



HAL
open science

Le gouvernement des villes au prisme de la conflictualité sociale

Taoufik Ben Mabrouk

► **To cite this version:**

Taoufik Ben Mabrouk. Le gouvernement des villes au prisme de la conflictualité sociale. Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern, Jean-Philippe Leresche. L'action publique locale dans tous ses états. Différenciation et standardisation, L'Harmattan, pp.193-208, 2012, 978-2-296-96534-8. hal-00819261

HAL Id: hal-00819261

<https://hal.science/hal-00819261>

Submitted on 30 Apr 2013

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.

Le gouvernement des villes au prisme de la conflictualité sociale

Taoufik Ben Mabrouk

La concertation et la négociation sont aujourd'hui reconnues comme des caractéristiques centrales du gouvernement urbain puisque la gestion des villes repose de plus en plus sur la capacité des acteurs du système local (non plus limités aux seuls responsables politiques) à générer des accords ou des compromis entre différentes catégories d'intérêts liées à la ville (Gaudin, 2002; Stoker, 1998). Il s'agit là, comme chacun le sait, d'une conséquence de l'évolution des pratiques du gouvernement local qui sont désormais axées sur la construction collective de la décision publique. Et cette même évolution a conduit les analystes à mettre davantage l'accent sur la dimension co-construite de l'action publique en adoptant la problématique de l'articulation entre des intérêts hétérogènes (John, 2001; Le Galès, 1995; Stoker, 1998). Cependant, cette attention accordée à la co-construction de la décision publique dans une optique collaborative présente l'inconvénient de minorer la conflictualité sociale, si l'on définit celle-ci comme la divergence irréductible et la confrontation des multiples identités, intérêts et pratiques liés à l'espace urbain. En effet, l'approche qui consiste à se focaliser sur les modalités de production d'une décision collective conduit trop souvent à accorder une place moins importante au conflit dans le schéma explicatif. En outre, au vu des sites d'observation qu'ils offrent, la gestion urbaine est fréquemment abordée à travers des réseaux de politiques publiques et des dispositifs de production pragmatique de la décision publique dont on sait cependant aujourd'hui qu'ils ne sont pas aussi ouverts et pluralistes qu'ils n'en ont l'air (Papadopoulos, 2007; Papadopoulos & Warin, 2007; Purcell, 2006). Ainsi, tant au regard des probabilités (inégaux) pour quiconque d'en faire partie que de la possibilité (toute aussi relative) d'y faire valoir des points de vue radicaux, voire contestataires, ces dispositifs de production concertée de la décision publique mettent bien en évidence la négation latente de la conflictualité sociale à partir du moment où l'objectif y est de favoriser la décision collective.

Dans ces circonstances, force est de constater que nous connaissons relativement mal encore l'impact de la conflictualité sociale sur le gouvernement urbain. Or, il est nécessaire d'en cerner les effets car la gestion urbaine se caractérise par la multiplication des légitimités, mais aussi par la diversification des modes de contestation et des voies de recours légaux. Cette conflictualité sociale, en tant que conséquence de la différenciation sociale et spatiale, nous nous proposons justement d'en cerner l'impact sur le gouvernement des villes à travers les réponses qu'elle suscite à l'occasion de la mise en débat de l'avenir de la ville dans le cadre des dispositifs de démocratie participative. Il s'agit plus particulièrement de montrer que la neutralisation de cette conflictualité sociale qui a cours dans ces dispositifs implique une transformation du gouvernement politique des villes. En effet, nous pensons que les réponses politiques apportées à la manifestation de la conflictualité sociale déterminent les formes que prend le pouvoir politique, à la fois du point de vue des procédés d'autolégitimation des élus, de ses conditions d'exercice et des ressorts d'action qui y sont liés. Dans les limites éditoriales de cet ouvrage, nous souhaitons examiner comment les mécanismes de neutralisation ou d'euphémisation de la conflictualité sociale à l'œuvre dans les dispositifs participatifs contribuent au renouvellement des conditions et des techniques du gouvernement politique des villes, en mettant en avant deux hypothèses concernant l'impact du tournant participatif sur les conditions d'exercice du pouvoir par les leaders politiques urbains.

La première est relative aux limites qu'impose la participation à l'expression de la conflictualité sociale au sein du débat public. L'hypothèse est que ces dispositifs participatifs (à l'image des conseils de développement que nous examinons ici) contribuent à neutraliser l'expression de la conflictualité sociale par le biais d'un certain nombre de conditions et de procédés d'interaction qui atténuent significativement la portée des revendications. Dans le cadre des débats participatifs, cette neutralisation se manifeste par le fait que les critères de pertinence de l'action publique tendent à devenir moins univoques et tranchés selon une thématique donnée (l'économie, la lutte contre l'exclusion, etc.) - et

cela grâce à la mise en avant systématique de valeurs et de priorités hétérogènes, voire antagoniques, lors des débats et dans les contributions produites. Au-delà des critiques habituelles sur l'échec relatif des dispositifs participatifs, il s'agit de voir à travers cette hypothèse comment la dynamique participative contribue à rendre l'action des édiles moins tributaire d'une appréciation unidimensionnelle (le social, l'économie, l'environnement, etc.), et à faire en sorte que celle-ci prête donc moins le flanc aux interpellations issues de groupes défendant des causes spécifiques.

