



HAL
open science

**Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont : le
Conseil de développement du Grand Clermont :
révélateur d'un régime urbain présumé, auteur d'un
récit métropolitain mondialisé**

Jean-Damien Colombeau

► **To cite this version:**

Jean-Damien Colombeau. Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont : le Conseil de développement du Grand Clermont : révélateur d'un régime urbain présumé, auteur d'un récit métropolitain mondialisé. Science politique. 2014. dumas-01134865

HAL Id: dumas-01134865

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01134865>

Submitted on 24 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

En tant qu'œuvre originale, ce mémoire relève du droit de la propriété intellectuelle et vous pouvez uniquement en faire une reproduction à titre privé, sous réserve de la mention d'origine.



Université de Grenoble
Science Po Grenoble

« Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont »
Le Conseil de développement du Grand Clermont :
révélateur d'un régime urbain présumé, auteur d'un récit métropolitain mondialisé

- Jean-Damien COLOMBEAU -

Sous la direction de Guillaume Gourgues

Master 2 – année 2013-2014
Politiques publiques et changement social
Option Villes, territoires, solidarités



Université de Grenoble
Science Po Grenoble

« Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont »
Le Conseil de développement du Grand Clermont :
révélateur d'un régime urbain présumé, auteur d'un récit métropolitain mondialisé

- Jean-Damien COLOMBEAU -

Sous la direction de Guillaume Gourgues

Master 2 – année 2013-2014
Politiques publiques et changement social
Option Villes, territoires, solidarités

REMERCIEMENTS

Pour ce travail universitaire, je tiens à remercier...

Guillaume Gourgues, pour ses conseils toujours utiles et ses encouragements appréciés, qui m'ont aidé à donner une dimension et une direction insoupçonnées à mon travail,

Elsa Guilalot, Dominique Mansanti pour m'avoir guidé dans les nombreuses et subtiles étapes du mémoire,

Thomas Zanetti, pour m'avoir donné accès à ses travaux sur la ville de Clermont-Ferrand et avoir porté un regard critique sur ce travail,

Mes deux relecteurs, et amis, Jérémie Foa et Delphine Ray,

Jérôme Prouheze, agent de développement au Grand Clermont, sans qui je n'aurais pas pu réaliser tous les entretiens nécessaires à mon travail,

Toutes les personnes qui ont bien voulu me recevoir en entretien, qui m'ont accordé de leur temps et apporté leur confiance.

Pour cette année d'apprentissages, de rencontres et d'investissement, je tiens à remercier...

la quinzième promotion du Master 2 'VTS', dite la promotion des « sans-culottes »,

Naziha Mezlini, pour son professionnalisme et sa bonne humeur,

La Ville de Clermont-Ferrand pour son soutien dans cette année de reprise d'études, et particulièrement Constance Dondain et Jean-François Collin qui ont cru en moi dès la genèse de ce projet et qui ont dû composer avec mes absences, mes collègues les plus proches qui ont pris le relais avec compétence et compréhension,

Mes parents et mes beaux-parents, pour leur présence et leur soutien indéfectible,

Mes amis, les anciens (spécialement Yann et Domitille), et les nouveaux (Charlotte, Arnaud, Audrey, Cécile, Coline, Flore et Mathieu).

Enfin, je dédie ce travail à Mathilde, celle pour qui un mémoire ne suffirait pas à dire combien elle compte,

et je le transmets à mes enfants Thaïs, Yoen et Nils, qui en le lisant un jour, se découvriront peut-être une passion pour la/le politique...

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	5
PREMIER CHAPITRE : Le fait métropolitain, conséquences locales d'un ordre mondial.....	16
1. La métropole, révélatrice des évolutions du capitalisme.....	17
1.1. Un retour du local	17
1.2. ... qui illustre l'effacement du modèle fordiste.....	21
2. La métropole et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux.....	25
2.1. D'un système centralisé à un modèle plus fragmenté.....	25
2.2. Mais l'État reste à la manœuvre.....	28
3. La métropole, scène de la transformation des rapports sociaux entre les acteurs.....	35
3.1. La notion de société civile, fondements et limites.....	35
3.2. Les groupes d'intérêt dans la redistribution et la régulation des rapports de force entre les groupes sociaux.....	38
DEUXIEME CHAPITRE : Ce que le Conseil de développement révèle : la présomption d'un régime urbain clermontois.....	44
1. Gouverner la ville par les coalitions.....	46
1.1. Les coalitions d'ordre institutionnel et processuel.....	47
1.2. Les coalitions de croissance.....	49
2. Mieux comprendre le contexte clermontois par la théorie des régimes urbains.....	53
2.1. Un paradigme nord-américain mieux adapté aux villes européennes	54
2.2. Les signes révélateurs du régime urbain clermontois.....	57
3. Gouverner la métropole sans la politique	64
3.1. Une technologie de gouvernement au détriment du politique.....	64
3.2. Le consensus par l'effacement des outsiders.....	68
TROISIEME CHAPITRE : Ce que le Conseil de développement produit :.....	75
un récit métropolitain mondialisé.....	75
1. Le Conseil de développement du Grand Clermont, entre conformité et singularité.....	77
1.1. Les éléments de sa conformité aux tendances nationales	77
1.2. Les éléments de singularité du Conseil de développement clermontois.....	81
2. Le Conseil de développement, un espace politique délimité et limité.....	84
2.1. Une fonction politique du Conseil de développement.....	84
2.2. ... qui peine à peser réellement sur les choix publics.....	88
3. Le Conseil de développement, une « alchimie » pour un processus « épidémiologique ».....	92
3.1. Une « alchimie » à la fois élitaire et différenciée.....	93
3.2. Un récit identitaire pour une métropole dans des enjeux mondialisés.....	96
CONCLUSION.....	102
BIBLIOGRAPHIE.....	107
TABLE DES MATIERES.....	113
ANNEXES.....	115

INTRODUCTION

« Ce dimanche, avant les primaires, avant que nous n'allions aux urnes exercer notre droit de vote béni, une leçon nous vient de l'Exode, chapitre 18.

"Et cela arriva le lendemain, Moïse s'assit pour juger le peuple et le peuple se tint devant lui depuis le matin jusqu'au soir. Et Moïse jugea le peuple et il supporta ce terrible fardeau complètement seul.

Et un jour, son beau-père lui dit : 'Moïse, pourquoi portes-tu cette énorme responsabilité seul ? Il te faut d'autres hommes sages qui t'aideront à conduire justement le peuple.' Moïse écouta la voix de son beau-père et choisit des hommes capables pour conduire le peuple."

Puis-je prêcher comme je le ressens ? Ce mardi, quand nous choisirons les hommes et les femmes qui dirigeront cette ville, nous ferions bien de garder ces standards en tête. »

Sermon du Révérend Franklin, in « *Jour de vote* », The Wire, Saison 4, Épisode 6.

La rédaction de ce mémoire est l'aboutissement d'une année de reprise d'études à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble.

Sans entrer dans une chronologie fastidieuse des motivations qui ont été les miennes dans ce choix, il me semble important d'insister sur deux points, l'un concernant mes qualifications antérieures et l'autre sur deux expériences marquantes de mon parcours professionnel.

Responsable d'un service animation et développement des quartiers à la Ville de Clermont-Ferrand, je m'étais jusqu'à présent appuyé sur les acquis théoriques de ma formation initiale d'animateur socioculturel¹, que j'avais validée avec une spécialité en développement local. En effet, assez tôt dans ma pratique professionnelle, je m'étais intéressé à la question des territoires, considérant qu'ils étaient une focale indispensable pour mieux situer les enjeux de l'action sociale. Seulement, dans le cadre de mes responsabilités actuelles, j'ai vite saisi les limites de mes connaissances pour comprendre les problématiques de développement des quartiers d'une ville comme Clermont-Ferrand, les situer dans un cadre de réflexion plus large et plus à même d'en dévoiler les « ressorts » sous-jacents. J'avais donc cette intuition qu'il fallait aller au-delà du discours de l'incantation au développement territorial ; discours que nous entretenons parfois dans le milieu des Collectivités

¹ Diplôme d'État relatif aux Fonctions d'Animation.

territoriales en général, et des techniciens de la question en particulier.

D'autre part, avant d'occuper mon poste actuel, j'ai eu deux expériences professionnelles qui ont profondément étoffé mon regard sur ce qu'était une ville, dans les modes de vie qui la traversent et le fonctionnement des acteurs en son sein.

En premier lieu, mon expérience de directeur de Maison de quartier dans un territoire faisant l'objet d'un important projet de renouvellement urbain m'a permis de découvrir les enjeux de la fabrique de la ville et de la place prise, laissée ou accordée aux habitants dans la formulation de choix en matière d'urbanisme. Cette expérience m'a amené à m'intéresser aux questions de participation des habitants sous l'angle des techniques, et à entrevoir la problématique de la « transversalité », au sens de la difficulté à coordonner des acteurs et des politiques en tension.

En second lieu, j'ai eu l'opportunité de vivre et travailler une année au Canada. Cette expérience nord-américaine m'a permis de nombreuses rencontres avec des habitants, des acteurs, des universitaires qui s'intéressaient ou agissaient autour de la question urbaine et sociale. J'ai pu ici découvrir et éprouver les méthodologies du travail social communautaire, et ajouter un champ déterminant dans l'analyse de ma pratique professionnelle, celui du pouvoir. Il y avait donc dans mon métier une fonction politique, qu'il fallait que j'explore et que j'approfondisse.

C'est donc dans la continuité de ces questionnements que mon choix de reprise d'études s'est formulé ; et en toute logique, j'ai souhaité aller vers la science politique pour poursuivre mes questionnements sur ma pratique professionnelle, en élargissant mon cadre de réflexion bien sûr, mais aussi en développant mon outillage méthodologique.

Naturellement, le choix du sujet du mémoire se situe dans ce cheminement.

Certainement par réflexe professionnel, voire de corporation, mon projet de mémoire s'est formulé initialement sur les questions de participation des habitants dans les politiques publiques. Je souhaitais m'intéresser à cette question en travaillant sur les freins, les tensions qui rendaient cette participation si complexe et si peu effective dans l'élaboration et la conduite des politiques publiques en France.

Mais mon travail exploratoire des travaux universitaires sur la question m'a éloigné progressivement de cette approche « participative ». Par ailleurs, souhaitant « retourner » vers le contexte nord-américain², j'ai assez rapidement collecté une littérature importante, et cohérente, sur

² La série écrite et scénarisée par David Simon, *The Wire*, offrant une description fine de la ville de Baltimore ainsi qu'une critique radicale de la société américaine, et dont un extrait est cité en épigraphe, n'est pas étrangère à mon appétence pour les questions urbaines. L'étude de cette série a fait d'ailleurs l'objet d'un ouvrage collectif récent

le gouvernement des villes par les coalitions et la théorie du régime urbain. J'ai trouvé ici un champ d'analyse réellement stimulant dans le sens où il posait la question du gouvernement des villes sous un angle différent : pour comprendre la place dans la politique publique du citoyen, du bénéficiaire, ou du peuple selon l'inspiration théorique ou idéologique choisie, il fallait passer par une analyse des intermédiaires, des groupes d'influence, afin de donner corps à la catégorie diffuse et « fourre tout » des habitants.

En conséquence, je décidai de ne plus m'intéresser à la place des habitants dans la définition des politiques publiques (les *inputs*) ou dans la destination des politiques (les *outputs*), mais de tenter une analyse des jeux d'acteurs, des tensions organisant leurs rapports dans le contexte urbain, par ailleurs traversé par de fortes questions institutionnelles, démocratiques (le pouvoir intercommunal par exemple) et économiques (les relations public-privé dans le gouvernement des espaces urbains).

Il fallait ensuite que je trouve un terrain me permettant de travailler et de préciser ce sujet, tout en garantissant une distance critique afin de ne pas confondre mon travail universitaire avec ma fonction de professionnel. Le terrain du Conseil de développement du Grand Clermont allait répondre pleinement à ces deux exigences.

Le terrain du Grand Clermont et son Conseil de développement

Inscrire ce travail dans le contexte du Conseil de développement du Grand Clermont a eu deux avantages essentiels pour aborder la question des groupes d'intérêts dans les politiques publiques : en premier lieu, celui de le positionner à l'échelle d'un Pays, espace intercommunal singulier dans le paysage institutionnel français ; et en second lieu, celui d'un territoire particulièrement intéressant dans son rapport à l'histoire industrielle, incarnée localement par Michelin, leader mondial du pneumatique installé à Clermont-Ferrand depuis sa création en 1889.

Les « Pays », définis dans le titre 2 de la loi « Pasqua »³, ont joué un rôle de précurseurs dans l'émergence des espaces intercommunaux. Voulus comme une institution qui « *exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (article 23), les Pays ont posé les principes d'un lieu de discussion entre différents acteurs dont les intérêts pouvaient converger. Ils ont également ouvert la voie à un

(Bacqué, Flamand, Paquet-Deyris, Talpin, 2014).

3 Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT). Cette loi introduit la notion de pays dans le cadre du développement territorial.

nouveau type d'intercommunalité, dite de deuxième niveau, où différents Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) se rassemblent pour définir des perspectives communes sur le développement du territoire.

Ce nouveau type d'institution va porter notamment la question de la solidarité entre les territoires ruraux et urbains, et plus globalement des nouvelles pertinences territoriales au regard de l'évolution des modes de vie et des enjeux de développement.

Dans le contexte de la deuxième cohabitation, Dominique Voynet défend une nouvelle loi, qui vise notamment à mieux intégrer les enjeux de développement durable⁴. Dans son article 26, les Conseils de développement sont créés : « *le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci* ».

Ces éléments de genèse sont importants car ils permettent de comprendre que ces instances, d'un genre nouveau au niveau local, s'inscrivent dans les principes du développement durable, décrits notamment dans le rapport Brutland (1987), et sont dès leurs débuts positionnées sur des territoires innovants (les « agglomérations », les « pays ») dépassant les frontières administratives traditionnelles des communes ou des départements.

Disposant d'un cadre légal très souple, les Conseils de développement revêtent des réalités diversifiées au niveau national. Sur les 480 conseils recensés, 329 sont positionnés dans des Pays, et la majorité d'entre eux comporte entre 50 et 100 membres, composé pour 73 % d'hommes (CERTU, 2010). Par ailleurs, les rares monographies sur les Conseils de développement font ressortir qu'ils sont composés pour la majorité de membres déjà issus de réseaux établis dans les milieux économiques, associatifs, syndicaux (Faure et Teillet, 2011).

Les maigres moyens dont disposent les conseils pour leur fonctionnement, la faiblesse de leur reconnaissance légale, la difficulté à se positionner par rapport aux autres dispositifs participatifs, et enfin le peu de leviers réels qu'ils peuvent mobiliser pour peser sur la décision politique, laisseraient croire que les conseils de développement sont une sorte de palliatif démocratique, un faire-valoir de la démocratie représentative (Gourgues, 2013, p. 123).

Cette critique se trouverait renforcée par le manque - voire l'absence - de publicité des débats au sein des conseils. Ils peuvent apparaître alors comme « *des lieux de parole et de débats d'autant moins capables de peser sur les choix métropolitains que leurs travaux restent souvent confidentiels, confinés et peu pris en compte. [...] La recherche de consensus les empêche d'entrer dans la controverse publique.* » (Lefebvre et Revel, 2009, p. 21).

⁴ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999.

Cette approche plutôt critique des Conseils de développement peut-elle s'appliquer dans le contexte du Grand Clermont ? Dans le cadre de la construction d'un Pays, nouveau type d'intercommunalité à vocation métropolitaine où les élus peinent à sortir d'un consensus minimaliste et à définir politiquement un avenir pour ce type de territoire, le conseil de développement peut-il être au contraire une instance contribuant à la politisation des enjeux ? Ou alors ne serait-il que la face visible d'un « régime » plus large, rassemblant différents acteurs privés et publics en tension, mais ayant intérêt à agir ensemble ?

Suivre ces questionnements revient à traiter de nombreux points au préalable. Outre la dimension politique et démocratique du conseil, sa place dans le débat public, les tensions qui se jouent entre les membres, et avec son environnement, il invite surtout à mieux saisir les particularités du territoire clermontois, à l'échelle du grand Clermont.

A ce titre, il est difficile d'aborder le contexte clermontois sans évoquer la place de Michelin, et ses relations avec les différents acteurs locaux, publics et privés. Premier employeur, premier contribuable et premier propriétaire foncier de la ville, Michelin a fortement marqué le territoire, tant sur le plan de l'urbanisme, que des politiques sociales, et jusque dans son état d'esprit (Védrine, 2009).

L'intervention de Michelin dans le territoire, ainsi que sa relation avec la sphère publique n'ont pas toujours eu les mêmes formes au fil de l'histoire. Elles ont suivi les logiques de développement industriel du groupe, jusqu'à son ouverture à l'économie mondialisée et l'émergence d'une nouvelle masse salariale, plus qualifiée et plus mobile (Zanetti, 2011).

En cela, malgré les vagues importantes de suppressions de postes dans les années 1980, Clermont-Ferrand n'a pas vécu un choc social, compensant plutôt bien cette reconfiguration de la masse salariale du premier employeur de la région ; ce qui fait dire à Corine Védrine (2014, p. 135) : « *Clermont-Ferrand n'est donc pas une ville victime de la désindustrialisation mais une ville témoin des évolutions du capitalisme.* »

Cette caractéristique du contexte clermontois offre un intérêt tout particulier au sujet que nous nous sommes donné ; la place et le rôle des groupes d'intérêt dans la définition et la conduite des politiques publiques métropolitaines. Elle invite à faire un lien entre l'espace urbain, les politiques qui le traversent d'une part, et les évolutions du capitalisme d'autre part. Il y a donc une dimension économique à prendre en compte pour mieux comprendre la question des rapports entre les groupes d'intérêt et les institutions du pouvoir local.

Dans ce sens, nous faisons l'hypothèse que le Conseil de développement du Grand Clermont, s'il comporte des limites sur les plans démocratique et politique, se situe malgré tout à la croisée de deux « forces » s'alimentant l'une et l'autre. Le Conseil de développement serait à la fois le révélateur d'un régime urbain en place à Clermont-Ferrand entre de nombreux acteurs publics et privés, dont certains auraient investi la scène du conseil pour incuber ou accélérer des projets de développement, et serait également une instance produisant un récit, à destination des élus et du territoire, contribuant à (re)politiser les enjeux de développement métropolitain, et par ce biais, à donner corps à la notion « floue » de métropole.

Cette hypothèse de travail nécessite de se donner une approche théorique permettant une vision interdisciplinaire. L'école des *urban studies* permet de répondre à cette exigence.

L'intérêt de l'approche des 'urban studies'

Dimension économique donc, mais aussi géographique, politique, sociologique... la ville peut s'observer sous différents angles. De la même manière, l'approche multi-sectorielle, en croisant des analyses sur différents types de politiques publiques (comme l'aide aux entreprises, l'urbanisme, la politique sociale...) permet de mieux saisir la globalité des enjeux qui concernent les régions urbaines.

Dans ce cadre, les *urban studies*, au sens du champ de recherche trans-disciplinaire des pays anglo-saxons sur la ville et son environnement, permettent une approche là encore stimulante en France, où « à l'exception de certains objets de recherche (comme les espaces périurbains, par exemple), construits de longue date par la mise en regard de la sociologie, de la géographie et des sciences politiques, les coopérations entre différentes disciplines restent peu fréquentes et sont relativement récentes. » (Collet et Simay, 2013).

Pour autant, nous ne souhaitons pas opposer une approche anglo-saxonne, qui serait résolument « macro » pour observer les villes sous l'angle de l'évolution du capitalisme et de la recomposition du rôle de l'État d'une part, avec une approche française, ou européenne, qui serait par essence « micro », « *insistant sur les transformations sociales, spatiales et politiques à l'échelle locale* » d'autre part (Rousseau, 2013). Il s'avère que ces deux traditions sont complémentaires et « *leurs apports respectifs permettent, en outre, d'améliorer notre compréhension de l'évolution du pouvoir urbain et des politiques urbaines sur un temps long.* » (Rousseau, 2013).

Dans ce sens, de nombreux travaux français (Jouve, 2003 ; Pinson, 2010 ; Dormois, 2008 ; Nevers, 1997) s'intéressent à la gouvernance urbaine sous l'angle des coalitions de gouvernement et des

régimes urbains⁵, en posant la question de l'adéquation de ces théories à la réalité des villes européennes. Aussi, ce champ de recherche permet d'étudier les mécanismes en termes de coalitions d'acteurs contribuant au gouvernement de la ville, et de mieux qualifier les phénomènes de recomposition des territoires dans un contexte mondialisé, faisant état d'un « *dépassement des limites administratives des municipalités centrales pour intégrer les périphéries.* » (Lefèvre, 2003, p. 14).

L'approche de la question urbaine par les théories des *urban studies*, considérant que notre travail n'est en rien iconoclaste mais s'inspire au contraire d'un mouvement engagé par de nombreux auteurs européens, permet donc d'aborder le terrain du Conseil de développement sous des angles complémentaires : celui de l'évolution globale du fait métropolitain dans le contexte d'une économie mondialisée, celui des systèmes de coalition entre acteurs, notamment privés et publics, et enfin, de la fonction politique qu'il revêt dans l'affirmation d'un nouveau territoire métropolitain dans un contexte enclavé.

Méthodologie et enquête de terrain

Avant de décrire plus en détail les modalités de l'enquête de terrain, nous voulons insister sur la temporalité particulièrement intéressante dans laquelle elle s'est déroulée (d'avril à juillet 2014).

Le Conseil de développement du Grand Clermont a été totalement remanié en 2012 suite à la démission de son ancien président pour motifs personnels et un certain essoufflement constaté dans les travaux de l'instance. Cette relance du Conseil s'est faite à partir d'une rencontre entre deux acteurs déterminants : Dominique Adenot, le Président du Grand Clermont⁶, et Jean-Marc Monteil, ancien Président de l'Université Blaise Pascal à Clermont-Ferrand⁷.

Autour de ces deux personnages clés s'est définie la commande passée par le politique au Conseil de développement. Dès le départ, il s'agissait de réunir des acteurs locaux⁸, influents dans leurs domaines d'activité, et diversifiés dans leurs champs d'intervention, non pas pour qu'ils soient concertés sur des projets définis par les élus (la traditionnelle saisine du conseil de développement), mais pour que ces forces vives locales définissent des projets créateurs de richesse sur le territoire et

5 Nous définirons ces notions dans le deuxième chapitre.

6 Par ailleurs, à cette époque, adjoint à l'urbanisme de la Ville de Clermont-Ferrand et Vice-Président au développement économique de Clermont Communauté.

7 Par ailleurs ancien recteur, directeur Général de l'Enseignement supérieur au Ministère de l'Education Nationale, ancien conseiller du premier ministre François Fillon.

8 Ces éléments de « récit » sur la genèse du Conseil de développement sont tirés des entretiens conduits avec Dominique Adenot et Jean-Marc Monteil.

améliorant son attractivité.

Ainsi, le Conseil de développement a été « composé » par Dominique Adenot et Jean-Marc Monteil, usant chacun de leurs carnets d'adresse pour constituer les premiers « cercles ». Chaque membre coopté était intégré dans une commission de travail⁹ et pouvait à son tour « inviter » d'autres personnes à participer aux travaux du Conseil¹⁰. Par ailleurs, chaque commission avait un ou deux présidents qui se réunissaient mensuellement avec Jean-Marc Monteil et ponctuellement en présence d'élus du Grand Clermont pour faire le point sur l'avancée des commissions. Enfin, des réunions plénières étaient régulièrement organisées, où des personnalités extérieures étaient invitées pour aborder des sujets en lien avec les questionnements ou les enjeux abordés par le conseil.

Ces « *quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont* »¹¹ étaient donc organisés autour d'un même objectif : celui de rendre un projet avant les élections municipales pour que les futurs élus se positionnent et reprennent à leur compte ces propositions. Les travaux du Conseil ont donc été rythmés dans cette perspective et ont été guidés par la volonté de produire des projets pré-opérationnels, où certains acteurs présents dans le Conseil avaient d'ailleurs un intérêt à ce que ces projets se concrétisent.

D'un point de vue méthodologique, nous avons fait le choix de rencontrer différentes personnes intervenant de près ou de loin dans le Conseil de développement. Six entretiens ont été conduits avec des membres du Conseil de développement. Afin de saisir directement la parole des acteurs les plus influents, nous avons priorisé les entretiens avec les membres qui avaient des responsabilités exécutives au sein du Conseil (Président et responsables de commissions).

D'autre part, nous avons rencontré le Président du Grand Clermont, un agent de l'administration qui avait en charge le suivi du Conseil et un agent des services de l'État local. Comme évoqué plus haut, ces différents entretiens ont été conduits à un moment charnière particulièrement intéressant : le Conseil de développement était dans la phase de formalisation et finalisation de ses propositions, et parallèlement, les équipes municipales venaient tout juste d'être renouvelées lors des dernières élections locales, sans que soient pour autant encore définis les exécutifs intercommunaux et du Pays du Grand Clermont.

Les prises de contacts se sont réalisées par l'entremise de l'agent en charge du suivi du Conseil au Grand Clermont, auprès de qui nous avons présenté la démarche de ce mémoire et conduit un entretien exploratoire. Toutes les personnes ont été contactées par courriel, certaines ayant été

9 Le Conseil de développement est organisé en cinq commissions : économie, enseignement supérieur et recherche, sport et culture, santé, tourisme et environnement.

10 La liste des membres du Conseil de développement du Grand Clermont est fournie en annexe.

11 Titre d'un article de La Montagne qualifiant le Conseil de développement du Grand Clermont. Vernet A., *Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont*, La Montagne, 1^{er} septembre 2012.

prévenues par l'agent de développement. Nous n'avons pas essuyé de refus catégorique ; au contraire, nous avons eu plutôt bon accueil. Cela étant, nous avons dû faire deux relances, par l'intermédiaire de tierces personnes¹², pour confirmer l'organisation de l'entretien. Il est important de préciser que nous ne connaissions aucune personne vue en entretien avant ce travail universitaire, à part Dominique Adenot, avec qui nous avons eu quelques contacts lors de réunions à caractère professionnel. Tous les entretiens se sont réalisés dans les lieux choisis par les entretenus, le plus souvent dans leur espace professionnel ou dans les locaux du Grand Clermont.

Au total, nous avons donc réalisé neuf entretiens semi-directifs à partir d'une grille d'entretien qui était constituée de quatre parties identiques¹³ proposant chacune plusieurs questions et relances. Ces grilles étaient adaptées suivant les différentes catégories d'acteurs¹⁴. Ainsi, nous avons collecté plus de douze heures d'entretiens, qui ont tous été retranscrits puis analysés.

Par ailleurs, nous souhaitons diversifier nos sources afin de compléter l'analyse de la parole des acteurs par d'autres points de vue. Nous avons collecté les productions écrites du Grand Clermont afin d'aborder le point de vue institutionnel, et nous avons analysé une cinquantaine d'articles de presse parus sur le Grand Clermont et le Conseil de développement durant sa période de travail¹⁵, en excluant la période pré-électorale afin d'éviter un éventuel « parasitage » par des articles couvrant les débats de la campagne électorale. Ces 54 articles collectés nous ont permis de réunir un matériau intéressant pour saisir le discours publicisé sur le conseil de développement et les enjeux métropolitains.

Ces matériaux ont été observés sous différents angles : en premier lieu le langage et le méta-langage (les registres de vocabulaire, les expressions, les temps utilisés), puis le contenu en tant que tel (les occurrences, les omissions, les oppositions entre points de vue, suivant les catégories d'acteurs). Nous avons par la suite organisé ces différents contenus dans un cadre théorique que nous avons élaboré en amont¹⁶, reprenant un raisonnement progressif en trois parties ; ce qui nous a permis de dégager des points de concordance entre le cadre théorique et le terrain, mais aussi de pointer des

12 Constance Dondain, DGA de la Ville de Clermont-Ferrand, est intervenue auprès de M. Adenot. Clément Voldoire, collègue dans mon service, est intervenu auprès de l'agent de l'État rencontré.

13 La situation de l'acteur. Sa perception du territoire métropolitain. Sa perception de l'institution du Grand Clermont. Son analyse sur les travaux du Conseil de développement. La grille d'entretien est disponible en annexe.

14 Membres, élus, agents extérieurs.

15 La collecte des articles a été réalisée à l'aide d'un moteur de recherche dans la revue de presse quotidienne réalisée par le service documentation de la Ville de Clermont-Ferrand.

16 L'I.E.P. de Grenoble demande aux professionnels en formation continue, à la place du rapport de stage, de réaliser une « Avancée de mémoire », correspondant à un cadrage théorique du sujet du mémoire sur la base d'un travail sur la littérature scientifique. De ce travail, nous avons tiré un plan en trois parties : le fait métropolitain, le régime urbain clermontois, et la fonction politique du Conseil dans le récit métropolitain.

contradictions, ou des incohérences.

Ce que dit le Conseil de développement du Grand Clermont... et du fait métropolitain

L'étude de terrain ainsi organisée auprès du Conseil de développement du Grand Clermont, non sans comporter des limites que nous évoquerons à la fin de notre propos, doit nous offrir une scène sur laquelle, ou dans laquelle nous allons tenter d'illustrer les questionnements que nous avons abordés plus haut. Deux caractéristiques principales, brièvement présentées dans cette introduction, permettent de donner un intérêt tout particulier à cette « scène clermontoise » : la présence sur le territoire du siège social d'une entreprise mondialisée, et la mise en place d'un Conseil de développement dans une logique processuelle avec la présence de nombreux acteurs privés, dont Michelin.

La question du fait métropolitain constitue clairement l'arrière-plan de notre travail ; en quoi les transformations majeures des territoires urbains relèvent de mouvements plus globaux et relatifs à l'évolution du capitalisme vers des formes moins industrielles ; en quoi ces transformations contribuent à la recomposition de l'État et l'émergence d'un nouveau modèle d'organisation administrative locale ; et enfin, quelles sont les conséquences observables sur la redistribution des rapports de force entre les acteurs agissant dans les espaces métropolitains.

Nous traiterons de cette question du fait métropolitain dans le premier chapitre, en ayant pour objectif de clarifier au mieux le cadre théorique où se déroulera notre raisonnement.

Par la suite, nous observerons et analyserons le Conseil de développement du Grand Clermont, dans ce qu'il révèle et dans ce qu'il produit.

Dans un deuxième chapitre, en nous appuyant sur la littérature des *urban studies*, mais aussi de travaux scientifiques qui ont été conduits sur le territoire clermontois, notre observation du Conseil de développement nous confirmera la présomption d'un régime urbain à Clermont-Ferrand. Nous verrons que le couple Ville-Michelin en est l'axe principal, autour duquel s'agrègent de nombreux acteurs publics et privés, de manière plus ou moins institutionnalisée, et pour lequel le Conseil de développement est un révélateur. En outre, nous verrons que par l'usage du consensus, de l'expertise, et de la mise à l'écart des discours minoritaires dans ses travaux, le Conseil de développement – et plus globalement le régime urbain – contribue à un effacement du politique au profit d'une certaine technologie de gouvernement.

Cela étant, en décrivant dans un troisième chapitre les singularités du Conseil de développement du Grand Clermont, et en analysant plus en détail sa fonction politique, si limitée soit-elle, nous verrons qu'il n'est pas qu'une instance d'expertise contribuant au retrait du politique. Au contraire, face à la difficulté des élus à formuler un projet pour la métropole et de l'opinion publique locale à conscientiser les enjeux métropolitains, le travail du Conseil de développement permet l'élaboration d'un récit qui se veut mobilisateur pour que le territoire fasse preuve d'une ambition collective pour son avenir.¹⁷

¹⁷ « Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective » est l'appellation qui a été donnée aux projets soutenus par le Conseil de développement.

PREMIER CHAPITRE

Le fait métropolitain, conséquences locales d'un ordre mondial

Les métropoles antiques étaient denses, continues, monocentriques et bien distinctes de leur pourtour rural. Aujourd'hui, elles sont dilatées, discontinues, polycentriques et pleines de vide (Chalas, Dubois-Taine, 1997).

S'établissant dans un contexte d'achèvement de l'urbanisation¹⁸, le phénomène de métropolisation est un révélateur de la globalisation de l'économie, et participe à une recomposition du rôle de l'État tout en modifiant profondément la distribution des rapports de force entre les groupes sociaux qui constituent la ville.

Pour aborder le fait métropolitain, les approches géographique et historique ne sont donc pas suffisantes. Il faut aussi l'observer sous l'angle des sciences économiques et politiques. Dans ce sens, la métropolisation peut s'analyser selon trois variables (Jouve, 2004) : l'évolution du capitalisme moderne, l'évolution des systèmes institutionnels nationaux et enfin la transformation des rapports sociaux entre les acteurs au sein du territoire.

Nous verrons à l'issue de ce chapitre que l'analyse du fait métropolitain, et la fragmentation des territoires qu'il induit, amène à poser la question de la gouvernabilité des villes. La question la plus prégnante n'étant plus qui gouverne la ville, mais comment est-il possible encore aujourd'hui de la gouverner. Cette réflexion nous permettra de faire la transition avec le chapitre suivant où nous approfondirons, en étudiant le terrain du Conseil de développement du Grand Clermont, la notion de régime urbain.

¹⁸ Selon l'Organisation des Nations unies, le taux d'urbanisation mondial est passé de 29,8 % en 1950 à 47,2 % en 2000. En 2008, ce taux était de 77,4 % en Amérique du Nord et de 73,4 % en Europe.

1. La métropole, révélatrice des évolutions du capitalisme

1.1. Un retour du local ...

Au milieu des années 1990, alors que la mondialisation économique entre dans une phase d'accélération inédite, certains auteurs sur la question territoriale argumentent un retrait du local – le territoire – au profit des mouvements irréversibles, irrésistibles, de la mondialisation. Ainsi, Badie affirme en 1995 que le « *fondement incontestable de la survie et de l'affirmation des États, le concept de territoire est cisailé par les flux transnationaux, de plus en plus surclassé par la sophistication des techniques de communication. Inadapté aux données nouvelles de l'économie, impuissant à ordonner la prolifération contemporaine des revendications identitaires, ébranlé par les progrès du multiculturalisme, il est dépassé par les poussées de la mondialisation qui prétend unifier les règles, les valeurs et les objectifs de l'humanité toute entière.* » (Badie, 1995, p. 13).

Le territoire, le local, serait donc inadapté aux évolutions contemporaines du capitalisme, en tant que point de fixité dans un environnement toujours plus mobile, où les acteurs agissent dans des logiques trans-nationales.

