalences entre ressources détenues par une pluralité d'acteurs. L'échange politique est une forme de stabilisation (qui peut mal tourner) du changement d'échelle. À la manière des transitions démocratiques⁵⁵, c'est dans cette phase de rupture que la dimension politique est la plus concentrée.

Dans la phase suivante, le curseur dominant se déplace à l'intérieur du périmètre constitué, et met le politique en présence des enjeux institutionnels : construction des bureaucraties, établissement des commissions, répartition des postes. La stabilisation des relations avec l'environnement (effets des compétences exercées, contractualisation entre niveaux) va de pair avec l'expression officielle du projet métropolitain et l'annonce des grands secteurs de son intervention. Dans cette étape, la dimension politique est à la fois plus diffuse et moins dramatique. Elle est seconde dans la détermination des modes de fonctionnement de la machine, tout en restant cruciale dans la mise en place des règles du jeu politique et des relations entre niveaux.

Dans la mise en œuvre de ses politiques publiques, la métropole institutionnalisée s'ouvre à des secteurs dont la constitution historique est à la fois riche en ressources professionnelles, en expertise corporatiste et en savoir-faire territorialisé. C'est donc d'abord une phase d'ajustement entre ces ressources et un nouveau territoire d'exercice. Elle met en évidence la capacité organisationnelle de l'institution. Mais c'est aussi une phase d'ouverture plus directe au partenariat de ces secteurs, aux entreprises affectées par les projets, aux acteurs, publics et privés, qui entendent promouvoir leur action dans le nouveau cadre, et ceux qui cherchent à l'éviter. La politique change à nouveau, se situant dans le registre de la médiation, du projet, de la maximisation des marges de manœuvre. Comme dans la seconde phase, la politique n'est pas moins importante dans la production des politiques métropolitaines. En tant que dimension, elle s'étend même à ceux des partenaires qui, contraints ou volontaires, jouent le jeu du changement d'échelle. La variable politique se déconcentre.

Au-delà de ce phasage de la politisation métropolitaine, il convient d'insister sur les facteurs qui viennent généralement en nuancer l'impression de linéarité. L'existence

⁵⁵ Ph.C.Schmitter, "Groupes d'intérêts et consolidation démocratique en Europe méridionale", *Pôle Sud* n°3, pp. 5-38, 1995

d'un contentieux sur le périmètre, la modification des règles légales, l'affaiblissement des ressources fiscales ou leur augmentation, une alternance politique, une interprétation inattendue du juge sur la règle du jeu, la mise en œuvre d'une politique publique à un autre niveau, mais dans le domaine de compétence métropolitaine... tous ces événements peuvent venir modifier, plus ou moins en profondeur, l'économie de chacune des phases, et bouleverser les règles politiques établies au départ. Cependant, ces événements interviennent dans le temps, parallèlement à une série d'apprentissages (des règles, des ressources, de la connaissance mutuelle) qui, comme dans le modèle configurationnel de Norbert Élias⁵⁶, contribuent à consolider les relations d'interdépendance. La configuration métropolitaine s'apparente à une matrice dont la réception de ces événements est simultanément matérielle, cognitive et politiquement différenciée.