Pour sa part, la deuxième hypothèse a trait à la persistance de la césure entre gouvernants et gouvernés dans un contexte participatif, césure qui se nourrit de la participation et qui perpétue, selon de nouvelles logiques, une relative autonomie d'action des élus qui peut être lue comme le maintien d'une différenciation au bénéfice de ces derniers. Concrètement, il s'agit de mettre en avant l'idée que les dispositifs participatifs donnent la possibilité aux élus de constituer artificiellement un collectif prétendument représentatif de la société locale, et cela à la fois pour se revendiquer d'une démarche de définition concertée des priorités d'action, mais aussi pour se préserver une marge d'autonomie dans le cadre de la participation devenue une composante incontournable de l'action publique. Dans ces circonstances, l'autonomie d'action des élus s'observe au travers du découplage entre les discours volontaristes sur l'avenir de la ville nourris par la dynamique participative et le contenu des projets urbains qui, lui, ne change pas significativement.

Pour étayer notre propos, nous nous appuyons empiriquement sur les conseils de développement des deux agglomérations de Lille et de Lyon tout en mobilisant des travaux concernant d'autres sites européens ou étrangers.

1. Le débat sur l'avenir de la ville à l'épreuve de la conflictualité sociale : caractéristiques et enjeux de la contribution des structures participatives

Un des changements significatifs dans le domaine du gouvernement urbain est sans conteste l'évolution des dynamiques et des dispositifs par lesquels sont définies les priorités d'action ainsi que les projets urbains proprement dits (Healey, 2006; Healey *et al.*, 1997; Pinson, 2006). Toutefois, et bien que le devenir de la ville fasse de plus en plus l'objet d'un débat, ce changement de paradigme ne correspond pas à l'émergence d'un système spontanément libre de tout biais ou penchant. En effet, on oublie encore trop souvent que la planification, tout comme la participation qui en constitue en fait le versant délibératif, repose sur le postulat (voire la conviction) qu'il est possible d'organiser et de conduire activement le développement d'une ville, faisant ainsi écho aux origines de la planification liées au monde de l'entreprise où il s'agissait de se fixer des objectifs et d'organiser les moyens pour y parvenir (Bryson & Roering, 1987; Kaufman & Jacobs, 1987). Cette prétention à l'orchestration d'un collectif à travers la participation pour définir le futur de la ville est souvent critiquée, soit au nom de la volonté d'harmoniser artificiellement les différentes composantes de la population en niant les divergences d'intérêts (Purcell, 2008), soit au regard du flou qui entoure la notion de participation rendant alors inopérantes les structures qui y sont dédiées (Blondiaux, 2001).

Au-delà de la dénonciation du caractère inachevé de la participation, les critiques relatives à l'absence d'une réelle confrontation dans ces procédures participatives peuvent donc aussi être interprétées comme une remise en cause de la prétendue vertu associée à la participation/planification en tant que productrice d'une capacité collective à anticiper et à organiser le développement de la ville. Toutefois, l'orchestration d'un collectif n'est pas à évaluer seulement du point de vue des capacités d'action réelles ainsi obtenues. Elle doit aussi s'apprécier au regard des usages qui en sont faits, et notamment de celui qui consiste pour les dirigeants politiques locaux à susciter la croyance dans le bien fondé de leur action et de leurs prises de position, en s'appuyant pour cela sur la mise en récit de l'espace local qui est aussi l'occasion pour eux de donner des gages de leur aptitude visionnaire et de leur maîtrise de la situation. De ce point de vue, ces dispositifs participatifs produisent aussi des effets sur les conditions de la prise de parole par les élus dans l'espace public et le contenu de leurs propos, deux dimensions qui sont au cœur des jeux d'autolégitimation et de valorisation de leur action politique – avec toutefois comme nouvelle contrainte le fait de devoir juguler la manifestation de la conflictualité sociale ou d'en contenir l'impact. Comme le montrent les Conseils de développement de Lille et de Lyon, un certain nombre de filtres contribuent en effet à neutraliser la conflictualité sociale dans les

limites nécessaires à la mise en récit de l'espace local, et cela, pour transfigurer l'action des élus en politiques actives de développement. Avant d'aller plus loin, prenons quelques instants pour présenter les deux structures.

Créé le 29 mars 2002, le Conseil de développement de Lille comporte 180 membres répartis en 3 collèges (collège économique : 58 membres ; collège sociétal : 58 membres ; collège des personnes physiques non désignées par des structures : 64 membres). La durée du mandat des membres est de 4 an, renouvelable une fois. Le conseil se réunit en séance plénière 6 fois par an avec un ordre du jour préparé par le Bureau qui est composé de membres élus par chacun des trois collèges et de représentants de territoires voisins (Flandre, Wallonie, Bassin minier). Les groupes de travail quant à eux ne sont pas systématiquement pérennes et sont créés le plus souvent en fonction des sujets abordés. Pour sa part, le Conseil de développement de Lyon a été refondé le 3 juillet 2006 après avoir été mis en place le 5 février 2001 et comporte 260 membres répartis en 6 collèges (acteurs économiques et organisations professionnelles et syndicales : 38 membres ; organismes publics et assimilés : 46 membres ; vie associative : 55 membres ; représentation territoriale des habitants : 43 membres ; citoyens : 56 membres ; personnes qualifiées : 22 membres). Les membres sont élus pour un mandat de 3 ans et le conseil se réunit en formation plénière deux à trois fois par an, sur la base d'un programme annuel qui comporte des saisines du conseil de communauté et des auto-saisines.

