

**Quand la métropole se fait territoire politique:
L'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, entre professionnalisation
politique et quête de reconnaissance démocratique**

Taoufik Ben Mabrouk
Institut d'Études Politiques de Lyon
e-mail : benmabrouktaoufik@yahoo.fr

**Papier présenté à la table ronde « Villes, Régions, État, Europe : l'action publique à
l'épreuve des changements d'échelle » du congrès de l'AFSP, 14-16 septembre 2005,
Lyon, 2^{ème} demi-journée : Les compétitions politiques**

Résumé : Cette communication entend démontrer que les propositions ou les tentatives actuelles visant à établir un niveau métropolitain de gouvernement révèlent en fait un certain nombre de basculements structurels dans l'organisation et le fonctionnement des institutions de coopération intercommunale.

Dans cette perspective, cette communication propose une modélisation du processus qui conduit à l'affirmation progressive d'un pouvoir d'agglomération. L'objectif de cette modélisation est, d'une part, de rendre compte des facteurs et des dynamiques qui expliquent ces basculements structurels et, d'autre part, de déterminer les jeux de pouvoir qui s'organisent à l'échelle métropolitaine, comme cadre territorial émergent des politiques des institutions de coopération intercommunale.

Mots-clé : pouvoir d'agglomération, modélisation, jeu d'échelle, changement d'échelle, construction de territoire politique, métropole, échanges politiques, «savoirs experts», usages sociaux du territoire.

Cette communication entend démontrer que les propositions ou les tentatives actuelles visant à établir un niveau métropolitain de gouvernement révèlent en fait un certain nombre de basculements structurels dans l'organisation et le fonctionnement des institutions de coopération intercommunale.

Dans cette perspective, cette communication propose une modélisation du processus qui conduit à l'affirmation progressive d'un pouvoir d'agglomération. L'objectif de cette modélisation est, d'une part, de rendre compte des facteurs et des dynamiques qui expliquent ces basculements structurels et, d'autre part, de déterminer les jeux de pouvoirs qui s'organisent à l'échelle métropolitaine¹, comme cadre territorial émergent des politiques des institutions de coopération intercommunale.

Sur le plan théorique, l'intérêt de la modélisation se justifie par le souci de présenter les transformations qui sont à l'origine d'un nouveau système de rôles, de positions et de pratiques de pouvoir dans les institutions de coopération intercommunale. Ces transformations révèlent, plus fondamentalement, des mutations sur des dimensions essentielles du pouvoir local en milieu urbain. Ainsi la modélisation permet-elle de comprendre pourquoi et comment s'effectuent des mutations concernant 1) le répertoire d'action utilisé par les leaders politiques urbains, pour consolider leurs ressources d'action et leurs facultés de négociation et conforter ainsi leur pouvoir *au sein et par le biais* de la coopération intercommunale ; 2) le mode de sélection et de valorisation des politiques publiques ; et 3) les *usages faits* des structures de coopération intercommunale par leur exécutif, en termes de techniques de contrôle exercées par ces exécutifs et de nouvelles finalités que ces derniers assignent à ces institutions. L'intérêt d'une modélisation du pouvoir d'agglomération (à la fois dans ces conditions d'émergence et son mode de fonctionnement) se justifie également par le souci de comprendre pourquoi et comment la conception et les pratiques de la coopération intercommunale s'articulent davantage autour d'une nouvelle échelle spatiale : l'échelle métropolitaine, qui découle d'une nouvelle représentation de l'espace urbain.

Le problème de fond soulevé par cette communication concerne donc l'instauration paradoxale d'un changement d'échelle, à travers la conception et les pratiques du gouvernement urbain. En effet, le paradoxe tient au fait que, dans les grandes agglomérations, les politiques territoriales sont de plus en plus présentées par les dirigeants de structures de coopération intercommunale comme des politiques de métropolisation (censées affirmer le statut métropolitain de l'agglomération) alors qu'il n'existe pas de citoyenneté locale ou d'identité collective liée à cette échelle territoriale.

¹ Il est intéressant d'observer qu'il n'existe aucune définition précise et opérationnelle de l'échelle métropolitaine (en termes de dimension) et de la métropolisation (en tant que processus ou politiques à mettre en œuvre pour faire d'un territoire une métropole). En effet, la clé des fonctions généralement attribuées à cet espace (sur le plan économique notamment) prime sur une quelconque dimension donnée. Cette situation invite donc à concentrer l'analyse sur la déconstruction des définitions liées à cette échelle et aux usages qui en sont faits par les acteurs.

L'analyse de deux expériences, l'une dans l'agglomération lyonnaise et l'autre dans l'agglomération lilloise, fait ressortir l'importance de quatre facteurs dans l'émergence d'un pouvoir d'agglomération : 1) les sources de l'innovation dans la façon de se représenter l'espace urbain et de définir le cadre et le contenu des politiques publiques ; 2) l'effet des *jeux de rôles*, construits à partir de ces innovations, qui se traduit par l'émergence de nouvelles priorités sur l'agenda politique et par un impact sur les dispositions à négocier/coordonner pour mettre en œuvre ces priorités ; 3) la nature des rapports intergouvernementaux, et notamment l'importance de la médiation des intérêts politiques et institutionnels à l'échelle métropolitaine ; et 4) les modes de régulation politique associés à cette coordination. Ces quatre facteurs alimentent la construction de l'échelle métropolitaine comme cadre d'échanges politiques et d'action publique.

Les jeux d'acteurs et les jeux de pouvoir qui encadrent cette transformation des finalités et des pratiques du gouvernement urbain permettent d'expliquer le paradoxe : le développement des politiques dites de métropolisation alors qu'il n'existe aucune citoyenneté locale ou d'identité collective liée à cette échelle métropolitaine. Il sera en effet montré comment la quête d'une reconnaissance démocratique ou populaire par les dirigeants des structures de coopération intercommunale pousse ces derniers à favoriser la construction progressive, et sur le long terme, d'un territoire métropolitain et d'une identité collective liée à ce territoire.

Bien qu'ils ne se focalisent pas sur les quatre facteurs cités plus haut, les travaux consacrés aux expériences de gouvernement métropolitain montrent que cette transformation des finalités et des pratiques du gouvernement urbain constitue une tendance (Jouve & Lefèvre, 1999 ; Lefèvre, 1998 ; Wilks-Heeg, Perry & Harding, 2003). Toutefois, l'analyse de ces expériences, y compris les deux cas discutés ici, gagnerait à ce que soit pris en considération *les jeux de construction de rôles et de positions, en tant qu'ils sont révélateurs des changements qui touchent les jeux d'acteurs du pouvoir local en milieu urbain*. Ce point est important car les initiatives qui visent à établir un niveau métropolitain de gouvernement sont tout sauf consensuelles. En effet, sur le fond, elles provoquent un décalage, voire une confrontation, entre l'espace de la légitimité par l'action et l'espace de la représentativité démocratique (incarné par les circonscriptions traditionnelles : communes, cantons, etc.) dont la correspondance ou la compatibilité était assurée par le biais du cumul des mandats, de l'échange politique ou de l'allégeance, ce qui permettait une relative pacification et cohésion du système politique local.

La présentation et l'analyse des données empiriques s'organiseront autour de trois sections. La première sera consacrée aux jeux de rôles et aux jeux de pouvoir qui permettent d'expliquer l'apparition d'une nouvelle conception et de nouvelles finalités légitimes du gouvernement urbain (1). La deuxième section abordera la médiation des intérêts politiques et institutionnels ainsi que les modes de régulation politique liés à cette échelle métropolitaine qui permettent de voir un pouvoir

d'agglomération en action (2). La troisième section reviendra sur les pratiques qui caractérisent, de manière plus diffuse, la légitimation politique de cette nouvelle échelle territoriale (3).

Une quatrième section resituera l'ensemble des résultats dans un cadre plus large pour développer les questionnements théoriques et méthodologiques qu'inspirent les pratiques de changement d'échelle (4).

1. Jeux de pouvoirs et renouvellement des finalités du gouvernement urbain

Cette section montrera comment l'idée d'une coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine émerge avec la construction et la diffusion d'un nouveau modèle de gestion urbaine.

Dans les sous-sections *1.1* et *1.2*, consacrées respectivement à l'agglomération lyonnaise et lilloise, nous verrons comment la construction de ce modèle repose sur un nouveau jeu d'acteurs (élus modernistes, techniciens, experts) qui se traduit par l'apparition de nouvelles priorités sur l'agenda politique. Les données empiriques montrent que l'émergence de ce nouveau modèle est facilitée par des crises concernant les finalités légitimes de la coopération intercommunale.

Nous verrons également que l'existence de ce modèle de gestion urbaine traduit, plus largement, une transformation profonde et durable de la façon de concevoir l'espace urbain et de le gérer, avec l'apparition de nouveaux jeux de pouvoir qui se structurent à l'échelle métropolitaine, dont la spécificité est d'être une échelle virtuelle maniée par les responsables politiques.

Préliminaires : Le contexte de départ dans les deux agglomérations

Dans les deux agglomérations, tout au long des années 70, de nouveaux élus, responsables administratifs ou techniques firent leur apparition sur la scène locale, à la suite d'élections municipales ou de nominations. Ces nouveaux entrants dans le système local avaient en commun la particularité de cultiver une approche inédite du fait urbain². En effet, leurs diagnostics des dysfonctionnements urbains (besoin en espaces, transports) et leurs solutions faisaient une place essentielle aux outils scientifiques et à l'expertise technique. Pour ces nouveaux entrants, le recours à ces outils permettait d'expliquer les dysfonctionnements observés comme résultants de l'inadéquation des programmes publics à un espace urbain qui, lui, était en train de changer. En effet, les outils scientifiques (économie des transports, statistiques, sociologie) et l'expertise technique (urbanisme) permettaient de présenter les nouvelles caractéristiques de l'espace urbain (flux de déplacements, logiques d'occupation et d'utilisation de l'espace).

² En France, ce phénomène correspond plus largement au renouvellement des élites dirigeantes locales qui fondent plus volontiers leur légitimité politique sur le mode de l'action, avec comme modèle une action publique rationnelle, que sur le mode de l'ancrage «notabiliaire». Les élections municipales de 1977 donnent à voir ce changement.

Ces diagnostics montraient plus généralement comment ces individus partageaient une nouvelle vision de l'espace urbain : un espace indépendant des communes qui le composent et dont la gestion ne peut être conduite à l'échelle communale, ce qui justifierait alors une plus grande coordination des politiques publiques. Pour ces individus, le recours à la science et l'expertise technique se justifiait par la croyance qu'il était possible de développer des politiques volontaristes avec des effets correcteurs sur l'économie locale et le cadre de vie de la population. Tel est le modèle de gestion urbaine qui fait son apparition. Cet usage social de la science, comme outil de diagnostic et de conception des politiques publiques, rompait avec les pratiques de l'époque en matière de coopération intercommunale.

