

FAIRE MÉTROPOLE DE NOUVELLES RÈGLES DU JEU ?

Sous la direction de Marie-Pierre Lefeuve



SOMMAIRE

Introduction

Régulations métropolitaines

Marie-Pierre Lefeuvre

10

Partie I

Jeux métropolitains

Chapitre 1

Huiler la mécanique métropolitaine : l'exemple nantais

Isabelle Garat, Celia Dèbre

23

Chapitre 2

Le campus bordelais au cœur des dynamiques métropolitaines

Lise Monneraud

49

Chapitre 3

La « clusterisation » du projet urbain de l'île de Nantes

Amélie Nicolas, Élise Roy

71

Chapitre 4

La participation métropolitaine contre la démocratie ? Le « Scot participatif » grenoblois

Guillaume Gourgues

99

Chapitre 5

L'utilisateur dans la construction métropolitaine nantaise

Anne Bossé

125



Partie II

Historicité des régulations métropolitaines

Chapitre 6

La régulation politique territoriale : Bordeaux sous observation

Claude Sorbets

145

Chapitre 7

L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble

Sophie Louargant et David Le Bras

165

Chapitre 8

Les politiques de mobilité en débat à Strasbourg et Grenoble : de la consultation à la participation ?

Gilles Novarina, François Nowakowski

189

Introduction

RÉGULATIONS MÉTROPOLITAINES

Marie-Pierre Lefeuve

Ce livre présente les résultats d'une grande enquête sur la manière dont se structurent des systèmes d'action publique de niveau métropolitain dans quatre agglomérations françaises : Bordeaux, Grenoble, Nantes et Strasbourg. Il s'attache à comprendre comment les acteurs s'ajustent à de nouvelles règles et en fabriquent tout à la fois, pour travailler à cette échelle. La perspective choisie est donc assez éloignée des débats sur la notion de gouvernabilité et fait un pas de côté par rapport à celle de gouvernance. Comprendre la manière dont se structurent (ou pas) des systèmes de niveau métropolitain nécessite de rapprocher plusieurs enjeux de recherche, que l'on considère généralement comme distincts : l'étude des systèmes politico-administratifs locaux ; celle de l'action publique urbaine ; celle de la compétition pour le leadership politique ; celle de l'éventuelle participation des citoyens aux processus de décision. En effet, les métropoles se structurent, bien entendu, au travers d'organisations intercommunales qui leur confèrent aujourd'hui, officiellement, ce statut¹. Mais pas seulement. Les projets et les politiques publiques qui fabriquent de la coopération à cette échelle y contribuent également : autour d'eux s'articulent des réseaux ou des « communautés » d'acteurs. La structuration d'un champ politique supracommunal, même s'il consacre le pouvoir des maires², n'en concourt pas moins à faire exister des espaces politiques métropolitains. Et on peut se demander dans quelle mesure l'émergence éventuelle d'une participation citoyenne à ce niveau territorial pourrait contribuer à leur démocratisation.

Pour aborder ces différents enjeux de recherche, le groupe a réuni des politistes, des géographes, des sociologues, des urbanistes autour d'une question commune : comment les métropoles sont-elles régulées ? De nombreux échanges ont permis la confrontation des points de vue et la mise en regard des réalités étudiées. Il ne s'est pas agi d'une comparaison au sens strict, terme à terme et au travers d'un protocole commun, mais d'allers-retours entre travaux de terrain, à caractère essentiellement

monographique, et des questionnements collectifs. Cette méthode a permis de produire des résultats complémentaires et de faire ressortir des spécificités locales et des tendances plus générales.

Dans cette introduction, nous expliciterons ce que nous entendons ici par « métropole ». Nous reviendrons ensuite sur le choix du terme régulation, sur la manière dont les chercheurs s'en sont saisis et sur la lecture qu'il permet de faire de leurs travaux. Nous présenterons ensuite le contenu des huit chapitres qui constituent l'ouvrage.

Des métropoles en construction

Dans le langage juridico-administratif français, le terme de métropole (« d'équilibre ») a d'abord servi à désigner des agglomérations appelées à contrebalancer la puissance et le poids sociodémographique de la région parisienne. Aujourd'hui, il renvoie à un statut d'EPCI très intégrateur, réservé aux plus grandes agglomérations. Mais l'importance de ce changement de statut est à relativiser. D'abord, les travaux réunis ici révèlent, après d'autres, « les limites des réformes territoriales qui, loin de prendre la forme du big bang volontariste, s'apparentent davantage à des accommodements à la marge de l'ordre institutionnel existant³ ». *A contrario*, pour une agglomération, devenir métropole ne veut pas seulement dire acquérir un nouveau statut. L'omniprésence du terme de métropole dans le langage des acteurs et des institutions publiques locales est très antérieure à 2014. À Lille par exemple, la « métropolisation nominale » date des années 1990⁴. Doit-on être attentif à la mystification opérée par ce « lieu commun⁵ » envahissant ou bien s'intéresser à ce que les acteurs disent de ce qu'ils font en employant ce mot ? Nous privilégions la seconde option.