Cependant, cette approche ignore, ou met trop en retrait, la nécessité pour toute activité économique de s'implanter dans un lieu, pour produire des biens et services, de la connaissance ou du commandement (par exemple les sièges sociaux des entreprises). Cette remarque nous amène alors à nous intéresser aux éléments déterminants pour cette implantation, et à défendre la thèse selon laquelle les phénomènes de mondialisation ne peuvent pas s'analyser uniquement sous un angle global, et qu'ils invitent à observer autrement la ville.

a) La densité urbaine dans l'économie moderne

La question du « retour du local », particulièrement sous l'angle du phénomène de métropolisation, est intimement liée aux évolutions du capitalisme contemporain, au sens d'un délitement des repères que fournissait le modèle fordiste et keynesianiste. La fin des « trente glorieuses », l'émergence du modèle néo-libéral et la globalisation de l'économie ont entraîné une transformation majeure du rapport entre territoire et entreprise.

Cette transformation trouve son origine dans la globalisation de l'économie et la démultiplication des flux financiers qu'elle induit. Dans ce contexte, les auteurs qui s'intéressent à « *la grande ville complexe* », comme la sociologue américaine Saskia Sassen, révèlent une modification majeure

dans la réalité des frontières mondiales. Aux frontières physiques, héritées des anciens empires coloniaux, se substituent des frontières plus diffuses, où les villes mondialisées reliées entre elles en archipel, « assurent un espace multi-site protégé pour l'environnement nécessaire aux opérations transnationales. » (Sassen, 2010, p. 50). Les villes deviennent donc des territoires d'accumulation du capital pour des firmes agissant dans des logiques de réseau à l'échelle mondiale. Cette théorie de « l'économie en archipel » permet de comprendre que la mondialisation et la baisse des coûts de communication n'entraînent pas nécessairement une diffusion universelle des richesses et des savoirs. Ceux-ci se polarisent dans des lieux d'attraction que sont devenues les villes, devenant des agents économiques à part entière.

Dans ce sens, le champ de l'économie géographique et urbaine a élargi la théorie des externalités aux territoires urbains (Veltz, 2005 ; Harding, Le Galès, 1996). La théorie des externalités, qui pourrait se résumer dans la formule « *tout coûte, mais tout ne se paie pas* », démontre que l'activité d'un agent économique produit un effet externe sur d'autres agents, en leur fournissant une utilité, ou un avantage de façon gratuite. Ainsi, les villes produisent des externalités – des externalités d'agglomération – en offrant aux agents économiques, et en premier lieu aux entreprises, des avantages du fait de leur position et dans le cas d'espèce, de leurs différentes accumulations (de population, de capital, de services, ...).

Cette approche nous amène à considérer la densité urbaine comme un facteur particulièrement déterminant dans la localisation des activités capitalistiques. Plus précisément, il est possible d'en dégager trois types essentiels (Veltz, 2010).

La première des densités est celle de la consommation, au sens où les métropoles rassemblent les modes de vie les plus avant-gardistes et les formes de consommation les plus évoluées. Ainsi, elles permettent aux entreprises de bénéficier d'un cadre propice pour tester, faire évoluer des produits ou des services nouveaux. Il s'agit ici de la « *ville-laboratoire* ».

Deuxièmement, les métropoles donnent aux entreprises un accès facilité à la main d'œuvre et aux différentes compétences nécessaires à son développement. Cette accumulation de compétences et de chercheurs d'emploi constatée dans les villes, est un avantage indéniable pour l'entreprise. La ville se confond alors avec le marché du travail. Pierre Veltz la nomme « *ville-marché du travail* ».

Enfin, l'intensification et la division du travail ne sont plus les uniques facteurs d'amélioration de la productivité dans l'économie moderne. Les processus de coopération, la qualité de la communication formelle et informelle entre les acteurs d'une même entreprise mais aussi dans une chaîne de valeur (fournisseurs, clients, filiales...) sont devenus des éléments déterminants du développement économique. De ce point de vue, les villes sont des fournisseurs de « *ressources* »

relationnelles » et contribuent à un écosystème adapté à la restructuration continue des réseaux de l'entreprise. Il s'agit de la « *ville-réseau* ».

A ces trois fonctions constitutives de la densité urbaine (Ville-laboratoire, ville-marché du travail, ville-réseau) s'ajoute un avantage assurantiel permettant de réduire les incertitudes des entreprises : « *Les villes, surtout les plus grandes, sont également source d'une autre forme de flexibilité, qui est une forme d'assurance. Pour un chef d'entreprise, le choix d'un site métropolitain est moins risqué et peut créer davantage d'opportunités que tout autre choix d'implantation. La probabilité de trouver demain ou après-demain les qualifications nécessaires (encore inconnues) et celle de pouvoir quitter ce lieu sans devoir payer des coûts de sortie élevés (en termes monétaires, sociaux et politiques) sont bien plus grandes dans une métropole que dans une petite ville.* » (Veltz, 2010, p. 84).

Parce-que le caractère relationnel est beaucoup plus décisif dans l'économie moderne, ce qui attribue à la densité urbaine une valeur positive, le rapport entre ville et entreprise se trouve renouvelé. La ville, en tant que territoire, ne s'efface donc pas dans la mondialisation. Au contraire, comme agent économique, elle y contribue.

b) Les services urbains, facteurs de compétitivité du territoire et de l'entreprise

Pour approfondir ce « retour du local », il convient de distinguer l'économie des villes – ce que nous avons abordé plus haut – et la fabrique urbaine. On entend par fabrique urbaine l'ensemble des processus qui amène à construire la ville (ses infrastructures et ses services) et à offrir aux acteurs économiques des positions favorables dans la concurrence mondiale.

La production de ces infrastructures, de ces services est de longue date un marché rentable. Comme l'affirme Dominique Lorrain (2013), la nouveauté constatée depuis les années 1990 réside dans le fait que « *les systèmes techniques urbains forment l'ossature qui structure les villes et ils sont en même temps les dispositifs qui les positionnent dans les phénomènes économiques, que ce soit pour la circulation des biens, ou pour celle des personnes, ou des informations. Ces réseaux font partie intégrante de l'industrie de la ville dominée par de grandes firmes privées, cotées en bourse.* »

Pour nuancer, ce marché des producteurs de la ville ne prend pas les mêmes formes suivant les réalités nationales. En Europe, il est possible de dégager trois modèles en compétition, essayant chacun à leur manière de « *combiner des principes d'action publique à une économie de marché* ». (Lorrain, 2002, p. 196).

Le premier d'entre eux est nommé par Dominique Lorrain le « *Public local fort* ». Ce modèle est allemand et se caractérise par une conception d'une puissance publique interventionniste et organisatrice, héritée de la tradition bismarckienne ; par une place centrale des villes dans l'administration des affaires locales, avec une forte autonomie toutefois limitée du fait de leur position subordonnée par rapport au Land ou au Bund. Plus concrètement, ce modèle se distingue des deux suivants par son intégration horizontale (les communes sont le plus souvent entrées au capital des entreprises fournisseurs de services urbains, comme l'électricité par exemple) et par les péréquations qu'il permet. Par exemple, « *les profits des secteurs rentables, l'électricité et l'eau, compensent les pertes des transports urbains. Cela représente un puissant facteur de force de ce secteur public communal allemand.* » (p. 207).

L'autre modèle, anglais, se nomme « *optimum fonctionnel* ». Comme l'explique Dominique Lorrain, il est issu d'une « *hésitation doctrinale* » entre une philosophie de libre administration des affaires locales d'une part, et le principe de rationalisation de l'action publique et une vision pluraliste de l'État d'autre part. Cette hésitation s'est traduite par des mouvements de nationalisation des services urbains (au milieu du 20^{ème} siècle), puis par des privatisations dans les années 1980, ce qui n'a pas permis, dans la compétition mondiale entre firmes et entre modèles à faire émerger « *des champions nationaux capables de rivaliser avec les poids lourds des autres modèles, électriciens allemands et français, groupes de l'eau et de la construction en France.* » (p. 214).

Enfin, le dernier modèle, dit « *politique et délégation* », est français. Pays traditionnellement plus rural que l'Angleterre et l'Allemagne, la France a accusé un retard dans son développement industriel ; ce qui explique la « *faiblesse organique du pouvoir local* », renforcé par une méfiance du pouvoir central vis à vis des pouvoirs locaux et un désintérêt des élites pour les affaires locales, dont elles ont délégué à d'autres le soin de les gérer. Ainsi, de grands groupes apparaissent (par exemple la Générale des eaux en 1853), soutenus par l'État central, afin d'opposer à la faiblesse des villes des partenaires solides. Aujourd'hui, après plusieurs vagues de regroupements, ces groupes occupent des positions quasi monopolistiques et sont de véritables « champions » dans la compétition internationale. Ils sont révélateurs d'un capitalisme à la française, « saint-simonien », où « *les politiques économiques sont marquées par un fort tropisme favorable aux grands groupes.* » (Pinson, Rousseau, 2012, p. 43).

La description succincte de ces trois modèles démontre que la fabrique urbaine, au sens des processus de production des infrastructures et services urbains, est intimement liée aux acteurs

privés, eux-mêmes positionnés dans une compétition internationale. La fabrique de la ville est donc un objet investi, certes par l'action publique, et de manière différente suivant les histoires nationales, mais aussi par le secteur privé. Il faut voir ici le signe que la qualité, la densité des services urbains sont à la fois contributeurs à l'attractivité du territoire, mais aussi à la compétitivité de l'entreprise qui y est installée.

1.2. ... qui illustre l'effacement du modèle fordiste

Ce « *retour du local* » comme élément caractéristique du capitalisme contemporain, ne se réalise pas sans tension. Au-delà des déséquilibres socio-économiques induits entre les territoires urbains, « *ce qui se joue, ce n'est rien moins que les longues funérailles du fordisme et des dispositifs d'organisation, de mobilisation et promotion sociales qui lui étaient liés.* » (Pinson, Rousseau, 2012, p. 32).

a) Du modèle fordiste et ses applications en matière urbaine...

Il convient de faire un retour en arrière pour mieux comprendre les caractéristiques principales du modèle fordiste et de dégager ses applications en matière de production de la ville. Pour ce faire, la théorie de la régulation propose une analyse basée sur les principes d'accumulation, permettant de saisir les modalités de création et de répartition des richesses entre le capital et le travail, mais aussi d'appréhender la répartition des rôles entre les secteurs privé et public.

Prenant appui sur ce cadre théorique, Rémi Dormois affirme que « *le régime d'accumulation fordiste repose sur deux compromis* » (Dormois, 2013) qui se sont mis en œuvre dans la période de 1945 à 1975.

Le premier compromis s'opère entre salariés et détenteurs du capital, dans un contexte où la production et la consommation des biens se situent dans une relative proximité, le plus souvent à l'échelle nationale. « *Les détenteurs du capital acceptent une hausse des salaires car les gains de productivité liés à la mécanisation des outils de production et le caractère soutenu de la demande leur garantissent l'accroissement des rendements et de leurs marges financières.* » (Dormois, 2013).

Le second compromis s'établit entre entreprises et pouvoirs publics. A l'entreprise le rôle de produire les biens et les services, en garantissant une demande soutenue grâce à des salaires robustes, alors que les pouvoirs publics, à différentes échelles, s'assurent de prendre les mesures correctives pour assurer l'égalité entre les salariés, prévenir les accidents de parcours. En France, la

Sécurité Sociale restera la construction fordiste la plus emblématique. Parallèlement, les pouvoirs publics soutiennent le développement économique grâce à des politiques d'équipement et d'aménagement du territoire.

Dans la perspective fordiste, à la fois du point de vue de l'entreprise que de celui des pouvoirs publics, la problématique principale sur le plan spatial est « *celle de l'aménagement foncier.* » (Dormois, 2013). Il s'agit pour les villes – même si elles ne disposent que de peu de pouvoir vis à vis des États dans cette période – de mettre en œuvre des politiques redistributives « *vitales pour l'accumulation du capital, mais insuffisamment rentables pour que le secteur privé ne les prenne lui-même en charge.* » (Béal, Rousseau, 2008).

Ces politiques prennent la forme d'aménagements structurants comme la création de lignes de transports en commun, la construction d'équipements publics (scolaires, d'enseignement supérieur, culturels...) et surtout de grands programmes de logements sociaux (les grands ensembles). Ces politiques, d'ordre keynesianiste, rencontrent les théories de l'urbanisme fonctionnel, consistant à donner à chaque partie de la ville des fonctions spécifiques et exclusives (logement, commerce, grands espaces publics...).

Pour autant, ces différents arguments ne doivent pas nous amener à un raccourci trop bref entre ville et modèle fordiste. Il est plus pertinent d'observer cette question sous l'angle du processus, en parlant de « *fordisation de la ville* ». C'est la thèse soutenue par Max Rousseau (2011) sur la base de ses travaux de recherche sur les villes de Roubaix et de Sheffield. Ainsi, trois processus ont été identifiés par l'auteur.

Tout d'abord, celui de « *l'écartement progressif de la classe ouvrière* », qui s'est vu encouragé par l'émergence d'un leadership politique local et d'une « *managerialisation des politiques urbaines.* » Ensuite, sous la pression de la classe moyenne émergente, affranchie de l'influence des syndicats, la question de l'image de la ville est devenue de plus en plus prégnante, d'autant plus que les deux villes étudiées sont des villes fortement marquées par l'industrie.

Enfin, l'enjeu de la construction de logements a pris une place centrale dans les politiques urbaines d'inspiration fordiste, étant une part du « *salaire social, indispensable à la stabilité du régime d'accumulation.* » (Béal, Rousseau, 2008).

Cette approche par processus permet d'éviter de considérer la ville fordiste comme un bloc immuable. Les politiques urbaines qui la composent se sont construites sur un temps long et ont été traversées par des forces, des tensions ; ce qui permet de nuancer « *l'idée d'une coupure nette entre l'ère fordiste et l'ère post-fordiste.* » (Béal, Rousseau, 2008).

Pourtant, le modèle fordiste décrit ici, et ses applications de type keynesianiste dans la fabrique de la ville, ont bien subi une transformation majeure à la fin des années 1970.

b) ... à l'émergence de la ville néo-libérale

Le modèle fordiste, régime stable d'accumulation basé sur l'amélioration de la productivité, la hausse des salaires et la consommation de masse, s'est vu supplanté par un nouveau régime économique, dit post-fordiste, beaucoup plus flexible, où « *l'internationalisation des échanges, la rentabilité financière et la dualisation du marché du travail sont devenus les facteurs clé de développement.* » (Painter, 1995).

La crise du modèle fordiste s'explique par une mutation du capitalisme, le passage à une ère post-industrielle. A l'époque industrielle, la rentabilité capitaliste se trouvait dans la production de biens et services. Aujourd'hui, les taux de rendement sont structurellement favorables à l'économie financiarisée. Si certains auteurs expliquent la mutation du capitalisme essentiellement sous l'angle de la financiarisation, d'autres développent une analyse plus nuancée (Paulré, 2008), où la mutation du capitalisme est aussi abordée par le prisme des changements dans le monde du travail. Il est question ici d'un « *capitalisme cognitif* », au sens où les activités capitalistes s'approprient une partie de la valeur produite par le travail, désormais centré sur la connaissance. Selon l'auteur, il est possible de distinguer deux éléments essentiels pour décrire les modifications du travail.

En premier lieu, la nature du travail productif a fortement évolué. Avec le développement des technologies de l'information et de la communication, le travail devient de plus en plus « *immatériel* » et la part de la « *dimension sociale et immédiatement communicante* » devient prépondérante.

En second lieu, face à un environnement de plus en plus incertain, « *ce sont [...] les interventions mobilisant des savoirs, des compétences (c'est-à-dire de l'expérience) et la réactivité qui deviennent déterminantes* » (Paulré, 2008, p. 79) ; compétences qui s'opposent aux logiques de programmation et de planification, relevant typiquement de l'ère fordiste et keynesianiste.

Cette évolution du capitalisme a des conséquences sur la conduite des politiques publiques urbaines. Aux politiques redistributives et interventionnistes adossées au modèle fordiste, et d'inspiration keynésienne, se sont substituées des politiques d'ordre néo-libéral. Dans ce sens, « *on assiste à un décentrement des politiques d'accompagnement de l'accumulation* » (Béal, Rousseau, 2008), avec l'apparition de nouveaux acteurs infra-nationaux comme les métropoles. A ce changement d'échelle

s'ajoute deux modifications dans la nature des politiques urbaines : le développement d'une politique de l'offre visant à attirer des entreprises et des ménages aisés dans une « *compétition interurbaine accrue* », et dans les formes de gouvernance locale, une implication plus grande du secteur privé.

On assiste donc à un changement complet de paradigme. Au niveau national, l'objectif n'est plus d'assurer « *la redistribution spatiale mais d'accroître la compétitivité des territoires* ». Au niveau local, « *la ville 'entrepreneuriale', tournée vers l'attraction des ressources, des emplois et du capital, succède à la ville 'managériale' de l'ère keynésiano-fordiste.* » (Béal, Rousseau, 2008).

La métropolisation traduit donc socialement et spatialement l'évolution du capitalisme en matérialisant des phénomènes qui traversent la société comme l'épuisement des dynamiques de mobilité sociale, et l'étirement de la structure sociale (conséquence de l'étirement de l'échelle des revenus). A la stratification sociale du modèle fordiste se substitue une myriade de conditions sociales, où la concurrence entre les groupes sociaux s'exacerbe. Ceci se traduit par exemple par un phénomène de « *clubbisation* » des équipements métropolitains (en premier lieu scolaires) et de recherche d'espaces de l'entre-soi par la mise en œuvre d'une stratégie de spéculation et de rente foncière (Charmes, 2007).

Dans cette première partie, nous avons voulu aborder le fait métropolitain sous un angle « macro », en défendant l'idée que la ville, en tant que territoire, ne pouvait pas être déconnectée de phénomènes comme la mondialisation ou l'émergence d'un capitalisme cognitif. La fin de l'ère fordiste, et de ses applications en matière de politiques urbaines, a ouvert la voie à une place plus importante du secteur privé dans la fabrique urbaine mais aussi à une mise en concurrence plus forte entre les territoires.

Ces mutations posent la question de la place de l'État. Nous avons effleuré cette question à plusieurs reprises dans la première partie. Il s'agit maintenant de l'approfondir.

2. La métropole et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux

2.1. D'un système centralisé à un modèle plus fragmenté

A la lumière des éléments abordés plus haut, les villes deviennent « *les nouveaux lieux de la régulation des sociétés contemporaines* » (Le Galès, 2005) ; mais il n'est pas possible pour autant d'évincer l'État de ces jeux de régulation dans l'environnement institutionnel des métropoles. En effet, l'État est encore bien présent mais sa place et son rôle se sont fortement modifiés depuis les années 1970. Avant d'aborder ces mutations, il convient de mieux définir quels étaient la place et le rôle traditionnellement occupés par l'État vis à vis des territoires locaux.

a) Un État traditionnellement stable et unitaire

La lecture de Max Weber permet de donner une description synthétique mais solide de l'État, dans son acception traditionnelle. Max Weber définit l'État comme « *une entreprise politique de caractère institutionnel lorsque et en tant que sa direction administrative revendique avec succès, dans l'application des règlements, le monopole de la contrainte physique légitime* », le tout « *à l'intérieur d'un territoire géographique déterminable.* » (Weber, 2003 [1921]). Ces définitions restées célèbres reposent sur deux éléments fondamentaux. Tout d'abord, l'État de Max Weber est un espace géographiquement délimité dont le caractère institutionnel introduit l'idée de rapports d'autorité à obéissance. Enfin, Max Weber attribue à l'État le monopole de la légitimité.

Pour l'auteur, toute socialisation passe par une forme de domination, d'adhésion proche de la soumission volontaire qui dépend des qualités que le dominé prête à celui qui commande. L'État, en tant qu'organisation sociale, n'échappe pas à cette règle. Sa légalité est fondée sur la conviction qu'ont les citoyens qu'il est juste de lui obéir. Mais la légalité n'implique pas la légitimité (en guise d'exemple, nous pouvons évoquer les lois anti-juives votées par le régime de Vichy, légales au sens qu'elles ont été promulguées par une administration qualifiée mais illégitimes car relevant d'un régime lui-même illégitime).

Considérant la domination de l'État et la question de la légitimité comme étant intimement liées, le sociologue allemand poursuit en distinguant trois grandes sources de légitimité. La légitimité légale repose sur la « *croyance en la légalité des règlements arrêtés et du droit de donner des directives qu'ont ceux qui sont appelés à exercer la domination par ces moyens.* » La légitimité traditionnelle revêt « *un caractère exceptionnel, reposant sur la croyance quotidienne en la sainteté de ceux qui sont appelés à exercer l'autorité par ces moyens.* » Enfin, la légitimité charismatique repose sur la «

soumission au caractère sacré, à la vertu héroïque ou à la valeur exemplaire d'une personne. »
(Weber, 2003 [1921]).

L'État se caractérise également par la mise en place d'un pouvoir « *légal-rationnel* » qui passe entre autres par l'adoption de règles de gestion de la société et par la constitution d'un corps de fonctionnaires.

En résumé, l'État selon Max Weber, en étant détenteur du monopole de la violence physique, occupe une place de puissance, d'unité et de centralité ; cette puissance étant l'apanage de la bureaucratie.

Or la recherche plus contemporaine, en sciences politiques et en sociologie, apporte des nuances importantes à cette vision presque univoque de l'État weberien et invite à penser l'État sous un prisme plus éclaté. « *Les manifestations de l'État sont, quant à elles, hétérogènes, renvoyant à toute l'étendue de ce que fait l'État, de ce qui le fait et de ce dont il est fait : or on sait l'extrême multiplicité de ses modalités d'intervention, de ses objets d'action et de ses moyens institutionnels.* » (Linhardt, 2012, p. 7).

De la même manière, la violence physique comme seul levier de l'État pour asseoir sa légitimité est interrogée, notamment par Pierre Bourdieu. « *L'analyse des mécanismes de la domination permet ainsi à Pierre Bourdieu de compléter et de modifier la définition que Max Weber avait proposée de l'État. L'État ne se définit pas par le seul monopole de la violence physique, mais aussi par le monopole de la violence symbolique, cette dernière légitimant d'ailleurs la première.* » (Roux et al., 2014, p. 6).

L'État devrait donc être observé, non comme un puissant monolithe, mais comme une myriade d'interventions et d'acteurs. Cette approche, certes plus complexe, est plus stimulante car elle permet de mieux entrevoir la diversité des rapports de force au sein des différents services de l'État, ainsi que dans ses relations avec son environnement, et de mieux définir les leviers qu'il use – notamment de l'ordre du symbolique - dans un contexte mondialisé qui remet en cause sa légitimité.

b) Une fragmentation des territoires et un certain recul de l'État

A la vision traditionnelle d'un État stable, unitaire et centralisé se substitue depuis quelques décennies un modèle plus « *fragmenté* », où l'étreinte de l'État se desserre et les villes émergent en tant qu'acteurs collectifs, notamment sur la scène internationale (Le Galès, 2011).

Selon la sociologue américaine Saskia Sassen (2003, p. 10), « *l'assemblage de processus que nous appelons mondialisation est en train de produire, dans les profondeurs de l'État national, une forme encore très partielle mais significative d'autorité, un hybride qui n'est ni complètement privé, ni complètement public, ni totalement national, ni totalement mondial.* »

Pour aller plus loin dans cette analyse, il faut aller chercher les processus, les mouvements de fond, qui ont mis l'État sous la contrainte de se reconfigurer. Les travaux de François-Xavier Merrien apportent un éclairage intéressant en dégageant trois raisons principales.

La première d'entre elles réside dans le climat économique moins favorable qui exerce une pression sur l'État à trois niveaux essentiels : « *Le premier facteur est celui de la perte de compétitivité. Le second est celui de la sanction directe des marchés financiers. Le troisième est l'influence dominante des détenteurs de capitaux sur les politiques des pays.* » (Merrien, 2007).

La deuxième raison est relative aux défis structurels que les États-providence doivent relever et accompagner. Pour les sociétés occidentales, selon l'auteur, les défis les plus importants ont attiré à la fin de la période industrielle et le passage à une économie tertiaire, marquant « *la fin du plein emploi qui rendait possible des politiques d'État-providence généreuses.* » (Merrien, 2007).

Enfin, la dernière raison qui oblige les États-providence à se reconfigurer réside dans les défis d'ordre démographique et des évolutions sociétales. En France, ce point s'illustre particulièrement avec le financement des régimes de retraites et la problématique posée en termes de solidarité entre les générations.

Sur le plan institutionnel, la fragmentation des territoires et l'effacement du rôle de l'État prend la forme d'une modification du « *schéma centre-périphérie* » (Pinson, 2010) qui s'appliquait dans le système politico-administratif local. Ainsi, vis à vis de l'État, « *les acteurs proprement locaux [...] ne sont plus dans une position subalterne dans la production des politiques urbaines.* » (p. 2).

Ce constat est d'ailleurs renforcé par l'immense complexité qu'a pris le paysage institutionnel local, avec notamment les processus de décentralisation. La création d'une « *mosaïque d'exécutifs locaux* », qui par la compétition politique favorise l'existence de normes contradictoires, accélère la restructuration de l'État, « *qui, moins présent dans la vie politique et l'action publique au quotidien, prend également de la distance par rapport aux attentes et aux besoins immédiats, notamment financiers, des pouvoirs publics locaux.* » (Le Galès, 2006, p. 304).

Cela étant, ce mouvement d'effacement de l'État, même s'il est massif car constitutif d'une modification plus profonde du modèle fordiste et d'État-providence, n'a pas toujours pris les mêmes

formes suivant les pays. En s'appuyant sur la littérature s'intéressant à l'État, Patrick le Galès (2006) suggère plusieurs lignes différentes pour analyser sa recomposition.

Tout d'abord, il faut rappeler que « *l'État redistributeur* » reste le modèle dominant en Europe, malgré les tentatives selon les pays de réduire les dépenses sociales ou les droits des chômeurs.

Ensuite, à l'État fort du 20ème siècle, capable de mobiliser pour la guerre ou l'industrie, a émergé un État plus flexible, un « *État mobilisateur* », où la capacité à « *mobiliser et diriger le capital social et les ressources de son peuple* » est devenue déterminante.

A contrario, d'autres auteurs évoquent un retrait de l'État et un recentrage « *sur les questions fondamentales de la guerre, de la sécurité [...], soit l'État garde-chasse et non plus jardinier* ». Cet État de type régalien se décline aussi par la création d'agences et de larges programmes de privatisation ; l'État se concentrant sur la « *soft law* » en édictant des réglementations et des standards, et laissant le soin à d'autres de gérer les déficiences du marché.

Ces différentes descriptions de la recomposition de l'État, dans un contexte de fragmentation des territoires et d'émergence d'acteurs locaux plus affirmés (comme les villes), amène à penser que la thèse de l'effacement de l'État n'est pas univoque. Celui-ci se recompose, indéniablement, mais reste présent et un acteur déterminant dans la conduite des politiques publiques locales.

2.2. Mais l'État reste à la manœuvre

La recomposition du rôle de l'État trouve son origine dans la mondialisation de l'économie et dans le passage d'un modèle économique de type fordiste, avec des politiques publiques d'inspiration keynesianistes (le « *keynesian national welfare state* »), à un modèle plus fragmenté où l'échelle nationale s'imbrique dans des échelles infra et supra nationales. Ce nouvel État, « *post national* » et caractéristique des pays occidentaux, aurait les objectifs suivants : « *promouvoir l'innovation [...] dans des économies mondialisées afin de renforcer la compétitivité des pays* » et « *subordonner les politiques sociales aux besoins de flexibilité du marché du travail et aux contraintes de la compétition économique mondiale.* » (Le Galès, 2006).

La question de l'articulation entre secteurs public et privé devient donc centrale, et l'État joue un rôle non pas contre le marché, mais plutôt de « *médiation* » entre une population en attente d'un « *éventail de compensations possibles* » (Graz, 2006, p. 766) et les acteurs capitalistiques, positionnés à l'échelle mondiale.

A la lumière de ces éléments, il est possible d'analyser la volonté toujours affirmée par l'État de faire évoluer son organisation territoriale, notamment au travers des récentes lois relatives à l'émergence des métropoles.

a) une volonté toujours affirmée pour l'organisation territoriale du pays

Récemment, avec la loi de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPAM) du 19 décembre 2013, l'État entend engager un nouvel acte de la décentralisation. D'ailleurs, le lien qui est fait entre la modernisation de l'action publique et l'affirmation des métropoles, jusque dans le titre de la loi, est particulièrement révélateur de cette volonté d'organiser le territoire sur le plan institutionnel pour moderniser l'action publique d'une manière générale.

En donnant aux trois plus grandes métropoles françaises un statut particulier, en consolidant le cadre juridique et le bloc de compétences déjà défini dans la loi du 16 décembre 2010¹⁹ dans le but de faire émerger d'ici 2015 neuf métropoles de plein exercice²⁰, l'État fait évoluer profondément le modèle territorial français. Face à la traditionnelle uniformité de l'organisation territoriale, héritée d'une armature administrative historiquement centralisatrice, l'État construit au gré des différentes vagues de décentralisation un nouveau modèle où s'accepte progressivement l'idée que les gouvernements urbains pourraient être différenciés, prendre des formes juridiques et administratives différentes selon les territoires. La réforme impulsée avec la loi MAPAM instaure donc « *une différenciation territoriale dans un pays marqué par l'uniformité.* » (Frinault, 2014).

En tant que littérature produite par le pouvoir exécutif et visant notamment à poser les enjeux du projet de loi, l'étude d'impact de la loi MAPAM²¹ est une source intéressante pour vérifier si la volonté d'émergence des métropoles correspond à une recomposition, une adaptation de l'État au phénomène de mondialisation économique.

En premier lieu, dans sa première partie sur les « *éléments transversaux* » (p. 7), l'étude affirme d'emblée l'enjeu principal de la réforme proposée dans le projet de loi : le redressement

19 La Loi du 16 décembre 2010 de réforme des Collectivités territoriales crée les Métropoles. « La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants » (article 12).

20 Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse, Nice. Montpellier de manière facultative.

21 Étude d'impact de la Loi pour la Modernisation de l'Action publique et l'Affirmation des Métropoles. URL : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pj112-495-ei/pj112-495-ei.pdf>

économique. « *Le redressement économique de notre pays doit prendre appui sur les initiatives locales et sur la vitalité de ses territoires.* » Prenant acte du « *fait métropolitain en matière d'attractivité économique, sociale et culturelle* », le projet de loi positionne les collectivités territoriales comme acteurs essentiels pour « *la croissance économique, pour le rétablissement de la compétitivité, pour l'emploi et pour l'avenir de la jeunesse.* » (p. 7).

Plus loin, dans la troisième partie de l'étude portant sur le titre 2 du projet de loi, l'enjeu de redressement économique s'appuie sur le « *constat de l'émergence de grandes agglomérations intégrées, au sein des grandes aires urbaines françaises, qui doivent être mises en mesure de faire face à la concurrence des autres métropoles en Europe et dans le monde.* » (p. 27). Il s'agit donc de mettre en capacité les territoires urbains dans un contexte mondialisé et concurrentiel ; ce qui sous-entend que ces territoires ne sont pas en mesure aujourd'hui de répondre aux enjeux.

L'adaptation institutionnelle des territoires est donc indispensable aux yeux de l'État, d'autant plus que les autres pays européens – fait révélé par l'étude d'impact – ont déjà effectué la « mise à jour » de leurs agglomérations urbaines.

L'analyse de l'étude d'impact permet de conclure, en premier lieu, que les enjeux de la réforme se situent bien dans une logique d'adaptation du paysage institutionnel territorial au contexte européen et international de compétition entre les grandes agglomérations, sur les plans économique, culturel et social.

Dans un second temps, l'étude d'impact propose des cadres d'explications aux solutions proposées dans le projet de loi pour répondre aux enjeux décrits plus haut. La première réponse se situe dans la refonte des conditions du dialogue entre les collectivités, et entre l'État et les collectivités. Pour ce faire, la première mesure proposée – après une étude fournie sur le plan constitutionnel – consiste à rétablir la clause de compétence générale, supprimée dans le cadre de la loi de décembre 2010 pour les départements et les régions. Tout en maintenant des principes de clarification des systèmes de financements, notamment avec le dispositif du « *chef de filat* », le projet de loi rétablit la clause de compétence générale (CCG) afin de répondre à une demande très forte, voire une exigence, des élus locaux pour réengager un dialogue entre l'État et les collectivités. Ce rétablissement se réalise sous le vocable de « *l'intelligence collective* » et de desserrement des contraintes : « *le Gouvernement ayant fait le choix de laisser le soin à l'intelligence des territoires de procéder aux ajustements jugés localement nécessaires à l'exercice des compétences des collectivités territoriales, le rétablissement de la clause de compétence générale est apparu nécessaire et souhaitable.* » (p. 17).

Les préalables étant réunis avec le rétablissement de la CCG, l'État décrit dans la suite de l'étude d'impact sa volonté de voir un nouveau cadre de dialogue se mettre en place entre lui et les collectivités. Il s'agit d'approfondir la coopération entre les collectivités et de clarifier l'exercice des compétences, et ce dans une logique partenariale, où les collectivités dialoguent et ont leur mot à dire. C'est le sens du « *pacte de gouvernance territoriale* » que l'État souhaite mettre en place dans chaque territoire concerné. Au-delà d'un simple transfert de compétences de l'État vers les collectivités, enjeu « technique » de la décentralisation, ce pacte vise au niveau local à « *une meilleure compréhension des enjeux et une meilleure articulation des objectifs et des moyens, humains et financiers, des acteurs publics.* » (p. 21).

Le « *pacte de gouvernance territoriale* », sur le plan de l'articulation dans l'exercice des différentes compétences des collectivités au niveau local, comme l'instauration des « *conférences territoriales pour l'action publique* », sur le plan d'un dialogue régional entre l'État et les collectivités, relèvent tous deux de la même volonté consistant à doter l'environnement institutionnel territorial, par ailleurs extrêmement complexe, d'outils de gouvernance adaptés aux enjeux contemporains. « *L'émergence d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales est apparue comme une nécessité, dès les débuts de la décentralisation, afin notamment de mieux coordonner la mise en œuvre des politiques publiques par les différents échelons, tant au niveau national qu'au niveau local.* » (p. 22).

L'analyse, certes non exhaustive, de l'étude d'impact de la loi MAPAM fait apparaître une parole volontariste de l'État sur la question de l'organisation des territoires face aux enjeux posés par la mondialisation de l'économie. Ceci amène à croire que loin de s'effacer, l'État reste à la manœuvre en portant un projet réformateur pour les territoires urbains. Il l'est aussi avec la transformation de sa propre administration locale.

b) Hybridation de l'État local et gouvernement à distance

L'État a fortement fait évoluer son administration locale depuis la réforme de 1964 qui avait instauré un schéma organisationnel fondé sur deux « *logiques institutionnelles robustes.* » (Bezes, Le Lidec, 2010).

La première renvoie à « *une logique d'incarnation territoriale de l'État par des représentants généralistes du gouvernement, les préfets, ayant initialement à connaître de tout et autorité sur l'ensemble des services de l'État dans un ensemble géographique déterminé, le département.* » (Bezes, Le Lidec, 2010).