Conclusion

Les changements d'échelle territoriale participent à la fois d'un mouvement global qui affecte l'ensemble des pays occidentaux, et d'une évolution de chacun des modèles nationaux d'administration publique. On voit ce double mouvement (convergence de finalité et spécificité des trajectoires) au travers des choix qui sont faits dans l'éventail des alternatives de changement d'échelle territoriale : fusion/incitation à la coopération. Si les politiques récentes en Grèce et au Canada ont plutôt choisi le modèle de fusion, par absorption des anciennes municipalités dans de plus vastes ensembles, cela obéit à plusieurs raisons, dont, par exemple, le caractère stratégique des ressources municipales prises isolément. Dans le cas français, l'orientation vers des formules coopératives s'expliquerait par le fait que les territoires sont plus le support d'échanges de ressources (financements croisés, contractualisation) que de fixation rigide des bases fiscales de revenus. Quoiqu'il en soit, une entrée exclusive par les ressources économiques, les contraintes institutionnelles ou les forces sociales s'avère toujours analytiquement décevante. Elle ne permet que rarement d'expliquer la totalité des motivations qui vont soit vers une coopération renforcée soit vers une fusion sans heurt, ou bien vers l'inverse : la levée de boucliers contre l'une ou l'autre des alternatives. Les politiques de fusion présentent des difficultés importantes qui tiennent d'une part à la structure des intérêts en jeu (politiques, sociaux, économiques), à l'importance acquise par l'identité municipale, et aux conflits que de telles solutions entraînent dans les relations entre échelles de gouvernement. La solution de la coopération renforcée apparaît, à bien des égards comme une formule de compromis qui, si elle n'éveille pas les mêmes risques, conduit néanmoins à des recompositions politiquement délicates à ces mêmes niveaux. On peut, sommairement, l'explicitier en termes d'échange politique : d'un côté l'évitement de la fusion, et donc le respect des frontières et symboles de la souveraineté municipale, de l'autre côté une implication moins difficile des communes dans des formules institutionnelles qui conjuguent engagement et autonomie.

Notre examen de la variable politique, dans ces changements, permet de conclure à une double réfutation théorique : celle du courant d'analyse du *public-choice*, qui fait

⁵⁶ N.Elias, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris : Pandora, coll. *Des sociétés*, 1981 ; nouvelle édition en 1991, La Tour d'Aigues: Ed. de l'Aube

précisément des ressources économiques l'angle d'attaque principal des jeux d'échelle ; celle du courant de la réforme, qui table au contraire sur une économie politique d'échelle toujours raisonnable et souvent introuvable. Face à ces grands courants, nous suggérons au contraire d'emprunter de nouvelles voies d'analyse qui tiennent compte des phénomènes majeurs observés :

- la tendance croissante à la différenciation territoriale
- la relative incohérence des politiques étatiques, dans l'espace et dans le temps
- le progressif décrochage entre les espaces d'action publique et les scènes classiques de la représentation démocratique.

Les concepts aptes à rendre compte de ces nouvelles réalités doivent privilégier la pluralité des variables, et donc des disciplines convoquées au débat. Le temps est révolu où l'échelle était le monopole du géographe, tandis que l'institution se disputait les faveurs du juriste et du politiste. L'association de ces dimensions dans un débat renouvelé doit s'attacher à montrer les influences réciproques, et les bénéfiques que chacun pourra tirer de l'association des facteurs d'explication. En ces temps d'activisme pour fonder de nouveaux territoires, la variable politique est d'abord construite au carrefour de plusieurs autres, auxquelles elle donne un sens toujours provisoire.

Le politique, c'est de la sociologie, de l'économie et de la spatialité travaillées par la question de la légitimité. Sans doute faudra-t-il, pour l'avenir, accorder l'attention qu'elle mérite à la notion de régime politique métropolitain. Dans des configurations territoriales de plus en plus distinctes, où les prescriptions étatiques sont chaque jour moins substantielles ou coercitives, la construction politique de ces régimes est un enjeu d'analyse prometteur. Certes, il conviendra de l'adapter à des contextes qui demeurent singuliers, en dépit de la globalisation,

La politique métropolitaine, c'est aussi un ensemble de processus institutionnels faits de ressources, d'apprentissages, de perceptions sociales et symboliques. L'enfance des métropoles a souvent mis entre parenthèse l'impératif démocratique, à partir d'une idée simple et, d'une certaine manière, efficace : laissons les vieux débats à l'échelle municipale, et faisons prospérer l'échelle métropolitaine à l'abri des querelles de clocher et du suffrage populaire. L'adolescence des métropoles conduit, dès aujourd'hui, à sortir de cette petite dialectique, au risque, sinon, de vider de substance la notion même de démocratie urbaine.