Les actions dites métropolitaines présentent certaines caractéristiques : elles visent un changement d'échelle de l'action publique ou de son rayonnement, conduisent au dépassement des frontières politico-administratives existantes (celles de la commune toujours, celles de l'intercommunalité parfois). L'horizon métropolitain fixé à certaines actions peut consister en la construction de nouvelles « inter-territorialités⁶ » au travers de dispositifs formalisés (pôles métropolitains ou schéma de cohérence territoriale, par exemple) ou d'agencements plus informels conçus pour « faire avancer l'action ». Ce mode de coopération, souvent désigné par l'expression « travail en mode projet », que privilégient par exemple des acteurs de la « technopole » grenobloise⁷, s'applique tout spécialement à la production d'« objets métropolitains ». Alain Bourdin observe à juste titre la « puissance des objets "stratégiques"⁸ » que sont les très grands stades et édifices culturels, les réseaux de transport de dimension supra-urbaine ou les événements de portée internationale... On pourrait y ajouter les établissements d'enseignements et de recherche de plus en plus conçus comme des instruments de développement des territoires et comme des atouts dans la compétition entre grandes villes.

Ces actions dites métropolitaines ont une portée pratique mais aussi symbolique. L'idée métropolitaine et son application à une agglomération au travers de ces outils ne sont pas pures mystifications car elles servent de support à l'action et parce que les acteurs les utilisent pour s'identifier. D'abord, cette idée peut contribuer à la formation d'identités territoriales emblématiques⁹ au travers desquelles les individus et les groupes sociaux se classent et luttent pour le pouvoir. Les leaders politiques s'en servent pour construire leur légitimité politique, avec plus ou moins de succès. Ces identités ne sont pas séparables des actions collectives territoriales dont elles constituent l'un des enjeux. La métropole grenobloise, par exemple, s'est d'abord constituée comme une « technopole » orientée vers le rayonnement international. Cette identité, forgée précocement, doit beaucoup aux interactions entre une élite scientifique et industrielle et les élus grenoblois, qui se sont identifiés à l'idée d'« écosystème grenoblois ». Elle ne s'est pas étayée sur une organisation intercommunale intégrée. Plus souvent, la « métropole » demeure une dénomination politico-administrative très formelle, un label mais qui n'est pas sans effet. Car construire symboliquement la métropole, c'est aussi se conformer à des standards, vouloir être maintenu ou promu dans une catégorie, aux plans national ou international. Au demeurant, l'accès au statut prévu par la loi Mapam n'est pas séparable de ces processus, car, comme l'observait Jacques Caillosse, tout ordre juridique revêt une dimension mythique ; il est porteur d'une « manière d'imaginaire du territoire » qui contribue à faire du « local » une scène et un enjeu politique¹⁰. Bref, tous ces enjeux participent effectivement à la construction de jeux métropolitains : accès au statut juridique de métropole, construction de nouvelles (inter)territorialités, fabrication d'« objets stratégiques » métropolitains...

Jeux métropolitains et « régulation »

Les « jeux métropolitains » soit poursuivent l'objectif explicite de construire la métropole en établissant de nouvelles règles, visant par exemple à intégrer entre eux les différents sous-systèmes métropolitains (communes et appareil intercommunal ; secteurs ; sphères politique et technique...), soit se cristallisent autour d'autres enjeux mais conduisent à la production de règles. De nombreux exemples peuvent illustrer le premier cas de figure, notamment parce que la construction métropolitaine implique un intense travail d'ingénierie institutionnelle. Le second est celui privilégié ici. Cette sélection résulte de la méthode inductive adoptée pour choisir les terrains et procéder à l'analyse. Mais elle correspond aussi à un parti inspiré par la théorie de la régulation sociale : les acteurs, quoiqu'ils fassent ensemble, produisent des règles. C'est pourquoi, au passage, l'emploi du mot « jeu » est ici métaphorique : les règles, qui en principe définissent le jeu, ne sont pas fixées d'avance mais sont sans cesse en train d'être (re)fabriquées¹¹.