Dans ce cadre, il est possible de faire référence à la thèse de Pierre Gremion sur le « *pouvoir périphérique* », ici reprise par Alain Faure (2014, p. 626), qui « *constitue un apport de référence sur la façon dont les notables (élus et fonctionnaires locaux) sont les garants d'un discours sur l'intérêt général qui s'inscrit toujours dans le cadre de l'État et de ses ramifications déconcentrées.* » Ainsi, les élus locaux passent un certain nombre de compromis avec la bureaucratie préfectorale, qui à son tour, dans un jeu de « *régulation croisée* », contribue à une certaine autonomie des élites électives locales. Dans ce « *jacobinisme apprivoisé* », le corps préfectoral occupe une place centrale et le principe même de décentralisation est pensé comme un « *mode d'être de l'État.* »

La seconde logique de l'administration locale de l'État « *s'est graduellement développée, au détriment de la première, tout au long du XIXe siècle, reposant sur un modèle valorisant la spécialisation par secteur, l'organisation ministérielle, une forme hiérarchique de type légal rationnel et fondée sur la valorisation croissante d'expertise dédiée.* » (Bezes, Le Lidec, 2010, p. 922).

De multiples secrétariats d'État ou ministères à vocation beaucoup plus technique se sont développés, structurant dans les territoires leurs propres représentations et réseaux d'action publique. Ce phénomène a entamé la fonction interministérielle qu'avaient les préfets, les retranchant dans une fonction de représentation du Ministère de l'intérieur, et a contribué surtout à une certaine fragmentation de l'action de l'État dans les territoires.

C'est dans cette continuité historique que la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), et son volet applicatif aux services déconcentrés de l'État, la REATE²², a été lancée en 2007. Plus de 40 ans après la réorganisation des services de l'État en 1964, cette réforme « *a profondément ré-agencé la cartographie des différents réseaux territoriaux de l'État en imposant une nouvelle division du travail grâce à de nouveaux découpages et en réorganisant leurs relations hiérarchiques.* » (Bezes, Le Lidec, 2010, p. 923).

Sans entrer dans le détail du contenu et de la méthode de cette réforme, il est possible d'en tirer deux enseignements principaux.

En premier lieu, si la REATE a permis des regroupements importants de services déconcentrés, pour autant, elle a maintenu tous les niveaux de ces services et a conforté le pouvoir des préfets, notamment de région. La REATE pourrait donc « *s'analyser comme « une conversion institutionnelle, définie par la politiste américaine Kathleen Thelen [2003] comme la redirection d'institutions existantes préservées mais auxquelles on assigne de nouveaux buts ou de nouvelles fonctions* » (Bezes, Le Lidec, 2010, p. 937); une « conversion » qui a fait émerger une hybridation

22 REforme de d'Administration Territoriale de l'État

entre les deux logiques qui avaient jusqu'alors structuré l'organisation territoriale de l'État (décrites plus haut) : les logiques ministérielle et préfectorale.

En second lieu, la question du champ idéologique dont relèvent ces nouveaux buts et nouvelles fonctions peut se poser. D'ailleurs, d'une manière générale sur la RGPP, il faut noter que « *la philosophie dont elle s'inspire n'est guère explicitée dans les instances et les discours officiels.* » (Dreyfus, 2010, p. 860).

Toutefois, constatant que cette réforme suit les recommandations de l'OCDE, la RGPP est une réforme de type « *néomanagérial* », inspirée du « *New public Management* », devant permettre aux gouvernants de « *se réapproprier un pouvoir décisionnel que [...] les fonctionnaires auraient usurpé.* » (p. 862).

Hybridation des logiques ministérielles et préfectorales, mise à distance de la bureaucratie traditionnelle ; ces deux enseignements de la REATE sont renforcés par le développement concomitant du nombre d'agences et d'autorités administratives indépendantes. « *Le système des agences exécutives a, quant à lui, précisément pour objectif de dissocier l'élaboration des politiques publiques, relevant des ministres, de leur application confiée à des entités publiques disposant d'une relative autonomie de gestion.* » (p. 862).

La création de ces agences a par ailleurs contribué à un changement profond de type de relation entre l'État et les acteurs locaux. D'un « *jacobinisme apprivoisé* » à la mise en œuvre de logiques contractuelles jusque dans les années 1990, qui laissaient la place aux arrangements et négociations entre acteurs, on assiste à l'émergence d'un nouveau modèle « *permettant au pouvoir central d'orienter à distance l'action des acteurs locaux, en leur faisant intégrer – sans les imposer ni les négocier – des priorités hors sol.* » (Epstein, 2009). La théorie du gouvernement à distance soutenue par Renaud Epstein conforte l'idée selon laquelle l'État, loin de s'effacer ou de se retirer des territoires, réussit à modifier en profondeur son organisation et ses instruments afin de pouvoir toujours gouverner les acteurs locaux.

En conclusion, l'État est certes appauvri et fragmenté, fragilisé par la mondialisation. Mais il n'en conserve pas moins de nombreuses et importantes capacités d'action ; et la première d'entre elles consiste à s'adapter aux enjeux contemporains, en actant de manière majoritaire dans les pays occidentaux, la fin de l'État-providence, hérité du modèle fordiste.

Ainsi, tout en maintenant un niveau minimum de redistribution, il se recentre sur un rôle de mobilisateur des forces vives dans la compétition internationale, sur ses fonctions régaliennes

d'édiction de normes et de règlements, « *mais laisse aux responsables locaux la mission de les faire fonctionner afin d'atteindre des objectifs particuliers.* » (Le Galès, 2006, p. 323)

Cette recomposition de la place et du rôle de l'État permet de mieux comprendre en quoi l'émergence des métropoles est constitutif d'un mouvement plus large de refonte de l'action publique et révèle un bouleversement du fonctionnement des réseaux d'acteurs en leur sein.

3. La métropole, scène de la transformation des rapports sociaux entre les acteurs

Transformation du modèle économique et recomposition de la place de l'État, particulièrement dans les territoires, sont deux moteurs essentiels de la métropolisation. Pour poursuivre l'analyse proposée par Bernard Jouve (2004, p. 72), et évoquée dans l'introduction de ce chapitre, il convient de s'intéresser à la question des rapports sociaux entre les acteurs qui composent la ville.

Le terme de « société civile » est souvent abordé, dans le sens commun et dans l'étude de terrain qui suivra dans les deux prochains chapitres de ce mémoire. Il est donc nécessaire de faire un « détour » pour tenter de comprendre ce que le vocable de société civile pourrait apporter à la question de la transformation des rapports sociaux entre les acteurs.

Nous verrons assez vite que l'approche par la société civile, pour diverses raisons, ne permet pas de cerner la complexité de la question. Plus à même de fournir un cadre d'analyse pertinent, nous nous appuyerons sur des travaux de la recherche nord-américaine pour l'essentiel, qui se sont intéressés à la question des groupes d'intérêts dans le gouvernement des villes.

3.1. La notion de société civile, fondements et limites

a) Les principaux fondements historiques du concept de société civile

« Devenu l'étiquette de toutes sortes de marchandises, ou parfois même le label du vide, 'société civile' forme un lieu commun où les commodités d'un mot de passe permettent de se parler sans savoir ce que l'on dit, ce qui évite de trop se disputer. » (Colas, 1992, p. 44).

Ce point de vue tranché du politiste Dominique Colas nous amène à prendre quelques précautions pour aborder la notion de société civile. La principale consiste à donner des repères synthétiques sur les fondements de celle-ci.

Hérité de Locke et Hobbes, le concept de société civile est pensé comme une organisation permettant de protéger l'homme de l'état de nature. Elle est issue d'un contrat social, permettant de désigner un souverain. La société civile correspond alors à l'ensemble des individus qui sont assujettis à ce souverain. De nature politique par la sécurité qu'elle apporte au citoyen, elle est aussi, selon Locke, *« économique car elle est garante de la préservation de la propriété privée. » (Pirotte, 2007, p. 13).*

Cette caractéristique est importante car elle va ouvrir la voie à une interprétation plus « *marchande* » de la société civile, dans le contexte préindustriel du capitalisme naissant. Même si ses travaux ne parlent pas directement de société civile, Adam Smith va opérer une segmentation entre ce qui relève de l'État et des intérêts privés. « *La société civile d'Adam Smith est régie par ses propres lois de l'échange, de l'intérêt et du besoin. L'ingérence étatique dans le libre jeu des acteurs risque de perturber cette civilité spontanée et le bon ordonnancement naturel de la société.* » (Pirotte, 2007, p. 18). A cette vision libérale, laissant la part trop grande aux intérêts privés, Jean-Jacques Rousseau opposera le contrat social, par lequel les intérêts publics et privés doivent être réconciliés.

La séparation entre État et société civile sera renforcée avec l'apport des penseurs du 19^{ème} siècle. Hegel – et Marx dans son prolongement – postulent que la société civile est l'expression des rapports économiques dans la société et plus précisément des intérêts privés de la bourgeoisie. Seulement, l'analyse des deux auteurs diffèrent sur la question de l'État. « *Si, selon Hegel, la société politique (l'État) détermine la société (civile), selon Marx la société civile [...] domine le politique.* » (p. 29).

Enfin, Gramsci apporte deux compléments à l'approche marxiste de la société civile. Le premier apport consiste à considérer la société civile comme consubstantielle du « *projet* » poursuivi par l'élite au pouvoir ; « *projet qu'elle inculque aux masses, soit via la société civile (la voie hégémonique) soit via l'appareil d'État (la voie coercitive).* » (p. 31). Le second apport, essentiel pour appréhender la complexité des rapports sociaux entre les acteurs, « *ne décrit pas simplement la société civile comme un lieu où s'exerce la domination de la classe détentrice des moyens de production ; elle est un lieu de conflits, de combats pour les classes laborieuses enfin éclairées.* » (p. 31).

A l'ère contemporaine, dont la caractéristique principale est la transformation d'un modèle basé sur une économie industrielle et une consommation de masse vers un modèle plus fragmenté où les territoires urbains entrent dans la compétition mondiale, et où les tensions entre sphère privée et publique vont grandissant, la notion de société civile peut apporter des solutions politiques. C'est l'avis d'un certain nombre d'auteurs, comme P.B. Lehning qui affirme : « *Beaucoup de sociétés sont aujourd'hui confrontées [...] à une question politique identique : comment ménager la tension entre la sphère privée et la sphère publique, entre l'individu et le social, entre l'éthique publique et les intérêts privés ? En dépit de leurs différences, ces sociétés partagent une perspective commune : la société civile est considérée comme un médiateur potentiel entre ces forces opposées qui représentent une menace pour la stabilité et la cohésion sociale.* » (Lehning, trad. Pirotte, 1998).

En ce sens, la société civile serait un instrument contribuant à la résolution des tensions posées par le changement de modèle économique et la recomposition du rôle de l'État, d'autant plus que, « *en l'absence de grands systèmes, il n'est plus de grand prêtre ou d'élite pour tracer la voie* ». Le climat serait donc à la « *désaffection pour la politique* », ce qui motiverait d'autres formes d'engagement au service du développement de la « *sphère civique* ». (Sue, 2003).

b) La société civile, une approche disparate

La thèse de la société civile effaçant le politique, ou à l'inverse d'un dépérissement de la société civile du fait d'un désamour par exemple de l'engagement associatif, repose sur une logique de confrontation entre société civile et État, entre société civile et sphère publique. Cette approche, qualifiée de réductionniste, est notamment remise en cause par Jean Cohen, politologue américaine, qui défend une vision « *postmarxiste* » de la question : « *l'enjeu est d'articuler la société et l'État, et non de remplacer l'État par la société civile.* » (Cohen, 2001, p. 145).

Cette approche permet de penser la société civile en prenant en considération ses interdépendances avec l'État et le marché. Ainsi, toujours selon l'auteure, les mouvements sociaux au sein de la société civile « *légitiment* » le pouvoir exercé par l'État, ce pouvoir étant sous différentes influences d'intérêts privés. Il convient donc de bien faire une « *distinction entre le pouvoir et l'influence.* » (p. 147).

A ce titre, il faut souligner l'appel croissant à la société civile dans la mise en œuvre des politiques publiques, particulièrement dans le champ de l'aménagement du territoire. Tout en reconnaissant sa réalité institutionnelle, traduite dans la loi, la « participation de la société civile » correspond aussi à un *newspeak* des acteurs de l'aménagement, à tel point qu'elle serait « *une épice indispensable à la préparation de tout "bon" projet* » (Raymond, 2009, p. 21). Mais des travaux universitaires sur de nombreux cas concrets de mobilisation, de contestation civique (pour l'essentiel dans le champ de la préservation de l'environnement) montrent que des groupes de la société civile, par ce biais, saisissent « *des opportunités supplémentaires de participer à la fabrique de l'action publique.* » (Duru, Halpern, 2009, p. 705).

Cela étant, le concept de société civile souffre d'une confusion, et sous l'angle de la participation, d'une certaine mystification (Raymond, 2009).

Tout d'abord, il existe une confusion entre la société civile au sens des individus, des citoyens qui

composent un territoire, et la société civile au sens des groupes représentant des intérêts ou des catégories.

D'autre part, la « sociologie des mobilisations » distingue les *policy insiders*, au sens d'une élite ayant les ressources nécessaires pour accéder au pouvoir, ou l'influencer, des *policy outsiders*, au sens des « sans pouvoir » dont la seule ressource politique est la contestation. Le vocable de « participation de la société civile », dans le sens commun, renvoie à la mobilisation des *policy outsiders*. Or il existe un « *brouillage des frontières* » (Dupuy, Halpern, 2009, p. 704) entre ces deux catégories, qui pourtant participent toutes les deux à l'action publique, tentant de l'influencer toutes les deux, mais selon des registres différents.

Le concept de société civile, s'il est très riche sur le plan scientifique et majeur sur le plan de ses fondements historiques, reste très disparate pour pouvoir saisir, dans la particularité du contexte urbain et local qui nous intéresse, la complexité des rapports sociaux entre les acteurs qui y agissent. « *Au fil des siècles et des contextes sociopolitiques, principalement occidentaux, les conceptions de la société civile sont venues se superposer (et non se succéder) au point d'alimenter ce caractère polysémique.* » (Pirrotte, 2007).

3.2. Les groupes d'intérêt dans la redistribution et la régulation des rapports de force entre les groupes sociaux

Nous proposons d'aborder la question de la redistribution des rapports de forces entre les groupes sociaux au sein des espaces métropolitains sous un angle un peu différent du champ théorique que propose le concept de société civile. Pour ce faire, nous nous appuyons sur les nombreux travaux de la recherche nord-américaine sur les groupes d'intérêts dans les politiques publiques. Malgré la traduction progressive en langue française des auteurs les plus importants, et une certaine prise en main de ces travaux par des chercheurs européens en science politique et en sociologie, l'écho en France de ces travaux anglo-saxons sur les groupes d'intérêt a été « *assourdi* », du fait « *du poids de l'État et de la fragmentation de la représentation des intérêts en France.* » (Hassenteufel, 1995, p. 156).

Cela étant, les référentiels fournis par ce champ de la recherche sont intéressants pour « décrypter » les phénomènes de redistribution et de régulation des rapports de force entre les groupes sociaux au sein d'un ensemble urbain. Il est possible de distinguer trois approches principales : le pluralisme,

l'élitisme et le corporatisme. En les décrivant plus en détail, nous verrons en quoi elles permettent de considérer le pouvoir « *au delà des structures institutionnelles formelles.* » (Lefèvre, 2003, p. 9). Nous verrons aussi que ces trois modèles peuvent être dépassés par une approche, dite néo-corporatiste, qui met plus en avant la notion de réseau entre les acteurs dans la définition et la conduite des politiques publiques.

a) Pluralisme, élitisme et corporatisme : trois modèles dépassables

En premier lieu, le modèle pluraliste décrit un pouvoir fragmenté, décentralisé et soumis à la compétition des groupes d'intérêt. Dans ce modèle décrit notamment dans les travaux du politologue américain Robert Dahl, aucun groupe n'a le contrôle de l'ensemble des secteurs de politique publique.

Ce modèle émerge au milieu du 20^{ème} siècle, dans le cadre du débat ancien entre deux visions opposées du peuple en démocratie ; l'une mettant plutôt en avant l'unité du peuple, comme condition de l'expression de la volonté générale (une approche décrite notamment par Rousseau et Tocqueville), et l'autre soulignant que le peuple serait une « *masse hétérogène et désordonnée de groupes et d'individus.* » (Haye, 2014). Le modèle pluraliste– aussi nommé polyarchique – se situe dans cette lignée.

Pendant deux ans durant les années 1950, Robert Dahl va étudier les jeux de pouvoirs dans une petite ville américaine – New Haven – et va dégager de ses observations un ouvrage²³ qui sera « *considéré comme l'expression la plus achevée de la théorie pluraliste d'Après-guerre.* » (Haye, 2014) Les conclusions de ses travaux révèlent la coexistence d'une pluralité de groupes élitaires, spécialisés et bien distincts ; un groupe seul étant dans l'impossibilité de monopoliser le pouvoir. « *Marqué par la multiplicité des centres de décisions, le régime démocratique s'appuyait en conséquence moins sur le pouvoir direct du peuple que sur la dispersion et la concurrence d'une variété de leaders enserrés dans de complexes réseaux de dépendances.* » (Haye, 2014).

L'émergence du modèle pluraliste va supplanter l'approche élitiste qui avant lui était dominante dans la théorie démocratique américaine. Ici, le pouvoir y est réparti dans un petit nombre d'individus ou de groupes qui forment entre eux un ensemble cohérent, une élite. Cette élite capte le pouvoir et d'une certaine manière, impose une domination sur le peuple.

Cette approche s'est construite dans un contexte politique de guerre froide et de guerre au Vietnam,

23 Dahl R. A., *Who governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press, 1961. [traduction française par Pierre Birman et Pierre Birnbaum, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971]

dans le but d'apporter un regard critique sur le fonctionnement démocratique aux États-Unis. Opposée au pluralisme, qui défend une approche plus méthodique de la question, la vision élitiste s'inscrit dans un fort débat idéologique sur le sujet démocratique. En guise d'illustration, des auteurs comme James Meisel théorisent la règle des trois « c » pour qualifier la classe dirigeante : une élite *a priori* « *consciente, cohérente, conspirante.* » (Genieys, 2008, p. 536).

Toujours dans le modèle élitiste, d'autres auteurs vont proposer une approche plus consensuelle, où l'élite sera confirmée sous son aspect unitaire mais où sa diversité sera mieux décrite. Ainsi, des auteurs comme Field et Higley feront de l'existence d'une élite unie dans la diversité une condition *sine qua non* d'un régime démocratique consolidé. « *Dès lors, c'est en quelque sorte cet ethos commun (unité et diversité) qui conduit les élites à pratiquer entre elles l'accommodement et la négociation des règles fondamentales du jeu politique dans les démocraties contemporaines.* » (Genieys, 2008, p. 536).

Enfin, un troisième modèle, celui du corporatisme, s'inspire des deux premiers, tout en proposant une description et une analyse plus fine de la place de l'État dans l'organisation des groupes d'intérêts. Théorisé dans les années 1970 (Schmitter, 1974), le corporatisme est un système de représentation des intérêts où les différents groupes sont organisés, hiérarchisés entre eux. Cette organisation des groupes entre eux est reconnue par l'État, voire est à son initiative, et procède d'un accord tacite au sein du « système » : l'État reconnaît ces groupes, légitime leur représentation, en échange d'un contrôle dans la sélection de leurs dirigeants et dans la priorisation de leurs demandes et soutiens.

Cette théorie a contribué à « *remettre en cause la vision des politiques publiques comme le résultat de la compétition ouverte et libre entre des multiples groupes exerçant une pression sur l'État.* » (Hassenteufel, 1995, p. 156).

En France, le corporatisme a été particulièrement étudié dans les domaines de l'agriculture et des télécommunications (Jobert, Muller, 1987). Considérant que la politique publique, en tant que moyens organisationnels et image sociale est « *une zone tampon où s'associent plus que s'affrontent les logiques administratives et professionnelles* » (Rouban, 1988, p. 433), les auteurs décrivent un corporatisme sectoriel où la politique publique se trouve influencée par les corporations et les organisations professionnelles (par exemple, dans le cas étudié par les auteurs, la FNSEA), elles-mêmes légitimées et institutionnalisées par l'État.

Le paradigme corporatiste, parce qu'il donne à l'État une position hégémonique dans la représentation monopolistique des intérêts, va être progressivement associé aux régimes autoritaires - l'Espagne de Franco ou la France de Vichy par exemple (Hassenteufel, 1990) ; ce qui va motiver

l'émergence d'un nouveau modèle identifiant l'origine de la représentation des intérêts au sein de la société civile et où les acteurs gardent une certaine autonomie vis à vis de l'État.

Comportant chacun des limites, les modèles de l'élitisme, du pluralisme ou du corporatisme sont donc dépassables. Dans ce sens, un nouveau modèle va émerger, celui du néo-corporatisme, permettant de mieux prendre en compte la notion d'échange politique entre acteurs publics et privés dans les politiques publiques. Celui-ci sera d'ailleurs à l'initiative de Schmitter, celui-là même qui théorisa le premier le paradigme du corporatisme.

b) Du néo-corporatisme au réseau d'action publique

Le paradigme du néo-corporatisme s'est donc construit sur la base d'une critique du corporatisme ; critique qui selon Patrick Hassenteufel (1990), se décline sous quatre modalités : l'existence de tensions internes aux organisations corporatistes entre la « base » et une « *oligarchie institutionnalisée et bureaucratisée* », une « *répartition asymétrique* » des profits et des pouvoirs au détriment des salariés, la formation d'autres groupes d'intérêt sur des « *bases différentes des organisations corporatistes* » et enfin, l'émergence de partis politiques qui dépassent le clivage possédants/travailleurs.

Le modèle néo-corporatiste tente donc de fournir un cadre d'analyse renouvelé en insistant sur « *l'échange politique* » qui s'opère entre les groupes d'intérêts et l'État dans la mise en œuvre des politiques publiques. « *D'un côté, le groupe d'intérêt voit son influence sur l'action publique stabilisée et peut renforcer sa structuration interne par les ressources institutionnelles et matérielles qu'il obtient de l'État. [...] Pour l'État, l'attribution d'avantages et de ressources à un groupe a pour contrepartie positive [...] de faciliter l'acceptation et la garantie de la mise en œuvre des décisions et des objectifs de politique publique.* » (Hassenteufel, 1995, p. 164).

Mais cette « mise à jour » n'empêchera pas au modèle néo-corporatiste d'être dépassé à son tour par un autre cadre d'analyse reposant sur l'idée qu'une politique publique est le produit d'interactions entre plusieurs acteurs publics et privés. Cette approche – dite des réseaux d'action publique (Marsh, Rodes, 1992) se caractérise par des interactions fréquentes, intenses entre les acteurs d'une politique publique, lors de ses différentes étapes (de la mise à l'agenda à la mise en œuvre), et par leur interdépendance dans un cadre relativement isolé de l'environnement externe.

Particulièrement mieux adapté aux nouvelles descriptions de l'État dans un contexte mondialisé

(voir plus haut), le paradigme des réseaux d'action publique considère l'État, non pas comme un tout, mais comme un agglomérat d'acteurs étatiques en interaction entre eux et avec les groupes qui les entourent. Ici, « *l'État est perçu comme fragmenté, morcelé* » et les politiques publiques sont le fruit de « bricolages » entre acteurs faiblement structurés où « *prédominent des formes d'actions ponctuelles et symboliques* ».

Pluralisme, élitisme, (néo-)corporatisme, réseau d'action publique, ce tour d'horizon non exhaustif des paradigmes qui ont traversé le champ de l'analyse des politiques publiques nous a montré que chacun était adapté à une certaine époque et à un certain contexte où l'économie de type fordiste, et l'État d'inspiration keynesianiste, structuraient fortement les interactions entre les acteurs.

En creux, nous comprenons que ces différents modèles ne permettent pas de saisir pleinement la question des rapports sociaux entre les acteurs, particulièrement en milieu urbain dans le contexte actuel.

De la même manière, nous avons vu que le concept de société civile, s'il est très riche sur le plan scientifique et majeur sur le plan de ses fondements historiques, ne permet pas non plus une lecture suffisamment fine de ce qui se joue dans les rapports entre acteurs publics et privés dans le gouvernement des nouveaux espaces urbains que sont les métropoles.

Pour monter en généralité, et conclure ce premier chapitre dont l'ambition était de proposer un « charpentage » théorique à l'étude de terrain qui a été conduite sur le Conseil de développement du Grand Clermont, il convient de revenir brièvement sur les « points critiques » que nous avons évoqué dans les deux autres parties.

Révélatrices du passage d'un capitalisme redistributeur à un modèle plus libéral fondé sur la compétition notamment sur le plan de la connaissance, les métropoles illustrent l'adaptation des espaces urbains à ce nouveau contexte. A la ville « managériale », chargée d'organiser socialement et spatialement la redistribution de la croissance, se substitue une ville « entrepreneuriale », inscrite dans une concurrence inter-régionale et internationale.

Dans ce contexte mondialisé, et de relocalisation du capitalisme, la place et le rôle de l'État évoluent également dans les pays occidentaux. L'État unitaire, centralisé, voire hégémonique, est remplacé par une myriade « d'acteurs étatiques », en interaction et en tension, à la fois entre eux et avec leur environnement. Cette fragmentation de l'État ne le laisse pas sans levier d'action pour autant. Recentré sur l'édiction de normes et de grands objectifs de politiques publiques, là encore dans une logique de compétition internationale, l'État laisse le soin aux acteurs locaux (publics et privés) de trouver les moyens d'atteindre les objectifs visés.

Aussi, ces éléments de conclusion nous amènent à penser autrement la question de la gouvernance urbaine. C'est d'ailleurs la limite principale que nous avons identifiée dans la description des différents paradigmes d'analyse des politiques publiques (pluralisme, corporatisme...). Ceux-ci posent la question de la gouvernance urbaine sous l'angle du contrôle social, de la domination ou de l'hégémonie exercés par une ou des élites ; alors que dans une société fragmentée et une économie mondialisée, dominée par la logique de marché, elle pourrait se poser sous l'angle de la capacité même d'exercer une action publique « efficace » et « équitable ». « A la question 'qui gouverne ?' se sont substituées les questions : peut-on gouverner, c'est-à-dire changer l'ordre des choses en conduisant des actions cohérentes et suivies dans un monde pluraliste de concurrence et de compétition ? Comment et à quelles conditions ? » (Nevers, 1997).

Cette approche induit le passage d'un pouvoir de domination (pouvoir sur) à une notion de « pouvoir avec ». Elle interroge la capacité d'action des acteurs et ouvre de nouvelles perspectives pour étudier les territoires urbains en posant la question suivante : la ville est elle gouvernable ?

Dans cette perspective, le terrain d'étude de ce mémoire, le Conseil de développement du Grand Clermont, est particulièrement intéressant car il regroupe les acteurs de groupes d'intérêts locaux, qui plus est choisis par les exécutifs locaux. Le Conseil de développement peut être alors observé comme un système d'inspiration néo-corporatiste, et dont les coalitions plus ou moins durables nouées entre les membres du conseil révéleraient le régime urbain clermontois.

En poursuivant notre exploration théorique de la question métropolitaine, tout en la mêlant des « matériaux » collectés sur le terrain du Conseil de développement du grand Clermont, nous allons tenter d'apporter des éclairages à cette hypothèse dans le chapitre qui suit.

DEUXIEME CHAPITRE

Ce que le Conseil de développement révèle : la présomption d'un régime urbain clermontois

« J'ai passé ma vie professionnelle à avoir un regard sur les marchés de croissance [...]. Donc si vous voulez, la vie locale de Clermont, moi j'ai tendance à penser que si elle ne colle pas au potentiel de la vie économique qui est autour de nous, il y a zéro chance d'y arriver. C'est plutôt comme ça que je prends le problème. »²⁴

« La région Auvergne est petite, mais la France est petite. Il faut pas raisonner dans ces termes-là. Aujourd'hui le seul raisonnement possible est un raisonnement qui nous conduit à être dans une compétition intercontinentale. Aujourd'hui c'est l'Europe contre – je ne sais pas s'il s'agit de contre – contre l'Asie, les Amériques, les BRIC. Et c'est pas un combat entre le centre et l'Auvergne, et encore moins entre Clermont et Vichy, Riom, Cournon, ce sont des combats locaux qui n'ont pas beaucoup d'intérêt à l'échelle de la planète et à l'échelle des grands enjeux économiques, humanitaires, environnementaux. »²⁵

Ces deux extraits d'entretien avec des membres du Conseil de développement du Grand Clermont illustrent le cadre problématique dans lequel se sont joués les travaux du conseil. Ils confirment également que les enjeux du développement urbain, appliqués au Pays du Grand Clermont, se situent bien dans un contexte mondialisé, où la question économique occupe une place centrale.

Pour reprendre notre réflexion à l'issue du premier chapitre, il convient de s'interroger sur la manière dont ces acteurs, membres du Conseil de développement, ont abordé la question du développement économique du Grand Clermont, et en quoi ce conseil a pu être un révélateur d'*« un ordre politique qui ne serait pas porté par des institutions précises mais par des mécanismes informels d'agrégation. »* (Jouve, 2004, p. 72).

Cette évolution des politiques urbaines invite à considérer le pouvoir local au delà des institutions politiques et à s'intéresser aux mécanismes qui sont en place entre les acteurs locaux privés et

24 Extrait d'un entretien avec un membre du Conseil de développement du Grand Clermont.

25 Extrait d'un entretien avec un membre du Conseil de développement du Grand Clermont.

publics.

En nous appuyant sur la recherche européenne et nord-américaine, nous aborderons en premier lieu ces mécanismes entre acteurs sous l'angle des coalitions. En décrivant les différentes catégories de coalitions élaborées par les chercheurs qui se sont intéressés à la question de la gouvernance urbaine, nous ferons des allers-retours avec les perceptions exprimées par les personnes rencontrées dans le cadre de l'enquête de terrain.

En faisant ce travail, nous pointerons les limites de l'approche par les coalitions pour comprendre les mécanismes en place au sein du Conseil de développement du Grand Clermont. Nous verrons que la théorie des « régimes urbains », pensée à l'origine par Clarence Stone, et déjà reprise dans des travaux portant sur les relations entre la Ville de Clermont-Ferrand et la manufacture Michelin²⁶ (Zanetti, 2012), permet de mieux analyser et comprendre ce qui se joue entre les acteurs du conseil, à la fois dans leurs rapports internes et leurs relations avec leur environnement. Nous conclurons ce chapitre en apportant une vision plus critique sur le paradigme de régime urbain, en évoquant les questions qu'il soulève sur le plan démocratique.

26 Le siège social de la manufacture Michelin se trouve à Clermont-Ferrand depuis sa création en 1889.

1. Gouverner la ville par les coalitions

La coalition est une première manière d'aborder la question des rapports de pouvoirs et d'influence entre acteurs privés et publics. Citée dans un article de Rémi Dormois (2008, p. 49), une définition intéressante du terme de coalition est proposée par Gerry Stoker (1995) : « *un groupe d'acteurs informels, quoique relativement stables, ayant un accès aux ressources institutionnelles ce qui lui permet d'avoir un rôle effectif dans la prise de décision politique.* »

Sans avoir l'ambition de faire une description exhaustive de la question, nous pouvons aborder la « reprise » de la théorie des coalitions par la recherche française sous l'angle des rapports entre les personnels politiques locaux et les groupes d'intérêt présents sur les territoires. Dans ce sens, Gilles Pinson évoque « *des coalitions durables avec les acteurs des groupes d'intérêt locaux* » (2014, p. 108) où les maires doivent s'appuyer sur les ressources de l'action publique au niveau du territoire pour « *monter en influence.* » De la même manière, considérant que l'action publique locale nourrit « *des échanges transactionnels* » avec les différents segments de la population, Stéphane Cadiou décrit des constructions de « *coalitions d'action publique* » (2014, p. 47), à l'initiative des élus locaux pour asseoir leur légitimité politique. Enfin, les travaux de Julie Pollard (2011) dans le domaine du logement et de la promotion immobilière mobilisent la théorie des groupes d'intérêt pour identifier les mécanismes d'intrication entre les régulations du secteur public et celles du secteur privé.

Mais ces approches, d'ordre plutôt institutionnel où le personnel politique est au centre du jeu, ne doivent pas nous faire perdre de vue que ces coalitions d'acteurs sont avant tout un outil des politiques urbaines post-keynesiennes, visant à créer « *les conditions favorables à un investissement des acteurs privés dans le développement urbain.* » (Dormois, 2008, p. 48).

Cette conception est d'ailleurs partagée par certains membres du Conseil de développement du Grand Clermont, ainsi que par des élus locaux ; considérant que la figure de « l'acteur privé » se résume ici à l'entreprise Michelin ; « *cette entreprise qui façonne la ville* », « *notre bien le plus précieux* » et « *qu'il faut tout faire pour permettre à Michelin de se développer.* »²⁷ « *Et Michelin continuera à agir de façon plus ou moins intense, plus ou moins ouverte, mais continuera à agir pour le développement du territoire. Son développement à tout point de vue. Parce que maintenir le siège social à Clermont c'est pas rien ! C'est pas rien !* »²⁸

27 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

28 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

Pour approfondir dans cette voie, différents courants théoriques se sont également intéressés à la structuration des coalitions d'acteurs. Selon les travaux de Rémi Dormois (2008, p. 53), trois principales familles peuvent être distinguées : les coalitions institutionnelle, processuelle et les coalitions de croissance.

1.1. Les coalitions d'ordre institutionnel et processuel

a) Une dimension institutionnelle *a priori* rejetée

La première approche, dite institutionnelle, rejoint le modèle corporatiste décrit dans le premier chapitre. L'État est ici à l'initiative et structure, en s'appuyant sur sa légitimité, la coalition des acteurs. L'institution définit les objectifs de l'action publique et organise, hiérarchise les membres de la coalition pour en tirer le meilleur parti.

Cette approche est difficilement transférable au niveau local, et particulièrement métropolitain, où nous avons vu comment les territoires et les pouvoirs locaux pouvaient être fragmentés. Elle n'est d'ailleurs pas du tout ressortie des entretiens avec les membres du Conseil de développement ; ceux-ci cherchant clairement à se distinguer de toute structure de type corporatiste, où les rapports sont très institutionnalisés.

