



HAL
open science

La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges

Nicolas Raimbault, Hélène Reigner

► **To cite this version:**

Nicolas Raimbault, Hélène Reigner. La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : Coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines. Métropoles, 2018, Hors série. hal-02164091

HAL Id: hal-02164091

<https://hal.science/hal-02164091>

Submitted on 24 Jun 2019

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.



Métropoles

Hors-série 2018 | 2018
10 ans : Numéro anniversaire

La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines

Metropolitan governance viewed from its fringes. Peripheral coalitions, governance discontinues and neoliberalisation of urban policies

Nicolas Raimbault et Hélène Reigner



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5913>
ISSN : 1957-7788

Éditeur

ENS Éditions

Ce document vous est offert par Aix-Marseille Université (AMU)



Référence électronique

Nicolas Raimbault et Hélène Reigner, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles* [En ligne], Hors-série 2018 | 2018, mis en ligne le 17 octobre 2018, consulté le 24 juin 2019. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5913>

Ce document a été généré automatiquement le 24 juin 2019.



Métropoles est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines

Metropolitan governance viewed from its fringes. Peripheral coalitions, governance discontinues and neoliberalisation of urban policies

Nicolas Raimbault et Hélène Reigner

Introduction

- 1 Dans leur ouvrage *Urban Neighborhoods in a New Era. Revitalization Politics in the Postindustrial City*, Stone et Stocker (2015) invitent les chercheurs qui travaillent sur la ville à porter une attention accrue aux banlieues, aux espaces marginaux et/ou plus périphériques des métropoles. Ces espaces, nous disent-ils, donnent à voir des formes plus diffuses et plus fragmentées du pouvoir. L'émergence d'une coalition unique, d'un régime urbain, associant les dirigeants des grandes entreprises et le gouvernement municipal (Stone, 1989) est un phénomène qui se raréfie, qui devient insaisissable dès lors que l'on place la focale d'analyse sur les banlieues (Stone, Stocker, 2015).
- 2 Or, en France, la littérature académique portant sur la gouvernance urbaine a principalement analysé les grands projets « mobilisateurs » concernant les secteurs et les espaces apparaissant comme les plus stratégiques au sein de la métropole, ainsi que les institutions métropolitaines et les coalitions d'acteurs constituées pour porter ces projets (Le Galès, 2011a ; Pinson, 2009). Cette sélectivité des travaux de recherche reflète finalement la sélectivité des politiques métropolitaines elles-mêmes, qui se concentrent en effet sur ces secteurs et espaces définis comme stratégiques. La tendance des travaux

académiques serait donc de réduire les mécanismes de gouvernement et de gouvernance des métropoles à ces politiques métropolitaines qui ne concernent pourtant qu'une petite partie des territoires métropolitains.

- 3 Toutefois, d'autres travaux mettent en évidence des mécanismes et des évolutions différentes. À rebours de l'idée selon laquelle les métropoles seraient entièrement gouvernées par des institutions ou des coalitions uniques, des chercheurs montrent que les métropoles sont traversées par des « discontinuités de gouvernance » (Le Galès, 2011b ; Le Galès, Vitale, 2013). Certains espaces, en raison de leurs caractéristiques et de leur propension à apparaître peu stratégiques aux yeux des gouvernants, sont moins gouvernés que d'autres. C'est pourquoi ces espaces sont gouvernés par des modes de gouvernance différents, portant des politiques publiques dont les cibles et les effets ne sont pas nécessairement ceux des grands projets métropolitains. Ainsi, à côté des coalitions qui pilotent les grands projets métropolitains, « des coalitions "périphériques", comme à Milan ou en Île-de-France, c'est-à-dire des alliances entre élus et acteurs de la société civile (...), s'établissent sur des territoires périphériques de la métropole » (Lefèvre, 2009, p. 108). Cette approche constitue une façon de rendre compte de la fragmentation de la gouvernance des métropoles, ainsi que des fortes différenciations et spécialisations territoriales infra-métropolitaines, sans pour autant en conclure à son ingouvernabilité.
- 4 L'ambition de cet article est de poursuivre cette direction de recherche en analysant précisément la gouvernance des marges métropolitaines. Nous rassemblons derrière ce terme des territoires ordinaires ou délaissés dont les principales autorités publiques juridiquement compétentes pour les gouverner considèrent qu'ils sont sans ressources stratégiques identifiées, et ce tant du point de vue des activités économiques, des équipements et/ou des populations qu'ils accueillent. Il s'agit bien souvent de territoires géographiquement périphériques au sein des métropoles, généralement plus périphériques que les sites mis en avant par les stratégies métropolitaines. Il peut également s'agir de territoires proches des centres-villes, très fréquents dans le cas des villes nord-américaines où certains espaces péri-centraux populaires sont clairement ignorés et marginalisés tant par les politiques urbaines et étatiques que par les investisseurs marchands (voir par exemple Sampson, 2012 ; Sharkey, 2013 ; Stone, Stocker, 2015). Ces différents territoires des marges sont sûrement moins gouvernés, mais tout de même gouvernés. Notre objectif est de caractériser les coalitions d'acteurs qui s'y structurent autour d'enjeux souvent considérés comme peu stratégiques à l'échelle des politiques métropolitaines. De cette façon, nous proposons d'analyser la gouvernance métropolitaine non seulement en identifiant quelle(s) coalition(s) gouverne(nt), mais quelle(s) coalition(s) gouverne(nt) quel(s) segment(s) du territoire urbain et quel(s) enjeu (x) métropolitain(s). Le défi sera ensuite de saisir les relations qui se tissent entre ces coalitions et entre ces dernières et la coalition dominante, généralement structurée autour de la ville-centre. Autrement dit, il s'agit de mettre en évidence une division spatiale du travail politique.
- 5 Pour répondre à ces questions, nous mobilisons un matériau issu de recherches offrant deux points de vue « périphériques » complémentaires sur la gouvernance métropolitaine, en lien avec deux secteurs d'action publique : celui des territoires de la politique de la ville et du renouvellement urbain d'une part (Reigner, 2003 ; 2013), celui des territoires du développement logistique d'autre part (Raimbault, 2014a), au sein de la grande couronne francilienne (Val-d'Oise d'une part et Seine-et-Marne d'autre part).

Reposant principalement sur des entretiens semi-directifs et l'analyse de documents de politiques publiques, il s'agit de deux enquêtes réalisées de manière totalement indépendante, présentées plus avant dans la deuxième partie, que nous mettons *a posteriori* en parallèle afin de proposer une lecture de la gouvernance des marges métropolitaines.

- 6 En croisant ces enquêtes, nous montrerons tout d'abord que la nature des coalitions infra-métropolitaines dépend étroitement des profils socio-économiques des territoires concernés, dans un contexte de spécialisation des espaces. Alors que les territoires centraux et/ou considérés comme stratégiques tendent à être gouvernés par des coalitions plutôt amples et pluralistes dans les métropoles européennes (Pinson, 2009), nous mettrons en évidence que les marges métropolitaines sont gouvernées par des coalitions beaucoup plus réduites, pouvant être dominées par des acteurs publics ou privés selon le contexte local. Ensuite, nous soulignerons que ces logiques de spécialisation infra-métropolitaine sont travaillées par le régime porté par la coalition dominante, qui effectue des arbitrages et définit des priorités spatiales, laissant à d'autres coalitions le gouvernement des espaces stratégiquement non prioritaires et dessinant ainsi des discontinuités de gouvernance.
- 7 Finalement, la perspective sur la gouvernance métropolitaine que nous proposons constitue une autre façon d'aborder le débat entre la thèse de la néolibéralisation des politiques urbaines et celle du « retour des villes européennes » caractérisées par une capacité politique forte à même de mêler objectifs d'attractivité et préoccupations redistributives (Le Galès, 2011a). L'hypothèse d'une diversité de coalitions urbaines à l'œuvre tendrait à montrer que le modèle de la gouvernance urbaine pluraliste ne serait qu'un des modes de gouvernance parmi d'autres au sein de la métropole.
- 8 Nous reviendrons dans un premier temps sur l'évolution des approches de la gouvernance métropolitaine depuis le constat d'une « ingouvernabilité » à l'examen des discontinuités de gouvernance. Nous analyserons ensuite précisément les « coalitions périphériques » qui émergent au sein de l'espace métropolitain à partir des exemples des territoires de la politique de la ville et du renouvellement urbain ainsi que de ceux du développement logistique. Enfin, nous montrerons comment ces coalitions sont travaillées par les stratégies métropolitaines dominantes à l'origine de profondes discontinuités de gouvernance.

1. Sélectivité et discontinuités de la gouvernance métropolitaine

1.1. Métropoles ingouvernables ou capacité politique des villes ?

- 9 Les métropoles, en raison de la fragmentation institutionnelle, politique et sociale qui les caractérise, de la complexification des sociétés urbaines et de grandes mutations macroéconomiques vis-à-vis desquelles les gouvernements locaux n'ont aucune prise, sont apparues de prime abord comme étant « ingouvernables » (Yates, 1978 ; Jouve, Lefèvre, 2002). Ces travaux pointent notamment la grande fragmentation institutionnelle des métropoles à travers le monde (Lefèvre, 2009). Différents gouvernements et échelons locaux, l'État, sous diverses formes, et divers organismes publics ou parapublics se

partagent généralement la conception et la mise en œuvre des politiques publiques au sein de bien des métropoles (Kantor *et al.*, 2012).

