

CHAPITRE 3

Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible

Alain Faure,

CNRS Pacte,
université Grenoble Alpes

SECTION 1

Quel bien commun métropolitain ?

Les coopérations intercommunales *made in France* connaissent depuis deux décennies un essor considérable, et cette dynamique génère une multitude de controverses concernant d'une part l'efficacité et la légitimité des gouvernements intercommunaux en formation¹ et d'autre part l'impact des changements d'échelles sur la décision publique². Dans ce chapitre, nous souhaitons défendre pour hypothèse que cette période de transition, si elle est surtout commentée autour des fortes incertitudes qui pèsent sur l'autonomie et le devenir des communes, illustre de façon plus profonde un défi et un tabou.

Le défi à relever est d'ordre sémantique, il concerne la difficulté de présenter de façon simple et didactique des priorités d'action publique dont l'essentiel des attendus rompt avec deux siècles de raisonnements adossés à un centre de gravité municipal. Le principe de l'« intérêt communautaire »

1. R. Le Saout (ss. la dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PuR, 2012 ; E. Philippe, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, PUF, 2008, 76 p.
2. E. Négrier, *La Question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « Symposium », 2005 ; A.-C. Douillet, A. Faure, Ch. Halpern et J.-Ph. Leresche (ss. la dir.), *L'Action publique locale dans tous ses États. Différenciation et standardisation*, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », Paris, 2012.

(le bien commun à l'échelon intercommunal) suppose en effet une combinatoire assez inédite entre les identités communales et il relève en même temps de choix qui bousculent les prérogatives départementales et régionales sur certaines compétences structurantes dans le champ du développement et de la cohésion sociale.

Ce défi, qui a des parentés évidentes avec celui que l'Union européenne (UE) doit relever à l'entrecroisement des régions, des intérêts nationaux et de la mondialisation, bute sur un tabou politique assez redoutable : tous les acteurs concernés doivent admettre que cet intérêt communautaire est d'essence métropolitaine et fédéraliste, c'est-à-dire défini dans l'interdépendance entre les multiples espaces qui composent chaque grande région urbaine. Alors que les individus attendent des élus locaux de les rassurer sur des repères de proximité (la commune, le quartier, le village) et autour de valeurs plutôt conservatoires (la sécurité, l'identité, le patrimoine), les administrations intercommunales doivent organiser des services publics conditionnés par l'extrême mobilité de ces *usagers* qui adoptent un positionnement multiple et complexe entre leurs lieux de résidence, de travail et de loisirs. Ce décalage exacerbe le constat d'un tournant métropolitain indicible : aucune confiance politique ni vision partagée ne semblent formulables à cette échelle, alors même que c'est à ce niveau que l'action publique modèle et oriente le destin commun de ses habitants. Qu'ils habitent en centre-ville, en périphérie ou dans des espaces ruraux plus éloignés, ils vivent tous en métropolitains sans qu'aucune représentation politique ni aucun imaginaire collectif ne soient construits à cet échelon.

Nous souhaitons ici présenter le diagnostic de ce défi sémantique (raconter le bien-être urbain) doublé d'un tabou politique (l'énoncer à l'échelle des métropoles) en deux temps. Dans un premier temps, l'attention est centrée sur les discours convergents qui limitent l'intercommunalité à des fonctions de rationalisation et de protection face à l'urbanisation. Majoritaires en effet sont les acteurs impliqués dans la coopération intercommunale qui défendent une conception assez défensive et restrictive du bien commun malgré les usages très variés que les habitants font de l'espace métropolitain. On entrevoit ici les contours d'une imagerie intercommunale paradoxale qui dénonce systématiquement la métropolisation dangereuse. Dans un second temps, nous nous intéresserons aux difficultés rencontrées par les élites locales pour mettre en récit les politiques d'agglomération de façon positive et dynamique. On observe ici un échec argumentatif : malgré des savoir-faire, des expertises et des dispositifs parfois très élaborés, les « entrepreneurs métropolitains⁵ », qu'ils soient leaders politiques, hauts fonctionnaires ou experts, ne parviennent à susciter ni élan ni adhésion politiques sur un projet métropolitain. Le propos est conclu par l'évocation

5. N. Arab et M.-P. Lefevre, « Des cadres territoriaux au cœur des coopérations institutionnelles : les "entrepreneurs métropolitains" », *Politiques et management public*, vol. XXVIII, n° 4, 2011, p. 399-415.

d'un tabou suprême, la voie fédéraliste, piste qui n'est en effet jamais évoquée explicitement alors que les intercommunalités en expérimentent en permanence les ingrédients interterritoriaux et intergouvernementaux.

