la cgt

Recherche et Renouveau syndical

Université de Franche-Comté

Les métropoles comme enjeu syndical

Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique

Guillaume Gourgues (dir.)

Vincent Béal, Jeanne Chauvel, Rémi Dormois, Deborah Galimberti, Marie Garel, Thomas Frinault, David Guéranger, Christophe Parnet, Gilles Pinson, Sébastien Ségas

Octobre 2019

ires
INSTITUT DE RECHERCHES ECONOMIQUES ET SOCIALES

UNIVERSITÉ DE FRANCHE-COMTÉ

Les métropoles comme enjeu syndical

Marginalité et avenir de l'action syndicale dans la territorialisation de l'action publique

Guillaume GOURGUES (dir.)

Vincent BÉAL, Jeanne CHAUVEL, Rémi DORMOIS, Deborah GALIMBERTI, Marie GAREL, Thomas FRINAULT, David GUÉRANGER, Christophe PARNET, Gilles PINSON, Sébastien SÉGAS

Rapport final

Octobre 2019

TABLE DES MATIERES

RAPPORT CENTRAL..... 11

I. INTRODUCTION : SYNDICATS ET METROPOLES, UN OBJET DE RECHERCHE ? 13

1. Une question de recherche peu évidente 15

2. Penser la « métropolisation » comme un défi syndical : un voyage transatlantique 21

3. Problématiser la posture des syndicats français face à la métropolisation politique 26

II. METHODOLOGIE : UNE ENQUETE QUALITATIVE « PAR CAS » 35

III. LA « METROPOLISATION » POLITIQUE : CREER DES ESPACES D'INACTION ? 43

1. « Métropoliser » les institutions locales, pour rien ?..... 44

2. Une institutionnalisation des « attentes patronales » ?..... 52

IV. LES ORGANISATIONS SYNDICALES : SPECTATEURS FANTOMES DU JEU METROPOLITAIN OU ACTEURS EN DEVENIR ?..... 59

1. Des organisations invisibilisées dans la « post-démocratie » métropolitaine..... 60

2. Les origines « syndicales » de leur propre invisibilité..... 65

3. Des réactions faibles mais réelles 72

V. UNE ACTION SYNDICALE « METROPOLITAINE » : COMMENT ET POURQUOI FAIRE ? 81

1. Franchir le « tabou de la gestion territoriale » ?..... 81

2. Prendre part à une démocratie métropolitaine « intranquille » ?..... 85

MONOGRAPHIES DES CAS D'ETUDE 101

I. LA « METROPOLE » CONTRE LA VILLE. LES LOGIQUES DE L'INTEGRATION SUPRA-COMMUNALE A BELFORT ET MONTBELIARD 103

1. Les racines intercommunales de la « métropolisation » 106

1.1. L'intercommunalité « avant l'heure » (1969-1980) 106

1.2. Une institutionnalisation différenciée de l'intercommunalité (1980-2015) 107

1.3. Réforme de l'intercommunalité et désapprentissage (2015-…) 111

2. Le pôle métropolitain : nouvelle étape du processus de métropolisation ? 113

2.1. La genèse des coopérations à l'échelle de la région urbaine 114

2.2. La création du pôle métropolitain 116

2.3. Le pôle métropolitain : un « anti-gargantua » 119

3. Logiques de la « métropolisation » dans un territoire non-métropolitain 121

3.1. Austérité 121

3.2. Non régulation 126

3.3. Dépolitisation(s) 132

4. Conclusion 138

II. ORGANISATIONS SYNDICALES ET METROPOLISATION A BORDEAUX. L'EMERGENCE INEDITE D'UNE MOBILISATION URBAINE SYNDICALE 143

1. Trajectoire politique et institutionnelle de la métropolisation bordelaise 145

1.1. Une intégration intercommunale ancienne placée sous le signe de la « cogestion » 145

1.2. Neutralisation politique et baronnies techniques 151

1.3. Des cycles de politisation et d'ouverture 153

1.3.1. Juppé 1 et Rousset : les débuts hésitants de la politisation la CUB..... 153

1.3.2. Le moment Feltesse 157

1.3.3. « Juppé 2 » : retour vers le passé ?..... 162

2. L'agenda de la métropole bordelaise..... 167

2.1. De l'équipement du territoire au rattrapage métropolitain 167

2.2. Décennie bordelaise et métropole millionnaire..... 170

3. La CGT face à la métropolisation à Bordeaux : de l'indifférence à la spatialisation du conflit ? 175

3.1. La CGT à Bordeaux et le territoire..... 177

3.1.1. Une organisation en retard face aux évolutions économiques et institutionnelles 177

3.1.2. La césure « pro »/« inter-pro » ou l'impossibilité de faire du territoire un espace de revendication et de construction de solidarités..... 178

3.1.3. La prééminence d'une vision métrophobique..... 182

3.2. La mobilisation syndicale autour d'Euratlantique : la ville comme laboratoire du renouveau syndical ?..... 188

3.2.1. De mobilisations éparses à la formalisation d'une critique de la métropolisation 194

3.2.2. La mobilisation syndicale autour d'Euratlantique : un « coup politique » de l'UD ?..... 201

3.2.3. Les limites de la mobilisation autour d'Euratlantique : absence des liens avec les acteurs associatifs et pérennisation de l'action 204

3.3. Entre firme et territoire : le défi de l'articulation des formes consolidées et émergentes de l'action syndicale..... 215

3.3.1. Le problème d'image du syndicat et le défaut des relais socio-politiques..... 216

3.3.2. Des ressources sous-exploitées : l'expertise syndicale transversale et les liens avec les « nouveaux » travailleurs précaires du capitalisme de plateforme.. 217

3.3.3. Une organisation qui reste centrale pour pouvoir porter et mettre en œuvre des projets alternatifs au modèle de la ville néo-libérale..... 223

4. Conclusion..... 224

III. UN CHANGEMENT D'ECHELLE PASSE SOUS SILENCE DANS L'UNIVERS SYNDICAL : MARGINALISATION DANS L'ARENE POLITIQUE METROPOLITAINE LYONNAISE ET INERTIES ORGANISATIONNELLES 231

1. La montée en puissance du pouvoir d'agglomération et la primauté du « développement économique » 235

1.1. La concertation autour de l'action économique: laboratoire d'une post-démocratie métropolitaine ?..... 238

1.2. Des scènes (politico-)administratives réservées aux élites économiques ou la fabrique de « l'entre soi » 243

1.3. La métropole : échelle d'un « dialogue social » achoppé..... 249

1.3.1. La légitimité restreinte des organisations syndicales 250

1.3.2. Concerter le développement économique… sans les syndicats..... 252

2. La qualité du travail : le grand absent des politiques métropolitaines pour le développement économique et l'emploi..... 257

2.1. Du tout high-tech au développement discret d'une action en soutien des secteurs en difficulté : l'inamovible centralité de l' « entreprise »..... 258

2.2. « Marchandiser » la politique d'insertion..... 265

2.2.1. La politique d'insertion, une activité de « service » aux entreprises… 266

2.2.2. …sans demande des chefs d'entreprise..... 271

3. Les organisations syndicales face à la marginalité institutionnelle 278

3.1. La CGT et la métropolisation : une marginalité subie mais également construite... 279

3.1.1. Quand la « force syndicale régionale » devient une faiblesse ou le paradoxe de l'expertise syndicale inexploitée..... 280

3.1.2. Des stratégies de mobilisation locale divergentes entre branches 284

3.1.3. La CGT dans les mobilisations urbaines : y être sans le revendiquer ?..... 291

3.2. Le conseil de développement, comme révélateur des difficultés de positionnement syndical..... 295

3.2.1. Le CDDM : une arène « technique » et « spécialisée »..... 295

3.2.2. La CFDT : une politique de la présence, pour quelle plus-value syndicale ? 300

3.2.3. La CGT et le PMIe : une occasion manquée ?..... 304

4. Conclusion..... 310

IV. CE QUE LA METROPOLISATION FAIT AUX ORGANISATIONS SYNDICALES. LE CAS D'AIX-MARSEILLE PROVENCE METROPOLE (2017-2018)..... 319

Préambule..... 319

1. Qu'ont fait les organisations syndicales de la métropole ?..... 320

1.1. La naissance d'une métropole, alignement inédit des intérêts étatiques et patronaux... 321

1.1.1. Lorsque l'antienne étatique… 321

1.1.2. …rencontre un agenda patronal 328

1.2. La construction de la métropole ou la cooptation des experts..... 336

1.2.1. Composer un gouvernement des volontaires..... 337

1.2.2. Les effets inégaux de l'enrôlement 344

1.3. Conclusion de la première partie..... 351

2. Que fait la métropole aux organisations syndicales ?..... 353

2.1. La métropole comme horizon. S'opposer ou adhérer, mais à quoi ?..... 353

2.1.1. Se rabattre sur les fondamentaux : le cas de la CGT..... 353

2.1.2. La division du travail politique : le syndicat Force ouvrière..... 357

2.1.3. Se mettre en ordre et au travail : la CFDT..... 360

2.2. La métropole comme circonscription. Que fait la métropole à la représentation syndicale ? 363

2.2.1. La représentativité syndicale..... 363

2.2.2. L'intersyndicale ou le syndrome « tous sauf FO »..... 368

2.3. La métropole comme institution. La mise sous tensions des organisations syndicales... 374

2.3.1. Tensions sur le travail : le cas de l'UNSA 374

2.3.2. Tensions sur les ressources politiques : le cas de la FSU..... 378

2.4. Conclusion de la deuxième partie..... 381

3. Conclusion..... 383

V. S'ALLIER POUR FAIRE « METROPOLE » ? LA RESISTIBLE EMERGENCE D'UNE STRATEGIE COOPETITIVE ENTRE NANTES ET RENNES 389

Introduction : une métropolisation hors les murs ?..... 389

Une fenêtre d'opportunité ouverte par les pouvoirs publics..... 390

Qui rentre par la fenêtre ? Définition et évolution des acteurs invités et du périmètre des thématiques abordées..... 391

Rennes et Nantes : quelques éléments de comparaison..... 392

1. Une coopération à géométrie variable : *political windows*, changements d'échelle et de périmètre coopératif..... 395

1.1. L'âge des réseaux : Rennes et Nantes dans le concert des villes de l'Ouest (1990-2008)..... 396

1.2. L'émergence d'un policy narrative autour d'une coopétition bilatérale (2008-2014) 397

1.3. Le bilatéralisme contrarié (2014-2017)..... 401

1.4. L'influence des leaderships politiques sur les coopérations territoriales : quand Saint-Malo se tourne vers l'intérieur..... 403

1.5. Métropoles et coopérations métropolitaines à l'épreuve de la méfiance régionale... 405

2. Stratégies de coopération territoriales et partenaires sociaux : un patronat enrôlé et des syndicats introuvables ? 406

2.1. L'élan brisé de la coopération économique : le patronat local entre mobilisation et désinvestissement..... 407

2.1.1. L'enrôlement des acteurs économiques dans la coopération inter-métropolitaine (2008-2014) 408

2.1.2. Une fenêtre d'opportunité qui se ferme : l'étiolement de la coopération économique et le désinvestissement des chambres consulaires 413

2.2. L'absence de la coopération inter-métropolitaine sur l'agenda syndical 416

2.2.1. Des syndicats non associés par les pouvoirs publics locaux à la construction de stratégies coopératives 418

2.2.2. Des enjeux peu portés syndicalement : l'exemple des syndicats face au rescaling des politiques d'enseignement supérieur et de recherche (2007-2016)..... 421

3. Entre couplages et découplages : émergence et disparition de coalitions coopératives dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, du transport, de la culture et du tourisme 425

3.1. Le retour de la politique de site ou l'échec de la stratégie interrégionale de coopération dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche 426

3.2. Aéroport à Notre-Dame-des-Landes et connexion ferroviaire Rennes-Nantes : un scénario avorté du fait de contraintes exogènes 430

3.2.1. Une faible accessibilité des deux capitales régionales ? 431

3.2.2. Lobbying autour d'un compromis 433

3.2.3. Un retour à des politiques métropolitaines d'accessibilité spécifiques 436

3.3. La coopération en matière culturelle : mutualisations et échanges de bonnes pratiques..... 437

3.3.1. D'une rivalité culturelle à la coopération..... 437

3.3.2. Une coopération en matière de programmation entre les opéras de Rennes et Nantes-Angers 438

3.3.3. Des coopérations entre acteurs culturels de la société civile 439

3.4. La création d'un parcours touristique : une réalisation pratique inscrite dans un récit « gagnant-gagnant » *440*

4. Conclusion **441**

ANNEXES **447**

GLOSSAIRE **449**

ETUDE DE CAS DE BORDEAUX **451**

ETUDE DE CAS DE LYON **463**

ETUDE DE CAS DE MARSEILLE **465**

Cette recherche a été réalisée dans le cadre de la convention d'études conclue pour l'année 2016 (projet n° 3) entre l'Institut de recherches économiques et sociales (Ires) « *au service des organisations représentatives de travailleurs* » et la Confédération générale du travail (CGT).

RAPPORT CENTRAL

I. INTRODUCTION : SYNDICATS ET METROPOLES, UN OBJET DE RECHERCHE ?

En 2008, quelques semaines avant les élections municipales, certains habitants de la ville de Marseille et des villes avoisinantes ont reçu des tracts (figure 1), distribués dans la rue, aux péages autoroutiers, aux arrêts de tramway, par des promoteurs de la « cause métropolitaine » à l'occasion de la campagne des élections municipales. Ces tracts sont signés par un collectif nommé « Mon entreprise, ma ville », fondé essentiellement par le MEDEF des Bouches-du-Rhône (UPE 13 : Union pour les entreprises 13). Son but est alors d'engager un véritable lobbying pour réclamer la mise en place d'une communauté urbaine puissante et capable d'engager un programme de développement économique, sur le modèle de celle de Lyon, seule à même de pallier l'incurie des élites politiques locales.

Lorsqu'ils ont reçu ces tracts, les habitants ont peut-être regardé la liste des organisations signataires de cet appel, et partagé un certain étonnement avec les chercheuses et chercheurs ayant participé au présent rapport de recherche. On y trouve en effet aux côtés des organisations patronales fondatrices du mouvement (UPE 13, UPA, UIMM) et des organisations consulaires (CCI, Chambre des métiers et de l'artisanat), des organisations syndicales (OS) de travailleurs : les unions territoriales de Force ouvrière, de la CFTC et de la CFE-CGC figurent en tête des signataires.

Au-delà de cet attelage militant quelque peu contre-intuitif, si nous signalons l'existence de ces tracts pour introduire le présent rapport de recherche, c'est parce qu'ils ont la particularité de livrer une des rares traces tangibles, publiques, assumées d'une implication syndicale dans les affaires publiques métropolitaines. Car le moins que l'on puisse dire, c'est que ce type de traces n'est pas monnaie courant, reflétant le point de départ de notre recherche.

Disons-le clairement : les organisations syndicales françaises, et plus précisément leurs représentations territoriales interprofessionnelles, n'apparaissent pas comme des acteurs évidents de la fabrique des politiques publiques locales, *a fortiori* à l'échelle métropolitaine. Nous avons pourtant consacré collectivement près de deux ans à la conduite d'enquêtes empiriques dans cinq territoires à travers la France, tous concernés à différents titres par un processus de « métropolisation » des institutions politiques, pour essayer de comprendre les fondements de cette marginalité et, en retour, saisir en quoi celle-ci pose problème aux organisations syndicales et peut aussi poser problème plus largement pour le fonctionnement même de ces institutions.

Avant de nous engager plus avant dans l'exploration de nos enquêtes et de nos résultats, il convient donc de préciser la manière dont nous avons formulé nos questions de recherche, et en un mot, expliquer comment nous avons considéré que la relation entre organisations syndicales et métropolisation était bel et bien un objet de recherche digne d'intérêt.

Figure 1 : Tract « Mon entreprise, ma ville »
Marseille, campagnes des élections municipales de 2008



1. Une question de recherche peu évidente

Poser la question de la place et de l'engagement des organisations syndicales de salariés françaises (que nous désignerons souvent par l'acronyme OS), et plus spécifiquement de leurs organes territoriaux interprofessionnels (comités régionaux, unions départementales, comités locaux et unions locales) dans la production des politiques publiques métropolitaines n'a rien d'une évidence.

La première raison de cette non-évidence tient, bien évidemment, à l'affaiblissement continu des organisations syndicales en France et en Europe (Gumbrell-McCormick, Hyman, 2013). Dans un contexte de crise de l'action syndicale, les OS se trouvent profondément déstabilisées, et la décentralisation et les affaires territoriales ont logiquement du mal à s'imposer au centre de l'agenda syndical, et ce quel que soit le pays. En effet, dans un contexte de désindustrialisation et d'enracinement du chômage de masse, la faiblesse des taux de syndicalisation persiste, s'aggrave et reflète la difficulté et/ou la réticence des syndicats à s'implanter dans de nouvelles catégories d'actifs.

Cet affaiblissement n'est pas pour autant que le résultat d'une recomposition structurelle des systèmes productifs. Luigi Baccaro et Michael Howell (2018) ont récemment insisté sur la convergence des réformes « néolibérales » qui ont affecté tous les systèmes de relations professionnelles en Europe occidentale[1]. Selon cette analyse, depuis les années 1970, les institutions du rapport salarial en Europe occidentale, aussi diverses soient-elles, ont toutes connu une même vague de réformes ayant pour effet de réhabiliter progressivement le pouvoir discrétionnaire des employeurs sur la détermination des salaires, l'organisation du travail et les procédures d'embauche/licenciement.

Ces réformes, poussées par des employeurs mobilisés et vindicatifs, et menées par des gouvernements de toute obédience politique, consistent essentiellement à déréguler le marché du travail (outil législatif), multiplier les dérogations (outil juridique) et réorienter les institutions existantes (outil administratif). En France, toujours selon L. Baccaro et M. Howell, le repositionnement de l'État est ainsi particulièrement marqué et notable, en raison du rôle spécifique que celui-ci occupe dans la régulation du rapport salarial (voir sur ce point Didry, 2016). A partir de là, on peut aisément considérer que la faiblesse « territoriale » des OS françaises n'est qu'une conséquence, parmi d'autres, d'un processus de fragilisation constant, devenu presqu'un cliché du syndicalisme dans l'Europe occidentale.

Si l'on souhaite dépasser cette perspective quelque peu globalisante et centrée sur l'organisation des relations professionnelles, on trouve d'autres éléments, plus subtils, expliquant le caractère peut évident de notre question de recherche. La littérature en sciences sociales insiste en effet sur deux points essentiels : la faiblesse structurelle de l'expertise

[1] Leurs travaux s'appuient une comparaison entre la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Suède.

syndicale en matière d'action publique et le positionnement peu explicite des organisations syndicales vis-à-vis des politiques de décentralisation.

Premièrement, les organisations syndicales sont considérées, en France, comme des acteurs intermittents de la production des politiques publiques en général, et en tout premier lieu à l'échelle nationale. Comme le rappellent Sophie Béroud et Jean-Marie Pernot (2018), l'influence des principales confédérations syndicales françaises[2] sur l'action publique est historiquement tributaire de leur forme spécifique : peu liés aux partis politiques, et donc peu impliqués dans l'élaboration concrète des réformes sociales, n'étant pas enrôlés dans un néo-corporatisme stable (suivant le modèle des « pactes sociaux » italiens ou espagnols), contrairement aux situations en Europe du Nord (Esping-Andersen, 1975), les syndicats parviennent toutefois à s'ériger en forces contestataires, malgré des taux de syndicalisation faibles.

L'influence des syndicats sur l'action publique, si elle n'est pas nulle, ne s'observe réellement que dans des contextes spécifiques : des configurations consécutives à des bouleversements politiques (au lendemain de la Seconde guerre mondiale, de l'élection de François Mitterrand) qui leurs permettent de renforcer leur influence au sein de l'appareil d'État et dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques (Mathiot, Sawicki, 1999 ; Defaud, 2009) ou à la faveur d'un rapport de force social (réformes consécutives aux grèves de 1936, de 1968).

Cette influence épisodique et contextuelle, basée sur la capacité préalable à construire un solide rapport de force, s'accompagne du développement, limité, d'une expertise propre en matière d'action publique, essentiellement portée par des « entrepreneurs de réformes », quelque peu isolés, associés à différentes instances de planification ou de consultation. Ces entrepreneurs ont contribué à « développer une expertise dans certains secteurs d'action publique et (...) participé au design de certaines mesures » (Béroud, Pernot, 2018, p. 262-263), essentiellement dans des secteurs accordant une place aux organisations syndicales dans la gestion et la mise en œuvre des politiques publiques (assurance retraite, assurance chômage, formation professionnelle). Cette expertise se construit surtout sans réel soutien public et sans liens substantiels avec l'université. Malgré tout, les syndicats français ont donc développé depuis leur apparition des outils d'analyse[3] leur permettant de contester les réformes et même de proposer des alternatives.

L'influence syndicale sur l'action publique demeure pourtant très limitée, et ce pour deux raisons. D'une part, l'expertise syndicale est très clairement délégitimée depuis le milieu

[2] Nous nous concentrons sur ces confédérations, tout en ayant parfaitement conscience que certains secteurs d'action publique, tel que la politique agricole (Muller, 1984), sont marqués par une intégration très forte des syndicats représentants des corporations.

[3] De ce point de vue, il faut souligner le rôle historique joué par l'IRES.

des années 1990. Les politiques du gouvernement Jospin, largement déterminées par les réorientations internes du Parti socialiste (Cos, 2018), tiennent l'expertise syndicale à distance, empêchant les différentes confédérations de faire entendre leurs arguments – autant pour la CFDT dans l'adoption des 35 heures que pour la CGT sur la dérégulation des services publics, et ce malgré des oppositions véhémentes.

Le « nouveau » rôle des syndicats dans l'action publique, devenu aujourd'hui banal, se limite alors à une influence sectorielle : dans certains secteurs (comme par exemple : l'énergie et surtout la filière nucléaire, l'enseignement, la protection sociale), les gouvernements tentent d'obtenir l'approbation d'organisations syndicales particulièrement influentes, en préparant d'éventuelles « concessions » marginales – sur le modèle des réformes de l'État-Providence engagées dans les années 1990 (Palier, Bonoli, 1995). En dehors de ces configurations, l'élaboration des politiques publiques fait peu appel à l'expertise syndicale, quelles que puissent être les propositions alternatives portées par les confédérations syndicales.

D'autre part, la production même d'une expertise visant explicitement à influencer les décideurs publics et l'action publique suscite, depuis longtemps, d'importants débats au sein des confédérations syndicales. L'apparition et la dé-légitimation rapide des « contre-propositions industrielles » au sein de la CGT (Ross, 1984), sorte de politique industrielle alternative tentant de répondre aux politiques de désindustrialisation de la Lorraine, a été un exemple d'un débat plus large concernant les capacités de « gestion » des entreprises et des filières (Lojkine, 1996), opposant les partisans de ce mode d'action aux défenseurs d'une ligne d'action davantage centrée sur la confrontation sociale et le rapport de force. De la même manière, les actions menées par ce même syndicat, depuis le début des années 2000, pour construire une expertise et des propositions d'action autonomes en matière de santé au travail, contribuant à structurer un nouvel enjeu d'action publique, « n'est pas considérée comme une priorité par l'ensemble des leaders de la CGT (...) certains préférant se concentrer sur des demandes plus classiques » (Béroud, Pérot, 2018, p. 273).

L'expertise syndicale est donc dans une forme d'impasse. Bien entendu, son influence sur les orientations des autorités publiques peut être identifiée, par exemple dans la circulation de propositions et de normes à l'échelle internationale (Gobin, Deroubaix, 2010). Pourtant, cette expertise, en plus d'être quelque peu erratique, n'est plus réellement intégrée dans le cercle des expertises légitimes. Les syndicats sont donc de plus en plus réduits, par les gouvernants eux-mêmes, au statut d'« acteurs vétos » disposant d'une capacité de blocage dans certains secteurs, différentes selon les contextes et les époques, qu'il faudra donc affaiblir ou surmonter (Hervier, 2014). La réforme du Code du travail par ordonnances, en 2017, incarne à elle seule cette défiance vis-à-vis des organisations syndicales, délégitimées à la fois en tant que source d'expertise pour l'élaboration de la réforme et en tant qu'acteur du dialogue social dans les entreprises (Gourgues, Yon, 2017).

Deuxièmement, la décentralisation et l'action publique territoriale semblent être, encore plus que l'action publique nationale, un terrain vierge de toute présence et influence syndicales. Bien entendu, les principales confédérations syndicales prennent régulièrement position sur les politiques de décentralisation, souvent en réaction aux séquences de réformes. Les organisations syndicales, et notamment la CGT, consacrent une partie de leur activité revendicative à suivre et critiquer les conséquences des lois de décentralisation[4], notamment sur la dégradation des services publics, conséquence de l'austérité financière locale, ou la déstabilisation des conditions d'embauche et de travail des agents territoriaux. On trouvera aisément, au prix d'un effort de recherche très raisonnable, de nombreux tracts, communiqués, publications des différents syndicats français allant dans ce sens. Toutefois, au-delà de ces positions nationales, abordant la décentralisation en tant que politique publique nationale (Le Lidec, 2011), leurs positionnements dans la production même des politiques locales, aux échelles infranationales diverses, est bien plus complexe à saisir et identifier.

Ce faible positionnement des organisations syndicales vis-à-vis des politiques locales s'explique d'abord et avant tout par leur trajectoire historique. Comme le rappellent Baptiste Giraud, Karel Yon et Sophie Béroud (2018) dans leur sociologie politique du syndicalisme, le « fait syndical » s'est construit dès le 19e siècle en opposition au mutualisme, privilégiant ainsi des formes de concentration confédérale pyramidale. Les structures locales (unions locales et unions départementales) demeurent des instances faiblement dotées en ressources et en légitimité dans les grandes confédérations syndicales. La ville, cadre historique des solidarités ouvrières, est perçue comme un vestige du passé, le syndicalisme devant prioritairement intégrer les entreprises et donc sortir des bourses du travail. Les UD, par exemple, au sein de la CGT, sont davantage pensées selon un modèle « déconcentré » (représentation territoriale de la Confédération) que « décentralisé » (organe local jouissant d'une forme d'autonomie), tandis que les UL jouent le rôle d'outil de mobilisation pour les syndiqués des quartiers et des arrondissements. Ainsi ;

> « Dans cette architecture interne visant à s'adapter aux différents territoires, ceux qui sont définis par les politiques publiques, ceux qui sont liés aux investissements publics et privés ainsi qu'à la configuration de l'appareil productif, les unions locales, lorsqu'elles existent, apparaissent comme un véritable parent pauvre. » (Giraud, Yon, Béroud, 2018, p. 29)

Partant de ces constats d'ensemble, le rôle des organisations syndicales dans la production des politiques locales ne semble pas être véritablement pris en considération par les travaux portant sur les politiques urbaines. Ainsi, dans le travail collectif dirigé par Stéphane Cadiou (2016) consacré au rôle des groupes d'intérêt dans la gestion des « affaires territoriales », les syndicats de salariés sont les grands absents de ce jeu de pression et

[4] Voir par exemple : *La Gazette des communes*, « Bilan de la réforme des régions : la CGT tire le signal d'alarme », 15 mars 2018.

d'influence, n'apparaissant que de manière ponctuelle et anecdotique au fil des chapitres. Cette absence est bien entendu liée aux réticences des spécialistes du syndicalisme à les considérer comme des « groupes d'intérêt comme les autres »[5]. Mais au-delà de cette prudence d'analyse, le fait que les syndicats n'apparaissent pas dans la cartographies des « porteurs d'intérêt » territoriaux mérite d'être interrogé, puisqu'il rend potentiellement invisible l'existence d'intérêts partagés par les salariés vivant sur le territoire. Si les individus peuvent s'exprimer sur les affaires territoriales en tant qu'habitants, usagers des transports, locataires, membres d'association, consommateurs ou riverains, leur statut salarial (ou leur absence de statut dans le cas des travailleurs précaires ou privés d'emploi) n'a pas d'expression organisationnelle à l'échelle des territoires infranationaux. Cette réalité n'est pas nouvelle : depuis les années 1970, les mobilisations prenant la forme d'un « syndicalisme du cadre de vie », qui jouent un rôle de premier plan dans les politiques urbaines, semblent peu liées aux luttes du travail, ce dont se désolent d'ailleurs les observateurs de l'époque (Caul-Futy, 1980). A l'échelle territoriale, les OS semblent donc essentiellement présentes dans les entreprises, cherchant à combattre les fermetures et restructurations liées à la désindustrialisation, où elles sont historiquement implantées, et parmi les travailleurs des services publics, devenus une part importante des contingents syndicaux.

Dans un des rares articles scientifiques explicitement consacrés à la question du positionnement des syndicats face aux évolutions des politiques locales, Rémi Dormois (2007) identifiait un « retard français » en la matière. En effet, les syndicats allemands, espagnols ou italiens sont impliqués dans la fabrique des politiques urbaines, « entendues au sens large, c'est-à-dire les politiques traitant des problèmes urbains physiques, économiques, institutionnels ou sociaux » (Dormois, 2007, p. 11). Les contextes italiens (Pinson, 2009) ou anglais (Dormois, 2008) semblent ainsi beaucoup plus favorables à l'intervention syndicale dans les affaires publiques urbaines.

R. Dormois impute bien entendu cette spécificité du cas français à l'histoire longue des relations professionnelles, qui a structuré l'action syndicale « essentiellement de façon sectorielle et pyramidale », autour d'« interlocuteurs naturels » que sont « les représentants de l'État et du patronat au niveau national » (Dormois, 2008). Inversement, à partir des années 1960, les « luttes urbaines » ont essentiellement été menées par des associations, auxquelles se joignaient des militants syndicaux sans jamais véritablement impliquer leur confédération[6]. Cette trajectoire étatiste et nationale des grandes confédérations syndicales se retrouve jusque dans leurs organisations internes (pyramidales et centralisées) et débouche alors sur une faible

[5] Désigner les syndicats comme des groupes d'intérêt est une manière de les banaliser – ils sont un mode d'expression des intérêts parmi d'autres, associatifs notamment – sans tenir compte de leurs difficultés spécifiques : exister dans une organisation du travail qui leur est profondément hostile, et face à une régulation publique qui les encadre en permanence (Giraud, Yon, Béroud, 2018, p. 46-49).