Ce positionnement s'est traduit par une volonté de se démarquer d'une instance comme le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER). Ainsi, un membre du Conseil de développement affirme que « *personne n'est là au titre de son syndicat, de son métier. C'est pas le CESER.* » Un autre : « *Donc les personnes du conseil étant à titre individuel, ont pour la plupart une grande expérience de la société, constituent finalement un ensemble assez riche de personnalités et de points de vue. Par comparaison avec le CESER où en fait se sont des institutions qui sont représentées, quand elles prennent la parole c'est au nom de l'institution la plupart du temps.* »²⁹

Seulement, parmi le panel de personnes interrogées, une voix se montre discordante : celle de l'État local. Tout en relativisant cette affirmation, car notre enquête de terrain ne nous a pas permis de rencontrer plusieurs services étatiques, il faut souligner que la parole de l'État se positionne clairement dans une logique institutionnelle pour qualifier le type de coalition qui est en place au sein du Conseil de développement. Le Conseil est ainsi défini comme un CESER : « *à mes yeux le*

29 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

conseil de développement, c'est ni plus ni moins qu'un CESER, qui a un rôle, un rôle de miroir, de propositions. » Et concluant, en évoquant la place des entreprises dans le conseil de développement : « [L'entreprise] n'est pas forcément légitime pour intervenir sur ce genre de sujets-là. En tout cas, il y a des représentations qui existent, les chambres consulaires, qui sont là pour porter la voix des entreprises, en tout cas dont c'est la seule, pas la seule, mais la vocation principale, d'être représentant des entreprises. »³⁰

On voit donc bien que les membres du conseil cherchent à se dégager de toute logique corporatiste et institutionnelle, même si l'État local semble défendre une approche plutôt inverse, en comparant le conseil de développement au CESER et en ramenant au sein des chambres consulaires la participation « naturelle » des entreprises aux questions de développement urbain.

b) Le Conseil de développement, une coalition processuelle

La deuxième approche, dite processuelle, a été décrite par Gilles Pinson notamment dans sa thèse³¹. S'intéressant à la question des grands projets urbains dans quatre villes européennes (Marseille, Nantes, Turin, Venise), Gilles Pinson fait apparaître les interdépendances entre les acteurs et les phénomènes de recomposition qui s'opèrent dans le but de reconstruire des capacités de mobilisation et de coordination dans un contexte urbain où le pouvoir est très fragmenté. La coalition d'acteurs se forme ici en fonction de projets, ou de dispositifs d'action³².

Il s'avère que le Conseil de développement du Grand Clermont – et c'est là certainement sa singularité, que nous décrirons plus en détail dans le dernier chapitre – s'est inscrit dans une dynamique processuelle. Missionné par le Président du Grand Clermont³³, Jean-Marc Monteil³⁴ a dès le départ des travaux du conseil mis en place une méthodologie, un processus, visant à produire un certain nombre de propositions concrètes au politique pour le développement économique du territoire. Il exprime ainsi ce choix méthodologique dans son allocution introductive lors du colloque du 28 septembre 2013 dont l'objectif consistait à présenter une première restitution du

30 Extraits d'entretien avec un membre des services de l'État local.

31 Pinson Gilles, *Projets et pouvoir dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat en Science Politique, Sous la direction de Patrick Le Galès et de Joseph Fontaine, présentée et soutenue le 30 novembre 2002, Université de Rennes 1.

32 Par exemple : Euro-méditerranée à Marseille, projet de l'Île de Nantes, Porto Marghera à Venise, projet de planification stratégique à Turin.

33 Dominique Adenot. Avocat. A l'époque Adjoint à l'urbanisme de la Ville de Clermont, Vice-président de Clermont Communauté au développement économique.

34 Président du Conseil de développement du Grand Clermont. Professeur au CNAM, ancien chargé de mission auprès du Premier Ministre François Fillon. Ancien Recteur et Directeur Général de l'Enseignement Supérieur.

travail prospectif des différentes commissions du conseil : « *les membres du Conseil de développement, pour n'être pas, non plus, totalement dénués d'expérience de la responsabilité publique comme de la responsabilité privée, se sont attachés d'abord à définir des projets [...] cela à tous les niveaux de responsabilité et à tous les niveaux de la vie : économique, social, culturel et scientifique.* »³⁵

Pour bien marquer ce lien au politique, ce processus a été balisé par les échéances électorales. « *il y a les élections municipales, nous on va essayer d'amener des propositions novatrices pour ce territoire pour qu'on puisse remettre aux élus qui sortiront des élections municipales de 2014, pour qu'ils éventuellement s'en emparent.* »³⁶

« *En postulant que le processus engendre la coalition* », l'approche processuelle comporte l'intérêt d'analyser les coalitions sous leur aspect dynamique, mouvant, et d'entrevoir les logiques de réseaux qui se jouent entre les acteurs. Dans ce sens, nous verrons dans le troisième chapitre toute l'importance des ressources immatérielles dans la structuration du travail du Conseil de développement, comme les dynamiques de réseau entre les membres du conseil, l'importance de la confiance et du leadership du président sur ce processus.

Cela étant, cette approche ne permet pas d'analyser suffisamment finement les stratégies « au long cours » que peuvent jouer les acteurs, au-delà de la temporalité des différents projets locaux d'une part, et de mesurer le poids de l'héritage qui interfère dans ce jeu d'acteurs.

1.2. Les coalitions de croissance

a) Un modèle basé sur la suprématie des acteurs économiques ...

Enfin, la troisième approche, dite économique, est celle décrite par Molotch et Logan (1987). Ici, les acteurs économiques se coalisent avec les différentes élites locales, politiques en premier lieu, mais aussi universitaires et médiatiques, pour peser sur les décisions publiques et de ce fait, obtenir un environnement (services, réglementation locale, ...) propice à la croissance économique du territoire. C'est à ce titre que ces coalitions sont aussi nommées « *coalitions de croissance* ».

Modèle construit sur une analyse des villes nord-américaines dans les années 1980, où les

35 Le Grand Clermont-Conseil de développement, « Allocution introductive de Jean-Marc Monteil », *Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective*, Actes du Colloque du 28 septembre 2013, p. 12.

36 Extrait d'un entretien avec un technicien du Grand Clermont.

programmes fédéraux de financement se raréfient, la coalition de croissance est un type de régime urbain qui se met en place pour résoudre les « *conflits opposant les groupes sociaux locaux à propos de l'urgence, du rythme et des formes du développement économique de la ville.* » (Pinson, 2010, p. 11).

Ces conflits se situent pour l'essentiel sur la question foncière. Les deux auteurs décrivent comment les propriétaires fonciers et les spéculateurs agissent sur les élus locaux pour infléchir les politiques urbaines afin de bénéficier de prix de foncier plus favorables. Pour ce faire, ils s'entourent, se coalisent, avec les acteurs du « *business local* » mais aussi des « *acteurs auxiliaires* » comme des agences d'urbanisme, des médias locaux, des universitaires. En présupposant la supériorité symbolique des acteurs économiques sur les élus locaux, les deux auteurs décrivent cette coalition comme structurée « *par la poursuite d'un objectif commun : l'augmentation de la valeur d'échange du foncier* » (Jouve, 2004, p. 74), tout en affirmant que le personnel politique tire profit de cette coalition en s'assurant les financements ultérieurs des campagnes électorales par les entrepreneurs locaux.

L'approche des coalitions de croissance a l'intérêt de soulever la question de la croissance économique dans la gouvernance urbaine, considérant que ce sujet s'est progressivement imposé dans les agendas des politiques publiques urbaines, y compris dans le contexte européen.

Cela étant, l'approche des coalitions de croissance trouve ses limites dans l'infériorité des élites politiques qu'elle pré-suppose vis à vis des acteurs économiques locaux, particulièrement dans le contexte français où les élites électives possèdent encore un pouvoir symbolique important auprès des forces vives locales. Par ailleurs, la fiscalité locale à la française ne rend pas les élus dépendants de la croissance économique locale, ou pour le dire autrement, contrairement au contexte nord-américain, les élus ne jouent pas leur survie politique sur la question du développement économique, du moins à court terme.

Enfin, cette approche sous-estime le rôle important que peuvent jouer les acteurs de la sphère non marchande, comme les techniciens, les associations, les habitants eux-mêmes (Harding, 1995).

b) ... qui trouve un écho limité parmi les acteurs du Grand Clermont

L'étude de terrain n'a pas permis de dégager une analyse partagée et concomitante des acteurs sur la caractérisation du Conseil de développement comme une coalition de croissance. Nous verrons même, dans la partie suivante, que la question économique a été abordée par le conseil de manière très transversale, sans que le discours des membres du conseil fasse apparaître une hégémonie

clairement affirmée des entreprises sur le fonctionnement du réseau d'acteurs.

En revanche, plusieurs points peuvent être soulevés dans la parole des personnes interviewées qui indiquent d'une part, que la question économique est dominante dans les travaux du conseil de développement. Ceci se traduit par exemple par l'avis des personnes sur les niveaux d'importance des différentes commissions de travail³⁷ mises en place dans le Conseil de développement : « *oui la commission économique était la plus importante* » ; et encore : « *cette commission économie était la commission centrale du conseil de développement* » ; pour finir : « *Le monde de la culture, allez hop, c'est bon vous nous faites rêver, vous nous faites briller, mais c'est pas l'essentiel. L'essentiel c'est le monde économique.* »³⁸

Le travail de la commission économie est donc celui qui comporte le plus d'enjeux pour le territoire, et en quelque sorte, les autres commissions doivent bâtir des projets qui « charpentent » les objectifs définis par la commission économie.

Par ailleurs, la question économique apparaît comme dominante aussi dans le discours des acteurs sur leurs représentations des besoins des entreprises pour rester et venir dans le territoire. Ce discours s'organise de manière quasi systématique en deux parties. Tout d'abord des considérations d'ordre général sur les nécessités du développement économique : « *les entreprises il faut que physiquement elles s'installent quelque part, donc c'est là qu'elles ont besoin de travailler avec des collectivités. Et les collectivités doivent leur proposer les meilleures conditions pour s'installer. Et les meilleures conditions c'est d'abord du foncier.* »³⁹ « *La vraie question est, est-ce que ce territoire est compétitif ? D'abord est-ce que la question l'intéresse. Est ce qu'il a envie de l'être ? Est-ce qu'il l'est ?...* ».⁴⁰

Et très rapidement, dans un second temps, les acteurs évoquent la situation de Michelin, à la fois dans l'environnement global du territoire mais également au sein du Conseil. L'élu du Grand Clermont poursuivant : « *... Je pense qu'il l'est par certains côtés parce qu'il a la chance d'avoir une mère nourricière extraordinaire qui s'appelle Michelin.* » Un discours qui est aussi porté par les membres du Conseil, parlant pour et à la place de la manufacture : « *ce qui intéresse Michelin dans*

37 Cinq commissions thématiques ont été mises en place, avec pour chacune d'entre elles un(e) président(e), voire un co-président, responsable(s) de la conduite des travaux de la commission et en charge de faire des reportings mensuels lors des réunions de « présidents » organisées par Jean-Marc Monteil et le chargé de développement, missionné pour suivre les travaux du Conseil. Thèmes des commissions : Économie ; Enseignement supérieur universitaire, innovation ouverte et attractivité territoriale ; tourisme, environnement ; sport, culture, vie associative ; santé, nutrition.

38 Extraits d'entretien avec des membres du Conseil de développement.

39 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

40 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

cette démarche, c'est bien que tous les acteurs sont ensemble, les acteurs de tous les domaines. Parce que eux ils ont besoin, pour continuer à prospérer, d'être environnés avec le sport, la culture, etc. etc. »

Enfin, la dernière illustration de cette prévalence de la question économique dans le fonctionnement du Conseil de développement ne le concerne justement pas directement. Pourtant, il est particulièrement éclairant.

Lors d'un entretien, un élu du Grand Clermont a évoqué les réunions de « coordination » entre la Ville de Clermont-Ferrand et la manufacture Michelin. *« Moi j'ai mené – parce que c'est l'adjoint à l'urbanisme qui mène les négociations avec Michelin historiquement depuis la guerre – donc tous les 2 ou 3 mois je rencontrais le staff de Michelin. Je tremblais tous les jours à l'idée qu'il me demande quelque chose que je ne pourrais pas faire. Ce qui ne veut pas dire que j'ai dit oui à tout. Mais si à un moment Michelin ne se sent plus en confiance avec le Maire de Clermont, je peux vous dire que c'est 'la fin des haricots'. »⁴¹*

L'existence de ces réunions a été révélée, et étudiée, par Thomas Zanetti comme une institutionnalisation des demandes urbaines de la manufacture et de sa contribution à l'action publique locale. Abordant des sujets très opérationnels, comme le réaménagement d'espaces publics à proximité des sites de l'entreprise, mais aussi plus généraux (la politique culturelle de la ville par exemple) et ambitieux (projets de renouvellement urbain), *« c'est essentiellement au sein de cette commission que s'élabore la politique partenariale, et les acteurs impliqués y voient la traduction concrète de relations de bonne intelligence, d'un véritable pragmatisme qui s'est progressivement diffusé pour devenir la norme de fonctionnement de la gouvernance urbaine clermontoise. »* (Zanetti, 2011, p. 9).

Les trois points évoqués, comme autant « d'indices » du prédominance de la question économique à la fois dans le fonctionnement du Conseil de développement, les représentations de ses membres et par l'existence d'une gouvernance urbaine presque partagée entre Michelin et la ville, ne permettent pas pour autant d'affirmer que le conseil est révélateur d'une coalition de croissance, au sens décrit par Logan et Molotch.

Les travaux de Thomas Zanetti, dont nous avons eu un premier aperçu, ouvrent une autre perspective pour comprendre la spécificité du réseau d'acteurs en présence sur la scène clermontoise. Pour le décrire, en s'appuyant sur le Conseil de développement du grand Clermont, la théorie des « régimes urbains » semble plus pertinente.

41 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

2. Mieux comprendre le contexte clermontois par la théorie des régimes urbains

D'un certain point de vue, la présence de Michelin à Clermont-Ferrand⁴², leader mondial des pneumatiques, confère « *au territoire un attribut habituellement réservé aux grandes métropoles internationales* » (Nicolas et Zanetti, 2013, p. 191), ce qui fait de l'articulation entre le territoire local et l'espace économique global une question particulièrement pertinente dans l'étude de la gouvernance urbaine à Clermont-Ferrand.

Les travaux de Thomas Zanetti montrent que si le territoire concerné ne dispose pas de tous les atouts associés à une localisation métropolitaine, il est porteur de ressources spécifiques qui expliquent le maintien du siège social de Michelin à Clermont-Ferrand. Dans une analyse des relations entre la Municipalité de Clermont-Ferrand et Michelin dans un temps long (Zanetti, 2011), il définit trois grandes étapes qui suivent les évolutions du capitalisme et des territoires que nous avons pu aborder plus haut : une phase de développement industriel où la firme doit combler les manques des institutions communales en matière d'aménagement urbain et d'équipement publics (1889-1945) ; une phase de retrait de l'initiative privée correspondant au déclin plus général du modèle fordiste, amenant une « émancipation » et un développement de l'action publique locale (1945-1997) ; et enfin, une phase engagée depuis le début des années 2000 où Michelin réinvestit le territoire clermontois. Ce « retour » de Michelin se réalise sur les questions métropolitaines, et particulièrement sur l'enjeu des projets urbains à conduire pour que la ville se dote des équipements, des services urbains attendus par les nouvelles catégories de salariés Michelin, plus qualifiés et plus aisés.

Cette analyse des interactions entre la firme et la municipalité sur le temps long présume l'existence d'un régime urbain à Clermont, dont le noyau dur serait le couple firme-ville, mais qui semblerait s'étendre à d'autres acteurs publics et privés, et se distiller au sein de la société civile et de la population, au point qu'un « *esprit Michelin* » soit à l'œuvre dans la ville (Védrine, 2009).

Avant d'aborder cette question sous l'angle du Grand Clermont en tant qu'espace métropolitain et en s'appuyant sur la parole des membres du Conseil de développement, il convient d'approfondir la

⁴² Michelin est la seule entreprise du CAC 40 à avoir maintenu son siège social en province. Les différents plans sociaux dans les années 1980 et 1990 ont illustré une délocalisation de la production dans les pays émergents. Mais Michelin a maintenu à Clermont-Ferrand, en plus de son siège administratif, son service de formation des cadres et le secteur recherche et développement.

notion de régime urbain et de mieux saisir ce qu'elle apporte sur les plans théorique et méthodologique dans l'analyse des politiques publiques urbaines. Nous verrons également qu'elle est mieux à même de s'appliquer aux spécificités des villes européennes.

2.1. Un paradigme nord-américain mieux adapté aux villes européennes

Définis comme l'ensemble des arrangements et relations entre intérêts publics et privés à partir desquels sont prises les décisions et gouvernées les villes, les régimes urbains représentent des coalitions stables d'acteurs publics et privés, engagés dans une démarche partenariale et dotés d'une capacité à produire des politiques.

Clarence Stone est à l'origine de cette théorie qu'il a bâtie lors d'une étude des réseaux d'acteurs dans la ville d'Atlanta pendant plus de quarante ans (Stone, 1989).

a) Un paradigme fondé par l'étude de la ville d'Atlanta

Ville du sud des États-Unis, Atlanta a connu une forte expansion démographique dans les années 1960 et 1970, rendant la communauté noire majoritaire à la fin de cette décennie⁴³. Ceci eut pour conséquence l'arrivée à la tête de la municipalité du premier maire noir en 1973 et le surgissement de la question raciale dans tous les aspects des politiques urbaines locales (logement, transport, scolarisation...).

Pourtant, la présence d'une élite restreinte et homogène d'hommes d'affaires tenant les principales ressources économiques de la ville n'a pas été remise en cause. À l'inverse, une « coalition biraciale » s'est formée entre la classe moyenne noire à la tête de la municipalité et cette élite d'affaires. Clarence Stone s'appuie donc sur cette originalité de la ville d'Atlanta pour réaliser une étude au long cours du fonctionnement de cette coalition.

En premier lieu, il en observe la stabilité face aux différentes vagues protestataires des années 1970 (mouvements pour les droits civiques, luttes urbaines) et à une certaine radicalité du premier maire noir. Ce régime tient sa stabilité de son caractère peu progressiste, les politiques publiques produites étant objectivement peu favorables à l'ensemble de la population noire, et de sa capacité à *« s'adapter en s'ouvrant à d'autres 'partenaires' ayant des demandes différentes, comme les*

⁴³ Pour cette rapide monographie de la ville d'Atlanta et de son « régime », nous nous appuyons sur le travail de Jean-Yves Nevers (1997).

écologistes. » (Lefèvre, 2003, p. 12) Cela étant, l'existence de cette coalition biraciale a tout de même permis « *d'une part de maintenir des relations ethniques assez tolérantes (relativement à d'autres villes du sud) et d'autre part de développer une politique urbaine efficace, dynamique et innovatrice.* » (Nevers, 1997).

En second lieu, Clarence Stone conclut l'analyse de cette coalition en définissant un certain nombre de conditions propices à la constitution d'un régime urbain : les acteurs doivent avoir des intérêts locaux, être relativement intégrés ; la ville doit bénéficier d'une tradition de confiance et de pragmatisme dans la vie politique locale et enfin, doit être grande afin d'offrir les ressources suffisantes aux différents groupes d'intérêt.

De la même manière, il considère qu'un « partenaire » de régime urbain doit posséder deux caractéristiques essentielles : il doit être en mesure de se servir des transactions sociales dont il a connaissance (réseau) et il doit maîtriser des ressources (institutionnelles, symboliques, financières, foncières) à proposer à la coalition (attractivité).

Ce retour rapide sur le travail de Clarence Stone à l'origine du paradigme de « régime urbain » permet de comprendre en quoi cette théorie « *développe une perspective d'analyse motivante puisque tout en défendant une lecture économique et politique de la formation des coalitions elle relativise le postulat présent dans la théorie des coalitions de croissance et qui consiste à considérer les intérêts économiques comme dominants les acteurs politiques* ». (Dormois, 2008, p. 56). Elle permet également de mieux prendre en compte la place d'autres acteurs, tout aussi important au sein de ces coalitions de gouvernement, comme les élus, les associations d'habitants, mais aussi les élites technico-administratives.

En outre, le paradigme de « régime urbain » présente plusieurs apports sur le plan méthodologique. Contrairement aux autres théories de coalition (voir plus haut), il permet de mieux appréhender la diversité des rôles des différents acteurs dans l'action collective au sein de la coalition, en les hiérarchisant entre « *noyau dur* », ceux qui prennent les « *décisions clés* », et « *supporters passifs* » (Dormois, 2008, p. 57), ceux qui contribuent à la coalition de manière plus ponctuelle.

D'autre part, elle permet de comprendre pourquoi les acteurs coopèrent entre eux en définissant quel est leur intérêt et quelle est la nécessité à coopérer. Cette « grille de lecture » part du principe que la coalition des acteurs est moins le fait « *d'une proximité idéologique que la nature même de l'interaction.* » (p. 58).

Enfin, le paradigme du « régime urbain », sur le plan méthodologique, apporte des éléments

d'observation sur les éléments qui contribuent au maintien de la coalition dans le temps : l'allocation de bénéfices entre acteurs certes, mais surtout « *la circulation, la sédimentation de normes et de valeurs.* » (p. 59).

b) les régimes urbains à l'échelle des villes européennes

La théorie des régimes urbains fait aussi l'objet d'un certain nombre de réserves, notamment en ce qui concerne son aspect trop « *localiste* » qui semble oublier l'importance des « *forces extra-locales* » (Lefèvre, 2003, p. 13) pour apporter à un territoire urbain les ressources nécessaires à son développement.

Tout en gardant une distance critique avec des concepts qui pourraient apparaître comme « clé en main », dont la recherche américaine est particulièrement adepte, « *il y a bien un phénomène d'hybridation du questionnement entre les auteurs nord-américains et européens : les premiers réhabilitent plus que dans le passé le poids de l'État fédéral dans le gouvernement des villes aux États-Unis tandis que les seconds cessent de concevoir les politiques urbaines uniquement comme l'un des objets d'intégration des élites périphériques à l'État pour au contraire, s'intéresser davantage aux processus de régulation et de domination entre les groupes sociaux produisant la ville.* » (Jouve, 2003, p. 120).

Ainsi, de par sa conception plus englobante de la diversité des acteurs intervenant dans la gouvernance des villes et le cadre d'analyse très pragmatique qu'elle propose pour décrypter les rapports entre public et privé, la théorie des régimes urbains est « *celle qui aujourd'hui séduit le plus les chercheurs européens.* » (Lefèvre, 2003).⁴⁴

Cela étant, pour reprendre les propos de Bernard Jouve, le paradigme de régime urbain ne fait pas l'objet d'un simple transfert d'un continent à l'autre. Une hybridation s'opère, faisant émerger un modèle « européenisé » des régimes urbains prenant mieux en compte les spécificités du vieux continent. Dans ses travaux, Christian Lefèvre en propose cinq essentiels : le rôle toujours déterminant de l'État malgré sa recomposition ; le rôle d'impulsion joué par les élus locaux pour mobiliser les acteurs économiques (alors que l'inverse s'observe aux États-Unis) ; comme nous

⁴⁴ Le programme du douzième congrès de l'Association française de Science Politique (section thématique 19) montre la vitalité du paradigme de régime urbain pour observer les villes européennes. Exemples des villes abordées par des travaux universitaires : Milan, Genève, Zurich, Sarcelles, Clermont-Ferrand, Marseille. <http://www.congres-afsp.fr/st/st19/st19.html>

l'évoquions au sujet des coalitions de croissance, la dépendance fiscale plus faible des villes européennes à l'implantation d'activité économique ; la culture civique des élites européennes plus tournée sur le social et le collectif que vers le développement économique ; et enfin, des milieux économiques plus réactifs que proactifs face aux évolutions de la gouvernance urbaine.

D'autres auteurs, comme Rémi Dormois se proposent de ne pas utiliser nécessairement les régimes urbains comme « *concept opératoire* » en tentant de faire la preuve de l'existence d'un régime urbain dans les villes européennes, mais d'en conserver seulement le « *cadre d'analyse* » pour observer la coopération entre acteurs publics et privés.

Cette appropriation progressive du paradigme du régime urbain dans l'analyse de la gouvernance urbaine en Europe fait la preuve de sa vitalité, et de l'intérêt qu'il comporte pour mieux saisir comment les acteurs institutionnels, publics, privés, interagissent pour apporter des solutions de gouvernement aux territoires fragmentés que sont les métropoles.

Pour poursuivre notre raisonnement, il convient d'observer maintenant les différents signes de l'existence d'un régime urbain dans la parole recueillie des acteurs clermontois lors de l'enquête de terrain.

2.2. Les signes révélateurs du régime urbain clermontois

a) Des acteurs divers, en tension, mais avec une même vision de l'avenir du territoire

En interrogeant les acteurs du Conseil de développement du Grand Clermont sur le travail des différentes commissions et les rapports qui se nouaient entre les membres, la prévalence des acteurs privés – et encore une fois particulièrement de Michelin – apparaît à nouveau. Elle s'exprime le plus souvent dans le registre de l'affect, mêlant la crainte (« *Si demain Michelin décidait de partir de Clermont, ce serait très très compliqué parce qu'il y en aurait d'autres qui partiraient.* ») et l'admiration (« *Je trouvais que Michelin avait une image assez négative sur leur activité, leur manière de se développer et je trouve qu'aujourd'hui il y a une fierté, plus comme un bon élève qu'on a envie de suivre plutôt que quelque chose qui pèse.* »⁴⁵).

L'utilisation de ce registre est révélatrice des tensions qui traversent les travaux du conseil, du fait des potentielles asymétries entre acteurs. D'ailleurs, le surgissement dans un entretien avec un

45 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

acteur privé, membre du conseil, de la « menace à la délocalisation » d'un projet de développement industriel le confirme : « *Je suis grand garçon, je suis gentil garçon. Si vous en voulez pas, c'est pas un problème, nous on réglerait notre question par ailleurs. Il y en a certain qui disent « il nous menace ». Non ! Je vous dis on est pressé par le temps. Aidez-nous à avancer sur le dossier. Ou le dossier il ira ailleurs et puis c'est tout. Et puis ailleurs ça prendra pas 107 ans, et des discussions à trois niveaux, quatre rangées, pfo... ça va se faire beaucoup plus facilement.* »⁴⁶

Pour autant, l'hégémonie des acteurs économiques dans le fonctionnement du conseil n'est pas exprimée par ses membres. Au contraire, ceux-ci mettent en avant la diversité de leurs origines catégorielles, le consensus de vision qui s'opèrent entre eux, tout en insistant sur l'importance que les membres disposent de « ressources » à amener dans les travaux du conseil. « *L'autre élément hyper important pour moi ça a été de connaître des gens de la société civile clermontoise importants dans leur milieu, [...]. Ça aussi c'est hyper intéressant, hyper important que de connaître ces gens-là, de discuter avec eux, se rendre compte de leur problématique* ». La distribution des ressources au sein du conseil n'est pas une fin en soi. Pour certains membres, le capital relationnel acquis au sein du conseil doit pourvoir se réutiliser en dehors, dans le cadre d'autres projets : « *Et puis il y a aussi je pense, peut-être pas trop à mon niveau, quoiqu'un petit peu, il y aussi des projets qui se concrétisent, des business, des choses entre ces personnes-là qui ne se connaissent pas et qui étaient moins à même à créer des choses ensemble.* » « *Mais même si on échouait sur tout ça, il resterait quelque chose, il resterait le fait que des gens qui ne se connaissent pas, ou pas bien, ont vraiment travaillé ensemble. Si vous interrogez les gens ils disent, on a rencontré des gens, il y a un certain bonheur à travailler. Et ça c'est déjà une leçon sociologique, qui a des vertus politiques par ailleurs...* »⁴⁷

En outre, les entreprises sont jugées comme étant à leur « juste place », ni plus ni moins. « *Je veux dire d'une certaine façon, tout est économique, tout est culturel. Si vous dites les chefs d'entreprises, ... non, ils ont ni plus ni moins de poids que les autres. Non. Ils portent un discours. Ils ont une présence qui est la présence de leur activité.* »⁴⁸

L'absence d'une hégémonie du privé dans le Conseil de développement se confirme dans le discours dominant des entreprises-membres faisant la synthèse entre les intérêts privés et publics, et en effaçant en quelque sorte toute notion d'antagonisme : « *Il y a bien évidemment Michelin qui s'est impliqué là-dedans en disant, 1), moi j'ai intérêt en tant qu'entreprise que le Grand Clermont aille*

46 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

47 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

48 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

le mieux possible car j'ai besoin d'attirer des cadres, 2), j'ai des intérêts économiques et si le Grand Clermont peut m'aider à progresser tant mieux. Mais en même temps avec toujours, moi je l'ai ressenti comme tel, avec cette notion que ça profitera à l'ensemble du Grand Clermont. »
« L'entreprise, elle n'est pas là pour développer son économie contre les intérêts publics. »⁴⁹

Au final, ces acteurs dans leur diversité – économique, culturelle, sportive, universitaire, des secteurs du tourisme, de la santé -, malgré des tensions liées au caractère asymétrique de leurs rapports et du type de ressources que chacun d'entre eux est à même d'apporter, ont « *la même étoile polaire qui [est] le développement de la métropole autour de l'activité économique, rendre tout ça attractif pour faire venir des gens et développer la santé des gens. »*

Dans ce sens, « *il n'y a rien d'incompatible dans tout ça. J'ai trouvé au contraire que c'était même assez complémentaire, on se retrouvait dans pas mal de choses. Pour preuve, les frontières étaient assez fines puisqu'il y a des sujets qui ont basculé de l'un à l'autre. »⁵⁰*

b) Le politique et la confiance

En premier lieu, il est intéressant de souligner que la question de la place de l'élu local dans la conduite des politiques publiques urbaines, dans le contexte fragmenté de la métropole, est abordée par les acteurs interrogés sous l'angle de son incapacité. Le plus souvent « *le nez dans le guidon* », très éloignés des enjeux métropolitains, car « *stressés* » notamment par les questions électorales⁵¹, le personnel politique est qualifié par ce qu'il ne peut plus faire, ou pas en mesure de faire.⁵² « *Le monde maintenant bouge tellement vite, [l'élu local] ne peut pas dire voilà j'ai été élu pour 6 ans et donc c'est moi qui fait tout pendant 6 ans et on se revoit dans 6 ans. »⁵³*

Ensuite, l'analyse du discours du personnel politique local permet de comprendre que cette « incapacité » de l'élu est toute relative. On découvre au contraire une véritable vision à la fois sur les enjeux territoriaux mais aussi sur son rôle et celui d'une instance comme le Conseil de développement. La vision du politique soutenue par la plupart des membres du conseil relève donc plus de la représentation que d'une réalité établie. Ce discours se décompose en plusieurs séquences. Premièrement, dans un contexte de compétition entre les territoires, les choix offerts aux élus

49 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

50 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

51 L'enquête de terrain s'est réalisée de manière concomitante avec la période des élections municipales de 2014 (campagne, deux tours et résultats).

52 Nous détaillerons cette question à la fin du troisième chapitre.

53 Extrait d'entretien avec un technicien du Grand Clermont.

locaux sont extrêmement contraints notamment sur le plan budgétaire : « *le nouveau monde qui vient sera assis sur une croissance plus faible, une dépense publique en diminution, un crédit plus rare, autant de facteurs qui rendront les choix plus délicats à opérer et à financer.* »⁵⁴ Le politique doit tenir une position difficile vis à vis des attentes immédiates de la population, et pour ce faire, sous couvert de structures de concertation, s'entourer d'alliés. « *Il va falloir refonder nos politiques et c'est là que la grande échelle est pertinente. Continuer à construire des équipements communautaires de proximité, des maisons de quartier, refuser le regroupement d'écoles... tout ça, c'est la facilité. Et je crois que la seule façon de s'en sortir c'est d'expliquer qu'on ne peut pas tout faire partout donc il faut faire des choix et pour ça il faut une structure de concertation entre les décideurs du Grand Clermont.* »⁵⁵

Deuxièmement, l'élu doit disposer d'une habileté relationnelle, d'un certain leadership pour fédérer les acteurs du territoire, ce qui confirme le rôle déterminant des élus dans le particularisme européen des régimes urbains (Lefèvre, 2003) : « *il faut que le politique soit en mesure d'entraîner derrière lui sur un projet de développement territorial l'ensemble des forces politiques, économiques, culturelles, universitaires... l'ensemble de la population, voilà. Et il fera plus de choses s'il est 50 000 unis, que s'il est 500 000 désunis.* » ; et en mettant en avant son rôle de gardien de l'intérêt général dans le rapport avec les groupes d'intérêt. « *Je pense que le marché ne doit pas tout et ne peut pas tout réglementer. Nous sommes quand même des contre pouvoirs dans le sens que, à part quelques brigands, on est quand même là pour veiller à l'intérêt général.* »⁵⁶

Troisièmement, dans ce cadre très contraint, l'élu détient encore une capacité à agir, même si elle peu paraître minimaliste : « *je dirais que ce qu'on peut attendre d'un politique surtout c'est qu'il fasse pas trop de conneries, vous voyez ce que je veux dire, mais pas trop sa capacité à renverser la table. C'est faire en sorte que les trucs restent dessus quoi. Mais c'est beaucoup déjà. Moi je crois fondamentalement à la confiance. Le politique il faut qu'il donne confiance aux acteurs, ceux qui vont faire la richesse.* » Et encore : « *On n'a qu'une parole, on y va. Donc c'est ça le politique pour moi, c'est quelqu'un qui vous lâche pas en rase campagne.* »

Cette capacité à agir de l'élu s'inscrit aussi dans un discours plus large sur la « puissance publique » et du rôle de l'État dans son acception jacobine. « *Donc je ne suis pas pour l'affaiblissement de l'État parce que, au bout du compte, si un élu pète les plombs – on ne citera pas d'exemple par charité chrétienne ou laïque comme vous voulez – qui va venir lui dire qu'il déconne*

54 Le Grand Clermont-Conseil de développement, « Allocution conclusive de Dominique Adenot », *Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective*, Actes du Colloque du 28 septembre 2013, p. 12.

55 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

56 Extraits d'entretien avec un élu du grand Clermont.

complètement ? Si ce n'est l'État... Au pouvoir, il faut un contre pouvoir. »

Cette conception de l'État est d'ailleurs relayée par l'État lui-même (« *A mes yeux l'État il est légitime à parler partout, ça c'est une vision très jacobine qui est liée à ma formation d'origine... »*) même si la personne rencontrée reconnaît que les différentes vagues de réformes de l'administration ont affaibli la capacité d'ingénierie de l'État sur les questions de gouvernance locale : « *Il faut bien avoir en tête que les services de l'État sont relativement dépouillés sur ces questions-là, c'est à dire autant il fût un temps où les services de l'État avaient une capacité d'étude, de prospective, d'animation des territoires, qui reposaient sur des services d'étude de la DDE ou du SGAR⁵⁷, services qu'on n'a plus parce qu'on a fait des choix de positionnement, et qu'on n'avait plus la capacité de maintenir ça. »⁵⁸*

En résumé, dans ce que nous pressentons de l'existence d'un régime urbain à Clermont, au travers de l'expression des membres du Conseil de développement, l'élu local a une place importante et sa capacité d'action, si elle ne s'inscrit plus dans un rapport de domination, reste déterminante dans l'instauration de rapports de confiance entre les acteurs de ce régime et la détermination de son agenda.