SECTION 2

Les images d'une métropolisation dangereuse

En France, on évoque souvent la question intercommunale en concentrant les commentaires sur le déficit démocratique des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La rhétorique paraît consubstantielle à la thématique : l'intercommunalité tout à la fois éloigne la politique des citoyens, concentre les pouvoirs dans quelques mains et bureaucratise la gestion publique locale dans une relative opacité. L'antienne savante la plus mobilisée décrit un processus masqué de confiscation du pouvoir : les élus locaux de premier plan (maires, conseillers généraux, parlementaires) instrumentalisent les administrations intercommunales et les détournent de l'intérêt général au seul profit de *fiefs* territoriaux, d'intérêts personnels et de gains partisans. Cette lecture critique, parfois fort bien documentée sur le plan sociologique⁴, oriente la focale sur le réenchantement mythique des politiques intercommunales en montrant méthodiquement comment les réformes de l'intercommunalité, sous couvert de simplification et de rationalisation de la gestion publique, concourent historiquement à construire un système politique local encore plus élitiste et moins démocratique. Surtout, les auteurs insistent sur la formation d'un consensus en trompe-l'œil qui s'est imposé pour interdire les décisions importantes, limiter les politiques redistributives et évacuer toute conflictualité politique au seul profit des maires et de quelques puissants groupes d'intérêts.

À cette vision critique, centrée sur les effets politiques cachés de l'intercommunalité, correspond une profusion de témoignages passionnés qui donnent en quelque sorte de la consistance et de l'épaisseur à ce procès en illégitimité démocratique. Les enquêtes que nous avons menées ces dernières années dans ce domaine nous ont permis de recueillir des témoignages récurrents sur l'hégémonie des villes-centres, le gaspillage bureaucratique, la négation des identités villageoises, le déni de la parole citoyenne, ou encore la relégation des zones à faible densité démographique. Ces jugements mettent en récit des menaces (la toute-puissance des agglomérations), des sursauts (la riposte des territoires périurbains),

4. F. Desage et D. Guéranger, *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, coll. « Savoir/Agir », 2011, 247 p.

des fractures (le repli dans l'entre-soi) et des incompréhensions (le rejet de l'autre, par méconnaissance ou par indifférence). Les discours sur les métropoles dangereuses doivent être pris au sérieux parce qu'ils permettent de mieux comprendre, en creux, le fossé croissant qui sépare l'intérêt communautaire porté dans les programmes publics de ses représentations sociopolitiques véhiculées sur le terrain. Si l'on se place dans une optique analytique focalisée sur les productions discursives⁵, deux lignes narratives méritent ici une attention particulière pour la puissance symbolique de leur évocation : d'une part la constitution d'intercommunalités qui sont là pour se défendre face aux agglomérations et d'autre part l'affirmation de repères identitaires qui réfutent frontalement l'idée d'une communauté de destin à l'échelle métropolitaine. On perçoit, dans les deux cas, le poids des fantasmes et des peurs qui alimentent l'imagerie politique de la métropolisation dangereuse.

SOUS-SECTION 1

Des stratégies intercommunales défensives

La loi du 16 décembre 2010 a argumenté la montée en puissance des coopérations intercommunales sur des objectifs qui s'inspiraient directement de diagnostics consensuels produits dans les années 2000. Ces arguments, qui provenaient tant des partis politiques que des sphères de l'État, dessinaient un consensus aussi bien sur le versant de la critique de l'existant (des découpages cantonaux archaïques, une fiscalité désuète, des empilements institutionnels opaques et contre-productifs) que sur celui des grands objectifs vertueux à rétablir (la solidarité, la proximité, les péréquations, la démocratie locale). Le fait de réviser les règles du jeu se déclinait alors sur quelques mots d'ordre robustes : des intercommunalités urbaines plus efficaces, des élus communautaires désignés au suffrage universel direct, une régulation publique métropolitaine plus cohérente et mieux mutualisée, une meilleure coordination des services publics aux échelons régional et national. Pourtant, au fur et à mesure des annonces gouvernementales en 2010, des voix en provenance *de la base* se sont élevées pour contester tout à la fois la philosophie, les instruments et les finalités de la réforme. Si la plupart des observateurs ont décortiqué les données techniques, juridiques et institutionnelles qui pouvaient expliquer cette levée disparate de boucliers, il nous semble que ces analyses n'ont délivré que peu d'informations sur les raisons émotives de la colère des élus et des citoyens mobilisés contre la réforme. C'est pourtant la portée symbolique passionnelle des prises de position formulées contre

