

Alexandre Faure, doctorant à l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, (GGH-Terres, UMR 8558)

**S29 - Les métropoles et leurs stratégies entre dimensions cognitives, organisationnelles et de gouvernance.**

**Approche tragique de la Métropole du Grand Paris : comment la fatalité métropolitaine nous renseigne-t-elle sur la stratégie des acteurs ?**

Résumé :

Ce papier présente une approche tragique de la métropolisation à travers la notion de fatalité. Dans un contexte post-héroïque de changement de régime d'historicité, la fatalité est un concept qui permet de rendre compte de l'application de paradigmes politiques non pas à partir du point de vue externe du chercheur, mais à partir du point de vue interne du politique. En utilisant une enquête par entretiens et par analyses de documents d'urbanisme, issue de ma thèse sur les représentations du temps en politique, j'essaie de démontrer que la perception du phénomène de métropolisation par les acteurs franciliens, qui se traduit notamment par une impression de retrait des appareils étatiques, est reçu comme une fatalité politique. Le tragique a pour avantage de concilier les jeux d'échelles, la sociologie des acteurs et l'étude narrative. Il met en temps l'étude du politique.

## Introduction :

Ce papier produit dans le cadre de l'ASDRLF 2017 à Athènes lors de la session thématique 29, portant sur « les métropoles et leurs stratégies entre dimensions cognitives, organisationnelles et de gouvernance », a pour ambition de questionner la notion de gouvernance à travers une étude tragique du positionnement des acteurs dans le processus de métropolisation parisien. L'approche tragique vise à utiliser les outils que nous ont légué les tragédiens grecs et classiques pour transcrire le politique en mettant en lumière la multitude des échelles temporelles ainsi que des échelles d'analyses. Le tragique rend compte d'une transformation politique et sociale par le truchement d'une série d'événements touchant quelques individus au sein de la société – faisant toujours partie de la sphère du pouvoir.

Au cours de mon travail de doctorat, j'ai l'occasion de démontrer que le passage du régime d'historicité futuriste au régime présentiste, esquissé par François Hartog<sup>1</sup>, est traduit en politique par l'installation d'une configuration tragique du pouvoir. Le champ d'expérience des personnages politiques voit la distance qui le sépare de son horizon d'attente, augmenter au fur et à mesure que l'État se dilue dans la gouvernance<sup>2</sup>. Le personnage politique, qui évolue dans des institutions issues du régime d'historicité

---

1 Hartog François, *Régimes d'historicité : présentisme et expériences du temps*, Éditions du Seuil, 2003.

2 Koselleck Reinhart, *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Éditions de l'EHESS, 1990.

futuriste, continue à se présenter comme un héros de l'action publique – à travers ses discours, ses positions politiques, sa communication – tout en ayant, plus ou moins accepté le fait que son action est contrainte par le fonctionnement de la gouvernance qui tend au consensus et au compromis. Cette situation est caractéristique de la société post-héroïque<sup>3</sup>. Finalement, le personnage politique contemporain est dans l'incapacité d'accomplir sa volonté, il est inscrit dans une configuration tragique.

Cette communication présente une partie des résultats de mon travail de thèse. J'essaie de démontrer que la Métropole du Grand Paris qui est mise en place en 2016, et qui est discutée dans les hémicycles parlementaires depuis 2007, est le produit d'une fatalité, c'est-à-dire d'un phénomène social dont l'inertie est plus marquée que celle d'un référentiel d'action publique et/ou d'un paradigme<sup>4</sup>. A travers la fatalité, nous nous intéressons au discours politique qui vient justifier la création de la Métropole par le corps politique francilien qui y était quasi-totalement opposé. Elle

---

3 Revault d'Allonnes Myriam, *La crise sans fin*, Seuil, 2012.

4 Plus précisément, mon doctorat propose une approche du temps politique contemporain en faisant l'hypothèse d'un changement de régime d'historicité perceptible à travers la mutation du pouvoir étatique qu'incarnerait la métropolisation. En travaillant sur le discours politique situé et l'influence de celui-ci sur la représentation du temps, nous démontrons que le débat autour du *Grand Paris* puis de la *Métropole du Grand Paris*, est l'occasion de confronter le passage d'un régime d'historicité futuriste marqué par l'omniprésence de l'État, à un régime d'historicité présentiste incarné par la gouvernance. Celle-ci est alors comprise comme une théorie de la transformation de l'État qui traduit la désynchronisation entre une champ d'expérience post-héroïque de l'agir politique et un horizon d'attente toujours empreint du régime futuriste ; configuration qui laisse entrevoir une approche tragique du politique, mieux à même de rendre compte de l'enchevêtrement des temps caractéristique de cette période. (Sous la direction de Marie-Vic Ozouf-Marignier, Centre de Recherches Historiques, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

nous renseigne sur un jeu d'échelle dans lequel un mouvement national et mondial s'impose dans un paysage politique francilien qui se déchire face à son accomplissement.