Le choix du pluriel rend compte de la pluralité des règles qui concourent, ou pas, à la structuration d'une organisation territoriale métropolitaine au travers de différents processus. La règle formelle qui confère aux agglomérations le statut de métropole a peu focalisé notre attention pour la raison déjà évoquée¹². Toutefois, sans réduire l'organisation des métropoles aux formes juridiques de leurs intercommunalités, on ne peut ignorer l'importance des règles formelles : les actions qui construisent des territoires métropolitains entretiennent avec elles un rapport étroit. Parfois même, elles les préfigurent. Dans tous les cas, elles en jouent. Comme l'observe le sociologue Erhard Friedberg : « Les prescriptions formelles s'enracinent dans une structure de pouvoir et dans un processus d'échange et de négociations informelles pour lesquelles elles fournissent à leur tour les arguments et les ressources¹³ ». Il est donc important de prendre en considération toutes les règles qu'utilisent les acteurs pour agir collectivement. Il est devenu banal d'affirmer que l'action publique est une action collective qui mobilise des acteurs de plus en plus nombreux et hétérogènes. Cela tient à la nature même des problèmes que l'action publique doit traiter aujourd'hui : ceux-ci sont plus « transversaux », plus « collectifs », et moins déterminés par des normes préconstruites. Ce constat vaut tout particulièrement pour les actions métropolitaines. Qu'ils participent à un grand projet urbain, conçoivent ou mettent en œuvre un dispositif de participation, mobilisent des ressources pour accéder au pouvoir, les acteurs construisent des règles : « La règle est un principe organisateur. Elle peut prendre la forme d'une injonction, ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action. Elle introduit dans l'univers symbolique des significations, des partitions, des liaisons. » En bref, comme Jean-Daniel Reynaud, nous considérons que « les règles ne sont rien d'autres que leur capacité réelle à régler des interactions. Elles sont liées à un projet d'action commune¹⁴. » *A priori*, il existe donc autant de régulations que d'actions « métropolitaines ».

C'est en effet notre hypothèse. Mais le terme de régulation possède une autre signification, plus implicite, qui n'est pas rejetée ici, même si elle réclame une certaine prudence. Il désigne aussi ce qui permet à un système de conserver une certaine cohérence et de fonctionner de façon relativement stable. L'idée a donc quelque chose de fixiste et de consensualiste, qui pourrait amener à penser que le conflit est un dysfonctionnement et qu'un haut degré d'intégration sociale est nécessaire pour qu'un système perdure. Cette signification courante et transdisciplinaire de la notion de régulation appelle une question qui n'est pas absente du livre : la métropole peut-elle être régulée ? Il s'agirait d'une régulation au singulier permettant l'organisation politique métropolitaine de faire système. On peut formuler deux hypothèses à ce propos. Ce processus peut résulter des régulations multiples auxquelles le livre s'intéresse. Cette perspective « a-centrique ou systémique [...] repose sur les concepts d'action et d'ajustement mutuel¹⁵ ». L'idée qu'une régulation puisse créer un ordre métropolitain, peut aussi relever d'une perspective inverse, « monocentrique et hiérarchisée¹⁶ ». Cette idée est peu séparable d'une vision liant l'existence de la métropole à la

puissance du grand élu, artisan ou garant d'une intercommunalité intégrée. Aucun auteur n'adhère vraiment à cette idée. Tous conçoivent les leaders politiques comme parties prenantes de système. Au fond, ils souscrivent à la proposition des sociologues Michel Crozier et Erhard Friedberg selon laquelle « acteurs et systèmes sont co-constitutifs¹⁷ » et invitent à l'étendre à la notion de régulation. Bref, les acteurs n'existent pas sans les règles, ils en sont même en partie les produits. Les chefs d'exécutifs locaux ne font pas exception. Les travaux sur le chabanisme l'avaient montré : ce grand notable n'aurait pas existé sans le système qu'il a coproduit et qui l'a produit.