5. M. Hajer, « Ordering through Discourse », in M. Moran, M. Rein et R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, 2006, p. 251-268 ; R. Emery, *Narrative Policy Analysis : Theory and Practice*, Duke University, Durham, 1994.

l'intercommunalité qui a dominé les débats, laissant de côté tous les diagnostics de départ favorables à la réforme. Sans doute faut-il consacrer, dans l'analyse de cette séquence et de ce retournement des opinions, plus de temps aux mots du pouvoir qui ont fait « violence faite aux choses », pour reprendre une formule célèbre⁶. La réflexion se situe dans la voie des travaux de science politique consacrés à la fabrique discursive des politiques publiques⁷ visant une meilleure connaissance des tensions et des malentendus qui sans cesse opposent le *Politics* (l'activité politique) aux *Policies* (les programmes publics).

Au terme d'une enquête que nous avons menée entre janvier et juillet 2011 au cœur des débats publics et des réunions consacrés aux enjeux et à la portée de la réforme votée fin 2010⁸ (Faure, 2012), nous avons étudié les arguments sur le redimensionnement des intercommunalités et sur la nature des nouvelles interventions publiques de nature communautaire. Deux prises de position saillantes se dégagent à l'analyse des discours recueillis que l'on pourrait imaginer de la façon suivante : en changeant d'aire (géographique), les élus locaux ont exprimé la crainte de « perdre la face » dans les joutes politiques locales ; en changeant d'ère (de gestion publique), ils ont exprimé leur inquiétude à l'idée que leur commune perde son âme et son identité collective. Ces deux types de réactions à la réforme, dans la multiplicité des témoignages recueillis, montrent les *sentiers de dépendance* qui imprègnent et conditionnent les représentations politiques locales, c'est-à-dire le poids historique de certaines routines forgées au cœur des institutions qui interdisent de penser le changement⁹.

Au début de l'année 2011, les plaidoyers pour la simplification et la rationalisation ont d'abord été submergés par des enjeux de compétition politique et d'identité communale. Les récits ont progressivement mis en intrigue un sentiment d'impuissance et de défaite sur deux motifs : d'une part l'imagerie guerrière et héroïque des élus locaux ultimes défenseurs de l'intérêt général, d'autre part les combats du monde périurbain pour résister aux menaces et aux dangers de l'expansion urbaine. Dès lors que les communes se situaient hors du premier cercle d'une agglomération, leurs élus désignaient la ville comme un acteur hégémonique en adoptant une position de résistance et de repli. La « métropole » définie dans la loi véhiculait soudainement une image de domination, d'annexion et de mépris, image qui se greffait par un effet de contexte (les réformes impulsées par le gouvernement Fillon) à la perception d'un État libéral favorable aux grandes villes et indifférent aux préoccupations du monde rural. Le sentiment de perdre la face dans la période de discussion sur le

6. M. Foucault, *L'Ordre du discours*, Gallimard, Paris, 1967, 82 p.

7. Ph. Zittoun, *La Fabrique politique des politiques publiques. Pour une approche pragmatique de l'action publique*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2013.

8. A. Faure, « Changer sans perdre : le dilemme cornélien des élus locaux », *RFAP*, n° 141, 2012, p. 99-107.

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

redécoupage des périmètres intercommunaux était toujours exprimé sur le mode de l'inquiétude et de la colère. Sur le plan symbolique, ces lignes narratives entrent en écho avec une imagerie classique de l'identité française, au cœur de laquelle les élus locaux revendiquent leur légitimité sur leur capacité à dialoguer d'égal à égal avec leurs voisins, fussent-ils puissants et nombreux. Il s'agit d'une représentation du pouvoir viscéralement attachée aux fondations communaliste et départementaliste du système politique français (le maire et le conseiller général), une représentation qui semble interdire toute vision métropolitaine des enjeux collectifs.