Nous reviendrons tout d'abord sur la notion de fatalité et de tragique pour en exposer ses définitions ses limites et ses conditions. Après avoir établi le cadre de l'utilisation de ce concept, nous présenterons comment son utilisation simultanée avec le concept de gouvernance nous ouvre la porte à une étude du changement de régime d'historicité incarné par la métropolisation. Enfin, nous appliquerons l'ensemble à l'un de nos objets de recherche : le rapport de la DATAR de 2003 sur la transformation de l'État. Sans prétendre épuiser les approches politistes par les référentiels, notre analyse vise à ouvrir le champ politiste aux outils tragiques pour compléter notre compréhension de l'influence du temps sur le politique et donc sur la représentation du processus de métropolisation.

#### **1. L'approche tragique et la notion de fatalité : outils d'analyse du politique en temps de crise.**

L'utilisation d'un outil tragique pour décrire un vécu politique exprimé au travers des entretiens et des discours que nous avons analysés au cours de notre thèse, vise à combler un manque que nous avons constaté en abordant les concepts de

référentiels et de paradigmes. Force est de constater que ces derniers désignent, depuis un point de vue extérieur, un ensemble de comportements qui sont animés d'une même vision du monde, ou d'une même vision d'une politique sectorielle. Cependant, ces concepts ne rendent pas compte de cette vision du monde. La fatalité issue du tragique permet de porter au jour une impression traduite dans les discours politiques vis-à-vis de mouvements sociétaux qui semblent inéluctables aux yeux des acteurs. Cette notion est comprise comme une nécessité transcendante. Nous considérons ici, que les individus sont libres de leurs choix, qu'ils ne sont pas rationnels (l'analyse par le *rational choice* déforme la réalité), et enfin, que ces choix sont encadrés par des construits sociaux à de multiples échelles. De ce fait, le tragique est un moyen de comprendre l'encodage de l'agir politique. Le politique est tragique car il met en scène un conflit de valeurs dans l'action entre ce qui est noble et ce que l'on considère comme vulgaire. Le tragique rend compte de la transformation des valeurs, des rapports au monde et des rapports au temps : une valeur existe et est détruite. C'est le fondement du conflit politique. Si ce changement est perçu comme inévitable par les acteurs, alors il est fatal et il se loge au dessus d'un référentiel et d'un paradigme.

La notion de fatalité est à mettre en lumière en fonction de son rapport au destin. Nous ne considérons par ce dernier comme un phénomène divin, cependant, force

est de constater que les paradigmes économiques et sociaux traduits par le politique, produisent des dépendances au sentiers et à des référentiels, qui, d'une certaine manière, entraîne les élus à des comportement fatals. La métropolisation est tout à fait encline à ce processus. De plus, ce qui est important pour nous, c'est de voir que la fatalité est un vécu. Nous la rencontrons particulièrement dans le cadre d'entretiens avec des Conseillers Généraux de première couronne qui ont perçu le discours sur la suppression du département comme une « fatalité ».

En tant que mouvement, la fatalité n'a de sens que si elle décrit le chemin entre un champ d'expérience et un horizon d'attente extérieur à l'acteur. La fatalité, en tant que représentation, signifie que les élus considèrent que l'allocation d'un temps a une cause précise, est un choix qui ne peut connaître d'alternatives. La nécessité signifie au contraire, que l'alternative existe, mais que tout concorde à faire cela au lieu de ceci. La fatalité légitime une dynamique en pointant du doigt l'obligation de telle ou telle action en fonction d'une interprétation de ce qui fut. C'est en analysant les longues durées par leurs implications dans le temps court que nous pourrons produire une analyse complète de la succession des événements politiques au sein des régimes d'historicité qui les englobent.

Mais que peut la fatalité pour approcher la gouvernance dans le cadre métropolitain ?

Nous avons conclu à sa pertinence lors de l'étude de différents documents

d'urbanisme autour du Grand Paris. Parmi les documents ouvrant la possibilité d'une Métropole parisienne, un document a particulièrement retenu notre attention. Le Comité stratégique de la DATAR écrit un rapport au premier ministre qu'il rend le 29 janvier 2003 et qui s'intitule : *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*. En étudiant l'enchaînement argumentatif de ce rapport, nous souhaitons démontrer que le discours politique, dans le contexte présentiste, peut soutenir une forme de fatalité qui décrit un mouvement inéluctable. Ce phénomène nous permet d'exposer l'aspect tragique de la gouvernance contemporaine et l'apport de son utilisation dans la compréhension de la transformation de l'État.