[6] Voir par exemple sur le cas de l'Alma-Gare de Roubaix : Cossart et Talpin (2015).

capacité d'expertise autonome, sésame pour intégrer les scènes de décision des villes contemporaines :

> « Sans capacité d'expertise en propre, il est alors difficile pour les représentants locaux des syndicats d'apparaître comme des acteurs incontournables dans la fabrique des politiques urbaines et d'accéder aux scènes où se prennent les décisions. Notre observation de l'intervention des représentants des syndicats dans différentes démarches de planification territoriale stratégique débouche sur le constat suivant. Reproduisant leur routine d'action, les syndicalistes ont tendance fréquemment à s'enfermer dans un discours fait de revendications sectorielles ou de dénonciations de dysfonctionnements macro-économiques qui ne permettent pas d'instaurer un dialogue avec les autres partenaires. La non interpellation des décideurs politiques et économiques locaux sur les problèmes rencontrés localement par les salariés d'un bassin de vie en termes d'emploi, de logement, d'offre en services ou équipements affaiblit la pertinence de la réponse fournie par les acteurs publics locaux à ces problèmes. Ainsi, faute d'avoir su en constituer une capacité d'expertise à un échelon local sur les enjeux urbains, l'efficacité de leur représentation des intérêts des salariés s'en trouve fortement affaiblie. » (Dormois, 2007, p. 14)

La présence syndicale dans l'action publique territoriale, si elle reste marginale, s'est toutefois établie à l'échelle régionale, dans le prolongement des revendications historiques des confédérations syndicales à disposer d'instances de consultation socioprofessionnelle (Chatriot, 2007). Ainsi, les conseils économiques et sociaux régionaux (CESER) ont joué un rôle précoce dans l'enrôlement des structures territoriales des syndicats : avec la constitution d'un collège explicitement réservé aux syndicats, de dédommagements financiers et de ressources propres d'expertise, les CESER ont contribué à faire de l'échelle régionale un espace de travail et de réflexion reconnu par les syndicats et par d'autres acteurs non gouvernementaux (Nay, 1997). Il faut toutefois largement nuancer cette « régionalisation » des groupes d'intérêt, et par extension des OS : non seulement elle est nettement moins prononcée en France que dans d'autres pays de l'Union européenne (Keating, Wilson, 2014), mais l'action syndicale dans ces instances fait l'objet d'important débats entre les membres les plus professionnalisés des organisations (qui vivent *par* ou *pour* le syndicalisme) familiers de ces instances et enclins à en dépolitiser les enjeux (Gassier, 2018), et le reste des militants syndicaux.

A cette faiblesse s'ajoutent les doutes et les débats suscités par l'avènement du « dialogue social territorial » (DST) consistant à étendre les dispositifs de négociation paritaire en matière de travail et d'emploi au-delà des entreprises, jusque dans des espaces infranationaux (Jobert, 2008). L'engagement des organisations syndicales dans ces espaces pose évidemment la question de leur utilité réelle dans un contexte de fragilisation des mécanismes de démocratie sociale (Yon, 2018). La problématique peut être résumée comme suit : si le DST s'ajoute aux cadres nationaux pour étendre les logiques institutionnelles jusqu'aux salariés des petites

entreprises et articuler les cadres du rapport salarial (mobilité, qualification, conditions de travail) aux enjeux territoriaux spécifiques, alors il représente un espace clé ; si le DST légitime à l'inverse un recul des formes classiques de démocratie sociale auxquelles il ne peut substituer une régulation aussi structurante – en se limitant par exemple à la production de recommandations et de chartes non contraignantes à l'adresse des employeurs (Puissant, Vatan, 2018) – alors il représente un piège potentiel pour les organisations syndicales. Cette incertitude, que les observations empiriques alimentent (Lamotte, Valette-Wursthen, 2018), n'est pas de nature à inverser la tendance historique d'un scepticisme syndical face au « local ».

Pourtant, et malgré tout, la question territoriale interpelle une partie des responsables syndicaux en France. Cette interpellation vient autant de diagnostics généraux sur l'évolution de la décentralisation – les acteurs locaux assumeraient « de plus en plus » de responsabilités et donc de capacité à prendre en charge des problèmes publics intéressant les syndicats – que d'une énigme d'ensemble : que veulent et que peuvent ces entités territoriales qui ne cessent de se présenter comme les pilotes de l'action et du développement économiques ? De ce point de vue, la question « métropolitaine » apparait comme une énigme centrale pour les organisations syndicales, notamment parce qu'elle est au cœur des dernières lois de décentralisation, et plus précisément de la loi MAPTAM[7]. Or, dans d'autres pays, l'émergence des métropoles constitue bel et bien une préoccupation centrale des acteurs syndicaux. C'est donc à partir d'une mise en perspective de la situation française que nous avons pu problématiser le lien entre syndicats et métropole, et en faire un objet de recherche.

2. Penser la « métropolisation » comme un défi syndical : un voyage transatlantique

Pour mettre en perspective le cas français, il nous faut d'abord préciser ce que nous entendons par « métropolisation ». Ce processus, visible dans la plupart des régions du monde, n'est pas réductible à la création d'institutions politiques métropolitaines. Il est à la fois économique, politique, social et géographique, et prend naissance dans les transformations que les territoires connaissent à partir des années 1980. Pour le décrire de manière synthétique, nous pouvons le définir comme la rencontre d'une dynamique de concentration urbaine de l'économie mondialisée et de stratégies locales de développement concurrentielles (Veltz, 2009).

Le point de départ de cette dynamique réside dans une reconfiguration de l'économie de marché (Brenner, 2004). Les agents économiques, bénéficiant d'une dérégulation des échanges économiques depuis les années 1970, agissent très directement sur la répartition spatiale de la production de valeur et des échanges : l'accentuation de la tendance à la concentration et l'entrée dans une ère « post fordiste » – l'économie se financiarise et se

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

tertiarise – profite d'abord aux grandes zones urbaines. L'organisation même des entreprises favorise une économie globalisée « d'archipels » dans laquelle les activités productives sont moins liées à leur territoire d'ancrage qu'à un réseau mouvant de connexions internationales. Face à ces changements, les acteurs locaux réagissent différemment, en fonction des contextes : si beaucoup les subissent, d'autres tentent de les saisir comme une opportunité, en réajustant leurs stratégies et leurs alliances.

Ainsi, les acteurs locaux, publics et privés (élus, entreprises, société civile et parfois même syndicats) tentant de profiter de ces changements stratégiques, réorientent leurs « logiques de coalition » (Béal, Rousseau, 2008) afin d'exploiter au mieux les ressources à leur disposition, réorientations qualifiées « d'entrepreneuriales » ou de « néolibérales ».

Cette politique de concurrence territoriale (politique d'attractivité, de spécialisation) est largement appuyée par les États qui, dès les années 1980, choisissent de s'adapter à cette nouvelle donne : ils privilégient une mise en concurrence des territoires destinée à attirer des acteurs économiques dominants – et notamment les firmes multinationales (Sassen, 1991) – et à favoriser leur implantation, et visent une concentration des ressources sur quelques pôles (urbains) afin d'accroître leur compétitivité à l'échelle mondiale. L'intégration européenne ne fera que renforcer, essentiellement partir du début des années 2000, ces tendances nationales (Pasquier, Pinson, 2004). En ce sens, la création des métropoles, en France, peut être considérée comme l'avatar institutionnel et politique de ces processus. C'est ce que nous nommerons dans ce rapport la « métropolisation politique ».

Les États-Unis comptent parmi les pays les plus idéaux-typiques de ce processus d'alignement entre une métropolisation économique et l'action de gouvernements locaux globalement pro-marché, alors même que les institutions métropolitaines restent faibles. Pour le dire d'une formule, le gouvernement des villes s'est globalement adapté aux impératifs de marché porté par la « métropolisation économique ». Nombre de travaux concernant ce processus ont d'ailleurs été conduits par des universitaires travaillant sur des cas nord-américains. Or, une caractéristique spécifique de la métropolisation états-unienne réside dans les reconfigurations syndicales qu'elle a provoquées.

Depuis une dizaine d'années, de nombreux universitaires nord-américains, spécialistes des relations professionnelles, du syndicalisme ou d'économie politique, observent et analysent le renforcement et la systématisation de stratégies syndicales dites « urbaines », conduisant les organisations syndicales « à former des alliances avec les employeurs locaux et les organisations communautaires autour d'enjeux de politiques publiques, à mobiliser leurs membres en tant que citoyens des démocraties pour porter ces enjeux auprès des élus locaux, et finalement réutiliser ce levier pour peser sur le lieu de travail » (MacDonald, 2017, p. 4). L'émergence de ces stratégies est alors directement rapportée aux caractéristiques économiques et sociales de la métropolisation qui correspond à une spatialisation nouvelle du capitalisme.

Elles ne sont pas pour autant totalement inédites : historiquement, les syndicats états-uniens ont toujours joué un rôle dans la gouvernance urbaine, ne serait-ce qu'en raison des compétences des autorités locales. Les villes et les comtés disposent en effet de marges de manœuvre importantes, différenciées selon les États, en matière de gestion des écoles, de police locale, de services d'incendie, de services publics, de bibliothèques ou d'état civil.

La complexité du système local nord-américain permet à certaines institutions locales – et notamment les villes-comtés, les districts spéciaux – d'élargir encore leur compétence. Le territoire états-unien présente également une situation fragmentée et diverse : une grande partie du territoire, essentiellement rural, ne compte aucune ville, et se trouve gérée localement par les comtés, tandis que les grandes villes des zones urbanisées sont des espaces où les élus locaux, les groupes d'intérêt et le gouvernement fédéral interagissent en permanence pour définir l'agenda des politiques locales. Les syndicats américains se sont donc toujours intéressés aux affaires urbaines et au gouvernement des villes, d'autant plus que nombre de ces grandes villes ont été gérées par le Parti démocrate, même dans des États gouvernés par les Républicains, offrant des opportunités évidentes de coopération.

Ainsi, les métropoles nord-américaines, du fait même de leurs caractéristiques, sont présentées comme des terreaux intrinsèquement favorables à une recomposition et une revitalisation de l'action syndicale : le caractère « situé » de nombreuses activités de service, ne pouvant être délocalisées, l'accumulation de travailleurs précarisés (la plupart du temps immigrés) expérimentant des marchés du travail très dégradés, la présence de nombreux mouvements sociaux portés par des individus non syndiqués ou privés d'emploi mais portant des « intérêts de classe » liés à la dégradation des conditions de vie des populations les plus précaires (l'identité de classe se redéfinit en dehors du lieu de travail), et surtout la concentration et la polarisation des inégalités dans les territoires métropolitains seraient les éléments « objectifs » favorisant le renouveau syndical.

Les « campagnes revendicatives urbaines » menées par de coalitions entre acteurs associatifs, mouvements sociaux et syndicats (Reynolds, 2004 ; McBride, Greenwood, 2009 ; Tattersall, 2013) sont prises comme autant de signes d'un processus de recomposition en cours. Ces formes d'action collectives incarneraient l'émergence et la structuration de formes de protestations et de mobilisations locales autour d'enjeux qui dépassent la régulation des relations de travail et qui touchent aux enjeux de justice environnementale et sociale ou le droit à la ville (Harvey, 2006 ; Turner, Cornfield, 2007).

La revitalisation du syndicalisme pourrait donc se jouer à partir de la ville, des espaces urbains et/ou métropolitains, car c'est dans ces espaces qui se concentreraient de nos jours les (nouvelles) batailles sociales autour desquelles reconstruire une nouvelle représentativité de classes populaires, liant lieu de travail et lieu de vie.

Toutefois, cette vision quelque peu « enchantée »[8] de l'action syndicale urbaine laisse un angle mort : la capacité concrète et durable de cette « organisation urbaine du travail » à défendre et améliorer la vie des travailleurs. Ian Thomas Macdonald (2017) évoque ce problème, en rappelant le contexte plus global de l'impasse dans laquelle se trouvent aujourd'hui la plupart des organisations syndicales américaines : frappées par la chute des taux de syndicalisation, elles ne parviennent pas à enrayer la progression de réformes clairement hostiles aux intérêts des travailleurs. Leur faiblesse générale conduit même à considérer qu'il est « peut-être plus pertinent de s'interroger sur les conséquences de l'absence des organisations syndicales de notre économie et notre vie politique que de chercher les conséquences de leur activité » (Macdonald, 2017, p. 1). La remise en cause incessante du cadre des relations professionnelles états-uniennes et des institutions nationales qui leur permettaient de disposer d'espaces de négociation, déstabilise les syndicats. Les stratégies urbaines apparaissent donc comme des solutions « faute de mieux », dans une situation où les alternatives manquent :

> « Depuis des décennies maintenant, ces soutiens institutionnels se sont érodés, au point que les syndicats ne peuvent plus considérer comme acquise l'existence d'une sphère protégée de négociation contractuelle et de renforcement. Ces soutiens institutionnels doivent être recréés par les syndicats eux-mêmes d'une manière fragmentée et partielle. » (Macdonald, 2017, p. 3)

Les organisations syndicales se trouvent donc dans une position où elles n'ont guère d'autres choix que celui de se positionner en tant qu'« acteurs urbains », en sortant des lieux de travail pour embrasser d'autres espaces, d'autres causes, en lien avec des mouvements sociaux élargis. Mais cette stratégie n'est en rien garantie de succès. Elle doit être pensée à partir de la réalité du rapport de force qui conditionne déjà l'exercice du gouvernement des métropoles :

> « Pour comprendre à la fois les limites et le potentiel de ces stratégies urbaines pour la revitalisation des organisations de travailleurs, nous devons replacer les syndicats dans une compréhension plus large de la manière dont les villes sont façonnées par des logiques et des acteurs économiques qui sont considérablement plus puissants que les organisations syndicales et leurs alliés. » (Macdonald, 2017, p. 8)

Ian T. Macdonald rappelle ainsi les puissantes logiques « néolibérales » qui encadrent depuis des décennies le gouvernement des métropoles américaines, en favorisant des politiques d'offre destinées à attirer les activités productives à forte valeur ajoutée (finance, informatique, services) employant soit des travailleurs très qualifiés et très bien payés (*high skill-high wage*) soit des travailleurs précarisés (*low skill-low wage*). Les coalitions formées par des élites

[8] Ian T. Macdonald et son équipe, s'ils assument la portée normative de leurs analyses – ils cherchent à proposer des voies de revitalisation du syndicalisme américain – affichent toutefois une certaine prudence : « Nous partageons le biais normatif de la plupart des recherches sur le renouvellement du travail, mais le but de cet ouvrage est de comprendre ce que font les syndicats dans l'espace urbain, et non pas de dire ce que nous pensons qu'ils devraient faire. » (Macdonald, 2017, p. 17)

publiques et privées dans ces métropoles (Logan, Molotch, 1987) adoptent une véritable « politique de l'offre » (*business friendly*) visant soit à satisfaire, soit à anticiper les doutes et les demandes des investisseurs.

La métropolisation n'est donc pas seulement une réalité économique, mais reste un phénomène profondément politique. Elle ne correspond en rien à un retrait des acteurs publics locaux en faveur d'une stricte dérégulation. En rappelant que « *planning for profits is still planning* », Ian T. Macdonald insiste sur l'idée que l'entrée dans le néolibéralisme ou dans des politiques d'austérité, imposées par l'État fédéral (Béal, 2017) est bien le résultat d'un choix politique assumé :

> « Les inégalités sont aussi la conséquence de décisions en matière d'action publique qui rendent les villes moins abordables et moins accueillantes pour les pauvres et les résidents issus de la classe ouvrière, ou qui expulsent les industries qui emploient les cols bleus. » (Macdonald, 2017, p. 15)

En réintroduisant le « politique » dans les choix publics urbains et le façonnage (notamment urbanistique) des villes, l'objectif de Ian T. Macdonald est de pointer les capacités potentielles de « négociation » dont seraient potentiellement dotés les acteurs syndicaux :

> « Grâce à leur capacité à mobiliser une large base militante urbaine et à accorder leur crédibilité sociale aux projets menés par les élites [*elite-led projects*], les syndicats peuvent se positionner dans une position veto ou de bascule électorale [*swing vote position*] dans certaines décisions ou planifications urbaines. » (Macdonald, 2017, p. 14)

Cette portée politique du syndicalisme urbain n'a pourtant, et encore une fois, rien d'une évidence. En effet, les organisations syndicales américaines ne sont pas « naturellement » portées vers des stratégies d'alliance avec les organisations communautaires. Ces organisations, qui emploient des méthodes de mobilisation et d'action directement inspirées du syndicalisme radical du début du 20e siècle, se présentent aujourd'hui comme de véritables concurrentes des organisations syndicales dans la défense des intérêts des classes populaires (Talpin, 2016). Plus largement, les revendications des associations, mouvement d'habitants, travailleurs non syndiqués ou riverains n'ont pas systématiquement d'affinités avec les mots d'ordre et priorités syndicales :

> « Les personnes non syndiquées ou les travailleurs marginalisés ont leurs propres priorités en matière d'emploi ou de cadre de vie, qui peuvent entrer en conflit avec les visions sincères que se font les travailleurs du bien de leur communauté. Les oppositions publiques à un développement non voulu peuvent émerger de différentes positions de classe dans l'espace urbain, et ces oppositions peuvent concorder ou pas avec le type d'emplois souhaité par les syndicats. » (Macdonald, 2017, p. 14)

Le caractère fragile et ponctuel des alliances entre syndicats et mouvements sociaux urbains peut se mesurer, comme le propose Emilien Julliard (2018), lorsque les coalitions approchent du champ politique : l'éclatement des organisations syndicales, apportant leur soutien à des candidats différents, peut affaiblir leur capacité à peser sur les choix publics locaux. Dans le prolongement de cette fragilité, les travaux de Marc Doussard (2016) indiquent également que le modèle des « campagnes revendicatives urbaines », essentiellement inventé dans les grandes métropoles – et notamment Los Angeles, à tel point qu'on peut évoquer un « L.A. Model » (Milkman *et al.*, 2013) en la matière – a du mal à s'exporter dans des villes de taille plus modeste, dont le tissu économique et social est moins marqué par la « ville néolibérale ». Dans ces « villes ordinaires », telles que les qualifie M. Doussard, les syndicats ne disposent pas des mobilisations sociales et des ressources leur permettant d'envisager de nouvelles stratégies, et doivent donc veiller à ne pas créer une différenciation trop forte entre les grandes métropoles et le réseau des villes moyennes (en déclin, bien souvent) du Heartland américain.

Le cas nord-américain nous permet donc de comprendre que l'action syndicale métropolitaine n'a rien d'une évidence, même dans un pays où la forme même du syndicalisme semble compatible avec cette forme d'action et où les métropoles sont clairement marquées par une gestion néolibérale[9]. En ce sens, dans le cas français, la faible articulation entre action syndicale et politiques métropolitaines ne doit pas être considérée comme un trait distinctif qui témoignerait d'une différence entre la France et tous les autres pays du monde. En réalité, comme aux États-Unis, les répercussions de la métropolisation française sur les organisations syndicales méritent d'être problématisées et étudiées dans toute leur complexité.

3. Problématiser la posture des syndicats français face à la métropolisation politique

Le détour par la situation nord-américaine ne consiste pas à affirmer ici l'exacte similitude de la situation française, ce qui n'aurait pas beaucoup de sens, ne serait-ce que du point de vue des trajectoires des institutions du rapport salarial et du syndicalisme. Il s'avère toutefois précieux pour la problématisation de notre propre recherche, en ce qu'il nous permet d'affirmer une spécificité de la situation française par rapport aux éléments abordés plus avant dans la situation états-unienne.

[9] Nous nous tenons, dans le cadre de ce rapport, à une vision synthétique de la situation nord-américaine, qui mériterait d'être affinée. Les débats sur l'influence syndicale dans les politiques urbaines se poursuivent et se complexifient, notamment à propos d'un dispositif d'action publique nommé « Community Benefit Agreement ». Ce dispositif doit contraindre les promoteurs de grands projets urbains à compenser leur mise en place par le soutien à des actions favorables aux populations locales. Les syndicats jouent, aux côtés des organisations communautaires, un rôle de négociation et de défense des intérêts des habitants dans ces programmes. Voir, pour une discussion des effets de ces programmes : Laing (2009), Seigel (2014), Nugent (2017).

La première étape de cette problématisation consiste à définir brièvement ce qu'on entend par « métropolisation » en France. Il faut, en l'occurrence, séparer *a priori* deux processus : un processus économique et un processus politique. S'ils sont inévitablement liés, il importe pour l'instant de ne pas préjuger de leur lien et de les distinguer pour définir l'objet même de notre étude.

La France est concernée, d'une part, par une métropolisation entendue au sens économique et géographique. Cette métropolisation est souvent présentée et pensée comme l'avatar français d'une tendance internationale : la concentration des ressources publiques et privées dans des espaces urbains en constante extension, engagés dans une spécialisation productive leur permettant d'être concurrentiels à l'échelle mondiale, induisant une ségrégation en constante augmentation des catégories populaires et un modelage de la ville autour des attentes des CSP + et des « classes créatives » (Oberti, Préteceille, 2016).

La « ville à trois vitesses », évoquée dès 2004 par Jacques Donzelot[10], illustre, de manière quelque peu simpliste, la manière dont ce processus est identifiable dans le cas français. Plus récemment, les conclusions d'un rapport conduit par Laurent Davezies et Philippe Estèbe en 2014 insistent sur le « décrochage » des métropoles françaises en termes de croissance, signifiant que pour la première fois dans l'histoire de l'aménagement et du capitalisme français, le développement des villes semble en rupture avec celui du territoire national dans son ensemble :

> « Les pôles de croissance de la première révolution industrielle, dont on a vu qu'ils avaient creusé fortement les inégalités régionales de PIB par habitant jusqu'au milieu du XX^{e} siècle, ont ensuite, comme l'indique François Perroux (et d'autres auteurs), produit des effets d'entraînement, au profit du développement économique des autres régions, qui ont contribué à l'inversion de la courbe de l'évolution des inégalités de PIB par habitant jusqu'aux années 1980. On peut examiner ces mécanismes et s'interroger sur leur capacité à, dans les années à venir, permettre une nouvelle inflexion des inégalités qui se développent de nouveau actuellement. » (Davezies, Estèbe, 2014, p. 18)

Ce décrochage urbain peut alors être alimenté par l'actualité sociale. Le mouvement des Gilets jaunes a ainsi donné lieu à des interprétations économico-géographiques : il témoignerait de la révolte d'une France des villes moyennes et des zones rurales, en déclin, qui protestent contre un déclassement ressenti et/ou réel vis-à-vis des conditions de vie dans les métropoles.

[10] L'auteur identifie une partition urbaine dans les espaces de vie et de travail de trois classes : les classes moyennes supérieures retournent dans les quartiers anciens « populaires » des centres-villes (proximité des nouveaux emplois qualifiés et des équipements culturels) ; les classes moyennes moins aisées, en quête d'un logement à moindre coût foncier, sont rejetées dans une vaste aire périurbaine plus ou moins marquée par le « mitage » urbain ; les classes populaires marginalisées, sont reléguées dans les grands ensembles mal réputés de la périphérie proche.

Cette thèse mérite pourtant d'être largement discutée[11] : non seulement elle ne rend pas compte de la diversité des « villes moyennes » – certaines se portent très bien – et des « métropoles » – qui recouvrent une grande diversité de situations, comme nous le verrons dans ce rapport – mais elle a également tendance à hiérarchiser les fractures territoriales – la fracture urbain/rural étant peu à peu présentée comme moins acceptable que la fracture centre-ville/banlieues. Même si les territoires « en déclin » sont effectivement concernés par cette mobilisation[12], il semble problématique de généraliser hâtivement la situation en adoptant une partition simpliste et schématique d'une prétendue « territorialisation » des problématiques sociales.

La France est concernée, d'autre part, par une métropolisation « politique » au sens de l'évolution de la structure des institutions de gouvernement. L'évolution récente de la politique de décentralisation ayant abouti à la constitution de nouvelles entités territoriales nommées « métropoles », il est *a priori* plutôt aisé d'identifier ce processus et surtout de le considérer comme une conséquence et/ou une cause des tendances économiques évoquées précédemment. Les grilles d'analyse d'inspiration néo-marxiste nous y encouragent : les acteurs politiques métropolitains, en s'appuyant sur une mise à distance des contraintes liées au contrôle démocratique (suffrage indirect, comme dans le cas des intercommunalités françaises), pourraient donner libre cours à leurs stratégies dominées par les logiques de compétitivité et d'attractivité (Brenner, 2002 ; Harrison, 2007). Cette domination de la logique néolibérale parmi les élites politiques et administratives est d'ailleurs relevée par des travaux empiriques français (Collectif Degeyter, 2017). On peut toutefois apporter quelques réserves à la construction d'un tel lien de causalité *a priori* dans l'intégralité des territoires « métropolitains », et ce pour des raisons assez simples.

Tout d'abord, il est important de préciser la nature géographique et institutionnelle de ce qu'on nommera en France la « métropolisation politique ». Sur une base strictement spatiale et démographique, le territoire français ne présente pas véritablement de conurbation gargantuesque, à l'exception notable de la métropole parisienne. L'édition 2018 du *World Urbanization Prospects* de l'ONU s'avère très utile pour remettre les choses à leur place en la matière : si l'urbanisation à l'échelle mondiale ne cesse de s'accélérer, la constitution d'espaces métropolitains n'affecte prioritairement ni l'Europe, ni la France. Selon la comptabilité de l'ONU, l'agglomération urbaine parisienne compte 10,901 millions d'habitants, celle de Lyon 1,690 million et celle Marseille-Aix-en-Provence 1,599 million. A l'exception de Paris, les métropoles françaises restent donc des naines si on les rapporte au dix plus grandes métropoles du monde (figure 2). Les deux vagues de création d'institutions métropolitaines en France, entre 2015 et 2017 (figure 3), dessine une carte des métropoles qui

[11] Voir notamment Adrien Sénécat (2018), « "Gilets jaunes" : France des villes contre France périphérique, une thèse simpliste », *Le Monde*, 5 décembre.

[12] Raphael Challier (2019), « Rencontres aux ronds-points. La mobilisation des gilets jaunes dans un bourg rural de Lorraine », *La vie des idées*, 19 février.

ne correspond pas à l'émergence de « géants urbains » qui écraseraient l'ensemble du territoire. Les polémiques suscitées par la création de métropoles n'atteignant pas le seuil fixé par la loi MAPTAM – agglomération ou bassin d'emploi de 400 000 habitants – indiquent que la métropolisation politique concerne également des villes faisant valoir leur statut de capitale régionale telles que Dijon, Tour, Orléans, à défaut de présenter toutes les caractéristiques des *World Cities*[13].

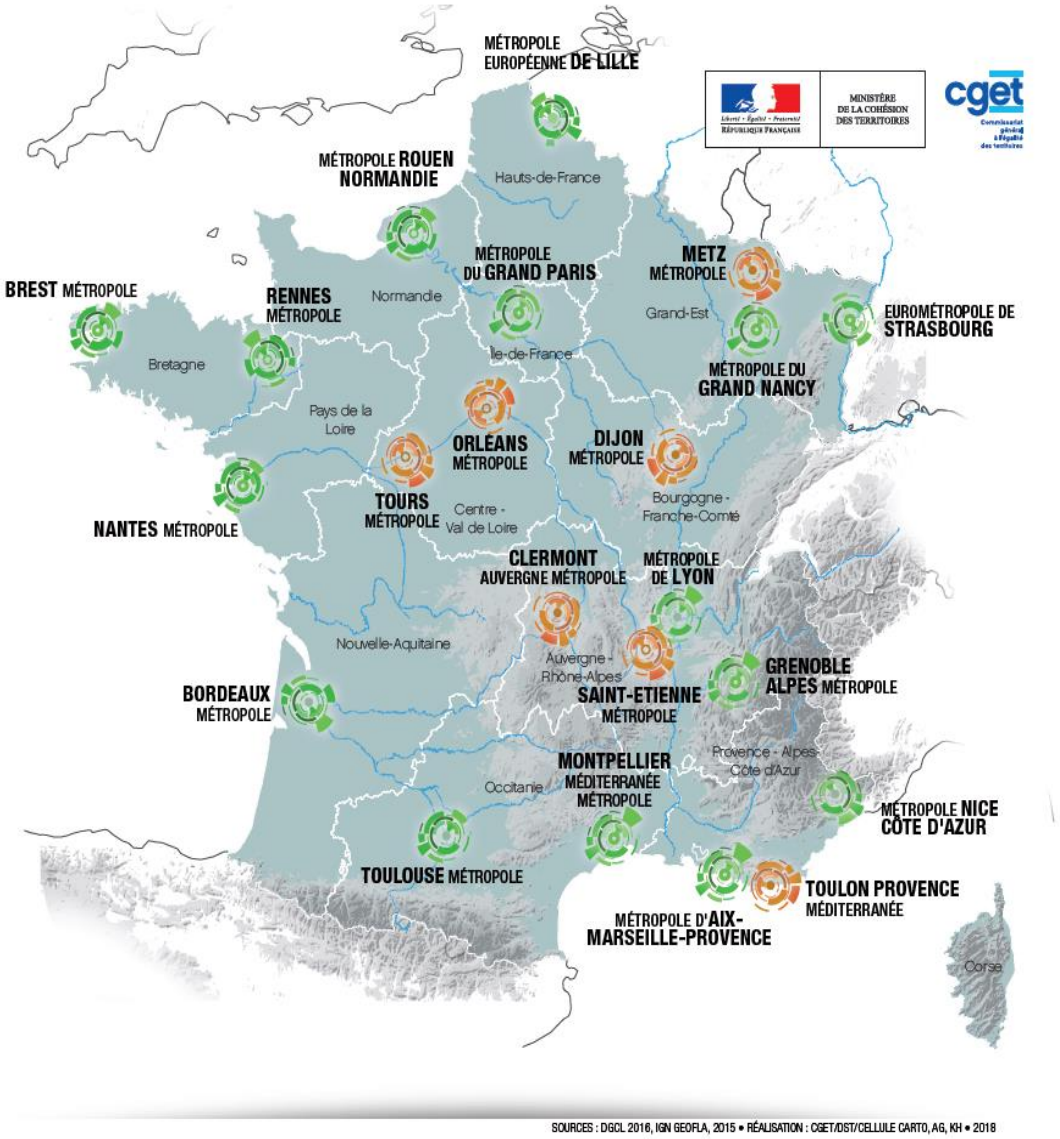
Figure 2 : les 10 plus grandes villes du monde (2018-2030)

Source : UN Department of Economic and Social Affairs (2018), *The World Cities in 2018*, novembre.

The world's ten largest cities in 2018 and 2030				
City size rank	City	Population in 2018 (thousands)	City	Population in 2030 (thousands)
1	Tokyo, Japan	37 468	Delhi, India	38 939
2	Delhi, India	28 514	Tokyo, Japan	36 574
3	Shanghai, China	25 582	Shanghai, China	32 869
4	São Paulo, Brazil	21 650	Dhaka, Bangladesh	28 076
5	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	21 581	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	25 517
6	Al-Qahirah (Cairo), Egypt	20 076	Mumbai (Bombay), India	24 572
7	Mumbai (Bombay), India	19 980	Beijing, China	24 282
8	Beijing, China	19 618	Ciudad de México (Mexico City), Mexico	24 111
9	Dhaka, Bangladesh	19 578	São Paulo, Brazil	23 824
10	Kinki M.M.A. (Osaka), Japan	19 281	Kinshasa, Democratic Republic of the Congo	21 914

[13] Pour une analyse de quelques-uns de ces « géants urbains » à travers le monde voir Lorrain, 2011.

Figure 3 : la carte des « métropoles » françaises



SOURCES : DGCL 2016, IGN GEOFLA, 2015 • RÉALISATION : CGET/DST/CELLULE CARTO, AG, KH • 2018

Au 1er janvier 2018, 22 métropoles pour renforcer l'alliance des territoires

Intercommunalités qui possèdent le statut de métropole au 1er janvier 2017

Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Montpellier Méditerranée, Grand Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Grand Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Strasbourg et Toulouse

Intercommunalités qui possèdent le statut de métropole au 1er janvier 2018

Clermont Auvergne Métropole, Dijon Métropole, Metz Métropole, Orléans Métropole, Toulon Provence Méditerranée et Tours Métropole

D'autre part, et paradoxalement, il est impossible d'analyser la création des institutions qualifiées (par les acteurs eux-mêmes) de métropolitaines comme un processus ne concernant que les grandes villes dans la mesure où il s'inscrit dans le prolongement d'une histoire longue du « fait intercommunal » en France. Il faut alors être attentif aux éléments de continuité et de rupture qu'introduisent les lois de mise en place des métropoles (loi MAPTAM) et de réformes de l'intercommunalité (loi NOTRe)[14].