Cette importance de la confiance et du jeu collectif autour d'une vision commune de l'avenir du territoire est d'ailleurs évoquée par de nombreux acteurs. « *J'ai trouvé que globalement les gens qui étaient là étaient là avec vraiment, comme motivation essentielle le développement de ce territoire. Que forcément de temps en temps on sentait derrière des propositions l'intérêt on va dire de la boutique qu'ils représentaient, faut pas être naïf. Mais que c'était globalement une part marginale et pas antinomique avec la vision collective. »⁵⁹*

On sent bien ici l'aspect pragmatique du discours, sans naïveté sur l'existence de jeux d'intérêts sous-jacents au travail du conseil et aux différents rapports entre les membres. Ceci rejoint une des caractéristiques du régime urbain décrites par Rémi Dormois (2008, p. 58) consistant à « *se dégager d'une vision enjouée de l'action collective. »*

Rapports de type pragmatique entre les membres, sans naïveté certes, mais sans pour autant qu'ils ne soient dénués de confiance, voire d'une certaine fierté d'appartenance à ce groupe. « *On faisait des réunions, on se marrait. A un moment, y avait une espèce de fierté, on était ensemble, Même Denimal qui est un cadoret chez Michelin, franchement c'est des mecs brillants. On arrivait même*

57 DDE : Direction départementale de l'Équipement. SGAR : Secrétariat Général aux Affaires Régionales.

58 Extraits d'entretien avec un membre des services de l'État local.

59 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

à être un peu complices. »⁶⁰

Nous avons abordé cette deuxième partie en évoquant les travaux de Thomas Zanetti où l'existence d'un régime urbain à Clermont-Ferrand était présumée. Sans avoir la prétention de vouloir soutenir un avis tranché, notre travail étant trop limité dans le temps et dans le nombre d'acteurs rencontrés, notre tour d'horizon de la littérature scientifique nous a tout de même permis de dégager les caractéristiques principales pour définir théoriquement, et sur le plan méthodologique, un régime urbain. En confrontant ces caractéristiques à la parole des acteurs du Conseil de développement, nous confirmons la présomption d'un régime urbain à Clermont-Ferrand, en apportant des éléments complémentaires au travail de Thomas Zanetti.

En premier lieu, sur le plan théorique, nous avons évoqué les conditions propices à la constitution d'un régime urbain. Les acteurs doivent avoir des intérêts locaux à agir et doivent être intégrés ; élément que nous avons pu révéler dans notre enquête. Il doit par ailleurs exister une tradition de confiance et de pragmatisme dans la vie politique locale ; tradition qui existe à Clermont-Ferrand, particulièrement entre Michelin et la Ville qui interagissent depuis cinquante ans de manière coordonnée sur la gouvernance urbaine. Dernière condition, la ville doit être grande pour offrir les ressources nécessaires aux groupes d'intérêt. Sur ce point, les travaux de Thomas Zanetti ont montré que si la ville de Clermont ne disposait pas de tous les attributs d'une grande ville, elle en avait par contre les éléments essentiels, ou du moins suffisants pour maintenir l'implantation de deux leaders économiques mondiaux.⁶¹

En second lieu, toujours sur le plan théorique, nous avons vu que selon la définition de Clarence Stone, le régime urbain devait aussi rassembler des « *partenaires* » réunissant deux caractéristiques essentielles : la capacité à se servir des transactions sociales au sein de la coalition (logique de réseau), et la mise à disposition de ressources attractives pour la coalition. Sur ces deux points, nous avons trouvé des éléments de confirmation dans la parole des acteurs ; éléments que nous développerons dans la suite de notre propos.

Par ailleurs, nous nous attacherons à mieux décrire les aspects méthodologiques fournis par le paradigme du régime urbain dans la partie suivante, à savoir la question de la hiérarchisation des participants, la définition des intérêts et nécessités à coopérer et la circulation, la sédimentation de normes et valeurs. Sur ce dernier point, nous verrons dans le troisième chapitre que le travail du Conseil de développement contribue à l'émergence d'un récit métropolitain pour le territoire

60 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

61 Michelin dans le pneumatique. Limagrain dans l'agroalimentaire.

clermontois.

Avant cela, nous allons développer une approche plus critique de la gouvernance de la ville par le régime urbain, au motif qu'elle contribue au remplacement du politique par une technologie de gouvernement, et du débat public par une approche consensuelle des choix de politiques publiques.

3. Gouverner la métropole sans la politique

Après avoir décrit, en s'appuyant sur le conseil de développement du Grand Clermont, le régime urbain clermontois présumé comme outil de gouvernance des politiques publiques locales, nous voulons veiller dans cette troisième partie à ne pas perdre de vue la question démocratique. A l'instar de Guy Hermet (2004, p. 159), à vouloir décrire la ville uniquement par ses outils de gouvernance, « *on tourne en rond, sans répondre de manière substantielle à l'interrogation sur la relation de la notion de gouvernance avec la démocratie [...].* »

Dans ce sens, nous voulons aborder ici le Conseil de développement dans sa dimension démocratique et questionner les rapports entre ses membres, et avec son environnement, ainsi que ses productions sous l'angle d'un potentiel effacement du politique au profit d'une technologie de gouvernement et d'une gestion consensuelle des questions urbaines.

3.1. Une technologie de gouvernement au détriment du politique

La thèse de la réduction de la vie démocratique est soutenue par plusieurs chercheurs en science politique, qui s'intéressent plus particulièrement aux instances intercommunales ou métropolitaines. Ainsi, en travaillant notamment sur les questions de développement durable dans les politiques publiques urbaines, Vincent Béal, Mario Gauthier et Gilles Pinson identifient l'usage quasi exclusif du consensus par les élus locaux pour faire émerger des décisions politiques. Celui-ci participe à la réduction du politique à une mission de « police » (policing). Apparaîtrait alors une « *gestion urbaine postpolitique* », se développant en parallèle d'une « *gouvernementalité néolibérale dont l'effet principal [serait] le remplacement du débat, du désaccord et du dissensus par une série de technologies de gouvernement qui se basent sur le consensus et une gestion technocratique de l'environnement.* » (Swyngedouw, 2011, p. 136).

De la même manière, il est possible de faire un lien entre l'émergence de ces technologies de gouvernement et le développement lors des dernières décennies de la conduite de l'action publique par les instruments (dispositifs d'action publique). Ainsi, « *la prise en compte des instruments et de l'instrumentation conduit souvent à réfléchir à des questions plus générales comme le fonctionnement des marchés, la rationalisation de l'action, les transformations du capitalisme, le renouvellement des modes de domination, le triomphe du néolibéralisme et/ou du new public management, les routines dépolitisées de l'action publique.* » (Halpern et al., 2014, p. 10).

La recherche a également abordé les Conseils de développement sous l'angle de la question démocratique, en les définissant comme une nouvelle pratique démocratique parce qu'ils sont les lieux d'une « *critique institutionnalisée des choix métropolitains* », parce qu'ils bousculent le processus de politisation des enjeux, et enfin, parce qu'ils « *contribuent à la recomposition des systèmes politiques urbains et des représentations qui en sont faites.* » (Faure et Teillet, 2011, p. 229).

Soucieux de porter des projets très opérationnels, et de faire valoir une certaine expertise, le Conseil de développement du Grand Clermont s'inscrit en partie dans cette réflexion.

a) La volonté du Conseil de développement de faire émerger des projets opérationnels...

Entre le 28 septembre 2013 – date à laquelle ont été rendues les premières réflexions prospectives des différentes commissions du Conseil de développement, et le mois de juin 2014, un travail important a été réalisé, le plus souvent en chambre, pour que des projets les plus proches possibles de l'opérationnalité émergent. Cette volonté est réaffirmée dans les propos du Président du Conseil de développement qui introduisent le document de restitution : « *les analyses et les perspectives, auxquelles [ces propositions] sont adossées, traduisent toutes, dans le respect d'une certaine confidentialité dans les domaines industriels, un état d'avancement qui permet que l'on s'en saisisse pour les finaliser dans des stratégies d'objectifs et de réalisation des politiques publiques à l'échelle territoriale.* »⁶²

A la lecture critique de ce document, nous pouvons observer que cette volonté s'est traduite dans les faits. Les commissions thématiques ont toutes « livré » - à l'exception de la commission culture et sport⁶³ – des projets assez concrets, sans pour autant éviter pour certains d'entre eux la formulation de préconisations d'ordre général ou incantatoire. Ce dernier point n'échappera pas d'ailleurs à une certaine critique prononcée par des acteurs positionnés à l'extérieur des travaux du Conseil de développement : « *sur le tourisme, il y a un certain nombre de propositions qui font gentiment rigoler [...] quand on parle du plateau de Gergovie ça fait tarte à la crème.* »⁶⁴

Malgré cela, il faut retenir des propositions réalisées par les différentes commissions une véritable

62 Le Grand Clermont-Conseil de développement, « Avant-propos », in *Premières propositions d'actions*, juin 2014, [non paginé]

63 Nous reviendrons sur le travail de la commission sport et culture dans le troisième chapitre.

64 Extrait d'un entretien avec un acteur extérieur au Conseil de développement.

exigence d'opérationnalité ; en premier lieu, pour des raisons internes au conseil, à l'échelle individuelle même, comme un gage d'efficience au regard du temps bénévole et précieux passé par les acteurs sur l'élaboration de ces projets (« *Parce que vous aviez dans le conseil de développement, il y a des gens qui ont un peu de bouteille, qui ont eu des responsabilités ou qui en ont encore, d'accord, et qui sont préoccupées par, non pas seulement le dire, mais le faire. Et on a été un certain nombre à dire ok, on va s'emparer de ce sujet-là mais ça va déboucher sur quoi ? Quels sont les moyens du Grand Clermont pour faire déboucher ?* »). En second lieu, l'opérationnalité des projets présentés vise, dans une logique externe au conseil, à montrer un certain sérieux, comme gage de légitimité : « *Et on a aucune légitimité ; moi je considère que je n'ai aucune légitimité, [...]. Mais notre légitimité elle est liée à notre capacité à dire des choses qui tiennent debout. C'est tout.* »⁶⁵

Parmi tous les projets présentés, le plus abouti concerne le développement d'une plate-forme chimique pour produire de l'éthanol de deuxième génération⁶⁶. Sans entrer dans les détails de l'étude économique et technique assez fournie présentée dans le document, il est intéressant de mettre en lumière ici le lien très fort entre ce projet et les besoins du groupe Michelin sur le plan industriel. Ce lien apparaît à toutes les étapes du projet : de la définition des besoins (« *Les besoins estimés pour le manufacturier sont estimés à 300 000 tonnes d'éthanol en 2020* »), en passant par les objectifs (« *l'investisseur bénéficiera d'une garantie d'existence du marché, au moins pour les besoins du groupe Michelin* »), l'étude de marché, et surtout le pilotage du projet prévu en « *double commande* », à savoir entre Michelin en tant que « *client de référence* »⁶⁷, et la métropole.

L'état d'avancement opérationnel de ce projet, l'ingénierie qu'il mobilise et les enjeux financiers qu'il suggère, au point qu'il faille respecter « *une certaine confidentialité* »⁶⁸ dans sa communication, présument que Michelin a pesé de tout son poids dans les travaux du Conseil de développement pour faire émerger cette proposition. En plus d'être révélateur d'un régime urbain, le Conseil de développement se fait ici « *caisse de résonance* » des intérêts privés, en premier lieu parmi les acteurs influents présents dans le conseil, mais aussi auprès des élus de l'espace métropolitain.

L'émergence de projets à forte opérationnalité, presque « *clé en main* », dans une instance comme le

65 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

66 Projet joint en annexe.

67 Le Grand Clermont-Conseil de développement, « Identifier l'éthanol bio-sourcé comme plate-forme chimique de référence. Projet éthanol 2G », in *Premières propositions d'actions*, juin 2014, [non paginé]

68 Le Grand Clermont-Conseil de développement, « Avant-propos », in *Premières propositions d'actions*, juin 2014, [non paginé]

Conseil de développement du Grand Clermont où se croisent les intérêts publics et privés, pose la question du portage politique d'une part, et d'autre part de la place de ces projets dans le débat public. Pourtant, sur le dernier projet évoqué notamment, nous pouvons interroger la nécessité d'un réel débat public sur les enjeux environnementaux et économiques concernant l'implantation dans un territoire essentiellement urbain d'une plate-forme thermo-chimique.

b) ... où l'expertise remplace le débat politique

L'expertise du Conseil de développement est un point particulièrement redondant dans les propos des membres interviewés. En premier lieu, elle s'exprime sous le vocable du laboratoire. « *Le Conseil de développement c'est certainement une de ses forces mais aussi une de ses faiblesses, nous avons travaillé vraiment en labo, avec un cahier des charges d'une simplicité extrême qui est de réfléchir sur les pistes pour développer ce territoire. Il n'y a aucune contrainte... administrative, du territoire... si bien qu'on a travaillé en laboratoire.* » D'autre part, l'expertise du Conseil se formalise dans un discours sur l'intelligence collective : « *le territoire du Grand Clermont est un excellent laboratoire pour une forme de collégialité, d'apprentissage collectif, d'intelligence plurielle.* »

In fine, la majorité des personnes rencontrées place leur investissement au sein du conseil au-delà des clivages politiques, dans une approche au contraire plutôt technique : « *Mon travail, d'une certaine façon c'est un travail, mon investissement dans le grand Clermont a été d'une certaine façon très technique et pas politique.* »⁶⁹ Il est à noter qu'à aucun moment dans les différents entretiens que nous avons réalisés avec les membres du Conseil de développement, ceux-ci ne se sont positionnés dans le débat expertise profane/expertise savante, pourtant travaillé scientifiquement par un courant de la recherche (Nez, Sintomer, 2013). C'est ici un signe que les membres du conseil, du moins ceux que nous avons interviewés, ne se situent pas dans une position de faiblesse ou d'infériorité vis à vis des élus locaux ou plus globalement du système de gouvernance urbaine. Au contraire, ils s'affirment comme éléments influents de la société civile, pour certains représentants des intérêts économiques qui pèsent lourdement sur la vie locale. En cela, le Conseil de développement clermontois peut difficilement s'analyser sous l'angle d'un instrument de développement de la citoyenneté, où la participation de la société civile locale serait simplement octroyée par les pouvoirs publics et sans grande influence sur les politiques publiques.

Pour rejoindre la question démocratique, cette posture d'expertise tenue par le Conseil de

69 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

développement fait l'objet de critiques, particulièrement de la part des acteurs extérieurs au conseil, dont l'État local. Tout en précisant qu'il parle en son nom, l'agent des services de l'État défend une ligne de fermeté vis à vis du Conseil qui en outrepassant son rôle, contribuerait à une dérive du système démocratique. *« Si le politique ne cantonne pas une structure comme le Conseil de développement à la place qui est la sienne, c'est à dire proposer, faire des réflexions prospectives, éclairer des choix, on arrive très vite à une République d'experts. La République d'experts on voit ce que ça a pu donner dans le temps et aujourd'hui, et à mon sens c'est dangereux pour la démocratie. »*

S'inscrivant dans un discours critique plus général sur le Conseil de développement, d'inspiration corporatiste, et que nous avons déjà évoqué précédemment, cette critique est renvoyée aux élus locaux qui ont seuls la légitimité pour faire des choix et animer le débat politique sur le territoire : *« on a déséquilibré le débat démocratique au profit des sachants, ou des personnes qui se proclament sachants, au détriment du personnel politique qui est le seul légitime à faire des choix. [...] On a déséquilibré le rapport entre le rôle du Conseil de développement, qui pourrait être un rôle de miroir, ou de proposition, et les instances du Grand Clermont. »*

Opérationnalité, technicité des propositions, relevant d'une position d'expertise plutôt assumée et revendiquée par les membres du conseil sont donc deux éléments qui contribuent à qualifier le Conseil de développement comme un instrument de l'effacement du champ politique. Pourtant, le Conseil est porteur d'un discours d'ordre politique, mais dans la limite d'une approche très consensuelle qui écarte les avis minoritaires.

3.2. Le consensus par l'effacement des outsiders

Avant d'analyser l'aspect consensuel, et quelque part normatif, du discours des membres du conseil sur leur vision du territoire métropolitain, il faut le mettre en parallèle avec la posture des élus intercommunaux (considérant que le Grand Clermont est une intercommunalité de « deuxième niveau »). L'approche de la politique confisquée (Desage, Guéranger, 2011) et d'une gestion de l'action publique par le consensus est particulièrement prégnante dans l'analyse des institutions intercommunales.

En décrivant les différents effets pervers du consensus sur les politiques publiques intercommunales, Fabien Desage et David Guéranger qualifient les rouages du consensus comme une *« machine à dépolitiser les conflits »*, considérant que les élus intercommunaux sont en quelque

sorte dans l'incapacité d'arbitrer et de composer face à la technicité des dossiers et l'importance des enjeux métropolitains. Cette « *clôture du jeu politique intercommunal, la difficulté d'y relayer des positions partisans ont donc pour effet d'externaliser la politisation des enjeux communautaires.* » (Desage, Guéranger, 2011, p. 186).

Toutefois, les travaux d'Hélène Reigner (2011) notamment, relativisent la thèse soutenue par les deux auteurs car dans la description faite de leurs positionnements dans les arènes intercommunales, les maires sont considérés comme un groupe homogène. Or il existe de réelles différences de poids politique, de capacité d'influence entre élus, ce qui génère des conflits internes. Il faut aussi considérer l'influence d'autres forces – externes (comme les autres collectivités, l'État) – dans la structuration et le règlement de ces conflits. De la même manière, Guillaume Gourgues apporte une critique sur le choix méthodologique des deux auteurs consistant à observer le « *caché* » de la politique intercommunale par l'étude très fine du fonctionnement d'un bureau intercommunal. Ce choix a pour conséquence de rejeter les autres méthodes possibles, comme « *les approches comparées (par variables), internationales, reposant sur un grand nombre de cas, ou encore discursives.* » (Gourgues, 2012, p. 327).

Cela étant, la thèse de l'externalisation de la politisation des enjeux en dehors des institutions intercommunales offre un axe d'analyse intéressant pour observer la question de l'union entre les acteurs du Conseil de développement. Face à l'institution du Grand Clermont, réunissant des présidents d'EPCI⁷⁰ dans l'impossibilité de définir un projet mobilisateur car trop consensuel, cette union des acteurs du conseil de développement pourrait être analysée comme une tentative de politiser cet espace métropolitain. *A contrario*, nous verrons que le Conseil, lui aussi, est traversé par cette logique consensuelle, comme par mimétisme avec l'institution intercommunale, et se fait le chantre de l'apolitisme.

a) Un discours consensuel sur l'avenir du territoire

Ce discours d'union, et de consensus, est produit par les membres du Conseil de développement, mais aussi par les élus. Il peut se décomposer en plusieurs séquences.

Au préalable, il s'appuie sur une analyse des enjeux nationaux, à la fois sur l'urgence de la situation économique et politique : « *les gens ont compris qu'il fallait arrêter. Il y a une urgence économique et sociale considérable... et qu'il fallait maintenant arrêter, qu'on serait très sanctionné, c'est la*

70 Établissement Public de Coopération Intercommunale.

première chose. Deuxième chose, je pense que la montée en puissance du Front National doit quand même nous mettre en face de nos responsabilités. Si on continue à se chicaner et à jouer des questions de petite combine politique pour conserver son petit plaçou qui donne l'impression finalement d'un entre-soi nauséabond, le Front national va continuer à progresser. »

Ce discours s'appuie également sur une analyse des enjeux locaux, évoquant le rapport entre l'évolution de la sociologie de la ville et de la masse salariale de Michelin, tout en précisant qu'elle est exprimée lors de l'entretien sans rapport avec le positionnement et le travail du Conseil de développement : *« Aujourd'hui nous sommes une ville non seulement de cols blancs, mais une ville très internationale. Le brassage que ça représente pour la taille de cette ville ; on est peut-être la ville française la plus internationale. C'est d'ailleurs ça qui coûtera à la gauche la ville dans quelques temps, c'est qu'elle n'est plus une ville ouvrière. »*⁷¹

Ensuite, en verbalisant un objectif fédérateur aux travaux du conseil, les membres s'entendent sur une norme, un référentiel commun pour définir ce qu'il convient de faire pour l'avenir du territoire ; à la fois sur le plan méthodologique : *« Il faut arriver à avoir un projet de développement qui soit consensuel mais pas au sens on fait le minimum et on fait pas de vague non, dans le sens qu'il soit intégrateur avec l'ensemble des caractéristiques qui font la région. »* ; et sur le plan stratégique : *« à la base, c'est ça qu'on recherchait. Comment ce territoire peut se développer, créer de la richesse, de façon à attirer du monde et à se développer ? Parce que là globalement la stratégie, c'est soit on fait rien et on va perdre du terrain par rapport à d'autres territoires et on peut en étant un peu pessimiste envisager que ce Grand Clermont devienne une sorte de désert dans 20 ou 30 ans avec des menaces réelles exprimées par les grands acteurs économiques de la région, que ce soit Michelin, que ce soit Limagrain, sur le fait que si ce territoire ne permet plus de répondre à leurs attentes en termes de développement économique, ils puissent aller ailleurs. »*⁷²

Ce cap est d'ailleurs validé par le Président-même du groupe Michelin, Jean-Dominique Senard : *« il y a une impérieuse nécessité à rendre l'Auvergne attractive, et l'avenir de Michelin s'en trouve lié. Si cette région ne fait pas un bond en avant, en matière d'attractivité, nous allons lutter dans des conditions défavorables, dont nous n'avons pas besoin, vu le contexte économique mondial. »*⁷³

Après avoir déterminé les enjeux et l'objectif, les membres du Conseil de développement

71 Extraits d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

72 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

73 Le Grand Clermont-Conseil de développement, « Compte-rendu des groupes économie et enseignement supérieur », *Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective*, Actes du Colloque du 28 septembre 2013, p. 20.

reconnaissent l'absence de clivages dans leurs travaux, sous couvert d'un intérêt général fort (« *il n'y a pas de sujets conflictuels. Les sujets dont nous traitons sont d'un intérêt général suffisamment fort pour qu'on dépasse ce type de situation* »), ou d'un positionnement plus « profond » sur les valeurs (« *je crois que si on pose le problème en termes d'approche partisane, au sens politicien du terme, alors il faut pas travailler. C'est pas intéressant. Si on parle de clivage en terme de valeur ah oui, ah oui... là on peut discuter.* »).

Pour être plus précis, certains membres du conseil n'ont pas évoqué une absence de clivage, mais plutôt leur « déplacement » sur d'autres critères que l'échiquier politique traditionnel entre la gauche et la droite : « *d'ailleurs les clivages n'étaient pas politiques. Ils étaient souvent géographiques, entre les anciens et les modernes, les conservateurs et les réformateurs, qui sont trans-courant.* »

Enfin, dans ce discours consensuel dont les clivages sont déplacés, et dépassés, au motif d'une mission d'intérêt général supérieure, celle de sauver le territoire du déclin et de le rendre attractif, l'absence du politique est consacrée, aussi parce que l'échelle métropolitaine induit cet éloignement du suffrage universel. « *Le Grand Clermont, il a un avantage c'est qu'il est apolitique, il représente l'ensemble de la population. Là il y aura un vrai boulot à faire pour aider les gens à prendre un peu de hauteur, en étant complètement apolitique. C'est un défi français, et c'est un défi à Clermont peut-être pire qu'ailleurs.* »⁷⁴

« *Nous, on est au 3ème niveau. C'est les EPCI qui désignent leurs représentants au Grand Clermont, et pour traiter de sujets ... par exemple quand on parle du SCOT⁷⁵, bon voilà, c'est pas... après on peut avoir des divergences sur la manière dont un SCOT peut développer ou pas... mais franchement c'est pas politicien. C'est parfois des visions différentes de développer le territoire, et là ça transcende les partis politiques.* »⁷⁶

b) La mise à l'écart des discours minoritaires

Nous avons vu précédemment en quoi le conseil de développement était un outil de gouvernance des politiques urbaines, notamment dans sa dimension de régime urbain coalisant des acteurs publics et privés. A ce titre, l'étude du Conseil de développement s'inscrit dans la controverse scientifique qui anime la notion de gouvernance dans le champ de l'action publique locale.

Si la gouvernance peut être reconnue pour augmenter la qualité et la légitimité des décisions

74 Extraits d'entretien avec des membres du Conseil de développement.

75 SCOT : Schéma de COhérence Territoriale.

76 Extrait d'entretien avec un technicien du Grand Clermont.

politiques, et d'une certaine manière pour renforcer l'adhésion des populations aux politiques publiques, elle comporte aussi des limites et fait l'objet d'une critique sur le plan démocratique. La gouvernance peut être considérée comme un régime fermé aux « *acteurs dysfonctionnels non cooptés* » (Hermet, 2004, p. 178), dont le pouvoir serait confisqué par des acteurs cooptés non élus (Leresche et Nahrath, 2011) et qui in fine, consoliderait les élites économiques et les « *grands élus* ». (Jouve et Lefèvre, 2005).

Le premier point évoqué, celui des acteurs dysfonctionnels, nous permet de comprendre les tensions qui ont traversé les rapports entre les membres du Conseil.

Les membres rencontrés étaient tous en responsabilité d'une commission de travail ; ce qui les a positionnés d'emblée dans le premier cercle de pilotage du conseil. En effet, comme déjà évoqué, les responsables de commission se rencontraient une fois par mois, avec le Président du Conseil de développement, pour faire le point sur l'avancée des travaux. Cette régularité de rencontre a permis de construire le discours normatif, et partagé, décrit plus haut.

Or il s'avère que cette vision commune aux responsables de commission – *insiders* n'a pas toujours été partagée, ou comprise, par ceux qui intervenaient plus ponctuellement dans les travaux du Conseil – les « *supporters passifs* »⁷⁷, voire les *outsiders*.⁷⁸

« On a un tropisme local, des intérêts, des lobbies, je peux vous raconter des anecdotes, mais des trucs fantastiques. On dit c'est pas vrai, ces gars-là [certains membres du c2d] ils sont en train de crever et ils s'occupent des limites, des bordures de leur territoire à 3 mètres, et c'est en train de se passer à 10000 km leur problème, et ils le voient pas ! (rire) Pis c'est des gars sérieux, des profs de fac, des gens d'un certain niveau, mais comment c'est possible d'avoir la vue occultée à ce point ? Soit ils ne sortent pas de leur trou, soit ils sont tellement franco-français et auvergnats et ancrés dans un quartier de Clermont qu'ils voient plus ce qu'il y a autour. »

Ce témoignage est particulièrement intéressant car il fixe comme point de clivage entre *insiders* et *outsiders* l'opposition entre mondial et local. Il y aurait ceux qui auraient compris la démarche, les enjeux, en quelque sorte qui porteraient la norme du discours dominant au sein du conseil, qui se situe dans un point de vue mondialisé ; et il y aurait ceux qui n'auraient pas (encore) compris, posant des questions hors sujets, avec une vision trop enclavée sur le local. *« Dans le groupe sport culture, il y en a un qui a pété les plombs. Et c'est le gars qui dirige la Coopérative de mai. Et Didier il a pété les plombs quoi. Il leur a dit « vous m'emmerdez tous avec vos questions ! C'est des*

77 Sur ce point, nous pouvons faire référence aux apports méthodologiques des régimes urbains, apports décrits par Rémi Dormois (*Op. Cit.*), permettant de hiérarchiser les acteurs de la coalition entre un « noyau dur » et un groupe de « supporters passifs », sachant que des groupes « intermédiaires » peuvent exister.

78 Nous tentons une catégorisation des membres du Conseil entre *insiders/outsiders* dans la liste fournie en annexe.

questions vachement intelligentes, elles sont belles, elles sont superbes. Moi j'en n'ai rien à foutre de vos questions. J'veux des solutions ! » (rire) Et je pensais la même chose que lui. »⁷⁹

Une des limites de notre travail consiste à ne pas avoir réalisé d'entretiens avec des membres du Conseil de développement qui n'avaient pas de responsabilité dans son pilotage. Ces rencontres auraient permis d'analyser le point de vue des *outsiders*.

Cela étant, nous avons constaté que ce clivage, en plus d'exclure des avis et des positionnements minoritaires, produisait un certain découragement parmi les *insiders*, las de se compter peu nombreux dans cette entreprise dans laquelle ils mettent tant d'énergie.

« Le Conseil de développement, il y a 10 personnes qui bossent. [...] Vous avez quelques têtes qui bossent. Ce qui manque dans les conseils, plus que des gens qui viennent ... vous avez l'impression qu'ils viennent auditer, il y en a là qui bossent et 70 qui sont assis. Et il y en a 60 qui sont là vous avez l'impression pour auditer, vous emmerder avec des questions pffff parfois sans valeur ajoutée. »

« Après la grosse problématique qu'on a eu, et c'est pour ça que ça ne s'est pas forcément très bien terminé, c'est qu'à un moment on a eu euh... un manque d'implication et de leadership des personnes. Les personnes venaient pour donner un avis et après repartaient. C'était toujours les 2, 3 mêmes personnes qui s'impliquaient, animaient les réunions, faisaient les réunions. »⁸⁰

Pour conclure cette partie qui consistait à aborder le Conseil de développement, en tant que révélateur d'un régime urbain, sous l'angle d'une critique d'ordre démocratique, nous pouvons retenir que cette instance constitue bien un outil de gouvernance métropolitaine. Dans l'opérationnalité de ses productions et l'expertise qu'elle mobilise, elle contribue à la diffusion de technologies de gouvernement ; technologies qui d'une certaine manière mettent en retrait le champ politique. Pourtant, nous avons vu que les institutions intercommunales souffraient d'une externalisation de la politisation des enjeux métropolitains. A la question : cette politisation va-t-elle vers des instances comme le Conseil de développement ? Nous n'avons pu répondre que partiellement car à la fois les membres du conseil en position d'*insiders* sont porteurs d'une vision normative sur l'avenir du territoire, produite par une analyse des enjeux sur le plan politique ; mais d'autre part, nous ne pouvons pas affirmer que cette vision soit véritablement diffusée et partagée auprès de tous les membres du Conseil du fait des phénomènes d'exclusion des discours

79 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

80 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

minoritaires que nous avons identifiés.

Pour élargir notre propos conclusif à l'ensemble de ce chapitre qui visait à vérifier la solidité de l'existence d'un régime urbain à Clermont-Ferrand, il faut rappeler que nous avons pu identifier un « faisceau d'indices » confirmant cette hypothèse. Le contexte clermontois, dans ses facettes économiques et urbaines, comme dans le fonctionnement de ses réseaux d'acteurs, réunit les conditions décrites par Clarence Stone pour voir émerger dans une ville un régime urbain.

La dernière partie de ce chapitre, amenant une critique de la théorie du régime urbain en observant les discours des acteurs sous l'angle de la question démocratique, nous aura permis de dégager une confirmation et une réserve à notre raisonnement.

En premier lieu, l'étude des projets portés par le Conseil, et particulièrement du projet « Ethanol 2G » nous a permis de mieux caractériser les « *nécessités* » et les « *intérêts* » à ce que les acteurs du régime urbain se coalisent. Nous proposons de synthétiser cet apport par le tableau suivant.

Tab. 1 : présentation synthétique des motivations à se coaliser entre acteurs publics et privés – Projet « Ethanol 2G »

	Acteurs privés (Michelin)	Acteurs publics (Grand Clermont)
Nécessité à se coaliser	Bio-sourcer ses matières premières	Maintenir un acteur économique majeur sur la région en le soutenant
Intérêt à se coaliser	Gains sur la production, augmentation des bénéfices	Implantation d'un projet industriel sur le territoire, 200 emplois

Cet outil synthétique – qui mériterait d'être développé – permet d'illustrer en quoi les acteurs du Conseil de développement ont intérêt et nécessité à agir ensemble. Cette interdépendance apporte un élément de confirmation de l'existence d'un régime urbain à Clermont.

En second lieu, l'identification d'un clivage entre *insiders* et *outsiders*, sans pouvoir vérifier si ces derniers contribuent à la coalition, apporte une réserve à l'hypothèse selon laquelle le Conseil de développement révèle à lui seul l'existence d'un régime urbain clermontois. En effet, si le régime urbain devait bien être confirmé, il ne concernerait que la catégorie des *insiders*, avec le cas échéant d'autres acteurs extérieurs au Conseil de développement, que notre étude ne nous a pas laissé le temps de rencontrer.

Après avoir décrit dans le premier chapitre les enjeux du fait métropolitain, et avancé dans ce chapitre sur la question du régime urbain clermontois, il convient maintenant de s'intéresser d'un peu plus près à ce que produit le Conseil de développement du Grand Clermont sur le territoire.

TROISIEME CHAPITRE

Ce que le Conseil de développement produit : un récit métropolitain mondialisé

Nous avons pu décrire dans les deux chapitres précédents à la fois les tensions, les questionnements qui traversaient le fait métropolitain, pour ensuite observer le Conseil de développement du Grand Clermont sous l'angle, nous semble-t-il, relativement nouveau du régime urbain.

Cette approche nous paraît apporter un regard complémentaire aux travaux universitaires sur les Conseils de développement dont nous avons pu faire la revue.

La majorité d'entre eux aborde le sujet sous l'angle de la démocratie participative. Ainsi, la sociologie de la participation étudie le plus souvent les conseils de développement dans le prolongement d'une construction législative de dispositifs participatifs, comme les conseils de quartier instaurés par la loi Vaillant du 27 février 2002, la loi Barnier sur le Débat public⁸¹, ou encore la loi SRU⁸² imposant des procédures de concertation sur les projets d'urbanisme. Dans ce sens, Loïc Blondiaux affirme que *« l'ensemble de cette législation va dans le sens d'un renouvellement des formes de la démocratie contemporaine, qu'illustre également la multiplication des dispositifs de concertation qui se mettent en place aujourd'hui dans les collectivités locales ou tendent à accompagner de manière de plus en plus systématique les grands projets d'aménagement »*. (Blondiaux, 2005, p. 121). Concernant plus particulièrement les conseils de développement, d'autres auteurs comme Alain Faure et Philippe Teillet considèrent que *« c'est à la croisée du développement durable et de la démocratie participative que sont nés, en France, les Conseils de Développement »*. (Faure et Teillet, 2011, p. 213).

En décrivant le Conseil de développement clermontois non comme une institution de démocratie participative, mais comme révélateur d'une coalition d'acteurs utilisant le conseil pour porter une

81 Loi 2 février 1995, dite « Loi Barnier » En obligeant à la concertation pour tous les grands projets ayant des incidences sur l'environnement, cette loi invente le « débat public » à la française.

82 Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain.

vision sur l'avenir du territoire métropolitain, mais aussi un certain nombre de projets très concrets dans lesquels les acteurs privés et publics ont nécessité et intérêt à agir ensemble, nous avons pu enrichir le cadre d'explication des rapports entre les membres, de leur lien au politique et à la politique.