## 2. La gouvernance comme incarnation de la fatalité.

Dans un article paru en 2015, Gilles Pinson propose de faire le bilan de l'étude de la gouvernance en estimant que celle-ci pourrait s'apparenter à « une théorie de l'État et une théorie de la transformation des formes de coordination »<sup>5</sup> qu'il juge cependant « hésitante et incomplète »<sup>6</sup>. Le problème que nous rencontrons en tant que chercheur est que le terme de « gouvernance » est aussi bien employé par les chercheurs que par les politiciens, que ce soit par des élus locaux et des

---

5 Page 485, Pinson Gilles, « *Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État* », dans *L'année sociologique*, volume 65, pp. 483-516, 2/2015.

6 Page 485, *ibidem*.

associations de quartiers que par des institutions européennes, financières et internationales<sup>7</sup>. L'ensemble de ces utilisations alimente le flot des critiques soulignant l'impraticabilité d'un concept.

Ceci est d'autant plus vif que les études sur la gouvernance ont souvent porté sur des objets présentés comme dépassant la forme de gouvernement qu'est l'État. C'est le cas des travaux d'Andy Smith sur la gouvernance multi-niveau<sup>8</sup>, de Gilles Pinson sur la gouvernance urbaine<sup>9</sup> et ceux de Patrick Le Galès<sup>10</sup>, Jean-Luc Boeuf<sup>11</sup>, Paul Kantor sur l'ambivalence de la coopération dans la gouvernance<sup>12</sup>, Yann Fournis sur le rapport Etat-Région<sup>13</sup>, Claire Dupuy<sup>14</sup>, Romain Pasquier<sup>15</sup> ou encore Jonah Lévy<sup>16</sup>. Dans notre cas, nous partageons l'analyse présentée par Gilles Pinson, qui

---

7 Le Lidec Patrick, « La réforme des institutions locales », dans Borraz Oliveier et Guiraudon Virginie (dir.) *Politiques publiques. 1, la France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, 2008.

8 Smith Andy, « Multi-level Governance: What It Is and How Can It Be Studied », dans Peters B.Guy et Pierre Jon (éditeurs), *Handbook of Public Administration*, Sage Publications Ltd, 2003.

9 Pinson Gilles, « Le chantier de recherche de la gouvernance urbaine et la question de la production des savoirs dans et pour l'action », dans *Lien social et politique*, 50, pp. 39-55, 2003 ; Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance*. Presses Universitaires de Grenoble, 2009.

10 Le Galès Patrick, *Le Retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Presses de Sciences Po., 2003.

11 Boeuf Jean-Luc, « Le Quarteron de la décentralisation dans la nouvelle gouvernance territoriale », dans : Germain Thierry (dir.), *Le panorama de l'innovation locale*, pp. 85-95, Fondation Jean Jaurès, 2015

12 Kantor Paul, « Gouverner sans coopération politique. Une compréhension réaliste des politiques dans les aires urbaines », dans *de la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, L'oeil d'or, Paris, pp.99-113, 2013.

13 Fournis Yann, *Les Régionalismes en Bretagne : la région et l'État*, Peter Lang, 2006.

14 Dupuy Claire, *Politiques publiques, territoires et inégalités : les politiques régionales d'éducation en France et en Allemagne (1969-2004)*, thèse de doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'Università degli Studi di Milano Bicocca, 2 juillet.

15 Pasquier Romain, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisations et gouvernance en France*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 2012.

16 Lévy Jonah D., *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*, Harvard Pniversity Press, 2006.



fait de la gouvernance « une théorie de la transformation de l'État (sous-partie dédié à partir de la page 499). Cette théorie est néo-pluraliste car elle se fonde sur la multiplicité des acteurs et le partage inégal des ressources. Il ajoute que le terme « pluraliste » doit être qualifié de néo, car celui-ci se situe dans une compréhension de la production des politiques publiques qui n'est plus stato-centrée comme l'approche pluraliste avait pu l'être dans les années 60. Ensuite, la gouvernance est pragmatique : la transformation de l'État qu'elle expose n'est pas le résultats des grands récits et/ou des grands desseins. J'ajoute à cela un caractère temporel induisant que la gouvernance est le résultat du présentisme. Le déploiement de ce dernier est nourrit par l'enchevêtrement des acteurs, des temps politiques et des récits qui sont exprimés par la mise en intrigue des temporalités par les acteurs. Dans notre étude, nous considérons que la gouvernance est le résultat politique du régime d'historicité présentiste et de la confrontation des régimes qui s'y côtoient. Elle marque un moment politique parcouru par de multiples « crises » se confondant dans une « crise sans fin », qui impose une restriction de l'horizon politique des acteurs – en décalage avec leur horizon d'attente – se concentrant sur la réforme des modes de gouvernement et que nous appelons gouvernance.