L'autre réaction symbolique contre l'intercommunalité concerne l'expression passionnelle de valeurs et d'idéaux : le « nous » politique des plaidoyers contre la réforme a souvent semblé en décalage complet avec les discours experts et professionnalisés. Tout se passait comme si les mots d'ordre vertueux des ingénieurs du développement local (le projet, les péréquations, l'intérêt communautaire, la mutualisation) avaient soudainement été démagnétisés au profit d'arguments beaucoup plus directs et essentialistes (le pays, les ressources, la démocratie, l'identité). Les formules empreintes de conviction (le sentiment d'appartenance), d'émotion (la fin d'une époque), voire d'indignation (la mondialisation sauvage) ont alors pris le pas sur les rhétoriques élaborées vantant l'intelligence territoriale et la planification régionale. Dès lors que leur commune n'était pas située dans une zone totalement urbanisée, les élus locaux argumentaient avec virulence l'esprit des lieux sur les images idéalisées du village, de la ruralité, de la proximité, de l'authenticité et du terroir. Ces propos établissaient un parallèle immédiat avec une autre imagerie, résolument négative, concernant les grands centres urbains (la densité, le désordre, la pollution). Ainsi, le terme même de « métropole » a-t-il très souvent condensé dans les témoignages les représentations d'un mal vivre collectif en termes de sécurité, de bien-être, d'égalité et d'environnement. Et les mots utilisés durant cette période ont creusé le fossé du clivage entre l'urbain et le périurbain en mobilisant souvent des séquences traumatiques : des événements douloureux, des conflits territoriaux, des échecs économiques. Ainsi, les prises de position ont privilégié la description d'une métropolisation honteuse qui imposait des stratégies nécessairement défensives pour les intercommunalités voisines en bordure des grandes villes, avec des services publics en défiance vis-à-vis de ces régimes urbains.

SOUS-SECTION 2

L'interterritorialité au miroir de ses malentendus

Nous avons aussi pu mesurer la progression de cette imagerie de la métropolisation dangereuse en étudiant la nature des relations entre les intercommunalités à l'échelle des grandes régions urbaines. En prenant

pour cas d'école le dialogue entre les agglomérations et les territoires de moyenne montagne dans la région Rhône-Alpes, nous avons pu observer comment ces deux types d'espaces proposaient des visions du monde radicalement différentes tout en entretenant des échanges constants. Cette double équation de défiance et de proximité révèle une impressionnante série de malentendus. Par souci didactique, nous les avons répertoriés successivement sur les deux registres sensibles de l'écoute et du regard.

Premier constat : les deux types d'espaces ne communiquent pas vraiment entre eux, au sens où les intercommunalités ne prennent aucune initiative concertée dans la production de données communes sur ce qui les relie. Tout se passe comme si personne ne souhaitait écouter ou entendre ce que dit le voisin. Les forces vives de chaque territoire argumentent par exemple leurs projets de développement local en mobilisant des grammaires spécialisées ou catégorielles qui reposent sur des langages techniques assez différents, si bien que les urbains comme les montagnards peinent à communiquer sur ce qui les rassemble. Dans les deux cas, il existe peu de porte-parole ou de porte-voix spécifiquement mandatés et légitimes pour parler au nom du groupe, pour mettre des mots sur les valeurs territoriales qui les unissent. Ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de communauté, mais, et c'est tout particulièrement le cas en moyenne montagne, l'identité est d'abord appréhendée comme un vécu, elle ne fait pas vraiment l'objet d'explications et de mises en récit à visée didactique à l'échelon des grandes régions urbaines.

Sur le registre visuel, on constate deux pathologies distinctes. La première est la myopie : chacun ne discerne de son voisin que des éléments observés de très près, le nez collé à la vitre et de façon assez stéréotypée. Les « urbains » commentent surtout les espaces montagnards en évoquant des remonte-pentes, des petits ponts en bois et des sommets immaculés, tandis que les « montagnards » visualisent dans les agglomérations des rues piétonnières, des grandes surfaces commerciales et des quartiers « difficiles ». Ces perceptions ont pour point commun d'être stéréotypées et réductrices. La seconde pathologie est la presbytie : même avec du recul, les urbains et les montagnards ne parviennent pas à saisir la géographie complexe des territoires attenants, leurs frontières, les imbrications et les passions des habitants qui y vivent. Dans le flou, on se contente de cataloguer l'autre comme un étranger même si, pour 80 % de la population, les modes de vie et les systèmes de valeurs sont étonnamment semblables en raison de la mobilité et de la progression généralisée des classes moyennes.

Le développement des intercommunalités n'a jamais atténué ces malentendus auditifs et visuels dans leur traduction politique. Côté agglomérations, la création des « conseils de développement » au début des années 2000 a certes favorisé des échanges et des expertises dans des domaines très variés, mais sans que la question des territoires qui entourent les métropoles (tant périurbains que ruraux) ne soit inscrite sur l'agenda des villes.

