

La métropolisation, une « nouvelle donne » territoriale ?

La démocratie politique et sociale aux prises des reconfigurations urbaines

dir. Guillaume Gourgues

En France, les adoptions récentes des lois MAPAM¹ et NOTRe² ouvrent un débat sur l'avenir de la décentralisation. Dans ce débat émerge souvent l'idée que cette nouvelle étape législative marque l'entrée de la décentralisation française dans un processus de « métropolisation ». Conformément aux tendances observées partout dans le monde, l'heure des « grandes métropoles » serait donc venue, sans que les modalités et conséquences de ce changement d'échelle ne soient clairement énoncées et prévisibles. Ce projet de recherche vise donc de manière générale à tenter d'éclaircir les contours de ce processus censé s'incarner dans l'évolution de la décentralisation française.

La « métropolisation » peut être définie, globalement, comme la rencontre d'une dynamique de concentration urbaine de l'économie mondialisée et de stratégies locales de développement concurrentielles³. Elle combine deux mouvements nés dans les années 1980 :

- D'un côté, les Etats adaptent leur stratégie d'aménagement territoriale pour répondre à des objectifs de compétitivité⁴ : ils privilégient une mise en concurrence des territoires destinée à attirer et à favoriser l'implantation d'acteurs économiques dominants – et notamment les firmes multinationales⁵ – et visent une concentration des ressources sur quelques pôles (urbains) afin d'accroître leur compétitivité à l'échelle mondiale ;
- D'un autre côté, nombre d'acteurs locaux, publics et privés (élus, entreprises, société civile et parfois même syndicats), profitent de ces changements stratégiques pour réorienter leurs « logiques de coalition »⁶ afin

1 Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

³ Cf. Veltz P. (2009), « Métropolisation et formes économiques émergentes », in Heurgon E. (dir.), *Les Métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*, La Tour d'Aigues, L'Aube.

⁴ Cf. Brenner N. (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.

⁵ Cf. Crouch C. (2013), « From Markets versus States from Corporations versus Civil Society? », in Schafer A., Streeck W. (eds.), *Politics in the age of austerity*, p. 220-221 ; Gourgues G., Sainty J. (2015), « La négociation d'entreprise au piège du référendum. Les enseignements des nouveaux accords d'entreprise des usines italiennes Fiat (2010-2011) », *Sociologie du travail*, 57 (3), p. 344-368.

⁶ Cf. Béal V., Rousseau M. (2008), « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles*, 4.

d'exploiter au mieux les ressources à leur disposition, réorientations souvent teintées de néolibéralisme.

La métropolisation recouvre donc une série de processus (concentration / spécialisation des activités de production, concentration / rapprochement entre recherche et industrie, concentration de la gestion des services publics...) liés à cette imbrication entre stratégie étatique et coalitions territoriales. En ce sens, la création des métropoles peut être considérée comme l'avatar institutionnel et politique de ces processus.

Comprise ainsi, la métropolisation participe d'une mise en tension globale du fonctionnement démocratique :

- Concernant la démocratie politique, elle contribue à l'affaiblissement toujours plus affirmé de l'influence des mécanismes électoraux, affaiblissement notamment caractérisé par une « mise à distance » des citoyens⁷. L'action des fameuses « coalitions » devient ici un véritable angle mort démocratique ;

- Concernant la démocratie sociale, la concentration spatiale et la spécialisation des territoires liées à la métropolisation font des espaces métropolitains des lieux de régulation des questions sociales et économiques, distinctes les unes des autres.

Face à ces évolutions, les acteurs syndicaux semblent quelque peu désarmés. Ainsi, pour la production des politiques urbaines, ils sont en permanence tiraillés entre leur adhésion aux dispositifs institutionnalisés et le choix d'une posture revendicative trans-sectorielle les plaçant de fait en dehors des « coalitions de croissance »⁸. La diversité, la complexité et l'instabilité des formes de métropolisation (COMUE, pôles de compétitivité, regroupements hospitaliers, métropoles, projets interterritoriaux... dans le cas français) amplifient la difficulté.