Jeux métropolitains

Ce livre porte différents regards sur les régulations métropolitaines :

- les régulations du champ politique, lequel s'organise autour de la compétition pour le leadership mais est en interaction étroite avec son environnement social, c'est-à-dire avec les groupes et réseaux sur lesquels s'appuient les élus et que ceux-ci contribuent à organiser ;
- la régulation de coopérations intercommunales sectorielles (techniques ou technico-politiques), portées principalement par les responsables administratifs et techniques, des établissements publics de coopération intercommunale et des communes mais aussi de sociétés d'économie mixte ou de sociétés publiques, plus secondairement par les élus ;
- les régulations structurées autour de projets impliquant des acteurs clés du développement territorial : « cluster » ou « opération campus » par exemple (opération immobilière relevant d'un programme national qui vise à favoriser le rayonnement des universités françaises)... Ces projets de diverses natures donnent lieu à la formation de nouveaux systèmes d'action, à la construction de nouveaux acteurs, de nouvelles configurations d'action. La position qu'y occupent les acteurs extérieurs aux appareils politico-administratifs locaux, représentants du monde universitaire et de la recherche, entreprises, varie d'une ville à l'autre. Elle est centrale à Grenoble, faible à Nantes dans des projets comparables (la puissance publique, relativement centralisée, y joue un rôle moteur) ;
- enfin, les régulations métropolitaines liées aux dispositifs visant à assurer la participation des citoyens à des processus de décision d'échelle métropolitaine. Ces régulations procèdent à la fois d'initiatives publiques, généralement portées par les élus et mobilisent des groupes de citoyens organisés : associations d'usagers des transports, conseils de développement... Tout en mettant l'accent sur les transformations en cours, ce livre montre que les régulations métropolitaines sont souvent tributaires de l'inertie de règles plus anciennes.

L'historicité des règles

Ces nouvelles règles du jeu métropolitain sont liées aux réformes de l'intercommunalité et aux dynamiques internes à ces systèmes complexes, en perpétuelle (re)structuration. Elles doivent aussi beaucoup à des

mutations socioéconomiques, telles que les nouvelles fragilités urbaines ou la redéfinition des enjeux de développement autour de l'économie de la connaissance. Mais elles puisent aussi leurs racines dans le passé. D'où le choix d'adopter une approche diachronique (notamment dans les trois derniers chapitres). Ce détour par l'histoire récente (quelques décennies au plus) évite de verser dans la pure description des singularités locales. La « culture de la participation » grenobloise se comprend mieux et différemment lorsqu'elle est analysée à travers le prisme des mobilisations relatives aux politiques de mobilité et lorsqu'elle est comparée au cas strasbourgeois. De la même façon, la pérennité des compromis politiques mis en place par Jacques Chaban-Delmas à Bordeaux apparaît moins unique lorsqu'elle est mise en regard du « deal grenoblois ».

L'une des questions traitées dans ce livre est donc celle de l'historicité des règles que co-construisent les acteurs pour gérer ou produire les espaces métropolitains. De ce point de vue, les métropoles sont comparables aux régions : « Des régions possédant de fortes identités régionales peuvent se révéler des espaces politiques très fragmentés. À l'inverse, des régions que ne disposent pas *a priori* d'un potentiel identitaire "visibilisé" peuvent émerger comme de nouveaux espaces de régulation politique, par exemple sous l'effet de dynamiques externes. Dans notre perspective, le passé exerce aussi bien un effet de contrainte sur les répertoires des acteurs et des institutions qu'il offre des possibilités d'action ¹⁸. » Les « interactions politiques » métropolitaines, en se stabilisant, sont susceptibles aussi de produire des « modèles d'action collective ¹⁹ ». Le sens des actions métropolitaines est souvent à rechercher du côté de la « dépendance au sentier » ou, comme le suggère le politologue Claude Sorbets, de la façon dont les élites « communalisent » le projet métropolitain. On retiendra que les organisations métropolitaines sont en cours de structuration mais résultent d'actions qui ont une épaisseur historique.

Terrains d'étude

Le chapitre 1 propose une analyse organisationnelle *stricto sensu*. Il étudie le système politico-administratif de l'agglomération nantaise, plus précisément l'agencement politique et administratif de deux secteurs : l'urbanisme et l'habitat. Et ce, en s'intéressant à la manière dont des « instances » huilent le fonctionnement de la « machine métropolitaine ». Scènes prévues pour favoriser la coordination entre niveaux d'actions, secteurs, sphères politique et technique, administration intercommunale et communes, ces « instances » sont aussi des lieux de pouvoir dans la mesure où elles permettent aux acteurs qui travaillent ensemble de se doter de règles autonomes (au travers de divers instruments : suivi de contrats, programmes, fiches, chartes, guides, ateliers, revues de projets...). Règles insuffisantes, cependant, pour contrebalancer la centralisation de l'appareil intercommunal et des décisions relatives au « projet métropolitain ».