« En effet, on peut considérer que les travaux sur la gouvernance sont porteurs d'une théorie des changements de l'État, ces changement n'y

sont pas vus comme le produit direct ni de grands changements institutionnels (décentralisation, construction d'ensemble régionaux, dérégulation), ni de projets concertés ancrés dans un programme idéologique (néolibéral ou néomanagerial), ou encore d'exigence du capitalisme. Ils sont davantage le résultat instable et variable d'une série d'ajustements, d'itérations, d'essais-erreurs, d'expérimentations dans les modes d'organisation, d'action et de coordination qui finissent par faire système, par un jeu d'influence réciproque entre sphères d'action collective ».<sup>17</sup>

Gilles Pinson décrit la gouvernance comme traversée par deux mouvements liés l'un à l'autre et qui concernent l'État. Ce dernier est à la fois débordé et dédifférencié. Il développe ces deux mouvements après avoir analysé les critiques de la gouvernance comme concept de sciences sociales : « Quelle image de l'État ressort de cette théorie néo-pluraliste et pragmatique du changement ? »<sup>18</sup>, avant d'ajouter que « les travaux sur la gouvernance donnent à voir un Etat à la fois *débordé* et *dédifférencié*<sup>19</sup> mais qui n'est pas pour autant désarmé »<sup>20</sup>. Il semble débordé par deux phénomènes consécutifs à l'arrivée de nouvelles formes d'action publique nécessitant une coordination avec de nombreux acteurs aux ressources inégalement

---

17 Page 503, *op. Cit.* Pinson, 2015.

18 Page 505, *ibidem*.

19 En italique dans le texte.

20 *Ibidem*.

répartie et à l'expansion de son champ d'intervention. D'autres parts, l'État est dédifférencié en devenant un acteur comme les autres, contrairement à ce qu'avait décrit Max Weber lorsqu'il avait théorisé que l'État était différencié, « à savoir l'autonomisation de l'État par rapport à son environnement social et par la construction d'un système de règles et d'institutions spécifiques et la constructions de groupes socio-professionnels dédiés au service exclusif de l'État »<sup>21</sup>. Dans la production des politiques publiques, l'État est de plus en plus dépendant des autres acteurs et de leurs ressources<sup>22</sup>.

Nous qualifions la gouvernance d'incarnation de la fatalité car elle admet la diminution de l'État, ou tout du moins sa normalisation, comme un mouvement inévitable. Si l'État est dédifférencié, alors il ne peut plus avoir la primauté dans l'action publique. Or, l'étude du Grand Paris montre que ce phénomène, même s'il peut être sous-tendu par un mouvement général, n'est pas encore advenu. Dans de nombreux cas, l'appareil étatique dirigé par le gouvernement, est dans la capacité d'imposer des politiques aux autres acteurs. Le fait de considérer la gouvernance comme une théorie de la transformation de l'État peut donner à voir un (grand) récit dans lequel la fin pré-existe ; alors même que la gouvernance aurait pour résultat théorique d'augmenter la possibilité des contingences. Fatalement, l'État se dilue et

---

21 Page 507, *ibidem*.

22 Marks Gary, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, "European Integration and the State." dans *Political Economy Research Group. Papers in Political Economy*, 68, 1996.

transfert ses compétences tout en permettant l'émergence d'alternative à son comportement politique, qui, pour le moment, n'ont pas encore la capacité de dépasser le leadership de celui-ci.

### 3. La fatalité appliquée.

La transformation de l'État, que porte la notion de gouvernance, touche l'ensemble de ses composantes, que ce soit le politique, le gouvernement, les administrations, les agences et les entreprises publiques. Comme à son habitude, l'État s'est questionné sur son avenir et sa mutation. Il s'est commandé des rapports et a diligenté d'anciens ministres et parlementaires pour les faire. Dans l'aménagement, il s'appuie notamment sur la DATAR et un rapport pour le premier ministre qui exprime parfaitement le tournant de la gouvernance et d'une vision de droite de l'État contemporain<sup>23</sup>.

Nous sommes quelques mois à peine après la victoire de la droite aux législatives de 2002 et de la nomination de ce gouvernement. Le Premier Ministre et Jean-Paul Delevoye, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire reçoivent ce rapport de la DATAR. Notons que la réforme territoriale est associée à l'aménagement du territoire ce qui signifie que le

---

23 DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, Comité stratégique de la DATAR, rapport au premier ministre, 29 janvier 2003.

gouvernement admet pour mission essentielle de Jean-Paul Delevoye de rendre cohérent l'organisation de l'administration territoriale et des collectivités territoriales avec la question de l'aménagement.