Du côté des continuités, on peut signaler que la mise en place des métropoles s'inscrit dans un processus classique d'allers-retours entre un mouvement de réformes nationales et un ajustement différencié, territoire par territoire, et très progressif, de ces injonctions légales (Le Saout, 2000 ; Guéranger, 2008). La norme intercommunale a été progressivement domestiquée et adaptée par des élus locaux qui ne subissent jamais totalement ce que la décentralisation leur réserve. Du côté des ruptures, la différenciation des deux processus de réformes – métropoles et intercommunalité – marque un parti-pris assumé d'une différenciation de l'organisation locale en France. Cette différenciation marque notamment un clivage entre les métropoles et les autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : communautés urbaines, de communes). Les modifications des modalités légales de constitution des intercommunalités poussent toutes les instances communales et supra communales vers un élargissement des découpages administratifs[15], invitant les acteurs locaux à se saisir d'une variété de formats institutionnels adaptables au cas par cas, renouant avec des projets de réduction du nombre de communes parfois anciens (Frinault, 2017). L'abaissement du seuil de mise en place des « pôles métropolitains »[16] en est un bon exemple. Peu contraignant, reposant sur des incitations financières, sa réforme illustre les appels insistants à un « changement d'échelle » auprès des acteurs locaux, bien au-delà des espaces fortement urbanisés : si l'outil existe depuis 2010, la loi MAPTAM de 2014 abaisse le seuil minimal pour l'EPCI le plus peuplé, de 150 000 à 100 000 habitants, et étend les compétences potentielles de ces pôles. Il n'est donc pas surprenant de constater que la création des « métropoles » au sens juridique et organisationnel du terme s'ouvre donc rapidement à différents types de territoires et de réalités institutionnelles. En effet, la différenciation des formes institutionnelles de la décentralisation concernent également les métropoles elles-mêmes.

Comme l'a récemment souligné Patrick Le Lidec (2018) dans son étude de cas sur la Métropole du Grand Paris (MGP), cette différenciation est visible dès l'observation des trois plus grandes villes françaises : la métropole lyonnaise est une collectivité de droit commun,

[14] La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

[15] La loi NOTRe fait notamment passer le seuil minimal de mise en place d'un EPCI de 5 000 à 15 000 habitants.

[16] Un pôle métropolitain est « un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » (article L. 5731-1 du Code général des collectivités territoriales), qui permet à un ensemble d'EPCI volontaires (dont les métropoles) d'engager des coopérations ciblées en matière d'action publique, prioritairement dans les secteurs du développement économique, de l'innovation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la culture et des transports.

fusionnant les collectivités précédentes, et disposera dès 2020 de ses propres élections au suffrage universel ; la métropole d'Aix-Marseille maintient une structure territoriale interne (conseils de territoire) mais dépourvue de marges de manœuvre réelle s; la MGP « est très éloignée du statut des métropoles de droit commun » car elle ne dispose que de quelques compétences et ne supprime aucune EPCI[17]. La métropolisation politique semble donc entériner une différenciation institutionnelle territoriale qui semblait inimaginable jusque dans les années 2010 :

> « Ces trois métropoles se distinguent nettement les unes des autres, que ce soit sous l'angle des processus qui ont conduit à leur mise en place, de leur statut juridique, de leur organisation politique et des règles électorales de désignation de leur assemblée délibérante, de leurs modalités de financement ou du degré de coïncidence entre leurs périmètres politiques et géographiques. » (Le Lidec, 2018, p. 94)

Mais pour P. Le Lidec, cette différenciation ne résulte pas seulement d'une autonomisation des acteurs locaux qui parviendraient à desserrer le verrou de l'État pour adapter la décentralisation à leur projet. Son analyse de la trajectoire de la MGP insiste au contraire sur le rôle des déterminants étatiques et nationaux.

La polarisation économique, politique et sociale du territoire métropolitain rendant impossible toute entente entre acteurs locaux, et notamment entre les dirigeants des collectivités locales, la mise en place de la MGP est largement déterminée par la Direction générale des collectivités locales qui défend le « modèle lyonnais » d'intégration verticale de droit commun, et les tensions internes qui traversent le parti au pouvoir, opposant présidence de la République, leaders parlementaires et grands élus locaux[18]. Les déclinaisons institutionnelles du « fait métropolitain » doivent donc être étudiées comme le résultat aléatoire de la combinaison entre plusieurs facteurs : la trajectoire des configurations institutionnelles locales, les jeux d'acteurs (mobilisation/affrontement), l'intervention des plus hauts sommets de l'État (exécutif, haute administration).

Enfin, et dans le prolongement de cette diversité des réalités dites « métropolitaines », l'homogénéité d'une orientation « néolibérale » dans les objectifs d'action publique métropolitaine doit être abordée avec prudence. Comme le démontre Vincent Béal (2017) dans le cas des politiques environnementales de la ville de Nantes, la néolibéralisation des politiques urbaines est à la fois observable et inachevée : certes, ces politiques sont conduites selon une conception « économique » de l'environnement – une amélioration du cadre de vie destinée à

[17] « Les 'territoires' qui existent en son sein sont d'une autre nature puisqu'ils prennent la forme d'établissements publics territoriaux (assimilés à des syndicats de communes) qui jouissent d'une autonomie beaucoup plus étendue et disposent encore, au moins momentanément, d'une recette fiscale propre, la cotisation foncière des entreprises. »

[18] P. Le Lidec (2018, p. 123) indique ainsi : « Le parti au gouvernement apparaît sous cet angle comme une arène de luttes entre plusieurs coalitions territoriales rivales, dont les rapports de force influencent profondément le design métropolitain. »

améliorer la compétitivité du territoire – mais sont également déterminées par des enjeux politiques plus classiques : maintien des coalitions électorales, renouvellement des réseaux de clientèles, etc. Les villes françaises, et par extension les métropoles, se présentent ainsi comme d'inévitables mises à l'épreuve des « cadres théoriques d'inspiration marxiste qui pèchent souvent par leur incapacité à produire des analyses fines des contextes locaux laissant apparaître les acteurs et leurs intérêts » (Béal, 2017, p. 74).

Les travaux disponibles sur la diffusion d'une norme néolibérale dans le gouvernement des villes invitent ainsi à une forme de prudence : la « néolibéralisation » des politiques urbaines est essentiellement une hypothèse de travail[19] qui nécessite d'être confrontée aux complexités et subtilités des configurations locales, et à la continuité de certaines options de politique publiques qui laisse difficilement voir de « tournant » néolibéral net et précis (Pinson, Morel-Journel, 2017 ; Barbier, 2018).

Ce n'est qu'à partir de ce contexte d'ensemble que nous pouvons définir une problématisation du lien entre organisations syndicales et processus de « métropolisation politique » en France. Nous détaillons cette problématisation en deux temps.

D'une part, on peut s'interroger sur « ce que sont » les métropoles, c'est-à-dire sur les trajectoires historiques des métropoles et le rôle qu'y jouent, ou plutôt n'y jouent pas, les organisations syndicales. En effet, si la construction d'espaces institutionnels métropolitains se différencie d'un territoire à l'autre et ne peut se résumer à la promulgation des textes de loi, il est possible d'identifier des acteurs qui investissent particulièrement et régulièrement ces espaces. Bien entendu, nous avons évoqué les élus locaux, premiers acteurs institutionnels qui vont façonner la trajectoire des espaces métropolitains, auxquels nous ajoutons immédiatement l'État qui joue un rôle clé dans la progression du fait intercommunal, mais nous pouvons également évoquer les organisations patronales.

Comme l'évoque Déborah Galimberti (2018) dans le cas italien, certaines organisations patronales parviennent à renouveler leurs ressources dans le temps pour infléchir durablement et ostensiblement les choix d'action publique économique à l'échelle d'une région urbaine, et ce malgré les évolutions de contexte (politique, institutionnel, économique). Ce cadre d'analyse, d'inspiration marxiste, ne subordonne pas intégralement l'action publique aux volontés du « capital », mais permet de saisir que certains groupes d'intérêt sont plus efficacement mobilisés que d'autres à l'échelle urbaine/métropolitaine.

[19] Pour Pinson et Morel-Journel, la thèse de la « ville néolibérale » repose sur sept postulats : les transformations économiques et sociales qui affectent les villes résultent bien d'une action publique (1), cette action publique reprenant à son compte les préceptes et principes d'action définis comme « néolibéraux » (2) ; l'Etat reste un acteur central de cette reconfiguration en appuyant les normes de « marché » (3) ; le paradigme néolibéral se décline différemment selon les secteurs (4) et les contextes (5), implique autant le démantèlement que la création d'institutions (6), et se décline essentiellement dans l'urbanisme, soit qu'il soit bouleversé par le néolibéralisme, soit que le néolibéralisme génère un urbanisme d'un nouveau genre (7).

Dans le cas français, les recherches de Nicolas Maïsetti (2015) sur Marseille, ou de Déborah Galimberti (2015) sur Lyon illustrent l'existence de ces mobilisations patronales. Dès lors, on peut dresser une série de questions : comment expliquer l'absence notable de mobilisations comparables du côté des organisations syndicales ? S'agit-il seulement du reflet d'une différenciation nationale entre les deux protagonistes du « dialogue social » ? Comment les facteurs propres à chaque territoire déterminent-ils cette différenciation ?

D'autre part, on peut s'interroger sur « ce que font » les métropoles. Comme évoqué précédemment, l'hypothèse néolibérale mérite d'être mise à l'épreuve. Quand bien même l'influence patronale peut être sérieusement envisagée, les institutions supra communales peuvent également ne produire aucune politique cohérente, se limitant à une logique de guichet de répartition des ressources entre villes (Desage, 2012). De plus, l'imposition de l'orthodoxie budgétaire par l'État au cœur des politiques de décentralisation peut conduire à une intériorisation des normes austéritaires (Gourgues, Houser, 2017) incitant essentiellement les acteurs métropolitains à ne rien faire, ou à moindre cout, plutôt que de s'engager dans des aménagements néolibéraux qui nécessitent de mobiliser des mannes financières publiques. Il s'agit donc de s'interroger autant sur ce que font les métropoles que sur ce qu'elles ne font pas, et d'ouvrir une nouvelle série de questions : les organisations syndicales ont-elles quelque chose à dire sur cette (in)action publique ? Envisagent-elles ou pourraient-elles envisager l'intervention publique métropolitaine comme un levier de prise en charge de problèmes publics intéressant les salariés ?

C'est à partir de cette double problématisation – la place réelle et potentielle des organisations syndicales dans les métropoles « telles qu'elles se font » et « telles qu'elles agissent » – que nous avons choisi d'engager une enquête collective, dont nous proposons de restituer à présent le cadre méthodologique.

II. METHODOLOGIE : UNE ENQUETE QUALITATIVE « PAR CAS »

Deux éléments ont déterminé notre méthode de travail : notre choix de prendre au sérieux l'éclatement institutionnel et territorial du « fait métropolitain » en France, en ne le limitant pas aux seuls territoires métropolitains d'envergure internationale ; le dialogue établit avec le pôle Terrritoires de la CGT, qui faisait état d'une difficulté de nombreuses UD à appréhender la constitution de « leurs » métropoles. A partir de ces deux éléments, nous avons choisi logiquement de nous orienter vers une étude « par cas », processus très classique en sciences sociales (Hamidi, 2012).

Toutefois, une fois arrêtée l'entrée « par cas », il s'agissait de fixer une liste de cas pertinents, tout en s'assurant que chacune des études de cas pourraient donner lieu à un échange et un suivi avec les UD CGT concernés. Le choix des monographies a aussi été conditionné par notre cadre analytique : puisque nous cherchions à comprendre la constitution des institutions métropolitaines dans la filiation des dynamiques territoriales qui traversent l'intercommunalité, et pas seulement à partir des grands processus de réformes nationaux, nous souhaitions mobiliser des chercheuses et chercheurs en science politique disposant d'une connaissance fine des territoires sélectionnés. Cette connaissance pouvait s'appuyer soit sur une forme d'autochtonie (des universitaires vivant et travaillant dans ces espaces) ou d'expertise académique (des universitaires étudiant attentivement la vie politique et institutionnelle locale), et dans certains cas, une alliance des deux, à la manière du célèbre politiste Robert Dahl, qui choisit de travailler dans les années 1950 sur la gestion de la ville de New Haven, dans laquelle se situe l'université de Yale où il enseigne.

Après avoir exclus d'emblée la Métropole du Grand Paris, dont l'ampleur, la spécificité et la complexité auraient nécessité un travail de recherche à part entière, nous avons procédé à la sélection de cinq cas d'études. Ces cas sont sélectionnés en raison de leur profil de « cas limites », chacun d'entre eux présentant des configurations métropolitaines différenciées, reposant sur des équations politiques et institutionnelles contrastées.

Le choix *a priori* de ces cas d'étude ayant été construit sur la base des connaissances mobilisées par chaque membre de l'équipe de recherche, nous retranscrivons ici la manière dont ces cas ont été pensés au démarrage de la recherche (encadré 1).

1. Le cadrage initial des études de cas (ordre alphabétique)

Belfort-Montbéliard : à la recherche d'un moteur métropolitain

Responsables : Vincent Béal, Rémi Dormois.

Dans cette étude de cas, notre objectif est de saisir l'impact du processus de métropolisation dans un territoire marqué par l'absence d'une grande ville, le maintien d'une spécificité industrielle et un degré de leadership politique « inégal » au sein de l'espace urbain. Dans ce contexte, on assiste à l'émergence d'un projet métropolitain centré sur les grands équipements (gare TGV, université, centre hospitalier) dont le portage politique reste à construire et dont le moteur apparent – la présence de grands donneurs d'ordre industriel – peut s'avérer être un handicap...

Bordeaux : la fausse évidence du processus de métropolisation

Responsable : Gilles Pison.

Cette étude de cas vise à analyser un paradoxe politique : bien que dotée précocement par l'État de la plus intégrée des formes de coopération intercommunale, la métropole de Bordeaux a été marquée pendant longtemps par une gestion intercommunale réduite aux « services en réseaux ». A l'inverse de Lyon, Rennes ou Nantes, l'échelle métropolitaine n'a été que très tardivement promue comme espace de construction des entreprises, de construction d'un leadership territorial, de construction d'un projet de territoire et de conception des politiques publiques. C'est en étudiant le poids de la structuration des intérêts organisés – la métropolisation des groupes d'intérêt économiques et des institutions, la diversification des modalités et espaces de la participation des acteurs – que nous entendons comprendre cette « fausse évidence » du fait métropolitain.

Lyon : la métropole comme rapport de force économique

Responsable : Déborah Galimberti.

Dans cette étude de cas, il s'agira de saisir la manière dont les politiques de soutien à « l'innovation technologique » dans le secteur de l'automobile et des transports reflètent des rapports de force d'envergure métropolitaine et en évolution entre autorités régionales, métropolitaines, mais aussi grands groupes nationaux et internationaux, PME et organisations syndicales de travailleurs. Ces rapports de force ont pour objet l'orientation des politiques « d'innovation » industrielle qui détermineront la forme du tissu économique métropolitain et le positionnement de la métropole dans la concurrence mondiale.

Aix-Marseille : l'institution et la fabrique métropolitaine

Responsables : David Guéranger, Christophe Parnet.

L'enjeu scientifique de cette étude de cas est de comprendre l'influence des configurations politico-administratives sur le transfert de compétences/services au niveau métropolitain. En effet, chaque transfert – de la ville à la communauté urbaine durant la décennie 2000, puis à la métropole en ce

moment – peut être étudié comme une reconfiguration institutionnelle mettant à l'épreuve les équilibres internes entre acteurs. La construction métropolitaine n'étant pas un phénomène strictement exogène, il s'agit ici de comprendre la manière dont elle est tributaire de sillons historiques locaux relevant de formes situées de démocratie sociale.

Nantes-Rennes : de la concurrence territoriale à la « coopétition »

Responsables : Thomas Frinault, Sébastien Ségas.

L'étude de cas vise à analyser les processus de coopération entre les métropoles rennaise et nantaise autour de projets et de dispositifs d'action publique (Conférence permanente Nantes-Rennes, notamment). Il s'agit de comprendre comment, dans un contexte de compétition globalisée entre villes, des stratégies de coopération localisées peuvent émerger, prenant la forme de véritables « coopétitions » (coopérations entre concurrents) correspondant à une nouvelle forme de métropolisation. Cette stratégie de coopétition est portée par un petit groupe d'acteurs (élus, cadres administratifs, représentants économiques) qui cherchent à renforcer la coalition qu'ils forment en enrôlant de nouveaux membres (des acteurs, des politiques culturelles, des universitaires, etc.).

L'objectif de notre méthodologie est donc de nous confronter au caractère labile et disparate de la « métropolisation politique » en France, à laquelle se confrontent également les confédérations syndicales, obligées de reconstituer la cohérence d'un processus très variablement perçu par leurs instances territorialisées et interprofessionnelles. Notre recherche aborde ainsi des institutions métropolitaines très différentes, allant de la plus à la moins formalisée juridiquement :

- Des métropoles (Lyon, Bordeaux, Aix-Marseille) telles que définies par la loi MAPTAM de 2015 et se substituant aux anciennes communautés d'agglomération (et même au département dans le cas de Lyon). Elles sont dotées d'une administration propre, d'organes politiques (conseils communautaires), mais ne se substituent pas totalement aux municipalités ou aux intercommunalités (cas de Marseille) ;
- Un « pôle métropolitain » (Belfort-Montbéliard), une structure de coopération souple et ciblée sur quelques missions entre deux intercommunalités de taille modeste. Le pôle métropolitain ne dispose que de quelques agents publics propres, et reste très dépendant des équilibres politiques entre et au sein de chaque intercommunalité ;
- Une série de dispositifs de coopération entre deux métropoles (Nantes-Rennes), reposant sur une impulsion politique temporaire et la construction de diagnostics, de projets, d'exercices de prospective. Ces dispositifs peu formalisés alimentent temporairement une coopération entre les deux métropoles, alliant leurs forces dans

certains secteurs pour renforcer leur taille critique à l'international, sans pour autant enclencher un mouvement de « super-métropolisation » (qu'elle soit politique, économique, géographique).

Aussi, compte-tenu du caractère très hétérogène et diversifié des cas retenus – trois métropoles de plein exercice, un pôle métropolitain et un projet de collaboration entre métropoles de plein exercice –, il nous a semblé d'emblée impossible et inutile d'élaborer un protocole d'enquête standardisé susceptible d'être répliqué d'un cas à l'autre.

A partir de ce cadrage initial, chaque équipe a donc engagé une recherche propre sur le cas dont elle avait la responsabilité. Nous avons alors établi un compromis entre la compréhension fine du cas et de sa spécificité, et la conduite d'une comparaison entre cas, en cherchant à trouver un équilibre entre approche monographique et comparatiste dépassant l'opposition stérile entre ces approches (Guéranger, 2012).

L'ensemble des études de cas ont été conduites selon des outils de collecte et d'analyse de données très classiques des travaux qualitatifs en sciences sociales : entretiens semi-directifs, dépouillement de la littérature grise, recension des travaux de seconde main existants[20]. Cependant, chaque étude de cas aborde l'objet « métropolitain » selon les orientations préalables des chercheuses et chercheurs engagé.e.s ou rejoignant l'équipe – Marie Garrel pour Belfort Montbéliard, Jeanne Chauvel pour Nantes-Rennes – et surtout selon la configuration locale qu'elle doit étudier.

Ce matériau monographique a toutefois fait l'objet d'une coordination d'ensemble, articulée autour d'une série de questions communes rappelées tout au long de la recherche aux différentes équipes de recherche. Ce travail, assuré par Guillaume Gourgues, lui-même mobilisé sur la conduite de certains cas (Lyon et Marseille), a consisté à solliciter la production de données de recherche dans les différentes recherches monographiques sur trois éléments transversaux :

1. La trajectoire politique et institutionnelle de la métropolisation.

Caractériser le processus de métropolisation politique (volontariste, subi, stratégique, etc.), en lien avec les caractéristiques du territoire, en s'attardant sur la montée en puissance d'un projet métropolitain, ses aboutissements et ses échecs. Il s'agit aussi bien d'identifier une première configuration d'acteurs déterminante dans cette trajectoire, et d'expliquer le rôle qu'ont joué – ou pas, le plus souvent – les organisations syndicales dans cette émergence du processus de métropolisation politique. Dans ces configurations, les acteurs qui doivent attirer notre attention sont à la fois ceux qui jouent un rôle « en plein » – leur intervention est observable – et en « creux » – on remarque leur absence ;

[20] L'ensemble des matériaux collectés et utilisés figurent à la fin de chaque monographie de cas.

2. La fabrique de l'agenda des politiques métropolitaines.

Expliquer comment les grandes priorités d'action publique à l'échelle métropolitaine se déterminent, ou au contraire ne se déterminent pas, laissant de côté des problèmes publics. Il s'agit de comprendre sur quoi s'établissent les grands consensus métropolitains et qui sont les acteurs qui participent concrètement à la formation de ces consensus. Ici, on évoquera encore le positionnement des OS : sont-elles en ruptures avec ces agendas ? Portent-elles des stratégies d'influence de cet agenda ? Cherchent-elles à s'intégrer dans cet agenda (*via* les conseils de développement, par exemple) ?

3. Les OS face à la métropolisation.

Montrer ce que la métropolisation « fait » aux OS, surtout au niveau des UD mais aussi aux syndicats de branche ou d'entreprise. Il s'agit de caractériser à la fois la manière dont les OS sont abordées par les décideurs publics et les groupes d'intérêt dominants (marginalisation, intégration, évitement...) et l'attitude des OS vis-à-vis de la construction métropolitaine : elles minimisent l'enjeu, le sous-traitent, le prennent à bras le corps, etc. En fonction des configurations, il faut tester l'hypothèse selon laquelle les OS ne se posent pas les mêmes questions, et dans certains cas – rares *a priori* – peuvent tenter de reconfigurer leurs actions (plus revendicatives ou, au contraire, plus institutionnalisées...).

Pour conduire à bien cette circulation d'un cas à l'autre, nous avons, sans jamais le formuler tel quel, repris assez largement le principe méthodologique du *process tracing* explicité par P. Le Lidec (2018) dans son étude de cas sur la Métropole du Grand Paris. Le principe en est relativement simple : en partant des faits sociaux que l'on souhaite expliquer – les métropoles existent et prennent telle ou telle forme institutionnelle, adoptent telle ou telle politique publique –, l'analyste établit un faisceau d'hypothèses causales et cherche à déterminer quelles hypothèses peuvent se voir attribuer la plus forte « inférence causale ». A chaque étape de processus aboutissant au fait social originel, chaque hypothèse est retravaillée à une échelle microsociologique, afin de voir dans quelle mesure elle permet d'expliquer l'avancée dudit processus. Sans jamais viser ou atteindre le degré de rigueur et de sophistication de cette démarche métrologique, notre enquête lui emprunte des considérations métrologiques générales : souci de déterminer l'effectivité de nos hypothèses (les milieux patronaux comptent dans l'orientation métropolitaine ; les milieux syndicaux ne comptent pas) ; l'État est un acteur en retrait/de premier plan ; les équilibres politiques locaux sont déterminants. La grande diversité des configurations et des postures de recherche de chaque cas d'étude explique en partie notre absence de reprise explicite d'un cadre méthodologique de plus en plus standardisé (Bezes, Palier, Surel, 2018).

La conduite de ce travail de « monographies coordonnées » a débouché sur la production de cinq rapports monographiques (tableau 1) rédigés par les équipes, et du présent rapport

commun, rédigé essentiellement par Guillaume Gourgues, puis repris et amendé par l'équipe de recherche. Chaque monographie est jointe au présent rapport.

Tableau 1 : présentation des monographies réalisées

Cas étudié	Titre du rapport	Auteurs
Belfort-Montbéliard	*La « métropole » contre la ville. Les logiques de l'intégration supra-communale à Belfort et Montbéliard*	Vincent Béal Rémi Dormois Marie Garrel
Bordeaux	*Organisations syndicales et métropolisation à Bordeaux. L'émergence inédite d'une mobilisation urbaine syndicale*	Gilles Pinson Déborah Galimberti
Lyon	*Un changement d'échelle passé sous silence dans l'univers syndical : marginalisation dans l'arène politique métropolitaine lyonnaise et inerties organisationnelles*	Déborah Galimberti Guillaume Gourgues
Aix-Marseille	*Ce que la métropolisation fait aux organisations syndicales. Le cas d'Aix-Marseille-Provence Métropole (2017-2018)*	David Guéranger Christophe Parnet Guillaume Gourgues
Nantes-Rennes	*S'allier pour faire « métropole » ? La résistible émergence d'une stratégie coopétitive entre Nantes et Rennes*	Jeanne Chauvel Thomas Frinault Sébastien Ségas

Ces rapports monographiques nous ont permis d'accéder à deux types de matériaux d'enquête aux statuts quelque peu différents. Le premier matériau, le plus évident, est constitué des données qualitatives collectées pour chaque cas d'étude – ce matériau est d'ailleurs restitué à la fin de chaque rapport. Le second matériau, plus informel mais tout aussi fondamental, est issu du travail intermédiaire mené dans chaque cas avec les unions départementales CGT des territoires concernés. Si ces séances du travail, menées au début, au milieu et à la fin des enquêtes monographiques pour nos cinq cas d'étude, ont été l'occasion de rendre compte du travail en cours et d'intéresser les UD, elles nous ont également permis d'accéder à de nombreuses analyses, constats, prévisions et remarques établis par les syndicalistes de la CGT. Si ce syndicat n'a pas constitué notre seul objet d'étude – les autres UD ont également été étudiées – il a toutefois été notre principal interlocuteur durant les 18 mois qu'auront duré nos enquêtes, ce qui nous a permis d'accéder, de manière plus informelle que durant nos phases formelles de collecte de données, à une série d'enjeux et de représentations du « problème » des métropoles. Sans toujours être mobilisés explicitement, plusieurs éléments de ces échanges très riches alimentent le présent rapport.

Le présent rapport commun présente donc les résultats transversaux et comparatifs que nous pouvons dégager de notre travail d'enquête. Il se réfère de manière régulière aux différents cas d'étude : chaque mention fait référence à un élément explicitement présent dans les monographies et peut donc être approfondi par la lecture du rapport correspondant. Il se découpe en trois parties. Premièrement, nous affirmons que les institutions métropolitaines sont en réalité faiblement investies politiquement et semblent bien souvent reproduire des « injonctions » d'action publique favorables aux détenteurs du capital (investisseurs, chefs d'entreprise) sans qu'une mobilisation explicite de ces derniers ne soit nécessaire. Deuxièmement, nous constatons que les organisations syndicales sont à la fois ignorées par les cercles décisionnels locaux et peu réactives, dans l'ensemble, face à l'émergence des institutions métropolitaines, à l'exception notable du cas bordelais. Troisièmement, nous proposons une série de pistes de réflexion liées à nos deux résultats centraux, dont l'objectif est d'ouvrir un débat sur le rôle potentiel – et ses limites – des organisations syndicales dans les « nouvelles donnes métropolitaines ».

III. LA « METROPOLISATION » POLITIQUE : CREER DES ESPACES D'INACTION ?

Chacun des territoires que nous avons étudiés est marqué par une forme d'agitation institutionnelle « métropolitaine » qui passe essentiellement par la création légale de métropoles intégrées à statut spécifique (Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, Rennes) ou la création d'institutions de coopération plus ou moins formalisées entre intercommunalités ou métropoles (Belfort-Montbéliard, Nantes-Rennes).

Ces créations institutionnelles s'accompagnent, dans le même temps, d'un ensemble de structures *ad hoc*, de productions expertes, d'annonces, donnant l'impression que chacun de nos territoires d'étude est bien concerné par un « fait métropolitain » que nous pourrions traduire de la sorte : les leaders politiques des territoires étudiés engagent un « changement d'échelle », plus visibles dans certains secteurs que d'autres (développement économique, logement, transport, culture, etc.), visant à structurer l'action publique sur des espaces géographiques toujours plus vastes, que l'on tente de qualifier – parfois difficilement dans le cas du Nord Franche-Comté, ou de manière quasi incantatoire dans les projets de coopération Nantes-Rennes – de « territoires métropolitains », au sens d'aires urbaines de taille critique en termes d'habitants, d'entreprises, d'infrastructures.

Les institutions métropolitaines que nous avons pu observer ne dérogent pas, en ce sens, aux règles usuelles, et souvent informelles, de régulation des espaces politiques intercommunaux. La crainte de l'hégémonie de la ville-centre, énoncée dans nombre d'intercommunalités, notamment rurales (Marmont, 2008), et plus largement les concurrences et tensions entre communes motivent des réactions d'hostilité de la part nombreux élus locaux qui peuvent enclencher des dynamiques de résistance et de concurrence à la constitution d'institutions intercommunales de grande ampleur (Massardier, 1997). Ces tensions entre les villes-centres et leurs périphéries constituent depuis longtemps la toile de fond de nombreux débats sur le fonctionnement des intercommunalités et des métropoles, comme l'illustre bien l'exemple du mode de scrutin – l'élection directe des conseilleurs communautaires pouvant donner plus de poids aux leaders politiques des villes-centres, tandis que l'élection indirecte favorise les équilibres entre maires (Le Saout, 2001).

Les institutions métropolitaines n'échappent en rien à ces tensions qui conditionnent leur fonctionnement et leur capacité d'action. Même intégrées dans un espace institutionnel commun, les luttes de leadership, les résistances des « petits » élus, les négociations entre maires structurent le « fait métropolitain », sur un modèle proche du fonctionnement des intercommunalités plus classiques. Dans la suite logique de cette tendance, on observe donc également les mêmes difficultés à produire des politiques publiques proprement métropolitaines, qui dépassent la logique d'ajustement et de distribution de ressources entre les municipalités (et les intercommunalités dans le cas métropolitain), donnant lieu à des sortes de

« non politique publique » entretenant le saupoudrage et l'absence de cohérence générale (Desage, 2012).

Il est même frappant de constater que le « gouvernement par projet », dont Gilles Pinson (2009) a pu montrer la place déterminante dans la production de l'action publique urbaine est lui aussi, bien souvent, aux abonnés absents. Exception faite du cas bordelais – sur lequel nous reviendrons dans la deuxième partie du rapport – nous n'avons pas réellement identifié de « projets » visant à convertir toute ou partie d'un territoire urbain en impulsant une série de mutations économiques, d'aménagements, de cadres de vie, et visant à accroitre l'attractivité du territoire dans son ensemble. Les grands projets lyonnais (Confluence) ou aixois-marseillais (Euroméditerranée) restent attachés aux trajectoires de communautés urbaines, et les institutions métropolitaines ne semblent pas, à l'heure où nous parlons, impulser une telle dynamique.

L'action publique métropolitaine n'est pourtant pas un pur acte d'indécision. Lorsque les institutions métropolitaines parviennent à dégager des lignes d'action propres, notamment en matière de développement économique, on peut alors constater qu'elles opèrent des choix proches, quel que soit le territoire concerné, reproduisant ainsi des principes d'action qui révèlent une forme d'intériorisation d'une définition précise et restrictive de « l'intérêt économique » du territoire.