Côté moyenne montagne, le dynamisme de la vie associative et la mobilisation des habitants sur des enjeux ciblés (environnement, tourisme, transports, etc.) se sont vigoureusement exprimés à l'échelon municipal mais les débats ont rarement su trouver des relais et des traductions dans les intercommunalités. Les « montagnards » ne conçoivent l'intercommunalité que sur des services aux usagers alors que c'est à cette échelle que sont planifiés les projets structurants et les conditions du dialogue avec « l'extérieur ». Ces malentendus entre voisins qui vivent pourtant au rythme d'échanges permanents au sein des grandes régions urbaines suggèrent une autre facette du tournant métropolitain indicible : l'intensité des interconnexions ne suffit pas à modifier la représentation de deux mondes totalement différents dans leurs valeurs, comme si les déficits visuels et auditifs que nous avons identifiés interdisaient la formation d'une vision partagée et d'une véritable interterritorialité politique¹⁰.

SECTION 3

Des politiques publiques sans émotions

On constate donc qu'à l'échelle métropolitaine (comme au niveau européen), les processus d'interterritorialité sont contrariés par des représentations identitaires qui fonctionnent et s'alimentent sur l'opposition entre une multitude d'héritages territoriaux et socioprofessionnels. De façon concomitante, il semble que les programmes publics intercommunaux ont du mal à faire sens, c'est-à-dire à impacter de nouvelles représentations du bien commun en lien direct avec la transformation des missions de service public qu'ils impulsent dans les champs de l'emploi, du logement ou des transports. C'est à ce stade que le diagnostic classique sur le pouvoir confisqué par les élites montre ses limites : en focalisant leurs analyses sur le *Politics*, les sociologues critiques prennent insuffisamment la mesure des transformations substantielles qui impactent le champ des *Policies*. Depuis quelques années, la piste est pourtant explorée avec talent dans des thèses comparatives en science politique et en sociologie politique. Des travaux s'intéressent par exemple aux possibles *basculements irréversibles* provoqués par les nouveaux découpages administratifs placés en surimposition des sentiers municipaux¹¹. Certaines recherches consacrées aux dynamiques managériales impulsées dans les grands projets urbains présentent des résultats significatifs sur le brouillage entre les enjeux techniques et politiques et sur l'apparition d'entrepreneurs territoriaux au cœur

10. M. Vanier, *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, coll. « Anthropos », 2010.

11. T. Ben Mabrouk, *Le Pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, Paris, 2006, 342 p. ; A. Mevellec, *La Construction politique des agglomérations au Québec et en France*, Presses de l'université de Laval, Laval, 2008, 291 p.

des administrations métropolitaines¹². Des thèses focalisent même l'attention sur les jeux de langage qui réorientent les processus de décentralisation et de territorialisation de l'action publique, que ce soit à l'étranger¹³ ou en France¹⁴. Tous ces travaux ont pour point commun de donner du crédit au rôle central des discours politiques dans la construction d'imaginaires territoriaux inédits ou renouvelés.

En concentrant l'attention sur les doctrines et les lexiques de l'action publique intercommunale, nos propres travaux montrent que les élus communautaires et les professionnels de l'ingénierie territoriale produisent de nouveaux référentiels d'action publique mais qu'ils ont du mal à passionner les débats et à insuffler de la confiance politique autour de ces nouvelles priorités intercommunales. Il semble qu'on puisse repérer un double échec des politiques publiques intercommunales : d'une part une panne de sens, sur le constat que les élus ne parviennent pas à raconter les services publics à cette échelle, et d'autre part un déficit d'éloquence, dans la mesure où les experts proposent des doctrines seulement orientées sur des défis techniques et logistiques. Dans les deux cas, nous sommes en présence de politiques publiques sans émotions, c'est-à-dire qui ne parviennent à susciter ou incarner ni adhésions individuelles ni idéal collectif. Pour mieux décrypter l'incapacité des élus locaux à penser métropolitain et la difficulté des professionnels du management public à produire des référentiels d'action publique à cette échelle territoriale, la réflexion implique un pas de côté sur les deux traditions analytiques des *Cultural Studies* et des émotions dans l'action collective.

SOUS-SECTION 1

Piste culturaliste : des récits désincarnés

À l'instar de Robert Putnam comparant la performance institutionnelle des régions italiennes dans les années 1990¹⁵, il nous semble utile de comprendre comment l'esprit des lieux imprègne et clôt parfois puissamment les représentations politiques locales. En termes de spatialisation des jugements politiques, nos enquêtes montrent que les élites politiques des

12. J. Idt, *Le Pilotage des projets d'aménagement urbain : entre technique et politique*, thèse de doctorat, Université Paris 8, 2009.