« La lecture des travaux réalisés au cours de ces quarante dernières années laisse le sentiment que tout à été écrit ou prévu. Que seuls les mots changent pour exprimer les mêmes diagnostics, les mêmes convictions. Que la politique d'aménagement doit s'occuper de tout puisque tout est lié, doit opérer la difficile synthèse entre les figures imposées de l'égalité territoriale et les figures libres du développement local »<sup>24</sup>.

Le rapport propose une représentation du temps assez immobile. Tout aurait déjà été dit, et l'orientation reste figée comme si le politique n'influçait pas les orientations de l'aménagement du territoire. Pourtant, ce paragraphe se termine par une sempiternelle opposition entre droite et gauche, entre liberté et égalité. La politisation de l'organisation du territoire, et particulièrement l'impact du néolibéralisme, sont confirmés la même année par Neil Brenner, chercheur américain à l'Université de New-York :

---

24 Deuxième paragraphe, introduction, page 6.

« Within this rapidly neoliberalizing political environment, official support large-scale strategic planning projects waned and traditional welfarist policy relays were significantly dismantled or downsized »<sup>25</sup>.

Le rapport se poursuit quelques lignes plus loin : « L’avenir finit par arriver... ». C’est une formulation très significative, qui donne à l’homme la capacité de prédire l’avenir, car si on en revient au triple présent de Saint Augustin, le présent-futur n’existe que dans notre esprit et donc l’avenir n’arrive qu’en tant qu’il a été écrit.

« ... et le “modèle”<sup>26</sup> français donne des signes évidents d’essoufflement qui ont fourni matière à de nombreux rapports et dont finalement, le niveau des prélèvements obligatoires symbolise à la fois le résultat d’un processus et le processus lui-même »<sup>27</sup>.

« Ce qui est nouveau, c’est que les risques liés à l’environnement (pollution et catastrophes naturelles, accidents industriels), commencent à peser lourd dans les comptes des compagnies d’assurance et que ces dernières envisagent d’augmenter, à court terme, très substantiellement, leurs primes »<sup>28</sup>.

---

25 Brenner Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe », dans *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324, 2003.

26 Entre guillemets dans le texte.

27 Troisième paragraphe, introduction, page 6.

28 Sixième paragraphe, introduction, page 6.

« C'est une véritable stratégie de rupture qu'invite le comité, pour passer d'une politique essentiellement défensive et redistributive, à un aménagement du territoire résolument orienté vers la libération des énergies, la création de richesse et la réforme de l'État »<sup>29</sup>.

Le rapport est teinté de l'orientation politique du gouvernement Raffarin. Sa projection est d'abord guidée par une vision économique, financière et fiscale ; opposant péréquation et croissance. Dans les paragraphes qui complètent ceux cités au dessus, la DATAR met l'accent sur l'importance des villes par le biais de l'intercommunalité (§3, p.7) et des métropoles (§4, p.7), soutenus par les régions et l'État dans un partenariat contractualisé (§7, p.7). La question des régions revient plus particulièrement dans la proposition VI du rapport intitulée : « soutenir la dimension européenne des Régions-Métropoles » (pp. 61-63).

« Conforter et développer les pôles de compétitivités européens est dicté par la nécessité de maintenir à long terme la France dans le peloton de tête des économies développées notamment face à de nombreux nouveaux compétiteurs qui, de l'Europe médiane à l'Extrême Orient, apparaissent dans la scène mondiale ».

---

29 Septième paragraphe, introduction, page 7.

Le propos de la DATAR est prononcé comme un discours politique. Nicolas Sarkozy et Patrick Devedjian reprendront ces éléments dans leurs propositions pour une Métropole parisienne aux compétences faibles. Le contenu est le leur, un discours résolument empreint de libéralisme économique, faisant la part belle aux libertés locales, n'imposant ni péréquation ni normes sociales ou environnementales, tout en se positionnant dans un élan décentralisateur que les gouvernements précédents, de gauche comme de droite, avaient lancés.

La ligne émise par ce document est une mise à jour de l'idéologie libérale adaptée à la décentralisation de la loi Chevènement, et à l'agrandissement entraînant la montée en puissance des institutions européennes. La perception du temps est figée au sens où le but de l'action politique de la droite gouvernementale des années 2000 est de positionner la France dans la concurrence globale en s'adaptant aux contraintes économiques et environnementales susceptibles d'être un handicap. Cette ligne tente de dessiner un outil pour permettre aux territoires français d'entrer et de soutenir la concurrence internationale – qui fait office de rythme dans cette représentation du temps – et qui s'articule sur un axe Europe/Etat – Régions – Métropoles/Intercommunalités. Sur de nombreux plans, la réforme est guidée par une comparaison avec les autres pays européens et particulièrement l'Allemagne et la Grande-Bretagne pour deux raisons différentes. L'Allemagne pour son fédéralisme et



la multitude de métropoles compétitives, la Grande-Bretagne pour la création d'un Grand Londres considéré comme exemplaire.