1. « Métropoliser » les institutions locales, pour rien ?

Si les réalités institutionnelles de la métropolisation sont indéniables, et ont pu être étudiées durant nos enquêtes, elles ne correspondent pas pour autant au développement de politiques publiques en bonne et due forme. Les institutions métropolitaines sont, bien souvent, les supports d'une prise en charge de compétences ou de missions ciblées, dont la gestion est concrètement assurée à cette échelle, sans pour autant que de véritables stratégies ou plans d'action publique n'émergent. Cette tendance prend la forme, dans le cas bordelais, de la « culture VRD », pour « voirie et réseaux divers » : les cadres administratifs gèrent les infrastructures et les réseaux, dans une approche très technique, et profitent du peu d'engouement des élus pour la construction d'un projet politique intercommunal puis métropolitain, pour monopoliser cette gestion et s'autonomiser.

Lyon fait, en cela, davantage figure d'exception que de règle. Le schéma historique de développement d'une action publique en matière économique à l'échelle de la communauté urbaine puis de la métropole est très proche du modèle du « régime urbain » (Stone, 1993), désignant la construction de coalitions stables d'acteurs publics et privés, engagés dans une démarche partenariale élargie, les obligeant à multiplier et renouveler leurs réseaux, et dotés d'une capacité à produire des politiques.

Le consensus entre élites politiques et économiques pour définir un agenda d'action, dont le pouvoir d'agglomération est le vecteur, est un trait marquant de la configuration lyonnaise. La planification stratégique engagée dès les années 1980 stabilise des orientations à la fin des années 1990 : soutien aux entreprises et aux filières, attractivité du territoire, sécurisation des investissements ; une « politique de l'offre » déjà largement étudiée dans le cas lyonnais (Jouve, 2009 ; Galimberti *et al*., 2014).

Toutefois, le « modèle lyonnais » ne se duplique que très peu dans nos autres cas d'étude. Dans les territoires à l'étude, la métropolisation, qui conduit les villes, intercommunalités et métropoles à structurer leurs coopérations à des échelles plus vastes, est souvent poussive, réversible et ne permet pas la constitution de véritables « politiques métropolitaines ».

Dans le cas de Belfort-Montbéliard, les dynamiques de coopération entre les deux villes et intercommunalités du Nord Franche-Comté ne font que refléter les changements de configuration politique internes. Ainsi, à l'exception de quelques séquences impulsées par des leaders politiques (J.-P. Chevènement à Belfort, P. Moscovici à Montbéliard), les intercommunalités, et par extension les coopérations à l'échelle de « l'aire urbaine », n'ont jamais été des lieux d'élaboration de politiques publiques intégrées et cohérentes. Les villes-centre, en déclin et marginalisées dans leurs propres intercommunalités, ne jouent aucun rôle « intégrateur », contrairement au cas lyonnais. Le pôle métropolitain, créé en 2016, est ainsi essentiellement motivé par les effets d'incitation financière : l'abaissement du seuil de création des pôles pousse les responsables politiques locaux, peu enclins à collaborer par ailleurs, à un accord minimal de coopération destiné à capter des financements – selon une logique bien connue de *grant coalition* (Cochrane *et al.*, 1996). Plus encore, le pôle métropolitain constitue un acte de « défense » face à la montée en puissance d'espaces métropolitains proches encerclant le Nord Franche-Comté (Dijon, Besançon, Mulhouse, Metz/Nancy), accentuant le sentiment de concurrence et poussant donc à une coopération contrainte.

Concrètement, la constitution du pôle métropolitain ne correspond donc à aucune production en terme de politique publique : détricotant les avancées obtenues *via* une structuration technique précédente (le Syndicat mixte de l'aire urbaine), le pôle métropolitain sert essentiellement à rationaliser les investissements en les concentrant dans l'espace médian entre les deux villes, dans une optique clairement austéritaire accentuée par la gestion des conséquences de la crise de 2008, et visant à neutraliser les contraintes qui pourraient peser sur les communes rurales qui dominent les intercommunalités (non régulation).

Dans le cas de Nantes et Rennes, on retrouve des logiques comparables, même si le contexte est radicalement différent. Les deux agglomérations, dotées d'un statut de métropole en 2015, n'envisagent une coopération qu'à la faveur d'une courte « fenêtre d'opportunité » politique liée aux leaderships locaux (J.-M. Ayrault à Nantes, D. Delaveau à Rennes). Mais le

discours sur la nécessité d'une « métropolisation des métropoles » est, là aussi, davantage lié à une réaction qu'à un projet stratégique précis.

L'idée de « coopétition », qui motive cette amorce de collaboration, pose le principe que la concurrence entre territoires à l'échelle mondiale impose des coopérations localisées entre des acteurs trop faibles pour se défendre seuls. Toutefois, les quelques pistes d'action publique élaborées, essentiellement sous la forme de rapports d'expertise et d'exercices prospectifs, ne font pas long feu.

Le secteur agro-alimentaire, un temps concerné par ces plans de coopération entre les deux métropoles, offre un bon exemple de la fragilité de la dynamique d'ensemble : les acteurs économiques du secteur – et notamment un pôle de compétitivité situé sur les territoires inter-métropoles –, après avoir été furtivement enrôlés dans une « mise en scène » des velléités politiques, se replient rapidement sur leurs stratégies concurrentielles habituelles. D'un point de vue de la stratégie et des politiques économiques, ne persistent de la coopération Nantes-Rennes que des opérations de gestion visant à minimiser les coûts de gestion (équipements culturels) ou à mutualiser les moyens (participation aux salons internationaux). Au final, en reprenant quelques grands secteurs où cette coopération s'est formalisée (enseignement supérieur, transport, culture et tourisme), on constate que seuls les projets favorisant une rationalisation budgétaire parviennent à persister.

A Bordeaux, cette « métropolisation pour rien » prend une forme particulièrement nette. Si la communauté urbaine est historiquement marquée par une forte emprise de la technostructure, en l'absence de projet politique et de la prégnance d'une « cogestion » des maires, elle connait pourtant une séquence de « politisation » avec la mandature de Vincent Feltesse (2008-2014). Ce dernier tente en effet de mettre en place une action stratégique d'agglomération autour de divers projets et secteurs (transports, logement, équipement) confiés à des agents administratifs recrutés expressément pour les mener à bien. Mais le retour d'Alain Juppé, qui coïncide avec la mise en place de la métropole, marque une sorte de retour en arrière : la production de politiques publiques propres à la métropole marque le pas, et la priorité des responsables politiques et administratifs tient désormais à la réduction des coûts de fonctionnement. Bordeaux ne dispose donc pas réellement de planification économique intégrée à l'échelle de la métropole, et semble être revenu à une logique de gestion et de bonne entente entre maires.

Le cas aixois-marseillais est, toujours de ce point de vue, particulièrement tranché. L'imposition de la création de la métropole par l'État, *via* la constitution d'une mission spécifique pilotée par un agent préfectoral, et dans un climat d'hostilité et de tensions parmi les élus locaux (Olive, 2015), a externalisé purement et simplement la question du « projet métropolitain », d'abord en dehors des institutions locales (mission préfectorale), puis dans l'arène technique de l'administration métropolitaine. En effet, alors que l'enjeu prioritaire de

l'institution métropolitaine est son dimensionnement institutionnel (place des intercommunalités, en lien avec les rapports de force entre leaders politiques locaux), l'élaboration d'un projet global, déclinable en termes d'action publique, est déléguée à un agent issu de la DATAR, ayant participé à la mission étatique de constitution de la métropole, puis intégré en tant que directeur général adjoint à l'administration métropolitaine. Sa mission est tout simplement d'enrôler les élus métropolitains dans la construction d'un projet, finalement voté le 28 juin 2018. Ainsi, sur le temps de notre enquête (2016-2018), aucune action publique n'est vraiment identifiable. L'institution métropolitaine exerce ses compétences légales, mais dans une logique gestionnaire, sans que de véritables politiques publiques sectorielles ne soient véritablement discutées. Si le projet métropolitain présente une longue liste d'annonces d'actions sectorielles[21], son opérationnalisation restera inévitablement tributaire des tensions entre territoires et leaders politiques, qui marquent, depuis son origine, la trajectoire de la métropole aixois-marseillaise.

A l'exception notable de Lyon, qui présente une forte continuité et stabilité dans le leadership politique que notre enquête confirme plus qu'elle ne découvre, le *politics* au sens de la compétition entre professionnels du champ politique pour l'accès et le maintien aux postes de responsabilité, joue un rôle de premier plan dans les atermoiements métropolitains. La variable politique ne joue jamais selon une logique droite/gauche dont on sait par ailleurs qu'elle marque faiblement la construction des politiques urbaines (Pinson, 2014), mais plutôt dans le sens d'une succession de configurations générant de l'instabilité dans les dynamiques métropolitaines. On peut ainsi relever, au fil des études de cas :

- Une entente passagère (2008-2014) entre des leaders politiques qui pousse la coopération inter-métropolitaine, mais se referme rapidement, notamment sous l'effet de la complexification des équilibres politiques au sein d'une des deux métropoles, qui la pousse à privilégier les liens avec une intercommunalité de taille plus réduite (Rennes-Nantes) ;
- Des configurations éphémères dans lesquelles des leaders intercommunaux parviennent à promouvoir une action intégrée à l'échelle intercommunale, mais qui sont rapidement refermées au profit d'une reprise en main par les intérêts ruraux, et ce au détriment des villes-centres, générant des intercommunalités et un pôle métropolitain *a minima* (Belfort-Montbéliard) ;
- Une absence de leadership politique, reflétant une absence d'hégémonie de la ville-centre, qui neutralise l'action publique communautaire au nom du maintien des équilibres politiques territoriaux (entre gauche et droite) et fait primer une logique

[21] Sous la forme de douze « engagements » concernant entre autres les transports (problème public central identifié par tous nos interlocuteurs), le développement économique, la lutte contre les changements climatiques ou encore la démocratie participative.

de « cogestion » technicisée et négociée, qui se maintient malgré une courte « politisation » de l'institution métropolitaine liée à la trajectoire d'un élu (Bordeaux).

Un degré de complexité supplémentaire peut être ajouté si on prend en compte l'aspect multi-niveau des configurations politiques territoriales. A la manière de Romain Pasquier (2016) qui insiste sur la différenciation des contextes dans les relations entre échelles – une régionalisation qui prend le pas sur les métropoles en Bretagne, une montée en puissance métropolitaine en Ile-de-France, des concurrences entre métropoles et région en Rhône-Alpes – nos enquêtes révèlent une très grande diversité de relations intergouvernementales infranationales.

Le cas de Nantes-Rennes est le plus ostensiblement marqué par le poids des deux conseils régionaux (Bretagne et Pays de la Loire), peu favorables à un rapprochement des deux métropoles, contribuant à la fermeture de la « fenêtre » de dialogue et au repositionnement de leaders urbains (le rapprochement entre Rennes et Saint-Malo s'inscrit dans ce cadre).

Toutefois, dans les quatre autres études de cas, les conseils régionaux ne sont pas apparus comme des acteurs déterminants. A Belfort-Montbéliard, Bordeaux et Lyon, on peut identifier un effet du changement d'échelle régional : la gestion des fusions de régions (Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes), qui délimitent des territoires géographiques et politiques éloignés des standards européens et très disparates (Seys, 2017), est elle-même un enjeu politique prioritaire lié notamment à la définition des centralités, des polarités et des équilibres entre villes et zones de l'espace régional (Laporte, Vergnaud, 2018). Les leaders politiques régionaux, accaparés par ces enjeux, semblent quelque peu en retrait des affaires métropolitaines à proprement parler. Mais le cas de Marseille, où le conseil régional n'apparait à aucun moment dans la construction de la métropole, malgré sa stabilité géographique, nous indique que les configurations politiques locales ne sont pas obligatoirement cadrées par ce fonctionnement multi-niveau.

Ces équilibres métropolitains différenciés, souvent porteurs d'inaction ou d'action *a minima* (rationalisation budgétaire, voire austérité), ne nous ont pas permis d'identifier clairement une corrélation entre la « métropolisation » de l'action publique – son pilotage parvenant à dépasser la simple répartition des ressources entre municipalités – et un changement d'orientation de celle-ci. Le cas de la politique d'insertion de la métropole lyonnaise (encadré 2) reflète notre difficulté chronique à répondre à une question en apparence simple : que font les institutions métropolitaines en termes d'action publique ? Et que font-elles différemment des communautés urbaines ?

2. La métropole change-t-elle la politique d'insertion ? Le cas de Lyon

La création de la métropole de Lyon en 2015, basée sur la fusion de la communauté urbaine et du conseil général du Rhône, a pour conséquence de confier le pilotage de la politique d'insertion (gestion du RSA mais également des dispositifs d'insertion) à la nouvelle institution métropolitaine. Ce transfert de compétence est l'occasion d'élaborer un nouveau document de planification, et potentiellement une nouvelle doctrine d'action en la matière.

Le Programme métropolitain d'insertion et d'emploi (PMIe), voté en 2015 par le conseil métropolitain, incarne cette prise de compétence. L'originalité de cette politique d'insertion, pour notre enquête en général, est d'être une des rares – et peut-être la seule – politique « sociale » conduite à l'échelle métropolitaine en France. On peut alors légitimement s'interroger sur les conséquences de cette métropolisation de la politique d'insertion sur son contenu, ses orientations, ses priorités. Notre enquête établit, sur ce point, une analyse nuancée.

D'un côté, la politique métropolitaine d'insertion, telle qu'elle s'affirme dans le PMIe, s'inscrit dans des sillons d'action publique bien connus : elle prône un renforcement de la priorité du « retour à l'emploi » pour les allocataires du RSA, et adresse une série d'injonctions dans ce sens au secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Si on s'intéresse à la gestion de ce secteur, cette continuité est frappante. Depuis la loi de 1998[22], qui « pousse les SIAE dans le seul registre de l'emploi au détriment du registre social dont elles sont issues » (Pélisse, Ernst-Stähli, 2017, p. 219), les entreprises et structures d'insertion sont soumises à un renforcement progressif des prescriptions en termes de « devoir d'emploi », initialement portées par l'ANPE. Depuis le début des années 2000, « dans le cas de l'insertion par l'activité économique du moins, l'aide sociale est octroyée par l'État si et seulement si cette aide aboutit à terme, relativement bref, à une mise au travail rémunéré. » (*ibid.*, p. 239).

Les conseils départementaux ont essentiellement intensifié cette tendance. Assumant la gestion du RMI à partir de 2003, devenu RSA en 2008, ils entrent dans le système de financement du SIAE auprès duquel ils jouent un rôle toujours plus central.

La gestion de l'insertion par les départements, « tout comme l'invention de catégories plus précises du côté des sorties évaluées des bénéficiaires de l'IAE – entre 'emplois durables', 'emplois en transition' et 'sorties positives' – témoigne à l'envi du maintien, et même de l'approfondissement, de cette logique de contrepartie de ce devoir d'emploi même nuancée par la prise en compte de la diversité des modalités de sortie d'une structure de l'IAE » (*ibid.*, p. 239).

S'il faut bien sur garder à l'esprit la diversité des configurations territoriales, liées notamment aux profils et positionnements des élites administratives locales qui n'ont pas le même rapport à ces normes d'activation sociale (Alcaras *et al.*, 2011), le positionnement des conseils départementaux n'en demeure pas moins marqué par des tendances communes : pression par les objectifs de

[22] Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, de juillet 1998.

retour à l'emploi (Morand, Gianfaldoni, 2017), réduction des coûts de financement du secteur poussant une redéfinition des pratiques professionnelles en son sein (Gianfaldoni, 2018).

Comme l'affirme Jean-Marie Pillon (2018, p. 20), « la quête d'un emploi devient alors une contrepartie de la solidarité, contribuant ainsi à l'hégémonie des catégories issues des politiques de l'emploi dans l'ensemble du champ de la protection sociale. Aussi, les organismes qui participent à de tels programmes d'activation de la solidarité (conseils départementaux, caisses d'allocations familiales, réseaux d'insertion par l'activité économique, maisons départementales du handicap), se trouvent de plus en plus évalués en vertu d'objectifs quantitatifs longtemps réservés au service public de l'emploi, à l'image du taux de retour à l'emploi ».

L'orthodoxie budgétaire qui frappe la décentralisation depuis le début des années 2000 ne fait que renforcer cette tendance : les conseils généraux, confrontés à des difficultés financières, pressent le SIAE de diversifier ses ressources, d'accepter des logiques de contractualisation, d'appels d'offres qui permettent d'imposer la « substitution des logiques d'*empowerment* par des logiques d'*employment* [ce qui] tend à rapprocher l'IAE d'une politique de *workfare* tout en déclassant sciemment les dimensions sociopolitiques (citoyenneté et civilité) et cognitives (capital social et *capabilities*) que lui accordait le *welfare state* » (Gianfaldoni, Rostaing, 2010). De ce point de vue, le PMIe s'inscrit dans un sillon parfaitement balisé d'action publique, son contenu reprenant explicitement ces tendances : autonomisation du SIAE, activation des allocataires, renforcement du contrôle des fraudes.

D'un autre côté, le PMIe apporte des changements essentiellement perçus par les responsables administratifs issus du conseil général du Rhône. La principale orientation « nouvelle » du PMIe concerne la centralité accordée aux besoins des entreprises dans la politique d'insertion : premier volet des actions envisagées par le PMIe, les besoins de recrutement des entreprises du secteur marchand – et notamment les fameux emplois non pourvus, dont aucune estimation chiffrée n'est d'ailleurs fournie – constituent une cible prioritaire de la politique d'insertion métropolitaine. L'essentiel des moyens engagés par la métropole se concentrent sur cet aspect : la mise en place d'un groupe d'une dizaine de « chargés de liaison entreprise-emploi » ayant pour mission essentielle de mettre en lien les offres d'emploi disponibles et les bénéficiaires de la politique d'insertion, constitue la principale réalisation du PMIe.

La métropole de Lyon opère ainsi une fusion entre un sillon d'action de développement économique maitrisé par la communauté urbaine (prestation auprès des entreprises) et les attentes des pilotes de la politique d'insertion issus du conseil général, déjà porteurs de prescription en matière d'accès à l'emploi dans le secteur marchand. En ce sens, le PMIe officialise des modes, des objectifs et des fonctionnements déjà en germe, mais jamais développés à ce point. La prise en charge d'une mise en relation directe entre offre d'emploi et activation des allocataires du RSA par l'institution métropolitaine, sous un registre clairement adéquationniste – correspondance arithmétique entre nombre d'offres et nombre de « demandeurs » potentiels ou supposés, qui fait

en grande partie l'impasse sur les qualifications et la qualité des emplois – constitue bien un tournant politique porté par la métropolisation de la politique d'insertion, sans être une rupture radicale ou une innovation totale.

L'émergence des institutions politiques métropolitaines est donc bien souvent une énigme en termes d'action publique : comme il est compliqué de les identifier en tant que nouvelles instances « décisionnelles » autonomes, on cherche souvent à comprendre le sens politique de leur action, souvent effacé derrière des enjeux purement gestionnaires et techniques. Il est donc important de distinguer plusieurs dimensions contenues dans la notion même « d'action publique métropolitaine », que nous avons croisées tout au long de nos enquêtes : la dimension gestionnaire, la dimension stratégique et la dimension politique

La dimension gestionnaire renvoie à la réalité tangible des services publics concrètement gérés par les métropoles : ces institutions gèrent, parfois quotidiennement, le bon fonctionnement des réseaux (transports, eau, déchets), le suivi des entreprises ou encore l'animation culturelle (subventions). Cette dimension est la réalité la plus tangible des institutions métropolitaines, essentiellement dans les territoires disposant d'une métropole au sens légal du terme – les coopérations entre intercommunalités ou métropoles ne renvoyant même pas à cette dimension.

La dimension stratégique désigne la capacité des acteurs métropolitains à se saisir d'un problème et à développer une action proprement métropolitaine – *i. e.* dépassant les intérêts des seules communes et intercommunalités – en la matière. On l'aura compris, cette dimension est rarissime dans nos cas d'étude, à l'exception notable de la politique de développement économique lyonnaise.

La dimension politique renvoie, quant à elle, à une sorte de réalité « en creux » de la métropolisation politique : elle désigne les rapports de force qui entravent, ou au contraire favorisent, la mise à l'agenda d'un problème à l'échelle métropolitaine. Dans nos cas d'étude, « faire métropole » peut très concrètement ne pas signifier grand-chose pour les élus locaux qui y verront surtout le moyen de réduire les coûts des infrastructures (en les mutualisant), d'entretenir les petits arrangements entre maires au détriment de logiques véritablement redistributives, et/ou de capter des financements publics nationaux ou internationaux.

Les métropoles étudiées fonctionnent, de ce point de vue, dans la droite lignée des intercommunalités qui les ont précédées et qui existent toujours : l'action de ces institutions reste dans l'ensemble sous étroite surveillance des intérêts municipaux, et les séquences de leadership politique visant à affirmer le rôle de la métropole dans tel ou tel secteur d'action publique s'avèrent extrêmement fragiles.

2. Une institutionnalisation des « attentes patronales » ?

Au-delà de cette idée d'une « inaction » métropolitaine, notre travail d'enquête s'est toutefois particulièrement intéressé aux secteurs les plus à même d'intéresser les organisations syndicales, et dans lesquels on pourrait légitimement les trouver impliquées : les choix économiques, pris au sens large, et renvoyant donc à des actions variées concernant la spécialisation productive du territoire, la régulation de la concurrence (au sein du territoire, avec d'autres territoires), le soutien aux entreprises ou la gestion des licenciements (notamment suite à la crise économique de 2008) et plus largement de la main-d'œuvre.

Dans un cadre d'analyse résolument marxiste (Castells, Godard, 1974 ; Brenner, 2002 ; Harrison, 2007), nombre de décisions métropolitaines pourraient être assimilées à une posture « néolibérale » : l'action publique locale concourrait, dans tous les secteurs (logement, transport, culture, fiscalité), à une « politique de l'offre » visant à sécuriser les investisseurs réels ou potentiels du territoire. L'attractivité du territoire pour les détenteurs du capital et les catégories les plus aisées du salariat est ainsi considérée comme le principal critère objectif de développement (Ward, Jonas, 2004).

Comme nous l'avons rappelé en introduction, cette logique d'alignement pur et simple de l'action politique urbaine sur les intérêts capitalistes a toutefois été largement discutée dans la littérature scientifique, et il convient donc de s'intéresser, d'un point de vue empirique, à la manière dont se configurent, au cas par cas, les rapports entre *politics* et (*big and small*) *business*. Nous avons donc cherché à comprendre, dans chaque étude de cas, comment se définissaient les projets de développement économique métropolitains, lorsqu'ils existaient. Notre objectif était de saisir la manière dont les réseaux patronaux présents sur les différents territoires étaient concrètement associés à la définition de ces programmes d'action publique.

Nos études de cas nous permettent d'insister sur deux résultats de recherche : l'impossibilité d'identifier un « milieu patronal » homogène cherchant à orienter l'action publique métropolitaine, d'une part ; l'intériorisation d'une forme de « demande patronale » dans la conception même du développement économique portée par les responsables politiques et administratifs métropolitains, d'autre part.

Premièrement, notre enquête confirme des enseignements déjà avancés par de nombreuses recherches en science politique : à l'échelle locale, le périmètre de ce que nos interlocuteurs identifient comme les « acteurs patronaux », dont le rôle s'avérerait déterminant pour le développement économique du territoire, varie fortement d'un territoire à l'autre. Il serait ainsi erroné de considérer que les organisations patronales (MEDEF, CPME) ou les chambres consulaires (CCI, et notamment les CCI métropolitaines) soient systématiquement les interlocuteurs évidents et naturels des élites politiques locales. Ces organisations territoriales connaissent les mêmes problèmes de représentativité qu'à l'échelle nationale (Pénissat, Rabier, 2015), confirmant l'aspect « non hégémonique » des organisations patronales locales

(Giraud, Healy, 2015), incapables notamment d'intégrer des groupes puissants et mondialisés qui ne trouvent pas d'intérêt manifeste à les investir. Ainsi, au-delà des organisations en tant que telles, les figures patronales territorialisées ne prennent pas la même forme d'un cas d'étude à l'autre.

Dans certains cas, comme celui de Belfort-Montbéliard, les autorités publiques s'adressent essentiellement aux grands donneurs d'ordre économiques (en l'occurrence PSA, Alstom et General Electric), dont l'activité conditionne historiquement une large partie des emplois, directement ou *via* la sous-traitance. L'absence totale du MEDEF et la fragilité du lobbying entrepris par la CPME ne permettent pas de faire exister une autre figure patronale à côté des directions de ces grandes entreprises.

Dans d'autres cas, les réseaux patronaux se structurent dans des groupes *ad hoc* au carrefour de différentes organisations, comme à Marseille, où le « Club Top 20 » fédère les grands groupes implantés localement, le MEDEF et la CCI, pour revendiquer la mise en place d'une métropole.

Dans d'autres cas encore, c'est l'autorité métropolitaine elle-même qui créé des supports institutionnels pour attirer les réseaux patronaux, toutes organisations confondues, sur le modèle lyonnais de « Grand Lyon Esprit d'Entreprise » ou du « dispositif Grands comptes ». A Bordeaux, la figure patronale est beaucoup plus fuyante et ne semble pas véritablement être démarchée par les autorités publiques (au-delà de partenariats ponctuels), alors même que les responsables de la CCI métropolitaine bordelaise jouent un rôle national de premier plan (voir plus bas). Pour le dire d'une formule, il nous est impossible d'identifier la structuration pérenne et commune d'un lien entre élites patronales et politiques dans la définition de l'action économique des territoires étudiés.

Deuxièmement, et en dépit de la dispersion de la figure patronale territorialisée, nous avons pu constater à quel point l'enrôlement des chefs d'entreprise dans les actions en matière de développement économique est pratiquée comme une sorte de figure imposée dans les institutions métropolitaines. Dans certains cas, comme Lyon et Marseille, cette mobilisation des réseaux patronaux par l'institution est explicite, affichée et même revendiquée. A Lyon, elle répond au schéma d'une véritable « coalition de cause » que nous avons déjà partiellement évoquée : l'entente explicite entre les responsables politiques et les élites économiques lyonnaises autour du rôle de pilotage et de coordinateur confié à la communauté urbaine dès le début des années 1990 contribue à façonner une véritable « politique de l'offre » accompagnant une évolution tertiaire et « cognitive » de l'économie lyonnaise autour d'un agenda valorisant les fonctions de recherche et développement (R & D), créatives et récréatives de l'économie métropolitaine.

A Marseille, la mobilisation du patronat se fait, *a contrario*, contre les responsables politiques : c'est l'État qui parvient, *via* la mission conduite par le préfet Théry, à enrôler

l'expertise produite par les organisations patronales et leurs groupes de pression (Club Top 20), dont le rôle est observable dans d'autres projets aixois-marseillais, comme celui de la « capitale européenne de la culture » (Maïsetti, 2015). La mobilisation patronale se fait donc contre les élus locaux, jugés comme incompétents et nuisibles au développement local.

Toutefois, sorti de quelques séquences spécifiques des cas lyonnais et aixois-marseillais (élaboration d'une stratégie économique, création de la métropole), il n'est pas rare que les « attentes » des chefs d'entreprise soient évoquées et convoquées par les acteurs politiques et administratifs sans que le patronat, ou ses organisations représentatives, ne soient engagés dans une réelle mobilisation. Le cas du projet de métropolisation des métropoles Nantes-Rennes est à ce titre saisissant : lorsque le projet d'un renforcement d'une action publique conjointe entre les deux villes se structure, les acteurs patronaux sont immédiatement évoqués par les leaders politiques et administratifs, au nom du renforcement d'une coopétition économique indispensable à la compétitivité internationale des deux métropoles. Les CCI ou les patrons appartenant à la filière agro-alimentaire répondent alors à un projet d'enrôlement dans une métropolisation politique qu'ils n'ont jamais réclamée. Au-delà des quelques réalisations (essentiellement des exercices de prospective) qu'impulse cet enrôlement, les acteurs patronaux abandonneront le projet d'une coopération Nantes-Rennes aussitôt refermée la parenthèse politique qui l'avait rendu crédible.

Dans un registre différent, on identifie dans le cas de Belfort-Montbéliard une dislocation des liens entre les grands donneurs d'ordre économiques du territoire et les élites locales, qui brouille l'expression des attentes de ces derniers en termes de politiques publiques. Ce brouillage s'inscrit dans un processus plus large de « déterritorialisation » de ces entreprises dont la mondialisation ne cesse de s'accentuer : les sièges sociaux se déplacent ; l'encadrement ne vit que temporairement sur le territoire et ne s'y attache pas ; les élus ont de moins en moins de liens interpersonnels avec les équipes en charge des sites productifs.

Cette réalité bien connue de l'implantation industrielle rurale (Mischi, 2016) n'épargne pas nos cas d'étude. A Belfort et Montbéliard, l'homologie sociale qui unissait depuis longtemps les responsables politiques et les grandes usines du territoire s'est disloquée. Les élites intercommunales locales tentent tant bien que mal d'anticiper et de satisfaire des demandes en provenance des poids lourds industriels[23], qui ne s'expriment plus en dehors de courtes séquences de crise ou des projets de restructuration. A ce propos, Vincent Béal, Rémi Dormois et Marie Garrel évoquent une attitude « prédatrice » de la part du groupe PSA, visant à « faire peser sur les collectivités territoriales le coût de cette restructuration du site de Sochaux et de la création d'un parc fournisseur ».

[23] Essentiellement par l'intermédiaire d'une politique d'infrastructure dans l'espace médian entre les intercommunalités constituées du pôle métropolitain (échangeur autoroutier, hôpital, gare TGV), qui aggrave par ailleurs les problèmes de déclin des deux villes-centres.

Dans le cas lyonnais, on retrouve ce schéma d'une intégration ponctuelle des problèmes des grandes entreprises du territoire, dans le contexte de la crise post-2008 : confrontées à une vague importante de licenciements, les réseaux patronaux saisissent la communauté urbaine pour les accompagner. Il est alors impressionnant de constater que ces courtes séquences d'action publique, où l'autorité locale joue le rôle de « pompier », ne modifient pas le sillon néolibéral adopté par l'institution : la gestion de la crise et des licenciements n'entraine aucune remise en cause ni aucun débat sur la stratégie lyonnaise de « politique de l'offre » et de soutien aux filières.

Les « intérêts patronaux » occupent donc une place pour le moins étrange. Ils sont davantage invoqués comme registre ultime de justification des choix économiques métropolitains, que portés par un lobbying manifeste. Il arrive ainsi que les patrons ne soient pas réellement « présents » dans la fixation des priorités d'action publique, se revendiquant pourtant d'une concertation avec les « milieux économiques ».

A Lyon, on retrouve cette configuration dans la détermination du PMIe : alors même que les besoins des entreprises sont placés au centre du plan, l'observation de la concertation concrètement conduite pour son élaboration indique une très faible présence des chefs d'entreprise du secteur marchand (tout au plus un représentant de la CCI métropolitaine), tandis que les représentants des différentes administrations territoriales, étatiques et du secteur de l'insertion forment l'écrasante majorité des participants. A Marseille, dans le prolongement de leur alliance avec l'État dans la création de la métropole, les réseaux patronaux mobilisés se voient accordés une place de choix au sein du conseil de développement. Pourtant, disposant d'autres canaux d'influence et de dialogue, et notamment des dispositifs de gouvernance économique en voie de consolidation, ces représentants patronaux ne savent pas réellement quoi faire de cette prépondérance dans une arène consultative dont ils doutent de la portée décisionnelle (comme tous ses membres d'ailleurs).