Les deux chapitres suivants concourent à montrer que le projet urbain produit des régulations métropolitaines. Ils mettent aussi en évidence le rôle d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans ces nouvelles régulations. Le chapitre 2 montre comment l'université devient à la fois outil et acteur du projet métropolitain bordelais. Une opération immobilière (relevant du programme campus), en devenant projet urbain, désenclave les espaces universitaires, déssectorise la question de l'enseignement supérieur et de la recherche et amène l'institution universitaire à prendre part à la production du territoire métropolitain. Ce processus doit beaucoup au rôle de garant joué par l'équipe technique chargée du pilotage du projet. Acteur identifié au projet, promis à la même durée de vie que lui, il n'est donc pas perçu par les autres comme une menace pour leur propre pouvoir. En plaçant le projet sur le terrain technique, cette équipe assure l'équilibre d'un nouveau système d'action, associant acteurs politico-administratifs, communaux et intercommunaux, et représentants du monde universitaire. Le chapitre 3 s'intéresse au « quartier de la création », introduit au sein du projet urbain de l'île de Nantes, « emblématique des politiques de régénération urbaine menées dans les grandes villes françaises à partir des années 2000, au service de leur métropolisation ». Ce quartier cristallise de nouvelles ambitions économiques, celles des acteurs politico-administratifs locaux en premier lieu, qui misent sur un petit entrepreneuriat culturel qu'attire le site, et sur les établissements d'enseignement supérieur et de recherche qui deviennent petit à petit parties prenantes du projet. Celles de la région également. Il se concrétise et s'institutionnalise en se conformant au modèle du cluster. Il devient alors la pièce maîtresse d'une stratégie économique « multiniveaux » orchestrée par Nantes Métropole. Il continue néanmoins d'être un élément de la démarche incrémentaliste, caractéristique du projet de l'île de Nantes. Ici aussi l'acteur pivot, au centre des deux régulations, est un opérateur technique : le directeur de la société publique dédiée, en même temps chargé de développer le cluster.

Les quatrième et cinquième chapitres s'intéressent à des dispositifs de participation, situés à des niveaux territoriaux très différents mais qui soulèvent les mêmes questions : quels espaces de décision ces dispositifs créent-ils, ou pas ? Quels sont les acteurs qu'ils mobilisent ? Et en quoi sont-ils en mesure de changer les règles du jeu métropolitain ? Le chapitre 4 analyse des processus de participation situés à une échelle inhabituellement vaste : celle du Scot grenoblois. Il s'interroge sur la manière « dont un réseau associatif, habitué des exercices de participation à l'élaboration du "projet urbain" » s'adapte à un « dispositif participatif progressivement octroyé ». Il montre que la participation à l'élaboration du Scot est l'occasion pour ce réseau d'élargir spatialement son champ d'action à l'échelle de la région Rhône-Alpes. La conclusion de cette étude est paradoxale. Les processus de participation analysés sont de portée limitée ; ce qui tend à démontrer l'inadéquation entre ce changement d'échelle de l'action publique et les dispositifs qui servent habituellement de cadre à l'expression de la société civile, au niveau communal et intercommunal. Toutefois, le Scot n'est pas

sans avoir contribué à un « recadrage » de la participation à l'échelle d'un territoire plus vaste. Ce recadrage est donc induit par une règle formelle (le « Scot participatif ») qui ignore pourtant la « demande » de participation. Le chapitre 5, quant à lui, observe des dispositifs de niveau micro, qui sont ceux habituellement réservés aux démarches dites participatives. Mais elle invite à considérer des interactions situées à l'échelle du quartier, dans le cadre de la Gestion urbaine de proximité, comme génératrices de régulations métropolitaines. D'abord, les processus qu'elle analyse mettent en relation des « troubles privés » et la construction de problèmes publics de niveau métropolitain. Par ailleurs, ces processus donnent naissance à de nouvelles manières de faire qui se généralisent et se standardisent à l'échelle de l'agglomération. Enfin, ils contribuent à construire un « usager métropolitain », figure type et interlocuteur des pouvoirs publics intercommunaux. Les trois derniers textes mettent en évidence l'historicité des régulations métropolitaines. Ils incitent à ne pas se laisser piéger par leur apparente nouveauté. Les chapitres 6 et 7 s'intéressent aux règles qui structurent durablement l'intercommunalité et l'accès au leadership métropolitain. Quant au chapitre 8, au travers d'une étude comparative entre Grenoble et Strasbourg, il soulève une question : la participation des citoyens aux décisions métropolitaines est-elle tributaire de configurations socio-historiques ? Le chapitre 6 étudie les transformations des « dispositifs de leadership bordelais » durant sept décennies. Ces évolutions sont conditionnées par celle du « régime de territorialité » français. Mais elles relèvent de systèmes politiques locaux ancrés « dans la société d'élection et dans le "milieu" des acteurs politiques ». Elles amènent notamment au renforcement du pôle central de l'agglomération (qu'expriment des projets tels que l'aménagement des quais) et à la politisation du projet de ville. Toutefois, ces changements ne doivent pas masquer l'inertie d'un système qui repose notamment sur la communalisation de l'intérêt de Bordeaux et sur l'agrégation d'arrangements localisés. Au final, au travers de stratégies différentes de celles de son prédécesseur, Alain Juppé réactualise la « co-gestion » de l'agglomération bordelaise en vue, cette fois, du « passage à l'institutionnalisation de la "métropole" ».