13. M. Tomàs, *Penser métropolitain ? La bataille politique du Grand Montréal*, Presses de l'université du Québec, 2012, 228 p. ; Ch. Tortchinski, *Les Gouverneurs face à leur région. La politique de décentralisation et son rôle dans la régulation des relations centre/périphérie dans la Russie post-communiste (1990-2010)*, Étude des régions de Samara et Voronej, thèse de science politique, Institut d'études politiques de Paris, 6 mai 2011, 499 p.

14. N. Maisetti, *Marseille en Méditerranée. Récit politique territorial de l'action publique locale internationale*, thèse de science politique, Université Paris 1, 30 mai 2012, 752 p. ; J. Sainty, *Les Fabriques territoriales du raisonnement politique. Une analyse contextualisée dans quatre territoires en Isère (2007)*, thèse de science politique, Université de Grenoble, 3 juill. 2012, 605 p.

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

institutions métropolitaines ne parviennent guère à susciter des jugements de confiance et d'adhésion et que cette panne de sens n'est pas du tout de même nature selon chaque contexte culturel local. Les plaidoyers vigoureux de rejet de la métropole nous informent sur l'ancrage sociospatial à partir duquel les acteurs orientent leurs activités et leurs comportements. Pour décrire ces sentiments politiques dans chaque contexte territorial, l'anthropologue Marshall Sahlins a souligné que *l'agencement différencié des légitimités* dans les processus microculturels de communication sociale échappait en grande partie aux seules logiques d'efficacité et d'intérêt.

C'est à ce stade de l'analyse que la place des représentations identitaires bouscule peut-être les théories du *Public Choice* et justifie des passerelles avec les *Cultural Studies*. Les résultats comparés de nos enquêtes montrent par exemple que les discours de confiance et de défiance dans la politique influent de façon différenciée sur les marges d'action de la puissance publique. Le processus politique de métropolisation cristallise parfois des symboles et des passions d'indignation qui délégitiment toute tentative de concertation partenariale horizontale. Dans d'autres contextes, les adhésions politiques se condensent spécifiquement autour de certaines collectivités et sur certains combats collectifs sans que le niveau métropolitain ne parvienne à susciter un quelconque sentiment de fierté ou d'attachement. Dans des enquêtes spécialisées sur des secteurs d'intervention (la culture, les déplacements, l'environnement), on repère des styles de négociation (par exemple sur les modèles de la plateforme ou de la charte) qui reflètent des rôles précis (et limitatifs) pour la parole des élites et des habitants, et donc qui reflètent des correspondances entre l'histoire culturelle locale, l'intensité des affects politiques exprimés et l'acceptabilité des politiques publiques mises en œuvre. Dans les différents types de plaidoyers politiques que nous avons recensés, les élites locales ne parviennent ni à incarner les dynamismes émotionnels qui traversent la société à l'échelle métropolitaine, ni à forger des représentations et des croyances susceptibles de transcender les fragmentations et les conflits en présence.

SOUS-SECTION 2

Piste émotionnelle : des programmes trop logistiques

Une seconde façon d'étudier le problème consiste à évaluer la place des émotions dans l'énoncé technique des politiques publiques. Dans un livre d'hommage à Philippe Braud qui évoque les chemins de traverses que le sociologue a empruntés tout au long de sa carrière pour promouvoir une approche par les passions politiques¹⁶, James Jasper rapporte qu'un collègue

16. I. Sommier et X. Crettiez, *Les Dimensions émotionnelles du politique. Chemins de traverses avec Philippe Braud*, Presses universitaires de Rennes, 2012, 358 p.