- 10 Des travaux contestent ces conclusions en montrant que le pluralisme et la complexité des sociétés et espaces urbains n'empêchent pas l'émergence d'une capacité politique des villes (Le Galès, 2011a) s'étendant même à l'échelle métropolitaine : « C'est justement la situation de pluralisme, de chevauchement des compétences et d'éparpillement des ressources qui a généré des incitations à la coopération et a finalement permis qu'une capacité d'action se recrée dans les villes » (Pinson, 2010, p. 66). Apparaissent notamment et progressivement des gouvernements métropolitains, dotés d'une légitimité et de pouvoirs croissants, mais ceux-ci se limitent généralement, à l'image des communautés urbaines françaises devenues « métropoles », aux communes du cœur de l'agglomération métropolitaine.
- 11 Gouvernés ou ingouvernables, les espaces urbains et métropolitains ? D'après nous, les deux, selon les caractéristiques socio-économiques des territoires infra-métropolitains et leur distribution spatiale. Gouvernés sans aucun doute, par projet certainement, les espaces vitrines de la ville européenne centrale, dense, historique, patrimoniale. Moins gouvernés ou gouvernés autrement, les espaces métropolitains plus périphériques, marginaux, ordinaires. Ainsi, de quoi parle-t-on lorsqu'on évoque le retour des villes européennes ou la capacité politique en ville ? De la ville-centre, certainement, tant la thèse de la capacité politique à l'échelle de l'agglomération est plus délicate à défendre. De fait, la ville-centre est un pivot intégrateur qui concentre l'attention, l'intérêt et les projets urbains prestigieux, qui mobilise. Mais toute la ville n'est pas gouvernée par projet. Ces travaux ne nous informent pas sur toute la gouvernance des territoires urbains, mais sur la gouvernance des seuls espaces considérés comme stratégiques, conformément aux canons contemporains de l'attractivité métropolitaine. Ils nous décrivent utilement les mécanismes d'agrégation des intérêts, les coalitions et les acteurs impliqués pour construire ces places, ces archipels stratégiques. Mais dès lors que l'on déplace le regard, en direction des territoires sans atout pour jouer ce jeu (les territoires périphériques du renouvellement urbain ou des zones logistiques en Île-de-France), et donc que l'on change d'échelle, ces mécanismes d'agrégation des intérêts se dérobent.
- 12 Nous proposons donc de prendre au sérieux ces différenciations spatiales et cette fragmentation institutionnelle de la gouvernance métropolitaine. Ce parti pris est conforté par un faisceau de travaux qui convergent pour insister sur la « *spatial selectivity* » (Brenner, 2004, p. 210) de l'action publique rééchelonnée sur les espaces métropolitains.

1.2. Vers une gouvernance sélective des espaces infra-métropolitains

- 13 Pour N. Brenner, en Europe de l'Ouest, les politiques métropolitaines sont d'abord conçues, impulsées, voire mises en œuvre par les États eux-mêmes dans le cadre de leur mutation néolibérale (Jessop, 2002). À partir des années 1980 et surtout des années 1990 s'impose l'idée que la compétition entre économies nationales repose sur une compétition entre les métropoles européennes et mondiales, moteurs des économies nationales. Les politiques de l'État changent alors d'échelle : elles connaissent un processus de « ré-étalonnement » (« *rescaling* ») (Brenner, 2004). Elles prennent la forme d'« *urban locational policies* » (2004, p. 202) tendues vers un « *overarching goal of enhancing the economic*

competitiveness of particular places or scales in relation to broader, supranational circuits of capital accumulation » (2004, p. 203) afin de consolider la compétitivité de l'économie nationale. Ces politiques prennent trois formes principales : « *localization of major socioeconomics assets within strategic urban and regional economies* » (2004, p. 213), mise en place de règles, de sanctions et d'incitations pour orienter les politiques urbaines vers l'impératif de compétitivité, et enfin des réformes institutionnelles spécifiques aux métropoles. Les États font ainsi preuve de « *spatial selectivity* » (2004, p. 210) au profit des espaces métropolitains et des enjeux de compétitivité. Cette sélectivité spatiale se retrouve aussi à l'échelle infra-métropolitaine. La compétitivité métropolitaine ne repose pas sur la totalité de l'espace métropolitain mais sur un certain nombre de sites et d'activités identifiés comme stratégiques. Pour renforcer ces dernières, des grands projets sont menés et des sites clés sont gouvernés selon de « *new jurisdiction and area-specific institutional forms* » (2004, p. 216), souvent indépendantes des gouvernements et des démocraties locales.

- 14 Spatialement, à l'échelle métropolitaine, cela se traduit dans des exercices de planification stratégique territoriale qui favorisent le développement différentiel des espaces urbains, un « *splintering urbanism* » (Graham, Marvin, 2001) et plus largement un développement inégal (« *uneven development* », Harvey, 1989). Cette mutation entrepreneuriale des politiques urbaines s'accompagne d'un glissement de la notion de ville comme ensemble territorial vers la ville symbolique résumée par ses secteurs stratégiques. Le développement de quartiers d'affaires, la concentration des opérations de requalification d'espaces publics dans les centres historiques, les espaces à valeur patrimoniale ou touristique, les quartiers commerçants, les quartiers de gare et certains quartiers résidentiels, qu'il s'agisse d'espaces déjà favorisés ou d'espaces à « reconquérir », sont illustratifs de l'orientation des politiques d'attractivité, centrées sur un archipel de lieux stratégiques plutôt que sur le territoire urbain dans son ensemble. Cette sélectivité est largement euphémisée à travers la notion d'effet de ruissellement qui sous-entend que ces actions stratégiques seront créatrices de richesses qui profiteront à tout le territoire. Elle se traduit également par le fait d'associer une ville entière à la réussite et au pouvoir d'une petite partie de la ville et de ses opérations et grands projets emblématiques (Robinson, 2002).
- 15 L'action publique dans les métropoles ne se réduit cependant pas aux seuls grands projets exceptionnels autour desquels une capacité politique métropolitaine se construit. S'intéresser aux espaces ordinaires permet d'appréhender cette division spatiale du travail politique dans les métropoles.

1.3. Diversité des coalitions et discontinuités de gouvernance métropolitaine

- 16 Cette gouvernance sélective des enjeux et des espaces métropolitains se traduit par la coexistence d'une diversité de coalitions, souvent selon une division spatiale et suivant une base territoriale (Dormois, 2008). La plupart des métropoles fonctionneraient ainsi selon un « régime de fragmentation », opposant un régime central ou métropolitain autour du gouvernement de la ville-centre et des grandes infrastructures urbaines (Lorrain, 2011) et un régime périurbain fait d'une constellation de gouvernements périphériques (Estèbe, 2008), de « franges où la densité institutionnelle et infrastructurelle est plus molle » (Lorrain, 2011, p. 25). La fragmentation serait ensuite

plus ou moins contrebalancée par diverses instances interterritoriales : intercommunalités, syndicats mixtes, syndicats d'études, conférences métropolitaines diverses.

- 17 La gouvernance métropolitaine varie, par suite, selon la nature et la situation des espaces considérés dans la métropole. La gouvernance métropolitaine serait le fait d'un jeu d'interactions, sur un mode plus ou moins compétitif ou coopératif, entre différentes coalitions, établies sur des « portions de territoires métropolitains » (Lefèvre, 2009, p. 107), autour de différents objets, projets ou secteurs de politiques publiques. En effet, la diversité des intérêts est grande au sein des acteurs qui gravitent dans les espaces métropolitains. C'est ce que la notion de discontinuités de gouvernance, que Le Galès et Vitale présentent sous forme d'hypothèse (2013 ; voir aussi Jessop, 2013), permet de souligner. « *Governments do not govern all the time. On the other hand, there is rarely no government at all, more or less strong, precise, codified forms of government.* » (Le Galès, 2011b, p. 748). « *Our hypothesis is that metropolitan governance, or governance altogether is not a linear process (Le Galès, 1998, Miller, Rose, 2005, Favre, 2005), not always rational (Vitale, 2010), incomplete (Le Galès, 2011) and prone to discontinuities (Borraz, Le Galès, 2010; Tosi, Vitale, 2013). Governments govern but more or less, how, what and for which results?* » (Le Galès, Vitale, 2013, p. 2). Ces discontinuités peuvent être temporelles : les sociétés urbaines sont plus ou moins gouvernées selon les périodes. Elles peuvent être sectorielles : des aspects du fonctionnement métropolitain sont laissés à des régulations marchandes, voire à des mécanismes informels et illégaux ; des groupes sociaux ne sont pas gouvernés (Le Galès, Vitale, 2013). Enfin, la diversité des coalitions à l'œuvre dans la métropole montre que ces discontinuités sont aussi spatiales (Reigner, Ségas, 2013). C'est pourquoi les arrangements de gouvernance sont potentiellement très variables au sein des espaces métropolitains.
- 18 Nous proposons de mettre à l'épreuve cette hypothèse selon la double approche suivante de l'espace métropolitain. Ces diverses coalitions dans l'espace métropolitain seraient travaillées par deux mécanismes. D'une part, la composition socio-économique des espaces infra-métropolitains, et donc la géographie des secteurs économiques dans la métropole dans un contexte de forte différenciation et spécialisation territoriales (par exemple : Cary, Fol, 2012), expliquerait largement l'agrégation des intérêts donnant lieu à un type de coalition plutôt qu'à un autre. Ensuite, cette division spatiale du travail politique métropolitain serait travaillée par les stratégies métropolitaines mises en œuvre par « la coalition dominante [probablement articulée autour de la ville centre] qui effectue des arbitrages et définit des priorités spatiales, laissant à d'autres coalitions le gouvernement des espaces stratégiquement non prioritaires ». (Reigner, Ségas, 2013, p. 13), c'est-à-dire par une logique d'externalisation des activités non stratégiques aux coalitions périphériques. Les modalités de la gouvernance métropolitaine contribuent donc à différencier l'espace métropolitain, ce qui, en retour, catalyse une diversité de coalitions.