À l'image des autres dispositifs participatifs de ce type en Europe (Uitermark & Duyvendak, 2008; Navarro Yanez, 2004; Bull & Jones, 2006; Beaumont, 2003; Bickerstaff & Walker, 2005), les conseils de développement de Lille et de Lyon ne relaient pas automatiquement les revendications des différentes catégories de la population. Ces structures se donnent en effet pour mission première d'analyser et mieux comprendre le fonctionnement de la société locale sous ses différents aspects, et cela afin de contribuer à son développement dans le cadre d'une aide à la décision. C'est précisément dans cette ambition de connaissance de la ville sur le plan social, économique et spatial qu'il faut trouver les raisons de l'existence de filtres entre l'expression spontanée du ressenti de la ville par les différentes catégories de la population et la formulation des diagnostics et recommandations effectuée dans le cadre de ces dispositifs participatifs. Les prétentions revendicatives se heurtent en effet aux exigences de la justification et de l'administration de la preuve qui restent les principaux procédés pour produire de la connaissance sur la ville, connaissance qui se veut officiellement « partagée » dans un contexte de divergence d'intérêts et de confrontation des points de vue. À partir de là, plusieurs facteurs interviennent pour viabiliser une démarche collective entre des acteurs issus d'horizons différents, mais également pour faciliter plus tard la constitution d'une trame narrative retraçant l'histoire, les particularités et les potentiels de l'espace local qui sont autant d'éléments par lesquels les dirigeants urbains entendent justifier leurs décisions et les politiques urbaines qu'ils conduisent.

Une première caractéristique à souligner dans ce sens concerne l'organisation proprement dite de ces structures participatives au regard des différents thèmes de réflexion retenus. Pour réfléchir sur la ville dans ses différentes dimensions, les conseils de développement sont subdivisés en plusieurs collèges, groupes de travail ou ateliers liés à une question particulière : économie, développement durable, aménagement et déplacements urbains, cohésion sociale, plan climat, schéma de cohérence territoriale, etc. Cette segmentation par domaines de réflexion permet un relatif cloisonnement des intérêts qui y sont liés et d'éviter ainsi une opposition ou confrontation radicale. La portée d'une revendication spontanée se trouve alors d'emblée limitée par le triple jeu de l'équilibre recherché dans la composition des différents collèges et des commissions, de l'audition systématique de « personnes-ressources » sollicitées pour leurs compétences professionnelles et/ou académiques, et des procédures de sélection des membres des conseils de développement qui s'effectuent sur la base d'une reconnaissance des individus dans leur domaine d'activité. Pour ce dernier point, notons que les critères de reconnaissance/représentativité soulèvent la question des conditions de leur formulation, et ce d'autant plus que la pratique montre souvent que cette reconnaissance traduit en fait l'existence d'une notoriété des individus ou le fait pour eux d'être déjà introduits dans les réseaux de discussion et de partenariat déjà existants. En outre, pour les membres des conseils désignés en tant que citoyens, la procédure de sélection est exigeante puisque ces derniers sont choisis à Lille à titre *intuitu personæ* pour « leurs compétences ou leur vécu », et à Lyon à la suite d'un tirage au sort après la présentation d'une candidature accompagnée d'une lettre de motivation. Nous retrouvons là un biais bien connu de la

participation consistant à accorder *de facto* une prime à ceux qui sont déjà inscrits dans des dynamiques de mobilisation et de militantisme (Bacqué & Sintomer, 2001; Blatrix, 2009). Toutefois, là n'est pas le plus essentiel pour notre propos. En effet, si la conflictualité sociale se trouve significativement réduite dans le cadre de ces dispositifs, il faut y voir aussi l'effet du changement fréquent des sujets abordés et des configurations de discussion. Les commissions ou les groupes de travail mis en place le sont le plus souvent pour une durée limitée et à l'occasion d'une saisine des instances politiques ou d'une auto-saisine du conseil de développement¹, ce qui tend à limiter la possibilité de peser significativement sur la décision publique dans un domaine particulier une fois les recommandations rendues. Et c'est précisément dans cette organisation et dans le rapport au temps qu'elle induit que la conflictualité sociale se trouve neutralisée par d'autres mécanismes liés cette fois-ci à la discussion collective, ce qui permet à la fois de mettre en avant un certain nombre de diagnostics et de recommandations, et de faciliter par ailleurs la mise en récit de l'espace local.

Typiques sont en effet de ce point de vue les jeux autour de la définition des problèmes examinés et de la façon de les aborder. Très souvent, les études conduites à la demande de ces structures participatives se caractérisent par l'absence de tout ancrage territorial précis au niveau d'un quartier ou d'une commune. Quand la dimension territoriale y apparaît, elle se manifeste fréquemment sous la forme d'une illustration, mais elle est très rarement envisagée en tant que préalable, à l'échelle d'un quartier ou de la commune notamment, pour étudier un phénomène donné². Le fait de ne pas (trop) ancrer territorialement les études peut être interprété comme la volonté d'éviter qu'une catégorie d'acteurs ou d'intérêts ne fasse valoir sa fine connaissance d'un espace donné comme support de revendications. Ce procédé est à mettre en lien avec d'autres dynamiques d'interaction et de formulation des diagnostics faisant également office de filtres à l'expression spontanée des doléances et revendications.

Remarquons effectivement que les débats au sein des conseils de développement relèvent avant tout d'une logique de confrontation des points de vue et non d'un simple enregistrement de doléances. Cette dynamique de la discussion implique par conséquent des contraintes d'exposition et de justification pour chacune des catégories d'acteurs et d'intérêts en présence. La plupart des travaux sur la participation soulignent à cette occasion l'inégalité entre les acteurs compte tenu de leurs capacités disparates devant ces exigences communicationnelles et d'argumentation. Mais là n'est pas le seul phénomène en jeu. En effet, par sa prétention à être une aide à la décision publique, la participation impose également des figures de style qui ne sont pas sans conséquences sur le contenu et la mise en forme des demandes. Dit autrement, elle discrimine des acteurs qui n'ont pas tous les mêmes opportunités de mettre en avant des arguments susceptibles de se combiner aisément avec les attendus de la démarche en termes de production d'une connaissance qui se veut la plus « objective » et « complète » possible. Les travaux conduits dans le cadre de ces structures se distinguent en effet par une propension à la recherche de facteurs explicatifs pour mieux comprendre les phénomènes et problèmes urbains. L'idée est de mettre en lumière des principes de causalité et de développer ainsi, quasiment au sens clinique du terme³, une connaissance de la ville dans ses particularités ou difficultés, et cela principalement en faisant la synthèse des données issues des témoignages d'acteurs concernant leur expérience, des études et des avis d'experts ou de personnes qualifiées. Au regard de l'objectif d'une meilleure connaissance globale et transversale de la ville, cet effort de synthèse conduit à minorer la portée de toute revendication ou témoignage qui serait axé sur un aspect trop particulier de la vie sociale et urbaine. Le même problème se pose lorsqu'il s'agit de confier la parole à ceux qui sont traditionnellement exclus du débat public. En effet, ces personnes sont souvent sollicitées sur des points

¹ Cf. le règlement intérieur du Conseil de développement Lille et celui de Lyon.