de Talcott Parsons avait parlé dans les années 1960 de *court-circuit* pour qualifier les symboles qui brouillaient le jugement rationnel des acteurs. Ces travaux se plaçaient à l'époque dans la lignée des voies originales explorées par l'école américaine dans les champs de la psychanalyse freudienne puis de la psychologie sociale, voies notamment théorisées sur le phénomène de condensation des émotions en dehors de toute condition normative. Si la question a donné lieu à des controverses très variées en France dans les années 1960 et 1970 sur les fronts de la sociologie, de la philosophie, de la psychanalyse et de la sémiologie, la science politique n'est pas parvenue à tirer profit du mouvement pour mieux théoriser le rôle des émotions et du langage dans la mise en ordre du réel. Il a fallu attendre le développement anglo-saxon de la *Narrative Policy Analysis* trente ans plus tard¹⁷ pour disposer d'outils centrés sur la façon narrative dont les élites professionnelles racontent les arrangements techniques en priorité de politiques publiques. Le lien entre les mobilisations d'acteurs, les discours experts et leur mise en récit passionnée fait dorénavant l'objet de travaux assez convaincants¹⁸. Sur nos différentes enquêtes consacrées aux bureaucraties intercommunales, nous avons pu constater que les doctrines formulées par les ingénieurs de l'aménagement et du développement apparaissaient souvent plus logistiques et procédurales que stratégiques et substantialistes. Ces discours sont d'une certaine façon en déficit d'éloquence, au sens où les messages des professionnels ne produisent aucun mécanisme de séduction et de réenchantement sur les atours vertueux ou simplement équitables des priorités métropolitaines : les audits sont minimisés ; les doctrines sur le bien-être urbain sont déconnectées de la question de leur acceptabilité auprès de l'opinion publique ; les dispositifs interterritoriaux d'action publique (transports, emploi, environnement) restent centrés sur des attendus techniques, fonctionnels et financiers ; les documents d'urbanisme et les schémas d'aménagement sont sophistiqués et ambitieux mais sur un mode expert qui ne traduit pas de façon pédagogique les enjeux de cohésion sociale et de fierté identitaire.

Le constat sur la propension des professionnels de l'intercommunalité à ne diffuser leur expertise que dans des cercles d'initiés ou sur un mode autiste rejoint certains travaux sur l'analyse du changement dans l'action publique. Dans son approche cognitive sur la traduction des idées en programmes d'action publique, le politiste Pierre Muller insiste sur le contexte de sens à la fois global et sectoriel qui encadre la production des référentiels de l'action publique¹⁹ (Muller, 2005). Il semble que le moment métropolitain ne favorise aucune cristallisation entre les idées et les intérêts parce que

17. V. A. Schmidt, « Values and Discourse on the Politics of Adjustment », in V. A. Schmidt et Fr. Sharpf (ss. la dir.), *Welfare and Work in Open Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

18. C. Traïni (ss. la dir.), *Émotions et Expertises. Les modes de coordination des actions collectives*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2015, 204 p.

19. P. Muller, « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *RFSP*, n° 55, 2005, p. 157-187.

les processus de mise à l'agenda des problèmes ne parviennent à produire ni idéologie, ni doctrine, ni *doxa*, ni matrice cognitive²⁰. Sur nos terrains d'étude, on constate que ni les énoncés sur les instruments (pour résoudre les problèmes), ni sur ceux les coalitions (pour légitimer le pouvoir) n'ont la fonction attendue de réenchâtement politique à l'échelon métropolitain. Il faut noter ici que l'on ferait assurément fausse route en rapportant simplement cette panne d'efficacité à des problèmes de *Storytelling*²¹ (Salmon, 2007). Les doctrines proposées ne manquent pas de scribes de talent pour raconter les paradoxes de la mondialisation, la croissance intelligente, la mobilité durable et l'équilibre ville-campagne. Pour autant, les politiques publiques demeurent construites dans leurs énoncés autour de scénarios qui sont en panne d'éloquence sur leurs ressorts imaginaires.

Ce diagnostic d'échec fait aussi écho aux travaux de socio-anthropologie et de sociohistoire du politique lorsque ces derniers focalisent l'attention sur les mondes circonscrits des cultures politiques depuis leur ancrage spatial et temporel²². Cette façon d'étudier les représentations au ras du sol permet de voir la variation des discours d'un territoire à l'autre, selon la réceptivité des autochtones aux discours publics sur l'ordre, l'autorité, la communauté, etc. La perspective a été explorée, sans faire école, par le sociologue Bernard Poche dans ses recherches sur le langage comme élément fondateur du groupe et sur le groupe comme phénomène contextuel. Dans ses enquêtes ethnographiques sur l'espace fragmenté, ce dernier a décrypté avec minutie la façon dont des sociétés montagnardes ont construit une souveraineté groupale en permanente transaction (et résistance) avec la souveraineté politique de l'État²³. Sur le même registre, on pourrait dire que les intercommunalités résistent au tournant métropolitain, au sens où ce sont les jugements identitaires de défiances qui structurent les élans collectifs au sein de chaque grande région urbaine, comme si aucune modernité ni vision partagée n'étaient énonçables à cette échelle.