Dans certains cas, plus rares, les réseaux patronaux peuvent même aller jusqu'à critiquer le peu de place qui leur est accordée par les acteurs politiques et administratifs. A Lyon, à partir des années 2010, le pilotage du développement économique bascule ainsi dans un « entre-soi » regroupant quelques grandes figures patronales autour de la présidence et de l'administration de la communauté urbaine. Cette centralisation du pilotage de l'action publique par la technostructure inquiète le MEDEF qui redoute une bureaucratisation et une technicisation des débats, qui coupent l'administration d'un contact réel avec les chefs d'entreprise.

Les représentants du milieu patronal peuvent également se plaindre de ce que les élus font du « fait métropolitain », et ce quels que soient les territoires. C'est notamment le cas du président de CCI France. Ce dernier, originaire de la région bordelaise, fondateur d'un cabinet

d'expert-comptable en expansion, et acteur central des réseaux de CCI métropolitaines[24], nous tient ce type de discours : les CCI auraient « inventé » un modèle de développement économique basé sur l'échelle métropolitaine, que les élus saborderaient peu à peu. En entretien, il nous présente une sorte de « doctrine » métropolitaine, fondée sur la « coopétition » : confrontés à une concurrence internationale féroce, les entrepreneurs doivent se structurer à l'échelle territoriale et nationale pour que chaque territoire dispose de grands projets compétitifs à l'échelle mondiale – formation universitaire, organisation des filières et des branches, spécialisation productive – conduits et organisés par les CCI. Il milite toutefois contre une intégration régionale des chambres – enjeu central de son élection à la tête de CCI France en février 2017 – et prône une répartition des rôles entre des chambres métropolitaines engagées sur l'attractivité internationale, le lien aux grands groupes, et des échelles intermédiaires de CCI (départementales) chargées de maintenir une haute qualité de service pour les entreprises et d'assurer la cohérence et la coordination des projets locaux. Dans ce schéma, le territoire français ne dispose, en réalité, que de quelques territoires métropolitains, qui doivent « être capables d'être la locomotive [du développement économique], la partie visible, ce que l'on vend », même s'ils doivent « être conscients que si derrière, on se fait entourer d'un désert, on a tout perdu »[25].

Vu depuis cette doctrine, deux menaces pèsent sur le schéma porté depuis plus de dix ans par les CCI : l'entêtement technocratique de l'État qui veut les régionaliser, sur le modèle des Haut-de-France et de l'Ile-de-France, pour fournir aux régions réformées un instrument d'action publique économique, mais aussi les élus locaux engagés dans une « course à la métropole ». Ces derniers dévoieraient, en quelque sorte, le sens même de la métropolisation du territoire, en s'autoproclamant tous à la tête de territoires métropolitains :

> « Alors pourquoi tout le monde veut être métropole ? Regardez la labellisation *french tech.* qui a été lancée. C'était un label métropolitain. Et là pareil, le gouvernement a lancé ça. Chaque métropole a essayé de concourir, pour avoir la *french tech*. La plupart l'ont eu d'ailleurs. Mais il n'y avait au niveau public aucune coordination entre les *french tech*. Aucun lien entre eux. Nous, au niveau consulaire, dans notre association de métropoles, on a dit : 'Non mais attendez, la connexion des *french tech*. En général, les chambres sont au milieu de ce process : 'On va l'assurer. On va la mettre en place.' Et on l'a fait. Bon, aujourd'hui, les politiques ont voulu reprendre la main. Là aussi, le concept de métropole a été galvaudé. » (Président de CCI France, Paris, 20 novembre 2018)

[24] Son parcours au sein des organisations patronales est marqué par l'enjeu métropolitain. Elu président du MEDEF de Gironde (2005-2011), puis d'Aquitaine (2009-2010), membre du Comité exécutif national (2009-2011), il est élu à la présidence de la CCI de Bordeaux en 2011 (réélu une fois, suite à la transformation métropolitaine de la CCI en « CCI Bordeaux Gironde »), ce qui lui permet d'être élu président de l'Association des CCI métropolitaines (ACCIM, qui regroupe 14 CCI métropolitaines), poste qu'il occupe entre 2013 et 2017 (réélu en 2016).

[25] Président de CCI France, Paris, 20 novembre 2018.

Le président de CCI France considère ainsi que le pilotage politique de la métropolisation réduit à néant l'idée d'une « coopétition » appuyée sur la spécialisation productive du territoire, et définie par les CCI elles-mêmes, pour revenir à une forme de concurrence directe peu opérante et risquée.

Sur la base de nos cinq cas d'étude, il est alors impossible de confirmer l'hypothèse d'un alignement pur et parfait entre élites politiques, administratives et économiques. Exception faite du cas de Lyon, où cette dynamique de coalition est observable et a joué un rôle évident dans la détermination des priorités productives du territoire, les autres cas d'étude révèlent des configurations variées, aléatoires, éphémères et changeantes. Il n'existe pas de lobbying patronal homogène réclamant toujours plus de métropolisation, pas plus qu'il n'existe de patronat soudé dans chaque territoire observé. Par contre, on assiste bel et bien à une réification des « attentes des chefs d'entreprise » qui sont désormais totalement intériorisées par les agents administratifs et reprises comme un mantra par nombre d'élus.

C'est à partir de cette configuration d'ensemble que la place des organisations syndicales dans le fonctionnement des institutions métropolitaines peut être abordée.

IV. LES ORGANISATIONS SYNDICALES : SPECTATEURS FANTOMES DU JEU METROPOLITAIN OU ACTEURS EN DEVENIR ?

Sans grande surprise, l'institutionnalisation des « demandes patronales » s'accompagne, dans tous nos cas d'étude, d'une absence quasi-totale des organisations syndicales des cercles décisionnels intercommunaux et métropolitains. Cette absence était attendue, comme nous l'avions évoqué en introduction de ce rapport. Toutefois, nos enquêtes révèlent qu'elle est très profondément enracinée dans les représentations, les discours, les pratiques des acteurs politiques, administratifs et même patronaux. Les OS n'existent pas, en quelque sorte, au sens où les évoquer n'a pas de sens pour celles et ceux qui prennent part à l'action publique métropolitaine. Jeanne Chauvel, Thomas Frinault et Sébastien Ségas évoquent pour le cas de Nantes-Rennes, sous forme de clin d'œil, une analogie avec le roman « La disparition » de Georges Pérec : comme la lettre E dans le travail de l'écrivain, les OS brillent par leur absence dans nos enquêtes au point de ne pas exister pour nombre de nos interlocuteurs[26].

Pour être plus précis, nous dirions que les organisations interprofessionnelles territorialisées des différentes OS ne sont jamais évoquées, voire même considérées comme des acteurs pertinents, c'est-à-dire disposant d'un titre à prendre part à la gestion des affaires publiques (maitrise d'une expertise, défense d'un intérêt), par les acteurs politiques et administratifs que nous avons étudiés. Lorsque nos enquêtés nous parlent des acteurs du « monde économique » ou du « monde de l'entreprise », les OS ne sont jamais concernées, comme si ces « mondes » se réduisaient aux seuls chefs d'entreprise.

Les rares manifestations d'une présence des OS dans les affaires métropolitaines se résument alors à leur représentation dans le corps des fonctionnaires territoriaux (présence interne), dans les rangs des conseils de développement (présence externe) et plus ponctuellement dans la prise en charge de problèmes liés aux conséquences de la crise économique, tels que les fermetures de sites productifs (présence ponctuelle). Mais dans chacune de ces formes de présence, les instituions métropolitaines considèrent davantage des « syndicalistes » que des organisations syndicales : les syndicalistes qui représentent les fonctionnaires territoriaux et négocient les modalités de construction d'institutions intercommunales et métropolitaines intégrées ; les syndicalistes prenant part aux travaux du conseil de développement, au même titre que d'autres personnalités qualifiées et notables associatifs ; les syndicalistes d'entreprise qui interviennent dans la prise en charge des crises productives. Mais au-delà de ces individualités, les organisations en tant que telles sont très peu

[26] Dans le cas de Nantes-Rennes, on peut toutefois noter que cette absence est en partie liée à la focale et l'objet d'analyse de l'équipe : une coopération interinstitutionnelle éphémère, pilotée par une poignée d'acteurs en lutte. L'intervention syndicale dans la régulation politique des métropoles de Nantes et de Rennes n'a pas été spécifiquement étudiée, et aurait sûrement pu relativiser ce constat.

considérées : à peine sont-elles sollicitées pour convaincre certains de leurs membres de garnir les rangs des conseils de développement.

Cette disparation des OS à l'échelle métropolitaine mérite donc d'être analysée. Nous proposons de la décrypter comme le résultat d'un double processus d'exclusion et d'auto-exclusion, des processus qui s'alimentent et se complètent.

Le processus d'exclusion s'enracine dans le fonctionnement même des institutions métropolitaines et s'accentue par des effets de socialisation des agents administratifs. Le processus d'auto-exclusion s'inscrit quant à lui dans des processus de long terme : les OS n'ont jamais cherché à se positionner comme des acteurs incontournables de l'action publique locale – sauf peut-être à l'échelle régionale, nous y reviendrons – et semblent donc s'accommoder plutôt bien de leur faible présence dans les affaires publiques métropolitaines. De ce point de vue, on parlera davantage d'invisibilité syndicale que d'invisibilisation, ce dernier terme sous-entendant que les OS auraient « perdu » une place qui était la leur dans les arènes municipales, départementales ou régionales. Les différentes réunions de suivi et de restitution que nous avons pu faire avec les UD CGT concernées par nos études de cas nous l'ont d'ailleurs confirmé : le « fait métropolitain » reste un enjeu mineur pour les responsables locaux – et par extension par les syndiqués –, peu débattu au sein même des organisations. La conduite des politiques locales, qui n'a jamais été véritablement un enjeu de mobilisation syndicale, ne se transforme pas en thème central de réflexion par la seule magie de l'émergence des institutions métropolitaines.

Ceci étant dit, il serait erroné de généraliser la position de retrait des OS à l'ensemble des cas étudiés et des responsables syndicaux rencontrés. Notre enquête n'a pas créé artificiellement son objet d'étude en parlant de métropole à des syndicalistes qui ne s'y intéressait d'aucune manière : nous avons pu relever des sortes de « signaux faibles », au sein des UD, des fédérations, des unions locales, qui indiquent que la montée en puissance des institutions métropolitaines interpelle les OS, même discrètement.

1. Des organisations invisibilisées dans la « post-démocratie » métropolitaine

La manière dont les acteurs politiques et administratifs semblent ne même pas se poser la question de leur lien aux OS du territoire métropolitain pose une question simple : existe-t-il une volonté délibérée de ne pas intégrer les OS ? Cherche-t-on à les éviter ? Le contenu de nos enquêtes rend difficile une réponse claire et univoque à ces questions. Plutôt que des stratégies délibérées de mise à l'écart, nous avons surtout pu constater que cette invisibilité des OS est une conséquence du fonctionnement même de ces institutions, tel que nous avons pu l'aborder dans la première partie.

Très simplement, la faiblesse de l'action publique d'échelle métropolitaine est un facteur essentiel expliquant pourquoi les OS, comme l'ensemble des autres acteurs présents sur les territoires, ne sont pas spécifiquement mobilisés et/ou sollicités.

Dans des instances métropolitaines encore et toujours conditionnées par le *politics*, souvent pratiquées et pensées comme des guichets et des « syndics de copropriété » (cas de Bordeaux), il est peu surprenant de ne trouver presqu'aucune trace d'association d'acteurs extérieurs aux cercles politiques et administratifs intercommunaux – exception faite de petits cercles patronaux, dont nous avons déjà abordé l'implication ambiguë. Bien entendu, ce constat n'a rien d'une découverte. Dans leur analyse du fonctionnement intercommunal, Fabien Desage et David Guéranger (2011) avait largement insisté sur la prégnance de ces logiques de fermeture décisionnelle : la régulation politique est ainsi « confisquée » au sens où elle repose sur une opacité politique et technique des processus décisionnels. Un petit cercle d'élus (souvent les maires) et d'agents administratifs instaurent une régulation discrète et à l'abri du débat public, ayant pour valeur cardinale le principe du « consensus ». Nos enquêtes nous ont toutefois amené à étendre les rouages de cette « confiscation » : elle ne s'opère pas seulement par une fermeture et un isolement, mais s'appuie presque toujours sur une cooptation sélective des acteurs sociaux susceptibles d'intégrer les arènes de discussion, conception et négociation des politiques métropolitaines.

Dans le cas lyonnais, Déborah Galimberti et Guillaume Gourgues proposent d'utiliser la notion de « post-démocratie » empruntée à Colin Crouch (2013), pour qualifier cette dynamique à l'œuvre dans la conduite des affaires économiques urbaines.

Lorsque C. Crouch évoque le fonctionnement « post-démocratique » des régimes politiques, il désigne essentiellement une manière de tenir à distance à la fois certains groupes d'intérêt et l'électorat du processus décisionnel : la sophistication des modes de sélection des groupes d'intérêt « autorisés » et les mises en scène du débat public accompagnent un rétrécissement permanent des cercles décisionnels, fondé sur la reconnaissance d'une expertise légitime, devenue le seul ticket d'entrée dans l'action publique.

Utiliser la notion de post-démocratie revient, dans nos propres cas d'étude, à désigner un double processus de rétrécissement décisionnel : la cooptation des intérêts, au gré des projets et des secteurs d'action publique, donne invariablement un avantage aux chefs d'entreprise sur d'autres acteurs sociaux ; la « mise en débat » des décisions métropolitaines passe par une très forte procéduralisation, contrôlée et mise en œuvre par les institutions elles-mêmes.

Le cas aixois-marseillais permet de renseigner efficacement ce dernier point. En effet, l'élaboration du « projet métropolitain », démarrée après la constitution de l'institution métropolitaine, repose sur une procédure pensée et mise en œuvre par l'administration elle-même. On trouve à sa tête un transfuge de la mission préfectorale qui élabore une procédure sophistiquée, distinguée par un prix[27], et qui sert de levier de légitimation du projet aux yeux des principaux sceptiques que sont les élus locaux.

[27] Prix décerné en mai 2018 par les « défis urbains »: http://www.defisurbains.com/edition-2018/laur%C3%A9ats.html

Lorsqu'on l'interroge sur l'apport de la procédure, le responsable administratif valorise à la fois la capacité de la démarche à enrôler les « cibles » prioritaires que sont les élus les plus récalcitrants – et notamment les leaders politiques d'Aix-en-Provence – mais également les ouvertures qu'elle a rendu possibles vers le grand public. Il valorise ainsi les quelques occasions ouvertes par les associations d'habitants aixois-marseillais – les « comités d'intérêt de quartier », dont le président siège par ailleurs au CDD – de mettre en débat public le projet métropolitain :

> « Ils avaient suivi nos ateliers, et m'avaient dit : 'Mais Vincent, vient présenter tes sept paradoxes[28] au conseil d'administration des CIQ', ce que j'avais fait. Et puis, ils en étaient hyper enthousiastes et ils avaient dit : 'Allez, faisons notre débat annuel à la Foire de Aix-Marseille sur le sujet.' C'est extraordinaire de partager dans un moment aussi populaire que la Foire de Aix-Marseille sur des enjeux métropolitains, présentés comme ça. » (Directeur général adjoint, 4 juin 2018)

Mais lorsqu'on l'interroge sur l'absence des organisations syndicales de cette démarche prospective, il se trouve plus circonspect. Devant l'incongruité apparente de nos questionnements, le responsable administratif « recadre » le rôle des OS dans la dynamique de métropolisation :

> « Les syndicats, ils ont leur légitimité dans les organes formels de la métropole. Ils font partie de la métropole. Le conseil de développement, c'est un organisme consultatif de la métropole. Donc, faut pas trop non plus mélanger les genres. De même qu'on ne met pas de représentants du personnel de la métropole dans le conseil de développement. » (Directeur général adjoint, 4 juin 2018)

La confusion de sa réponse – les OS participant bel et bien au CDD – permet de saisir une assignation de rôle : l'association des syndicats à la dynamique intercommunale et métropolitaine est essentiellement conçue dans le prolongement d'une conception techniciste de l'administration, les OS devant faire entendre la voix des agents dans des processus de fusion et de remodelage administratif souvent menés au pas de charge (Bordeaux, Aix-Marseille, Lyon). Les OS sont donc, *de facto*, tenues en dehors de la cartographie des groupes d'intérêt territorialisés.

Ce type d'invisibilisation repose sur des déterminants sociologiques particulièrement flagrants dans le cas lyonnais. Pour le dire simplement, les agents administratifs en charge du développement économique ou de l'insertion ne disposent d'aucune ressource dans leur trajectoire (universitaire, professionnelle) leur permettant de considérer l'apport potentiel d'une

[28] Le travail de concertation engagé par le DGA repose sur un diagnostic qu'il avait déjà élaboré à l'époque où il travaillait au sein de la mission de mise en place de la métropole, structuré autour de sept paradoxes métropolitains. URL : http://www.agam.org/fileadmin/ressources/agam.org/etudes/AMENAGEMENT/projets_metropolitains/AMP-7_paradoxes.pdf

organisation syndicale sur leurs thèmes d'action. Beaucoup n'ont d'ailleurs qu'une idée très approximative de ce qu'est concrètement un syndicat, à l'échelle territoriale, et n'ont jamais eu l'occasion de côtoyer des militants syndicaux.

En entretien, nous avons quasiment tout.e.s été confronté.e.s à une situation quelque peu malaisante : lorsque nous amenons, en tant que chercheurs, la question syndicale, pour comprendre pourquoi les OS ne sont pas associées aux acteurs du « monde économique », les réponses que nous obtenons sont souvent marquées par la surprise : « On ne s'est jamais posé la question [de la présence des syndicats] » est sûrement une des réponses que nous avons le plus entendues durant notre enquête. A Lyon, un responsable patronal témoigne de cette même surprise en nous soupçonnant d'ailleurs d'être des ventriloques :

> « *Q : Les dispositifs dits de 'gouvernance territoriale' écartent les organisations syndicales… et pourtant pour suivre votre raisonnement sur l'intelligence collective dans une logique territoriale, on pourrait aussi imaginer des instances de dialogue social les plus ouvertes possibles pour nourrir des formes d'intelligence collective au travers les différences. Qu'en pensez-vous ?*
>
> C'est marrant. C'est qui qui vous a dit ça ? Parce que j'avais jamais réfléchi à ça, en fait. Parce qu'il vous a été dit que c'était bien mais finalement ça manquait les organisations syndicales, ou c'est vous que pensez ça ?
>
> *Q : Non, en fait, moi, je ne porte aucun jugement de valeur là-dessous. C'est juste que je me suis posée la question : pourquoi les OS ne sont pas dans le jeu ?*
>
> La question, elle ne s'est jamais posée dans ces termes d'organisations, et jamais elles sont venues nous voir, frapper à la porte. Et dans aucun cas je pense que ça aurait mérité de la réflexion [il hésite]. » (Responsable CPME, 22 juin 2018)

Ainsi, lorsque des politiques métropolitaines s'amorcent, par exemple *via* la conduite d'une concertation, d'un plan d'action stratégique, d'une production d'expertise, les organisations syndicales n'apparaissent jamais, dans aucun de nos cas d'étude, comme des interlocuteurs pertinents. Pire, elles n'apparaissent jamais comme des interlocuteurs tout court.

Nos enquêtes nous ont ainsi permis de comprendre par exemple que les politiques économiques ou industrielles métropolitaines, lorsqu'elles existent, s'appuient sur une définition très restreinte des « acteurs économiques ». Les acteurs politiques et administratifs assimilent ainsi ce terme aux acteurs en mesure de « produire de la valeur » sur le territoire, à savoir les entreprises, et encore plus spécifiquement les chefs d'entreprise. Les OS ne sont donc jamais considérées comme des acteurs territoriaux susceptibles d'exprimer une opinion pertinente sur la production de valeur. Les rares rôles qui leur sont attribués dans l'action publique locale en matière économique relèvent du « partage de la valeur » – d'ailleurs davantage pensée à l'échelle des entreprises ou des branches – de la gestion des crises (et

notamment de l'accompagnement des licenciements au cas par cas, comme dans le cas lyonnais).

A cette perspective sociologique s'ajoute un facteur lié cette fois-ci à ce que nous avons désigné comme une institutionnalisation des attentes patronales, et ce que d'autres recherches identifient comme la fixation d'une doctrine « Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence » (Bouba-Olga, Grossetti, 2018) parmi les élites décisionnelles locales.

La « naturalisation » de certains mots d'ordre d'action économique – tertiarisation, entreprenariat, circulation de la main-d'œuvre, nouvelles formes d'emploi, innovation – tend à associer les OS, et notamment la CGT, aux institutions nationalisées du rapport salarial, désormais pensées comme des archaïsmes institutionnels rendus possibles à la faveur d'un contexte spécifique (l'après 1945) et correspondant à un type d'économie (industrielle, nationalisée) aujourd'hui condamné à disparaitre.

Ce darwinisme économique, visible dans la similitude des politiques urbaines (tous nos cas d'étude semblent viser le même horizon de développement), renforce l'évaporation de l'acteur syndical de la cartographie mentale des circuits décisionnels (Zittoun, 2013) qu'élaborent nombre d'acteurs politiques et administratifs : lorsqu'ils se représentent les acteurs qui « comptent » dans la décision économique métropolitaine, rares sont ceux qui y font figurer les syndicats.

Mais cette invisibilité ne rencontre pas d'oppositions majeures au sein des UD des différentes OS. Si l'on adopte une grille d'analyse en termes de « publics » de l'action publique (Gourgues, Mazeaud, 2018), on peut formuler les choses comme suit : si les syndicats ne sont pas considérés comme un « public » potentiel des politiques métropolitaines, ces derniers ne cherchent pas non plus à s'ériger en tant que tels. Ainsi, lorsque des organisations syndicales sont confrontées à des enjeux d'action publique qui ont une dimension métropolitaine, voire inter-métropolitaine manifeste, leur positionnement apparaît moins lié au débat sur l'action et les stratégies de développement des métropoles qu'aux effets éventuels de ces actions et stratégies sur les conditions de travail.

Un des exemples les plus frappants est sans conteste celui de l'enseignement supérieur dans la coopétition Nantes-Rennes, marquée, dans ce champ, à la fois par la création d'une communauté d'universités et établissements interrégionale (COMUE) impliquant, entre autres, les universités des deux métropoles et, parallèlement, par le projet de fusion des deux universités rennaises (afin, notamment de donner plus de poids au site rennais dans la COMUE). Les prises de position des syndicats universitaires vis-à-vis de cette politique ne se structurent que très modérément autour des enjeux d'attractivité portés par les métropoles. De fait, les protestations timides et marginales sur la stratégie de développement de la COMUE, accusée de favoriser les sites de Nantes et Rennes au détriment des autres sites de deux régions mais perçue comme lointaine, contrastent avec l'opposition radicale et la mobilisation, très efficace,

des syndicats rennais suite à la fusion entre les deux universités Rennes 1 et Rennes 2, dans une posture plus classique de défense des conditions de travail des agents. Il est donc difficile de comprendre ce que les différentes organisations syndicales présentes dans ce processus attendent de la gestion « métropolitaine » de l'enseignement supérieur, au-delà d'une amélioration ou d'une défense des conditions de travail des différentes catégories de personnel.

Les OS se retrouvent en situation de « spectateur fantôme » : elles observent par intermittence le jeu métropolitain, souvent d'un œil interrogatif et lointain, mais ne sont jamais vues par ceux qu'elles observent, même lorsque les thèmes concernent manifestement la vie des travailleurs à l'échelle territoriale : implantation et formes de l'emploi, accès à la formation, à la culture, mobilités, logement, insertion et gestion des minima sociaux. Mais cet état de fait, dont sont parfaitement conscients nombre de responsables syndicaux que nous avons rencontrés, agite tout de même les OS, de manière discrète mais certaine.

2. Les origines « syndicales » de leur propre invisibilité

Autant le dire d'emblée : l'ensemble des UD CGT avec lesquelles nous avons travaillé ne considèrent pas le « fait métropolitain » comme un enjeu dominant de leur agenda militant. Cela ne signifie pas pour autant que rien ne se passe dans ces organisations.

Les travaux de science politique ont déjà renseigné, depuis longtemps, la complexité organisationnelle qui caractérise les organisations interprofessionnelles territorialisées et les différents syndicats présents sur les territoires urbains, départementaux et régionaux. En étudiant de manière approfondie l'UD CGT du Nord, Jean-Gabriel Contamin et Robert Delacroix (2009) ont insisté sur l'existence d'une variété d'engagements cégétistes, en fonction de combinaisons variées avec d'autres engagements (associatifs, partisans) sur lesquels l'UD n'exerce pas de contrôle centralisé – et dont elle ignore parfois l'existence – qui tranche avec une centralité apparente de la CGT dans son espace de mobilisation locale.

En somme, les UD sont des organisations qui connaissent, de manière générale, des difficultés à fédérer leurs membres (aux situations professionnelles, politiques, personnelles très hétérogènes) autour de positions communes. Mais cette diversité rend également possible la circulation d'idées, de revendications, d'enjeux de mobilisation au sein même de l'organisation. Les UD ne sont pas que des réceptacles de mots d'ordre nationaux, mais sont bien composées par ces agitations thématiques discrètes et diversement débattues entre les membres.

La « métropole » fait partie de ces sujets, mais peine, objectivement, à devenir un thème discuté collectivement, et ce dans tous nos cas d'étude. Le cas de la CGT Gironde offre une image particulièrement nette de cette tendance, du fait des études préalablement disponibles sur l'affaiblissement de son positionnement dans la région bordelaise – et notamment les travaux de Didier Lapeyronnie (1992). Ainsi, depuis 1945, le tissu économique bordelais est

essentiellement structuré par la présence de grandes entreprises nationalisées (favorisant la verticalité des négociations). Les naufrages industriels des années 1980 fragilisent des secteurs de forte implantation CGT et font du secteur public le nouveau secteur dominant. L'habitude prise dans les entreprises industrielles nationalisées de négocier auprès des ministères ne favorise pas une prise en compte des acteurs politiques territoriaux. Les défaites vécues face aux licenciements industriels affectent l'organisation qui se concentre sur une stratégie défensive rendant difficile un positionnement sur l'évolution de la structure de l'emploi à l'échelle territoriale. Plus largement, lors de nos échanges dans les différentes UD liées à nos cas d'étude, nous avons pu constater que l'action publique métropolitaine n'était attachée qu'à des enjeux très génériques que nous pourrions regrouper autour de l'idée des « conditions de vie hors du lieu de travail ». L'amélioration des mobilités et des déplacements figurent ainsi parmi les thèmes récurrents, consensuels, voire unanimes de tous les responsables d'UD, quel que soit le territoire étudié. A Aix-Marseille, le thème forge d'ailleurs une entente entre organisations patronales et syndicales au sein du conseil de développement, même si le mandataire CGT au sein du conseil marque une nuance de positionnement : « De vous à moi, les patrons se foutent un peu plus du [trajet] retour [des salariés]… Par contre, ils sont très préoccupés par l'aller ! »[29]

Mais au-delà de ces grandes explications d'ensemble, nous pouvons identifier, dans nos enquêtes, deux éléments explicatifs de cette difficile appropriation des enjeux métropolitains : l'absence de dispositifs d'enrôlement d'une partie de l'encadrement syndical et les enjeux de représentations dans les collectivités territoriales.

Sur le premier point, il ressort de nos enquêtes une relation permanente, quand bien même elle n'est pas énoncée explicitement, entre l'aspect purement formel de l'intégration des OS aux institutions territoriales et leur intérêt pour l'action publique locale. Cette corrélation se manifeste dans une forme de « nostalgie » d'un mode d'intégration existant à l'échelle régionale, *via* le CESER, dont les CDD ne fourniraient qu'une pâle copie.

Il ne s'agit pas ici de se leurrer sur le rôle décisionnel des CESER : les syndicalistes qui fréquentent ou ont fréquenté l'institution ont été les premiers, en entretien, à relativiser le poids réel de l'instance dans la prise de décision. Mais cette lucidité s'accompagne d'une forme de reconnaissance du rôle qu'a pu jouer l'instance dans l'attachement des OS aux affaires territoriales, et plus précisément régionales. Dans le cas de la CGT, « l'attache territoriale » du syndicat, c'est-à-dire son lien le plus fort et le plus structuré avec un gouvernement local, est sans conteste régional. Le rôle joué par les CESER est bien évidement central dans cette attache : reprenant les aspects les plus formels du « dialogue social » (nomination préfectorale, mandats, indemnisations, accès à des moyens propres d'expertise), et bénéficiant d'un cadre légal clair et ancien, les CESER ont incontestablement fourni des ressources aux organisations

[29] Représentant de la CGT au CDD, 11 avril 2018.

syndicales. Bien sûr, ces ressources varient en fonction des contextes politiques : lorsque les majorités politiques leur sont clairement défavorables, comme c'est le cas actuellement dans certaines régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Paca), les ressources se tarissent et l'intéressement diminue. Les CESER, tous collèges confondus, ont d'ailleurs depuis longtemps le souci constant d'affirmer leur place et leurs prérogatives face à des exécutifs régionaux très présidentialisés qui peuvent facilement les marginaliser (Gourgues, 2009). Mais depuis les années 1980, et quelle que soit l'influence réelle de l'instance, certains syndicalistes se sont clairement saisis du CESER comme un espace d'action.

Les cas de Bordeaux et Lyon présentent, dans ce cadre, deux situations quelque peu différentes. A Bordeaux, le CESER a été particulièrement investi par un militant CGT qui en devient le président en 2009. Ce dernier devient alors, au niveau national et au sein de sa propre confédération, un défenseur d'une « territorialisation » de l'action syndicale de la CGT. A Lyon, la dynamique est un peu plus collective et organisationnelle : le dynamisme du comité régional, et surtout la présence d'un centre de recherche lui étant directement attaché, poussent une forme de spécialisation des membres actifs du comité dans les affaires publiques régionales. Capables de mobiliser une expertise propre valorisable dans un espace dédié et clairement identifié, ces responsables syndicaux ont ainsi développé un « tropisme régional » les conduisant notamment à prendre une part active dans des expérimentations en matières économique et industrielle (et notamment les fonds régionaux d'action d'urgence, ayant pour but d'accompagner les entreprises dans leur repositionnement en situation de crise).