² Cf. les recommandations du Conseil de développement de Lyon consacrées au logement et aux quartiers durables : <http://www.grandlyon.com/Les-contributions-du-Conseil-de-developpement.2378.0.html>, et celles du Conseil de développement de Lille : http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=952&art_id. On retrouve ici une caractéristique importante de la façon de penser l'espace qui consiste, notamment dans le cadre des démarches de planification et de prospective dans les pays européens, à développer une description de l'espace local sans que celle-ci ne soit spatialement ancrée et territorialement délimitée (Healey, 2004).

³ Au sens de la méthode consistant à faire un diagnostic par l'observation directe.

et des sujets précis en lien avec leur situation personnelle (difficultés, exclusion). D'où la difficulté à inscrire leurs témoignages dans un cadre interprétatif global en les prenant comme des composantes pertinentes d'un système de causalité qu'il s'agit de mettre en lumière. Par ailleurs, sur ces mêmes sujets (manque de logements sociaux, chômage, absence de mixité sociale) les collectivités locales, et en l'occurrence les structures intercommunales en France qui sont les premiers interlocuteurs politiques de ces conseils de développement, disposent de moyens limités, quand il ne s'agit pas tout simplement de faire face à une absence de volonté politique. En fait, ces témoignages (souvent présentés sous la forme d'anecdotes) servent à alimenter la description de difficultés et de situations de souffrance, ce qui permet de justifier en retour les valeurs humanistes et les principes éthiques dont se revendiquent par la suite les documents de prospective censés mettre en récit l'espace local.

Au final, si l'expression spontanée de la conflictualité sociale il y a, elle ne peut avoir lieu que dans le cadre du débat préparatoire ou des auditions, car elle se trouve significativement réduite ensuite par le double effet de la nécessité de mettre en avant un diagnostic partagé dans le cadre d'une aide à la décision, et du besoin de produire une connaissance, elle aussi partagée, des spécificités et des potentiels de l'espace local. D'où des dispositifs participatifs qui sont amenés à produire essentiellement un cadre cognitif à travers leurs contributions. Ils ne spécifient pas ce qui doit être fait en termes de projets concrets, mais ce que la collectivité humaine est capable de faire et quelles sont les priorités dignes d'intérêt avec le souci de réduire l'expression radicale des divergences de vue et d'intérêts au sujet de la ville.

En outre, les filtres décrits ici ne doivent pas être interprétés comme le reflet d'une volonté délibérée d'empêcher ou de contraindre l'expression spontanée des revendications, mais plutôt comme le produit d'une série de dynamiques et rationalités contradictoires qui accompagnent la mise en œuvre de la participation, à savoir : production d'une connaissance systémique de la ville *vs* anecdote et vécu personnel ; construction d'un projet collectif *vs* revendications liées à des situations personnelles concrètes ; besoin de veiller aux grands équilibres territoriaux *vs* mobilisation par rapport à des espaces de vie, d'activités et d'identité spatialement délimités. Et c'est précisément ce jeu de rationalités et de dynamiques contradictoires qui offre la possibilité aux élus de contenir les revendications liées à des situations précises ou à des espaces donnés, et cela, à partir du moment où l'orchestration du débat public via ces structures participatives permet de multiplier les intérêts et les points de vue, ce qui réduit d'autant les capacités d'interpellation d'une catégorie d'acteurs en particulier. Par conséquent, le fonctionnement de ces dispositifs de participation mérite une plus grande attention au regard de leurs effets sur la façon dont se noue le débat public et les opportunités pour la conflictualité sociale de s'y exprimer. À titre de conclusion intermédiaire, l'ensemble de ces caractéristiques de la participation suggère que ces conseils de développement représentent *un lieu et un temps de fixation du débat public* en organisant une confrontation permanente et multilatérale des intérêts présents dans la ville, à la fois pour mettre en scène la variété des opinions et avis, mais également pour en limiter les formes d'expression les plus spontanées et extrêmes. Dans une seconde partie, nous allons voir comment la neutralisation de la conflictualité sociale dans le cadre de la participation donne naissance à de nouveaux procédés d'autolégitimation et de nouvelles facultés d'action pour les élus.

2. La conflictualité sociale comme vecteur de redéfinition des conditions et ressorts d'action du métier d'élus dans un contexte participatif

Tout comme la négociation et la concertation, la participation n'est pas sans conséquences sur les conditions d'action des élus et l'image qu'ils cherchent à donner d'eux mêmes. Une des principales caractéristiques mises en avant à ce sujet par la sociologie politique concerne les postures et les jeux d'autolégitimation des édiles dans le contexte d'une action publique marquée par la multiplication et la diversification des acteurs parties prenantes. Les élus cherchent à s'y distinguer dans des rôles d'animateur de réseaux ou de facilitateur de décisions collectives (Garraud, 1989; Lorrain, 1993; Genieys *et al.*, 2000). Loin de remettre en cause cette figure d'animateur du système local, l'émergence de la participation est l'occasion pour les élus de poursuivre cette redéfinition de leur rôle en s'appuyant sur une concertation qui devient désormais officiellement ouverte à toutes les catégories de la population locale. Malgré la prépondérance des mécanismes de la démocratie représentative,

l'importation dans les institutions du gouvernement local de procédés inspirés de la démocratie participative soulève la question de la possible transformation du lien entre les gouvernants et les gouvernés. Et cela d'autant plus que les élus jouent une grande part de leur légitimité et de leur crédibilité sur le fait de *se montrer* attentifs aux préoccupations et aux aspirations de la population.