HYPOTHÈSES, MÉTHODES, MOYENS :

Dirigé par Guillaume Gourgues, maître de conférence en science politique à l'Université de Franche-Comté (CRJFC, EA 3225), le présent projet se propose donc d'engager l'analyse concrète de « situations métropolitaines » allant au-delà des métropoles définies par la loi, afin de saisir l'influence du processus de métropolisation sur la structuration des « groupes d'intérêt » (réseaux associatifs, organisations syndicales, patronales, lobbies), leurs interactions, leur insertion institutionnelle, leur

⁷ Cf. Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Editions du Croquant ; Gilli F., Lefèvre C., Roseau Nathalie, Vitale T. (2012), « Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains ? », *Métropolitiques*.

⁸ Cf. Dormois R. (2007), « Pour une implication plus forte des syndicats français dans la "fabrique" des politiques urbaines », *Pouvoirs Locaux*, n°72/1 ; Galimberti D. (2016) « Organisations intermédiaires, intérêts et politiques territoriales de compétitivité en région Rhône-Alpes », in Cadiou S. (dir.), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGFJ, p. 123-139.

pouvoir. Il s'inscrit dans la filiation de travaux récents sur la « régionalisation » des groupes d'intérêt⁹.

L'hypothèse centrale retenue est que la récente création des « métropoles » françaises entérine et amplifie des mouvements disparates et fragmentés de métropolisation qui redistribuent les ressources et les rapports de force entre acteurs territoriaux, et impactent largement la production des politiques publiques.

Afin de tenir compte de la forte labilité et différenciation territoriale de la métropolisation, plusieurs études de cas sont envisagées, à la fois dans des territoires directement exposés aux mutations métropolitaines (en lien avec la loi MAPAM) ou plus indirectement influencées par cette évolution (villes moyennes, territoires plus ruraux). Chaque étude de cas sera conduite par un chercheur du territoire concerné – un réseau de recherche sera donc constitué, composé essentiellement de politiste et de géographe – et devra permettre de saisir une dimension précise du processus. La méthode n'est donc pas strictement comparative, dans le sens où elle ne vise pas le traitement d'un même « objet » dans une variété de territoires, mais reposera sur un travail permanent d'élaboration des hypothèses, de croisement des résultats, et sur une analyse comparée *a posteriori*.

Pour accompagner et structurer ce travail empirique, nous proposons la mise en place d'un séminaire de travail, commun à la CGT et à l'équipe de recherche. Ce séminaire, composé de quatre sessions réparties sur un les 18 mois, vise trois objectifs :

- Organiser un dialogue entre syndicalistes et chercheurs sur la recherche en cours
- Présenter aux syndicalistes l'état de la recherche existante (en science politique, géographie, sociologie, économie) sur la métropolisation
- Permettre aux syndicalistes de formaliser leur point de vue sur la métropolisation, à destination des chercheurs.

Tout au long de la recherche, et en lien avec ce séminaire, les UD CGT auront la possibilité de solliciter (selon des modalités à définir au cas par cas) les chercheurs engagés sur les cas d'étude retenus. Réciproquement, les chercheurs pourront solliciter les UD et UR CGT pour la bonne conduite de leurs enquêtes.

⁹ Cf. Keating M., Wilson A. (2014), « Regions with regionalism ? The rescaling of interest groups in six European states », *European Journal of Political Research*, 53(4), p. 840-857.

Intitulé et adresse de l'organisme partenaire de la recherche :

Confédération générale du travail

263, rue de Paris 93 516 MONTREUIL Cedex

Bruno Bouvier, secrétaire du Comité régional CGT Rhône-Alpes

Jacqueline Doneddu, animatrice du pôle « activités CGT en territoires »

Direction de la recherche :

Guillaume Gourgues, maître de conférence en science politique, Université de Bourgogne Franche-Comté, CRJFC (EA 3225)

Durée de la recherche : du 01/09/2016 au 31/05/2018