2. Des coalitions périphériques : les exemples de la politique de la ville et du développement logistique

- 19 Le cas des territoires de la politique de la ville et du renouvellement urbain (RU) et celui des territoires du développement logistique mettent en lumière la constitution de coalitions périphériques sur des espaces particuliers au sein des métropoles. Ces

exemples montrent, d'une part, l'existence de coalitions réduites aux institutions de l'État territorial et, d'autre part, celle de coalitions clairement dominées par des acteurs privés dans le cadre de la financiarisation de l'immobilier.

2.1. Les deux gouvernances du renouvellement urbain

- 20 Le matériau empirique restitué ici est le fruit d'une enquête menée en 2002-2003, réactualisée en 2013, dans le cadre d'un projet de recherche collectif financé par la Caisse des dépôts et consignations, relatif aux aspects économiques du RU (Reigner, 2003). Quatre villes, dont certains quartiers accueillent d'importants projets de RU, sont étudiées : Nantes, Argenteuil, Turin et La Corogne. Chaque terrain est documenté par trois grands types de données : d'abord, des indicateurs quantitatifs sur les grandes variables socio-économiques du territoire, ensuite, des documents relatifs aux politiques de RU dans les villes étudiées (émanant d'institutions en charge des politiques de RU à différentes échelles européennes, nationales et locales, mais aussi de la presse), enfin, des données collectées sur site par le biais de l'arpentage (prises de vue photographiques) et d'entretiens semi-directifs (dix à quinze entretiens par site). La plupart des enquêtes conduites sur ces terrains vont venir alimenter les thèses de jeunes chercheurs en science politique qui s'inscrivent dans les cadres d'analyse de la gouvernance urbaine, appuyant le constat de la capacité politique des villes à mobiliser acteurs et ressources et avançant l'idée d'une gouvernance par projet (Pinson, 2009). Une étude de cas dissonante : celle portant sur Argenteuil.
- 21 Qu'observe-t-on à Argenteuil ? Qui gouverne les projets labellisés « renouvellement urbain » dans les quartiers accueillant les grands ensembles d'habitat social du Val d'Argent ? Le RU du quartier du Val d'Argent est porté par une coalition assez resserrée, menée par un groupement d'intérêt public (GIP) du grand projet de ville (GPV), au sein de laquelle la direction départementale de l'équipement (DDE) du Val-d'Oise est en première ligne. Le GIP, hérité du grand projet urbain (GPU 1994-2000), assure la coordination et le pilotage politique et technique du projet. C'est une petite équipe dont les locaux sont situés dans le quartier du Val d'Argent. Son conseil d'administration est composé de trois acteurs : l'État et la ville participent à part égale (5/11) et la Caisse des dépôts et consignations participe pour 1/11. Le directeur du GIP assure les fonctions d'un chef de projet. Ce dernier est sociologue de formation, passé par diverses expériences dans le domaine des quartiers en difficulté (habitat et vie sociale, ateliers d'urbanisme, lutte contre le logement insalubre). Il s'appuie sur un réseau d'acteurs publics et parapublics qui comprend la DDE du Val-d'Oise et son service territorial, l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Epareca) et l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP) principalement.
- 22 La surprise de ce terrain « dissonant » est de découvrir que les représentants de la ville d'Argenteuil investissent peu le GIP et les projets de RU du Val d'Argent, que ce soit en temps, en argent ou en compétences.
- « La ville se referme, ne se renforce pas et j'ai du mal à savoir pourquoi. Au début, j'ai mis ça sur le compte de leur manque d'expérience. Mais au bout de deux ans et avec le soutien de l'UMP au tombeau de Robert Hue... Il y a une chose qui est vraiment constante : c'est de faire des économies. C'est leur seul projet, l'engagement électoral à réduire les impôts locaux. » (Directeur du GIP, entretien 2003).

- 23 L'investissement de la mairie dans les quartiers en RU du Val d'Argent n'est pourtant pas nul. Il a une cible prioritaire et quasi exclusive : l'attribution des logements sociaux. En effet, en partenariat avec l'ensemble des bailleurs, Georges Mothron, le député-maire, a explicitement orienté la politique de l'habitat pour avoir une « mainmise sur la population » et stopper la paupérisation du quartier. On a là un cas assumé de politique de peuplement au nom de la mixité sociale (Morel Journal, Sala Pala, 2011).

« J'ai été élu pour geler le taux de logement social sur Argenteuil, qui est de 38 %. Nous, on applique la mixité sociale. Il y a 14 bailleurs sociaux sur Argenteuil dont 8 sur le grand projet de ville. Je leur ai présenté ma politique de l'habitat pour éviter les concentrations des RMistes, d'origines ethniques... tous les bailleurs m'ont suivi. Depuis, c'est nous, ville d'Argenteuil, qui proposons tous les candidats au logement aux bailleurs sociaux. Cela permet d'avoir une réelle mainmise sur la population. Si on ne fait pas ça, on peut faire toute la réhabilitation urbaine qu'on veut, ça ne sert à rien. » (Député-maire d'Argenteuil, entretien 2002.)

- 24 Les différents projets de renouvellement urbain des quartiers du val d'Argent sont de fait portés exclusivement par différents segments de l'Etat. Les projets qui concernent la revitalisation commerciale¹, outre l'équipe du GIP, mobilisent l'Epareca. L'AFTRP, sollicitée par le directeur du GIP, est l'opérateur de ce projet. Un deuxième axe fort du projet de RU est de préparer la mise en place d'une zone franche urbaine (ZFU). L'équipe du GIP porte une « étude de capacité économique » visant à identifier les zones d'accueil d'activités, notamment aux abords de la gare du Val d'Argent Nord, située à un quart d'heure de la gare de Paris-Saint-Lazare. Parallèlement, des projets sont planifiés pour requalifier ce quartier de gare : requalification de la voirie et des espaces publics, réorganisation du stationnement en surface. La DDE du Val-d'Oise est maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre sur ce projet. Enfin, le troisième axe du projet de renouvellement urbain renvoie à un ensemble d'actions relevant de la gestion urbaine de proximité et de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale. Sceptiques à l'égard de la politique de démolition dans un marché local de l'habitat très tendu, les acteurs qui portent le renouvellement urbain du Val d'Argent mettent l'accent sur un ensemble de « petites » actions de gestion et d'entretien (le ramassage des papiers, la prise en charge des épaves de voitures sur les parkings...) qui font le quotidien des habitants, pour l'amélioration des conditions de vie dans le quartier. Ces missions sont prises en charge par le service territorial de la DDE du Val-d'Oise, localisé dans le quartier, et s'appuient sur le réseau associatif local.

« On a cette chance sur le Val d'Argent Nord, c'est qu'il y a beaucoup d'associations. C'est 1 million d'euros qu'on distribue et c'est le seul moyen de maintenir le secteur associatif. Sans cela, 80 % des associations meurent. Le but de la maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, c'est de faire remonter les infos du terrain, de connaître le quartier, essayer de se faire raconter par les gens leurs problèmes quotidiens sur ce quartier. » (Mission ville/habitat. DDE 95. Service d'aménagement territorial sud, entretien 2003).

- 25 Parallèlement à ces observations, les retours des enquêtes conduites à Nantes, Turin et La Corogne confortent la thèse de la capacité politique des villes et donnent à voir une gouvernance urbaine pluraliste incluant une variété d'acteurs publics et privés. À Turin et à La Corogne par exemple, qui accueillent des programmes d'initiative communautaire Urban, la politique européenne de la ville constitue un stock inédit de ressources politiques dont les acteurs locaux cherchent à se saisir. Les collègues en charge de ces terrains observent que les édiles et leurs équipes administratives jouent un rôle déterminant dans la captation de cette incitation européenne. Ils insistent sur les usages

localisés des nouvelles ressources qu'offre cette politique aux acteurs locaux (Pasquier, Pinson, 2004). Rien de tel à Argenteuil donc. Où sont et que font les représentants de la ville, qu'ils soient élus ou techniciens ?

- 26 Retour sur le terrain, mais cette fois, plutôt que d'y entrer par l'espace (les territoires du RU), nous y entrons par les acteurs, et en l'occurrence par celui qu'on escomptait croiser sur les territoires du RU mais qui en était absent : le député-maire. Quel est son projet pour Argenteuil ? Quels sont ses territoires d'intervention prioritaires ? Avec qui travaille-t-il ? Quelles ressources mobilisent-ils ?
- 27 Georges Mothron, le député-maire UMP d'Argenteuil au moment de l'enquête², souhaite modifier l'image de sa ville. À l'image populaire de la banlieue rouge et de ses grands ensembles, il veut substituer celle de la ville des impressionnistes, du faubourg situé à quelques encablures du quartier d'affaires de la Défense. Cette volonté de changer l'image de la ville se traduit par un projet de revalorisation du centre-ville historique.
- « On a un potentiel sur la ville historique. Ça passera d'abord par une réhabilitation du centre-ville, autour de la ZAC Carême-Prenant et la requalification des berges de la Seine. Dans ce périmètre, on va requalifier par le plan de circulation et la ZAC Carême-Prenant. L'idée, c'est de faire tache d'huile autour de la basilique. Je laisse faire le privé, je garde le contrôle par les permis de construire et le plan d'occupation des sols, un cahier des charges d'urbanisme et ensuite que le meilleur gagne. » (Député-maire d'Argenteuil, entretien 2002).
- 28 Le projet urbain est donc tout entier dédié à « retrouver le centre-ville accueillant d'antan³ ». Ce dernier prend appui sur une redynamisation commerciale, d'une part, et une requalification des espaces publics, d'autre part. Le projet phare de la redynamisation commerciale est un nouveau centre commercial de centre-ville. La ville a utilisé l'outil ZAC puis a fonctionné par appel d'offres pour confier la réalisation de l'opération à des promoteurs privés. Le groupe Sodexy a pris en charge la conception du projet et s'est appuyé ensuite sur des investisseurs (Altarea et Foncière Euris). Cette opération s'est accompagnée d'une concertation avec les commerçants des boutiques environnantes du centre commercial. Des mesures d'accompagnement et l'embauche d'un « M. Centre-Ville » ont été mises en place pour développer le conseil commercial auprès des petits commerçants pour qu'ils réhabilitent leurs boutiques. Le coût de ce dispositif, prévu sur trois ans (un an avant l'ouverture du centre commercial et deux ans après), a été pris en charge à 50 % par le promoteur et 50 % par la ville. Cette opération étant réalisée, la seconde priorité a été de remodeler les environs de ce nouveau centre commercial. Dans le secteur du logement, une opération en centre-ville est lancée, conduite par Espacil habitat – un promoteur de logements sociaux –, devant déboucher sur la construction d'une résidence étudiante comportant 164 logements. Surtout, d'importants travaux de requalification de la voirie et d'apaisement des espaces publics du centre-ville sont projetés. Enfin, la municipalité est soucieuse de réformer les outils locaux existants de promotion du territoire. La SEM Rives de Seine Développement annoncerait la création d'une agence de développement en charge de promouvoir le bassin, les zones d'activités et d'apporter les services aux entreprises en un lieu unique.
- 29 Le renouvellement urbain dans le centre-ville d'Argenteuil est ainsi porté par une coalition au sein de laquelle la ville pilote l'action publique en s'appuyant sur des acteurs privés (promoteurs, investisseurs). Ce système municipal-privé porte des projets dont les objectifs sont de changer l'image de la ville. Pour ce faire, il est considéré comme prioritaire d'agir pour infléchir la composition socio-démographique de la commune en cherchant à attirer des ménages extérieurs plus aisés et secondairement des activités