Pour la précédente génération d'élus qui assumaient encore la direction politique des communautés urbaines de Lille et de Lyon, la commune demeurait en effet le seul territoire de référence. Ainsi, pour ces dirigeants, la coopération intercommunale devait seulement servir à assurer l'homogénéisation des équipements de base (assainissement, déchets, voirie, édifices, *etc.*) et la continuité des services publics (transports publics, services de secours et d'incendie, *etc.*) sur l'ensemble de l'agglomération. En plaidant pour la coordination des politiques publiques, les propositions avancées par les nouveaux entrants tranchaient radicalement avec l'usage qui était fait de l'institution communautaire, considérée alors comme une simple excroissance administrative des communes, un outil technique.

Plus généralement, cette approche scientifique et technique de l'espace urbain montre le lien existant entre des entreprises de distinction (individuelles et collective) et les propositions qui s'inspirent de ce nouveau modèle de gestion urbaine. En effet, ces individus mobilisaient des compétences et des connaissances, acquises principalement au cours de leur formation universitaire, avec un double objectif : 1) renouveler la façon de se représenter l'espace urbain et les méthodes de gestion de celui-ci et 2) se légitimer politiquement ou professionnellement en faisant progressivement de ce nouveau modèle de gestion urbaine un modèle de référence, par le biais de leurs prérogatives et initiatives. Ce processus de renouvellement des conceptions et des pratiques de gestion qui concernent l'espace urbain est facilité par un autre facteur : l'avènement de crises politique portant sur le fonctionnement et les finalités légitimes des communautés urbaines.

Nous allons voir maintenant comment, avec des conjonctures spécifiques, les périodes d'instabilité ou de crise politique dans les deux agglomérations contribuent à la légitimation de ce nouveau modèle de gestion urbaine comme alternative crédible et durable.

1.1 Des usages de l'expertise aux nouveaux jeux de rôle de la coopération intercommunale dans l'agglomération lyonnaise

À la communauté urbaine de Lyon, lors du mandat de 1977 à 1983, l'affrontement partisan au sein de l'assemblée délibérante révèle une crise importante. En effet, il marquait la politisation d'une

scène communautaire qui était consacrée jusqu'alors exclusivement à la conduite de programmes techniques (assainissement, voirie, équipements publics), sur la base d'une répartition proportionnelle des fonds pour assurer ainsi un consensus minimal. Par ailleurs, cette politisation s'est conjuguée avec des accusations de favoritisme dont auraient bénéficié certaines communes de l'Ouest de l'agglomération qui appartenaient au même camp politique que l'exécutif communautaire. Cette politisation a eu pour effet d'instaurer une logique de défiance et de confrontation dans l'institution communautaire. Cette situation est à rapprocher de ce qui constitue en fait la fin du premier âge de la coopération intercommunale : la plupart des grands travaux d'homogénéisation en équipements et infrastructures ont été lancés ou sont programmés. En effet, cette crise, qui marquait en fait une tension sur la pertinence des choix et l'équité des décisions, montre plus généralement comment la fin d'un cycle (dans le fonctionnement de l'institution communautaire) a précipité la remise en cause des principes de gestion et les finalités de la coopération intercommunale.

Pour justifier les programmes de la coopération intercommunale, l'exécutif communautaire s'est engagé alors à mettre en place des procédures et un mode de gestion, censés assurer la rigueur et la transparence des décisions. Le caractère inédit de la démarche constitue une réelle opportunité pour les promoteurs du nouveau modèle de gestion urbaine. En effet, de nouvelles méthodes de programmation étaient nécessaires. Ainsi, ces promoteurs ont-ils acquis la possibilité de promouvoir leur conception de l'espace urbain et leurs méthodes, en tirant profit d'un processus de réflexion qui visait à organiser la décision publique de manière plus rationnelle et transparente³. Promus par ailleurs par de jeunes élus appartenant aux différents groupes politiques, ce nouveau modèle de gestion a contribué à la pacification de la scène communautaire en aidant à définir de nouvelles orientations générales et consensuelles de la coopération intercommunale. Le *besoin de réponse* à une situation de crise constitue donc le premier basculement par lequel se produit une inflexion du modèle de référence de la gestion urbaine.

Pour développer et légitimer leur nouveau modèle de gestion urbaine, ces promoteurs devaient faire des propositions opérationnelles et prouver par la même occasion les limites des méthodes traditionnelles de gestion urbaine. C'est ici une raison essentielle au développement de la planification urbaine, au sein de l'agence d'urbanisme (soutenue par ces promoteurs et jouissant d'une relative autonomie). De plus, les nouvelles pratiques (consultations d'acteurs, coopérations avec les milieux professionnels intéressés par l'espace urbain, lancement de programmes d'études) qui ont accompagné le développement de cette planification ont déterminantes. En effet, comme nous allons le voir maintenant, les nouvelles pratiques de planification urbaine mettent en lumière un lien entre, d'une part, la mise en place d'un nouveau régime d'interaction entre les experts et les responsables

³ Programme pluriannuel intitulé « orientations pour le mandat 1978-1983 » présenté par le président de la Communauté Urbaine de Lyon lors d'une conférence de presse tenue le 18 mai 1978.

politiques et, d'autre part, le renouvellement des jeux de rôles politiques associés à la coopération intercommunale.

Les études de l'agence d'urbanisme, dont les thèmes étaient définis avec une relative autonomie par les promoteurs du modèle de gestion, contribuent à la construction de perceptions générales sur l'espace urbain : ville sans frontières précises ; interdépendances accrues entre les territoires qui composent l'espace urbain. Le travail de sélection et de valorisation des expertises, conduit par les dirigeants de l'agence d'urbanisme, favorise la constitution d'un vague consensus autour de diagnostics qui n'étaient pas toujours empiriquement testés⁴. Dans ces conditions, le flou qui entoure le terme d'échelle métropolitaine (censé matérialiser la nouvelle organisation et le fonctionnement de l'espace urbain) traduit plus généralement un processus où se jouent trois phénomènes décisifs pour l'ancrage institutionnel de ce nouveau modèle de gestion urbaine : 1) un travail de conversion des mentalités, à travers la production de représentations ; 2) une prise d'influence des dirigeants de l'agence d'urbanisme sur la définition des problèmes et des solutions en matière de gestion urbaine (qui se matérialisera par l'introduction de programmes communautaires qualitatifs autour de l'habitat notamment et, plus tard, par la préparation d'un projet d'agglomération et la révision du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.)) ; et 3) la construction d'un lien symbolique associant, d'une part, pragmatisme et modernisme politiques et, d'autre part, ces nouvelles manières de penser l'espace urbain et sa gestion, sous le prétexte d'efficacité.

Si la planification urbaine a eu un tel impact, c'est parce qu'elle ne se résume pas seulement à la consécration d'un certain nombre de nouvelles connaissances. Elle se traduit également, et c'est là un enjeu essentiel dans les rapports entre « savoir » et « pouvoir » en matière de gestion urbaine, par la reconnaissance d'une méthode : le débat avec les acteurs de la société civile et l'analyse des tendances socio-économiques qui sont censés offrir aux élus, *en continu*, les informations sur le fonctionnement de l'espace urbain. Une raison essentielle à l'affirmation et à la légitimation progressive du nouveau modèle de gestion urbaine, comme le montre l'essor de la planification urbaine à l'époque dans l'agglomération, tient au fait que se trouvent liés, pour un plus grand nombre d'élus communautaires, un enjeu de connaissance des réalités urbaines (même approximative) et un enjeu d'efficacité de l'action.

Pour des élus désireux d'incarner le pragmatisme et le modernisme, la possibilité de renouveler l'offre politique explique la facilité avec laquelle les candidats aux principales fonctions exécutives de l'agglomération (maire de Lyon et président de la communauté urbaine) se sont appropriés cette façon de voir l'espace urbain et de le gérer. Cette appropriation est manifeste comme le montrent les déclarations publiques qui accompagnent la présentation d'un projet d'agglomération qui reprend les principaux partis d'aménagement et de développement proposé par l'agence

⁴ Cf., *Rapport du Groupe d'Évaluation pour le compte de l'Agence d'Urbanisme et du Plan Urbain*, avril 1985. Source: Agence d'urbanisme de Lyon.

d'urbanisme⁵. En adoptant un point de vue plus général sur les rapports entre l'expertise et les responsables politiques (en quête de reconnaissance), nous voyons comment s'opère une perméabilité de la sphère politique à des notions et des constats issus de pratiques professionnelles variées. Cette caractéristique ne concerne pas seulement l'agglomération lyonnaise, comme le montre l'existence des réseaux professionnels et des structures dédiés à l'urbanisme en France (tels que la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme)⁶.

Un deuxième basculement intervient donc à partir du moment où cette nouvelle vision de la ville, établie sur une série de perceptions générales relatives au fonctionnement de l'espace urbain et aux mesures censées assurer une gestion efficace de cet espace, acquiert une position centrale dans l'agenda politique local. Concrètement, ce deuxième basculement se matérialise par un nouvel impératif de rôle : pour être crédibles et légitimes, les principaux candidats aux fonctions de maire et de président de la Communauté Urbaine ne peuvent envisager la gestion urbaine qu'à l'échelle métropolitaine, qui correspond à l'échelle de l'agglomération élargie⁷. Cet engagement montre en fait comment de nouvelles obligations d'action liées à la charge de maire de Lyon se trouvent endossées par les candidats.

1.2 Des nouveaux intérêts au changement de régime de la coopération intercommunale dans l'agglomération lilloise : jeux d'acteurs et jeux de pouvoirs.

Au cours des années 70, dans l'agglomération lilloise, un renouvellement partiel des cadres administratifs marque l'arrivée de responsables qui partagent un intérêt pour les questions d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, l'accord franco-britannique du 30 novembre 1984 sur le tunnel trans-manche, suscite chez ces cadres un regain d'intérêt pour une connexion de l'agglomération lilloise au réseau TGV, en tant qu'instrument d'une politique volontariste d'aménagement du territoire. Parmi ces cadres, au nombre desquels figurent les conseillers du maire de Lille notamment, la croyance dans les effets correcteurs d'un tel équipement reposait sur l'idée que la localisation géographique et l'accessibilité d'un site représentent les principaux atouts dans le cadre de l'économie contemporaine (marquée par l'importance des flux de communication et d'échange).

Dans ces conditions, la décision du maire de Lille (Pierre Mauroy) de défendre, devant le Gouvernement et la SNCF, la candidature de l'agglomération pour l'obtention d'une connexion au réseau T.G.V. a marqué en fait l'aboutissement d'un travail de sensibilisation de ses conseillers. Le

⁵ Références journal. Syndicat d'Études et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise, *Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne*, octobre 1988.