Le gouvernement nommé par Nicolas Sarkozy prend le pas des réformes du gouvernement Raffarin ayant fait suite au rapport de la DATAR. La continuité idéologique, politique et d'action est totale. Cette continuité sera confirmée plus tard, en 2015, par la publication d'un article de Laurent Davezies<sup>30</sup> intitulé « Le Grand Paris, le joker de l'économie française »<sup>31</sup>. Cet article s'apparente à un recyclage d'un article paru dix ans plus tôt<sup>32</sup> dont le titre est un coup de communication qui ne dit rien de l'article. Le terme « joker » n'est jamais utilisé dans l'article de 2015, dans lequel il fait alors l'apologie du Grand Paris, moteur de la France « contrairement à sa région », qu'il faut comprendre comme une critique du projet politique du Conseil Régional. Cet article utilise sans définir le terme « Grand Paris », ni le mettre en contexte politique et historique. Finalement, il ne fait que valider les constats et les orientations prises par le rapport de 2003, comme si les annonces avaient suffi à relancer la croissance (rappelons alors que ni la Métropole du Grand Paris ni les chantiers de la Société du Grand Paris n'avaient commencer avant 2014, date qui clos les données qu'il utilise). Laurent Davezies n'est pas le seul signataire du

---

30 Laurent Davezies faisait partie des signataires du rapport de 2003.

31 Davezies Laurent, « Le Grand paris, le joker de l'économie française », dans la *Revue de l'OFCE*, n°143, pp. 75-116, 7/2015.

32 Davezies Laurent, « La métropole, joker du développement territorial... sur le papier », dans la *Revue d'Economie Financière*, n°86, 2006.

rapport de la DATAR a étudier l'axe Région-Métropole au moment du Grand Paris. Jacques Lévy publie « Little Big City » avec des collègues<sup>33</sup>.

« L'Archipel Métropolitain Mondial (AMM) peut-être considéré comme un exemple d'espaces urbains constituant la gigapole d'échelle mondial. Cette notion repose sur l'hypothèse, qui semble se vérifier, que, au-delà de la seule accessibilité technique, les liens entre l'ensemble des villes à forte capacité mondialisante font émerger un espace commun pertinent à la fois très productif et très créatif. C'est dans cet espace que la concentration de chercheurs, d'artistes, de professionnels de la communication et de dispositifs sociaux et culturels innovants est à son maximum »<sup>34</sup>.

Cet ensemble que nous avons étudié, met en avant différentes choses : 1) l'État est un acteur politique, mais aussi de la production du savoir, nourrissant les référentiels auxquels les gouvernements adhèrent ou non ; 2) la métropolisation est avant tout un phénomène social comme le montrent Jacques Lévy et Laurent Davezies, mais aussi un projet politique ; 3) en tant que projet, elle entre dans un contexte européen de réformes qui tendent à mettre en valeur les échelons régionaux<sup>35</sup> et d'agglomération

---

33 Béaude Boris, Elsa Chavinier, Luc Guillemot, Lévy Jacques, « Little Big City », dans *L'information géographique*, vol. 74, 3/2010.

34 Page 125, *ibidem*.

35 Keating Micheal, « The invention of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe », dans *Government and Policy*, vol. 15, pp383-398, 1997.

(que ce soit les villes moyennes ou les métropoles mondiales) comme des éléments de la croissance économique. 4) L'ensemble fonde et confirme la proposition de Gilles Pinson qui voit dans le débordement et la dédifférenciation de l'État le socle de la gouvernance comme théorie de la transformation de l'État.

1). Par la DATAR, mais aussi par le biais des commissions parlementaires, l'État possède la capacité de produire du savoir qui lui sert à légitimer et à orienter les choix des gouvernements et des parlementaires. Ce savoir est un élément qui nourrit les référentiels de l'action de l'État<sup>36</sup>. La métropolisation devient au cours des années 2000 à la fois un sujet énormément abordés par les chercheurs, mais aussi un paradigme de la réforme territoriale européenne traversant le monde académique et politique.