économiques. La cible identifiée par cette ville située à une quinzaine de minutes en train de la gare de Paris-Saint-Lazare est celle des classes moyennes parisiennes et de la proche banlieue, pour certaines primo-accédantes à la propriété, qui trouveraient à Argenteuil une localisation pas trop lointaine à des prix compétitifs.

- 30 Finalement, que retenir de cette enquête ?
- 31 En premier lieu, la singularité du cas dissonant d'Argenteuil par rapport aux enquêtes menées au même moment à Nantes, Turin et La Corogne est sans aucun doute imputable à sa situation : une commune de 107 000 habitants située en périphérie de la métropole francilienne, une marge, ex-banlieue rouge, connue pour accueillir des classes populaires. Comme son territoire est non stratégique à l'échelle de la métropole francilienne, le renouvellement urbain à Argenteuil est moins gouverné ou gouverné autrement quand on le compare à Nantes ou Turin.
- 32 En deuxième lieu, cette sélectivité spatiale est reproduite à l'échelle de la ville. Cette spécialisation par type de territoire concerne à la fois les outils, les acteurs et les finalités de l'action. Nettement, l'examen de ces politiques donne à voir deux systèmes d'action selon la nature de l'espace dans lequel elles s'inscrivent. Dans les quartiers historiques centraux ou péri-centraux dont il est considéré qu'ils ont un potentiel de développement, le renouvellement urbain est porté par les villes qui s'appuient sur les acteurs privés tandis que l'État territorial est en première ligne pour porter le renouvellement des quartiers sans potentiel identifié, souvent périphériques, qui concentrent les populations les plus fragiles.
- 33 Enfin, cette spécialisation territoriale n'est pas compensée par des mécanismes d'articulation entre les deux sous-systèmes d'action observables, ce qui semble témoigner du creusement de segmentations infracommunales. Soulignons pour étayer cette hypothèse que, près de dix ans après l'enquête, le Val d'Argent est un quartier concerné par le plan national de rénovation urbaine, dont le comité d'évaluation et de suivi souligne qu'il « a amplifié et accéléré des projets urbains plus globaux (c'est son principal objectif), mais a engendré un décalage croissant entre les politiques urbaines et sociales et un recul de l'articulation des investissements respectifs⁴ ».

2.2. Les coalitions périurbaines du développement logistique

- 34 La seconde analyse de la gouvernance des marges des périphéries métropolitaines que nous proposons porte sur les territoires périurbains spécialisés dans l'accueil de grandes zones d'entrepôts. L'enquête a été réalisée dans le cadre d'une thèse en urbanisme et aménagement de l'espace portant sur la gouvernance du développement logistique au sein de la métropole parisienne et aux Pays-Bas, dont l'analyse des politiques des zones logistiques franciliennes constitue la partie centrale. Ce travail repose sur plusieurs études de cas de pôles logistiques en Île-de-France mais aussi sur l'étude plus générale du développement logistique francilien (statistique et cartographique) et des politiques régionales et étatiques dans ce domaine, ainsi que sur l'analyse fine du marché de l'immobilier logistique et de ses acteurs. Nous avons notamment réalisé de nombreux entretiens semi-directifs auprès d'élus et de techniciens de collectivités et d'organismes publics (43) ainsi que de responsables des entreprises concernées (37). Un corpus documentaire regroupant des documents de politiques publiques, des publications d'entreprises et des articles de presse a également été exploité (Raimbault, 2014a).

- 35 Pour répondre à une demande croissante en services logistiques, les entrepôts, dits aussi plateformes logistiques, se multiplient dans les marges des métropoles (Hesse, 2008 ; Dablanc, Frémont, 2015). Or, ce développement économique, potentiellement source de nuisances locales (flux de poids lourds, désagréments paysagers), repose fortement sur des politiques publiques locales (infrastructures de transport, aménagement de zones d'activités, autorisations d'urbanisme). Ce contexte pourrait conférer à la régulation politique un rôle central afin de forger des compromis entre développement économique et qualité de vie, d'arbitrer d'éventuels conflits, d'appeler à des solutions métropolitaines. Or, si ces éléments ne sont pas totalement absents, l'enquête montre bien plus nettement que ce contexte conduit à l'établissement de coalitions public-privé relativement pérennes et dominées par les acteurs de l'immobilier logistique. Ce type de coalition ne correspond ni à la thèse de la capacité politique des villes ni au cas de figure de la permanence de l'État territorial.
- 36 En effet, cette « périurbanisation logistique » (Frémont, 2012) résulte avant tout d'initiatives privées. Elle est étroitement liée à l'émergence d'un marché de l'immobilier logistique globalisé et financiarisé. Ce dernier est dominé par de grandes firmes internationales, spécialisées dans l'immobilier logistique, exerçant à la fois les métiers de promoteur, de gestionnaire de fonds⁵ et même d'aménageur. Leur modèle économique est intimement lié à un produit immobilier particulier : le parc logistique privé (Raimbault, 2016). Plutôt que construire et mettre en location des entrepôts répartis dans différentes zones d'activités, les leaders de ce marché préfèrent développer et gérer des complexes fermés de plusieurs entrepôts, dont ils sont les seuls responsables à la fois en termes de développement (en tant qu'aménageurs-promoteurs) et de gestion (en tant que gestionnaires de fonds). Ce produit suppose donc que l'entreprise immobilière intègre la totalité de la chaîne de l'immobilier : la construction des bâtiments mais aussi l'aménagement de la zone et sa gestion quotidienne, en lieu et place des communes ou intercommunalités qui aménagent et commercialisent traditionnellement le foncier des zones d'activités économiques et gèrent ensuite les espaces collectifs de ces zones (la voirie notamment). Les parcs logistiques conduisent donc à privatiser une partie de l'action publique locale en matière d'aménagement – la conception, l'entretien de la zone logistique et même son accès relèvent exclusivement du gestionnaire – et de développement économique – le choix des entreprises locataires du parc dépend uniquement de son gestionnaire.
- 37 Dans le même temps, la production de ces zones logistiques requiert le soutien des collectivités locales concernées, qui délivrent les autorisations d'urbanisme et adaptent les documents de planification au projet de parc logistique. Cette privatisation ne s'explique donc pas uniquement par les recompositions marchandes et capitalistiques de l'immobilier logistique. Elle résulte également d'une demande d'action privée exprimée par les collectivités locales concernées par les parcs logistiques privés, qui sont de plus en plus souvent périurbaines. Les établissements logistiques étant considérés comme générateurs de fiscalité locale et d'emplois, le principal, et souvent le seul, objectif de ces gouvernements locaux est de créer des conditions favorables à leur implantation. Or, ces collectivités ne possèdent que rarement les ressources administratives, opérationnelles et financières nécessaires à la conduite des projets d'aménagement d'envergure constitués par les zones logistiques. Tout d'abord, parce que ces communes sont de petite taille et généralement situées en dehors des intercommunalités puissantes (Raimbault, Bahoken, 2014). D'autre part, parce que la planification régionale et les politiques métropolitaines

ne prennent quasiment pas en compte les activités logistiques « ordinaires » (Raimbault, 2014a), ce que nous développerons plus avant dans la dernière partie de cet article.