Les effets organisationnels de ces engagements ponctuels doivent bien sûr être relativisés. Pour Yolaine Gassier (2018), la présence au sein des CESER génère de fortes tensions au sein même des organisations syndicales, notamment parce qu'elle alimente des formes de « notabilisation sélective ». Ainsi, les membres mandatés par les OS ont tendance à se fondre dans une forme « professionnalisée » et policée de participation, conduisant à « certaine prise de distance avec l'organisation et ses bases militantes, une délégitimation des modes d'action conflictuels et une technicisation du travail » (Gassier, 2018, p. 56). Ce cadrage comportemental explique, selon l'auteure, le peu de « vocations » au sein des OS pour les mandats du CESER, mais également la difficulté de distinguer les membres issus des syndicats des autres membres :

> « Les enjeux en termes d'image de l'organisation et de crédibilité individuelle, le faible pouvoir normatif de ces dispositifs, le contrôle social exercé par leurs membres et les faibles relais de l'échelon régional au sein des bases militantes n'incitent que peu de mandataires à endosser une posture conflictuelle. » (Gassier, 2018, p. 65)

Pour le dire autrement, les « affaires régionales » ne concernent qu'une poignée de membres des OS et ne débouchent pas forcément sur la diffusion de ces enjeux au sein des organisations. Toutefois, cette participation au CESER fait apparaitre une équation : elle est

acceptée, malgré les tensions qu'elle suscite, à partir du moment où cette spécialisation interne débouche sur l'accès à des ressources (matérielles, symboliques) dont les syndicats peuvent difficilement se passer. Or, c'est précisément cette équation qui disparait totalement à l'échelle métropolitaine.

Dans tous nos cas d'étude, les institutions métropolitaines se dotent, souvent par obligation légale, d'un conseil de développement. Si les principes généraux de mise en place de ces instances figurent dans les textes de loi, et notamment dans les lois NOTRe et MAPTAM, leur fonctionnement n'obéit en réalité à aucune prescription précise en matière de composition ou d'indemnisation. Chaque métropole ou intercommunalités organise « son » CDD comme bon lui semble.

Dans ce cadre, les OS présentes sur le territoire ne disposent jamais d'un collège (pas plus que les organisations patronales du reste). Si elles sont toujours sollicitées, elles ne disposent plus que d'un seul et unique siège par organisation, au même titre que toutes les autres structures (associatives, corporatistes, publiques ou parapubliques) sollicitées. La participation au CDD relève alors du bénévolat (aucune ressource matérielle spécifique) et n'agit que faiblement sur la visibilité de l'organisation (peu de ressources symboliques). Dans ce contexte, les doutes habituels de nombreux militants syndicaux de l'intérêt de ce type d'arènes consultatives s'accumulent avec le peu de raisons objectives de l'encadrement syndical – et notamment des responsables d'UD – d'investir durablement l'instance. L'implication des OS tient alors souvent au zèle d'un membre disposant des ressources suffisantes pour se consacrer à cette tâche : un retraité habitué des CESER pour la CGT à Aix-Marseille, alors que dans le même temps, le délégué lyonnais, cadre actif et bien connu de l'UD, jette l'éponge devant l'inutilité manifeste de l'instance ; les secrétaires des sections métropolitaines pour la CFDT à Aix-Marseille et à Lyon (nous y reviendrons).

L'absence d'enrôlement des OS par les CDD pèse, inévitablement, sur leur difficulté à s'approprier les enjeux et les débats métropolitains. Il ne faut toutefois pas surévaluer le rôle que pourrait jouer l'instance : à Aix-Marseille, par exemple, les organisations patronales, omniprésentes au sein du CDD, ne font pas de l'instance ni l'origine de leur mobilisation à l'échelle métropolitaine, ni un levier efficace d'influence et de prise en compte de leurs intérêts. Plus largement, rares sont les CDD de nos différents cas d'étude à faire de la « question métropolitaine » un enjeu central de leur activité et de leurs propositions. Le CDD de Montbéliard fait en cela exception : emmené par un président universitaire, spécialiste d'économie industrielle, et par un directeur au profil militant et politisé, le conseil de développement (CODEV) est un des rares acteurs du territoire à tenter d'ouvrir un débat sur ce que le pôle métropolitain pourrait apporter à l'espace Nord Franche-Comté. Ses tentatives passent notamment par la production d'expertise (en matière de développement économique)

sur les perspectives potentielles et souhaitables pour le territoire[30], mais également par une mise à l'agenda de la question métropolitaine : le 5 janvier 2017, le CODEV organise ainsi une assemblée plénière exceptionnelle, explicitement consacrée au thème, durant laquelle l'auteur du présent rapport a pu présenter les résultats intermédiaires de notre recherche[31]. Malgré cet activisme, prolongé dans la constitution d'un CODEV métropolitain, commun aux deux intercommunalités de Belfort et Montbéliard, ce lobbying « faible » – car ne disposant d'aucun moyen de pression véritable – ne semble pas pour l'instant en mesure de faire mentir les tendances énoncées dans notre étude de cas.

Toutefois, on peut noter, une nouvelle fois à partir du cas aixois-marseillais, que l'objectif d'éviter la constitution d'instances du type CESER à l'échelle métropolitaine est parfaitement assumée par certains responsables administratifs :

> « C'est pas du tout le même type d'organisation. Par exemple, ils ont des indemnités, les CESER, tandis que les conseils de développement, c'est bénévole. Ça fait une sacrée différence. Ensuite, les CESER sont souvent plus staffés. J'ai pas le chiffre exact, mais ils ont peut-être 140 membres dans le CESER régional ici, et puis une vingtaine de chargés de mission dans l'administration. Nous, ça a strictement rien à voir. On a 180 membres. On a deux personnes, à peine plus, pour gérer le truc. On fait pas du boulot de moindre qualité. Je pense qu'on a une efficacité significative, mais c'est pas du tout le même registre que le CESER. C'est beaucoup moins formalisé. » (Directeur général adjoint Aix-Marseille Métropole, 4 juillet 2018)

Les instances consultatives que sont les CDD sont clairement placées sous le signe du « vient qui veut, ou qui peut ». La défection, l'absentéisme ou le manque d'intérêt des participants sont perçus et interprétés comme des aléas inévitables de ce type d'instances, et leurs responsables préfèrent s'attacher à valoriser « ceux qui restent » et la quantité de travail qu'ils abattent. Cette attitude, perceptible dans tous les CDD que nous avons étudiés, revient souvent à « regretter » le peu d'enthousiasme des OS, sans chercher à l'analyser : ces dernières ont été invitées ; elles ont délégué quelqu'un qui n'est souvent pas resté, et voilà tout. Ces sollicitations sont d'ailleurs souvent la seule et unique occasion pour les organisations syndicales d'avoir un contact officiel avec les institutions métropolitaines. Comme nous le dit un responsable CFDT de Aix-Marseille : « [les relations avec la métropole] sont inexistantes. La seule chose où j'ai eu un contact avec la métropole en tant qu'UD, ça a été pour nous demander un candidat pour le conseil de développement de la métropole. C'est la seule fois que

[30] C'est notamment le cas dans une série de contributions en date du mois de décembre 2016 qui évoquent explicitement l'espace du pôle métropolitain comme levier d'action publique et de développement : CODEV Montbéliard, *Le commerce : Un levier puissant de développement économique du Nord Franche-Comté,* 20 p. *; Quelle stratégie sportive pour les habitants et usagers du Pôle Métropolitain ?*, 16 p. ; *Comment faire du numérique un levier essentiel pour l'attractivité et le développement du Pôle Métropolitain ?*, 36 p.

[31] Mon intervention a d'ailleurs fait l'objet d'une exploitation ultérieure par le directeur et le président du CODEV : http://codev.agglo-montbeliard.fr/2018/02/19/codev-metropolitain-le-regard-du-specialiste/

j'ai eu un courrier de Gaudin. C'est tout. »[32] Ce manque d'enrôlement des responsables d'UD, et donc par extension des organisations dans leur ensemble, les tient donc encore un peu plus à distance d'un travail de diagnostic et de revendication spécifiquement métropolitain.

Une autre dimension peut venir renforcer cette distance : une division du travail syndical limitant les enjeux de la « métropolisation » aux enjeux énoncés par les syndicats « territoriaux ». Nous l'évoquons ici avec une certaine prudence, dans la mesure où elle n'a été véritablement étudiée que par David Guéranger dans le cas d'Aix-Marseille.

Ce manque de systématisation de l'analyse dans les autres cas d'étude est lié à notre méthodologie : chaque cas d'étude ayant pour tâche de coller au plus près de la configuration locale, l'enjeu des rivalités syndicales au sein de la fonction publique territoriale s'est avéré particulièrement saillant et déterminant à Marseille, sans apparaitre aussi clairement dans les autres cas d'étude. En effet, l'union intersyndicale très large visant à mettre FO en minorité en sein de la métropole, et l'empêcher de reproduire son hégémonie marseillaise (au sein de la municipalité et de la communauté urbaine) est un fait marquant du paysage syndical métropolitain. Ce que montre David Guéranger est toutefois susceptible de concerner l'ensemble des UD concernées par l'enquête, au-delà du cas aixois-marseillais, et c'est pour cette raison que nous l'évoquons dans nos résultats d'ensemble.

En s'intéressant à l'enjeu de la représentativité syndicale au sein des agents publics des collectivités territoriales composant l'espace métropolitain (communes et intercommunalités principalement), D. Guéranger a ainsi pu saisir une logique commune à l'ensemble des OS présentes sur ce territoire. Pour le dire d'une formule, la création de la métropole Aix-Marseille a été saisie par la plupart des OS comme une fenêtre d'opportunité pour mettre en minorité un syndicat dont l'hégémonie était dénoncée publiquement depuis de nombreuses années, grâce à une improbable intersyndicale. La création et la durabilité de cette alliance, qui s'accompagne de la création de nouveaux syndicats spécifiquement métropolitains (UNSA et FSU métropole), eux-mêmes problématiques et sources de tensions entre adhérents et responsables syndicaux, devient un enjeu dans l'ensemble des OS. L'intersyndicale devient un interlocuteur du directeur général des services métropolitain, organise un travail revendicatif (temps et conditions de travail des agents, fonctionnement du dialogue social, soutien aux revendications des différents agents répartis dans les territoires) et occupe donc les responsables syndicaux. Dans le même temps, les mouvements de personnel liés à la création de la métropole – déjà engagés avec la création des intercommunalités – continuent de fragiliser les bases électorales des différents syndicats, et nécessitent une attention constante.

Au sein de l'UD CGT 13, la « problématisation » de la création de la métropole dépend donc largement de ces enjeux. Les syndicats d'agents territoriaux présents dans les collectivités, mais aussi l'UGICT, s'affairent à la prise en charge des conséquences de ces mouvements

[32] Secrétaire UD CFDT 13, 14 juin 2018.

institutionnels qui mettent en grande difficulté de nombreux fonctionnaires, mais aussi les agents contractuels qui y travaillent. Les enjeux de maintien d'une présence syndicale au moins équivalente à celle des villes-centres et des intercommunalités sont primordiaux : dans un contexte de faible présence syndicale dans le secteur privé, les « bastions » du secteur public sont étroitement surveillés. Ainsi, l'enjeu métropolitain reste largement « cadré » par ces préoccupations, dans le sens où il est filtré par une forme de division du travail syndical par « branche » : les questions touchant à la métropole sont rapidement ramenées, au sein même des UD, aux enjeux de défense des travailleurs de la « territoriale ». Si ces enjeux ne doivent évidemment pas être minimisés, ils « captent » l'enjeu métropolitain, ne favorisant pas une mise en débat interprofessionnelle et territoriale de l'attitude à adopter vis-à-vis des missions, des projets et des politiques publiques conduits par les institutions métropolitaines. Pourtant, l'enquête sur Aix-Marseille permet également de relativiser ces tendances globales, dans la mesure où elles rendent complètement impossible la construction d'une grille d'analyse syndicale sur le fait métropolitain au-delà des intérêts des agents concernés. Pour des raisons différentes, la CFDT (en voie de régionalisation) et FO (qui cherche à sortir de son tropisme municipal) semblent bel et bien engagées dans la construction d'une action métropolitaine – nous reviendrons sur le cas de la CFDT. La CGT dispose également de premières formes d'analyse d'ensemble qui, quoique très générales et englobantes – la métropole comme véhicule du néolibéralisme – circulent au sein de l'organisation territoriale et permettent de construire une première vision commune.

Dans le cas bordelais, Gilles Pinson et Déborah Galimberti signalent toutefois qu'une forme de « métrophobie » peut gagner les rangs syndicaux, notamment au sein de la CGT, et peut s'avérer inhibitrice. La « métrophobie » consiste à résumer *a priori* la métropolisation à une dégradation des conditions de travail des agents territoriaux et plus largement à une « néolibéralisation » du territoire, désormais modelé exclusivement en faveur des CSP +, de l'économie tertiaire et des « Parisiens » (polémique récurrente à Bordeaux depuis l'aménagement du TGV, et ce bien au-delà de la sphère syndicale[33]), l'ensemble étant soutenu par une négation démocratique face à laquelle les municipalités semblent être devenues les seuls refuges.

Les militants syndicaux se conformeraient alors aux stéréotypes véhiculés par les décideurs publics et le patronat : ils se comporteraient comme des acteurs exclusivement critiques, peu à même de dépasser une posture globale. Signalons toutefois que cette « métrophobie » n'est pas simplement un réflexe ou une paresse intellectuelle. Pour les OS, le néolibéralisme n'est pas qu'un terme générique désincarné, mais renvoie à un ensemble de réformes qui affaiblissent structurellement leur place dans les relations professionnelles

[33] Voir par exemple, *Sud-Ouest*, « 'Parisien rentre chez toi' : pourquoi tant de haine à Bordeaux ? », 23 octobre 2017.

(Baccaro, Howell, 2018), autrement dit une menace bien réelle. Il n'est donc pas étonnant que nombres de syndicalistes déclinent la grille d'analyse « néolibérale » jusqu'au fait métropolitain, le présentant comme un levier supplémentaire de marginalisation syndicale. Néanmoins, la représentation critique de la métropolisation ne laisse que peu de place à une analyse plus approfondie de ce que font et/ou pourraient faire les institutions métropolitaines, et tend à appuyer un rabattement du positionnement des OS sur des enjeux statutaires et d'emploi public.

Ce rabattement est donc une tendance, mais pas une fatalité, et varie d'un territoire à l'autre. De manière générale, il est important de saisir que les réactions organisationnelles face à la métropolisation politique, aussi subtiles et discrètes soient-elles, sont loin d'être inexistantes et dépendent beaucoup des configurations spécifiques à chaque territoire.

3. Des réactions faibles mais réelles

Il pourrait être tentant de s'en tenir au constat d'une marginalité syndicale. Pourtant, au-delà des constats concernant l'indéniable difficulté des organisations syndicales interprofessionnelles territorialisées à se mobiliser sur des enjeux métropolitains auxquels rien ni personne ne les attache, nous notons dans nos cas d'étude un ensemble de réactions et de débats liés à la métropolisation politique.

Ces réactions sont souvent ponctuelles, comme par exemple en 2014, lorsque l'UD CFDT d'Aix-Marseille dépose une série de diagnostics et de propositions auprès de la « mission Théry » alors qu'elle instaure la métropole. Mais au-delà de ces contributions publiques, nous nous sommes intéressés à la manière dont l'organisation même de l'activité des UD pouvait être affectée par la mise en place des institutions métropolitaines.

Bien entendu, la métropolisation politique n'est pas, en elle-même, un facteur d'évolution des OS. Pour nous en convaincre (s'il en était besoin), nous pouvons évoquer une observation récurrente de tous nos cas d'étude : l'absence totale de dialogue intersyndical à l'échelle territoriale, qui duplique les relations nationales. Exception faite de l'intersyndicale de circonstance au sein même de la métropole d'Aix-Marseille, tous nos interlocuteurs nous ont fait part de l'absence de dialogue pérenne et assumé entre les organisations interprofessionnelles territorialisés des différentes confédérations. Le territoire n'agit pas comme une variable en mesure de déstabiliser les configurations nationales, les OS locales reprenant (au mieux) à leur compte les évolutions des alliances et oppositions des confédérations, outrepassant ces relations à la faveur d'un conflit ponctuel. En réalité, la métropolisation n'a d'impact sur les OS qu'à partir du moment où elle renforce des tendances plus larges, déjà à l'œuvre, et qui n'impliquent que des repositionnements discrets.

Pour le comprendre, on peut s'intéresser à l'implication « métropolitaine » de la CFDT. Cette dernière est profondément liée à sa réorganisation territoriale d'ensemble, donnant une

importance décisive aux unions régionales interprofessionnelles « qui constituent aujourd'hui la structure politique la plus importante au niveau territorial, au détriment des UD qui sont devenues de simples outils de coordination » (Giraud, Yon, Béroud, 2018, p. 28). Dans deux de nos cas d'études, Aix-Marseille et Lyon, on trouve une correspondance claire entre ce processus et la manière dont la CFDT investit les débats et l'espace politique métropolitains. Dans les deux cas, la trajectoire ascendante des secrétaires d'union régionale et/ou d'union départementale est une clé d'explication majeure. A Lyon comme à Marseille, ces secrétaires ont un profil similaire : jeune, fraichement nommé à leur poste, porteur d'un nécessaire « réétalonnage » territorial de l'organisation. Engagés dans cette refonte territoriale dont ils tirent un bénéfice militant évident en accédant à des responsabilités, la métropole se présente comme une ressource potentielle de leur travail syndical. Profitant d'un repositionnement de l'union départementale, devenu union métropolitaine, les deux responsables syndicaux vont investir l'espace institutionnel que leur offre le mandatement au CDD, dans des sens à la fois proches mais différenciés.

Plus précisément, les deux secrétaires décident d'utiliser leur seul accès concret à la métropole – à savoir leur place au sein du CDD – pour engager un travail spécifique. A Lyon, la stratégie adoptée par le secrétaire général est celle d'une « politique de la présence » : pour chaque dossier traité, le secrétaire général nomme un.e représentant.e de son syndicat afin de siéger dans les groupes de travail – nous avons suivi le cas emblématique de la politique d'insertion – tandis qu'il siège lui-même dans le bureau du CDD. Cette position de la CFDT est valorisée par les autres membres de l'instance – la présence syndicale prouvant son « bon fonctionnement » – et permet au secrétaire général d'occuper une place lui permettant d'influencer la mise à l'agenda des thèmes abordés par le CDD : « J'ai considéré que du coup, il était plus intéressant de peser au bureau plutôt que d'arriver à discuter à cinquante, à cent sur des textes à partir d'une entrée assez consensuelle. »[34]

Mais plus fondamentalement, cette stratégie pose la question de la spécificité des prises de position de la CFDT au sein de l'instance. En effet, le secrétaire nous explique qu'il mobilise des militant.e.s, parfois adhérent.e.s depuis peu, en fonction de leur champ de spécialité professionnelle : « Moi, je peux avoir un discours très général mais ensuite pour juger de l'intérêt de telle ou telle préconisation dans le contexte spécifique métropolitain, je trouve mieux qu'il y'ait des professionnels par ailleurs élus CFDT qui participent. »[35] Dans le cas des travaux sur le PMIe, si la mandatée CFDT, professionnelle aguerrie du secteur de l'insertion, est unanimement reconnue comme un élément moteur du groupe de travail, elle intervient essentiellement en fonction de sa représentation professionnelle du problème.

[34] Secrétaire général du comité régional CFDT Rhône-Alpes, Lyon, 27 octobre 2017.
[35] *Ibid.*

A Aix-Marseille, le secrétaire de la CFDT opte pour une posture proche, sans être totalement identique. Nouveau venu à Marseille, où il arrive en 2011, fraichement nommé à la tête de l'UD des Bouches-du-Rhône, il utilise le CDD pour compenser son manque d'ancrage territorial et trouver des compensations à ses réseaux d'interconnaissance limités. Il utilise donc le CDD comme un vivier d'informations qui lui permet d'irriguer le travail revendicatif dans les entreprises, lui permettant de lier des contacts avec des réseaux syndicaux pouvant vivre difficilement les mutations à l'œuvre dans la régionalisation du syndicat. Le secrétaire général nous donne des exemples concrets de cette circulation de l'information. Ainsi, lors de la mise en place d'un dispositif de gestion *territoriale* des emplois et des compétences (GTEC) dans le secteur transport/logistique entre Arles et Istres, à cheval sur la frontière de la métropole, auquel est associé la CFDT 13, les informations accumulées au sein du CDD sont directement mobilisées dans les débats :

> « Et c'est moi qui soulève le point au sous-préfet, en lui disant : 'Mais moi je comprends pas pourquoi vous allez chercher à développer ces infrastructures-là en dehors de la métropole, alors qu'aujourd'hui, moi, je siège au conseil de développement et je m'aperçois que la réflexion s'arrête aux frontières de la métropole actuelle, sans intégrer le Pays d'Arles, sans savoir s'il sera un jour ou pas avec nous.' Je lui dis : 'Vous êtes en train de démontrer là qu'il n'y a aucune communication entre vous, et qu'il y en a un, l'État, qui décide de faire ça parce qu'aujourd'hui, c'est ça qu'il doit faire.' Les autres, ils réfléchissent dans leur coin en fonction de leur territoire, sans savoir que comme tout change très vite, sans savoir ce qu'on fera du reste. Et du coup, le développement économique n'a plus d'intérêt, parce qu'il est freiné justement par ce genre de sujet (...). Et donc ça, c'est des éléments qu'on a pu avoir parce que j'avais siégé au conseil de développement, que je savais qu'il y avait un projet mobilité qui a été voté il y a quelques semaines, et je savais quel était le contenu du truc mobilité. »[36]

Même si la posture est différente de celle observée dans le cas lyonnais, elle permet difficilement, une fois encore, de produire un positionnement spécifiquement « syndical » sur l'action publique métropolitaine (actuelle ou à venir). L'accès aux espaces métropolitains est principalement perçu et conçu comme une ressource (symbolique, informationnelle) à disposition des permanents syndicaux, et jamais comme une manière de prendre position sur les affaires métropolitaines. Le point commun des deux secrétaires généraux est d'ailleurs de cibler leur participation : le bureau, les commissions où se glanent les informations et s'écrivent les rapports, au détriment des assemblées plénières où les positions d'ensemble sont énoncées.

Pour rester dans les cas aixois-marseillais et lyonnais, et leurs conseils de développement métropolitain, la posture de la CGT, bien que radicalement différente, interroge également sur sa pertinence. A Lyon, la participation au CDD suit un schéma classique d'*exit* : confronté au manque de débouchés objectifs de sa participation, dans un contexte où les

[36] *Ibid.*

retombées pour l'organisation sont minimes, le mandaté CGT déserte rapidement l'institution sans déclencher de réaction spécifique – ni du côté de l'UD CGT, ni du côté du CDD. Le mandaté, membre de l'UGICT, directeur de centre de formation et militant syndical chevronné, établit un constat très sévère sur l'inutilité de l'instance, en général et pour sa propre organisation. Néanmoins, cette défection débouche sur des situations de « non mobilisation » d'une analyse syndicale que nous avons pu saisir *a posteriori*. Ainsi, en 2015, le mandaté CGT ne prend pas part aux travaux du CDD concernant le PMIe, constatant, à juste titre, qu'ils étaient essentiellement animés par des professionnels du secteur de l'insertion, dont certains n'avaient pas pu accéder à la concertation centrale. Toutefois, dans le temps, les comités de chômeurs, de privés d'emploi de la CGT, particulièrement actifs à Lyon, conduisent de nombreuses actions revendicatives liées aux politiques de gestion du chômage et de l'insertion. Par manque de circulation de l'information et aussi par séparation statutaire – un membre de l'UGICT peu lié aux actions des comités de privés d'emploi –, la concertation du CDD n'est jamais envisagée comme une occasion de faire exister ces revendications dans un espace institutionnel métropolitain.

A Marseille, l'UD CGT des Bouches-du-Rhône confie également le siège dont elle dispose au CDD à un militant chevronné, lui aussi formateur et habité des mandats syndicaux, disposant en plus d'une importante expérience en CESER. Ne disposant d'aucun mandat précis de l'organisation, celui-ci associe pourtant l'UD à son activité au sein de l'instance : choix des commissions, des thématiques, bilan ponctuel des travaux. Le représentant de la CGT opte alors pour une posture « tribunicienne », portée autant dans les assemblées plénières que dans les commissions, pour faire entendre la « voix de la CGT », assumant pleinement son rôle de porte-parole, tout en étant parfaitement lucide sur le manque de portée de son action :

> « Tu montes au créneau, ils t'écoutent poliment… parce bon, la dernière fois qu'ils m'ont pas écouté poliment, là, j'ai compris, là, j'ai remarqué que j'avais pas perdu toute ma hargne. J'ai dit aux patrons : 'Si vous voulez que je fasse venir 100 dockers qui imposent le silence pour que je prenne la parole, tapez là et je vous garantis que la prochaine réunion, je vous le fais (...). Quand je parle, que ça vous plaise ou pas…' C'est quand même la première organisation, particulièrement dans ce département, où on est encore loin devant tout le monde. 'Donc, quand je parle, vous m'écoutez. Pas moi, la CGT. Si vous voulez qu'on sorte du registre civilisé, moi, j'ai aucun problème.' Donc, ils m'écoutent maintenant. (...) Mais j'ai aucune illusion sur l'impact que ça aura sur les documents qui vont sortir. »[37]

Pourtant, lorsqu'il revient, en entretien, sur les dossiers prioritaires de l'instance, le mandaté insiste rapidement sur les dynamiques de convergence entre son organisation et ses « adversaires » naturels (MEDEF, grands chefs d'entreprise). Ces consensus s'établissent

[37] Entretien CGT.

toujours contre les élus, et plus précisément le maire de Marseille. La défense des activités industrielles du port autonome en fournit un très bon exemple :

> « Gaudin, il est obsédé par le nombre de bateaux de croisière qui rentrent dans le port de Marseille. Les patrons, ils s'en battent les cacahuètes. L'autre jour, je m'amusais à dire un patron : 'Ah mais vous ne faites pas partie de ceux qui croient qu'on va ramener Aix-Marseille au niveau d'Amsterdam en rajoutant dix bateaux de croisière ?' Alors, il a rigolé un peu jaune parce que huit jours avant Gaudin a fait une conférence de presse sur l'explosion des bateaux de croisière. Voilà… Il croyait fermement qu'on allait pouvoir devenir le premier port européen de croisière… Bon, il a très bien compris à quoi je faisais allusion et il m'a dit : 'Non, l'avenir économique, il ne se joue pas là.' (...) Là, j'ai été agréablement surpris. D'ailleurs, je l'avais signalé à l'époque à Olive [secrétaire générale de l'UD 13]… Je lui avais dit : 'Tiens, je ne m'attendais pas du tout à…' Alors, ils le font évidemment à fleuret moucheté, parce que bon il y'a beaucoup de donnant-donnant dans cette affaire-là. »[38]

Bien sûr, si patrons et syndicats peuvent s'entendre sur les « diagnostics », c'est-à-dire sur l'agenda des problèmes de la métropole – et notamment les transports, grande cause commune aixoise-marseillaise –, ils s'opposeront sur les solutions à apporter à ces problèmes. Mais cet exemple nous renvoie à une réalité d'ensemble : les organisations syndicales peuvent prendre part à des consensus, mais difficilement faire exister une voix discordante. Quand bien même la posture de la CGT 13 est plus revendicative que celle de la CGT 69, elle se fraye difficilement un chemin dans le processus de mise à l'agenda des problèmes.

Les réactions syndicales face à la métropolisation politique ne se limitent pourtant pas aux CDD. Dans le cas lyonnais, on identifie également une différence de posture entre deux branches professionnelles pourtant regroupées dans la même UD. Cette différenciation s'opère essentiellement durant la séquence de crises et de licenciements consécutifs à la crise de 2008. Dans le secteur de la chimie, les responsables locaux de la CGT ne considèrent pas les acteurs institutionnels métropolitains comme des interlocuteurs crédibles. La déterritorialisation des entreprises, et donc des politiques d'emploi – que nous retrouvons dans le cas de Belfort-Montbéliard – fait office de diagnostic politique indépassable : face à des donneurs d'ordre économiques « absents » du territoire, les acteurs politiques locaux sont de bien faibles alliés. A l'inverse, les délégués syndicaux CGT relevant de la branche « métallurgie », pourtant eux aussi affiliés à l'UD 69, ont tenté de faire face à une vague de licenciements affectant les entreprises du secteur, et en particulier Renault Trucks, en essayant de mobiliser des alliés institutionnels locaux, dans le but de lier leur travail revendicatif à la production plus large de politiques publiques accompagnant l'évolution de la filière transport. L'échelle régionale, du fait d'une configuration politique favorable, se présente alors comme la plus évidente, mais les acteurs urbains sont également sollicités. Toutefois, ces différences de positionnement

[38] *Ibid*.

stratégique vis-à-vis des capacités d'action publique locale, pas plus que l'action au sein des CDD, ne font l'objet d'une discussion collective en bonne et due forme au sein de l'UD. Nos interlocuteurs soulignent la difficulté de « mettre en débat » cette question du lien entre action revendicative et construction métropolitaine, en évoquant essentiellement la surcharge des délégués et permanents syndicaux et la réduction des moyens (humains et financiers) disponibles, qui sont des réalités évidentes et concrètes qui cadenassent l'action des UD et plus largement des syndicats.

Mais encore au-delà de ces réactions, Déborah Galimberti et Gilles Pinson ont eu à analyser un « cas à part », à savoir celui de Bordeaux. Il s'agit en effet de la seule et unique mobilisation syndicale visant explicitement les politiques territoriales métropolitaines que nous avons croisée dans notre enquête. On assiste ainsi à une « territorialisation » de l'action revendicative, largement pilotée par l'UD : cette action part de l'entreprise et s'étend jusqu'au projet Euratlantique. Ce projet piloté par la métropole englobe le réaménagement d'une zone à cheval sur deux communes de la métropole bordelaise. Tout en le considérant comme symptomatique des choix politiques à l'origine des problèmes d'emploi et de gentrification (*via* la reconversion d'un territoire historiquement industriel en zone d'attraction pour les activités à forte valeur ajoutée), la CGT 33 décide de le considérer comme un cadre de propositions et d'action.

En interpelant l'établissement public d'aménagement (EPA) en charge du projet, l'UD CGT Gironde ne se contente pas d'appuyer les luttes menées par les syndicats de différentes entreprises menacées, présentes dans le périmètre du projet (Papèterie Siniat-Etex, Atelier Industriel Aéronautique), mais entre dans un débat autour de l'avenir souhaitable de ce territoire et donc de l'orientation des politiques publiques le concernant. La défense des sites industriels et des emplois passe donc par une série de propositions concrètes de ré-articulation des activités économiques locales, propositions que pourrait appuyer l'institution métropolitaine dans le cadre dudit projet – circuit-court de recyclerie (Siniat-Etex), positionnement sur le fret pour les fournitures (AIA) – et qui entrent dans une réflexion plus vaste sur la dimension environnementale et la mixité économique (maintien d'une activité industrielle) du territoire.

L'UD CGT, en lien direct avec les syndicats d'entreprise et de branche, mène donc une nouvelle bataille auprès des acteurs métropolitains : accès aux documents de programmation du projet, soumission de propositions concrètes de développement des filières, recherches de soutiens politiques contre l'opacité des opérations. Cette entreprise revendicative inédite conduit l'UD à publiciser ses positions et propositions et à revendiquer des orientations en matière d'action publique métropolitaine qui dépassent les seuls intérêts des salariés qu'elles représentent, mais s'adressent à la population dans son ensemble – dont elle fait également remonter les préoccupations.