L'exemple grenoblois, étudié dans le chapitre 7, suffit à montrer que la métropole ne se décrète pas. Plus précisément : l'acquisition de ce statut n'annule pas le mode d'organisation préexistant, qui accorde une grande autonomie aux communes et permet toutefois à la ville centre de jouer un rôle moteur dans le développement économique de l'agglomération. Pour le comprendre, le détour par l'histoire est nécessaire. Il permet de constater l'émergence, ancienne, d'une ambition métropolitaine dont la puissance publique n'est que l'adjuvant. Puis la construction d'un accord politique entre commune centre et communes périphériques qui s'organisent très tôt pour défendre leur autonomie, notamment dans les domaines souvent propices à une action communautaire finalisée : logement, économie notamment. Mais ce « poids du passé » n'empêche pas le changement. Paradoxalement, une technostructure émerge et s'approprie de nouveaux secteurs, avec l'assentiment des cadres communaux.

Grenoble et Strasbourg apparaissent comme des agglomérations novatrices, en matière de transport et de « démocratie participative ». Le chapitre 8 compare l'histoire des processus de participation relatifs aux politiques de mobilité dans ces deux villes, en se focalisant à la fois sur les associations mobilisées et sur les dispositifs mis en place pour favoriser leur participation. Les régulations descendantes et ascendantes de la participation, qui pourraient être assimilées à des règles de contrôle et à des règles autonomes, selon les termes de Jean-Daniel Reynaud, apparaissent étroitement corrélées. Les dispositifs de concertation métropolitains, lorsqu'ils existent, incitent les citoyens à s'organiser pour agir à ce niveau. Et ils ne semblent pas les phagocyter : les associations peuvent être enrôlées dans des processus de concertation sans renoncer à des actions autonomes et contestataires. Cette régulation conjointe de la participation à Grenoble s'oppose à celle mise au jour à Strasbourg : dans cette ville, la participation n'est pas organisée au niveau des politiques métropolitaines de mobilité, notamment parce que les dispositifs publics l'ont durablement « segmentée », la cantonnant à l'échelle du quartier et à celle du projet singulier. ■

Notes

1. Les quatre villes étudiées font partie des neuf métropoles de « droit commun » instituées par la loi Mapam (Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, du 28 janvier 2014).
2. Fabien Desage et David Gueranger (2011), *La Politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant, 247 p. ; Rémy Le Saout, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, n°3, 2000, p. 439-461.
3. Stéphane Cadiou, « L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale », *Métropolitiques*, 19 octobre 2012 : <http://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-ou-les.html>
4. Nicolas Bue, Fabien Desage et Laurent Matejko, « La "métropole" n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un lieu commun » in Bernard Dolez et Didier Paris (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 71-93.
5. *Ibid.*
6. Martin Varnier, *Le Pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Paris, Anthropos, 2008.
7. Élisabeth Campagnac-Ascher, *Économie de la connaissance : une dynamique métropolitaine ?*, Paris, Éditions du Moniteur, à paraître 2015.
8. Alain Bourdin, « L'action métropolitaine, version française », *Espaces et sociétés*, n° 160-161, p. 177.
9. Pierre Bourdieu, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1980, n° 35, p. 63-72.
10. Jacques Caillosse, « Le "local", objet juridique », in Albert Mabileau, *À la recherche du « local »*, Paris, L'Harmattan, 1993, p. 144.
11. Jean-Daniel Reynaud, *Les Règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Armand Collin, 1997.
12. Il faut aussi préciser que, même si nous avons fait ce choix, la chronologie y aurait fait obstacle : la plupart des enquêtes ont été achevées avant 2014.
13. Erhard Friedberg, *Le Pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Paris, Le Seuil, 1993, p. 145.
14. Reynaud, *op. cit.*, p. xvi-xvii.
15. Jean-Claude Thoneig, « L'usage analytique du concept de régulation », in Jacques Commaille, Bruno Jobert (dir.), *Les Métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1998, p. 43.
16. *Ibid.*
17. Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L'Acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1977.
18. Romain Pasquier, « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France : une comparaison Bretagne/France », in Pascale Laborier et Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, 2003, p. 139.
19. *Ibid.*