- 38 C'est tout particulièrement le cas du parc logistique du Val Bréon, 200 ha développés dans la communauté de communes du même nom située à 50 km à l'est de Paris. Cette collectivité de 15 000 habitants décide à la fin des années 1990 d'accueillir une zone logistique pour se construire une base fiscale économique. Or, elle ne possède pas les capacités financières, techniques et même administratives pour mener ce projet à bien. C'est pourquoi la solution clés en main du parc logistique privé semble aux yeux de ces élus locaux une solution très efficace : c'est le développeur-gestionnaire immobilier qui finance le développement et l'entretien du parc et qui conduit techniquement l'opération. Pour le parc logistique du Val Bréon, le rôle de l'entreprise privée s'étend même au pilotage politique de l'opération : prise en charge de la révision des documents d'urbanisme et surtout résolution d'un conflit majeur avec une association environnementale. En effet, ce projet d'aménagement est marqué par un important mouvement social. Deux associations de défense de l'environnement, reprochant au projet de zone logistique de sacrifier des zones humides, ont posé des recours. Les relations étant rompues entre les associations et les élus locaux, ces derniers demandent à l'acteur privé de prendre en charge cette question pourtant hautement politique. Le développeur immobilier propose que les écologistes soient associés à la conception du projet d'aménagement. Les parties prenantes se mettent ainsi d'accord sur un plan d'aménagement laissant près de 50 % de la surface de la ZAC en espaces naturels. Ce mouvement social a donc pesé sur les choix d'aménagement mais sans remettre en cause la mainmise de l'acteur privé sur l'opération.
- 39 Selon ces mécanismes, des coalitions public-privé se forment afin de construire une capacité à produire des espaces logistiques dans des territoires périphériques au sein desquels les acteurs publics n'ont pas la capacité de mener seuls de tels projets. Cette dynamique fait écho à la théorie des régimes urbains, considérant que les politiques urbaines sont élaborées par des coalitions informelles, mais relativement stables sur le long terme, unissant des groupes d'acteurs porteurs de ressources et d'intérêts variés afin de construire une « capacité de gouvernement » (Stone, 1993). Le modèle économique du parc logistique apporte ainsi une capacité à développer et gérer des zones logistiques même dans des territoires sans capacités publiques suffisantes. Il est donc un puissant vecteur de périurbanisation logistique.
- 40 Enfin, le principe du parc logistique privé est aussi plébiscité parce qu'il offre aux acteurs publics locaux un sentiment paradoxal de maîtrise sur ces espaces logistiques. C'est de cette façon que l'on peut expliquer le succès de Prologis, développeur-investisseur américain, n° 1 mondial de l'immobilier logistique, qui a développé deux parcs logistiques à Moissy-Cramayel au sein de la ville nouvelle de Sénart, située à 35 km au sud-est de Paris. L'aménagement de la ville nouvelle est censé être exclusivement aux mains d'un établissement public d'aménagement (EPA), dépendant de l'État et fort d'importantes capacités financières et techniques. L'EPA y développe ainsi plusieurs zones logistiques sous la forme classique de zones d'activités. Toutefois, les élus de Sénart ont l'impression de ne pas maîtriser ce développement économique : derrière les entrepôts des zones d'activités aménagées par l'EPA cohabitent un grand nombre de propriétaires, souvent inconnus des collectivités locales. Or le turnover des locataires est très fort dans la logistique (les contrats de prestations logistiques ne durent souvent que quelques années, ce qui conduit certaines entreprises à de fréquents déménagements). Le risque est donc

réel que les propriétaires ne retrouvent pas, à terme, de nouveaux locataires. La zone se transforme alors en friche sans que les acteurs publics soient en mesure d'identifier des interlocuteurs à même de proposer une solution. Dans le cas du parc logistique, le responsable, et donc l'interlocuteur, est clairement identifié. C'est un interlocuteur durable qui s'engage de fait à gérer son parc dans le temps long, à qui l'on peut demander des comptes, situation qui correspond bien au schéma du régime urbain. Dans ces conditions, le maire de Moissy-Cramayel et, à sa suite, toutes les communes de Sénart ont été séduits par le modèle du parc logistique privé, alors même qu'il consiste en une délégation complète des pouvoirs d'aménagement et de gestion d'une zone au gestionnaire privé, pouvoirs que les communes ou leurs groupements ont sur les zones aménagées par l'EPA. Alors que les formes d'opposition au développement logistique de Sénart s'exprimaient essentiellement dans le cadre des relations entre les élus et l'EPA, l'année 2017 est marquée par une mobilisation d'ampleur lancée par une association de riverains et une association environnementale exigeant un « moratoire de la logistique XXL à Sénart⁶ ». Si les réactions politiques ne se sont pas fait attendre⁷, les effets de cette opposition sont très incertains. Seul un nouveau travail d'enquête permettra d'en mesurer les conséquences en termes de gouvernance locale.

- 41 Finalement, émergent ainsi dans les grandes périphéries métropolitaines des coalitions public-privé pérennes structurées autour de la production et la gestion des espaces logistiques. Elles partagent en cela des traits communs avec les coalitions de croissance (Logan, Molotch, 1987)⁸ et les régimes de développement (Stone, 1993) de la littérature américaine. Pour autant, ces coalitions s'en distinguent par l'empreinte profonde qu'y marque le « modèle » socio-économique du parc logistique, qui suppose un partenariat entre le développeur-gestionnaire de fonds immobiliers et les communes et leurs groupements. L'analyse de la gouvernance du développement logistique montre en ce sens que les grandes périphéries métropolitaines constituent des territoires favorables à l'émergence de coalitions public-privé dominées par les acteurs, les enjeux et les mécanismes du marché de l'immobilier logistique dans le contexte de la financiarisation de l'immobilier d'entreprise. Cette combinatoire imprime une forte dynamique de privatisation de l'aménagement et du développement économique dans ces espaces, qui est, jusqu'à aujourd'hui, peu perturbée par les mouvements sociaux.

3. (R)ouvrir le « chantier de la gouvernance métropolitaine » : processus et acteurs de la sélectivité des politiques métropolitaines et de la division spatiale du travail politique

- 42 À la suite de l'examen de la gouvernance de deux types de marges métropolitaines, ce troisième et dernier temps de l'article développe l'importance des hiérarchies socio-économiques entre territoires pour caractériser la variété des gouvernances à l'intérieur des espaces métropolitains et propose ainsi de distinguer trois grands types de coalitions. Nous mettrons également l'accent sur le rôle structurant de l'État pour hiérarchiser les territoires et organiser la division spatiale du travail politique à travers la figure de la main gauche et de la main droite de l'État et l'exemple de l'agenda logistique du Grand Paris. Nous montrerons ainsi que ces mécanismes de la gouvernance métropolitaine confortent voire creusent ces hiérarchies et tendent à alimenter un ordre spatial sélectif

et inégal. Cet article est finalement une invite, à partir de quelques exemples, à aborder le « chantier de la gouvernance métropolitaine » du point de vue des marges et des franges des métropoles plutôt que de celui des villes-centres. Il n'épuise certainement pas la question de l'articulation des coalitions au sein des espaces métropolitains.

3.1. Une gouvernance métropolitaine structurée par trois grands types de coalitions locales

- 43 L'entrée par les marges de la gouvernance métropolitaine montre que les grandes métropoles sont gouvernées par de nombreuses coalitions locales et distinctes. D'une part, les territoires périurbains du développement logistique sont gouvernés par des coalitions locales dont l'action tend à se réduire au développement et à la gestion de parcs logistiques privés. D'autre part, les territoires de la politique de la ville donnent à voir des modes de gouvernance dominés par l'État territorial sur les espaces les moins valorisés de la rénovation urbaine. Ces résultats tranchent avec le modèle de la ville européenne caractérisé au contraire par le pluralisme des acteurs impliqués dans sa gouvernance, le pluralisme des agendas municipaux, qui ne se réduisent pas au soutien à la croissance économique, et le pluralisme des ressources, qui ne reposent pas seulement sur les entreprises implantées localement (Le Galès, 2011a). Cet article montre que, à l'échelle métropolitaine, le modèle de la ville européenne pourrait n'être qu'un des modes de gouvernance à l'œuvre, généralement celui de la ville-centre, éventuellement étendu à l'agglomération centrale, tandis qu'existeraient des modes de gouvernance au spectre plus limité.
- 44 C'est pourquoi nous défendons l'idée du poids de la variable socio-spatiale dans la structure des coalitions. L'espace d'action de référence et les caractéristiques socio-économiques de ces espaces de référence semblent un puissant attracteur d'intérêts. Ceux qui gouvernent les places stratégiques gagnantes ne sont donc pas ceux qui gouvernent les espaces délaissés et non stratégiques. Ces clivages spatiaux sont plus déterminants que les variables institutionnelle, partisane et corporatiste pour comprendre et expliquer les mécanismes d'agrégation des intérêts « en ville ».
- 45 Nous proposons de distinguer trois types de coalitions selon la nature de l'espace considéré au sein des métropoles européennes. Tout d'abord, les territoires centraux seraient généralement gouvernés par des coalitions plutôt pluralistes selon le schéma d'une gouvernance par projet. Ensuite, les territoires des banlieues populaires, sans fort potentiel identifié, seraient gouvernés par des coalitions beaucoup plus réduites, relevant d'une gouvernance peu pluraliste à dominante publique, tendant à se réduire à l'État local comme dans le cas de nombreux quartiers de la politique de la ville. Enfin, les espaces qui ne sont pas définis comme stratégiques par les régimes centraux des métropoles ne sont pas nécessairement délaissés par les acteurs privés comme dans le cas du renouvellement urbain. Au contraire, la périurbanisation logistique montre l'existence de modes de gouvernance profondément privatisés parce qu'ils sont largement hors du radar des régimes centraux. Les développeurs-gestionnaires de parcs logistiques tirent en effet parti des fortes discontinuités de la gouvernance métropolitaine. Il s'agit d'un type de gouvernance peu pluraliste à dominante privée (tableau 1).

Tableau 1. Typologie des coalitions infra-métropolitaines

Types de coalition	Gouvernance urbaine pluraliste	Gouvernance peu pluraliste à dominante publique	Gouvernance peu pluraliste à dominante privée
Caractéristiques territoriales	Villes-centres, socialement mixtes, avec tendance à la gentrification	Banlieues populaires	Périphéries lointaines, socialement intermédiaires
Acteurs dominants	Coalition public-privé pluraliste. Leadership politique des institutions communales et intercommunales centrales	État local : représentants des ministères de la politique de la ville, du renouvellement urbain et de l'habitat (héritier du ministère de l'Équipement)	Coalition entre institutions communales et intercommunales périphériques et acteurs privés de l'immobilier, dominée par ces derniers

- 46 Ces différentes coalitions ne sont pas uniquement juxtaposées les unes aux autres. Divers mécanismes d'échelles métropolitaine ou nationale les articulent de fait. Ces mécanismes sont fondés sur ces différenciations territoriales et les confortent en retour.