Comment comprendre cette exception ? Gilles Pinson et Déborah Galimberti attirent logiquement l'attention sur la spécificité de la configuration au sein même de l'UD. En effet, les ressources s'accumulent au sein de l'organisation : les trois fondateurs du collectif *ad hoc* et informel spécifiquement dédié à cette action, nommé « collectif Euratlantique », cumulent une bonne connaissance des institutions publiques (deux d'entre eux sont issus de la fonction publique) mais aussi des entreprises les plus directement concernées (un syndicaliste d'AIA), une expérience des arènes de concertation (une ancienne membre du CESER), et du soutien actif de la secrétaire générale de l'UD, par ailleurs membre du bureau exécutif de la Confédération. Concrètement, cette configuration permet un alignement des intérêts (divergents) que peuvent avoir les membres de l'UD pour la conduite de cette action : défense d'une entreprise et appui à leurs syndicats ; nouvelle implantation syndicale dans des entreprises du territoire concerné ; accès à de nouvelles catégories de travailleurs parmi les habitants. C'est ce que Déborah Galimberti et Gilles Pison nomment un « coup politique », mené par des leaders syndicaux dont les intérêts convergent.

Le poids de cette configuration interne à l'UD éclaire, dans le même temps, les limites de cette territorialisation de l'action revendicative. Pour le dire d'une formule, nous sommes encore très loin, à Bordeaux, des « campagnes revendicatives urbaines » nord-américaines. L'enquête insiste sur plusieurs de ces limites. D'une part, la conduite de cette lutte concerne encore peu les syndiqués CGT et implique essentiellement les responsables de l'UD, des syndicats d'entreprise et de branche. D'autre part, la CGT garde le monopole des diagnostics et des revendications : elle ne s'appuie que très peu sur des ressources d'expertise locale disponibles[39], n'envisage aucun dialogue intersyndical, n'utilise les réseaux politiques de ses membres (notamment une syndiquée conseillère municipale) que dans l'optique de relayer son discours, et ne cherche pas spécialement à construire des causes communes avec les acteurs civiques locaux (conseils de quartier, associations) pourtant eux-aussi mobilisés, mais peu liés les uns aux autres par ailleurs. La CGT vient donc s'inscrire dans un paysage d'action revendicative très fragmenté, avec ou sans son intervention, sans spécifiquement chercher à tisser des causes et des actions communes dans ce réseau flottant fait d'acteurs isolés et peu interdépendants. La territorialisation de son action répond prioritairement à des objectifs définis et portés par l'UD.

Au-delà de ces limites, le cas d'étude bordelais ouvre tout de même une piste de réflexion tout à fait stimulante, qui recoupe en partie ce que nous avions souligné plus avant sur la faible exploitation des ressources syndicales pourtant présentes. Résumons cette piste : même lorsqu'elle ne vise pas explicitement à coordonner les acteurs locaux en lutte contre les effets négatifs (réels ou potentiels) de la métropolisation, l'intervention d'une organisation syndicale

[39] Essentiellement le Centre d'études et de recherches économiques et sociales en Nouvelle Aquitaine (CERESNA), une structure pourtant créée par la CGT dans les années 1980, même si elle s'est largement autonomisée du syndicat, notamment d'un point de vue financier, depuis sa création.

interprofessionnelle territorialisée peut s'avérer à la fois très simple et décisive pour la structuration de ces luttes.

L'exemple retenu à Bordeaux est celui d'un récent syndicat de coursiers à vélo. S'il ne faut pas exagérer l'ampleur et la pérennisation de ce syndicat, son existence même a été rendue possible par une intervention syndicale élémentaire : l'UL, puis l'UD accueillent la demande de syndicalisation des coursiers, leur fournissent un appui technique (salles de réunion, imprimerie, communication). Cette dynamique d'ouverture à des catégories de salariés[40] peu syndiqués s'appuie, même indirectement, sur une analyse localisée du rapport salarial : les coursiers, les chauffeurs Uber, les salariés de *fast food* sont, entre autre, des travailleurs particulièrement présents dans l'espace métropolitain, qu'ils y vivent et/ou y travaillent. Ces travailleurs sont particulièrement concernés par l'arbitraire patronal (Berthonneau, 2015) ou la précarisation subie, et constituent donc un vivier considérable de militants (en nombre) formant les contours de revendications collectives et mobilisables à l'échelle de la métropole. L'accueil de ces revendications par les organisations syndicales interprofessionnelles, aussi simple et pratique soit-elle, peut s'avérer déterminante pour leur structuration.

Le cas de Bordeaux se présente donc comme une exception. Reste à savoir si elle confirme la règle ou dessine un avenir potentiel pour l'inscription territoriale de l'action syndicale dans les métropoles.

[40] Nous considérons les coursiers comme des salariés soumis à un lien de subordination économique, dans le prolongement des évolutions récentes du droit : Catherine Courcol-Bouchard, Thomas Pasquier (2018), « Le livreur, la plateforme et la qualification du contrat », *Revue de droit du travail*, décembre, p. 812-825.

V. UNE ACTION SYNDICALE « METROPOLITAINE » : COMMENT ET POURQUOI FAIRE ?

Dans cette dernière partie, que nous pensons comme une forme de conclusion, nous proposons de nous détacher quelque peu des cas d'étude en tant que tel, pour nous risquer à quelques considérations plus globales autour d'une question commune : pourquoi et comment les organisations syndicales pourraient s'intéresser aux institutions et politiques métropolitaines ? A quoi ce mouvement pourrait-il servir, non seulement aux OS mais aussi aux territoires et institutions métropolitaines ?

Nous ne voulons ici, en aucune façon, donner des leçons aux militants syndicaux en leur expliquant qu'ils n'ont pas su se mobiliser sur un enjeu crucial. Les institutions métropolitaines restent à bien des égards des énigmes politiques, et il est difficile, même après plusieurs mois d'enquête, d'affirmer qu'elles constituent un acteur politique central à interpeller dans les revendications syndicales. De plus, nous gardons à l'esprit les difficultés chroniques que connait l'action syndicale en France, aggravées par les réformes récentes du Code du travail, qui font des actions interprofessionnelles territorialisées un parcours du combattant.

Notre objectif n'est pas non plus d'affirmer que les métropoles, c'est-à-dire l'espace urbain, la ville, doivent devenir le centre de l'activité revendicative des syndicats au détriment des territoires plus ruraux ou des villes moyennes, ou des entreprises et des branches. Notre objectif est davantage de souligner l'intérêt que pourrait avoir une plus grande visibilité de positionnements syndicaux interprofessionnels sur les grands enjeux d'action publique qui concernent aujourd'hui les métropoles.

Cette dernière partie, plus courte que les précédentes, vise donc à ouvrir le débat.

1. Franchir le « tabou de la gestion territoriale » ?

Ce que permet de mettre en exergue le « cas bordelais » est la rareté de l'encastrement des revendications d'entreprises (notamment liées à la défense de l'emploi) dans des propositions interpelant l'action publique locale (en l'occurrence métropolitaine). Ces postures existent, au-delà de Bordeaux – citons par exemple l'action du syndicat de la métallurgie à Lyon – mais ne sont pas fréquentes, en tout cas aux yeux d'observateurs tels que nous. En repartant des institutions et des politiques métropolitaines, les revendications syndicales n'apparaissent que difficilement, contrairement aux « attentes des [chefs d'] entreprises » qui sont très rapidement évoquées par tous nos interlocuteurs. Sans revenir, une fois de plus, sur les difficultés expliquant cette rareté, nous souhaiterions ouvrir des pistes de réflexion sur l'hypothèse d'une stratégie revendicative impliquant des propositions concernant plus systématiquement l'action publique locale.

Les récents conflits concernant des fermetures de sites industriels – ne serait-ce que l'usine Ford de Blanquefort, pour prendre un de nos cas d'étude – soulignent, une nouvelle fois, les impasses du positionnement de l'État qui ne semble plus en mesure de contredire les décisions actionnariales[41]. Si l'on considère que cette situation résulte d'un processus de long terme de l'abandon effectif par l'État de l'objectif d'entraver les licenciements économiques, et ce depuis les années 1970 (Gourgues, Neuschwander, 2018), ces épisodes inspirent essentiellement un sentiment de blocage et d'impuissance. On peut alors se demander dans quelle mesure l'action publique métropolitaine, sous réserve des limites importantes que nous avons évoquées dans ce rapport, pourrait constituer un objet de revendication et d'action syndicales à renforcer.

En ce sens, la manière dont la CGT Gironde encastre une série de luttes d'entreprise, animées par le souci d'éviter les fermetures d'usine et les licenciements, dans un plaidoyer pour un changement des politiques territoriales, fait écho aux débats, anciens mais actuellement réactivés, sur les capacités syndicales à mener des offensives économiques contre les licenciements et la désindustrialisation.

Dans son ouvrage sur la reprise en SCOP de l'entreprise d'héliogravure Hélio-Corbeilles, dans l'Essonne, Maxime Quijoux (2018) retrace la trajectoire chaotique d'une proposition de reprise d'une entreprise condamnée à la liquidation par ses actionnaires, et portée par des syndicalistes CGT. Au-delà de sa réussite – la proposition de reprise aboutit ; les emplois sont sauvés – et de ses limites – l'apprentissage de la démocratie d'entreprise est complexe ; l'entreprise est vite confrontée à des choix difficiles – l'auteur insiste, d'une certaine manière, sur la « territorialité » de cette aventure syndicale. Si les délégués syndicaux d'Hélio entrent dans un combat économique et gestionnaire contre leurs licenciements, c'est en raison de leur ancrage local : ils cumulent des capitaux liés à leur autochtonie, leurs parcours syndicaux, leur ancienneté dans l'entreprise, mais s'appuient également sur les préoccupations électoralistes de Serge Dassault, à la fois client de la société et maire de Corbeille, soucieux d'éviter le blâme politique qu'induirait la fermeture d'une des plus vieilles entreprises de la ville.

C'est donc largement en dehors de l'entreprise que se noue le succès de ce « syndicalisme de combat économique » (Quijoux, 2018). Dans le même ordre d'idée, la mobilisation contre la fermeture de l'usine Molex, près de Toulouse (Collectif du 9 août, 2018), permet de mesure l'importance de l'enracinement local de la lutte : la défense des emplois est liée à la défense d'un « identité locale », fournissant une ressource pour certains ouvriers – la plupart du temps des hommes, bien insérés socialement – leur permettant de mobiliser les acteurs locaux autour de la lutte. Surtout, ce ferment local rend possible la construction d'un

[41] Pour un constat saisissant de la situation, voir : Benoît Floc'h (2019), « L'impuissance de Bercy face à la cascade de plans sociaux », *Le Monde*, 28 février.

discours sur une stratégie économique potentielle permettant de lier maintien de l'usine et avenir du territoire.

Nos propres travaux de recherche sur le conflit de l'usine horlogère bisontine Lip (Gourgues, Kondratuk, 2019) rappellent que cet ancrage territorial du refus des licenciements n'est pas neuf. En effet, la « lutte des Lip » pour le maintien de leur usine prend rapidement l'aspect d'une lutte territoriale : c'est toute la population bisontine qui est mobilisée (notamment lors de l'impressionnante « marche sur Besançon » de septembre 1973), puis toute la région Franche-Comté. Or, dans le cas de Lip, il est intéressant de noter que cette territorialisation de la lutte passe déjà par la construction d'un discours « expert » : le passage de l'usine au territoire prend la forme d'une analyse économique détaillée, suggérant des pistes d'action industrielles à destination des collectivités locales et de l'État[42].

La période actuelle semble donc propice à une forme de réactivation (plus qu'à une découverte) de ce registre d'action syndicale. Reprenant la formule de Jean Lojkine, qui évoque le « tabou de la gestion » dans le cas des luttes d'entreprise, nous pourrions évoquer le « tabou de la gestion territoriale ». Formulons ce tabou en une question : le rôle des organisations syndicales interprofessionnelles, implantées localement, est-il de proposer des formes d'action publique « alternatives » ou de prendre part à leur élaboration, dépassant *de facto* la seule interpellation des acteurs locaux et outrepassant donc leur positionnement actuel ? Ne risquent-elles pas de gaspiller un temps et une énergie précieux dans des batailles expertes, n'intéressant qu'une partie des militants syndicaux, alors que l'implantation dans les entreprises est déjà fragile ? Sans répondre directement à cette question, nous pouvons d'ores et déjà aborder quelques éléments de réflexion.

Le premier élément concerne le rapport à l'expertise. En effet, entrer dans un combat pour la production des politiques publiques implique, bon gré mal gré, la détention d'une forme d'expertise permettant l'encastrement des revendications syndicales dans les « règles du jeu » de l'action publique. Nous l'avons vu tout au long du rapport : les sphères décisionnelles métropolitaines sont marquées par une forte technicité, qui peut être mobilisée par les agents administratifs, politiques et patronaux comme un argument de déligitimation de l'intervention syndicale – forcément « en décalage » avec les dimensions opérationnelles de l'action publique. Toutefois, se doter d'une expertise permettant de « territorialiser » les revendications implique de s'interroger sur le sens même de ce recours à l'expertise. Des travaux récents (Giraud, 2018 ; Lomba, 2018) insistent sur la dimension proprement politique de ce recours : il ne suffit pas de se doter d'une expertise pour rééquilibrer les rapports de force, mais il faut penser la place de l'expertise comme un enjeu proprement politique. En effet, si les « experts » (même situés dans des structures historiquement proches des OS) délaissaient leur travail auprès des syndicalistes, lui préférant une activité de conseil aux directions d'entreprise, si les expertises et contre-

[42] Les travailleurs de Lip (1976), *Lip 76. Une industrie, une région en danger*, 49 p.

propositions ne sont que très peu prises au sérieux par les décideurs publics et n'entravent jamais la succession des plans de restructuration, si les directions d'entreprise continuent de disposer de moyens d'expertise largement supérieurs à ceux des OS, et si le recours à l'expertise s'apparente à une dépossession des salariés d'une grande partie des débats, alors on ne voit pas bien en quoi il peut apporter des réponses.

Il convient, nous semble-t-il, de déplacer quelque peu le problème. L'accès des OS à une expertise leur permettant de prendre part aux débats sur les politiques métropolitaines n'est pas uniquement l'affaire des OS. Les institutions métropolitaines ont largement démontré leur capacité à puiser dans une expertise territoriale disponible (en l'occurrence celle des réseaux patronaux) : l'heure n'est-elle pas venue d'œuvrer activement pour un pluralisme des points de vue, en soutenant les OS ne disposant que de peu de ressources pour constituer cette expertise ? La CGT a pu expérimenter épisodiquement ce type de soutiens – essentiellement en Rhône-Alpes avec les dispositifs de FRAU – démontrant qu'il est tout à fait envisageable.

Le soutien public au développement d'une sorte de contre-expertise syndicale sur l'action publique locale permettrait de dépasser les asymétries actuelles dans l'accès aux sphères décisionnelles. Il permettrait également d'éviter les discours lénifiants sur la « richesse et la diversité » de la « société civile », en assumant les inégalités structurelles de ressources et d'influence entre les acteurs sociaux situés sur les territoires métropolitains.

Ce soutien public au franchissement du « tabou de la gestion territoriale » n'est d'ailleurs pas spécifiquement urbain. Dans leurs travaux sur les « politiques territoriales alternatives », Vincent Béal et Max Rousseau (2014 ; 2015) soulignent que les villes moyennes et les zones rurales comptent parmi les plus concernées et affectées par le développement de politiques locales néolibérales et par le développement des métropoles. Inclure le cas de Belfort-Montbéliard nous permet de rester attachés à cette réalité, en ne nous concentrant pas exclusivement sur les grandes villes. Or, la production de politiques alternatives, que ce soit dans les espaces urbains ou ruraux, implique le soutien et l'intéressement des organisations syndicales dans la création desdites alternatives. Un même schéma semble en effet à l'œuvre : les organisations syndicales sont déjà présentes, œuvrent déjà pour les salariés et la population, même discrètement[43], et constituent une ressource potentielle pour la construction de politiques territoriales ne se limitant pas à la formule « Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence ».

Appuyer le développement d'une territorialisation de l'action syndicale est également une manière de dépasser une opposition ville (faste)/rural (pauvre) (Guilluy, 2014) qui masque l'existence de rapports de classe et d'inégalités structurelles dans tous les territoires[44].

---

[43] Voir l'article très éclairant de Raphaëlle Besse Desmoulières (2019), « A l'union locale CGT de Saint-Girons, 'on en arrive à faire le travail de l'Etat' », *Le Monde*, 12 mars.

[44] Éric Charmes (2014), « Une France contre l'autre ? », *La Vie des Idées*, 5 novembre.

La ville, et *a fortiori* la métropole, compte sa part de travailleurs précaires, de populations pauvres, comme dans la métropole parisienne où la dynamique globale d'embourgeoisement s'accompagne d'une très grande division de l'espace social (par quartier, par blocs de rue parfois) qui débouche sur une concentration spatiale des difficultés sociales (Clerval, Delage, 2014). Le monde rural est tramé de son côté par des rapports de classe (Bruneau, Rénahy, Mischi, 2018), face auxquels le travail syndical est une réalité tangible, même s'il rencontre d'importantes difficultés (Mischi, 2016). A Bordeaux, notre enquête montre d'ailleurs comment des revendications syndicales nées dans les zones les plus rurales du territoire métropolitain sont progressivement associées à des revendications territoriales d'envergure métropolitaine. La territorialisation de l'action syndicale peut alors être pensée comme une manière de rappeler la persistance d'intérêts de classe au sein des populations urbaines et rurales, et de dépasser une opposition souvent stérile, masquant difficilement d'autres préoccupations (comme celle d'opposer les « blancs » des campagnes aux « immigrés » des villes). Bien évidemment, l'action syndicale ne peut être pensée exactement sur le même modèle d'un territoire à l'autre : comme nous avons tenté de le démontrer dans notre rapport, la métropolisation présente, à elle seule, une mosaïque de configurations politiques, qui mettent à rude épreuve la détermination *a priori* de modes d'action reproductibles. Mais s'engager dans une forme de casuistique territoriale, en lien avec les combats économiques et sociaux locaux, peut se présenter comme une aventure tout à fait stimulante pour des organisations syndicales en manque de solutions nouvelles.

2. Prendre part à une démocratie métropolitaine « intranquille » ?

Au-delà de la question des capacités d'action syndicale, s'interroger sur la place des OS dans l'espace métropolitain invite, inévitablement, à s'interroger sur la nature démocratique de cet espace. Nous renvoyons, par cette expression quelque peu générique, à deux enjeux centraux : la capacité d'inclusion du débat public métropolitain et la possibilité d'y faire entendre des voix dissensuelles. Sur la base de ces deux éléments, les institutions métropolitaines semblent bien peu démocratiques : les arènes décisionnelles sont bien marquées par un huis-clos persistant entre élus locaux, agents administratifs et intérêts cooptés, et la règle du consensus et de la négociation l'emportent sur la possibilité de mener des débats contradictoires à ciel ouvert. En cela, les institutions métropolitaines ne se différencient que très peu des formes d'intercommunalité qui les ont précédées et qui les complètent aujourd'hui.

C'est précisément ce que notaient, au moment même de l'élaboration des lois NOTRe et MAPTAM, Fabien Desage et David Guéranger[45]. Fustigeant l'incapacité des forces politiques « de gauche » à prendre au sérieux les dérives technocratiques et élitistes du « fait

[45] Fabien Desage, David Guéranger (2014), « Rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale », *Le Monde diplomatique*, p. 16-17.

intercommunal » en reproduisant la fermeture décisionnelle et la mise à l'écart des citoyens, les deux chercheurs évoquent alors le maintien d'une « tranquillité » comme objectif prioritaire des réformes. Pour le dire simplement, l'intercommunalité française a progressivement constitué une armature institutionnelle permettant aux élus locaux, à l'État et aux milieux autorisés, de déterminer seuls, en dehors de l'espace public, les politiques territoriales. En plus d'être peu efficaces et convaincantes, ces politiques ne sont finalement l'objet que d'une forme *a minima* de discussion publique. L'enjeu est donc de retrouver le chemin de l'intranquilité :

> « La décentralisation n'est pas démocratique au motif qu'elle rapprocherait mécaniquement la décision du citoyen ou qu'elle favoriserait la proximité. Le maire, les élus locaux ne sont pas naturellement les derniers remparts face à la crise de la démocratie représentative. La 'démocratie d'élus locaux' née de la décentralisation a subordonné les politiques locales à des enjeux territoriaux plutôt que sociaux, consensuels plutôt que contradictoires, négociés plutôt que délibérés. Des espaces et des dispositifs démocratiques existent et se développent déjà (démocratie directe, référendum révocatoire, non reconductibilité...), mais d'autres restent à inventer pour faire vivre les oppositions et les débats. Ce que nous aimerions appeler, en nous inspirant des mots de l'écrivain portugais Fernando Pessoa, une 'démocratie de l'intranquillité'. »[46]

L'intranquilité passe donc, selon cette perspective, par une agitation de l'espace public et politique local, permettant la mise en débat, voulue ou subie par les acteurs décisionnels, des orientations politiques métropolitaines (ou intercommunales de manière générale). La multiplication des contestations, des critiques, des propositions alternatives amènerait ainsi un regain de dissensus et d'opposition qui garantirait en grande partie la nature démocratique de l'espace politique local.

Penser cette démocratie d'intranquilité, en soulignant que les OS en sont encore largement absentes aujourd'hui, permet d'opter pour un positionnement immédiatement critique vis-à-vis de l'engouement progressif des institutions métropolitaines pour la « démocratie participative », et plus précisément pour la participation publique, c'est-à-dire la mise en place descendante de dispositifs participatifs entièrement cadrés et administrés par les autorités publiques (Gourgues, 2018). L'intérêt grandissant des institutions métropolitaines pour ces formes de participation – récurrent dans nos cas d'étude, et plus particulièrement visible à Marseille – semble s'inscrire, paradoxalement, dans le prolongement d'un contrôle post-démocratique des leviers décisionnels. L'engouement des autorités publiques de toutes échelles pour la participation publique tient en effet largement à la manière dont elle est domestiquée : pensée et pratiquée comme une offre de dispositifs, elle est façonnée à partir des attentes et préoccupations des agents politiques et administratifs et permet de monopoliser le cadrage du dispositif : de quoi débat-on ? Comment ? Avec qui ?

[46] *Ibid.*, p. 17.

Le peu de place accordé aux mécanismes d'initiative citoyenne permettant à la population de déterminer l'objet du débat[47] renforce ce mécanisme d'encadrement institutionnel descendant, qui rapproche la participation publique d'une entreprise de cooptation sélective et ciblée des citoyens les plus dotés socialement et culturellement. Produites dans des contextes métropolitains de renforcement/consolidation de la distanciation politique et technique entre les processus de décision et la pression du suffrage universel, on voit mal comment les promesses de « démocratie participative métropolitaine » parviendraient à inverser ces tendances globales. De ce point de vue, l'engouement public d'une partie patronat français pour le thème de la démocratie participative (encadré 3) est également très éclairant, en ce qu'il laisse peu de doute sur le caractère toujours descendant et sous contrôle – notamment dans ce qu'il est possible de débattre – de la participation publique.

3. Décrypter l'engouement récent du patronat pour la démocratie participative

Nouveau Cap se présente comme un *think tank* « dédié aux territoires », créé par le MEDEF PACA et basé à Marseille. Son objectif est d'influencer l'action publique « en diffusant des propositions concrètes à l'ensemble de la société ». Le rapport intitulé « Aux actes citoyens ! »[48] constitue sa première publication, et se consacre donc au thème de la réforme de la démocratie, et plus précisément à la mise en place de procédures participatives. Le rapport reprend tous les codes des documents produits par les *think tanks* sur les réformes de la démocratie, que cite allègrement le rapport et qui constituent ostensiblement un modèle pour ses auteurs. Il se présente donc comme un document « savant »[49] de diagnostic et d'analyse de la situation démocratique dont le but est de formuler des propositions. Pourtant, le rapport repose sur une déconnexion forte entre les constats posés dans la partie de diagnostic et d'analyse, et les préconisations formulées.

Le diagnostic reprend, sans surprise, l'idée d'une « crise de la démocratie » matérialisée par la défiance citoyenne à l'égard des institutions et des représentants s'enracine. Pourtant, les réponses politiques se font attendre. Les grandes figures politiques, au premier rang desquelles figurent Ségolène Royal et Emmanuel Macron, n'ont fait que s'adonner à des incantations électoralistes et circonstancielles, réduites « à une scénographie et à une phraséologie certes bien maîtrisées mais tenant plus de slogans cosmétiques prônant un management horizontal emprunté au monde de l'entreprise qu'à une véritable rénovation de la manière d'inclure les citoyens aux processus décisionnels locaux et nationaux »[50]. A l'inverse, nombre « d'expériences participatives » apparaissent comme autant de solutions à tous les maux de la

[47] Guillaume Gourgues, Julien O'Miel (2019), « Qui a peur de l'initiative citoyenne ? », *Le Monde Diplomatique*, février.

[48] Nouveau Cap (2018), *Aux actes citoyens ! Pour une démocratie renouvelée*, note 1, 110 p.

[49] Il se réfère aux travaux classiques sur la démocratie, mobilise de nombreuses références scientifiques (articles publiés dans des revues à comité de lecture, communications, ouvrages académiques, thèse), qu'il croise avec d'autres sources (rapports parlementaires, essais, littérature grise).

[50] Les citations entre parenthèse dans la suite de l'encadré sont extraites du rapport.

démocratie en même temps : « encourager les sentiments civiques, faire éclore des compétences politiques jusqu'alors ignorées, déboucher sur des décisions plus rationnelles et plus transparentes et, par ricochet, renforcer la légitimité des décisions finales. » Elle répondrait, de surcroit, à une demande sociale de participation, mesurée par voie de sondages. Un inventaire à la Prévert de dispositifs participatifs, essentiellement menés au sein des collectivités territoriales françaises et reprenant les expériences les plus commentées du moment (Irlande, Suisse, Initiative Citoyenne Européenne), vient soutenir cette idée, malgré une très légère analyse des « limites » de ces expériences.

Les préconisations se montrent toutefois nettement plus prudente, et consiste essentiellement à encourager la réduction du nombre de fonctionnaires parmi les élus par l'entremise d'un crédit d'impôt pour les entreprises[51] ou la mise d'un « congé citoyen » non rémunéré. S'ajoute à cela, au-delà de quelques poncifs sur la « démocratie numérique », la demande d'une intervention de l'État pour imposer aux collectivités locales la concertation des organisations de la « société civile » (commissions mixtes partiaires, obligation de consultation des partenaires sociaux sur l'élaboration des schémas directeurs, renforcement du rôle et des prérogatives du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et des conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) en matière d'évaluation des politiques publiques). Ces préconisations semblent davantage refléter la composition du comité d'étude ayant supervisé le rapport[52] qu'elles n'apportent de réponse directe au diagnostic initial.

En fin de compte, le *think tank* patronal n'hésite pas à investir le thème de la « démocratie participative » pour réclamer toujours plus de place pour les intérêts patronaux – et au passage une nouvelle exonération fiscale. Pierre Gattaz, président du MEDEF, participe lui aussi, très directement, à cette réappropriation de l'enjeu démocratique, dans la préface qu'il livre pour le rapport. Sous sa plume, la participation citoyenne vise essentiellement à « éduquer » les citoyens, afin de les éloigner de la « tentation populiste » qui les conduit concrètement à vouloir se « réapproprier *via* des mesures protectionnistes, voire dirigistes, le destin économique de leur pays et leur propre destin dont ils se sentent dépossédés ». Le rôle d'un gouvernement « expert », dirigé par des « représentants responsables et visionnaires qui ne cèdent en rien aux sirènes de la démagogie », est donc de mettre fin à ces fantasmes : « La formation de tous est le meilleur rempart contre les idéologies hasardeuses, douteuses et dangereuses. » Il s'agit notamment d'expliquer, sur le ton du maitre d'école, que « réguler ne veut pas dire sanctionner, mais prendre en compte la réalité et les enjeux économiques sans prisme et sans *a priori* idéologiques ».

[51] Ce « crédit d'impôt électoral » (CIE), qui serait « de l'ordre de 60 % du montant des heures mises à disposition dans la limite de 10 % du chiffre d'affaires » doit inciter les entreprises à « favoriser l'engagement de leurs salariés », à partir du moment où elles comptent dans leurs effectifs des « élus locaux restant dans l'emploi ». Le modèle des sapeurs-pompiers volontaires est pris en exemple.

[52] La présence de patrons mandatés par le MEDEF au CESER de la région PACA ou au CESE a indéniablement marqué les conclusions du rapport.

La démocratie participative plébiscitée par le MEDEF vise donc à conduire un débat autour d'une question centrale : « Quel capitalisme voulons-nous ? » Autrement dit, le capitalisme lui-même n'est plus un objet de débat, et donc plus un objet politique. Il faut expliquer l'économie aux citoyens, car sans explications, ils basculeront dans l'illusion : « La pédagogie de la mondialisation et de l'économie de marché restera lettre morte si les citoyens n'en voient pas les effets bénéfiques. » La démocratie participative sert donc à faire entrer le citoyen dans les cadres d'un débat acceptable, dont l'organisation patronale fixe d'ores et déjà le cadre. Quiconque sort du cadre entrera dans la catégorie molle et pratique de « populisme ».

Le rôle des OS dans cette démocratie d'intranquilité, face à la montée en puissance d'une prescription de participation publique, mérite donc d'être interrogé et travaillé collectivement, au sein des organisations mais également en dehors. Si l'objectif est de structurer et défendre les intérêts et les causes des travailleurs et des privés d'emploi du territoire, en tenant compte de leur diversité (statuts salariaux, secteurs d'activité, rémunérations, conditions de travail) il semble que les revendications sur l'ouverture d'espaces institutionnels de concertation touchent rapidement leurs limites. Comme dans le cas de la démocratie participative, la démocratie sociale territoriale gagne à être pensée à la jonction de deux processus : d'un côté l'organisation d'une capacité autonome d'action et de revendication des citoyens/salariés/privés d'emploi, et de l'autre la participation éventuelle et sous conditions aux dispositifs publics de participation. L'idée de « démocratie d'interpellation, où la participation émerge d'en bas et de façon autonome des pouvoirs publics » (Cossart, Talpin, 2015, p. 8) peut constituer une piste de réflexion stimulante. Dans quelle mesure les OS peuvent-elles prendre part à la montée en puissance d'une démocratie d'interpellation territoriale, qui n'attend pas qu'on l'autorise à parler pour prendre la parole ?

Ce n'est qu'à partir de cette question que les liens avec les mouvements sociaux urbains qui organisent déjà les contestations des politiques urbaines, de manière plus ou moins évidentes, dispersées et pérennes selon les territoires, peuvent être abordés comme un enjeu syndical. Comme dans le cas nord-américain que nous abordions en introduction, nos résultats de recherche nous amènent à maintenir une perspective circulaire sur cette question : il s'agit autant de définir ce que l'action revendicative urbaine peut amener aux OS (régénération de l'action syndicale) que d'imaginer ce que les OS peuvent amener à l'action revendicative urbaine. Toutefois, plutôt que d'entamer un plaidoyer pour une alliance entre mouvements sociaux et syndicats à l'échelle locale, nous préférons énumérer brièvement deux enjeux de ce projet, qui ressortent dès à présent de nos résultats de recherche.