Cela étant, il convient également d'observer le conseil de développement non pas uniquement dans ce qu'il révèle (le régime urbain) mais aussi dans ce qu'il produit (un récit métropolitain). Pour ce faire, et en nous appuyant toujours sur la parole des acteurs rencontrés dans notre enquête de terrain, nous devons préalablement mieux définir quelles sont ses singularités et délimiter de façon plus précise en quoi il est un espace politique sur le territoire métropolitain, malgré nos réserves exprimées à la fin du chapitre précédent.

1. Le Conseil de développement du Grand Clermont, entre conformité et singularité

1.1. Les éléments de sa conformité aux tendances nationales

Comme nous avons pu le développer dans l'introduction de notre travail, le Conseil de développement fait l'objet d'un cadre réglementaire très souple dans ses modalités de composition, de fonctionnement et dans le type de travaux qu'il peut produire.

Les travaux universitaires que nous avons pu collecter, plutôt rares sur les conseils de développement, font état de recherches sur les villes de Lille et Nancy (Lefèvre, Revel, 2009) mais également Angers et Grenoble (Faure, Teillet, 2011). Par ailleurs, une étude du CERTU⁸³ révèle que, sur les 480 conseils recensés, 329 sont positionnés dans des Pays, et la majorité d'entre eux comporte entre 50 et 100 membres, composés pour 73 % d'hommes. Enfin, les rares monographies sur les conseils de développement font ressortir qu'ils sont composés pour la majorité de membres déjà issus de réseaux établis (économiques, associatifs, syndicaux). Ainsi, le fonctionnement des conseils de développement « *donne à voir des situations très différentes en fonction des contextes et une grande incertitude sur leur rôle.* » (Gourgues, 2013, p. 123). Il est donc très difficile de définir un idéal-type du conseil de développement pour pouvoir effectuer des comparaisons.

Cependant, nous pouvons identifier deux traits caractéristiques qui semblent se dégager des conseils : en premier lieu, leur composition faite majoritairement d'hommes bien positionnés dans des réseaux existants, et en second lieu, leur implantation sur des Pays, territoires innovants qui visent notamment à mieux articuler les espaces urbains et ruraux. Sur ces deux points, le Conseil de développement du Grand Clermont rejoint la tendance nationale.

a) Un Conseil de développement composé pour l'essentiel d'hommes, dirigeants dans leurs domaines respectifs d'activité

Comme l'organisation de ses travaux, la composition du Conseil de développement du Grand Clermont a été processuelle, c'est à dire qu'un premier cercle a été coopté directement par Dominique Adenot et Jean-Marc Monteil, respectivement Présidents du Grand Clermont, et du Conseil de développement. Ensuite, chaque membre du premier cercle, le plus souvent en responsabilité d'une commission de travail, avait la mission de composer son groupe en le

83 CERTU Lyon, *Dix ans de Conseils de développement, la société civile en mouvement*, 2010.

complétant avec des personnes de son choix.

Dans la composition du premier cercle, l'administration du Grand Clermont, en accord avec les deux présidents, a veillé à un certain équilibre des catégories socio-professionnelles notamment. *« On a essayé de baliser les choses au départ pour ne pas avoir que des acteurs économiques, qu'il n'y ait pas de déséquilibre d'ordre socioprofessionnel dans le Conseil de développement. Après c'était par des connaissances au départ soit de Jean-Marc Monteil soit de Dominique Adenot, car en étant VP⁸⁴ à l'économie à l'agglomération il connaissait pas mal de monde. »⁸⁵*

En étudiant la liste des membres du conseil, il est possible de dégager trois caractéristiques principales.

En premier lieu, le conseil, au dernier pointage qui nous a été fourni par l'administration du Grand Clermont, regroupe 154 membres, dont 125 hommes (81%). Cette majorité très importante d'hommes dans le conseil rejoint la tendance nationale. Elle est d'ailleurs connue par les membres du conseil, et le politique est porteur d'un discours de justification : *« Après on m'a dit, y a pas assez de femmes, écoutez, je vais pas refaire le monde hein, si la plupart des décideurs sont des hommes, je vais quand même pas m'en priver. »⁸⁶* Au-delà du problème de la place des femmes dans la vie politique locale, cela révèle le critère qui a été décisif pour coopter les membres du conseil : réunir des dirigeants, influents dans leurs domaines, avec une capacité à apporter de la ressource ; ce qui donne une confirmation supplémentaire à l'approche du conseil de développement sous l'angle de la coalition.

La seconde caractéristique découle directement de la première. Le nombre de cadres et/ou dirigeants est très majoritaire au sein du conseil. Nous en avons compté 111 (72%) en prenant en compte toutes les personnes qui ont, ou ont eu, des responsabilités, salariées ou bénévoles, dans leurs domaines respectifs d'activité. Ce chiffre donne une indication sur le pouvoir d'influence dont dispose le Conseil. A l'inverse, il faut noter que la figure du « citoyen lambda » n'apparaît absolument pas dans sa composition.

Enfin, les entretiens avec les membres permettent de faire émerger la problématique plus générale du manque de mixité, à la fois générationnelle mais aussi professionnelle : *« On n'est pas suffisamment intergénérationnel. Il n'y a pas suffisamment de mixité dans le Conseil de développement. Mais c'est très compliqué ça. »* En conséquence, ce manque de mixité pose la question du décalage entre la composition du Conseil d'une part, et la composition du corps social d'autre part. C'est ce que nous interprétons derrière la remarque quelque peu acerbe de cet acteur :

84 Vice-Président.

85 Extrait d'entretien avec un technicien du Grand Clermont.

86 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

« Le deuxième point, c'est dans les commissions, arriver à faire venir des gens qui bossent. C'est pas se limiter à 2, 3 ou des bons mots le vendredi soir de mecs qui sont moins fatigués que nous... Plein de retraités au passage... Pas d'actif pratiquement dans la salle. Un monde de profs ou de retraités. C'est des gens qui ont du temps les profs. »⁸⁷

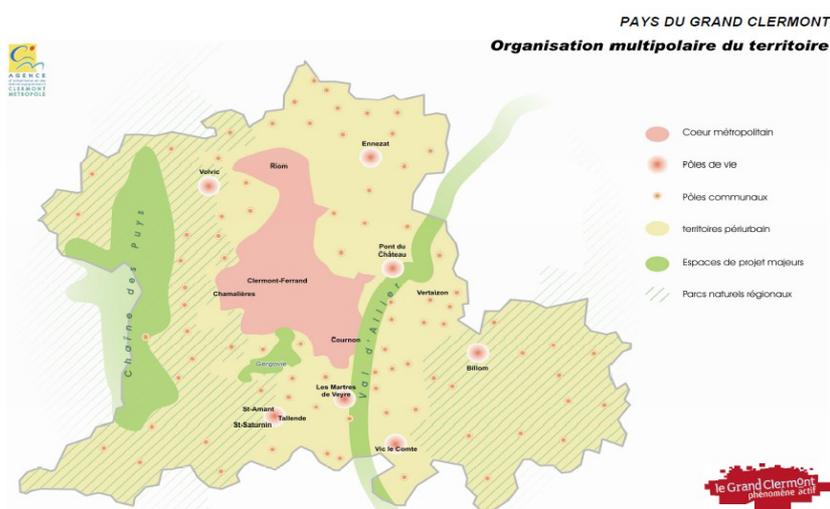
b) Un territoire mêlant l'urbain et le rural

L'autre point sur lequel le Conseil de développement du Grand Clermont rejoint une tendance nationale concerne le type de territoire sur lequel il est positionné : le Pays.

Comme nous l'avons abordé en introduction de ce mémoire, le Pays est un échelon intercommunal dit de deuxième niveau qui regroupe des Communautés d'agglomération ou de communes. Sa particularité réside dans un des objectifs qui lui est assigné consistant à exprimer « la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. »⁸⁸

Il s'avère, comme l'illustre bien la carte ci-dessous, que sur le plan géographique, le territoire du Grand Clermont est particulièrement concerné par la question de la solidarité entre les espaces urbains et ruraux.

Carte 1 : le Grand Clermont, un territoire mêlant urbain et rural



87 Extraits d'entretien avec des membres du Conseil de développement.

88 LOADT : Loi du 4 février 1995 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire. Titre 2, article 23.

Pour dépasser la vision géographique, nous pouvons nous appuyer sur les propos des acteurs rencontrés, et particulièrement le Président du Grand Clermont qui explique avec lucidité la construction politique de cette opposition entre urbain et rural. *« Je suis tombé dans un piège redoutable que m'a tendu Gouttebel⁸⁹ et dans lequel je me suis précipité à grande vitesse, parce que Gouttebel est l'otage politique du monde rural. Il s'est appuyé sur le monde rural, alors que c'est un élu urbain, pour d'abord conquérir la présidence et ensuite, la conserver. Et donc c'est lui qui a fabriqué, modélisé cette opposition urbain-rural en disant en gros, tout ça c'est très clair, il s'agit de siphonner ce qui reste encore à siphonner dans les campagnes et donc plus le Grand Clermont grossira plus vos maigriront. »*

L'opposition entre urbain et rural est évoquée de manière récurrente par les acteurs rencontrés, quelle que soit leur catégorie (membre du Conseil, élu, État local...) ; preuve que cette question est un point de tension dans les travaux du Conseil, peut-être moins en interne que dans le débat politique externe soulevé par les propositions du Conseil de développement. En tout état de cause, toutes les personnes rencontrées formulent le même type d'analyse. Cette opposition est un construit politique, qui ne résiste à aucune étude économique. Pour autant, il faut entendre les craintes exprimées par les élus ruraux et faire œuvre de pédagogie. Ce discours unanime parmi les acteurs s'illustre bien par ce témoignage : *« cette opposition [entre urbain et rural] est factice mais je comprends qu'on puisse l'exprimer parce qu'elle correspond à l'inquiétude d'un certain nombre de gens. C'est la raison pour laquelle il faut essayer non pas d'inquiéter comme on le fait parfois, mais essayer d'être pédagogues, d'expliquer aux gens qui sont à Tauves, à la Tour d'Auvergne etc. que le développement d'un grand centre, c'est pas quelque chose qui va les pénaliser mais bien au contraire, ça va permettre de faire du déploiement pour la santé, pour l'économie, pour l'environnement... »⁹⁰*

Le conseil de développement, dans son travail de proposition et en quelque sorte d'animation d'un débat public, peut créer les conditions d'un dialogue politique, en premier lieu entre les élus locaux, pour que cette opposition entre urbain et rural soit dépassée. En cela, il s'inscrit bien dans la logique de *« projet de développement »* prévue par la LOADT, puis confirmée par la LOADDT.⁹¹

89 Jean-Yves Gouttebel est Président du Conseil Général du Puy de Dôme.

90 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

91 Loi du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le développement Durable du Territoire.

1.2. Les éléments de singularité du Conseil de développement clermontois

a) Une démarche processuelle conduite avec un fort *leadership*

Nous avons pu identifier un signe intéressant dans l'analyse du contenu de nos entretiens. La totalité des membres du conseil, pour parler de leur expérience au sein de cette instance, employait le passé composé ou l'imparfait. Pour mémoire, les entretiens se sont déroulés le mois précédent la restitution « officielle » des propositions du Conseil de développement. Pour beaucoup d'entre eux, la mission était achevée, chacun étant allé au bout de sa mission. Le contexte des élections municipales, ayant entraîné par ailleurs un fort renouvellement du personnel politique dans le paysage des EPCI du Grand Clermont, a renforcé ce sentiment d'être arrivé à la fin de l'aventure.

Ces éléments montrent que le Conseil de développement du Grand Clermont s'est structuré dans une logique processuelle, dès sa composition qui a été mouvante tout au long du processus, et jusqu'à la restitution du travail réalisé par les commissions.

C'est ici une singularité comparativement à la réalité plus répandue des conseils de développement en France. Comme le montre l'étude du CERTU⁹², ils font œuvre le plus souvent de mimétisme dans leur organisation avec les EPCI, en constituant des commissions fixées dans leurs thématiques et dans le temps. Par ailleurs, si la logique de portage de projet est plutôt répandue, nous n'avons pas pu recenser d'autres conseils de développement en France ayant formulé un projet de développement économique aussi abouti, incluant la participation active d'acteurs privés, et aussi intégré.

Indéniablement, cette logique processuelle est donc une singularité et elle suggère la nécessité d'un pilotage du processus avec un fort *leadership*.

C'est aussi ce que nous avons pu constater, et ce de manière unanime parmi tous les membres. Les qualités personnelles de Jean-Marc Monteil⁹³, son expérience professionnelle sans équivalent au niveau local, sont reconnues comme déterminantes pour la réussite du processus.

Différentes qualités sont citées : la neutralité politique (« *il n'est pas marqué politiquement* ») ; l'expertise (« *C'est vraiment un expert qui est reconnu* », « *il est compétent* ») ; le réseau (« *un type qui a été Recteur, directeur général de l'enseignement supérieur, qui a un carnet d'adresse monstrueux* ») ; le charisme dans le sens d'une capacité d'influence (« *c'est une personne qui est très très charismatique* », « *il est de la trempe de ceux qui peuvent faire bouger le système* », « *il*

92 CERTU, *Op Cit.*

93 Président du Conseil de développement du Grand Clermont.

m'a bien convaincu »); et enfin, tout en ayant un « *amour du territoire* », il a une « *approche nationale et internationale* »⁹⁴.

Au-delà de la valorisation des qualités de la personne, cette description a l'intérêt de fournir un référentiel de compétences pour caractériser la fonction de Président de Conseil de développement. En élargissant ce référentiel à tous les membres du conseil, nous pouvons également nous rapprocher de la description du « *partenaire de coalition* » proposée par Clarence Stone dans les régimes urbains (Stone, 1989). On retrouve dans ce référentiel les deux catégories de compétences imaginées par Stone, à savoir : la faculté à mobiliser les transactions sociales (réseau, influence, neutralité politique) et des ressources à proposer (expertise, compréhension des enjeux locaux/globaux).

b) l'économie avant le social

L'étude du CERTU développe une typologie des travaux portés par les conseils de développement. On peut constater que 78 % des conseils de développement travaillent sur la thématique de l'environnement, sans pour autant en faire un sujet exclusif. 77 % élaborent des « *réflexions prospectives* » et 74 % donnent des avis sur des projets de l'EPCI. Le Conseil de développement s'inscrit dans ce mouvement, particulièrement parce qu'il est porteur d'une réflexion prospective sur le territoire. Pourtant, l'approche qui est la sienne, le choix qui a été fait dans la priorisation des objectifs, indiquent en quoi le conseil de développement clermontois occupe une place particulière dans le paysage national.

Les sujets abordés par la majorité des conseils sont de l'ordre du sociétal. En guise d'exemple, nous pouvons citer (pour des conseils de développement situés en milieu urbain) la réalisation d'un portail d'information sur le handicap à Niort, un forum pour aller vers les « invisibles » des dispositifs de participation au Grand Lyon, plusieurs projets conduits en direction de la jeunesse à Lille, concertation pour le SCOT à Grenoble, etc. Tous les projets que nous avons pu recenser portent sur la question sociétale ou environnementale.

Le Conseil de développement du Grand Clermont, dès sa création, a reçu la commande politique (que nous détaillerons dans la prochaine partie) de faire un certain nombre de propositions concrètes pour créer de la richesse sur le territoire.

94 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

Le Président du Conseil de développement s'est emparé de cette commande avec une approche, qui par sédimentation, est devenue partagée par tous les membres rencontrés. *« Je pense qu'il faut traiter le sociétal en sortie et pas en entrée. Si vous le traitez en entrée, vous faites quoi, vous traitez les problèmes sociétaux et puis après vous traitez les problèmes économiques. Qu'est-ce que fait l'économie ? L'économie elle demande au sociétal de s'adapter à l'économique et du coup vous dites, les gars faut vous adapter c'est comme ça. Par contre si vous dites que vous partez du développement économique, on va générer le développement économique à travers la culture, à travers l'environnement, vous posez plus les problèmes de la même façon. C'est à dire que les gens ne sont pas obligés de s'adapter à quelque chose, on leur demande pas d'entrer dans une structure. Il y a une structure qui produit des éléments nouveaux, innovants et du coup vous avez des comportements nouveaux qui sont obligés d'apparaître. Et donc des relations sociales, des organisations sociales nouvelles. »*

Ici, le développement économique crée le social. Il s'agit donc d'un renversement d'approche par rapport à la pratique la plus répandue dans les travaux des Conseils de développement en France. Mais cette priorisation du développement économique sur le social n'entraîne pas pour autant une disparition de la préoccupation sociale. Elle est même à la base de l'analyse : *« quand vous êtes dans notre situation, vous avez intérêt à prendre des initiatives pour essayer de sortir de cette situation qui pénalise toujours les mêmes, ceux qui ne sont pas bien équipés. »*⁹⁵

Le Conseil de développement du Grand Clermont est donc singulier par les phénomènes processuels et de *leadership* qui le traversent d'une part, et par le projet de développement économique qu'il porte d'autre part. Il puise cette singularité dans son caractère de « régime urbain ». Mais il est aussi conforme aux tendances nationales du fait de sa composition et du territoire sur lequel il agit.

Nous verrons qu'il est aussi tiraillé entre une fonction politique, traduite dans les faits, et malgré cela, une difficulté à peser sur les choix publics.

95 Extraits d'entretien avec le Président du Conseil de développement.

2. Le Conseil de développement, un espace politique délimité et limité

« Intégrés dans un réseau complexe d'arènes politiques structurées aux niveaux local, régional et national, [les Conseils de développement] tendent à offrir un lieu de discussion à prendre en compte, même s'il n'obéit pas véritablement au modèle délibératif souvent invoqué. » (Lefèvre, Revel, 2009, p. 2).

Ainsi, les conseils de développement seraient des outils de discussion à considérer dans leur intrication dans des arènes multiples. Nous avons vu dans les travaux de Desage et Gueranger combien l'échelon intercommunal était traversé par une euphémisation du discours politique.

Dès lors, les conseils de développement peuvent apparaître « *comme des instruments de compensation de ce déficit* », se trouvant à la « *jonction de dynamiques de compensation et d'innovation qui apparaissent à la fois sur le terrain politique [...] et sur celui des politiques publiques [...]*. » (Faure, Teillet, 2011).

C'est donc dans sa dimension politique que nous souhaitons maintenant aborder le Conseil de développement du Grand Clermont. De par la publicité de ses travaux et la commande politique qui lui a été donnée, le Conseil de développement produit du politique.

Cela étant, nous verrons également que le lien faible qu'il entretient avec les élus communautaires et les moyens insuffisants qui sont à sa disposition entravent sa capacité à peser sur les choix publics.

2.1. Une fonction politique du Conseil de développement...

a) Une volonté de publiciser les travaux du Conseil, traduite dans les faits

« *Jean-Marc Monteil, Dominique Adenot ont tout fait pour que la communication dans La Montagne⁹⁶ soit la plus régulière possible.* »⁹⁷

En observant les articles parus traitant du Grand Clermont sur une période de deux années⁹⁸, nous pouvons affirmer que cette volonté s'est traduite dans les faits.

⁹⁶ Journal régional édité par le groupe Centre France.

⁹⁷ Extrait d'entretien avec un membre du conseil de développement.

⁹⁸ De décembre 2011 à décembre 2013 (hors période préélectorale), 54 articles ont été recensés dans le journal La Montagne sur le Grand Clermont :

- 17 évoquaient le SCOT
- 12 les travaux du Conseil de développement
- 8 articles de « décryptage » des enjeux métropolitains
- 7 sur des réunions publiques ou de collectivité abordant la question du Grand Clermont
- 6 sur le fonctionnement de l'institution ou la présentation de dispositifs portés par le Grand Clermont
- 4 articles d'interviews de personnalités politiques locales, spécifiquement sur le sujet du Grand Clermont.

En effet, 54 articles ont été recensés, toujours positionnés dans les premières pages du journal ce qui leur assurait une diffusion régionale.

Sur le plan qualitatif, l'étude plus approfondie des articles rédigés spécifiquement sur le Conseil de développement, au nombre de 12, révèle en tout premier lieu un véritable « plan média » accompagnant toutes les étapes des travaux du Conseil. Ainsi, le 22 mai 2012 un article paraît concernant la nomination du nouveau Président du Conseil. Le 1^{er} septembre de la même année, un article présente l'installation des nouveaux membres, ces « *80 auvergnats prêts à sauver Clermont* »⁹⁹, tout en décrivant les enjeux et le programme de travail du Conseil de développement. Neuf mois plus tard, le 7 juin 2013, un article dévoile les premières propositions, qui sont toutes déclinées par thématiques (celles des commissions de travail) à l'occasion de cinq articles entre juin et juillet 2013. Arrivant à la fin du processus, le 30 septembre 2013, La Montagne met en avant « *la copie définitive* » du Conseil de développement en s'appuyant sur un compte-rendu détaillé du colloque du 28 septembre.¹⁰⁰ Cet article est suivi de deux entretiens avec Jean-Marc Monteil, les 4 octobre et 16 novembre 2013, où le Président du Conseil de développement fait le bilan du travail accompli et trace les orientations à donner au Conseil dans le futur.

En second lieu, l'étude qualitative des articles parus montre que les thèmes majeurs que nous avons pu aborder dans notre propos apparaissent également dans la presse. La vision du territoire, et de ses enjeux y est exprimée sans ambages (« *il y a un potentiel important mais dont l'expression est plutôt médiocre* »¹⁰¹, « *changer ou mourir* », car « *l'heure est grave et le temps est compté.* »¹⁰²). La notion de compétition entre les territoires est aussi évoquée à plusieurs reprises (« *je croyais que nous étions bons. J'ai vu ailleurs que d'autres l'étaient aussi.* »¹⁰³ « *Nous avons tous les ingrédients [...] en sachant que ce que nous ne ferons pas ici, d'autres le feront.* »¹⁰⁴). Enfin, les singularités du Conseil de développement sont abordées à la fois sous l'angle de sa composition, de son expertise et de sa capacité d'influence (Jean-Marc Monteil : « *celles et ceux avec qui je travaille depuis douze mois ont eu à cœur de mettre à contribution leurs contacts afin de livrer une expertise la plus aboutie possible.* »¹⁰⁵).

99 Vernet A., *Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont*, La Montagne, 1^{er} septembre 2012.

100 Le Grand Clermont-Conseil de développement, *Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective*, Op. Cit.

101 Vacherot J.-P., *Un pôle métropolitain comme appui*, La Montagne, 22 mai 2012.

102 Vernet A., *Art. Cit.*

103 *Ibid.*

104 Bertharion P., *Du concret pour le Grand Clermont*, La Montagne, 7 juin 2013.

105 Bertharion P., *Notre réussite ne peut être que collective. Entretien avec Jean-Marc Monteil*, La Montagne, 4 octobre 2013.

Cette chronologie médiatique soutenue et la congruence qui existe entre les propos tenus en interne du Conseil, notamment révélés par notre étude de terrain, et ceux publicisés dans la presse, sont des indicateurs de la dimension politique de cette instance. En rendant visible la vision des enjeux partagée par ses membres et en communiquant largement leurs propositions pour le développement du territoire, le Conseil de développement contribue à un débat public local. Par contre, il n'est pas possible de vérifier ici la manière dont a été reçue la valorisation du travail du conseil par l'opinion publique ou par le personnel politique local. Ce qui fait dire à Jean-Marc Monteil dans le dernier article paru : « *je ne sais pas si les politiques nous ont écoutés, en tout cas, ils ont été obligés de nous entendre.* »¹⁰⁶

b) Un espace politique délimité et garanti par la commande politique

L'autre manière d'aborder le Conseil de développement sous l'angle de sa fonction politique consiste à décrire les conditions dans lesquelles le politique a formulé une commande – dans le sens de donner mandat – et de voir comment cette commande a été reçue et interprétée par les membres du conseil.

De ce point de vue, il n'y a guère d'hésitation pour le Président du Grand Clermont : « *bien sûr, c'est une commande. C'est nous qui avons dit ce que nous voulions.* »¹⁰⁷ Et cette commande a été reçue comme telle par les membres : « *Dominique [Adenot], lui, quand il a défendu Clermont, il nous a dit ouvrez le champ, élargissez. C'est lui qui était notre commanditaire.* »

Pour autant, les membres du conseil ne définissent pas cette commande comme un rapport de fermeté de type commanditaire-prestataire : « *on nous a pas dit voilà vous allez faire comme ça et vous allez traiter de tel sujet comme ça. Si on dit ça, on est dans une relation employeur – employé.* »

Au contraire, la commande revêt une certaine souplesse dans ce qu'en disent les membres rencontrés. Surtout, elle s'appuie sur une convergence de vue concernant le diagnostic des enjeux territoriaux et l'approche à avoir sur le travail du Conseil.¹⁰⁸ Il est à noter que cette convergence de vues a été grandement facilitée du fait de la cooptation des membres, produisant l'assurance d'un référentiel partagé de normes et de valeurs.

« Les questions que l'on se pose, ce sont les questions que tout le monde se pose. Comment on fait

106 Club de la presse, *Misons sur l'intelligence collective*, La Montagne, 16 novembre 2013.

107 Extrait d'entretien avec le Président du Grand Clermont.

108 Nous pouvons faire référence ici à la dernière partie du deuxième chapitre de notre travail qui décrit le discours d'union des membres du Conseil de développement.

du développement économique ? Est-ce qu'il faut s'occuper aussi de la culture, de l'environnement, de la recherche ... ? Tout le monde est d'accord là-dessus. »

Autres signes de la souplesse de la commande, à la convergence de vue s'est ajouté une liberté d'interprétation (« *après effectivement, c'est Jean-Marc Monteil dans son interprétation de la lettre de commande qui a toujours beaucoup insisté sur le côté opérationnel du travail qui devait être fait.* »)¹⁰⁹ et la garantie d'une liberté d'exécution : « *donc oui, il y a eu une commande, en disant on veut que vous travailliez là-dessus, mais après c'est un art d'exécution, c'est eux qui ont trouvé les bons projets.* »¹¹⁰

Nous souhaitons approfondir cette question de la liberté d'exécution car elle nous amène au cœur de la fonction politique du Conseil. Usant de cette liberté d'exécution, il y a un point particulièrement important qui a été négocié par le Président du Conseil auprès du politique : « *une des conditions au départ qui a été clairement acceptée par M. Adenot, c'est que M. Monteil a demandé à ce qu'il n'y ait aucune ingérence des élus dans leur travail.* ». Cette mise à l'écart des élus ne doit pas nécessairement s'interpréter comme une volonté de ne pas faire de politique au sein du Conseil.

Certes, cette éviction pose le problème de « *l'absence de contrôle politique* »¹¹¹ à l'interne du processus, et de la difficulté future pour les politiques à s'emparer de projets auxquels ils n'auront pas participé, affaiblissant de ce point de vue la capacité du Conseil à infléchir les choix publics.

Mais l'interprétation de cette séparation négociée entre les élus et le Conseil doit plutôt se trouver, là encore, dans le champ explicatif de la théorie des régimes urbains.

En tant que coalition réunissant des acteurs publics et privés, à la croisée d'intérêts publics et privés en tension, il fallait garantir un espace politique délimité pour que les acteurs puissent travailler dans un climat de confiance. Dans le Conseil de développement, « *il y a une grande majorité de gens de droite. Pourquoi ? Parce que les décideurs sont de droite c'est tout. Si ils ont travaillé, c'est parce que 1) il faut rendre à Monteil ce qui appartient à Monteil- parce que c'était Monteil, et 2) parce que Monteil leur a dit que j'étais fiable, c'est à dire que ce que j'avais dit je le ferai. Si je l'avais dit seul, ils auraient dit bon...* »¹¹²

Il s'est donc mis en place une alliance entre les deux présidents, l'un du Grand Clermont, détenteur de la légitimité politique et passant commande, et l'autre du Conseil de développement, garant d'un espace de travail où pourront s'exprimer les intérêts publics et privés.

109 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

110 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

111 Extrait d'entretien avec un agent des services de l'État.

112 Extrait d'entretien avec le Président du Grand Clermont.

Cette garantie s'est donc opérée grâce à la négociation de cet espace politique délimité par une commande souple, et sans revenir à notre partie précédente, aux compétences du Président du Conseil en termes de réseau et de ressources.

Pour les deux raisons évoquées, la publicité des travaux du Conseil et sa liberté à exécuter une commande donnée par le politique, nous considérons que le Conseil de développement est ici un espace politique réel. Cependant, les liens trop faibles qu'il entretient avec les élus des EPCI et le manque de moyens dont il dispose, entament sa capacité à peser concrètement sur les choix publics.

2.2. ... qui peine à peser réellement sur les choix publics

a) Le lien faible entre les élus communautaires et le Conseil de développement

Le pilotage du Conseil de développement, et plus globalement de l'institution du Grand Clermont, prévoit bien des lieux d'articulation entre les membres du Conseil et les élus. Des réunions sont organisées tous les mois entre le Président du Conseil, les responsables de commissions et l'administration du Grand Clermont. A ces réunions sont présents régulièrement le Président du Grand Clermont et ponctuellement les vice-présidents.

Par ailleurs, les différents responsables du Conseil de développement sont invités à presque tous les conseils syndicaux, instance de délibération du Grand Clermont réunissant tous les représentants des EPCI membres du Pays. *« J'invitais Monteil et les présidents de commissions pratiquement à chaque conseil syndical. Le but était de faire un point d'étape... »*¹¹³

Pourtant, les témoignages des membres rencontrés, tous en responsabilité d'un groupe de travail, évoquent un manque de retour de la part des élus sur le travail du Conseil : *« on n'a pas eu de retours des discussions qui ont pu intervenir au sein du Grand Clermont sur les propositions. On n'a pas eu ce retour là. On est un peu... les membres, en tout cas le bureau et a fortiori le conseil lui-même, il a pas ce retour-là. Peut être certains en ont, moi j'en ai pas. »*

D'ailleurs, le rapport aux élus est souvent décrit avec un vocabulaire de l'énigmatique : *« on verra bien ce qu'ils en disent », « on ne sait pas ce qu'ils en pensent ».*

Ce manque de lien avec les élus, caractérisé par une absence de vision sur ce qu'ils peuvent penser du travail du Conseil, est renforcé du fait d'une méconnaissance de l'institution du Grand Clermont.

113 Extrait d'entretien avec le Président du Grand Clermont.

« L'institution, le Grand Clermont, je le connais pas. » « Je sais à peu près les grandes lignes de la fonction mais la façon dont ça fonctionne je (souffle) je sais pas. »¹¹⁴

Ce manque de connaissance de l'institution, voire cette absence des élus dans le cadre cognitif de certains membres entraîne une confusion entre l'institution du Grand Clermont et le Conseil de développement. Sur ce point, le dialogue ci-dessous est particulièrement illustrant.

« Quand vous dites le Grand Clermont, il s'agit du Conseil de développement ?

Je sais pas... l'association de Clermont Communauté, Riom communauté, ça c'est quoi, c'est Clermont métropole ?

C'est le pays du Grand Clermont en effet.

On a rendu compte devant le comité syndical, je ne connais pas le statut. Voilà devant le bureau de l'association. Franchement ma connaissance... et puis j'ai pas, je suis pas investi. Donc je n'ai pas une connaissance approfondie du fonctionnement institutionnel de Clermont métropole. »¹¹⁵

In fine, ce lien entre Conseil et institution s'est concentré sur la personne du Président du Grand Clermont uniquement. *« Les élus du Grand Clermont, on les a jamais vus... On a vu Adenot de temps en temps mais c'est tout. Il venait plus pour écouter que de nous renvoyer ce que percevait le syndicat par rapport à ce qu'on proposait. »*

Justement, nous disposons de très peu de matière pour qualifier ce que peuvent penser les élus des propositions du Conseil de développement : *« ils étaient scotchés, les 76 membres du conseil syndical. Ils étaient scotchés. »¹¹⁶ « Cinq cents auditeurs [pour la plupart des élus locaux] 'bluffés' par la qualité des travaux présentés par les groupes de projets. »¹¹⁷*

Malheureusement, notre étude ne nous a pas permis de rencontrer suffisamment d'élus pour observer et analyser leurs discours sur les productions du Conseil. Le fait qu'ils soient « bluffés », ou « scotchés » par la qualité du travail est un signe encourageant. Seulement, le lien ténu qui existe entre les membres du Conseil et les élus communautaires, et comme nous avons pu l'évoquer plus haut, le fait que le personnel politique ait été mis à distance des travaux du conseil, augurent d'une difficulté future à transcrire les propositions du Conseil, si efficaces, concrètes et nécessaires soient-elles, en politiques publiques.

114 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

115 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

116 Extrait d'entretien avec le Président du Grand Clermont.

117 Bertharion P., *Attractivité : une urgence, une exigence*, La Montagne, 30 septembre 2013. Article faisant le compte-rendu du colloque du 28 septembre 2013 où étaient présentées les propositions du Conseil de développement.

b) l'insuffisance des moyens et de l'expertise accordés au Conseil

La question du manque de moyens est globalement peu ressortie durant les entretiens.

Par contre, pour les quelques personnes interrogées qui identifiaient cette problématique, le sujet était particulièrement important et fixait une limite déterminante à la capacité du Conseil à développer ses propositions. *« Et puis y avait même pas de rond. On s'était dit tiens, pourquoi on irait pas à Brest, ils sont en train de monter un projet, on avait vu ça sur internet. Hop on y va. Attends y a pas 500 euros pour envoyer 4 mecs... »*

Cette insuffisance de moyens ne se limite pas aux aspects financiers ; elle porte aussi sur la capacité de l'administration du Grand Clermont à fournir un appui en termes d'expertise. *« Et le Conseil nous a pas aidé, malgré beaucoup d'appels du pied... par exemple nous, notre demande c'était de prendre un chef de projet, avoir une vraie personne qui gère le projet parce que à deux avec des activités [...] qui nous prenaient énormément de temps, c'était impossible. »*

« Un jour on leur a dit, essayez de nous donner des docs pour savoir ce qui se passe ailleurs, à Manchester, essayer de nous envoyer des dossiers. Même par rapport à un truc imaginaire, Cataroux, peut être que ça existe ailleurs... Les gens du Grand Clermont, ils nous ont envoyé 4 photocopies, un truc vraiment, moi sur l'ordinateur j'ai mis 2 secondes à le faire. »

Cette critique de l'administration – qui nous le rappelons a été minoritaire parmi les personnes interrogées - rejoint une préoccupation portée par l'administration elle-même ; considérant que certains territoires, ayant compris l'intérêt d'un Conseil de développement, avaient octroyé des moyens plus importants¹¹⁸. *« Parce qu'au niveau back service, il y a moi, un peu mes collègues, et il faut bien avoir conscience que pour faire fonctionner un truc comme ça, ça prend du temps et moi j'ai pas été déchargé pour autant de mes autres missions. Je m'en plains pas parce que c'est super intéressant mais à un moment donné, il y a quand même physiquement, administrativement des limites. »*¹¹⁹

Dans cette partie, nous avons voulu aborder le Conseil de développement en tant que « producteur » d'une dimension politique. La commande politique très claire qui lui a été passée –

118 Ce que l'étude réalisée par le CERTU (*Op. Cit.*) confirme. Plus de 50 % des Conseils de développement disposent d'un budget hors masse salariale entre 20 et 50 000 euros. 36 % des conseils ont l'appui technique d'une à deux personnes.