3.2. La main gauche et la main droite de l'État, reflets et vecteurs de la division spatiale du travail politique

- 47 En mobilisant cette expression empruntée à Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1998), on souhaite articuler trois idées fortes. La première, désormais classique, consiste à acter le glissement d'un État keynésien (la main gauche) vers un État schumpetérien (la main droite) (Jessop, 1993 ; 2002). La deuxième, plus originale, consiste à porter attention à la main gauche pour affirmer qu'elle n'a pas disparu au profit de la main droite, mais que main gauche et main droite coexistent selon un partage territorial. Quand la main droite hiérarchise les territoires et travaille les territoires stratégiques, la main gauche est en première ligne pour prendre en charge les marges métropolitaines. La troisième idée vise à affirmer que cette spécialisation, entérinée par l'État, est très structurante pour l'ensemble des coalitions métropolitaines.
- 48 À partir de la fin des années 1990, les travaux sont de plus en plus nombreux à renseigner les recompositions de l'État et les restructurations de ses capacités d'action (Wright, Cassese, 1996) et à questionner la thèse du retrait de l'État, annoncée par les chercheurs en sciences sociales dans les années 1990. Ce qui s'opère à cette période relève d'une transformation profonde de l'État, un glissement d'un « *Keynesian Welfare National State* » vers un « *Schumpeterian Competitive PostNational State* » (Jessop, 1993). Ce glissement témoigne d'un changement majeur des objectifs assignés à l'État, de moins en moins engagé dans la redistribution sociale et spatiale, de plus en plus au service de la compétitivité des territoires. Depuis le début des années 2000, non seulement l'État ne chercherait plus à redistribuer les richesses à travers l'équipement standardisé des territoires, mais, de plus, ses interventions tendraient à exacerber la concurrence et les

inégalités territoriales. Ce regain d'intérêt pour l'État s'inscrit dans un contexte d'intense recomposition néomanagériale des États occidentaux, alimentée par la circulation internationale de référentiels, d'instruments d'action publique, de *New Public Management* (Bezes, 2008) et de « bonnes pratiques ». En France, les travaux scientifiques s'intéressant aux effets de ces réformes sur les relations entre l'État et les territoires ont renseigné les modalités selon lesquelles cette main droite de l'État gouverne les territoires à distance, *via* des dispositifs d'encadrement financier (Le Lidec, 2011) ou de mise en concurrence pour l'accès aux ressources nationales. Ainsi, dans le champ de la rénovation urbaine, la main gauche de l'État serait en voie de résidualisation, au profit d'agences nationales (Agence nationale pour la rénovation urbaine) pilotant l'action par la mise en concurrence des projets locaux, et court-circuitant les services déconcentrés de l'État (Epstein, 2005 ; 2008).

- 49 Ce repositionnement de l'État est majoritairement renseigné au prisme de l'affirmation de la main droite de l'État et de l'extension de politiques urbaines entrepreneuriales. Or, il est également fécond d'étayer la thèse de la néolibéralisation en s'intéressant aux transformations de la main gauche de l'État, en charge de la gouvernance des marges métropolitaines. Autrement dit, si l'on cherche à identifier les coalitions d'acteurs qui portent l'action publique urbaine sur des territoires centraux et/ou considérés comme stratégiques, c'est-à-dire sur des territoires ayant des potentialités identifiées, alors il est bien possible que l'État local ne soit pas (ne soit plus) un acteur central et décisif de ces coalitions et que, cependant, l'influence de l'État s'exerce à distance *via* des instruments de mise en compétition de ces espaces urbains stratégiques. En revanche, si l'on élargit la focale, que l'on regarde davantage les espaces urbains ordinaires voire en marge, alors, force est de constater que la main gauche de l'État (*via* ses services déconcentrés) est toujours bien présente.
- 50 Comment qualifier cette présence de la main gauche de l'État dans les coalitions infra-métropolitaines ? Que révèle-t-elle ? On peut y voir, sûrement, la figure d'un État résiduel, leader de coalitions certes, mais leader un peu esseulé de coalitions de gestion de crise et du déclin, dans les vides, interstices et décombres des « coalitions de croissance ». Si les politiques de l'État visent désormais davantage à accompagner les recompositions du capitalisme qu'à les contrer ou à en contrecarrer les effets sociaux, cet État local est en première ligne pour tenir le rôle résiduel et subalterne de gestion, sous contrainte de moyens forte, des contradictions de ces politiques vis-à-vis des surnuméraires du post-fordisme. L'État local se trouve donc chargé de la mise en œuvre de dispositifs territorialisés pour accompagner sans trop de heurts les populations qui ne sont pas à la hauteur de la compétition et les territoires qui en sont mis à l'écart. Invariablement, les acteurs territoriaux de la politique de la ville s'épanchent sur leurs difficultés : sentiment de porter ce qu'ils nomment des politiques « sparadrap », d'« écopier avec un verre d'eau », de « lutter contre des moulins à vent » dans leurs marges métropolitaines.
- 51 Pour autant, si les difficultés, le désarroi, la fatigue sont systématiquement évoqués, une seconde caractéristique saute aux yeux chez ces acteurs, qui renvoie au registre de la résistance.
- « Ici c'est un casse-tête et on se démène. Pour 20 % de mon temps, je suis détaché... je suis électron libre pour faire de la coordination en tant que délégué de l'État sur le Val d'Argent, en relation avec les maisons de quartier... et c'est aussi du partenariat public-privé. Ce sont des tout petits partenariats mais ça ne signifie pas

qu'ils ont un tout petit impact.» (Mission ville/habitat. DDE 95. Service d'aménagement territorial sud, entretien 2003).

- 52 De fait, cette présence de l'État territorial (la main gauche), en première ligne dans la prise en charge des « surnuméraires » du post-fordisme et des quartiers sans potentiel identifié, peut être porteuse de réfractations (mécanismes de traduction, de changement de direction et de résistance) des grandes réformes néomanagériales et néolibérales. Hood et Peters (2004) ont insisté sur les paradoxes et les surprises que les réformes néomanagériales ont pu susciter un peu partout dans le monde. En France, on observe, aussi, des cadres territoriaux de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale qui réactualisent leur stock de ressources historiques pour résister aux injonctions du centre. Assez nettement, par exemple, les cadres territoriaux des services de l'équipement font preuve de formes de militantisme et de résistance pour contrecarrer les effets des réformes menées par la main droite de l'État. Ces fonctionnaires revendiquent leur attachement à une conception du service public pétrie de keynésianisme spatial (Langumier, 2005). Ils disposent de ressources relationnelles héritées, et ce d'autant plus que certains fonctionnaires d'État, en essayant dans les institutions locales voisines, sont devenus fonctionnaires territoriaux (Reigner, 2002). Cette situation facilite ainsi la possibilité de constituer des coalitions périphériques plus amples et par là même de rétablir un rapport de force avec la coalition métropolitaine centrale et dominante. Récemment, Rémi Dormois (2016) a montré comment les acteurs de la main gauche de l'État, en charge des politiques de l'habitat dans une ville en déclin, n'ont pas seulement subi et appliqué la politique portée par les agences nationales (Anru, Agence nationale pour la rénovation urbaine, et Anah, Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat). « La direction départementale de la Loire, comme d'autres DDT, a su faire du rapport aux deux agences une ressource stratégique pour demeurer un partenaire central des politiques locales du logement et de l'aménagement [...]. Elle a pu ainsi obtenir des adaptations locales aux règles d'intervention établies par les deux agences » (Dormois, 2016).
- 53 Finalement, la montée en puissance de la main droite de l'État néolibéral ne concerne pas également tous les territoires puisque la sélectivité spatiale et le développement inégal sont précisément des caractéristiques qui définissent la néolibéralisation. Main gauche et main droite de l'État coexistent donc sur les territoires selon une spécialisation spatiale. Cette spécialisation est très structurante pour l'ensemble des coalitions métropolitaines. Souvent même, elle fonde les fragmentations et discontinuités de gouvernance. Parallèlement aux caractéristiques socio-économiques des territoires infra-métropolitains, dont nous avons montré toute l'importance précédemment, les stratégies et transformations de l'État expliquent donc l'existence de coalitions locales dominées par l'État territorial, résiduel mais encore actif (tableau 2).

Tableau 2. Typologie des coalitions infra-métropolitaines et présence de l'État

Types de coalition	Gouvernance urbaine pluraliste	Gouvernance peu pluraliste à dominante publique	Gouvernance peu pluraliste à dominante privée
Caractéristiques territoriales	Villes-centres, socialement mixtes, avec tendance à la gentrification	Banlieues populaires	Périphéries lointaines, socialement intermédiaires

Acteurs dominants	Coalition public-privé pluraliste. Leadership politique des institutions communales et intercommunales centrales	État local : représentants des ministères de la politique de la ville, du renouvellement urbain et de l'habitat (héritier du ministère de l'Équipement)	Coalition entre institutions communales et intercommunales périphériques et acteurs privés de l'immobilier, dominée par ces derniers
Présence et action de l'État	Main droite dominante	Main gauche dominante bien que résiduelle à l'échelle métropolitaine	État absent, sans stratégie (Val Bréon) et/ou en recul (ville nouvelle de Sénart)

- 54 L'exemple de l'agenda logistique du Grand Paris met également en lumière le caractère structurant des stratégies métropolitaines, en l'occurrence pilotées par l'État, non seulement par les effets directs des projets qui en résultent, mais tout autant par l'externalisation des enjeux et espaces non stratégiques qu'elles expriment en creux.