Toutefois, l'expérience des conseils de développement de Lille et de Lyon, qui n'est pas différente en cela de ce que l'on peut observer dans d'autres sites, met en évidence une persistance de la césure entre gouvernants et gouvernés, au sens où l'autonomie d'action des élus ne se trouve pas significativement entamée par ces dispositifs participatifs⁴. Bien au contraire, c'est précisément à travers ces dispositifs et ce qu'ils permettent notamment comme opérations de *framing*⁵ des idées que les élus trouvent la possibilité de se prémunir contre toute dérive impérative de la machine participative, tout en poursuivant leur dessein de mise en récit de l'espace local grâce aux diagnostics et recommandations émis par ces structures.

Pour étayer notre propos, examinons les procédés à l'œuvre dans le *framing* des idées. Il s'agit de voir sur quelles représentations de la situation et à partir de quelle construction cognitive des objectifs de développement urbain les élus tentent de faire valoir leur plus-value en tant qu'acteur politique et cherchent du même coup à redéfinir leurs facultés d'action. Cela se fait principalement au prix de la prétention à surmonter les difficultés liées à la différenciation sociale, spatiale et culturelle. Les caractéristiques de la parole publique des élus sur la ville (et plus précisément la manière de présenter la ville dans ce qu'elle est et ce qu'elle doit devenir) alimentent en effet leurs jeux d'autolégitimation tout en répondant à un besoin de relative autonomie d'action par rapport aux différentes catégories d'intérêts. Cette quête d'autonomie peut s'interpréter comme le souci de maintenir une spécificité de l'acteur politique dans la production collective de l'action publique. Effectivement, pour se distinguer au sein d'intérêts et de légitimités multiples, les élus cherchent à donner un nouveau statut et une nouvelle signification à leur action en tentant de la faire reconnaître comme l'instrument d'une modernisation sociale et économique de la ville *conduite au croisement de plusieurs aspirations et préoccupations*. Dans cette optique, et en contribuant à la consécration d'un certain nombre d'ambitions et d'aspirations, la dynamique participative alimente cette entreprise puisque lesdites ambitions et aspirations servent la construction d'un schéma téléologique de l'évolution de la ville à lumière duquel les initiatives des élus prennent l'allure de politiques de développement volontaristes. C'est dans cette perspective qu'il faut aussi interpréter les initiatives de communication institutionnelle (bulletins d'information, presse locale, présentation de l'activité des conseils de développement et documents de planification) qui visent à saturer la scène publique de représentations et mots autour de la modernisation prétendument en marche de la ville. Un tel procédé permet également de tirer symboliquement profit des politiques urbaines où les élus jouent un rôle mineur, voire aucun, car l'orchestration de la participation, tout comme la mise en récit de l'espace local, permet d'entretenir symboliquement une sorte de relation de concordance entre d'une part, ce que ces élus disent de leur action et, d'autre part, l'évolution socio-économique qui résulte de l'initiative indépendante d'acteurs, comme s'il s'agissait de montrer que la première ait été à l'origine de la seconde ou qu'elle l'ait fortement facilitée. C'est ici que la construction d'un collectif (social et spatial) prétendument représentatif de la société locale prend toute sa signification dans le jeu d'acteurs auquel nous nous intéressons ici. La production d'avis et de recommandations est en effet l'occasion de mobiliser tout un arsenal cognitif, langagier et métaphorique par lequel il devient plus aisé pour les élus d'alimenter leur mise en récit de l'espace local et de transfigurer leurs politiques et initiatives en des composantes d'une modernisation sociale et

⁴ Pour ce qui est des autres expériences européennes et internationales, cf., entre autres, (Bedford *et al.*, 2002 ; Navarro Yanez, 2004 ; Papadopoulos & Warin, 2007b ; Reiter, 2008).

⁵ La langue française n'offre pas de mot simple et évocateur à l'image du terme anglais « *framing* » qui désigne la construction ou reconstruction des cadres cognitifs et intellectuels par lesquels les acteurs donnent à la fois du sens à la réalité sociale et spatiale qui les entoure, et fixent de ce fait la gamme des idées et des initiatives considérées comme pertinentes et souhaitables. Longtemps utilisée dans le cadre des travaux sur l'action collective, cette notion est actuellement mobilisée dans les études urbaines pour éclairer les dynamiques de construction des catégories légitimes de pensée et d'action sur le fait urbain (McCann, 2003 ; Fainstein, 2005 ; Healey, 2008).

économique de la ville, alors que ces actions ne se distinguent pas significativement des politiques urbaines traditionnelles (aménagement, construction d'équipements, etc.)⁶.

À l'instar des villes nord américaines et européennes (Kearns & Philo, 1993; Jessop, 1998; Yaeger, 1996; Healey, 2002), les sites de Lille et de Lyon sont le théâtre d'une mise en récit de l'espace local qui s'appuie en grande partie sur les processus de planification stratégique auxquels les conseils de développement apportent aussi leurs contributions. Bien que plus mesurées et nuancées dans le ton que les documents de prospective, les contributions de ces structures mettent en évidence plusieurs caractéristiques qui concourent à la construction d'un collectif, à la fois par l'énumération de difficultés et contraintes auxquelles les différentes composantes de la société locale doivent faire face, ensemble, et par la valorisation de prétendus atouts supposés attester d'une capacité collective pour cela.