⁶ La mise en œuvre des politiques territoriales européennes (Programme d'initiative communautaire : Interreg IIIB), qui repose également sur l'implication d'experts ou intérêts organisés dans le cadre de mesures incitatives, confirme l'existence de cette tendance à l'échelle de l'Union Européenne.

⁷ Une des spécificités de l'agglomération lyonnaise est de connaître un développement socio-économique et physique au-delà des limites de la Communauté Urbaine de Lyon. Tel est un des principaux constats du projet d'agglomération présenté par l'agence d'urbanisme.

principal argument avancé par ces conseillers est qu'un tel équipement peut faciliter la reconversion économique de l'agglomération en crise. D'un point de vue plus général, la décision du maire de Lille marque une inflexion importante des besoins de la principale ville de l'agglomération autour d'équipements structurants.

En vue d'obtenir l'arbitrage final du Gouvernement et de la SNCF en faveur de sa ville, le maire de Lille sollicite le soutien des principaux responsables politiques de l'agglomération et de la région. Cette démarche est à l'origine de la création de l'association «T.G.V. Gare de Lille» dont l'objet est alors de fonctionner comme un lobby en montrant l'engagement d'une série d'acteurs politiques, économiques et de la société civile en faveur de la candidature de Lille. Le soutien acquis par le maire de Lille au sein de cette structure a marqué, en fait, le succès d'un rapprochement entre les principaux responsables politiques de l'agglomération. Ce rapprochement a été organisé par les cadres administratifs et techniques sur la base de croyances partagées quant aux retombées escomptées de la connexion au réseau TGV.

Les négociations conduites avec la direction de la SNCF et le Gouvernement ont contribué à instaurer très rapidement une division du travail au sein des différentes catégories d'acteurs locaux impliqués : les responsables politiques ainsi que les cadres administratifs et techniques. Dans ces circonstances, le leadership politique du maire de Lille tenait à une capacité de médiation, entre les intérêts locaux et les autorités centrales, qu'il était le seul à pouvoir exercer. En effet, cette capacité découlait des rapports privilégiés que son secrétaire général (à la ville de Lille) entretenait alors avec le directeur régional de la SNCF, ce dernier étant déjà convaincu de l'intérêt de l'option lilloise pour le tracé final, compte tenu des réserves foncières déjà établies par les documents d'urbanisme. En pratique, ce rapport privilégié aura permis au maire de Lille de maîtriser l'information stratégique concernant les concessions envisagées respectivement par la SNCF et les élus locaux. Mais un regard plus général sur les circonstances de cette négociation permet de repérer des effets à plus long terme.

En effet, la négociation, avec ses réunions régulières entre les cadres administratifs et techniques (chargés du suivi du dossier), a produit, plus largement, un jeu d'acteurs sur la scène locale. Ce jeu d'acteurs montre comment s'est structuré un système de rôles chez les cadres administratifs et techniques (négociation informelle des compensations pour le compte des élus, information des élus sur l'état des tractations avec la SNCF, défense des intérêts dans la formulation des concessions finales) qui leur a permis ainsi d'acquérir un poids au sein de leurs collectivités respectives. Le cas du directeur de cabinet du maire de Roubaix est emblématique de cette transformation où se sont joués plus fondamentalement, au sein de ce cercle des cadres, à la fois l'exercice de nouvelles prérogatives informelles et l'acquisition de nouvelles positions d'influence ou

d'autorité – puisque René Vandierendonck⁸ est devenu par la suite, en 1995, maire de la ville (Lefebvre, 1997).

En 1987, l'arbitrage de la SNCF et du Gouvernement en faveur de l'agglomération lilloise est suspendu à une condition de taille : le financement de la gare par les collectivités locales. Cette décision va mettre en lumière les rapports de force sur la scène locale et les jeux de pouvoir qui se mettent en place pour constituer un niveau métropolitain de gouvernement qui sont à l'origine de transformations durables. Le refus du président de la Communauté Urbaine de l'époque (Arthur Notebart) d'accorder ce financement a ouvert une période de crise, avec une confrontation directe entre ce dernier et le maire de Lille. La controverse sur l'opportunité de financer la construction d'une gare T.G.V. montrait plus largement une opposition entre deux visions du fonctionnement de la Communauté Urbaine. La première, incarnée par le président de la Communauté Urbaine, reposait sur une redistribution équilibrée des fonds entre les 87 communes membres de l'institution. La seconde, portée par le maire de Lille, considérait la Communauté Urbaine comme un outil d'investissement pour développer des projets d'envergure censés, selon lui, bénéficier à l'ensemble de l'agglomération.

Cette deuxième conception de la coopération intercommunale montrait, plus généralement, comment l' élu répondait en fait à un impératif de rôle : l'obligation de favoriser la tertiarisation de l'économie locale comme stratégie de reconversion d'une agglomération en crise, à travers une connexion au réseau TGV. Pour le maire de Lille et ses partisans, le renouvellement municipal et communautaire de 1989 était le seul moyen de contourner les résistances du président de la Communauté Urbaine. Afin de tirer parti de cette échéance, un pacte de gouvernement a été conclu entre les cinq principales villes de l'agglomération pour prendre le contrôle de la Communauté Urbaine⁹. D'un point de vue plus général, ce pacte traduit un basculement politique à travers les conditions et les motivations qui ont permis de sceller cette entente mais il annonce également les transformations majeures dans le fonctionnement de l'instance communautaire qui seront provoquées par sa mise en œuvre.

Les circonstances qui ont conduit à la conclusion de ce pacte permettent de comprendre que l'opportunisme politique ne suffit pas pour expliquer l'accord entre les maires de ces villes. Cet accord trouve en fait son origine dans les discussions entre les cadres administratifs et techniques de ces villes qui ont eu pour effet, plus largement, de transformer la nature des rapports entre les responsables politiques de ces villes, passant ainsi d'une situation de défiance à une logique de coopération. Pour ces cadres, les discussions pour préparer l'accord final avec la SNCF (accord qui supposait également que soit définie, pour chaque ville, la façon dont elle allait tirer profit de cet

⁸ L' élu n'aura de cesse ensuite de faire oublier ses origines techniciennes comme le montre son entreprise d'enracinement local pour consolider sa légitimité politique.

⁹ Il s'agit des villes de Lille, Roubaix, Tourcoing, Villeneuve d'Ascq et Mons-en-Barœul. Une déclaration officielle en date du 18 novembre 1988, plus connue sous le nom de «Charte des grands maires», rend cet accord public.

équipement ou monnayer son soutien) ont en effet permis, plus fondamentalement, la révélation réciproque de difficultés de gestion qui leurs étaient communes. Ainsi, ces discussions ont-elles permis d'identifier la cause de ces difficultés dans les résistances opposées par le président de la Communauté Urbaine. D'un point de vue plus général, ces discussions montrent comment les pratiques professionnelles de ces cadres ont permis, par l'identification de difficultés communes, l'objectivation d'une communauté d'intérêts dans le changement à apporter dans le fonctionnement de la Communauté Urbaine. Dans ces conditions, la communauté d'intérêts, verbalisée par le canal technocratique, a été la principale motivation des cadres pour sensibiliser les élus sur l'opportunité d'une action collective pour prendre le contrôle de la Communauté Urbaine. Un échange politique scelle donc l'accord entre les cinq principales villes de l'agglomération : l'appui apporté au maire de Lille pour faire financer la construction de la gare TGV par la Communauté Urbaine avait pour contrepartie la réalisation de projets d'envergure pour les autres villes (comme le rattachement au réseau du métro pour la ville de Mons-en-Barœul, la construction d'un centre de télécommunications internationales et d'un centre d'affaires pour Roubaix, la réalisation d'une technopôle pour Villeneuve d'Ascq, et la construction d'une plate-forme logistique pour Tourcoing). Cette nouvelle coalition entre les principales villes de l'agglomération montre comment s'est opéré un basculement concernant les attentes de ces dirigeants envers la Communauté Urbaine ; basculement qui s'explique par le besoin d'améliorer les conditions de gestion de ces cinq villes pour lesquelles les moyens de l'instance communautaire représentaient un appui essentiel, mais faisant jusqu'alors défaut.

*

**

Cette première section permet de dégager les premiers éléments d'une modélisation concernant la construction, par les acteurs, d'un pouvoir d'agglomération. La construction sociale de l'agglomération comme territoire politique (c'est-à-dire comme cadre d'échanges politiques et cadre d'action publique), présenté ici sous les traits de la métropole, résulte d'un certain nombre de transformations. Celles-ci concernent, tout d'abord, l'effet de l'expertise, et plus précisément du « savoir expert »¹⁰, sur la légitimation de nouvelles pratiques de la coopération intercommunale. L'effet de cette expertise se manifeste par l'apparition de nouvelles attentes liées à la coopération intercommunale, comme le révèlent les situations de crise. C'est ici la deuxième transformation de poids. En effet, ces nouvelles attentes marquent un changement, plus profond, des usages de l'intercommunalité : une intercommunalité de grands projets et non plus d'harmonisation des réseaux et des services urbains. Ces nouvelles attentes donnent lieu à de nouvelles pratiques politiques. La coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine devient un élément de valorisation

¹⁰ Catégorie que nous utilisons pour désigner le *maniement* de savoirs sur l'espace urbain non systématiquement testés ou démontrés, mais bénéficiant d'un consensus vague. Ce maniement se traduit également par des diagnostics et des analyses qui ne sont pas toujours basés sur le principe de réfutation d'hypothèses précises.

des acteurs politiques. D'un point de vue plus large, l'apparition de nouvelles attentes liées à la coopération intercommunale donne à voir un processus de professionnalisation d'élus qui se distinguent par une ouverture aux croyances et rationalités issues des métiers de la prospective urbaine. Le maniement, par ces élus, de l'échelle virtuelle métropolitaine peut également se lire comme le signe de cette perméabilité intellectuelle.

2. De la construction de positions et de rôles au fonctionnement d'un pouvoir d'agglomération : déterminants et logique d'une transformation structurelle

Cette section montrera comment l'impératif d'une coordination conduit les principaux leaders urbains à s'engager dans des jeux de rôle (médiation politique, usage politique de l'expertise) qui caractérisent, plus généralement, l'objectif de construire un pouvoir sur le territoire de l'agglomération.

Dans les sections **2.1** et **2.2**, consacrées respectivement à l'agglomération lyonnaise et lilloise, nous verrons comment les jeux de pouvoir entre les élus et les rapports intergouvernementaux déterminent les conditions de consolidation et les modalités de fonctionnement du pouvoir d'agglomération. La comparaison entre les agglomérations de Lille et de Lyon fait ressortir l'importance des jeux de construction de positions et de rôles dans la régulation politique qui s'instaure *pour* l'échelle métropolitaine.