119 Extrait d'entretien avec un technicien du Grand Clermont.

faire des propositions concrètes pour développer la richesse du territoire – tout en laissant une marge pour l'interpréter et l'exécuter d'une part, la publicité de ses débats et la communication large de ses propositions d'autre part, donnent indéniablement au Conseil une fonction politique. Nous avons vu resurgir dans notre analyse la théorie des régimes urbains, notamment dans la « division du travail » qui a été réalisée entre le politique et les membres du Conseil, en assurant un cadre de confiance pour que les acteurs privés puissent évoluer dans la coalition sans crainte de récupération politicienne.

D'autre part, nous avons vu aussi que cette dimension politique, si elle était délimitée, était aussi limitée par l'insuffisance des moyens et de l'appui en expertise fournis par l'administration du Grand Clermont (un point de vue minoritaire), et par les liens distendus entre les membres du Conseil et les élus communautaires. Ce vide, à la fois renforcé par la mise à distance des élus durant le processus, mais peut-être en partie comblé par l'alliance structurante qui a été nouée entre les deux présidents¹²⁰, présage d'une difficulté à transcrire à l'avenir les propositions du Conseil, si pertinentes soient-elles, en politiques publiques.

Nous avons senti également, du fait probablement de la temporalité dans laquelle se sont réalisés les entretiens (aboutissement du processus, élections locales entraînant une période d'incertitude sur la suite des travaux), un désenchantement chez certains membres du Conseil (« *Le Conseil, nous on pèse rien. C'est le conseil qui fait des conseils...* »), considérant que ce type d'instance, tout en étant créative du fait de la créativité de ses membres, n'était pas assez subversive car trop normée et trop classique culturellement. « *On n'est pas dans un Conseil de développement où les gamins de Croix de Neyrat¹²¹ sont avec nous en train de poser des trucs.* »¹²²

Pourtant, dans ce chapitre où nous nous intéressons à ce que produit le conseil de développement du Grand Clermont, nous verrons qu'il est auteur d'un récit identitaire métropolitain, dans un certain vide du débat public local. À ce titre, comme l'affirment Alain Faure et Philippe Teillet, le Conseil de développement contribue à « *la politisation des enjeux* » ainsi qu'à « *la recomposition des systèmes politiques urbains et des représentations qui en sont faites* ». (Faure, Teillet, 2011, p. 231).

120 Du Grand Clermont et du Conseil de développement.

121 Quartier prioritaire du nord de la Ville de Clermont-Ferrand.

122 Extraits d'entretiens avec deux membres du Conseil de développement.

3. Le Conseil de développement, une « alchimie » pour un processus « épidémiologique »

« Les phénomènes observés dans le champ politique semblent, dans une proportion écrasante, relever de faits de langage. Le politiste a le sentiment que la presque totalité des matériaux qu'il traite sont d'ordre linguistique ». (Bon, 1985, p. 537).

S'appuyant notamment sur ce point de vue de Frédéric Bon, des auteurs développent une vision « sceptique » des termes de « métropole » ou de « métropolisation ». Dénonçant un effet de mode langagière, Fabien Desage, Nicolas Bué et Laurent Matejko tirent un enseignement principal de l'analyse du terrain lillois. Malgré les tentatives d'institutionnalisation et d'euphémisation des politiques métropolitaines, « le recours aux termes de métropole apparaît essentiellement (pour l'instant) comme une construction sociale du territoire, souvent imprégnée d'évolutionnisme, et résultant de la convergence d'intérêts profanes et savants. » (Desage et al., 2004, p. 91). Cette thèse sera approfondie par l'introduction de la notion d'externalisation des enjeux politiques (Desage, Guéranger, 2011) propres aux territoires métropolitains en dehors des instances électives intercommunales.

Relevant le même type de constats, les auteurs s'étant intéressés aux conseils de développement soutiennent que les conseils participent au « processus collectif de définition de la métropole qu'ils contribuent eux-mêmes à faire exister et tout particulièrement à légitimer » (Lefèvre, Revel, 2009, p. 16), en dessinant par leurs débats la croyance d'un intérêt commun à l'échelle métropolitaine.

Nous verrons que le Conseil de développement du Grand Clermont tient aussi la plume de ce récit métropolitain clermontois. Pour reprendre le vocable des personnes interviewées, il le fait parce qu'il est une « alchimie », quoique différenciée suivant les catégories d'acteurs, et qu'il contribue à un phénomène « épidémiologique » qui diffuse l'idée d'une métropole mondialisée dans un environnement traditionnellement plutôt enclavé.

3.1. Une « alchimie » à la fois élitare et différenciée

a) L'expression d'une élite ?

Le caractère élitare est un premier point que nous pouvons aborder pour donner du contenu à la caractérisation « *d'alchimie* » qui a été donnée par un membre du Conseil pour définir cette instance.

Bien entendu, les membres du Conseil ne se définissent à aucun moment comme une élite. Seulement, les critères de recrutement des membres (que nous avons évoqué précédemment) induisent une identité élitare au Conseil de développement, au moins pour le premier cercle, celui des *insiders*. « *On a fait rentrer des gens sur une liste que nous avons élaborée ensemble, plutôt très haut de gamme, plutôt des gens qui sont en haut de la hiérarchie de leurs entreprises ou de leurs structures.* »

Aussi, la caractérisation élitare du Conseil de développement apparaît à demi-mots dans les propos de certaines personnes rencontrées : « *la plupart des gens qui font ça, bon on va pas non plus se le cacher, c'est quand même des gens qui ont des responsabilités au niveau économique, recherche etc. ; c'est le haut du panier quand même.* »¹²³

Mais l'élément le plus intéressant provient du caractère mondialisé des membres du Conseil, particulièrement des acteurs privés. Le caractère transnational devient un élément fondateur des nouvelles élites (Pierre, 2002), à l'opposé de « *masses* » de plus en plus « *clouées au sol* ». Nous pouvons vérifier la présence de ce caractère mondialisé parmi les discours des membres ; par exemple, nous avons comptabilisé chez certains d'entre eux de nombreux usages de termes anglophones comme *by the way, mindset, gap, disconnect, greenfield...*, signe d'une *novlangue* de l'économie mondialisée mêlant anglais en français.

Ensuite, ce caractère mondialisé se retrouve également dans les parcours professionnels des membres. Beaucoup d'entre eux ont eu des expériences professionnelles à l'étranger (« *j'ai une expérience nord-américaine* ») ou sont encore aujourd'hui régulièrement en déplacements internationaux¹²⁴. « *J'étais surtout porté sur les activités mondiales de Michelin qui m'amenaient à avoir d'abord des équipes qui étaient implantées en dehors de Clermont. Moi j'ai eu des équipes au Japon, aux États-Unis. Il fallait aller les visiter périodiquement. Entretenir des relations avec les clients, bâtir des projets, suivre des projets, et ça m'a tenu complètement à l'écart de Clermont.* »¹²⁵

123 Extraits d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

124 En guise d'illustration, il ne nous a pas été possible de rencontrer un des membres du Conseil car étant en déplacement professionnel à l'étranger durant toute la période d'entretien.

125 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

En outre, le caractère élitaire du Conseil apparaît dans un discours de la distinction. Nous avons collecté de nombreux témoignages de membres « *surpris* » par le comportement des habitants, sur la question de la mondialisation pour l'essentiel. « *Ce qui m'a surpris c'est plutôt ça. C'est plutôt l'état d'esprit des habitants du Grand Clermont. [...] Je pense qu'ils sont assez peu tournés sur le monde.* » L'usage de la troisième personne pour désigner les habitants, par une personne qui habite également le territoire, illustre particulièrement bien ce discours de la distinction. De façon plus générale, un jugement assez sévère est porté sur la France, ce « *vieux pays* » où règne « *l'esprit de clocher* » freinant « *l'audace dans les réformes.* »¹²⁶

Enfin, le fait que certains membres reconnaissent que le Conseil ne soit pas suffisamment en phase avec la diversité du corps social (voir plus haut) est un signe supplémentaire de l'aspect élitaire du Conseil de développement.

En revanche, si les différents éléments que nous avons évoqués indiquent un caractère élitaire au Conseil, ils ne permettent pas pour autant d'affirmer que cette instance soit dans une logique élitiste. La diversité des membres et les tensions qui traversent le « groupe » d'une part, et le dimensionnement de notre travail d'autre part, ne nous permettent pas d'avoir suffisamment d'éléments pour confirmer cette piste.

b) Des divergences entre catégories d'acteurs

Le caractère élitaire du Conseil de développement n'induit pas pour autant un fonctionnement unitaire et sans tension entre les acteurs.

Certes, un consensus a été vite trouvé au sein des commissions économie, santé, recherche et tourisme sur les actions, les projets à retenir. Aux dires des acteurs, ce consensus s'est construit grâce à une certaine habitude à travailler en réseau, amenant une culture commune et communauté de vue sur les « *grands dossiers* » d'une part, et grâce au caractère professionnel des membres constituant ces commissions, étant de ce fait plus en recul sur les sujets abordés et mettant moins de « charge émotionnelle » dans les débats d'autre part. « *On a fonctionné de façon assez consensuelle sans pour autant passer dans le plus petit dénominateur commun mais parce qu'effectivement on était en général des professionnels. C'est vrai que des professionnels sur le même secteur, en général, je dirais que sur les grands dossiers ils sont plutôt d'accord.* »¹²⁷

126 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

127 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

Mais cette capacité à s'entendre sur les projets à retenir, et ce climat constructif entre les acteurs, ne se sont pas ressentis au sein de la commission sport et culture.

« *Que ce soient dans les mondes économique, de la santé, de la recherche, ils y sont arrivés. Pour le moment, au niveau culturel, on n'en est pas là du tout.* »¹²⁸

Pour mieux comprendre les atermoiements de la commission sport et culture, un retour sur ses propositions s'impose.

Considérant que « *l'association du sport et de la culture pour tous [était] déjà profondément ancrée dans les schémas sociologiques de demain* »¹²⁹, la commission propose la création d'une « *Cité créative des Arts et du Sport* » sur le site de Cataroux.¹³⁰ Ce projet vise à rassembler des activités diversifiées, comme un musée des œuvres artistiques liées au sport, un parc de simulation, une pépinière d'entreprises dans les domaines du sport et de la culture et un dispositif d'hébergement de jeunes talents, et tout cela dans une emprise industrielle en attente d'un projet de requalification urbaine.

Sans entrer dans une description en détail de ce projet, nous pouvons mettre en avant son caractère très ambitieux, tant au regard du nombre d'actions à mettre en œuvre, de la diversité des politiques sectorielles qu'il est susceptible de mobiliser (urbanisme, développement économique, culture, sport...), et des financements afférents, ainsi que du contexte à fort enjeu où il se situe, tant du côté de l'acteur privé (Michelin) que de l'acteur public (la ville pour l'essentiel).

C'est d'ailleurs cette complexité qui a été évoquée dès les premières communications sur le projet, et contre laquelle un argumentaire de l'ambition, de l'audace, du « *pourquoi pas nous ?* » a été opposé. Dans ce sens, dans la parole des acteurs rencontrés, ou dans les publications du Grand Clermont¹³¹, nous avons relevé les termes suivants pour qualifier ce projet : « *un projet certes un peu fou* », « *un projet théorique, disons-le comme ça* », « *cela mérite par conséquent attention et réflexion* ».

A la formulation de propositions très ambitieuses, aux dires des acteurs directement concernés, s'est ajoutée une difficulté à animer la commission pour faire sortir les membres de leurs postures institutionnelles. « *Donc l'idée dans l'animation, c'était que tout le monde puisse s'exprimer, donner son avis mais la difficulté qu'on a eue c'est d'éviter que chacun défende son intérêt personnel dans la réflexion, qui était une réflexion globale dans l'intérêt du grand Clermont en 2020.* »

128 Extrait d'entretien avec un technicien du Grand Clermont.

129 Le Grand Clermont-Conseil de développement, *Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective*, Actes du Colloque du 28 septembre 2013, p. 35.

130 Emprise industrielle dans la ville de Clermont-Ferrand, dont Michelin est propriétaire. Cette zone entre dans une phase de reconversion, Michelin n'ayant plus l'activité suffisante pour justifier de l'utilisation de tout l'espace. La manufacture est en discussion depuis plusieurs années avec les collectivités pour définir un projet sur cette zone.

131 Le Grand Clermont-Conseil de développement, *Op. Cit.*, p. 37 et p. 40.

Ces postures ont été particulièrement constatées auprès des acteurs culturels. Empêtrés de longue date dans les questions du modèle économique du secteur culturel et de financements en baisse de la sphère publique, leur positionnement dans les travaux du Conseil de développement se situait plus dans une logique de lobbying pour leur structure que dans une logique de travail collectif. « *On a eu du mal à séduire le monde du sport et de la culture... Par exemple le directeur de l'Opéra ou même Grangier¹³², j'aime beaucoup Jean-Marc, attends on parle pas que de ton lieu, on porte un truc quoi. 'Ouais mais moi il me faut un opéra', chacun voyait son truc...* »¹³³

La description des productions de la commission, particulièrement leur caractère très généraliste, et des tensions qui l'ont traversée indique qu'ici, indéniablement, « *l'alchimie* » n'a pas eu lieu.

C'est d'ailleurs ce que relèvent les membres du Conseil positionnés à l'extérieur de la commission sport et culture : « *alors bien sûr, vous avez des choses naturelles, quand vous mettez des gens de la culture ensemble, il y a des oppositions évidemment... ça marche moins bien, ça avance moins bien* » et ce pour des raisons qui « *ne tiennent pas à la qualité des gens qui sont dans la commission qui sont formidables [...] mais parce que ce sont des univers compliqués, sport et culture* ». ¹³⁴

Cette alchimie qui n'a pas eu lieu pour le sport et la culture, ou pour le dire autrement, le régime urbain clermontois n'étant pas apparent dans les « univers » du sport et de la culture, ne doit pas occulter celle qui a bien été à l'œuvre pour les autres domaines : l'économie, la santé, le tourisme et la recherche.

Pour l'essentiel des membres, le Conseil de développement, ou plus précisément le groupe des responsables de commissions a bien été une alchimie ; avec un caractère élitaire certes, mais sans être pour autant dans une logique unitaire et élitiste.

3.2. Un récit identitaire pour une métropole dans des enjeux mondialisés

Avant d'évoquer la production de ce récit métropolitain par le Conseil de développement, il convient de rappeler qu'il se situe dans une scène intercommunale ; territoire qui pose de nombreuses questions démocratiques, concernant « *tout à la fois les arènes délibératives, les*

132 Jean-Marc Grangier est directeur-programmateur de la Comédie, scène nationale de théâtre à Clermont-Ferrand. La scène nationale est en discussion depuis de nombreuses années avec la municipalité et l'agglomération pour établir un « lieu identitaire » (il n'existe pas d'équipement dédié pour le théâtre à Clermont-Ferrand). NB : Michelin est présent au Conseil d'administration.

133 Extraits d'entretiens avec deux membres de la commission sport et culture du Conseil de développement.

134 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

coalitions d'acteurs et les jeux de rôles qui transforment le métier politique en s'émancipant des clivages idéologiques. » L'émergence de ce récit s'inscrirait donc dans « *la quête de légitimité inachevée des agglomérations.* » (Faure, 2014, p. 6).

La construction de ce récit, ensuite, est le corollaire d'une société et d'une économie mondialisées, dans lesquelles s'inscrivent les villes, et particulièrement les projets qui s'y développent. Gilles Pinson, abordant cette question dans sa thèse, soutient qu'à la rationalité mobilisée pour la planification des projets, qui était le modèle dominant de gouvernement des villes à l'époque fordiste, s'oppose aujourd'hui une évocation des identités des territoires. Nécessaire dans un contexte globalisé où le pouvoir s'exerce au travers des flux, cette évocation des identités permet de fixer « *le pouvoir dans des zones précises de la structure sociale* » (Castells, 199, p. 432) et de travailler indirectement « *les intérêts, les valeurs, les comportements, les projets des individus et des groupes. Travailler les identités, c'est construire un sens de l'appartenance propice aux mobilisations et à l'émergence d'une capacité d'action collective.* » (Pinson, 2002, p. 595-596).

Nous verrons qu'en se portant au « secours » du politique sur les questions métropolitaines, et en opposant un discours volontariste et mondialisé à un état d'esprit du territoire jugé trop enclavé, le travail du Conseil de développement contribue à faire émerger un récit qui participe à la construction politique de la métropole.

a) Une coalition d'acteurs au « secours » du politique sur les questions métropolitaines

*« Ce que je ne sais pas, d'après ce que j'entends, ce que j'écoute comme on dit en Auvergne (rire), les élus sont un peu (silence) je sais pas s'ils se sentent agressés, ils sont un peu sur le reculoir. »*¹³⁵

Particulièrement révélatrice des points de vues collectés lors de l'enquête de terrain, cette perception d'un membre du Conseil de développement illustre les limites, les critiques parfois, qui sont exprimées par les membres sur le positionnement du politique face aux questions métropolitaines.

Nous souhaitons les décrire ici, tout en précisant que de notre point de vue, elles relèvent de la perception, voire de la représentation car ces critiques, chez toutes les personnes rencontrées, s'effacent lorsque dans l'entretien, il n'est plus question d'avis d'ordre général sur les élus et qu'il est évoqué des élus connus, avec lesquels les membres ont des relations (par exemple, Dominique Adenot, le Président du Grand Clermont).

¹³⁵ Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement (cette citation et suivantes).

La première critique, exprimée sous la forme d'un constat, décrit les élus comme ayant le « nez dans le guidon » et étant « dans le bain au quotidien. » Cette « réalité » ne leur permet pas d'avoir une vision suffisamment à long terme, ou stratégique, pour le développement du territoire. La critique, chez certains membres rencontrés, va jusqu'à regretter que les élus n'aient pas d'idée et n'aient « pas compris l'urgence, la nécessité de développer la métropole. »

La seconde critique, qui est logiquement dans le prolongement de la première, est d'ordre électoral. Les élus ont « tendance à réfléchir dans des termes qui sont un peu trop périmétrés par la logique politicienne, et de la dimension électorale » ; ce qui se matérialise le plus souvent par une vision à court terme, celui des mandats électoraux. Cette critique a été renforcée par le contexte pré-électoral dans lequel se déroulait l'enquête de terrain, ce qui n'a pas manqué d'être relevé par des membres comme une explication aux réticences de certains élus sur les propositions formulées par le Conseil. « On était dans une période politique compliquée de pré-municipales où parler de projet ambitieux qui pouvait coûter un peu d'argent pouvait générer des problématiques de communication. »

Enfin, cette critique des élus, de « l'univers politique », se poursuit en regrettant que les élus aient trop tendance à vouloir « tirer la couverture » au profit de stratégies politiques personnelles ; ceci entretenant un micro-climat politique bunkerisé au niveau local. Cette analyse est d'ailleurs relayée par le politique lui-même : « il me semble ici qu'il y a un microclimat très mauvais, depuis longtemps. L'affrontement Giscard-Quilliot¹³⁶, l'affrontement Giscard-Michelin, tout ça est très mauvais et nous a coûté très cher. Si on a pas le TGV c'est qu'on a jamais réussi à peser à Paris ensemble sur un certain nombre de décisions. Donc les sensibilités oui, la bunkerisation et l'impossibilité de penser collectivement un destin commun non. »¹³⁷

A cette difficulté, voire impossibilité des élus de « penser un avenir commun » pour le territoire métropolitain, les membres du Conseil de développement, forts de l'alchimie décrite plus haut, veulent apporter aux instances de la métropole une fonction « d'assistant de l'exécutif », « un intellectuel collectif pour enrichir le débat. »¹³⁸

Il peut remplir cette fonction car il représente mieux la diversité des intérêts en présence dans le territoire (« on avait des gens qui représentaient de façon assez équilibrée la diversité. Ce qui n'est pas du tout le cas dans le monde qui gravite autour des collectivités. ») et qu'à ce titre il est en mesure de mobiliser leurs ressources, comme nous avons pu le voir précédemment, au profit de projets mobilisateurs, créateurs de richesse contribuant à l'écriture d'un récit métropolitain sur une

136 Valéry Giscard d'Estaing, ancien Président de la République, fut également Député-Maire de Chamalières, commune limitrophe de Clermont-Ferrand. Roger Quilliot, ancien Ministre du logement de 1981 à 1983, fut Maire de Clermont-Ferrand de 1973 à 1997.

137 Extrait d'entretien avec un élu du Grand Clermont.

138 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement (cette citation et suivantes).

« *page blanche* » laissée en l'occurrence par les élus.

Certes, la « fonction narrative » portée par le Conseil de développement n'est pas dénuée de critique, là encore sous l'angle des questions démocratiques qu'elle pose. « *J'ai le sentiment, enfin je le vis comme ça, que les productions du Conseil de développement sont du style, voilà ce qu'il faut faire. Vous élus, vous avez le nez dans le guidon, vous n'avez pas le temps, mais moi, je suis sachant, regardez, j'ai de belles têtes bien faites, bien pensantes, de belles carrières professionnelles, un rayonnement intellectuel etc... voilà, je suis expert, et voilà ce que j'en pense, et voilà ce qu'il faut faire.* »¹³⁹

Pourtant, le récit proposé par le Conseil de développement, que nous avons décrit ici en premier lieu comme une grammaire de la mobilisation face à l'absence perçue de discours de la part des instances métropolitaines, s'inscrit dans une volonté de politiser les enjeux métropolitains, et ce en les portant sur la place publique pour les mettre au débat.

b) ... qui veut infléchir « l'état d'esprit » d'un territoire trop enclavé

« *Alors après c'est pareil, un territoire il a un état d'esprit...* »¹⁴⁰

Il est impossible d'aborder l'état d'esprit du territoire clermontois sans évoquer Michelin, considérant que la manufacture reste le premier employeur, le premier contribuable et le premier propriétaire foncier de la ville (Védrine, 2014). La ville de Clermont n'a pas été victime de la crise du modèle industriel, qui s'est pourtant illustrée localement par la suppression de 18 000 postes, mais a été (et reste) une ville témoin des évolutions du capitalisme. Certes, Michelin reste le premier employeur, mais la part d'ouvriers a fortement baissé (environ 6 000 aujourd'hui), augmentant de manière significative la proportion et le nombre de cadres.

Ce changement de catégorie majoritaire en matière de ressources humaines s'accompagne d'une modification de « l'esprit Michelin », à la fois dans l'entreprise mais aussi dans toutes les politiques publiques locales. L'état d'esprit « *ascète, secret (et donc fermé), paternaliste, moraliste et disciplinaire* » de l'époque industrielle est progressivement remplacé par une vision plus à même de retenir les cadres, par ailleurs plus volatiles, y compris au niveau international. Cette nouvelle vision s'exprime par des notions comme « *le risque, le court terme, mais aussi la mobilité, la flexibilité, la liberté et l'autonomie* » (Védrine, 2014). Elle se traduit aussi dans le renouvellement des politiques municipales, qui insistent dorénavant sur les ambiances urbaines, soignent les espaces

139 Extrait d'entretien avec un membre des services de l'État local.

140 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

publics, l'offre commerciale... bref, tentent de changer l'image d'une ville noire de province, enclavée et post-industrielle.

Pour revenir à l'expression des membres du Conseil de développement, nous avons constaté une confirmation de la thèse soutenue par Corine Védrine. Comme nous l'avons déjà évoqué, les membres que nous avons rencontrés sont tous dans des logiques de mobilités, ont compris les enjeux de la mondialisation et les questions que cela pose pour le territoire clermontois. A ce titre, ils critiquent parfois le positionnement des habitants, « *pas assez tournés vers le monde* », « *trop enclavés* » et mêlant repli sur soi et crainte de l'innovation.

« Après l'image que j'ai, c'est que les gens ici ils ont un espèce de repli sur soi, c'est à dire qu'à la fois ils sont toujours en train de se plaindre que il se passe rien et puis finalement ils sont pas très très ouverts à aller voir ce qui se passe plus loin de l'A75. »¹⁴¹

Pourtant, les habitants vivent déjà à l'ère métropolitaine, mais sans en avoir « *la perception* », à tel point que certains acteurs identifient une problématique d'éducation, sous-entendant que la majorité des habitants (et forces vives du territoire) n'ont pas les codes pour se mouvoir dans cette nouvelle époque du capitalisme mondialisé et cognitif. « *On a un problème d'éducation, d'éducation économique, d'éducation du politique, on a un problème d'éducation. C'est un problème d'ouverture. Le vrai problème moi je le situe plus là. Et il est à Clermont peut-être pire qu'ailleurs parce qu'on est au milieu des montagnes, on est enclavés.* »¹⁴²

Face à ces constats, les membres du Conseil de développement opposent la nécessité d'élaborer une autre vision et de la diffuser le plus largement possible, dans une logique « *épidémiologique* » : « *c'est un processus épidémiologique. Les sujets, les projets qui sont traités. 120 personnes s'en sont emparé, en ont parlé autour d'eux, en parlent dans leur vie professionnelle et il y en a 300, 500, 800, 1000 qui finissent par connaître ce qui se fait au Grand Clermont.* »

Ce « récit » répond à une volonté de faire passer le territoire dans une nouvelle époque, où le territoire clermontois sort de son identité marquée par l'industrie du pneumatique et s'oriente (résolument) vers l'image d'une métropole ouverte au monde, attractive, ambitieuse.

Ce discours s'accompagne également d'une facette institutionnelle, qui défend l'idée du passage à une métropole de plein exercice¹⁴³ afin de porter cette nouvelle ambition ; ce qui fait dire à un des

141 Extraits d'entretiens avec des membres du Conseil de développement.

142 Extrait d'entretien avec un membre du Conseil de développement.

143 Voir le cadre législatif défini dans la loi MAPAM (premier chapitre).

membres du Conseil de développement :

« Dominique Adenot, il a été promoteur très tôt du pôle métropolitain. Au début il s'est fait fermer la porte de tous les côtés. Maintenant tout le monde veut y rentrer, mais il y a 3, 4 ans quand il portait l'idée du pôle métropolitain, il se faisait jeter de partout. Et en discutant de ça avec Jean-Marc Monteil qui a une vision nationale, voire européenne et internationale, il a dit que si Clermont voulait rester dans la course, il fallait aller vers une structure métropolitaine pour porter certains dossiers d'un niveau supérieur. »

Nous concluons rapidement ce dernier chapitre, considérant que nous arrivons au terme de notre propos. Nous voulions nous intéresser ici à ce que produisait le Conseil de développement. Nous avons vu qu'il se singularise sur deux points essentiels, celui d'être l'instigateur d'un projet de développement économique crédible d'une part, et ce dans une démarche processuelle d'autre part.

Nous avons vu également en quoi il était un espace politique, certes avec des limites (le lien faible avec les élus, les moyens), mais contribuant par la publicité de ces propositions et sa liberté d'exécution de la commande politique, à politiser les enjeux métropolitains.

Enfin, et surtout, nous avons souligné que le Conseil de développement, organe élitaire mais non forcément élitiste, était l'auteur d'un récit métropolitain, à la fois pour les élus, et pour le territoire dans sa globalité.

Ce dernier point nous a permis d'évoquer les conséquences des évolutions du capitalisme à Clermont-Ferrand et en décrivant la volonté du couple Ville-Michelin, véritable moteur du régime urbain local, de donner une nouvelle dimension aux politiques publiques locales, dans le but notamment de changer l'image (externe) et l'état d'esprit (interne) du territoire.

CONCLUSION

Dans l'introduction de ce travail, nous posons la question des limites d'une instance comme le Conseil de développement dans sa capacité à influencer les politiques publiques, du fait de la faiblesse de ses fondements législatifs, de sa faible légitimité comparée aux exécutifs locaux, de ses maigres moyens, tant financiers que sur le plan de l'expertise.

Par ailleurs, nous évoquons l'intérêt de poser la question du rôle, ou du poids politique d'un Conseil de développement dans un espace métropolitain en construction, considérant que les institutions intercommunales faisaient l'objet, du fait de la gouvernance par consensus notamment, d'une euphémisation et d'une externalisation des enjeux politiques.

Aussi, nous mettons en avant l'aspect particulièrement intéressant du territoire clermontois pour travailler cette problématique, avec la présence du siège social de Michelin et la singularité de ses rapports avec le pouvoir local, et ce de longue date.

Nous faisons alors l'hypothèse que le Conseil de développement du Grand Clermont, s'il comportait des limites sur les plans démocratique et politique, se situait malgré tout à la croisée de deux « forces » s'alimentant l'une et l'autre. Le Conseil de développement pouvait être à la fois le révélateur d'un régime urbain en place à Clermont-Ferrand entre de nombreux acteurs publics et privés, dont certains auraient investi la scène du Conseil pour incuber ou accélérer des projets de développement ; ainsi qu'une instance produisant un récit, à destination des élus et du territoire, contribuant à (re)politiser les enjeux de développement métropolitain, et par ce biais, à donner corps à la notion « floue » de métropole.

Pour aborder cette hypothèse, nous avons situé notre travail sur le plan théorique dans l'école des *urban studies*, offrant une vision trans-disciplinaire sur la question urbaine. Aussi, nous avons concentré l'étude de terrain sur la conduite d'entretiens auprès de membres du Conseil de développement mais également de personnes extérieures, tout en essayant de diversifier nos sources à l'aide de la littérature produite par le Grand Clermont et l'analyse d'articles de presse parus sur le sujet durant les deux années de travail du Conseil.

Ce que nous avons dit du Conseil de développement du Grand Clermont

Nous avons organisé notre propos en trois chapitres : le premier devant nous permettre de

« charpenter » sur le plan théorique notre raisonnement en décrivant plus en détail les tensions qui traversaient le « fait métropolitain ».

A ce titre, nous avons vu que, révélatrices du passage d'un capitalisme redistributeur à un modèle plus libéral fondé sur la compétition internationale, les métropoles illustrent l'adaptation des espaces urbains à ce nouveau contexte. A la ville « managériale », chargée d'organiser socialement et spatialement la redistribution de la croissance, se substitue une ville « entrepreneuriale », inscrite dans une concurrence inter-régionale et internationale.

Dans ce contexte mondialisé, et de relocalisation du capitalisme, l'État unitaire, centralisé, voire hégémonique, est remplacé par une myriade « d'acteurs étatiques », en interaction et en tension, à la fois entre eux et avec leur environnement. Recentré sur l'édiction de normes et de grands objectifs de politiques publiques, l'État laisse le soin aux acteurs locaux (publics et privés) de trouver les moyens d'atteindre les objectifs visés.

Cette recomposition du rôle de l'État et les conséquences locales d'un ordre économique mondial remanié, notamment dans le champ des politiques publiques, entraînent des modifications dans la répartition des rapports de force entre les acteurs des territoires urbains. Ceci induit le passage d'un pouvoir de domination (pouvoir sur) à une notion de « pouvoir avec » et remet en cause les anciens modèles de gouvernement des villes au profit de la notion de gouvernance urbaine.

Dans le chapitre suivant, nous avons voulu explorer la première facette de notre hypothèse de travail consistant à considérer le Conseil de développement du Grand Clermont comme révélateur d'un régime urbain en place localement. Nous avons pu identifier un « faisceau d'indices » confirmant cette hypothèse. Le contexte clermontois, dans ses aspects économiques et urbains, comme dans le fonctionnement de ses réseaux d'acteurs, réunit les conditions pour voir émerger dans une ville un régime urbain. Par ailleurs, nous avons vu des acteurs en présence ayant intérêt et nécessité à se coaliser pour incuber, ou développer des projets communs ; affirmation que nous avons pu démontrer plus particulièrement avec l'étude du projet « Ethanol 2G » pour lequel le Conseil de développement a été la « caisse de résonance » d'intérêts publics et privés coalisés.

Aussi, nous avons pu amorcer l'identification d'une hiérarchie entre les acteurs, entre *insiders* et *outsiders*, qui révèle des tensions entre des systèmes de normes différenciés suivant les acteurs, et une certaine opposition entre un discours dominant et un discours minoritaire. Dans ce prolongement, les acteurs du conseil, ou du régime urbain, sont installés dans un discours de l'apolitisme ; discours qui ne résiste pas, nous semble-t-il, aux caractéristiques éminemment politiques que nous avons démontrées dans le chapitre suivant.

Dans le dernier chapitre de notre travail, nous souhaitions approfondir le deuxième volet de notre hypothèse en abordant le Conseil de développement en tant que producteur d'un récit d'ordre politique. Nous avons évoqué les singularités de ce conseil dans le paysage national, à savoir sa logique processuelle, à fort leadership et affirmant la primauté de l'approche économique. Tout en définissant mieux en quoi il était un espace politique de par sa volonté de publiciser les débats notamment, nous avons souligné que le Conseil de développement, organe élitaire mais non forcément élitiste, était l'auteur d'un récit métropolitain, à la fois pour les élus, et pour le territoire dans sa globalité. A ce titre, et malgré l'avis majoritaire des membres rencontrés, le Conseil de développement du Grand Clermont a bien une fonction politique.

Les réserves que nous pouvons apporter à notre travail

Sur les deux facettes de notre hypothèse de travail (instance révélatrice d'un régime urbain / instance productrice d'une politisation des enjeux métropolitains), nous avons développé un raisonnement qui ne permet pas d'apporter, bien heureusement, de réponse définitive.

Certes, nous avons trouvé des éléments de confirmation dans l'analyse de nos différentes sources, mais nous avons trouvé aussi des contradictions, notamment sur le rôle politique et démocratique du Conseil, ou des éléments d'analyse trop faiblement étayés.

Ces réserves sont liées en grande partie aux limites méthodologiques que nous avons identifiées dans notre travail, et particulièrement en ce qui concerne les entretiens. Nos contraintes de temps mobilisable pour cette étude de terrain ne nous ont pas permis de conduire des entretiens avec d'autres acteurs, comme des membres non impliqués dans le pilotage du Conseil pour saisir la perception d'*outsiders* ; d'autres élus, notamment d'espaces ruraux, pour approfondir la question des solidarités entre territoires ruraux et urbains ; et enfin, d'autres services de l'État pour éprouver la fragmentation de son intervention au niveau local.

De la même manière, notre travail aurait mérité des approfondissements sur le plan théorique, particulièrement sur les nouvelles formes de régimes urbains, considérant que les travaux de Clarence Stone, sur lesquels nous avons bâti la majeure partie de notre raisonnement, ont été depuis leurs publications repris et complétés par d'autres recherches¹⁴⁴.

Par exemple, nous aurions pu analyser le rôle d'autres collectivités dans le régime urbain

¹⁴⁴ Nous pensons ici aux travaux, cités par Jean-Yves Nervers (voir bibliographie), de Keating (étude comparative de différents régimes urbains américains), du Judd et Parkinson (analyse des *leaderships* émergeant des politiques de régénération urbaine), ou de Orr et Stocker (étude de la ville de Détroit sous l'angle des régimes urbains).

clermontois, comme le Conseil Général et le Conseil Régional, afin d'élargir l'étude du régime à l'échelle de la région urbaine.