Un des principaux thèmes abordés dans cette perspective concerne les difficultés générées par les mutations de l'économie contemporaine, avec une attention particulière pour la mobilité des investissements, la transformation des modes de production et les inégalités socio-économiques qui en résultent. Dans les deux sites, cette problématique est l'occasion de développer un récit/analyse mettant en scène une adversité des événements en mobilisant notamment le thème de la globalisation pour justifier l'idée que les différentes composantes de la société locale sont liées par un même avenir⁷. L'image de ce destin commun, qui reflète la construction d'un collectif en opposition à un danger, vise à justifier la nécessité de répondre collectivement aux évolutions socio-économiques et spatiales qui dépassent les possibilités d'action d'une catégorie d'acteurs donnée. La construction de ce collectif s'effectue ainsi par la mise en lumière des interdépendances existant entre les différentes composantes spatiales et sociales de la ville, avec le souci constant de montrer que l'ignorance ou le rejet mutuel entre les différentes catégories de la population locale est source de dysfonctionnements dans l'organisation et le fonctionnement de la communauté locale, tant du point de vue social, qu'économique ou spatial. La sélection des problèmes à traiter (adaptation des infrastructures nécessaires à l'activité économique, manque de logements sociaux, exclusion) ou le choix des thèmes qui seraient propices à la construction d'une image distinctive de la ville montre bien que ce qui est en jeu relève de l'*identification et la réalisation d'un optimum* de l'organisation sociale et spatiale de la ville, processus qui n'est pas neutre car, au-delà de favoriser chez les élus l'affichage d'une posture partenariale, il est l'occasion pour ces derniers de jouer sur les conditions de leur action et l'image qu'ils donnent d'eux-mêmes à cette occasion.

Dans ces circonstances, et en étant alimenté par les avis et recommandations des conseils de développement, le discours des élus sur la ville se distingue par un certain nombre de caractéristiques par lesquelles il s'agit à la fois de cadrer les représentations légitimes de la ville et de mettre en scène sa propre contribution au développement de la cité en tant qu'élus. En effet, les discours et les prises de position au sein des assemblées délibérantes, mais également par le biais des moyens de communication institutionnelle, sont autant d'occasions de mettre en avant une image positive de la cité dont il s'agit littéralement de substantier⁸ les atouts et les capacités d'adaptation et de développement sur la foi de « preuves » tirées notamment de l'histoire locale. C'est dans cette perspective qu'il faut interpréter la mobilisation, aujourd'hui systématique dans les déclarations des édiles et les documents de prospective qui en sont à la base, d'événements de l'histoire locale et de figures emblématiques du patrimoine local. Chaque événement, tradition ou pratique se trouve ainsi convoqué dans un récit global qui, en l'absence de limites temporelles précises et de rappel des circonstances ou conjonctures liées aux faits évoqués, a la particularité de produire une continuité et une filiation historiques entre les hauts faits ou mobilisations du passé et les facultés d'action du présent dans l'intention de « démontrer » ainsi

⁶ Les avis et recommandations de ces Conseils sont des contributions d'autant plus opportunes à la mise en récit de l'espace local et à l'affichage d'une posture volontariste des élus que leur ton et le contenu de leurs propositions restent nettement axés sur une registre prescriptif déclinant un certain nombre d'objectifs généraux. Cf. sur ce point les contributions et avis consultables à partir des liens suivants : http://www.lillemetropole.fr/index.php?p=952&art_id et <http://www.grandlyon.com/Les-contributions-du-Conseil-de-developpement.2378.0.html>

⁷ Nous renvoyons le lecteur aux documents mis en ligne par les deux Conseils de développement.

⁸ Au sens de présenter la ville en tant que lieu comme intrinsèquement ou « naturellement » doté des qualités et des facultés en question.

l'existence d'une capacité d'action collective et de facultés intrinsèques à la ville. En outre, pour susciter au sein de la population un sentiment d'appartenance à l'égard de cette spécificité locale et conforter l'idée d'une communauté de destin, les valeurs humanistes telles que le « vivre ensemble », la mixité sociale ou encore la solidarité sont désormais systématiquement intégrées aux discours et aux documents de prospective. Les stratégies de distinction des villes reposent en effet de plus en plus sur la combinaison revendiquée de préoccupations et de valeurs qui peuvent paraître difficiles à concilier, comme par exemple la justice sociale, la performance économique et l'environnement. A cela s'ajoute également une description physique de la ville où l'idée de frontière et de limites spatiales (en son sein mais également par rapport à son immédiate périphérie) est délibérément occultée pour tenter ainsi d'atténuer de manière performative les logiques de différenciation, de segmentation et d'exclusion qui ont néanmoins cours entre les espaces et les populations comme nous le rappellent régulièrement les travaux de la *Political Geography*⁹. De tous ces éléments, il ressort que les élus se légitiment à travers leur faculté à mettre en scène leur action comme capacité à gérer la diversité sociale et culturelle pour assurer la prospérité de la ville à la croisée de plusieurs aspirations et ambitions. Voyons maintenant comment cela permet également aux élus de préserver une relative autonomie d'action dans un contexte de participation généralisée.