2). Comme nous le disions plus haut, il faut distinguer la métropole géographique qui est un phénomène social et la Métropole institutionnelle qui dénomme des structures supra-communales en France comme ailleurs<sup>37</sup>. Les auteurs que nous avons cités, tout comme le rapport de la DATAR, utilisent le plus souvent, voire exclusivement, l'approche géographique de la métropole. Ils insistent sur la multiplication des acteurs, inhérente à l'émergence du phénomène métropolitain, et proposent communément – sauf dans l'article de Jacques Lévy – de mettre en place un mode

---

36 Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

37 Brenner Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe », dans *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324, 2003.

de gouvernement capable de s'adapter à la donne métropolitaine, à savoir, la gouvernance.

3). La gouvernance, dans sa compréhension politique, consiste à mettre autour de la table l'ensemble des acteurs publics et privés que l'État juge apte à la discussion. Dans ce contexte, l'État n'est plus le seul détenteur de la décision, cependant, il est le régulateur de l'action publique. De plus, de part sa capacité d'expertise, par ses administrations, par ses entreprises publiques, par ses capacités financières, l'État reste le plus puissant des acteurs et le plus influent. La gouvernance a pour objectif de permettre, comme le prévoient les lois de décentralisation du gouvernement Raffarin, de libérer les « énergies locales », de donner aux Collectivités Territoriales la capacité d'expérimenter et de créer des territoires métropolitains attractifs et compétitifs, conditions nécessaires à un retour de la croissance économique.

“In short, metropolitan governance is today increasingly being mobilized as a mechanism of economic development policy through which national and local political economic elites are attempting to enhance place specific socio-economic assets”<sup>38</sup>.

“In each of these city-regions, and in others throughout western Europe, the introduction of new frameworks for city-suburban cooperation and new

---

38 Page 297, *Ibidem*

regional administrative structures has been justified as a basic institutional precondition for promoting territorial development under global capitalism and integrated European Union (EU)”<sup>39</sup>.

Pour autant, les orientations proposées ne sont pas toujours prises en compte, notamment concernant la diminution du rôle du département, voire sa disparition. Les différentes lois n’ont jamais pu aboutir à un axe Région-Métropole parfait et libéré des intermédiaires qui sont considérés par une partie des chercheurs et des politiques comme des entraves.

« Si le Comité [Balladur] assume nettement l’objectif du dépassement de la commune, les orientations qu’il propose au sujet de l’avenir du département demeurent volontairement plus floues. Ce flou renvoie en partie à des dissensions entre les membres du Comité, que laissent bien apparaître les auditions et les observations personnelles publiées, mais ne s’y réduit pas. Le flou est théorisé comme une condition du succès de la réforme. Prenant en compte l’échec des tentatives explicites d’affaiblissement des conseils généraux antérieurement entreprises, les membres du Comité ont en effet estimé qu’il était contre-productif de se fixer officiellement pour objectif le renforcement des régions. Le Comité

---

39 Pages 298-299, *Ibidem*.

faisait observer ainsi dans son rapport qu’il ”n’a[vait] pas manqué d’être frappé par le fait que toutes les réformes décentralisatrices de ces dernières années, qui étaient supposées promouvoir l’échelon régional, [s’étaient], en fait, traduites, par un renforcement de la place et du rôle des départements” »<sup>40</sup>.

« Pour autant, la proposition de réforme électorale choisie, qui consiste à supprimer les cantons et les conseillers généraux, et à les remplacer par des conseillers dont la moitié siégerait aussi dans les conseils régionaux, est conçue comme un élément clé d’une stratégie de réforme visant la suppression des départements. Cette première étape est envisagée par une majorité de membres du Comité comme un moyen de préparer les conditions d’une fusion des départements et des régions en deux temps »<sup>41</sup>.

4). La gouvernance, au-delà de sa traduction politique, devient alors une théorie de la transformation de l’État par l’affirmation de sa dé-différenciation partielle, (ce que semble aussi expliquer Neil Brenner dans son article de 2003) gardant une forte

---

40 Page 487, Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans Maillard (de) Jacques et Surel Yves (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012.

41 Page 488, Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans Maillard (de) Jacques et Surel Yves (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012.

capacité à orienter le débat public et à guider l'action politique par ses ressources tout en faisant face à des débordements multiples qui sont le résultat de sa différenciation. Il se voit concurrencer dans la mise à l'agenda des problèmes politiques mais aussi dans la conception et l'application de solutions.

« From this perspective, contemporary forms of metropolitan institutional reform represent key of expressions of ongoing processes of state rescaling through which territorial competitiveness is being promoted at a regional scale, albeit in highly contradictory, often self-undermining ways »<sup>42</sup>.

« The historical evolution of metropolitan institutional arrangements has been closely intertwined with successive phases of capitalist urbanization »<sup>43</sup>.