3.3. L'agenda logistique du Grand Paris : les stratégies métropolitaines de l'État et la fabrique des discontinuités de gouvernance

- 55 La gouvernance des activités logistiques au sein de la métropole parisienne ne se réduit pas aux coalitions des grandes périphéries urbaines que nous avons présentées précédemment. Il existe également des régulations marchandes et publiques stabilisées autour des gestionnaires d'infrastructures publiques, notamment portuaires mais aussi aéroportuaires. Il s'agit d'institutions encore largement pilotées par l'État et héritées de la période keynésienne-fordiste (Magnan, 2016). La planification et la gestion de ces infrastructures publiques, renvoyant en ce sens à la main gauche de l'État, permet donc de réguler partiellement le développement logistique de la métropole parisienne, parallèlement aux (plutôt qu'à l'encontre des) logiques puissantes du marché de l'immobilier logistique (Raimbault, 2014b).
- 56 Or, ces espaces portuaires ont été récemment investis par la politique métropolitaine logistique issue du Grand Paris visant à soutenir la compétitivité du port du Havre, définie comme étant au service de la compétitivité métropolitaine parisienne. Le projet, appelé Axe Seine, consiste à renforcer les connexions infrastructurelles et institutionnelles entre le port normand et l'Île-de-France. Il a conduit en particulier à la fusion des trois ports de la vallée de la Seine, Le Havre, Rouen et Paris, au sein d'une même institution nommée Haropa (Harbour of Paris), chargée d'améliorer l'attractivité de l'ensemble portuaire pour le transport des conteneurs maritimes. Il s'agit notamment de développer, en partenariat avec des développeurs-investisseurs immobiliers, davantage d'espaces d'entreposage dans le domaine portuaire. Émerge, en ce sens, peu à peu un mode de gouvernance métropolitain correspondant assez clairement à la main droite de l'État car tendu vers cet unique objectif portuaire mis au service de la compétitivité métropolitaine. Plus précisément, l'exemple du Grand Paris logistique montre comment la main droite de l'État transforme certains outils de sa main gauche, qui, avant l'agenda logistique du Grand Paris, œuvraient plutôt à une esquisse de planification du développement

logistique francilien (Raimbault, 2014b). Cette dernière devient donc particulièrement résiduelle et ne peut guère entraver les mécanismes de la périurbanisation logistique que nous avons présentés précédemment.

- 57 Les effets de cet agenda métropolitain ne se réduisent pas au passage de la gestion portuaire de la main gauche à la main droite de l'État que nous venons de décrire. Il conforte paradoxalement les coalitions de la périurbanisation logistique. En effet, en ignorant totalement cette dernière, l'agenda métropolitain exprime, en creux, que cet aspect du développement économique n'est pas « stratégique », n'a pas vocation à entrer dans l'agenda métropolitain et à être gouverné par des outils publics plus forts et contraignants tels que ceux dont disposent les autorités portuaires. Les multiples coalitions de la périurbanisation logistique sont donc en ce sens travaillées, de manière rétroactive, par l'émergence de ce mode de gouvernance métropolitain qui distingue des activités et des espaces logistiques stratégiques au sein du développement logistique. Autrement dit, cet agenda conduit à limiter le spectre des politiques métropolitaines et des principales capacités publiques aux espaces et enjeux logistiques portuaires. Or, la périurbanisation logistique est porteuse de forts enjeux de régulation publique. Cette dynamique redistribue en effet de nombreux emplois, recettes fiscales et nœuds des flux de marchandises dans les espaces périphériques. L'agenda métropolitain conduit donc, en ce sens, à externaliser, institutionnellement et spatialement, ces problèmes publics à des modes de gouvernance périphériques, et donc à des acteurs publics faibles. Le cas de la logistique est ainsi emblématique des défis posés par les fortes discontinuités spatiales qui traversent la gouvernance urbaine et métropolitaine. Cet exemple montre également combien les stratégies métropolitaines actuelles de l'État confortent les différenciations territoriales et les clivages entre les coalitions que nous avons mis en évidence dans cet article.

Conclusion

- 58 En conclusion, nous soulignons deux apports de cet article : un apport théorique d'abord, un apport méthodologique et analytique ensuite.
- 59 En premier lieu, ce travail est une contribution à la critique urbaine. En s'intéressant à la façon dont sont gouvernées les marges métropolitaines, cet article tend à conforter d'une façon originale la thèse de la néolibéralisation de l'action publique. Il montre que le modèle de la gouvernance urbaine pluraliste n'est qu'un mode de gouvernance parmi d'autres au sein des métropoles. Plus encore, il pose la question suivante : le fonctionnement propre à la gouvernance urbaine pluraliste ne conduit-il pas à externaliser implicitement et progressivement une partie des fonctions et populations métropolitaines vers des marges moins gouvernées, plus spécialisées fonctionnellement et socialement, parce que ces fonctions et populations ne correspondraient pas ou mal à la diversité urbaine, architecturale, économique et sociale valorisée par les coalitions dominantes qui gouvernent la ville européenne ? Apparaîtrait alors une forme particulière de gouvernance néolibérale caractérisée, avant tout, par sa sélectivité spatiale. Cette dernière se traduit par la coexistence de coalitions plutôt pluralistes dans certains espaces centraux, de gouvernances très publiques dans certaines marges et enfin de gouvernances très privées, libérales au sens de laisser-faire, dans d'autres marges investies par certains acteurs économiques. Affirmer cela permet de considérer qu'un processus général de néolibéralisation est à l'œuvre nonobstant la présence d'une

diversité de régimes et de modalités d'action à différentes échelles spatiales et territoriales. Cette approche revient à considérer la gouvernance comme un processus multiscalair qui révèle, reflète et renforce d'intenses hiérarchies entre les territoires.

- 60 Ceci nous amène au second apport, méthodologique et analytique, de cet article : l'ouverture d'un chantier de la gouvernance métropolitaine afin d'analyser comment une métropole est gouvernée hors de son agenda et des grandes institutions, quand personne ne gouverne ostensiblement. Nous proposons de mettre à l'épreuve de nouvelles enquêtes notre principal résultat : la nature des coalitions infra-métropolitaines dépend étroitement des profils socio-économiques des territoires concernés, dans un contexte de spécialisation des espaces travaillée par le régime porté par la coalition dominante qui effectue des arbitrages et définit des priorités spatiales, laissant à d'autres coalitions le gouvernement des espaces stratégiquement non prioritaires et dessinant ainsi des discontinuités de gouvernance (tableau 2).
- 61 La variable spatiale, entendue comme l'espace d'action de référence des acteurs investis dans la gouvernance urbaine, est une variable déterminante pour rendre compte des mécanismes d'agrégation des intérêts qui se jouent dans la production des politiques « en ville ». Le travail d'identification de profils socio-économiques et l'attention à leur distribution spatiale sont une piste féconde pour renseigner les mécanismes d'agrégation des intérêts et de constitution d'alliances et de coalitions au sein des démocraties urbaines. Ce chantier est nécessairement pluridisciplinaire. En effet, la controverse entre gouvernance urbaine et métropole ingouvernable n'est-elle pas avant tout le reflet du manque d'explicitation des termes du débat, à savoir ceux de « ville » et « métropole », par des chercheurs issus de disciplines différentes qui ne regardent pas, et donc ne voient pas, tout à fait la même chose ? N'est-elle pas le résultat logique de la confrontation d'une approche issue de la science politique, sensible aux périmètres institutionnels d'une part, et d'une approche plus aménageuse, urbaniste et géographique, davantage structurée par les caractéristiques socio-économiques des espaces métropolitains, d'autre part ?

BIBLIOGRAPHIE

- Bezes P. (2008), « Le tournant néomanagérial de l'administration française » in Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques. 1, La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 215-254.
- Bourdieu P. (1998), *Contre-feux. Propos pour servir à la résistance contre l'invasion néo-libérale*, Paris, Liber-Raisons d'agir.
- Brenner N. (2004), *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Cary P., Fol S. (2012), « Introduction : Les métropoles face aux dynamiques de ségrégation et de fragmentation », *Géographie, économie, société*, n° 2, vol. 14, p. 113-126.
- Dablanc L., Frémont A. (dir.). (2015), *La métropole logistique. Le transport de marchandises et le territoire des grandes villes*, Paris, Armand Colin.

- Dormois R. (2008), « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes. Discussion à partir de la comparaison des politiques de régénération urbaine menées dans trois villes européennes en reconversion », *Métropoles* [en ligne], n° 4, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/3122>.
- Dormois R. (2016), « L'agencification : opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d'action politique des villes ? Le rapport à l'Anru et à l'Anah dans la conduite de la politique de renouvellement urbain à Saint-Étienne (2003-2015) », *Métropoles* [en ligne], n° 18, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/5252>.
- Epstein R. (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n° 319, p. 96-111.
- Epstein R. (2008), « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'État », *Esprit*, n° 342, p. 136-149.
- Estèbe P. (2008), *Gouverner la ville mobile*, Paris, Presses universitaires de France.
- Fremont A. (2012), « Quel rôle pour le fleuve dans le Grand Paris des marchandises ? », *L'espace géographique*, vol. 41, n° 3, p. 236-251.
- Graham S., Marvin S. (2001), *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*, Londres-New York, Routledge.
- Harvey D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism ». *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, vol. 71, n° 1, p. 3-17.
- Hesse M. (2008), *The City as a Terminal. The Urban Context of Logistics and Freight Transport*, Aldershot, Ashgate.
- Hood C., Peters G. (2004), « The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 3, p. 267-282.
- Jessop B. (1993), « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, n° 40, p. 7-39.
- Jessop B. (2002), « Liberalism, Neoliberalism and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, vol. 34, n° 3, p. 452-472.
- Jessop B. (2013), « L'imaginaire économique et l'économie politique des échelles », in Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ-Lextenso, p. 65-85.
- Jouve B., Lefèvre C. (dir.). (2002), *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier.
- Kantor P., Lefèvre C., Saito A., Savitch H. V., Thornley A. (2012), *Struggling Giants: City-Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Langumier J. (2005), « Des ouvriers de la fonction publique d'État face aux réformes de modernisation. Enquête auprès des agents d'exploitation de la DDE », *Sociétés contemporaines*, n° 58, p. 65-84.
- Lefèvre C. (2009), *Gouverner les métropoles*, LGDJ-Lextenso, Paris.
- Le Galès P. (2011a), *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2^e édition.