La dernière réserve que nous pouvons apporter à notre travail réside dans le choix théorique que nous avons soutenu, consistant à « évacuer » le champ des politiques participatives, ou de citoyenneté, pour aborder le Conseil de développement au profit d'une approche basée sur l'analyse des groupes d'intérêts dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques. L'approche par la participation aurait pu nous permettre de mieux développer les enjeux sur les questions démocratiques posées par le Conseil ; questions que le cadre théorique des régimes urbains ne nous a pas suffisamment permis d'approfondir, nous semble-t-il.

Les apports de cette réflexion

Ces réserves étant faites, nous pouvons souligner que ce travail apporte, dans toute la modestie qu'il doit conserver, un certain nombre d'éléments intéressants.

En premier lieu, nous avons constaté lors de nos recherches bibliographiques le peu d'études (mémoires, thèses, ou articles scientifiques) portant spécifiquement sur les conseils de développement, en faisant un objet finalement peu étudié par la recherche en science politique. Pourtant, n'ayant que très peu de connaissances avant ce travail sur les conseils de développement, grâce à ce mémoire, nous avons découvert un champ de questionnements très large soulevé par ces instances, permettant de mobiliser de nombreuses disciplines et d'aborder par exemple la question des décalages entre les territoires vécus et les territoires administratifs sous un angle nouveau.

D'autre part, tout en reconnaissant les limites de cette approche, nous pensons que l'analyse d'un conseil de développement sous l'angle des régimes urbains est particulièrement stimulante car elle ne considère plus le membre du conseil comme la figure mythique du citoyen *lambda*, les travaux du conseil comme l'expression d'une majorité silencieuse. Le conseil de développement est alors étudié non sous l'angle de la participation citoyenne, mais de la coalition d'intérêts publics et privés, en tension et pourtant s'agglomérant pour donner corps (économiquement, culturellement) à un territoire en construction. Cette approche permet de mieux décrypter les rapports entre les membres, ce qui les met en tension, notamment dans une société où les enjeux sont mondialisés, interconnectés entre eux.

Le dernier apport que nous pouvons identifier revient à la localisation de ce travail. Comme pour les

conseils de développement, notre recherche bibliographique a montré le peu de travaux s'intéressant à la question urbaine en s'appuyant sur le terrain clermontois. Pourtant, la place historique de Michelin dans la ville et ses innombrables conséquences sur des aspects comme les aménagements urbains, les politiques sociales ou de développement économique, le jeu politique local, la population clermontoise, les rapports entre l'urbain et le rural... peut offrir des terrains de recherche très fournis. Ainsi, nous pensons que le terrain clermontois peut donner de la matière aux controverses scientifiques qui animent les questions relatives au territoire, à sa place dans le monde et sa mise en tension par une recomposition de l'État, et une transformation des rapports publics-privés.

Peut-être faudrait-il que sur la recherche universitaire (en ce qui concerne notre sujet bien sûr), comme sur les autres enjeux soulevés par ces « *quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont* », le territoire clermontois accepte et revendique sa qualité de métropole, ouverte au monde et traversée par les grandes questions urbaines contemporaines.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

Badie B., *La fin des territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Coll. L'espace du politique, Fayard, 1995, p. 13.

Castells M., *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information II*, Fayard, 1999, p. 432.

Colas D., *Le Glaive et le Fléau. Généalogie du fanatisme et de la société civile*, Grasset, 1992, p. 44.

Dahl R. A. [1961], *Who governs ? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press [traduction française par Pierre Birman et Pierre Birnbaum, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971]

Gourgues G., *Les politiques de démocratie participative*, Libre cours politique, Presses Universitaires de Grenoble, 2013, 148 p.

Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 2011, 486 p.

Merrien F-X., *L'État-providence*, Presses Universitaires de France « Que sais-je ? », 2007, p. 77-99.

Pirotte G., *La notion de société civile*, La Découverte « Repères », 2007, p. 13.

Stone C., *Regime politics : governing Atlanta 1946-1988*, University Press of Kansas, 1989.

Veltz P., *Mondialisation, Villes et Territoires*, PUF, 2e Édition revue et corrigée, 2005, 288 p.

Weber M., *Économie et société*, Collection Pocket Agora, 2003, p. 96-100.

Ouvrages collectifs

Bacqué M.-H., Flamand A., Paquet-Deyris A.-M., Talpin J., *The Wire, l'Amérique sur écoute*, La Découverte, 2014, 265 p.

Chalas Y., Dubois-Taine G., *La Ville émergente*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 1997, 286 p.

Desage F., Guéranger D., *La politique confisquée, Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Savoir/agir, Editions du Croquant, 2011, 247 p.

Jobert B. et Muller P., *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France, 1987, 242 p.

Marsh D., Rodes R., *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

Molotch H., Logan J., *Urban fortunes. The political economy of place*, Berkeley, University of California Press, 1987, 383 p.

Chapitres d'un ouvrage collectif

Blondiaux Loïc, « 4. L'idée de démocratie participative : enjeux, impensés et questions récurrentes », in Bacqué M.-H. et Rey H., *Gestion de proximité et démocratie participative*, La Découverte « Recherches », 2005, p. 119-137.

- Bué N., Desage F., Matejko L., « La « métropole » n'est-elle qu'un mot ? Retour critique sur un 'lieu commun' », in Dolez B., Paris D. (dir.), *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, L'Harmattan, 2004, p. 71-93.
- Epstein R., « Après la territorialisation, le gouvernement à distance », in Martin Vanier (dir.), *Territoires, territorialités, territorialisation, controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, 2009, 228 p.
- Faure A., « Territoires/Territorialisation », in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po « Références », 2014 4e éd., p. 623-632.
- Faure A. et Teillet P., « La durabilité urbaine au travers des C2D : une démocratie d'agglomération recomposée ou réenchantée ? », in Béal V. et Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Dynamiques métropolitaines, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 213-231.
- Halpern C. *et al.*, « Introduction / L'instrumentation et ses effets débats et mises en perspective théoriques », in *L'instrumentation de l'action publique*, Presses de Sciences Po, 2014, p. 15-62.
- Harding, A., « Théorie de l'élite et coalitions de croissance », in *Théorie of urban politics*, Judge D. and Stoker G., London Sage, 1995, 295 p. [titre traduit par Dormois R.]
- Harding A., Le Galès P., « Villes et Etats », in Wright V., Cassesse S., *La recomposition de l'État en Europe*, La Découverte, 1996, 240 p.
- Jouve B., « Gouverner la fragmentation ou les défis de la gouvernance métropolitaine », in Zepf M. (dir.), *Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains*, Presses Polytechniques Universitaires Romandes, 2004, p. 71-84.
- Jouve B., Lefèvre C., « Métropoles confisquées : élites économiques et grands élus aux commandes », in Da Cunha A., Knoepfel P., Leresche J.-P., Nahrath S. (éd.), *Enjeux du développement urbain durable : transformations urbaines, gestion des ressources et gouvernance*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2005, p. 405-424.
- Lefèvre C., « Le pouvoir local en Europe », in Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île de France, *Développement, action publique et régulation*, Les apports de la Recherche urbaine, Livre 5, Décembre 2003, p. 9-22.
- Le Galès P., « Chapitre 8 : Les deux moteurs de la décentralisation », in *La France en mutation. 1980-2005*, Presses de Sciences Po, 2006, p. 303-341.
- Lehning P.B., « Towards a multi-cultural civil society : the role of social capital and democratic citizenship », in Bernard A., Helmich H. et Lenhing P.B., *Civil Society and International Development*, Paris, OCDE, North/South Institute, 1998.
- Leresche J.-P., Nahrath S., « Changement d'échelles de l'action publique et développement urbain durable : entre fragmentation politique et intégration urbaine », in Béal V. et Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Dynamiques métropolitaines, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 321-341.
- Nevers J.-Y., « Coopération et construction d'une capacité de gouvernement, le concept d'*urban regime* chez Clarence Stone », in Gaudin P., Novarina G. (eds), *Politiques publiques et négociations, Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Editions du CNRS-PIRVilles, 1997, pp. 142-161.
- Nez H., Sintomer Y., « Qualifier les savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif : un enjeu scientifique et politique », in Deboulet A., Nez H. (dir.), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Res Publica, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 138 p.
- Painter, J., « Regulation theory, Post-Fordism and Urban Politics », in Judge, D., Stoker, G., *Theories of urban politics*, London, Sage eds, 1995.
- Stoker G., « Le cadre d'analyse des régimes urbains », in Judge D. and Stoker G. (dir.), *Theories of urban politics*, London Sage, 1995, 295 p.
- Sue R., « Chapitre 6. La voix de la société civile », in *La société civile face au pouvoir*, Presses de Sciences Po, 2003, p. 81-106.

Swyngedouw E., Béal V. (trad.), « Les contradictions de la ville postpolitique. A la recherche d'une politique démocratique de production environnementale », in Béal V. et Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Dynamiques métropolitaines, Publications de l'Université de Saint-Etienne, 2011, p. 129-158.

Thelen K., « How Institutions Evolve : insights from comparative historical analysis », in Mahoney J., Rueschemeyer D. (eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, New York : Cambridge University Press, 2003, p. 208-240.

Veltz P., « Chapitre 1. Mondialisation : opportunités urbaines ? », in Pierre Jacquet *et al.*, *Regards sur la Terre 2010*, Presses de Sciences Po « Annuels », 2010, p. 80-89.

Articles

Bezes P. et Le Lidec P., « L'hybridation du modèle territorial français. » RGPP et réorganisations de l'État territorial, *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 919-942.

Bon F., « Langage et politique », in Grawitz M. et Leca J. (éd.) *Traité de science politique*, PUF, 1985, t. 3, p. 537-573.

Cadiou S., « Le Maire et les paris (risqués) de l'action publique », *Revue Pouvoirs*, n°148, 2014, p. 43-55.

Charmes E., « Carte scolaire et « clubbisation » des petites communes périurbaines », *Sociétés contemporaines*, 3, 2007, p. 67-94.

Cohen J., « Pour une démocratie en mouvement. Lectures critiques de la société civile », *Raisons politiques* 3/ 2001 (n° 3), p. 139-160.

Dreyfus Françoise, « La révision générale des politiques publiques, une conception néolibérale du rôle de l'État ? », *Revue française d'administration publique*, 2010/4 n° 136, p. 857-864.

Dupuy C., Halpern C., « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique* 4/ 2009 (Vol. 59), p. 701-722.

Genieys W., « Lectures critiques », *Revue française de science politique* 3/ 2008 (Vol. 58), p. 535-544

Gourgues G., « Comptes Rendus », *Revue française de science politique* 2/ 2012 (Vol. 62), p. 326-328.

Graz J-C., « Les hybrides de la mondialisation », *Revue française de science politique* 5/ 2006 (Vol. 56), p. 765-787.

Hassenteufel P., « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, Vol. 3, n°12. Quatrième trimestre 1990, pp. 75-81.

Hassenteufel P., « Chronique politique - Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°74, septembre 1995, p.155-168.

Hermet G., « Un régime à pluralisme limité ? À propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54 (1), février 2004, p. 159-178.

Jouve B., « Gouvernance métropolitaine : vers un programme de recherche comparatif », *Politique et Sociétés*, Volume 22, numéro 1, 2003, p. 119-142.

Lefebvre R., Revel M., « La difficile mise en démocratie des communautés urbaines. Approche comparée de l'institutionnalisation des Conseils de développement des agglomérations de Lille et Nancy », Congrès de l'AFSP, ST n°12, *La démocratie locale en débats*, Grenoble, 2009, 22 p.

Le Galès P., « Recomposition de l'État et territoire : l'État régulateur, une révolution démocratique en marche ? », communication pour le colloque de l'AFSP, septembre 2005.

- Linhardt D., « Avant-propos : épreuves d'État », *Quaderni* 2/ 2012 (n° 78), p. 5-22.
- Lorrain D., « Capitalismes urbains, des modèles européens en compétition », *L'année de la régulation*, n°6, 2002, p. 195-240.
- Nicolas A. et Zanetti T., « Patrimoine et projet urbain : produire et valoriser la localité à Saint-Etienne, Nantes et Clermont-Ferrand », *Espaces et sociétés*, 2013/1 n°152-153, p. 181-195.
- Paulré B., « Finance et accumulations dans le capitalisme post-industriel », *Multitudes* 1/ 2008 (n° 32), p. 77-89.
- Pierre P., « Les élites de la mondialisation. Quelles constructions identitaires ? », *Éducation Permanente*, n°150, 2002.
- Pinson G., « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7, 2010.
- Pinson G., « Le Maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Revue Pouvoirs*, n° 148, 2014, p. 95-111.
- Pollard J., « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de science politique*, 2011/4 Vol. 61, p. 681-705.
- Raymond R., « La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires », *L'Information géographique* 2/ 2009 (Vol. 73), p. 10-28.
- Rouban L., Jobert B., Muller P., « L'État en action. Politiques publiques et corporatismes », *Revue française de science politique*, 1988, vol. 38, n° 3, pp. 433-435.
- Roux S. *et al.*, « Penser l'État », *Actes de la recherche en sciences sociales* 1/ 2014 (N° 201-202), p. 4-10.
- Sassen S., « Villes entre vieilles frontières et nouvelles clôtures du capital », *Multitudes* 4/ 2010 (n° 43), p. 50-59.
- Sassen S., « The Participation of States and Citizens in Global Governance », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10 (5), 2003, p. 10. [Extrait traduit par Graz J.-C.]
- Sassen S., « The Participation of States and Citizens in Global Governance », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 10 (5), 2003, p. 5-28.
- Védrine C., « De la résistance désacralisante à la résistance à la désacralisation : le cas des ouvriers Michelin à Clermont-Ferrand », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 2009, n°7, p. 101-118.
- Védrine C., « Des espaces disciplinaires aux espaces de jouissance : les transformations de Michelinville », *Espaces et sociétés*, 2014/3 n° 158, p. 135-149.
- Zanetti T., « De la ville de l'efficacité industrielle à la ville de la qualité urbaine : le « territoire Michelin » à Clermont-Ferrand », *Revue géographique de l'Est*, vol. 50, 2011, 13 p.
- Zanetti T., « Une multinationale au « village » ? Politique Urbaine municipale et intérêts privés localisés : le cas de Michelin à Clermont-Ferrand (France) », *Bulletin de la Société Géographique de Liège*, n°55, 2010, p. 61-71.

Thèses

- Pinson G., *Projets et pouvoir dans les villes européennes. Une comparaison de Marseille, Venise, Nantes et Turin*, Thèse de doctorat en Science Politique, Sous la direction de Patrick Le Galès et de Joseph Fontaine, présentée et soutenue publiquement le 30 novembre 2002, Université de Rennes 1.
- Rousseau M., *Vendre la ville (post-)industrielle. Capitalisme, pouvoir et politiques d'image à Roubaix et à Sheffield (1945-2010)*, thèse de doctorat de science politique, sous la direction de Joseph Fontaine et Gilles Pinson, présentée et soutenue publiquement le 23 septembre 2011, Université de Saint-Etienne – Université de Lyon.

Zanetti T., *Une ville et sa multinationale, Une multinationale et sa ville : emprise spatiale, organisation sociale, fonction économique et régulation politique du « territoire Michelin » à Clermont-Ferrand (de la fin du 19ème siècle à nos jours)*, Thèse de doctorat en Géographie, Aménagement, Urbanisme, Sous la direction de Vincent Veschambre, Présentée et soutenue publiquement le 3 Décembre 2012, Université Lumière Lyon 2.

Textes en ligne

Béal V. et Rousseau M., « Néolibéraliser la ville fordiste », *Métropoles*, 4, 2008, mis en ligne le 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3502>

Collet A. et Simay P., « Y a-t-il des « urban studies » à la française ? », *Métropolitiques*, 3 juillet 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Y-a-t-il-des-urban-studies-a-la.html>

Dormois R., « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles*, 12 décembre 2008, URL : <http://metropoles.revues.org/3122>

Faure A., « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique », *Working paper n°18*, Science Po Grenoble, PACTE, février 2014, 26 p. URL : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00954765/>

Frinault T., « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », *Métropolitiques*, 27 janvier 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Avancees-et-verrouillages-la.html>

Haye A., « Les théories pluralistes de la démocratie dans la science politique américaine : une approche généalogique », *Mémoire(s), identité(s), marginalité(s) dans le monde occidental contemporain*, 11, 2014, Qui gouverne aux États-Unis ?, mai 2014. URL : <http://mimmoc.revues.org/1440>

Lorrain D., « La Ville et les marchés, ce qui change au début du 21ème siècle », *EspacesTemps.net*, 24.06.2013, <http://www.espacestems.net/articles/la-ville-et-les-marchés-ce-qui-change-au-debut-du-21e-siecle.html>

Reigner H., « Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », *Métropoles*, 9, 2011, URL : <http://metropoles.revues.org/4451>

Rousseau M., « Villes post-industrielles : pour une nouvelle approche », *Métropolitiques*, 18 septembre 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Villes-post-industrielles-pour-une.html>

Rapports, Études

Brutland G.H., *Notre avenir à tous*, Rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, Organisation des Nations-Unies, 1987.

CERTU Lyon, *Dix ans de Conseils de développement, la société civile en mouvement*, 2010.

Étude d'impact de la Loi pour la Modernisation de l'Action publique et l'Affirmation des Métropoles. URL : <http://www.senat.fr/leg/etudes-impact/pjl12-495-ei/pjl12-495-ei.pdf>

Pinson G., Rousseau M., « Les systèmes métropolitains intégrés. État des lieux et problématiques », in DATAR, *Des systèmes spatiaux en perspective*, Territoires 2040 n°3, La Documentation française, 2012, p. 28-58.

Documents relatifs au Conseil de développement du Grand Clermont

Bertharion P., *Du concret pour le Grand Clermont*, La Montagne, 7 juin 2013.

Bertharion P., *Notre réussite ne peut être que collective. Entretien avec Jean-Marc Monteil*, La Montagne, 4 octobre 2013.

Bertharion P., *Attractivité : une urgence, une exigence*, La Montagne, 30 septembre 2013.

Club de la presse, *Misons sur l'intelligence collective*, La Montagne, 16 novembre 2013.

Le Grand Clermont-Conseil de développement, *Le Grand Clermont 2020. Une ambition collective*, Actes du Colloque du 28 septembre 2013, 43 p.

Le Grand Clermont-Conseil de développement, *Premières propositions d'actions*, juin 2014, [non paginé]

Vacherot J.-P., *Un pôle métropolitain comme appui*, La Montagne, 22 mai 2012.

Vernet A., *Quatre-vingts auvergnats prêts à sauver Clermont*, La Montagne, 1^{er} septembre 2012.

Textes législatifs

Loi du 2 février 1995 relative au Renforcement de la Protection de l'Environnement.

Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 (LOADT).

Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999 (LOADDT).

Loi du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain.

Loi du 16 décembre 2010 de Réforme des Collectivités Territoriales.

Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	4
INTRODUCTION.....	5
PREMIER CHAPITRE : Le fait métropolitain, conséquences locales d'un ordre mondial.....	16
1. La métropole, révélatrice des évolutions du capitalisme.....	17
1.1. Un retour du local	17
a) La densité urbaine dans l'économie moderne.....	17
b) Les services urbains, facteurs de compétitivité du territoire et de l'entreprise.....	19
1.2. ... qui illustre l'effacement du modèle fordiste.....	21
a) Du modèle fordiste et ses applications en matière urbaine.....	21
b) ... à l'émergence de la ville néo-libérale.....	23
2. La métropole et l'évolution des systèmes institutionnels nationaux.....	25
2.1. D'un système centralisé à un modèle plus fragmenté.....	25
a) Un État traditionnellement stable et unitaire.....	25
b) Une fragmentation des territoires et un certain recul de l'État.....	26
2.2. Mais l'État reste à la manœuvre.....	28
a) une volonté toujours affirmée pour l'organisation territoriale du pays.....	29
b) Hybridation de l'État local et gouvernement à distance.....	31
3. La métropole, scène de la transformation des rapports sociaux entre les acteurs.....	35
3.1. La notion de société civile, fondements et limites.....	35
a) Les principaux fondements historiques du concept de société civile.....	35
b) La société civile, une approche disparate.....	37
3.2. Les groupes d'intérêt dans la redistribution et la régulation des rapports de force entre les groupes sociaux.....	38
a) Pluralisme, élitisme et corporatisme : trois modèles dépassables.....	39
b) Du néo-corporatisme au réseau d'action publique.....	41
DEUXIEME CHAPITRE : Ce que le Conseil de développement révèle : la présomption d'un régime urbain clermontois.....	44
1. Gouverner la ville par les coalitions.....	46
1.1. Les coalitions d'ordre institutionnel et processuel.....	47
a) Une dimension institutionnelle a priori rejetée.....	47
b) Le Conseil de développement, une coalition processuelle.....	48
1.2. Les coalitions de croissance.....	49
a) Un modèle basé sur la suprématie des acteurs économiques	49
b) ... qui trouve un écho limité parmi les acteurs du Grand Clermont.....	50
2. Mieux comprendre le contexte clermontois par la théorie des régimes urbains.....	53
2.1. Un paradigme nord-américain mieux adapté aux villes européennes	54
a) Un paradigme fondé par l'étude de la ville d'Atlanta.....	54
b) les régimes urbains à l'échelle des villes européennes.....	56
2.2. Les signes révélateurs du régime urbain clermontois.....	57
a) Des acteurs divers, en tension, mais avec une même vision de l'avenir du territoire	57
b) Le politique et la confiance.....	59
3. Gouverner la métropole sans la politique	64
3.1. Une technologie de gouvernement au détriment du politique.....	64
a) La volonté du Conseil de développement de faire émerger des projets opérationnels... ..	65
b) ... où l'expertise remplace le débat politique.....	67

3.2.Le consensus par l'effacement des outsiders.....	68
a) Un discours consensuel sur l'avenir du territoire.....	69
b) La mise à l'écart des discours minoritaires.....	71
TROISIEME CHAPITRE : Ce que le Conseil de développement produit : un récit métropolitain mondialisé.....	75
1.Le Conseil de développement du Grand Clermont, entre conformité et singularité.....	77
1.1.Les éléments de sa conformité aux tendances nationales	77
a) Un Conseil de développement composé pour l'essentiel d'hommes, dirigeants dans leurs domaines respectifs d'activité.....	77
b) Un territoire mêlant l'urbain et le rural.....	79
1.2.Les éléments de singularité du Conseil de développement clermontois.....	81
a) Une démarche processuelle conduite avec un fort leadership.....	81
b) l'économie avant le social	82
2.Le Conseil de développement, un espace politique délimité et limité.....	84
2.1.Une fonction politique du Conseil de développement.....	84
a) Une volonté de publiciser les travaux du Conseil, traduite dans les faits.....	84
b) Un espace politique délimité et garanti par la commande politique	86
2.2.... qui peine à peser réellement sur les choix publics.....	88
a) Le lien faible entre les élus communautaires et le Conseil de développement.....	88
b) l'insuffisance des moyens et de l'expertise accordés au Conseil.....	90
3.Le Conseil de développement, une « alchimie » pour un processus « épidémiologique ».....	92
3.1.Une « alchimie » à la fois élitaire et différenciée.....	93
a) L'expression d'une élite ?.....	93
b) Des divergences entre catégories d'acteurs.....	94
3.2.Un récit identitaire pour une métropole dans des enjeux mondialisés.....	96
a) Une coalition d'acteurs au « secours » du politique sur les questions métropolitaines ..	97
b) ... qui veut infléchir « l'état d'esprit » d'un territoire trop enclavé.....	99
CONCLUSION.....	102
BIBLIOGRAPHIE.....	107
TABLE DES MATIERES.....	113
ANNEXES.....	115

ANNEXES

1. Récapitulatif des entretiens réalisés

Catégorie	Profession	Fonction au sein du /en lien avec le Conseil de dév.	Date de l'entretien	Durée de l'entretien (min.)
Élu	Avocat	Président du Grand Clermont	23/06/14	72.20
État	Directeur adjoint SGAR	-	10/07/14	38.08
Technicien	Chargé de développement	En charge du suivi	23/04/14	66.50
Membre	Professeur CNAM	Président du Conseil	16/06/14	81.16
	Directeur sportif	Co-responsable de la commission culture, sport	21/05/14	54.55
	Directeur d'équipement culturel	Co-responsable de la commission culture, sport	16/06/14	63.22
	Retraité	Responsable de la commission enseignement supérieur, recherche	26/05/14	76.40
	Directeur de la Recherche	Responsable de la commission économie	23/05/14	72.10
	Directrice d'équipement touristique	Responsable de la commission tourisme, environnement	26/06/14 (entretien téléphonique)	41.37

Grille d'entretien pour les membres du Conseil

(les relances sont en bleu)

Thèmes	Questions	Éléments recherchés
Situation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez vous décrire de manière succincte vos activités professionnelles présentes et/ou passées ? - Comment êtes vous entré au C2D/Grand Clermont ? - Que saviez-vous du C2D/Grand Clermont avant d'y arriver ? 	Saisir les trajectoires de l'enquêté, les conditions de son entrée dans le C2D
Le territoire du Grand Clermont	<ul style="list-style-type: none"> - Pensez vous que le Grand Clermont est une métropole ? (pas uniquement au sens de la loi, mais sous l'angle géographique, économique, démographique...) - Quels sont, pour vous, les avantages et inconvénients de l'échelle territoriale du Gd Clermont ? 	<p>Recueillir auprès de l'enquêté sa définition d'un territoire métropolitain et saisir sa perception du territoire clermontois (un territoire en péril ou en développement ?)</p> <p>Recueillir l'analyse de l'enquêté sur les enjeux de la métropolisation, et voir s'il fait un lien entre ces enjeux et le travail du C2D</p>
Institution du Grand Clermont (syndicat mixte)	<ul style="list-style-type: none"> - Comment décririez-vous le fonctionnement du syndicat ? (poids des présidents d'EPCL, clivages partisans) - ... et la relation entre bureau exécutif et C2D ? - Comment jugez vous l'implication de l'État et des autres collectivités (département et région) dans le travail du gd Clermont ? 	<p>Recueillir la perception de l'enquêté sur les jeux politiques au sein de l'institution, et qualifier la nature des relations entre bureau exécutif et C2D (donneur d'ordre ? Coopération ? Contre pouvoir ?).</p> <p>Voir si l'enquêté intègre les autres collectivités et l'Etat comme des acteurs pertinents (ou non) pour le travail de l'institution</p>
Le Conseil de développement et le travail sur la « Stratégie 2020 »	<ul style="list-style-type: none"> - Que pouvez vous me dire, de façon générale, sur le fonctionnement du C2D ? Logiques d'influence, logiques partisans... - Quel regard portez vous sur vos collègues ? leur investissement, leurs apports... - Quelles relations entretenez vous avec eux ? Fréquentez vous certains membres du C2D dans d'autres réseaux ? - Comment pourriez vous décrire les rapports du C2D avec les élus ? Avec l'Etat ? - Pensez vous que les acteurs économiques jouent un rôle important ? <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Que pouvez vous me dire de la genèse de ce chantier ? Sur conditions de la délimitation des thèmes des différents groupes de travail, du choix des rapporteurs de groupes, et de leurs membres... - dans le travail en groupe, vous a-t-il semblé difficile de trouver un accord sur les enjeux et les pistes de préconisations ? Y'a-t-il eu des conflits au sein des groupes de travail ? Les conclusions des groupes de travail ont elles soulevées des incompréhensions auprès des autres groupes ? ... voire des contradictions ? - Les acteurs économiques occupent-ils une place dominante dans le travail ? Michelin a-t-il un influence spécifique ? 	<p>Questions d'ordre général et plus spécifique sur un dossier (stratégie 2020) pour :</p> <p>Comprendre ce qui se joue dans les relations entre membres du C2D (alliances, rapports de force, consensus, ...), et voir plus particulièrement si les acteurs économiques, ou les questions d'ordre économique, occupent une place prépondérante.</p> <p>Voir si le C2D s'inscrit dans un jeu d'acteurs plus vaste intégrant d'autres sphères (réseaux économiques, associatifs, militants,...) et d'autres acteurs qui ne sont pas présents au sein du C2D (État, élus...).</p>

Grille d'entretien pour les membres du bureau du Syndicat du Grand Clermont

(les relances sont en bleu)

Thèmes	Questions	Éléments recherchés
Situation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez vous décrire de manière succincte vos différents mandats ? - Quelles ont été les conditions de votre arrivée comme élu au syndicat du Grand Clermont ? 	Saisir les trajectoires de l'enquêté, les conditions de son entrée au sein du syndicat du Gd Clermont
Le territoire du Grand Clermont	<ul style="list-style-type: none"> - Pensez vous que le Grand Clermont est une métropole ? (pas uniquement au sens de la loi, mais sous l'angle géographique, économique, démographique...) - Quels sont, pour vous, les avantages et inconvénients de l'échelle territoriale du Gd Clermont ? 	<p>Recueillir auprès de l'enquêté sa définition d'un territoire métropolitain et saisir sa perception du territoire clermontois (un territoire en péril ou en développement ?)</p> <p>Recueillir l'analyse de l'enquêté sur les enjeux de la métropolisation, et voir s'il fait un lien entre ces enjeux et le travail du C2D</p>
Institution du Grand Clermont (syndicat mixte)	<ul style="list-style-type: none"> - Comment décririez-vous le fonctionnement du syndicat ? (poids des présidents d'EPCI, clivages partisans) - ... et la relation entre bureau exécutif et C2D ? - Comment jugez vous l'implication de l'Etat et des autres collectivités (département et région) dans le travail du gd Clermont ? 	<p>Recueillir la perception de l'enquêté sur les jeux politiques au sein de l'institution, et qualifier la nature des relations entre bureau exécutif et C2D (donneur d'ordre ? Coopération ? Contre pouvoir ?).</p> <p>Voir si l'enquêté intègre les autres collectivités et l'Etat comme des acteurs pertinents (ou non) pour le travail de l'institution</p>
Le Conseil de développement et le travail sur la « Stratégie 2020 »	<ul style="list-style-type: none"> - Que pouvez vous me dire, de façon générale, sur le fonctionnement du C2D ? Composition, Logiques d'influence, logiques partisanes... - Quel regard portez vous sur les membres du C2D? leur investissement, leurs apports... - Pensez vous que les acteurs économiques jouent un rôle important ? - Que pouvez vous me dire de la genèse de ce chantier ? Y a t il eu une commande du bureau ? Ou s'agissait il d'une saisine du C2D ?...Y a t il eu intervention du bureau sur la délimitation des thèmes des différents groupes de travail, du choix des rapporteurs de groupes, et de leurs membres... ? - Que pensez vous des premières restitutions de ce travail ? Les conclusions des groupes de travail ont elles soulevées des incompréhensions ? ... voire des contradictions avec des objectifs par ailleurs poursuivis par la Syndicat ? - Les acteurs économiques occupent-ils une place dominante dans le travail ? Michelin a-t-il un influence spécifique ? 	<p>Questions d'ordre général et plus spécifique sur un dossier (stratégie 2020) pour :</p> <p>Comprendre ce qui se joue dans les relations entre le bureau et le C2D (alliances, rapports de force, consensus, ...), et voir plus particulièrement si les acteurs économiques, ou les questions d'ordre économique, occupent une place prépondérante.</p> <p>Voir si le C2D, ou d'une manière plus générale le syndicat du gd Clermont, s'inscrit dans un jeu d'acteurs plus vaste intégrant d'autres sphères (réseaux économiques, associatifs, militants,...) et d'autres acteurs qui ne sont pas présents au sein du C2D (Etat, élus...).</p>

Grille d'entretien pour les « extérieurs » (État, autre collectivité)

(les relances sont en bleu)

Thèmes	Questions	Éléments recherchés
Situation des acteurs	<ul style="list-style-type: none"> - Pouvez vous décrire de manière succincte votre service et vos responsabilités ? - ... et en quoi vos missions interagissent avec le Gd Clermont ? 	Saisir la place de l'enquêté vis à vis du Gd Clermont
Le territoire du Grand Clermont	<ul style="list-style-type: none"> - Pensez vous que le Grand Clermont est une métropole ? (pas uniquement au sens de la loi, mais sous l'angle géographique, économique, démographique...) - Quels sont, pour vous, les avantages et inconvénients de l'échelle territoriale du Gd Clermont ? 	<p>Recueillir auprès de l'enquêté sa définition d'un territoire métropolitain et saisir sa perception du territoire clermontois (un territoire en péril ou en développement ?)</p> <p>Recueillir l'analyse de l'enquêté sur les enjeux de la métropolisation, et voir s'il fait un lien entre ces enjeux et le travail de l'institution du Gd Clermont et plus particulièrement du C2D</p>
Institution du Grand Clermont (syndicat mixte)	<ul style="list-style-type: none"> - Comment décririez-vous le fonctionnement du syndicat ? (poids des présidents d'EPCI, clivages partisans...) - ... et plus particulièrement le fonctionnement du C2D ? - Comment jugez vous l'implication de votre service dans le travail du gd Clermont ? Quels types d'apports ? Un rôle d'impulsion ? De régulation ? 	Recueillir la perception de l'enquêté sur les jeux politiques au sein de l'institution, et qualifier la nature des relations entre le service de l'enquêté et le Gd Clermont.
Le Conseil de développement et le travail sur la « Stratégie 2020 »	<ul style="list-style-type: none"> - Que pouvez vous me dire, de façon générale, sur le fonctionnement du C2D ? Composition, Logiques d'influence, logiques partisans... - Quel regard portez vous sur les membres du C2D? leur investissement, leurs apports... - Pensez vous que les acteurs économiques jouent un rôle important ? <hr/> <ul style="list-style-type: none"> - Que pouvez vous me dire de la genèse de ce chantier ? Votre service est il intervenu ? Si oui en quoi et au regard de quels enjeux ? Si non, pourquoi ? Aurait il pu le faire ? Peut il intervenir à l'avenir ? - Que pensez vous des premières restitutions de ce travail ? Les conclusions des groupes de travail ont elles soulevées des incompréhensions ? ... voire des contradictions avec des objectifs par ailleurs poursuivis par votre service ? - Les acteurs économiques occupent-ils une place dominante dans le travail ? Michelin a-t-il un influence spécifique ? 	<p>Questions d'ordre général et plus spécifique sur un dossier (stratégie 2020) pour :</p> <p>Comprendre ce qui se joue dans les relations que le C2D peut entretenir avec l'extérieur (alliances, rapports de force, consensus, ...), et voir plus particulièrement si les acteurs économiques, ou les questions d'ordre économique, occupent une place prépondérante.</p> <p>Voir si le C2D, ou d'une manière plus générale le syndicat du gd Clermont, s'inscrit dans un jeu d'acteurs plus vaste intégrant d'autres sphères (réseaux économiques, associatifs, militants,...) et d'autres acteurs qui ne sont pas présents au sein du C2D (Etat, élus...).</p>