2.1 La contrainte des rapports intergouvernementaux et des jeux de pouvoir dans l'agglomération lyonnaise

En déclarant que l'échelle métropolitaine était un cadre utile de programmation et de coordination des politiques publiques, le futur maire de Lyon et président de la Communauté Urbaine (M. Noir), élu en 1989, confirme l'appropriation du nouveau modèle de gestion urbaine par le pouvoir politique¹¹. À l'époque, l'exiguïté du territoire de la Communauté Urbaine par rapport à l'espace, plus large, sur lequel s'étend le développement socio-économique de l'agglomération représente la principale difficulté pour M. Noir. En effet, l'espace, sur lequel devait être conduite la coordination des politiques publiques, était donc soumis à l'autorité d'autres collectivités : les Conseils Généraux de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône et le Conseil Régional. De plus, M. Noir ne maîtrisait pas non plus une autre ressource essentielle : l'emprise sur les réseaux politiques et professionnels qui se sont partiellement constitués lors de la promotion du nouveau modèle de gestion urbaine et qui ont donné lieu à un début de médiation entre ces collectivités.

Cette carence révèle comment le nouveau modèle de gestion répond plus largement à deux usages différents : 1) une entreprise de promotion et de légitimation collective d'acteurs, avec à la clé un début de médiation entre les collectivités concernées par la mise en œuvre d'une coordination des

¹¹ Cf., *Lyon Figaro* du 25 février 1989.

politiques publiques à une échelle inter-départementale et infra-régionale et 2) une tentative d'application de ce modèle de gestion par le nouveau maire de Lyon avec une personnification du projet. Ces deux dimensions du nouveau modèle de gestion urbaine montrent, plus généralement, un contraste entre l'existence d'un consensus autour de représentations générales du devenir de l'agglomération lyonnaise et les difficultés posées pour donner une traduction concrète à ces idées. Ce contraste fait ressortir également l'importance des jeux de pouvoir qui se sont manifestés lors de la proposition officielle de concertation lancée par M. Noir à ses homologues des Conseils Généraux, du Conseil Régional et au Préfet de région. Ces jeux de pouvoir sont à l'origine des difficultés rencontrées par l'élus. Ils permettent de comprendre, plus largement, quels sont les enjeux soulevés par un projet visant à établir un pouvoir d'agglomération à une échelle métropolitaine.

Le cours de la concertation permet d'identifier les rapports de force politiques et les intentions des différentes parties. Par opportunisme, les représentants des Conseils Généraux de l'Ain et de la Loire, rejoints par les élus du Nord Isère, ont réservé un accueil favorable à la proposition. Pour ces élus, la concertation permettait de dénoncer, voire de changer, le système des coopérations et des solidarités entre les collectivités qui ne les satisfaisait pas. De leur côté, les représentants du Conseil Général du Rhône et du Conseil Régional, malgré leurs réticences, ont accepté la proposition avec l'objectif de surveiller les débats et de neutraliser toute entente. Enfin, le président de la Communauté Urbaine souhaitait, d'une part, coupler l'agenda de son institution aux décisions prises dans le cadre de la concertation (pour surmonter les oppositions à son projet au sein de la Communauté Urbaine) et, d'autre part, tirer profit de la coordination en faisant valoir ses points de vue, en termes de politiques d'aménagement, dans le cadre des discussions avec les autres collectivités. D'un point de vue plus général, ces différentes motivations permettent de comprendre que ce sont donc les tensions entre les exécutifs locaux qui ont rendu cette concertation possible.

Ces tensions dans les rapports intergouvernementaux sont aggravées par la compétition que se livrent les principaux élus de la scène régionale pour le leadership politique local. Dans le début des années 90, la conjoncture politique est en effet marquée par l'arrivée de jeunes leaders à la tête des Conseils Généraux de l'Isère et du Rhône et au Conseil Régional. À l'instar de M. Noir, ces leaders sont en train d'asseoir leur autorité sur leur institution avec l'objectif d'acquérir un leadership local. Cette situation permet de comprendre comment la concertation a été *de facto* soumise à l'enjeu de la compétition politique et permet de mesurer, plus généralement, l'importance des stratégies d'ascension politique. En effet, la mise en œuvre d'une coordination des politiques publiques dépend donc principalement de sa compatibilité avec les rapports intergouvernementaux qui sont eux-mêmes fortement déterminées par les stratégies d'ascension politique.

De plus, la concertation proposée par le président de la Communauté Urbaine était censée se faire à moyens constants, ce qui marquait l'absence d'incitation réelle pour les participants. La présence de ces derniers s'expliquait donc essentiellement par les effets escomptés ou redoutés de ce

processus incertain, en termes de nouvelle organisation de la coopération entre les collectivités. Pour s'en convaincre, il faut souligner ici que la proposition du Préfet de région d'officialiser cette concertation sous la forme d'une charte, censée établir les engagements des partenaires – dont l'État-, a intensifié cette incertitude et a cristallisé les positions de principes des différentes collectivités décrites précédemment.

L'incertitude sur les conséquences réelles¹² de cette concertation a rendu toute médiation impossible, ce qui explique pourquoi la charte était composée exclusivement des doléances présentées par les représentants des différentes collectivités. Cette situation explique pourquoi M. Noir n'a pas pu imposer un agenda et faire reconnaître ses priorités. L'impuissance de l'élu montre, plus généralement, comment la concertation était captive d'instrumentations contradictoires qui marquaient en fait l'effet (encore manifeste de nos jours) d'une organisation controversée des rapports entre les collectivités. De plus, la défection de représentants du Conseil Général du Rhône et du Conseil Régional, comme de mode de résistance à cette concertation, ont retiré toute possibilité d'aboutir à une décision concrète, avec des arbitrages politiques et des engagements.

L'expérience de l'agglomération lyonnaise montre, plus largement, comment la tentative de coordination à l'échelle métropolitaine n'a pas pu se soustraire d'une polémique plus importante (et qui lui préexistait) sur l'organisation des coopérations inter-institutionnelles. Cet élément permet de comprendre l'importance du contrôle territorial pour les différents exécutifs concernés comme facteur décisif qui détermine la nature des rapports intergouvernementaux. Malgré cet échec, la poursuite d'un objectif de coordination des politiques publiques à l'échelle métropolitaine par les deux successeurs de M. Noir, R. Barre et G. Collomb, confirme la persistance de cet impératif de rôle : parvenir à une meilleure coordination des politiques territoriales à l'échelle de l'agglomération élargie : l'aire métropolitaine. D'un point de vue plus large, la persistance de cet impératif marque des transformations irréversibles dans les positions d'autorité et les nouvelles finalités promues au sein de l'instance communautaire. Ces transformations se matérialisent par un système d'acteurs (élus, responsables administratifs et techniques) qui, par leurs croyances et leurs initiatives, contribuent à ancrer l'intérêt (voire la nécessité) d'établir une gestion territoriale à cette échelle métropolitaine.

2.2 La construction d'un système de positions et de rôles dans l'agglomération lilloise

En 1989, devenu président de la Communauté Urbaine, Pierre Mauroy a dû faire face à deux obligations. La première concernait l'application du pacte de gouvernement communautaire, dont dépendait la coalition qui le liait aux maires des autres principales villes de l'agglomération pour acquérir le contrôle des ressources communautaires. La seconde concernait le maintien d'une cohésion politique dans une assemblée où siégeaient également les représentants des 82 autres petites

¹² En termes de coalition de circonstances susceptibles de dénoncer les arbitrages sur lesquels reposent les procédures de coopération inter-institutionnelle.

et moyennes communes¹³. Cette double obligation découlait en fait des rapports de force politiques au sein du conseil de communauté qui caractérisaient (et caractérisent encore) la gouvernabilité de cette assemblée : les signataires du pacte n'avaient pas une majorité suffisante et les autres communes n'avaient pas, non plus, la possibilité de construire une majorité alternative. Pour répondre à ces deux obligations, le vice-président aux finances de l'époque, sur la proposition du maire de Mons (qui était également un haut fonctionnaire de l'administration du budget), a convaincu le président de la Communauté Urbaine de mettre en place une programmation pluriannuelle d'investissement.

La mise en place et le fonctionnement de ce nouvel outil ont été à l'origine d'un certain nombre de basculements qui concernent 1) la sélection des politiques publiques et plus largement la régulation des demandes présentées par les différentes communes, 2) le mode de construction des majorités politiques, 3) le système d'interaction par lequel s'exerce l'autorité du président et 4) la codification de conduites, avec un système de positions et de rôles, à partir desquelles s'effectue la médiation entre des intérêts hétérogènes au sein de la scène communautaire. Le fonctionnement du pouvoir d'agglomération lillois repose sur ces quatre éléments.

Pendant le premier mandat de P. Mauroy à la Communauté Urbaine (1989-1995), l'introduction de la programmation pluriannuelle a amené les transformations suivantes. Les projets de la Communauté Urbaine devaient désormais faire l'objet d'une discussion transparente, prenant en compte des arguments techniques et financiers pour établir un bilan coût/avantage. Cette nouvelle règle a transformé les rapports de force qui déterminaient jusqu'alors la négociation politique au sein de l'instance communautaire. En effet, le précédent président de la Communauté Urbaine établissait son autorité sur la construction de majorités de circonstance dans le cadre de négociations directes avec chaque maire¹⁴. Ce style de gestion se caractérisait donc par un poids accru des maires des petites et moyennes communes qui monnaient ainsi leur soutien. Le nouveau système de programmation réduit sensiblement le pouvoir de pression de ces maires en imposant des discussions multilatérales et un impératif d'argumentation. D'un point de vue plus général, ce nouvel outil a pour effet de formaliser des lieux, des moments et des rites de négociation, ce qui met un terme à la fragmentation des scènes de négociation du précédent système de gestion.

Ainsi, la sélection des projets retenus pour la programmation pluriannuelle montre plus généralement comment la décision collective, entre des intérêts politiques et territoriaux hétérogènes, a été une ressource essentielle pour le président de la Communauté Urbaine. En effet, la situation fait ressortir le poids de la médiation assurée par le président entre ces intérêts hétérogènes. La situation est la suivante : en l'absence d'une majorité claire, les signataires du pacte de gouvernement devaient s'en remettre au nouveau président qui était lui-même tenu par des obligations de résultats à leur

¹³ Les mairies de Lomme et d'Hellemmes étant depuis associées à la mairie de Lille.

¹⁴ Cette technique de négociation confirmait en fait le statut de la communauté urbaine considérée comme un outil d'appui pour l'ensemble des communes.