Les services de la communauté urbaine Nantes Métropole et ceux de la commune centre ont été mutualisés. Une organisation déconcentrée a été mise en place. Mais ces dispositions n'entraînent pas mécaniquement une réorganisation de l'action publique, notamment dans les secteurs clés que sont l'aménagement et l'habitat. L'intégration des systèmes d'action et l'homogénéisation des pratiques dans ces secteurs passent par la création d'« instances », prévues pour favoriser la coordination entre niveaux d'action, secteurs, sphères politique et technique, administration intercommunale et communes, au travers de divers instruments : suivi de contrats, programmes, fiches, chartes, guides, ateliers, revues de projets... Au sein de ces espaces de délibération assez centralisés en dépit des apparences, se produisent de nouvelles règles du jeu métropolitain.



À partir des années 1990, des dispositions nationales visent à la transformation physique et organisationnelle des universités françaises. À Bordeaux, l'impulsion est donnée par le projet Campus et la création du pôle de recherche et d'enseignement supérieur dans la seconde moitié des années 2000. Une maîtrise d'ouvrage universitaire se constitue alors. La coopération avec les collectivités locales induit une « véritable réflexion urbaine sur et pour le campus » : il s'agit non seulement de transformer les espaces universitaires mais aussi de les intégrer au projet métropolitain.

Avec ses 350 hectares d'emprise, le projet de l'île de Nantes consiste en une stratégie complexe d'aménagement et d'urbanisme qui s'appuie sur un nouveau programme urbain qui n'en finit pas de s'étoffer, des anciens chantiers navals, des quais et hangars portuaires à l'ouest jusqu'à l'important renouvellement de la trame immobilière de l'ancienne Zac Beau-lieu dans sa partie Est. Parmi cette nouvelle offre, s'est concrétisé, plus récemment, un projet singulier de développement urbain au service du développement économique de la culture et de la création, qui emprunte au modèle du cluster. Ce projet dépasse ainsi les simples objectifs d'une offre culturelle, au service d'une attractivité démographique et d'une dynamique touristique, pour venir servir une politique de développement d'une économie territoriale répondant à la récente matrice de l'économie de la connaissance et de l'innovation.

Ce projet de Quartier de la création est un objet d'étude privilégié pour appréhender des « faits de régulation » renvoyant aux pouvoirs (institutions) et aux stratégies (initiatives diverses engagées dans la construction sociale d'un projet collectif) qui ont participé à l'émergence d'un cluster des industries culturelles et créatives, cluster partie prenante du projet urbain de l'île de Nantes. Quelles sont les modalités et les temporalités d'une action éminemment plurielle puisqu'elle traverse les champs des politiques publiques culturelles, urbanistiques et économiques et qu'elle mobilise une diversité d'acteurs, auxquels s'ajoutent les instances de l'enseignement supérieur et de la recherche, à côté d'entrepreneurs économiques de différents acabits ? Il s'agit ici de porter un regard sur la manière dont la maîtrise d'ouvrage du projet urbain de l'île de Nantes, et plus largement les pouvoirs métropolitains, ont pu s'appuyer sur un mouvement disparate d'installation d'entrepreneurs relevant du secteur culturel et créatif dans les friches et autres espaces dévalorisés de ce territoire. Ce travail relève d'une sociologie de l'action urbaine, et il s'appuie sur une enquête de terrain, articulant observations de réunions, entretiens, et dépouillement de documents de projets, d'articles de presse et d'archives publiques. Il appelle un mode d'analyse contextualisé permettant de retracer des problématiques spécifiques d'un projet urbain articulé à un enjeu de développement économique. Ce travail se concentre sur les intérêts, les interactions et les ajustements entre des institutions politico-administratives, des acteurs économiques et des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il interroge aussi les configurations spatiales qui constituent tout à la fois l'assise territoriale, le terreau et les concrétisations de ce projet, en partant du postulat que l'espace urbain n'est pas neutre.



La métropolisation des systèmes politico-administratifs locaux implique un changement d'échelle dans la formulation et le traitement des problèmes publics. Elle s'accompagne très couramment de la mise en place de « dispositifs participatifs ». Ces dispositifs sont-ils en mesure d'assurer une démocratisation des processus de décision métropolitains ? L'exemple du « Scot participatif » grenoblois incite à en douter, même s'il n'est pas sans effet. Il ne répond pas à la demande de participation émanant d'habitants mobilisés mais il amène de petits réseaux de participants chevronnés à s'organiser de façon à s'inscrire dans le cadre qui leur est proposé.