Si le processus de discussions sur le futur de Paris jusqu'en 2007 laisse croire à une transformation du mode de gouvernement francilien vers une gouvernance plus forte, l'élection de Nicolas Sarkozy fait éclater cette possibilité pour faire définitivement basculer la gouvernance vers une théorie de la transformation de l'État et non-plus comme un idéal politique de la droite française. En tant que théorie, la gouvernance

---

42 Pages 298-299, *op. Cit.*, Brenner, 2003.

43 Page 299, *Ibidem*.

caractérise le conflit entre un régime d'historicité futuriste résistant et un régime d'historicité présentiste en cours d'émergence, tendant intrinsèquement à inclure le premier parmi les visions contrastées du temps, lui ôtant sa capacité d'hégémonie fondatrice de son époque. Le renversement de fortune est immense. Alors que le Conseil Régional postulait au leadership métropolitain grâce à un amoindrissement du rôle de l'État, le gouvernement a anéanti son ambition de manière fulgurante. « L'avenir finit par arriver », et comme souvent, personne ne s'attendait à cette tournure. Par un coup de théâtre, l'État revient au premier plan et avec lui, les départements.

## Conclusion

Cette communication est la présentation d'une piste que nous avons entamé dans notre thèse. Il s'agit de remettre au service de l'analyse politiste les outils de la tragédie. A partir des limites de l'analyse cognitives par les notions de référentiels et de paradigmes, il apparaît que la fatalité donne à voir un concept traversant le politique pour décrire les paradigmes les plus puissants à partir du point de vue de l'acteur et non plus à partir de celui du chercheur. Les deux ne sont pas exclusifs. Ces approches se complètent.



La fatalité est décelable par une analyse temporelle du politique en cherchant dans le discours politique les éléments qui mettent en temps l'action. Dans la lignée ricœurienne, nous considérons que le récit apporte au lecteur une image du temps qui est à la fois issue de la forme que prend le récit et de l'enchaînement argumentatif qu'il transmet. Dans le cadre des documents politiques d'aménagement et d'urbanisme que nous avons rencontré dans le cadre du Grand Paris et de la Métropole du Grand Paris, nous constatons que les introductions sont toujours l'occasion de décrire la succession que souhaite l'auteur entre passé, présent et futur. En somme, il décrit un régime temporel. Celui-ci nous renseigne de la façon dont il perçoit les mouvements en cours. Ceux-ci sont toujours sociétaux, ce sont des dynamiques économiques et sociales qui produisent une inertie que les experts essaient de comprendre en dessinant des scénarii. A partir de ce champ d'expérience, l'auteur du document propose un agir. Celui-ci peut prendre de nombreuses formes. Ce qui nous intéresse dans cette communication, c'est d'étudier l'articulation entre l'agir, la justification de l'agir et les dynamiques sociétales en cours. Le fait d'améliorer la desserte de transport dans les quartiers défavorisé pour accroître l'accès à l'emploi des habitants et donc la diminution des inégalités, est un référentiel d'action publique sur la question des transports ou de l'emploi. Le fait de penser que l'accroissement de l'offre de transport a pour effet général de produire de la croissance économique dans notre société contemporaine, est un paradigme car

ce n'est pas une politique sectorielle. Le fait de penser que la concurrence internationale des territoires nécessitent de soutenir les métropoles et que c'est le seul moyen – donc une obligation - de produire de la richesse et de la compétitivité, est de la fatalité.

**Bibliographie :**

Béaude Boris, Elsa Chavinier, Luc Guillemot, Lévy Jacques, « Little Big City », dans *L'information géographique*, vol.74, 3/2010.

Brenner Neil, « Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe », dans *European Urban and Regional Studies*, 10(4), pp. 297-324, 2003.

Davezies Laurent, « Le Grand paris, le joker de l'économie française », dans la *Revue de l'OFCE*, n°143, pp. 75-116, 7/2015.

Hartog François, *Régimes d'historicité : présentisme et expériences du temps*, Éditions du Seuil, 2003.

Jobert Bruno, Muller Pierre, *L'Etat en action*, Paris, PUF, 1987.

Keating Micheal, « The invention of regions : political restructuring and territorial government in Western Europe », dans *Government and Policy*, vol. 15, pp383-398, 1997.

Koselleck Reinhart, *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Éditions de l'EHESS, 1990.

Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », dans Maillard (de) Jacques et Surel Yves (dir.), *Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, 2012.

Pinson Gilles, « Gouvernance et sociologie de l'action organisée. Action publique, coordination et théorie de l'État », dans *L'année sociologique*, volume 65, pp. 483-516, 2/2015.

Revault d'Allonnes Myriam, *La crise sans fin*, Seuil, 2012.