égard. Pour les maires des petites moyennes communes, l'absence de toute alternative politique viable les obligeait à trouver des accords de gestion dans la mesure où ils obtenaient ainsi une faculté de négocier. Dans ce contexte, la maîtrise de l'information *concernant les dispositions à négocier et à faire de concessions des différentes parties* a été décisive pour le président de la Communauté Urbaine pour asseoir sa faculté de médiation. Cette information essentielle était centralisée par le vice-président aux finances qui était encore à l'époque le successeur désigné de P. Mauroy¹⁵. Sous le mandat du président, celui-ci conduisait les pourparlers avec les présidents de groupes politiques. Par ailleurs, le vice-président avait un accès exclusif à l'information concernant les programmes d'investissement en cours par le biais de relations suivies avec les services techniques. Grâce à sa position dans le jeu communautaire et à l'accès privilégié à ces différents types d'information, le vice-président peut construire des avant-projets d'arbitrage sur la base de compromis entre les différents intérêts. Négociés directement entre P. Mauroy et les présidents de groupes politiques pour approbation finale, ces avant-projets ont conduit, plus largement, à renverser la responsabilité politique et à assurer au président de la Communauté Urbaine le contrôle de la décision collective.

En effet, devant des avant-projets présentés comme les meilleurs compromis possibles, en termes d'efficacité et d'équité, tout refus de ces présidents de groupe leur fait porter la responsabilité d'un échec, d'autant plus importante qu'aucune alternative de gestion n'est alors envisageable. La sélection des projets s'est donc effectuée à partir d'un système de tractations et de négociations qui fonctionnait donc sur la base d'un cercle restreint d'élus. Ce cercle restreint aidait à stabiliser les arbitrages et à offrir une sécurité pour l'ensemble des parties, en formalisant les engagements des élus et en fixant les programmes d'intervention de la Communauté Urbaine. Avec un peu de recul, il apparaît donc que ce cercle servait à établir le *principe de la chose décidée*, ce qui explique l'intérêt, pour les élus, d'y participer. Plus généralement, cette nouvelle organisation de la négociation montre comment le jeu politique communautaire est passé d'un système d'interactions atomisées à un système de négociation organisé avec des acteurs attitrés (assumant un rôle et occupant une position) et des rites d'interaction.

Dans ce système, les présidents de groupe représentent les intérêts politiques et territoriaux et sont ainsi les relais incontournables pour les demandes de financement. Leur rôle montre plus largement comment leur capacité à obtenir satisfaction, dans le cadre des négociations avec le président, allait (et va toujours) de pair avec leur capacité à réguler les demandes exprimées par leurs mandants. De même, pour le président de la Communauté Urbaine, le souci de conserver ces interlocuteurs le pousse à satisfaire le mieux possible leurs requêtes pour justifier l'intérêt et l'autorité

¹⁵ Ce sera finalement Martine Aubry qui succèdera à P. Mauroy à la mairie de Lille, mais non à la Communauté Urbaine. Cette succession partielle marque, plus généralement, les limites rencontrées par la nouvelle élue dans sa stratégie d'ancrage local dans la mesure où le système de médiation décrit plus haut reste encore associé à la personne du président et de son ancien vice-président aux finances qui était, jusqu'en avril 2003, vice-président

de ce cercle, aux yeux des petites et moyennes communes. L'importance prise par les groupes politiques dans le jeu communautaire s'explique par leur professionnalisation dans le domaine de l'expertise financière et technique, décisive lors de la négociation. La stabilité, la pacification et la cohésion du système communautaire, permises par ce système de négociation, expliquent comment les rites d'interactions, les rôles et les positions ont survécu à la mise en œuvre du plan pluriannuel d'investissement¹⁶.

Le pouvoir d'agglomération se caractérise ainsi par l'exercice d'une autorité de médiation dans un jeu collectif, sur la base d'un système de positions et de rôles qui lient le chef de l'exécutif, les présidents de groupes politiques et les élus¹⁷. Impliquant seulement la Communauté Urbaine et les communes membres, ce pouvoir d'agglomération montre plus généralement l'importance des mécanismes de médiation entre les intérêts politiques et institutionnels qui avaient, en revanche, fait défaut au président de la Communauté Urbaine de Lyon. Soulignons, cependant, que le nombre d'échelons institutionnels concernés par la médiation en vue d'un pouvoir d'agglomération est moins déterminant que la compatibilité entre les objectifs de coordination poursuivis, d'une part, et l'organisation de l'échange politique et des arbitrages dans chaque niveau de collectivités concerné, d'autre part. Les deux processus étudiés se distinguent, l'un de l'autre, sur ce point. Par ailleurs, le pouvoir d'agglomération lillois se caractérise par le passage d'une intercommunalité minimaliste à une intercommunalité de projets. Ce changement est difficile à évaluer en termes de nouveau contenu des politiques, même si l'échelle et les économies d'échelle semblent être un critère de plus en plus important *dans les justifications avancées par les acteurs*. En revanche, la transformation est patente sur les modes de négociation et de médiation qui permettent, plus largement, d'introduire la sélectivité des projets et la coordination des politiques publiques, sur lesquelles repose le pouvoir d'agglomération.

*

**

Cette deuxième section permet de compléter les éléments de la modélisation. Il ressort tout d'abord que le fonctionnement d'un pouvoir d'agglomération résulte de *jeux de pouvoir* entre les élus qui mettent en œuvre un certain nombre d'échanges politiques (en termes de ressources mais aussi de

chargé des relations avec les élus. Cette dernière responsabilité de l'ancien vice-président aux finances peut se lire comme la traduction de ce système de médiation dans l'organigramme communautaire.

¹⁶ Il faut toutefois souligner que dès le premier mandat, la programmation était ressentie par les petites et moyennes communes comme très contraignante. Si le contenu de la programmation a été réaménagé, il est à noter que le dispositif de négociation et de médiation est resté le même.

¹⁷ En effet, le fait que Martine Aubry (maire de Lille) n'ait pas été élue à la présidence de la Communauté Urbaine montre bien que 1) une organisation de la scène communautaire et un système de régulation politique existent et que 2) la nouvelle maire de Lille ne dispose pas des ressources personnelles suffisantes pour prendre le contrôle de cette scène communautaire. Plus récemment, la volonté de Martine Aubry, maire de Lille, de faire rénover le stade lillois de Grimonprez-Jooris par la Communauté Urbaine perturbe la «doctrine du consensus» de Pierre Mauroy qui traduit en fait les équilibres politiques communautaires.

capacités d'action). Quand ils sont possibles, ces jeux de pouvoir marquent une transformation de la régulation politique au sein de la coopération intercommunale/inter-institutionnelle, avec des nouveaux *lieux de pouvoir* et de nouveaux *mécanismes d'autorité et de médiation*. Le système de positions et de rôles qui se construit à partir de ces jeux de pouvoirs contribue à ancrer durablement cette nouvelle régulation politique. Celle-ci se manifeste à travers une médiation entre les intérêts politiques et territoriaux de l'agglomération, et marque ainsi, plus largement, l'existence d'échanges politiques à l'échelle métropolitaine *considérée comme telle par les élus*. Le pouvoir d'agglomération repose ainsi sur des positions d'autorité et des prérogatives censées *appliquer, viabiliser et pérenniser la médiation entre les intérêts politiques et territoriaux de l'agglomération*. Quand les échanges politiques sont possibles, les nouvelles positions d'autorité et les rôles qui découlent de la médiation entre les intérêts sont renforcés par une technicisation et une professionnalisation accrue de la coopération intercommunale (ingénierie financière, cadre juridique, prospective urbaine). Même si le fait communal est encore très important dans l'échange politique sur lequel repose le pouvoir d'agglomération, il faut souligner ici que se structure une nouvelle organisation (informelle et acceptée) de la décision publique, dans le cadre de nouveaux dispositifs de médiation des intérêts politiques et territoriaux. D'un point de vue plus général, il apparaît que le fonctionnement du pouvoir d'agglomération montre l'existence d'une classe politique que nous ne pouvons pas qualifier de «métropolitaine» mais qui existe grâce à ces dispositifs de médiation et de régulation politique et qui contribue, plus largement, à consolider une scène politique d'agglomération. La consolidation de cette scène s'effectue à travers le maniement et l'utilisation d'une échelle métropolitaine virtuelle par les dirigeants communautaires.

3. Les processus diffus de légitimation politique du pouvoir d'agglomération : la quête de reconnaissance populaire dans le changement d'échelle.

Dans cette section, nous verrons comment la planification urbaine et le développement de la concertation donnent à voir des jeux d'acteurs et des conduites dont l'objectif est, plus largement, d'alimenter un processus diffus de légitimation du pouvoir d'agglomération.

Dans les sections **3.1** et **3.2**, consacrées respectivement à l'agglomération lyonnaise et lilloise, il sera montré comment la quête d'une reconnaissance populaire par les leaders urbains est un élément important dans ce processus, en poussant à un changement d'échelle. Nous verrons également quels sont les ressorts utilisés par les leaders urbains pour tenter de légitimer le nouveau territoire : la métropole – et tenter de favoriser l'émergence d'une «identité collective métropolitaine».

3.1 Contrebalancer la fragmentation des centres de décision ou bien créer de la métropole ?

Malgré les difficultés rencontrées, les présidents de la Communauté Urbaine de Lyon qui se sont succédés ont maintenu le principe des concertations avec les autres collectivités locales comme

avec les agences ou organismes représentatifs. L'objectif est resté inchangé : faire reconnaître la nécessité d'organiser le développement de l'agglomération à l'échelle métropolitaine, c'est-à-dire sur un espace plus large que la juridiction communautaire. Nous allons voir comment les dirigeants de la Communauté Urbaine tentent de légitimer l'organisation des politiques territoriales à l'échelle métropolitaine, à travers deux procédures de concertation.

La première procédure de concertation reprend la suite de la concertation entre collectivités locales conduite en son temps par M. Noir. La poursuite de cette concertation difficile s'explique par les limites du périmètre de la Communauté Urbaine. Ces limites rendent ces contacts indispensables à partir du moment où la Communauté Urbaine entend s'intéresser à un espace placé sous le contrôle d'autres institutions. Les derniers développements de cette concertation montrent comment les collectivités locales restent maîtres du jeu puisque les différents plans et propositions élaborés dans le cadre de cette concertation résultent de la juxtaposition des programmes d'action des différentes institutions. D'un point de vue plus général, et comme l'attestent les nombreuses coopérations ponctuelles et flexibles entre les collectivités et avec les agences, les réticences des collectivités sollicitées pour cette coordination systématique à l'échelle métropolitaine s'expliquent par le refus de voir s'institutionnaliser des procédures contraignantes pour leurs gestions respectives. Dans ces circonstances, la seule motivation du président de la Communauté Urbaine de poursuivre cette concertation est de tenter d'établir un consensus général sur les grandes orientations d'aménagement mais sans réelle influence et sans aucune garantie.