Le souci des leaders politiques urbains d'encadrer la participation et d'en maîtriser les effets suggère en effet que la légitimation politique repose davantage sur une capacité de l'édile à faire parler la ville sur elle-même à travers ces dispositifs participatifs. À la légitimité politique entrepreneuriale des années 1980-1990, construite essentiellement à travers la mise en scène d'une capacité à produire un changement physique de la ville conformément aux représentations du modernisme urbain en vogue à l'époque, semble donc succéder une légitimité tirée de la capacité à organiser la *verbalisation négociée* des préoccupations et des aspirations des différentes catégories de la population. Et à mettre en scène un lien entre cette dynamique de verbalisation et l'agenda politique local, notamment au travers des avis des conseils de développement sur les plans de mandat ou lors de la saisine de ces conseils par les assemblées délibérantes¹⁰. L'élus se présente donc comme ayant la charge de gérer et développer une entité socio-spatiale dont les multiples dimensions sont constamment soulignées par l'entremise des contributions et recommandations des structures participatives mais à l'occasion également de la production des documents de planification stratégique. D'où le recours systématique dans les discours et les prises de position des élus à des valeurs, des principes éthiques et des objectifs d'action hétérogènes (mentionnés plus haut) par lesquels ces derniers cherchent à donner d'eux-mêmes l'image de responsables conscients des problèmes, des conditions de vie/d'activité et des aspirations de toutes les composantes de la société locale. Cette tendance, attestée dans les deux sites de Lille et de Lyon ainsi que dans beaucoup d'autres lieux où s'élaborent actuellement des projets d'agglomération, est à interpréter comme une réaction aux discours et techniques d'autolégitimation des élus qui s'articulaient autour de l'image d'une ville économiquement performante et disposant de tous les atouts à sa réussite, elle-même jugée principalement à la lumière de l'économie. La question sociale (inégalités, exclusion et souffrances humaines causées par les transformations des modes de production et l'altération des cadres traditionnels d'intégration comme le travail) y restait en effet mineure quand elle n'était pas tout simplement occultée par le discours dominant de la compétition entre les villes largement alimenté par la planification stratégique des années 1990. Le revirement de la parole politique à cet égard met en évidence un souci de crédibilité face aux situations de difficulté et d'exclusion sociales notamment. Et cette crédibilité est d'autant plus cruciale de nos jours que l'action des élus se trouve constamment confrontée à des sources de critiques et de contestation plus ou moins formalisées et pacifiées, et que par ailleurs le contenu même des politiques urbaines dont ces derniers ont la charge (au travers de leurs obligations juridiques) ne semble pas avoir changé significativement dans sa matérialité puisqu'il s'agit

⁹ Les travaux qui s'inscrivent dans le champ de la *political geography* montrent comment l'espace dans sa matérialité et sa représentation sociale résulte de mobilisations et de confrontations d'intérêts concurrents qui se soldent souvent par des phénomènes de domination territoriale, d'exclusion et de ségrégation. Cf. notamment (Agnew, 1997).

¹⁰ Nous verrons plus loin que la mise en scène de ce lien n'entraîne pas pour autant un impact ou une influence des recommandations des conseils de développement sur la gestion politique.

toujours principalement de construire des équipements et des infrastructures de communication, de transport, de loisirs, et d'aménager des espaces de vie et d'activités. D'où la question : qu'est-ce qui change vraiment dans ce contexte participatif qui offre de nouvelles scènes à l'expression de la conflictualité sociale ?

Pour qui cherche à évaluer l'influence des recommandations des structures participatives sur le contenu proprement dit des politiques urbaines impulsées ou accompagnées par les pouvoirs locaux, force est de constater que le poids de ces recommandations est difficile à établir. L'intérêt du fait participatif en tant qu'objet heuristique réside plutôt dans la possibilité ainsi offerte de mieux comprendre comment se recomposent les pratiques et les techniques du gouvernement politique de la ville dans un contexte de diversité sociale et culturelle. En effet, la dynamique participative permet avant tout aux élus de forger une actualité des questions et des préoccupations qui méritent débat, tout en confortant l'idée que le développement de la ville est matériellement réalisable sur la base de politiques urbaines types. Et c'est précisément dans ce contexte marqué par cette double injonction socialement construite et entretenue (en l'occurrence, d'une part, réfléchir aux problèmes de la société locale et, d'autre part, « identifier ensemble » les modes d'action/objectifs susceptibles d'assurer le bon fonctionnement et la prospérité de celle-ci) que l'action des édiles fait alors l'objet d'une nouvelle lecture qu'il s'agit précisément de pérenniser par le biais de la dynamique participative. Ce qui change alors dans ces circonstances, ce n'est pas le contenu proprement dit des politiques urbaines (construction d'équipements et d'infrastructures, aménagement d'espaces de vie et d'activité, etc.) mais l'image qui en est donnée et qui consiste à présenter lesdites politiques comme les composantes d'une modernisation volontariste de la ville. Une telle transfiguration est possible à partir du moment où la dynamique participative conforte une polarisation et une focalisation du débat public autour de quelques thèmes (compétitivité économique, qualité de vie, justice sociale) sous le signe desquels les élus prétendent inscrire leur action. Et cela est d'autant plus fréquent que ces thèmes donnent lieu très souvent à l'adoption de déclarations d'intention ou d'objectifs généraux par des conseils de développement qui ne sont pas en mesure de solliciter ou d'interpeller les élus sur des objectifs opérationnels précis. À partir de là, il est possible d'observer un découplage entre, d'une part, la conduite des expériences participatives avec ce qu'elles comportent de production de recommandations et d'avis sur la gestion de la ville et, d'autre part, le contenu des politiques mises en œuvre par les pouvoirs locaux. Offrant une relative marge d'autonomie pour les élus, ce découplage se manifeste principalement de deux façons. Tout d'abord, du point de vue thématique, on observe que les avis/recommandations des conseils de développement sur un sujet donné et le contenu des politiques publiques mises en œuvre par les structures intercommunales ne se recoupent pas toujours. Il existe souvent en effet un décalage entre la complexité des questions ou des aspects liés à un problème donné et l'étendue toute relative des compétences juridiques et juridictionnelles qui en limite la prise en charge. Ensuite, et pour ce qui est des possibilités de mise en œuvre des recommandations des conseils de développement, notons que le caractère souvent général et prescriptif de celles-ci ne s'articule pas facilement avec la formulation des arbitrages qui, elle, correspond à un temps spécifique de la négociation politique où des motivations et des rationalités liés à l'échange politique peuvent intervenir. Dans ces circonstances, la dynamique participative ne remet pas en question l'autonomie d'action des élus, et notamment leurs facultés à négocier entre eux les termes de l'échange politique local.