*

La piste fédéraliste, tabou suprême...

L'incursion dans les processus de mise en récit de l'intérêt communautaire au cœur des coopérations intercommunales permet d'identifier les symboles politiques qui contrarient, plutôt que de le construire ou le stabiliser, le moment métropolitain. Nous avons vu comment la loi de 2010 (centrée sur la rationalisation par regroupements intercommunaux) a réveillé des représentations identitaires et défensives de l'intérêt général local.

20. C. Radaelli, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *RFSP*, vol. 50, n° 2, 2000, p. 255-276.

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

22. D. Cefaï (ss. la dir.), *Cultures Politiques*, Presse universitaires de France, Paris, 2001, 524 p.

23. B. Poche, *L'Espace fragmenté. Éléments pour une analyse sociologique de la territorialité*, L'Harmattan, Paris, 1996.

Ce sont des imageries guerrières (ne pas perdre la face) et identitaires (ne pas perdre son âme) qui ont alimenté les débats publics, esquissant une coalition narrative d'abord centrée sur la dénonciation de la menace métropolitaine. L'étude des relations interterritoriales dans chaque région urbaine (à partir du cas du dialogue entre les zones de montagne et les agglomérations en Rhône-Alpes) a aussi permis de souligner le fossé des perceptions qui séparait des territoires pourtant fort similaires dans le mode de vie de leurs habitants. En analysant ensuite la faible portée des programmes publics censés raconter l'efficacité et l'urgence des priorités intercommunales, nous avons pu souligner que ni les élus communautaires, ni les professionnels de la planification régionale ne parvenaient à réenchanter l'action publique, les premiers en raison de récits désincarnés et les seconds à cause d'arguments trop logistiques.

Tous ces résultats convergent sur l'absence de dynamiques positives concernant la formation d'un idéal collectif qui serait construit dans les intercommunalités et pensé à l'échelon métropolitain. Peut-être ce double diagnostic (une métropolisation dangereuse, des politiques publiques sans émotions) oblige-t-il l'observateur à envisager un renversement de perspectives concernant la question centrale de la production du sens dans les politiques publiques. Les travaux de science politique concentrent surtout l'analyse sur les intérêts, les idées, les institutions et les instruments qui cristallisent les enjeux de gouvernement et de gouvernance à l'échelon métropolitain. Dans nos enquêtes, ce sont les stratégies défensives de repli, le défaut de politisation et l'inefficacité des expertises bureaucratiques qui deviennent des variables déterminantes. Il apparaît ainsi que les discours des élites fragilisent l'autorité étatique et les institutions au lieu de les conforter, comme si le travail de condensation des symboles opérait à front renversé. Les stéréotypes négatifs et le langage technique d'indifférence placent les métropoles, comme l'UE, à l'épreuve de leur sédimentation historique, de leur fragmentation sociospatiale et de leur complexité technique. On pourrait conclure que dans le moment métropolitain, la condensation et la structuration des croyances ne fonctionnent pas au profit d'un ordre politique global, fût-il conservatoire ou providentiel. Tous ces indices questionnent les fondations politiques et symboliques du système politique local en France. Le modèle républicain repose sur un ensemble de valeurs et de normes puissamment enserrées dans une certaine conception politique de l'État. Le récit juridique sur l'intérêt général dans le champ de la décentralisation raconte une dramaturgie marquée par une conception restrictive de la souveraineté territoriale et des franchissements de frontière entre le public et le privé²⁴. Comment penser au-delà de l'État, comme le suggère l'anthropologue Marc Abélès²⁵ ? Peut-être faudrait-il corrélérer l'indicibilité du tournant métropolitain à des évolutions

24. J. Caillosse, *Les « Mises en scène » juridiques de la décentralisation*, LGDJ, Paris, n° 52, 2009, 250 p.

25. M. Abélès, *Penser au-delà de l'État*, Belin, Paris, 2014, 200 p.

profondes que le modèle républicain interdit sur la question des changements d'échelle dans l'action publique. Le *moment métropolitain* suggère en effet des principes de superposition, d'autonomie et de participation entre les intercommunalités qui évoquent plutôt un fonctionnement en entités fédérées, ces dernières devant en permanence discuter et négocier leurs compétences, leur conception de la citoyenneté et leur destin commun. Assurément, la question fédérale constitue, au pays où la décentralisation reste pensée comme un mode d'être de l'État, un tabou politique suprême.