La seconde grande procédure de consultation est celle conduite dans le cadre de la *mission millénaire 3* au sein de la Communauté Urbaine. Réunissant experts, chercheurs, associations et groupes d'intérêts, cette mission a pour objectif de définir une stratégie d'agglomération. Les discussions portant sur les tendances de l'économie contemporaine, le processus d'urbanisation, la culture, la cohésion sociale et la planification urbaine stratégique ont permis de définir une stratégie en cinq axes¹⁸. Cependant, dans cette entreprise, la *direction prospective et stratégie* qui chapeaute le dispositif n'est pas restée inactive. En effet, elle a pris part à la préparation des colloques et réunions en contribuant à définir les thèmes de ces manifestations, et elle est par ailleurs engagée dans une entreprise de longue haleine qui consiste à diffuser les conclusions de ces rencontres et des études qui y ont été discutées. De plus, la *mission millénaire 3* se présente elle-même comme un centre de ressources intellectuelles dont l'objectif est de rassembler et diffuser les informations sur les *bonnes pratiques de la gouvernance urbaine* (sic), les innovations et la planification urbaine. D'un point de vue plus général, la *direction prospective et stratégie*, via la *mission millénaire 3*, tente d'influer sur la formulation des diagnostics, les représentations et les concepts légitimes pour définir et caractériser

¹⁸ Ces cinq axes sont 1) la maîtrise des technologies de l'information ; 2) un équilibre entre une ouverture à l'international et un ancrage social local(sic) ; 3) redéfinir une citoyenneté locale et promouvoir un système de gouvernance locale pertinent (sic) ; 4) parvenir à un développement social et économique pour toutes les personnes et par toutes les personnes ; 5) assurer un développement durable.

l'espace urbain et justifier l'idée que la gestion de cet espace doit se faire à l'échelle métropolitaine. Cette démarche repose sur un pari : faire en sorte que des responsables et des acteurs provenant de différentes institutions, agences ou structures représentatives en viennent à partager les mêmes réflexes de langage, les mêmes diagnostics et les mêmes idées concernant les mesures à prendre pour la gestion de cet espace urbain aux contours flous. Cette démarche est à rapprocher des jeux rhétoriques et des métaphores utilisés par les dirigeants communautaires, et notamment le président, lors de leurs déclarations publiques. Toutefois, aucune réelle opportunité de coordination à l'échelle métropolitaine ne permet aux dirigeants de la Communauté Urbaine de lier ces jeux rhétoriques et ces métaphores à des politiques ou des initiatives tangibles spécifiques.

Néanmoins, un récent changement dans l'action de la *direction prospective et stratégie* montre qu'une nouvelle stratégie a été adoptée pour légitimer l'idée qu'un territoire métropolitain existe, et susciter l'adhésion de la population à cette entité. En effet, les précédents diagnostics des experts sur les effets de l'urbanisation et les interdépendances accrues entre les différents espaces n'ont pas conduit la population à s'identifier à ce territoire métropolitain. Pour favoriser cette identification populaire avec un territoire dont il s'agit de «montrer» l'existence, une série de thèmes emblématiques ont été retenus pour «prouver» que ce territoire correspond à une réalité culturelle et historique. À travers les thèmes du cinéma, la lumière (fête des lumières), de la solidarité, de la santé et de la gastronomie, la méthode est toujours la même : susciter des événements et des débats autour de ces activités, de ces pratiques ou de ces coutumes qui sont censées représenter une identité métropolitaine enracinée dans l'histoire, les traditions locales et la culture. Tous ces thèmes ont en commun de renvoyer à un passé prestigieux et à des réussites individuelles ou collectives (par ex., le thème de la santé avec une entreprise familiale, les *Laboratoires Mérieux*, devenus un leader mondial dans le domaine de la pharmacie ; ou encore la solidarité avec la tradition du mouvement ouvrier dans l'industrie de la soie lyonnaise). Tous ces thèmes sont donc censés amener la population à être fière d'une histoire ou de traditions et à s'approprier ainsi une identité métropolitaine construite sur le mode de l'héritage commun.

La limite de cette stratégie reste, sans aucun doute, le territoire tel qu'il est *perçu et vécu* par les habitants dans leurs différentes activités. En effet, comme espace où se construit une identité individuelle et sociale, où s'entretient une mémoire collective, où se construit le lien social, où s'exercent des activités et où s'exerce la conflictualité sociale ou politique (tensions, mobilisations, contestations), les échelles de territoire ne peuvent pas toujours correspondre les unes aux autres et encore moins se fondre dans le cadre plus large d'une entité métropolitaine.

L'expérience lilloise confirme l'importance de ce dernier point. En effet, les dirigeants de la Communauté Urbaine de Lille, dont le président, parviennent à jouer sur différentes définitions de la métropole pour favoriser un changement d'échelle, sur le mode du glissement permanent et imperceptible, et construire ainsi progressivement une entité métropolitaine. La quête d'une

reconnaissance populaire par les leaders urbains est un élément important qui pousse au changement d'échelle.

3.2 Construire de la métropole en jouant sur les différentes définitions de territoire vécu : les indices fournis par l'expérience lilloise

En plus de l'existence d'un pouvoir d'agglomération qui se consolide, l'expérience lilloise montre comment le changement d'échelle s'effectue à partir de la confrontation de différentes définitions du territoire qui découlent de différents usages sociaux du territoire. Nous définissons les usages sociaux du territoire comme l'ensemble des *pratiques sociales, des activités et des intérêts qui lient un groupe social donné à une échelle spatiale donnée*. Ce lien peut s'exprimer sur le mode identitaire ou affectif (le territoire du quartier ou de la commune comme vecteur d'identité et d'appartenance sociale), sur le mode des activités sociales (le territoire comme espace d'activités économiques ou comme espace de mobilisations sociales ou de contestation) ou sur le mode rationnel-technique (le territoire construit à partir d'observations scientifiques et techniques «traduites» ensuite en grandeur spatiale), *etc.* . Dans un système démocratique où la décision doit être justifiée, la légitimité et la responsabilité politiques des élus dépendent également de ces différentes dimensions/définitions du territoire vécu.

La rédaction du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (S.D.A.U.) - document qui fixe les principales orientations d'aménagement et de développement d'une agglomération - donne une bonne illustration de ce jeu sur les différentes définitions du territoire, pour des élus *qui y jouent* leur légitimité et leur responsabilité politiques. La préparation de ce document permet de comprendre que le jeu sur les définitions est motivé, plus particulièrement, chez les dirigeants de la Communauté Urbaine par le souci de réduire les contradictions entre plusieurs visions de l'espace urbain. En effet, pour ces derniers, l'objectif est de parvenir à un document consensuel, qui soit aussi susceptible de légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunale liées au pouvoir d'agglomération.

La planification urbaine du point de vue des dirigeants communautaires : jouer sur les définitions et usages sociaux du territoire

En 1991, la Communauté Urbaine de Lille lance la révision de son S.D.A.U.. Cette révision fait ressortir deux périodes : une première période qui dura une année environ et qui est marquée par une relative autonomie des techniciens en charge de faire des propositions ; une seconde période avec l'apparition de tractations politiques qui sont à l'origine d'une série de modifications importantes du document.

Lors de la première période, les pratiques des professionnels de la planification urbaine (*i.e.* s'inspirer des expériences réussies, rechercher et échanger des informations concernant d'autres

expériences *via* des réseaux professionnels) expliquent pourquoi l'ensemble des propositions se focalisait principalement sur des équipements et des infrastructures standards, habituellement associés aux métropoles, dans une logique d'«excellence territoriale». Par ailleurs, les méthodes de la planification urbaine, qui reposent sur le principe des concertations et dialogues permanents avec différentes catégories d'acteurs, priment sur le contenu du projet proprement dit. Dans ce contexte, le principal avantage pour les dirigeants de la Communauté Urbaine était de développer des contacts avec des élus¹⁹, et des groupes d'intérêts allant des associations locales jusqu'aux représentants des intérêts économiques. Ces contacts font ressortir que les dirigeants communautaires entendaient faire preuve de pragmatisme vis-à-vis des différentes catégories d'interlocuteur (en fonction de leur sensibilité ou de leur principale préoccupation). Concrètement, la révision du S.D.A.U. a offert aux dirigeants de la Communauté Urbaine des lieux de rencontre avec ces différents intérêts, en leur donnant la possibilité de prendre position par le biais de déclarations informelles jusqu'aux annonces officielles²⁰. D'un point de vue plus général, les contacts et les prises de position de ces dirigeants montrent que la construction d'un projet de planification urbaine implique pour ces mêmes dirigeants de réduire les contradictions entre différentes échelles de territoire vécus.

En effet, la seconde période de la planification, celle de la validation politique, montre l'effet des contraintes posées par ces définitions et pratiques concurrentes du territoire. Sur les 126 communes concernées par la révision du S.D.A.U., 80 d'entre elles ont moins de 5 000 habitants avec un profil rural ou semi-rural. Dans ces conditions, les propositions axées autour de grands projets et grands partis d'aménagement ne correspondaient pas aux attentes et intérêts d'une majorité de petites communes. Dans cette période de validation politique, l'objectif du président de la Communauté Urbaine de parvenir à un document qui soit le plus consensuel possible explique pourquoi des tractations sont apparues à l'époque. Les représentants des 80 petites communes ont réclamé et obtenu un certain nombre d'assurances et de compensations (préservation de l'espace naturel, rénovation de places publiques et zones d'activités économiques) qui montrent plus largement comment l'idée d'échelle métropolitaine ou de politiques de métropolisation ne présentait pas d'intérêt pour eux, compte tenu des aspirations de leurs administrés.

Cependant, en faisant office d'*opérateur symbolique*, l'élaboration du S.D.A.U. a permis aux dirigeants de la Communauté Urbaine de légitimer l'échelle métropolitaine par un jeu sur différentes définitions du territoire²¹. En effet, en amenant plusieurs catégories d'acteur à réfléchir et à faire des propositions sur les perspectives de développement de l'agglomération, dans le cadre de la problématique imposée de la métropolisation, la planification urbaine a contribué à transformer

¹⁹ Rappelons en effet que le périmètre de révision du S.D.A.U., établi sur la base de l'arrondissement de la Direction Départementale de l'Équipement du Nord, déborde le périmètre de la Communauté Urbaine en intégrant 126 communes.

²⁰ Cf., la manifestation organisée par l'agence d'urbanisme et le syndicat mixte de révision du S.D.A.U. : *Les assises de la métropole*, 11 et 12 juin 1992. Source : Agence d'urbanisme de Lille.

progressivement le statut des grands projets conduits par la Communauté Urbaine. Ainsi, par exemple, les projets à l'origine du pacte de gouvernement communautaire sont-ils devenus les composantes d'un plan plus large de métropolisation par la récurrence des déclarations volontaristes des élus *dans cette conjoncture de prospective*. Cette conversion symbolique (qui fait partie intégrante du changement d'échelle) est facilitée par la planification urbaine qui favorise la coexistence de différentes visions de la métropole et de la métropolisation, sans qu'il n'y ait de définition précise de la métropole²². Dans ces conditions, la coexistence de ces visions permet de développer les références discursives à la métropole sans qu'aucune définition précise ne vienne réfuter ces déclarations. La *coexistence* de ces différentes visions de la métropole et les jeux d'échanges politiques qui se structurent à l'échelle de l'agglomération (à l'origine des programmes communautaires présentés ensuite comme des politiques de métropolisation) constituent les deux leviers à partir desquels s'effectue le changement d'échelle *dans les pratiques des professionnels de la planification urbaine, le discours des élus et les pratiques de la coopération intercommunale*.