- Le Galès P. (2011b), « Urban Governance in Europe: What Is Governed? », *The New Blackwell Companion to the City*, p. 747-758.
- Le Galès P, Vitale T. (2013), « Governing the Large Metropolis. A Research Agenda », *Working Papers du programme Cities are back in town*, n° 8, Paris, Sciences Po.
- Le Lidec P. (2011), « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », in Bezes P., Siné A., (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 149-192.
- Logan J., Molotch H. (1987), *Urban Fortunes. The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press.
- Lorrain D. (dir.). (2011), *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Magnan M. (2016), *La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels*, thèse de doctorat, aménagement de l'espace-urbanisme, Paris, université Paris-I Panthéon-Sorbonne.
- Morel Journal C., Sala Pala V. (2011), « Le peuplement, catégorie montante des politiques urbaines néolibérales ? Le cas de Saint-Étienne », *Métropoles* [en ligne], n° 10, URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/4536>.
- Pasquier R., Pinson G. (2004), « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, vol. 1, n° 12, p. 42-65.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Pinson G. (2010), « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Territoires 2040*, n° 1, Datar, La Documentation française, p. 65-69.
- Raimbault N. (2014a), *Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine. Le cas du Bassin parisien et éclairages étrangers*, thèse de doctorat, aménagement de l'espace-urbanisme, Marne-la-Vallée, université Paris-Est, URL : <http://www.theses.fr/2014PEST1086/document>
- Raimbault N. (2014b), « Ports de Paris : un pilote du développement logistique de la métropole parisienne ? », in Bernadet M., Frémont A. (dir.), *Fleuves et territoires*, Mâcon, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, p. 115-127.
- Raimbault N., Bahoken F. (2014), « Quelles places pour les activités logistiques dans la métropole parisienne ? », *Territoire en mouvement* [en ligne], n° 23-24, URL : <http://tem.revues.org/2577>.
- Raimbault N. (2016), « Ancrer le capital dans les flux logistiques : la financiarisation de l'immobilier logistique », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1, p. 131-154.
- Reigner H. (2002), *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, Paris, L'Harmattan.
- Reigner H. (dir.). (2003), *Le renouvellement urbain : nouvelles pratiques de production urbaine et nouvelles articulations public/privé ?* (avec Rémi Dormois, Matthieu Leprince, Romain Pasquier, Gilles Pinson), rapport final, avril, Paris, Caisse des dépôts et consignations.
- Reigner H. (2013), *Sous les pavés de la qualité urbaine. Gouvernement des territoires, gouvernement des conduites et formes renouvelées de la domination dans la ville néohygiéniste*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, science politique, Paris, Sciences Po.

Reigner H., Ségas S. (2013), « Faire régime. Variété des régimes d'engagement et labilité des coalitions en ville, » *12^e Congrès de l'Association française de Science politique*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 9-11 juillet 2013.

Robinson J. (2002), « Global and World Cities: A View from off the Map », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, n° 3, p. 531-554.

Sampson R. J. (2012), *Great American City: Chicago and the Enduring Neighborhood Effect*, Chicago, University of Chicago Press.

Sharkey P. (2013), *Stuck in Place: Urban Neighborhoods and the End of Progress toward Racial Equality*, Chicago, University of Chicago Press.

Stone C. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.

Stone C (1993), « Urban Regimes and The Capacity to Govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, n° 1, pp 1-28.

Stone C., Stoker R., (dir.). (2015), *Urban Neighborhoods in a New Era: Revitalization Politics in the Postindustrial City*, Chicago, University of Chicago Press.

Wright V., Cassese S. (dir.). (1996), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte.

Yates D. (1978), *The Ungovernable City: The Politics of Urban Problems and Policy Making*, Cambridge, MIT Press.

NOTES

1. Il s'agit de regrouper les commerces, dans de nouveaux locaux, autour d'un axe central requalifié, une « rue » commerçante afin de structurer une centralité sur la dalle du Val d'Argent.

2. Il gagne les élections municipales en 2001 avant de ravir, en 2002, le siège de député du communiste Robert Hue.

3. Propos tenu par le maire d'Argenteuil à l'occasion de l'inauguration, le 6 novembre 2002, du centre commercial de centre-ville Côté Seine.

4. Comité d'évaluation et de suivi de l'Agence nationale de la rénovation urbaine, (2010), *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits. Rapport 2009 d'évaluation*, Paris, La Documentation française, p. 104.

5. Les fonds d'investissement sont des véhicules d'investissement au sein desquels plusieurs investisseurs s'associent, en apportant chacun une part du capital, afin d'acquérir un portefeuille d'immeubles et d'en tirer un revenu à la fois par la mise en location et par la revente (arbitrage). Ces fonds sont gérés par des entreprises tierces dont l'activité consiste à sélectionner les actifs à acquérir et à revendre : les gestionnaires de fonds.

6. Une pétition est lancée : <https://www.mesopinions.com/petition/nature-environnement/moratoire-logistique-xxl-senart/29019>

7. Voir par exemple l'importante couverture de ces débats au sein du quotidien régional *Le Parisien* : <http://www.leparisien.fr/lieusaint-77127/grand-paris-sud-michel-bisson-repond-aux-critiques-des-associations-environnementales-05-06-2017-7018872.php> ; <http://www.leparisien.fr/lieusaint-77127/video-logistique-a-senart-michel-bisson-repond-aux-lecteurs-22-03-2017-6785988.php> ; <http://www.leparisien.fr/moissy->

cramayel-77550/moissy-la-maire-fait-renoncer-prologis-a-son-projet-d-entrepot-seveso-05-03-2017-6734196.php

8. Afin de maximiser la croissance urbaine, les tenants des différents intérêts économiques locaux constituent des coalitions informelles avec les gouvernements locaux.

RÉSUMÉS

Cet article est une invite à aborder le « chantier de la gouvernance métropolitaine » du point de vue des marges et des franges des métropoles plutôt que de celui des villes-centres. Notre objectif est de caractériser les coalitions d'acteurs qui se structurent dans ces territoires autour d'enjeux souvent considérés comme peu stratégiques à l'échelle métropolitaine. De cette façon, nous proposons d'analyser la gouvernance métropolitaine non seulement en identifiant quelle(s) coalition(s) gouverne(nt), mais quelle(s) coalition(s) gouverne(nt) quel(s) segment(s) du territoire urbain et quel(s) enjeu(x) métropolitain(s). Pour répondre à ces questions, nous mobilisons un matériau issu de recherches offrant deux points de vue « périphériques » complémentaires : les territoires de la politique de la ville et les territoires du développement logistique. Il apparaît ainsi que ceux qui gouvernent les places stratégiques gagnantes ne sont donc pas ceux qui gouvernent les espaces non stratégiques ou banals. Ces clivages spatiaux, c'est-à-dire les profils socio-économiques des territoires, sont plus déterminants que les variables institutionnelle, partisane et corporatiste pour comprendre et expliquer les mécanismes d'agrégation des intérêts « en ville ». Finalement, la perspective sur la gouvernance métropolitaine que nous proposons constitue une autre façon d'aborder le débat entre la thèse de la néolibéralisation des politiques urbaines et celle du « retour des villes européennes » (Le Galès, 2011a). L'existence d'une diversité de coalitions urbaines à l'œuvre tendrait à montrer que le modèle de la gouvernance urbaine pluraliste ne serait qu'un des modes de gouvernance parmi d'autres au sein de la métropole. Ce faisant, cet intérêt pour les marges permet de reconsidérer la gouvernance urbaine et métropolitaine comme un processus multiscalaire qui révèle, reflète et renforce d'intenses hiérarchies entre les territoires infra-métropolitains.

This article is an invitation to critically analyze “metropolitan governance” from the point of view of metropolitan fringes and peripheries instead of city-centres. Our aim is to characterize the coalitions of actors built around stakes often considered as non-strategic at the scale of metropolitan policies. In this way, we propose to analyze metropolitan governance not only by identifying which coalition(s) govern, but more precisely which coalition(s) govern which part(s) of the urban space and which metropolitan stake(s). In order to answer these questions, we mobilize materials from two research projects offering two complementary “peripheral” points of view: the territories of urban redevelopment and the territories of logistics development. Thus, it appears that those which govern winning strategic places are not those which govern non-strategic or common places. These spatial divides, that is to say the socio-economic profiles of the territories, are more crucial determinants than the institutional, party-based and corporatist variables to understand and explain the aggregation mechanisms of urban interests. Finally, the perspective on metropolitan governance which we propose constitutes another way of tackling the discussion between the thesis of the neoliberalization of urban policies and the

thesis of “the return of the European cities” (Le Galès, 2011a). The existence of a multitude of urban coalitions at stake tends to show that the pluralist urban governance model is only one mode of governance among others within metropolitan areas. This focus on metropolitan fringes and peripheries is thus a way to reconsider urban and metropolitan governance as a multiscale process, which reveals, reflects and reinforces severe hierarchies between sub-metropolitan territories.

INDEX

Mots-clés : gouvernance métropolitaine, coalitions, marges, discontinuités de gouvernance, inégalités socio-spatiales, néolibéralisation des politiques urbaines

Keywords : metropolitan governance, coalitions, fringes, governance discontinuities, socio-spatial inequalities, neoliberalisation of urban policies

AUTEURS

NICOLAS RAIMBAULT

Maître de conférence, IGARUN, ESO (UMR 6590), Université de Nantes et Luxembourg Institute of Socio-Economic Research

HÉLÈNE REIGNER

Professeure des universités, IUAR, LIEU (EA 889), Aix-Marseille Université, Aix-en-Provence, France