À partir de l'analyse ethnographique de démarches relevant de la gestion urbaine de proximité, ce chapitre montre que la régulation métropolitaine peut relier le niveau micro (celui des usages) au niveau macro (celui des décisions d'échelle métropolitaine). L'agglomération nantaise, où ces méthodes sont mises en place de longue date, est le terrain approprié pour en faire la démonstration. À condition d'être attentif à toutes les étapes de « traduction » nécessaires pour passer de l'expression du trouble privé, microlocal, à la mise en place de solutions globales, destinées non seulement aux quartiers de la politique de la ville mais aussi à l'agglomération toute entière.



Le travail politique est sans doute fondamentalement symbolique, en jouant avec les représentations de la réalité vécue, que ce soit pour la mobilisation des citoyens ou pour la légitimation des dirigeants, et quels que soient le lieu et le niveau d'élection. Le propos de ce chapitre, relatif à la régulation territoriale urbaine, est d'analyser les dispositifs de leadership politique, les projets d'action portés par des entrepreneurs politiques ; en l'espèce, ceux qui ont dirigé ou dirigent, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la ville de Bordeaux. La démarche mise en œuvre vise à expliciter ce que l'on peut appeler le design politique territorial actualisé en ce site ; entendons par là, les perspectives des actions et des interactions des acteurs ou des agents politiques.

Au 1^{er} janvier 2015, la communauté d'agglomération de Grenoble, à l'instar de onze autres intercommunalités françaises, est devenue métropole. Ce changement de statut implique de fait la mise en acte de compétences communautaires et d'une organisation à dimension métropolitaine. Toutefois, l'histoire de la construction de l'intercommunalité grenobloise, fondée pour partie sur un compromis politique accordant peu de pouvoir à la ville centre, montre que l'intégration intercommunale, même impulsée par le législateur, ne se décrète pas : elle est tributaire de modes d'organisation, de processus de mobilisation et de réseaux de relations qui lui sont antérieurs et la contrarient.

À Grenoble et Strasbourg, les modalités choisies par les responsables politiques et administratifs pour organiser la concertation ont permis de passer – à des rythmes différents dans les deux villes – de la représentation d'intérêts constitués (celui d'un quartier, d'une catégorie professionnelle ou d'une cause particulière) à une ouverture plus large du débat public. Toutefois, la comparaison entre ces deux agglomérations permet de comprendre pourquoi la participation des acteurs de la société civile aux décisions publiques en matière de gestion des mobilités, plus ou moins institutionnalisés, ne peut pas résulter seulement de dispositifs ad hoc. Elle se construit sur la longue durée et dépend du niveau de structuration des associations et groupements, de leur degré d'autonomie par rapport aux décideurs et de la capacité des politiques publiques à s'appuyer ou non sur des coopérations et des partenariats.



Les auteurs

Anne Bossé, Célia Dèbre, Isabelle Garat,
Guillaume Gourgues, David Le Bras,
Marie-Pierre Lefeuve, Sophie Louargant,
Lise Monneraud, Amélie Nicolas,
Gilles Novarina, François Nowakowski,
Élise Roy et Claude Sorbets.

Ce livre s'intéresse à la régulation des métropoles. Le terme « régulation » renvoie à la production par les acteurs ou par les institutions d'un ensemble de règles, plus ou moins stabilisées.

À partir d'enquêtes minutieuses menées sur quatre agglomérations françaises – Bordeaux, Grenoble, Nantes et Strasbourg –, il met l'accent sur la pluralité des régulations métropolitaines : régulations techniques relatives aux coopérations intercommunales sectorielles ; régulations du champ politique, s'organisant autour de la compétition pour le leadership métropolitain et du fonctionnement de la démocratie locale ; régulations structurées autour de projets impliquant des acteurs clés du développement territorial...

L'ouvrage s'intéresse donc à la fois aux règles qui organisent la production de la ville et à celles qui structurent le champ politique local, à l'échelle de ces métropoles en construction. Le constat dressé est que si de nouveaux « jeux d'acteurs » apparaissent, ceux-ci sont conditionnés par l'historicité de leurs cadres d'action.

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – Popsu – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et les évolutions associés aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion auprès du public concerné.



ISBN : 978-2-281-11892-6
editionsdumondeur.com