Produire de la métropole avec un jeu permanent sur les symboles pour légitimer les pratiques du pouvoir d'agglomération

La stratégie de légitimation de l'échelle métropolitaine, et par conséquent des programmes communautaires, passe également par l'usage de symboles dont l'objet est de susciter le sentiment d'une communauté de destin parmi la population. Cette stratégie de jeu sur les symboles est visible dans la communication officielle de la Communauté Urbaine. Plusieurs caractéristiques méritent d'être relevés.

La première concerne le contenu du bulletin mensuel d'information de la Communauté : *Lille Métropole Info* (qui a succédé au *Métropolitain*). Un passage en revue des différents numéros permet de constater l'existence d'une ligne éditoriale. Les programmes communautaires conduits dans une partie donnée de l'agglomération sont toujours présentés avec l'idée de valoriser un territoire précis : un quartier, une commune, tout en présentant ce territoire comme une part intégrante d'un ensemble plus vaste : la métropole²³. Ainsi, jouer sur différentes échelles de *territoire vécu* (quartier, commune, «trans-communal») est un exercice récurrent dans ce genre de publication, avec la caractéristique de lier délibérément ces différentes échelles.

²¹ Le document sera finalement approuvé le 6 décembre 2002.

²² Cet effet est d'autant plus intéressant à analyser que la planification et la prospective prennent une place croissante dans les structures de coopération intercommunale. L'absence de définition précise de la métropole n'est pas surprenante puisque la spécificité de la planification urbaine est de verbaliser des «avenirs» de l'espace urbain. Pour cela, une relative indétermination est nécessaire face aux différents usages sociaux du territoire.

²³ Il est à noter que la thématique récurrente de la coopération transfrontalière avec la Belgique (à l'origine de l'appellation de métropole transfrontalière souvent utilisée dans ce bulletin d'information) empêche toute délimitation précise de la métropole.

La deuxième caractéristique concerne les mots utilisés dans ces bulletins d'information, dans les discours officiels et dans les médias locaux plus largement. Certains mots ou certaines expressions - comme «Communauté Urbaine» seule, «agglomération», «Établissement de coopération intercommunale» - sont rarement utilisés pour désigner la Communauté Urbaine, en ce qu'ils présentent l'institution seulement comme un outil technique et n'insistent pas assez sur l'idée qu'il existerait un territoire métropolitain. Le changement de nom en tant que «Lille Métropole Communauté Urbaine» est significatif à cet égard²⁴.

Enfin, le recours systématique à des métaphores du type «faire bouger la métropole», «faire vivre la métropole», «rendre la métropole plus forte», dans l'ensemble des supports de communication tend à appuyer l'idée d'une communauté organique à l'échelle de l'agglomération élargie. La candidature de Lille pour recevoir les Jeux Olympiques de 2004 et sa candidature réussie pour être capitale culturelle en 2004 ont participé de ce travail de conversion. L'impact de ces stratégies discursives et symboliques sur la constitution d'un sentiment d'appartenance à une «communauté métropolitaine» chez la population est difficile à évaluer. L'analyse de l'organisation et du fonctionnement des conseils de quartier ou des conseils de développement pourrait certainement nous en dire davantage à ce sujet. En revanche, et comme le montrent les modes de communication décrits plus haut, il est certain que ces stratégies discursives et symboliques sont poursuivies par les dirigeants communautaires pour légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunales qui sous-tendent le pouvoir d'agglomération, dans le cadre plus large d'une quête de reconnaissance démocratique.

*

**

Cette section permet de comprendre quels sont les ressorts de la légitimation politique du pouvoir d'agglomération. Elle montre l'importance de la *désignation d'un territoire métropolitain* qui est elle-même rendue possible par un jeu des dirigeants communautaires sur les différentes visions et définitions de l'espace urbain. La légitimation politique de l'échelle métropolitaine et du pouvoir d'agglomération dépend donc de la capacité des dirigeants communautaires à réduire les contradictions entre les intérêts liés à différentes échelles spatiales (quartier, commune, intercommunal, canton, *etc.*) mais aussi à neutraliser les contradictions entre les différentes définitions de la métropole, comme entité territoriale non précisément déterminée. Ce jeu sur les différentes définitions est facilité et alimenté par la planification urbaine mais également par les procédures consultatives qui accompagnent plus régulièrement la gestion urbaine. D'un point de vue plus général, les deux expériences montrent comment les essais de lancement ou bien le développement des politiques dites de métropolisation, pour lesquels s'opèrent le changement d'échelle, vont de pair avec

²⁴ Sans qu'il ne soit possible d'identifier un lien de cause à effet avec le changement de nom de la Communauté Urbaine, il faut souligner ici l'usage récurrent du terme «métropole» dans la presse et les médias locaux pour

une volonté des dirigeants urbains de construire *du territoire métropolitain* pour s'assurer également une reconnaissance démocratique. Cette quête de reconnaissance démocratique, qui est à l'origine des stratégies de constitution d'une identité collective métropolitaine, doit être resituée dans le cadre plus large de la quête d'une légitimité populaire du pouvoir d'agglomération, pour conforter l'emprise de ce même pouvoir sur un territoire.

4. L'analyse du changement d'échelle : questionnements et méthodologie

Les trois sections précédentes ont montré que le développement d'un pouvoir d'agglomération dépend de la capacité des dirigeants urbains à instaurer de nouveaux échanges politiques pour lesquels la manipulation de l'échelle métropolitaine (dans les discours et la prospective notamment) sert à justifier les nouvelles pratiques de la coopération intercommunale. Principalement déterminé par les usages qui en sont faits par les acteurs eux-mêmes²⁵, le changement d'échelle soulève une série de questionnements qui s'articulent autour de deux points : 1) les effets croisés entre l'organisation de la scène politique locale (avec son système de positions et de ressources d'action) et l'organisation des dispositifs de gestion urbaine ; 2) l'effet des usages sociaux du territoire sur les jeux d'échange politique et donc sur la possibilité même d'un changement d'échelle.

Le changement d'échelle, l'organisation de la scène politique locale et l'organisation des dispositifs de gestion : des dimensions liées

La comparaison entre les deux expériences montre que l'instauration d'un pouvoir d'agglomération s'inscrit dans le cadre plus large de l'organisation de la scène politique locale. Les conditions de possibilité de ce pouvoir dépendent donc principalement des effets des nouveaux dispositifs de gestion sur l'organisation de la scène politique locale, *tels que les élus les anticipent (ces effets) en termes de répercussions sur leurs capacités à agir au sein de la scène politique locale et à contrôler l'affectation des ressources sur un espace donné*. Ces résultats amènent à considérer le changement d'échelle sous l'angle de ses effets sur l'organisation de l'échange politique, en prenant en compte également la responsabilité politique des élus (*accountability*). En effet, comme le montrent les résultats, un lien existe entre, d'une part, l'apparition de nouveaux dispositifs de médiation et de régulation politique qui donnent lieu à une nouvelle organisation de l'échange politique et, d'autre part, l'impact *positif et escompté* de ces dispositifs sur la capacité des élus à assumer leur responsabilité politique vis-à-vis de leurs administrés.

Pour comprendre ce lien, il faut rappeler ici que les collectivités locales sont soumises à une tension grandissante entre (1) l'extension du champ des domaines où la responsabilité morale des élus

parler de l'agglomération.

se trouve de fait engagée (chômage, accompagnement ou traitement des situations précaires, cadre de vie, organisation des services publics locaux) et (2) les moyens limités dont disposent les collectivités locales pour intervenir sur ces domaines. En effet, souvenons-nous qu'une grande partie du budget de ces collectivités est utilisé pour conduire des programmes imposés par la loi. Si cette situation amène les élus locaux à s'engager dans des coopérations, avec la société civile et les autres collectivités, pour tenter de répondre à une obligation de résultats, il faut souligner que les élus évaluent l'opportunité et l'intérêt d'une coopération *en fonction de ses répercussions sur leur capacité à rendre des comptes à leurs administrés*. Le changement d'échelle doit être considéré en fonction de cet élément.

Méthodologiquement, l'analyse du changement d'échelle implique d'examiner l'organisation de la scène politique locale *en considérant l'ensemble des positions occupées par les différents acteurs, et ce, dans une approche dynamique*²⁶. En effet, pour comprendre les conditions de possibilités et les ressorts qui président au changement d'échelle, il faut déterminer, tout d'abord, la distribution des capacités d'influence et d'action entre les différents acteurs de la scène locale. Il faut, ensuite, rapporter tout changement d'échelle à une redistribution de ces mêmes capacités d'influence et d'action sur la scène locale, en fonction de nouvelles alliances et de jeux de pouvoir qui permettent l'instauration d'une nouvelle organisation des rapports entre les titulaires des différentes positions. Concrètement, cette démarche implique de se focaliser sur la construction de rôles par les acteurs, par lesquels les interactions qui organisent la négociation et la décision publiques se trouvent pacifiées. Le cas des maires des principales villes de l'agglomération lilloise qui étaient dans une position à faible capacité d'influence et d'action, avant leur prise de contrôle de la Communauté Urbaine, et l'instauration d'un nouveau système de médiation au sein de l'institution intercommunale illustrent les mécanismes liés au changement d'échelle.

Les usages sociaux du territoire et le changement d'échelle : quelques facteurs à prendre en compte

Les deux expériences montrent l'impact des usages sociaux du territoire sur les conditions et la portée réelle du changement d'échelle. Ces usages sociaux concernent principalement les pratiques professionnelles en matière de planification et de prospective urbaines (à l'origine de l'idée selon laquelle existerait une échelle métropolitaine) mais également les intérêts sociaux liés à une échelle spatiale donnée (quartier, commune, *etc.*) qui facilitent ou non les stratégies des dirigeants

²⁵ Rappelons en effet que l'échelle métropolitaine résulte principalement d'un travail d'objectivation dans le cadre des structures de planification urbaine ou lors des opérations de prospective et de planification stratégique.

²⁶ Il s'agit de prendre en compte le système *informel* des différentes positions qui composent la scène locale. Chaque position implique pour son titulaire un niveau spécifique de ressources (influence, autorité formelle, pouvoir informel, connections interpersonnelles) qui détermine la capacité pour le titulaire de la position à agir et à prendre part à la production de l'action publique. Les fortes interdépendances entre les collectivités locales et entre les élus font de la scène locale un système collectif d'acteurs, où les différences en termes de capacités d'influence et d'action créent une hiérarchie informelle mais bel et bien réelle.

communautaires visant à produire un changement d'échelle, en l'occurrence ici du territoire métropolitain.