Prendre toutefois ces structures participatives seulement sous l'angle de l'instrumentalisation qui semble en être faite par les élus s'avère une perspective d'analyse très limitée (voire inexacte car elle revient à reconnaître à ces derniers des facultés de manipulation que beaucoup sont loin d'avoir, compte tenu des contraintes de la décision collective et de la nature controversée de certaines questions). C'est pourquoi nous avons plutôt axé notre analyse sur les effets générés par la mise en débat de l'avenir de la ville, et plus particulièrement sur l'impact de la conflictualité sociale car celle-ci appelle en retour une redéfinition des procédés d'autolégitimation et des ressorts d'action des élus. En effet, nous avons non seulement examiné ce que le fonctionnement de ces structures participatives permet de générer comme réponses à l'expression de la conflictualité sociale mais nous avons mis également en évidence ce que l'orchestration de la participation suppose comme changements du point de vue des caractéristiques du gouvernement politique des villes dans un contexte de diversité sociale et culturelle.

Références :

- AGNEW, J. (Ed.) (1997), *Making Political Geography*, London, Arnold.
- BACQUÉ, M.-H. & SINTOMER, Y. (2001), "Gestion de proximité et démocratie participative", *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n°90, p. 148-155.
- BEAUMONT, J. (2003), "Governance and popular involvement in local antipoverty strategies in the UK and the Netherlands", *Journal of Comparative Policy Analysis*, 5(2), p. 189-207.
- BICKERSTAFF, K. & WALKER, G. (2005), "Shared visions, unholy alliances: power, governance and deliberative processes in local transport planning", *Urban Studies*, 42(12), p. 2123-2144.
- BLATRIX, C. (2009), "La démocratie participative en représentation", *Sociétés contemporaines*, 74(2), p. 97-119.
- BLONDIAUX, L. (2001), "Démocratie locale et participation citoyenne: la promesse et le piège", *Mouvements*, n°18, p. 44-51.
- BRYSON, J. M. & ROERING, W. D. (1987), "Applying private-sector strategic planning in the public sector", *Journal of the American Planning Association*, 53(1), p. 9-22.
- BULL, A. C. & JONES, B. (2006), "Governance and social capital in urban regeneration: A comparison between Bristol and Naples", *Urban Studies*, 43(4), p. 767-786.
- FAINSTEIN, S. S. (2005), "Planning theory and the city", *Journal of Planning Education and Research*, 25(2), p. 121-130.
- GARRAUD, P. (1989), *Profession: homme politique. La carrière politique des maires urbains*, Paris, L'Harmattan.
- GENIEYS, W., SMITH, A., BARAIZE, F., FAURE, A. & NÉGRIER, E. (2000), "Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire", *Pôle Sud*, n°13, p. 103-119.
- HEALEY, P. (2002), "On creating the 'city' as a collective resource", *Urban Studies*, 39(10), p. 1777-1792.
- HEALEY, P. (2004), "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), p. 45-67.
- HEALEY, P. (2006), "Relational complexity and the imaginative power of strategic spatial planning", *European planning studies*, 14(4), p. 525-546.
- HEALEY, P. (2008), "Knowledge flows, spatial strategy making, and the roles of academics", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 26(5), p. 861-881.
- HEALEY, P., KHAKEE, A., MOTTE, A. & NEEDHAM, B. (Eds.) (1997), *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, London, Routledge.
- JESSOP, B. (1998), "The narrative of enterprise and the enterprise of narrative: place marketing and the entrepreneurial city", in HALL, T. & HUBBARD, P. (Eds.), *The Entrepreneurial City: Geographies of Politics, Regime and Representation*. London, Wiley, p. 77-99.
- KAUFMAN, J. L. & JACOBS, H. M. (1987), "A public planning perspective on strategic planning", *Journal of the American Planning Association*, 53(1), p. 23-33.
- KEARNS, G. & PHILO, C. (Eds.) (1993), *Selling places : the city as cultural capital, past and present*, Oxford, Pergamon Press.
- LORRAIN, D. (1993), "Après la décentralisation, l'action publique flexible", *Sociologie du travail*, 3, p. 285-307.
- NAVARRO YANEZ, C. J. (2004), "Participatory democracy and political opportunism: municipal experience in Italy and Spain (1960-93)", *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), p. 819-838.
- PAPADOPOULOS, I. (2007), "Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance", *European Law Journal*, 13(4), p. 469-486.

- PAPADOPOULOS, I. & WARIN, P. (2007), "Are innovative, participatory and deliberative procedures in policy making democratic and effective?", *European Journal of Political Research*, 46(4), p. 445-472.
- PINSON, G. (2006), "Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition des capacités d'action dans les villes européennes", *Revue française de science politique*, 56(4), p. 619-651.
- PURCELL, M. (2006), "Urban Democracy and the Local Trap", *Urban Studies*, 43(11), p. 1921-1941.
- PURCELL, M. (2008), *Recapturing democracy: neoliberalization and the struggle for alternative urban futures*, New-York, Routledge.
- STOKER, G. (1998), "Governance as theory: five propositions", *International Social Science Journal*, 50(155), p. 17-28.
- UITERMARK, J. & DUYVENDAK, J. W. (2008), "Citizen participation in a mediated age: neighbourhood governance in the Netherlands", *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(1), p. 114-134.
- YAEGER, P. (Ed.) (1996), *The geography of identity*, Ann Arbor, University of Michigan Press.