L'analyse des deux expériences montre l'importance des «savoirs experts»²⁷, en matière de planification urbaine et de prospective, sur la transformation des représentations légitimes concernant l'espace urbain. Cette influence devrait faire l'objet de beaucoup plus d'attention dans la mesure où ces «savoirs experts» prennent une place de plus en plus importante dans la définition des objectifs généraux d'aménagement (par le biais de la planification stratégique) et des opérations urbaines. Par ailleurs, les réseaux professionnels de ces «savoirs experts» jouent un rôle important dans la capitalisation d'un corpus méthodologique et des *tours de main* par lesquels sont établis les diagnostics et les scénarios de développement. Concrètement, lors des opérations de planification urbaine, cette influence se traduit par des considérations récurrentes qui fondent un discours (le plus souvent performatif et tautologique) concernant les caractéristiques de l'espace urbain et *les stratégies à suivre* pour doter cet espace de l'ensemble des équipements et infrastructures qui sont censés favoriser son développement – le tout dans une logique promotionnelle²⁸ de l'espace local, conçu comme un produit censé répondre à une série de demandes (les entreprises, les ménages, *etc.*). Ce constat invite donc à aborder également le changement d'échelle à travers une sociologie des «savoirs experts» pour rendre compte de la construction des catégories légitimes de pensée et d'action sur l'espace urbain. L'intérêt est en effet de comprendre comment se construit et s'impose un savoir sur l'espace urbain parmi une communauté de professionnels ; avec en ligne de mire les effets réciproques entre 1) la formation du contenu de ce savoir et 2) les pratiques par lesquelles les individus s'auto légitiment comme «experts».

L'effet des «savoirs experts» est aussi important à analyser du point de vue des rapports entre «savoir» et «pouvoir», car ces rapports participent au changement d'échelle. Il est question ici des ressources qu'apportent ces «savoirs experts» dans la justification de nouvelles pratiques de la gestion urbaine mais également des jeux de pouvoir que permettent ces nouveaux «savoirs experts» pour la constitution de nouveaux échanges politiques.

Méthodologiquement, l'analyse de l'effet des «savoirs experts» sur le changement d'échelle implique d'évaluer les processus d'auto-légitimation et les jeux de pouvoir liés à l'usage de mots, de notions et d'expressions dans les sphères professionnelles et les scènes de décision publique. Ces processus d'auto-légitimation et ces jeux de pouvoir concernent aussi bien les «experts» que les responsables politiques. Par ailleurs, il serait intéressant de vérifier si les personnes interrogées (toutes catégories confondues) disent effectivement la même chose quand elles utilisent certains mots ou expressions (la métropole, métropolisation, *etc.*). Demander systématiquement quelques

²⁷ Cf., note de bas de page n° 10, p. 11.

²⁸ Au sens de promotion et de valorisation des atouts de l'espace.

éclaircissements à ses interlocuteurs, au sujet de notions ou d'expressions qu'ils utilisent, peut donc s'avérer fort instructif sur le degré de précision d'une définition. En outre, ce réflexe permet de voir si une définition donnée est plus ou moins partagée par ces différentes catégories d'acteurs, ce qui permet de déconstruire une définition pour mettre en lumière les usages qui en sont faits. Ce travail d'explicitation peut également se transformer en généalogie des mots et des expressions. Concrètement, il serait intéressant de remonter les sources d'inspiration en demandant à ses interlocuteurs quelles sont leurs références (littérature grise, production scientifique, manifeste, études de consultants, *etc.*). L'intérêt d'une généalogie n'est pas de partir à la recherche d'une origine des mots et des expressions mais plutôt de voir comment les titulaires des «savoirs experts» sur l'espace urbain et les acteurs de la décision publique en viennent progressivement à considérer comme «évidentes» des représentations de l'espace urbain, à travers leurs pratiques, les procédés de justification qu'ils utilisent, leur contribution au débat ou à la capitalisation de «savoirs experts». Cette généalogie permettrait plus largement de comprendre comment s'opère sur une durée donnée le travail de légitimation et de disqualification de façons de se représenter l'espace urbain et de concevoir sa gestion.

Pour sa part, l'articulation entre l'échelle métropolitaine (systématiquement évoquée par les dirigeants communautaires) et les *échelles de territoires vécus* n'est pas spontanée. La multiplication des initiatives visant à produire symboliquement du territoire métropolitain montre bien que cette articulation reste difficile, si l'on prend en compte les usages sociaux du territoire propres à la population. Le changement d'échelle est par conséquent déterminé par les usages sociaux du territoire propres à la population puisque les élus demeurent comptables de leurs actions vis-à-vis de leurs administrés sur un espace donné. Ainsi, si la légitimité par l'action pousse les dirigeants communautaires à un changement d'échelle pour procéder à de nouveaux échanges politiques, la représentativité démocratique et la responsabilité politique, elles, imposent aux élus d'œuvrer principalement pour leur terre d'élection. La quête de reconnaissance démocratique des dirigeants communautaires à travers leurs stratégies de production d'un territoire métropolitain s'explique au regard de cette tension entre légitimité par l'action vs. représentativité démocratique et responsabilité politique, qu'ils cherchent précisément à atténuer. Dans ces conditions, l'analyse du changement d'échelle est aussi une analyse des principes et des jeux de justification par lesquels les dirigeants urbains tentent de légitimer cette nouvelle entité territoriale métropolitaine. Ici, la réception de ces stratégies symboliques par les habitants et leur réaction sont deux éléments importants pour examiner une évaluation populaire des pratiques et stratégies poussant au changement d'échelle.

Méthodologiquement, il serait intéressant d'examiner les dispositifs de prise de parole citoyenne dans les procédures consultatives, en examinant la représentativité de ces paroles citoyennes et les outils mobilisés dans cette prise de parole. Les procédures du type «révision d'un Schéma Directeur» peuvent être un terrain d'études mais deux contraintes rendent particulièrement

difficiles ce genre d'investigation : 1) l'existence d'une temporalité propre à la procédure à travers la décision de révision qui intervient dans une conjoncture locale et qui fait que ce type d'investigation ne peut pas être reproduit systématiquement - le chercheur doit toujours s'adapter à cette temporalité soit parce que la procédure est déjà achevée, soit parce qu'elle est en cours de réalisation ; 2) la difficulté d'avoir un accès direct et systématique à des populations concernées par la révision d'un schéma directeur mais qui ne s'engagent pas pour autant ou ne peuvent pas s'engager dans des stratégies de résistance ou de contestation. Une alternative reste possible : les conseils de développement prévus par la loi du 25 juin 1999 (dite loi Voynet) censés permettre la participation de la société civile aux choix de développement des espaces locaux. Il serait intéressant de voir comment l'échelle métropolitaine mobilisée par les dirigeants communautaires dans leurs discours est, le cas échéant, utilisée et justifiée face à des citoyens ayant leur propre échelle de territoire vécu.

CONCLUSION :

Cette modélisation est une première tentative pour présenter les basculements et les processus qui conduisent à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération. L'analyse fait ressortir deux grands résultats.

Le premier montre que le développement des politiques dites de métropolisation et le maniement de l'échelle métropolitaine par les acteurs traduisent en fait l'organisation de nouveaux échanges politiques à l'échelle de l'agglomération, aux limites plus ou moins définies. Cet élément permet de comprendre plus largement pourquoi la conception et les pratiques de la coopération intercommunale s'articulent davantage autour de l'échelle métropolitaine, en tant qu'échelle virtuelle *maniée et utilisée* par les dirigeants communautaires. Le deuxième grand résultat montre que la quête de reconnaissance démocratique par les dirigeants communautaires est à l'origine des stratégies symboliques qui visent à la fois à faire reconnaître par la population l'existence d'une communauté de destin à l'échelle métropolitaine et à légitimer les nouvelles pratiques de la coopération intercommunale. Ainsi, comme le montrent ces deux résultats pris ensemble, la légitimation progressive du pouvoir d'agglomération s'effectue par la manipulation d'une échelle virtuelle métropolitaine.

Plusieurs phénomènes montrent, par ailleurs, que ces basculements structurels concernant l'organisation et le fonctionnement des institutions de coopération intercommunale ne sont pas isolés et qu'il s'agit là d'une tendance lourde. Il y a, tout d'abord, l'importance des pratiques locales qui déterminent l'application de la législation consacrée à la coopération intercommunale (comme l'a montré la mise en œuvre de la loi Chevènement du 12 juillet 1999²⁹). Ici, l'hypothèse que les pratiques locales de la coopération intercommunale servent de référence aux projets de loi, et donc

²⁹ (Baraize & Négrier, 2001).

finalement le précédent, peut légitimement être posée et testée (comme le laisse penser le rapport présenté par le sénateur P. Mauroy au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation ou encore plus généralement le travail de lobbying de structures comme l'Association des Maires des Grandes Villes de France ou l'Association des Communautés Urbaines de France avec les résolutions adoptées par leurs présidents qui appellent des innovations juridiques³⁰). Il y a ensuite l'importance des pratiques professionnelles et des réseaux professionnels qui concourent à la gestion de la coopération intercommunale. Ici, l'hypothèse que ces pratiques et réseaux professionnels (planification financière, suivi budgétaire et conseil juridique) contribuent en partie à la standardisation des pratiques et des objectifs de la coopération intercommunale mérite d'être testée. Il y a, enfin, le développement des procédures consultatives et l'importance des expertises urbaines sur la formulation des projets urbains. Ici, il peut être fait l'hypothèse que les « réflexions stratégiques » et la « planification stratégique » servent à la construction d'une identité collective sur le territoire métropolitain, dans la mesure où le gouvernement de toute entité politique sur un territoire suppose l'existence d'une identité collective liée à ce territoire.

RÉFÉRENCES :

- Baraize, F. & E. Négrier, *L'invention politique de l'agglomération*, Paris : L'Harmattan, 2001
- Jouve B. & C. Lefèvre, (sous la dir.), 1999, *Villes, métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.
- Lefebvre R., 1997, « Être maire à Roubaix : la prise de rôle d'un héritier », *Politix*, 38, pp. 63-87.
- Lefèvre C., 1998, « Metropolitan Government and Governance in Western Countries : A Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 21, n°4, pp. 9-25.
- Wilks-Heeg S., Perry B. & A. Harding, 2003, « Metropolitan Regions in Europe: Regimes, Rescaling or Repositioning? » in Salet W., Kreukels A. & Thornley A. (eds.), *Metropolitan governance and spatial planning : comparative case studies of European city-regions*, London ; New York : Spon Press.

³⁰ Cf., Résolution des Présidents, 32èmes journées des Communautés Urbaines de France, Lille, 21-22 octobre 2004.

Carte de l'agglomération lyonnaise