Premièrement, la logique de coalition impose un partage de la définition des plateformes revendicatives, et plus largement d'un périmètre ouvert et évolutif des « causes à défendre ». Les OS risquent en effet de concevoir les alliances locales comme de simples relais de plateformes revendicatives dont elles auraient entièrement le contrôle (comme dans l'exemple

de Bordeaux). Inversement, il semble difficile de demander à ces organisations de se transformer en simple « agences de moyen » à disposition des mobilisations sociales urbaines, en fonction des thématiques du moment. Dans un contexte trouble, la crainte des OS d'une dilution de leur identité et de leurs « causes » apparait comme légitime. Autrement dit, il parait nécessaire d'admettre qu'aucun élan naturel et évident n'attire les mouvements sociaux urbains et les organisations syndicales, quand bien même certains groupes organisés pour défendre les intérêts des habitants empruntent clairement leurs modes d'action au syndicalisme d'entreprise (Roux, 2016). Il ne faut pas non plus forcer le trait de ce clivage : nombre de militants circulent déjà entre les espaces, ce que nos enquêtes nous ont largement permis de confirmer. Toutefois, les alliances potentielles et objectivées entre organisations syndicales interprofessionnelles et mouvements sociaux urbains ne feront pas l'économie de plusieurs questions : les OS sont-elles prêtes à repenser les dynamiques intersyndicales territorialement ? Sur la base de quelles revendications et de quels combats ? Sont-elles prêtes à se lier à des agendas revendicatifs portés par d'autres ? Inversement, les mobilisations urbaines considèrent-elles les OS comme des organisations nécessaires ? Sont-elles prêtes à entendre les revendications en matière de travail, d'emploi, émises depuis les entreprises du territoire ?

Pour donner un exemple plus probant des défis qui s'annoncent, nous pouvons prendre l'exemple des « politiques alternatives » urbaines et notamment du thème de la « décroissance urbaine », impulsée dans plusieurs villes de France[53]. Comment le maintien de l'emploi industriel peut-il se combiner avec ce genre d'objectifs axés sur la transition énergétique et le ralentissement de la production et de la croissance ? Ce type d'objectifs est-il audible, territorialement et nationalement, par les organisations de salariés ? Sur quelles causes à défendre et sur quels projets ?

Deuxièmement, on peut légitimement s'interroger sur les implications politiques d'éventuelles « organisations urbaines du travail » en France. L'idée de territorialiser le syndicalisme pose inévitablement la question de sa « politisation » (Quijoux, Yon, 2018), au sens de son lien avec la prise et l'exercice des positions de pouvoir et de la conduite de l'action publique. Cette question semble peu évidente à l'échelle métropolitaine, tant les arcanes décisionnelles semblent difficiles d'accès. Mais sans nous aventurer dans un prophétisme douteux, il semble que la trajectoire de plusieurs métropoles tend à intensifier la re-politisation des enjeux d'action publique qui lui sont attachés. En effet, l'ouverture d'un scrutin direct métropolitain en 2020 à Lyon, conséquence de la constitution d'une collectivité territoriale de plein droit, trouve des échos favorables dans d'autres métropoles, comme le signale P. Le Lidec :

[53] Nous renvoyons sur ce point au dossier coordonné par Vincent Béal, Anaïs Collet, James de Filippis, Richard E. Ocejo, Max Rousseau (2017), « Villes en décroissance », *Métropolitiques*, 27 février.

> « Encore candidat, Macron avait annoncé sa volonté de généraliser le 'modèle lyonnais' à l'ensemble des territoires comptant des métropoles et de supprimer les conseils départementaux dans la plupart des métropoles françaises (...). Des pas importants ont été franchis dans cette direction à Aix-Marseille puisque le projet de fusion verticale est désormais soutenu par la présidente de la métropole d'Aix-Marseille qui préside également le conseil départemental des Bouches-du-Rhône : une mission d'étude relative 'à la fusion intégrale' des deux entités a été confiée au préfet des Bouches-du-Rhône par le Premier ministre le 10 septembre 2018. » (Le Lidec, 2018, p. 123)

La montée en puissance de cette intégration métropolitaine, si elle peut être vue comme un recul des libertés municipales, peut aussi être interprétée comme l'ouverture d'une nouvelle ligne de front politique. Partout en Europe, le regain du « municipalisme », c'est-à-dire la conquête du pouvoir par des forces politiques proposant de sortir d'un modèle néolibéral exclusif, concerne moins de petites communes que de grandes villes, d'ampleurs métropolitaines[54]. Si les guides d'action de ce municipalisme européen[55] n'évoquent pas la vitalité des acteurs syndicaux comme un facteur déterminant pour le déclenchement et la mise en œuvre de politiques alternatives, les questions d'emploi, de salaires, de conditions de travail et de conditions de vie font bien évidement partie des enjeux prioritaires. L'existence de ces entreprises politiques et de la redécouverte du local comme un lieu de résistance au capitalisme ne peuvent pas laisser indifférente les OS.

Sans nous livrer corps et âme à la défense de ce mouvement, il nous semble constituer une piste très stimulante de réflexion pour le chantier à venir dont nous avons souhaité apporter ici quelques briques élémentaires, dans l'optique d'un *aggiornamento* syndical sur le rapport aux espaces politiques infranationaux, où se joue une part importante de la (dé)régulation de l'économie de marché aujourd'hui.

Bibliographie

Alcaras J.-R., Marchand C., Marrel G., Nonjon M. (2011), « La 'performance sociale' comme horizon ? Les directeurs départementaux de l'aide et de l'action sociales et leurs perceptions de la managérialisation », *Revue française d'administration publique*, 4 (140), p. 757-771.

Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations since the 1970s*, Cambridge University Press.

[54] Nous renvoyons sur ce point au dossier « Les villes du changement et l'épreuve du pouvoir : un nouveau municipalisme ? », de la revue *Mouvements*, 2 (94), 2018.

[55] Voir notamment *Fearless Cities: A guide to the global municipalist movement*, London : New Internationalist, 2019. Ce guide regroupe de nombreuses contributions d'acteurs (souvent élus) de ce mouvement municipaliste à travers le monde, notamment sur des aspects très concrets de la gestion alternative des villes, en reprenant des découpages sectoriels (logement, pollution, municipalisation des services publics, mobilité). Le livre est lié à un site Internet : http://fearlesscities.com/

Barbier C. (2018), « Les impasses de la ‘ville néolibérale’ : entre ‘rééquilibrage territorial’ et ‘rayonnement international’, les paradoxes de deux grands projets de renouvellement urbain dans les agglomérations de Lille et de Hambourg », *Métropoles*, hors-série.

Béal V. (2017), « Neoliberalism French Style : marché et politique dans la gestion de l'environnement à Nantes », *Sociétés contemporaines*, 3 (107), p. 51-77.

Béal V., Rousseau M. (2008), « Néolibéraliser la ville fordiste. Politiques urbaines postkeynésiennes et re-développement économique au Royaume-Uni. Une approche comparative », *Métropoles*, n 4.

Béal V., Rousseau M. (2014), « Politiques urbaines alternatives (1) », *Métropoles*, n° 15.

Béal V., Rousseau M. (2015), « Politiques urbaines alternatives (2) », *Métropoles*, n° 17.

Béroud S., Pernot J.-M. (2018), « Trade union expertise in public policy », *in* Halpern C., Hassenteufel P., Zittoun P. (dir.), *Policy analysis in France*, Bristol, Policy Press, p. 261-275.

Berthonneau C. (2015), « Tuer la contestation dans l'œuf. Histoire d'une implantation syndicale avortée dans la restauration rapide », *Savoir/Agir*, 4 (34), p. 95-101.

Bezes P., Palier B., Surel Y. (2018), « Le *process tracing* : du discours de la méthode aux usages pratiques », *Revue française de science politique*, 6 (68), p. 961-965.

Bouba-Olga O., Grossetti M. (2018), « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », *Working Paper*.

Brenner N. (2002), « Decoding the newest ‘metropolitan regionalism’ in the USA : A critical overview », *Cities*, 19 (1), p. 3-21.

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

Bruneau I., Laferté G., Mischi J., Renahy N. (dir.)(2018), *Mondes ruraux et classes sociales*, Paris, Éditions EHESS, coll. « En temps & lieux ».

Cadiou S. (dir.)(2016), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGDJ.

Castells M., Godard F. (1974), *Monopolville. L'entreprise, l'État, l'urbain*, Paris, La Haye, Mouton.

Caul-Futy L. (1980), « Faire la jonction des mouvements pour le cadre de vie avec les luttes du travail », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 6, p. 63-67.

Chatriot A. (2007), « Les apories de la représentation de la société civile. Débats et expériences autour des compositions successives des assemblées consultatives en France au XX^{e} siècle », *Revue française de droit constitutionnel*, 3 (71), p. 535-555.

Clerval A., Delage M. (2014), « La métropole parisienne : une mosaïque sociale de plus en plus différenciée », *Métropolitiques*.

Cochrane A., Peck J., Tickell A. (1996), « Manchester Plays Games : Exploring the Local Politics of Globalisation », *Urban Studies*, 33 (8), p. 1319-1336.

Collectif Degeyter (2017), *Sociologie de Lille*. Paris, La Découverte.

Collectif du 9 août (2018), *Quand ils ont fermé l'usine : lutter contre la délocalisation dans une économie globalisée,* Marseille, Agone.

Contamin J.-G., Delacroix R. (2009), « Les transformations des formes d'engagement au prisme du local. L'exemple de la CGT du Nord », *Politix*, 1 (85), p. 81-104.

Cos R. (2018), « Dénoncer le programme. Les logiques du désengagement électoral au révélateur des privatisations du gouvernement Jospin », *Revue française de science politique*, 2 (68), p. 239-263.

Cossart P., Talpin J. (2015), *Lutte urbaine. Participation et démocratie d'interpellation à l'Alma-Gare*, Éditions du Croquant, Paris.

Crouch C. (2013), *Post-Democratie*, Zürich, Diaphanes.

Davezies L., Estèbe P. (2014), *Les nouveaux territoires de la croissance : vers un retournement historique de la géographie économique ?*, Rapport d'étude, Observatoire de l'économie et des institutions locales.

Defaud N. (2009), *La CFDT (1968-1995). De l'autogestion au syndicalisme de proposition.* Paris, Presses de Sciences Po.

Desage F. (2012), « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, 2 (14), p. 197-226.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Paris, Éditions du Croquant.

Didry C. (2016), *L'institution du travail. Droit et salariat dans l'histoire*, Paris, La Dispute.

Donzelot J. (2004), « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, 303.

Dormois R. (2007), « Pour une implication plus forte des syndicats français dans la 'fabrique' des politiques urbaines », *Pouvoirs Locaux*, n° 72, p. 11-18.

Dormois R. (2008), « Les coalitions dans l'analyse des politiques urbaines post-keynésiennes », *Métropoles*, 4 [en ligne].

Doussard M. (2016), « Organizing the Ordinary City : How Labor Reform Strategies Travel to the US Heartland », *International Journal of Urban and Regional Research*, 40 (5), p. 918-935.

Esping-Andersen G. (1985), *Politics against market, the social democratic road to power*, Princeton Legacy Library.

Frinault T. (2017), « Les communes nouvelles : l'invité surprise de la réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2 (162), p. 277-294.

Galimberti D. (2015), *Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)*, thèse de doctorat en science politique, Lyon.

Galimberti D. (2018), « Quand les patrons font la politique. Héritages et transformations des mobilisations territoriales des groupes d'intérêt économiques : le cas de la région milanaise », *Revue française de science politique*, 68, p. 77-101.

Galimberti D. *et al.* (2014), « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, 3 (154), p. 191-209.

Gassier Y. (2018), « La dépolitisation par le dialogue social territorial », *Savoir/Agir*, 3 (45), p. 55-65.

Gianfaldoni P. (2018), « Les évolutions contraintes des entreprises sociales d'insertion par le travail », *Marché et Organisations*, 31 (1), p. 81-101.

Gianfaldoni P., Rostaing F. (2010), « L'insertion par l'activité économique comme espace d'action publique : entre politique publique et gouvernance », *Politiques et management public*, 27 (1) [en ligne].

Giraud B. (2018), « L'expertise entre arme de domination patronale et instrument de résistance syndicale. Les consultants dans les restructurations », *Agone*, 1 (62), p. 7-14.

Giraud B., Yon K., Béroud S. (2018), *Sociologie politique du syndicalisme*, Paris, Armand Colin.

Giraud B., Healy A. (2015), « Le syndicalisme patronal comme syndicalisme de services. L'offre de services dans le travail de recrutement local des patrons », *Sociétés contemporaines*, 2 (98), p. 19-48.

Gobin C., Deroubaix J.-C. (2010), « L'analyse du discours des organisations internationales. Un vaste champ encore peu exploré », *Mots. Les langages du politique*, 3 (94), p. 107-114.

Gourgues G. (2009), « Les conseils économiques et sociaux régionaux et la démocratie participative : rouages et mécaniques d'une définition de la continuité démocratique », *Pouvoirs Locaux*, n° 83, p. 21-26.

Gourgues G. (2018), « Participation : trajectoire d'une dépolitisation », *Revue Projet*, n° 363.

Gourgues G., Houser M. (dir.)(2017), *Austérité et rigueur dans les finances locales. Une approche comparative et interdisciplinaire*, Paris, L'Harmattan, GRALE.

Gourgues G., Kondratuk L. (2019), « Les Lip à Palente-Orchamps. Le quartier acteur d'une lutte ouvrière (Besançon, 1973-1974) », *in* Dechézelles S., Ollive M. (dir.), *Politisation du proche. Les lieux familiers comme espaces de mobilisation*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 129-148.

Gourgues G., Mazeaud A. (dir.)(2018), *L'action publique saisie par ses « publics ». Gouvernement et (dés)ordre politique*, Lille, Presses universitaires du Septentrion.

Gourgues G., Neuschwander C. (2018), *Pourquoi ont-ils tué Lip ? De la victoire ouvrière au tournant néolibéral*, Paris, Raisons d'Agir.

Gourgues G., Yon K. (2017), « Démocratie, le fond et la forme : une lecture 'politique' des ordonnances Macron », *Revue de droit du travail*, n° 10, p. 625-632.

Guéranger D. (2008), « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, 4 (58), p. 595-616.

Guéranger D. (2012), « La monographie n'est pas une comparaison comme les autres. Les études de l'intercommunalité et leur territoire », *Terrains & travaux*, 2012/2, n° 21, p. 23-36.

Guilluy C. (2014), *La France Périphérique, Comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris, Flamarion.

Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2013), *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.

Hamidi C. (2012), « De quoi un cas est-il le cas ? Penser les cas limites », *Politix*, 4 (100), p. 85-98.

Harrison J. (2007), « From competitive regions to competitive city-regions : a new orthodoxy, but some old mistakes », *Journal of Economic Geography*, 7 (3), p. 311-332.

Harvey D. (2006), *Spaces of hope*, Edinburgh University Press.

Hervier L. (2014), « Réformer en présence de *veto players*. Méta-réformes et syndicats dans les assurances chômage en France et en Allemagne », *Gouvernement et action publique*, 3 (3), p. 55-78.

Jobert A. (dir.)(2008), *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Bruxelles, Peter Lang.

Jouve B. (2009), « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc. », *in* Boino P. (dir.), *Lyon. La production de la ville*, Éditions Parenthèses, p. 126-143.

Julliard É. (2018), « Des acteurs pragmatiques vis-à-vis du champ politique ? Retour sur les investitures syndicales lors des élections municipales new-yorkaises de 2013 », *Savoir/Agir*, 3 (45), p. 37-45.

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

Laing B. Y. (2009), « Organizing Community and Labor Coalitions for Community Benefits Agreements in African American Communities : Ensuring Successful Partnerships », *Journal of Community Practice*, 17, p. 120-139.

Lamotte B., Valette-Wursthen A. (2018), « Le dialogue social territorial à l'aune des contrats d'objectifs emploi-formation », *Formation emploi*, 4 (144), p. 155-175.

Lapeyronnie D. (1992), *Un syndicat communiste : la CGT à Bordeaux 1947-1980*, Paris, Éditions Arguments.

Laporte A., Vergnaud G. (2018), « Anciennes et nouvelles capitales des régions françaises dans les débats autour de la réforme régionale : les enjeux territoriaux dans la prise de décision », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, p. 651-672.

Le Lidec P. (2011), « Décentralisation », *in* Cole A., Guigner S., Pasquier R. (dir.), *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Science Po, p. 127-133.

Le Lidec P. (2018), « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), p. 93-125.

Le Saout R. (2000), « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, n° 3, vol. 50, p. 439-461.

Le Saout R. (2001), « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, p. 73-79.

Logan J. R., Molotch H. L. (1987). *Urban Fortunes : The Political Economy of Place*. Berkeley, University of California Press.

Lojkine J. (1996), *Le tabou de la gestion. La culture syndicale entre contestation et proposition*, Éditions de L'Atelier.

Lorrain D. (dir.)(2011), *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Académique ».

Lomba C. (2018), *La restructuration permanente de la condition ouvrière*. *De Cockerill à ArcelorMittal*, Éditions du Croquant.

MacDonald I. T. (éd.)(2017), *Unions and the City. Negotiating Urban Change*, Cornell University Press.

Maïsetti N. (2015), « 'Jouer collectif' dans un territoire fragmenté. L'économie politique de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013 dans la recomposition de la gouvernance urbaine », *Gouvernement et action publique*, 1 (1), p. 61-85.

Marmont T. (2008), « Une ‘révolution’ au pays. Intercommunalité et luttes de pouvoir en milieu rural », *Études caribéennes* [En ligne].

Massardier G. (1997), « L’intercommunalité pour s’isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *in* Gaxie D. (dir.), *Luttes institutionnelles. Enjeux et contradictions de l’administration territoriale*, Paris, L’Harmattan, p. 139-164.

Mathiot P., Sawicki F. (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, 2 (49), p. 231-264.

McBride J., Greenwood I. (éd.)(2009), *Community unionism. A comparative analysis of concepts and contexts*, New York, Palgrave, MacMillan.

Milkman R., Bloom J., Narro V. (2013), *Working for Justice : The L. A. Model of Organizing and Advocacy,* Cornell University Press.

Mischi J. (2016), *Le bourg et l’atelier. Sociologie du combat syndical*, Agone.

Morand P.-H., Gianfaldoni P. (2017), « Insertion et employabilité : les paradoxes de la contractualisation incitative », *in* Glaymann D., Moatty F. (dir.), *Le Piège de l’employabilité. Critique d’une notion au regard de ses usages sociaux*, Presses Universitaires de Rennes, p. 139-152.

Muller P. (1984), *Le technocrate et le paysan*, Paris, Éditions Ouvrières.

Nay O. (1997), *La région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle dans l’espace régional*, Paris, L’Harmattan.

Nugent J. (2017), « The Right to Build the City : Can Community Benefits Agreements Bring Employment Equity to the Construction Sector ? », *Labour*, n° 80, p. 81-114.

Oberti M., Préteceille E. (2016), *La ségrégation urbaine*, Paris, La Découverte.

Olive M. (2015), « Prendre le parti de sa commune. L’opposition à la métropole comme ressource politique et levier de mobilisation électorale », *in* Le Saout R. (dir.), *Une invitée discrète. L’intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger-Levrault.

Palier B., Bonoli G. (1995), « Entre Bismarck et Beveridge. ‘Crises’ de la sécurité sociale et politique(s) », *Revue française de science politique*, 4 (45), p. 668-699.

Pasquier R. (2016), « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, 3 (23), p. 327-353.

Pasquier R., Pinson G. (2004), « Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie », *Politique européenne*, 1 (12), p. 42-65.

Passeron J.-C., Revel J. (2005), « Penser par cas. Raisonner à partir de singularités », *in* Passeron J.-C., Revel J. (dir.), *Penser par cas*, Paris, Presses de l'EHESS.

Pélisse J., Ernst-Stähli M. (2017), « Droit au travail ou devoir d'emploi ? L'insertion par l'activité économique dans les années 2000 », *in* Balzani B., Capdvielle P. (dir.), *Eudes sur l'insertion. Notions et dispositifs*, Presses Universitaires de Nancy.

Penissat É., Rabier M. (2015), « Représenter les patrons. Sociographie des présidents des fédérations du Medef », *Sociétés contemporaines*, 2 (98), p. 107-136.

Pillon J.-M. (2018), « Itinéraire gestionnaire d'un objectif politique. Les évolutions de la mesure du retour à l'emploi des chômeurs », *Revue Française de Socio-Économie*, 1 (20), p. 39-59.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Pinson G. (2014), « La gauche, la droite, les villes », *Métropolitiques* [en ligne].

Pinson G., Morel Journel C. (éd.)(2017), *Debating the Neoliberal City*, Londres et New York, Routledge.

Puissant E., Vatan S. (2018), « 'Re-régulation' du rapport salarial dans l'aide à domicile : quel pouvoir régulatrice du dialogue social territorial ? », *Géographie, économie, société*, 2 (20), p. 205-226.

Quijoux M. (2018), *Adieux au patronat : lutte et gestion ouvrières dans une usine reprise en coopérative*, Paris, Éditions du Croquant.

Quijoux M., Yon K. (2018), « Syndicalisme et politique : dé-liaisons dangereuses ? », *Savoir/Agir*, 3 (45), p. 7-11.

Reynolds D. (éd.)(2004), *Partnering for Change : Unions and Community Groups Build Coalitions for Economic Justice*, New York, M. E. Sharpe.

Ross G. (1984), « La CGT : crise économique et changement politique », *in* Kesselman M., Groux G., *1968-1982 : le mouvement ouvrier français*, Paris, Les Éditions ouvrières, p. 67-92.

Roux A. (2016), « *Community organizing* : une méthode 'résolument américaine' ? Saul D. Alinsky et le mariage fécond de la sociologie urbaine et des tactiques syndicales », *Mouvements*, 1 (85), p. 53-64.

Sassen S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press.

Sawicki F., Mathiot P. (1999), « Les membres des cabinets ministériels socialistes en France : recrutement et reconversion. 2) Passage en cabinet et trajectoires professionnelles », *Revue française de science politique*, 2 (49), p. 231-264.

Seigel S. M. (2014), « Community Benefits Agreements in a Union City : How the Structure of CBAs May Result in Inefficient, Unfair Land Use Decisions », *The Urban Lawyer*, 46 (3), p. 419–505.

Seys F.-O. (2017), « Les nouvelles régions françaises dans le contexte de l'Union européenne. Définition et analyse cartographique et statistique », *Pôle Sud*, 1 (46), p. 97-113.

Stone C. (1993), « Urban regimes and the capacity to govern », *Journal of Urban Affairs*, 15, p. 1-28.

Talpin J. (2016), *Community organizing. De l'émeute à l'alliance des classes populaires aux États-Unis*, Paris, Raisons d'agir.

Tattersall A. (2013), *Power in Coalition : Strategies for Strong Unions and Social Change*, Ithaca, Cornell University Press.

Turner L., Cornfield D. B. (éd.) (2007), *Labor in the new urban battlegrounds. Local solidarity in a Global Economy,* Ithaca, Cornell University Press.

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

Ward K., Jonas A. E. (2004), « Competitive city-regionalism as a politics of space : a critical reinterpretation of the new regionalism », *Environment and Planning A*, 36 (12), 2119-2139.

Yon K. (2018), « De quoi la 'démocratie sociale' est-elle le nom ? Luttes idéologiques dans les relations professionnelles », *Socio-économie du travail*, 2 (4), p. 27-54.

Zittoun P. (2013), *La fabrique politique des politiques publiques. Une approche pragmatique de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po.

MONOGRAPHIES DES CAS D'ETUDE

I. LA « METROPOLE » CONTRE LA VILLE. LES LOGIQUES DE L'INTEGRATION SUPRA-COMMUNALE A BELFORT ET MONTBELIARD

Vincent Béal (Université de Strasbourg, laboratoire SAGE), Rémi Dormois (Université de Saint-Etienne, laboratoire EVS,) et Marie Garel (Université de Franche-Comté, laboratoire CRJFC)

La « métropolisation » a mauvaise presse. Longtemps présentée comme l'unique option permettant de faire émerger des villes de dimension européenne, elle fait aujourd'hui l'objet de nombreuses critiques. A côté des analyses désormais classiques pointant les limites démocratiques de structures intercommunales ayant contribué à la déstabilisation des liens de représentation et au renforcement des dynamiques de dépolitisation (Pinson, 2009 ; Desage, Guéranger, 2011), des voix s'élèvent pour souligner le rôle des « métropoles » dans l'approfondissement des processus de polarisation territoriale. En favorisant la concentration des populations et des richesses, elles fonctionneraient comme des aspirateurs de croissance ne laissant que des miettes aux autres territoires. Cette lecture n'est pas totalement nouvelle. Aux États-Unis ou au Royaume-Uni, les débats sur les opportunités offertes par le *new regionalism* ou les *city-regions* peinent à masquer l'évolution de structures métropolitaines de plus en plus considérées comme les engins du néolibéralisme urbain (Ward, Jonas, 2004). En s'éloignant des citoyens, les acteurs politiques locaux se seraient débarrassés des contraintes liées au contrôle démocratique, pour mettre en place des stratégies dominées par les logiques de compétitivité et d'attractivité (Brenner, 2002 ; Harrison, 2007). Depuis 2015, avec la relance du processus d'intégration supra-communale et la création des métropoles » par le gouvernement central, cette lecture est aussi présente en France (collectif Degeyter, 2017 ; Bouba-Olga, Grossetti, 2018). Pour beaucoup, les institutions métropolitaines seraient des outils au service du renforcement des plus grandes villes. Elles seraient utilisées par les grands élus pour conforter un agenda entrepreneurial dominé par une vision agressive du développement urbain et une volonté de renforcer le positionnement international de leur ville.

Pour intéressants qu'ils soient, ces travaux n'offrent néanmoins pas un panorama complet du phénomène métropolitain. En effet, ils ont eu tendance à se concentrer sur les métropoles les plus visibles, c'est-à-dire les institutions intercommunales des capitales régionales françaises. Ainsi, en France, la plupart des travaux disponibles aujourd'hui pour analyser le fait intercommunal ou métropolitain s'intéressent à des villes comme Lille, Lyon ou Nantes (Desage, 2005 ; Galimberti *et al.*, 2014 ; Béal, 2017). Lorsque que l'analyse porte sur des villes plus petites, il s'agit le plus souvent de villes dynamiques qui disposent d'un leadership fort sur leurs périphéries (Géranger, 2003).

A l'inverse, les travaux sur l'intercommunalité et les métropoles ont plus rarement concerné des villes de taille moyenne en déclin démographique ou économique. Or, ce qui caractérise ces villes, ce sont les conflits entre des périphéries résidentielles et dynamiques, d'un côté, et une (ou parfois quelques) ville-centre de tradition industrielle et déclinante, de l'autre. Ces configurations territoriales peuvent bien entendu se retrouver dans des villes plus grandes, comme à Marseille (Douay, 2009 ; Maïsetti, 2013). Elles sont toutefois plus marquées dans les villes secondaires en déclin où elles façonnent la construction des espaces politiques métropolitains.

Ces configurations exercent tout d'abord une influence très nette sur les rapports de pouvoir au sein des espaces métropolitains, dans lesquels les acteurs représentant la ville-centre peinent souvent à s'imposer face à de puissants intérêts périurbains et ruraux (Charmes, 2017). Elles influencent également les politiques publiques qui sont élaborées dans ces espaces métropolitains. Si les impératifs d'attractivité sont rarement remis en cause, ces configurations contribuent souvent à limiter les objectifs de redistribution – aussi bien en ce qui concerne la fiscalité que les enjeux liés au logement et à l'habitat – et, à l'inverse, à renforcer ceux de rationalisation des dépenses publiques, déjà très fortement présents dans un contexte d'austérité budgétaire.

Pour aborder ces situations métropolitaines singulières, ce chapitre s'appuie sur une enquête menée à Belfort-Montbéliard. Ce territoire a peu d'équivalent dans le paysage français. Ni « métropole », ni « ville moyenne », il constitue avec plus de 300 000 habitants, un ensemble polycentrique qui est certes marginalisé au sein système urbain français, mais dispose d'une position stratégique à l'échelle européenne : au cœur de l'axe Rhin-Rhône et à la frontière entre la France, l'Allemagne et la Suisse. Cette position lui a permis de conserver au cours des dernières décennies une forte spécialisation économique. A rebours des dynamiques visibles dans la plupart des anciens bassins industriels, le territoire de Belfort-Montbéliard bénéficie encore de la présence de grands donneurs d'ordre dans les secteurs de l'automobile (PSA) et de l'énergie (Alstom et General Electric), qui structurent très fortement le système productif local. Ce maintien d'une économie industrielle n'exclue pas la présence d'un processus de déclin urbain. Les destructions d'emplois n'ont pas cessé depuis la crise du fordisme des années 1970 et 1980. Elles ont débouché sur des pertes de population et des processus de paupérisation qui sont inégalement répartis sur le territoire et touchent principalement les centres urbains. Dans ce contexte, la coopération entre communes ne va pas de soi. La concurrence entre Belfort et Montbéliard, d'un côté, et celle entre ces deux villes et leurs périphéries, de l'autre, ont sapé les différentes initiatives de coopération supra-communale mises en place depuis les années 1980 et ont limité la capacité d'action des deux communautés d'agglomération. La création récente du pôle métropolitain Nord Franche-Comté qui regroupe les agglomérations de Belfort, Montbéliard, Héricourt et Delle, n'a pas changé la donne. Imposée par l'État, cette structure à dominante technique semble davantage procéder d'une volonté de rationaliser les dépenses

publiques et de renforcer les infrastructures nécessaires à la poursuite des activités industrielles, que d'un souci de créer un espace de réflexion stratégique sur l'avenir du territoire.

1. Méthode et déroulé de l'enquête

Cette enquête a été réalisée entre 2014 et 2018, d'abord dans le cadre du projet ANR Altergrowth[56], puis à partir de 2016 dans le cadre du projet IRES-CGT « La métropolisation : nouvelle donne territoriale ? ».

Dans un premier temps, avec l'aide de chercheurs en démographie de l'Université de Strasbourg, un travail d'analyse des processus de déclin urbain – perte d'habitants, restructurations économiques, vacance du logement, restructurations socio-spatiales du territoire, etc. – a été réalisé. Dans un second temps, une enquête qualitative a été menée par la réalisation d'entretiens semi-directifs et l'analyse de la littérature grise – documents de planification, rapports de l'agence d'urbanisme, travaux de consultants, etc.

Cette enquête cherchait d'abord à comprendre les représentations du déclin urbain dans le territoire et les politiques publiques menées pour répondre à cet enjeu. Elle s'est par la suite focalisée sur le rôle des échelles intercommunale et métropolitaine, en cherchant à décrypter les logiques à l'œuvre dans la structuration des deux communautés d'agglomération et dans la création, plus récente, du pôle métropolitain.

Au total, ce sont quarante-cinq entretiens semi-directifs qui ont été réalisés auprès des acteurs locaux et régionaux : élus locaux, fonctionnaires municipaux et intercommunaux, services déconcentrés de l'État, agences d'urbanisme ou de développement, organismes consulaires et syndicaux, acteurs économiques, etc.

L'argument principal qui est développé est le suivant : l'approfondissement intercommunal et métropolitain sur le territoire de Belfort-Montbéliard s'est opéré au détriment des villes-centres. Un peu à l'image de ce qui se passe aux États-Unis depuis plusieurs décennies, la construction d'institutions intercommunales et métropolitaines ne s'est pas faite autour de la mise en place d'un agenda redistributif (Beauregard, 2006 ; Peck, 2011 ; Rosenman, Walker, 2015 ; Savitch, Adhikari, 2017). Au contraire, dans un contexte d'opposition entre des centres paupérisés et ethnicisés et des périphéries résidentielles, elle a plutôt été dominée par une absence de régulation des principaux enjeux métropolitains (habitat, peuplement, fiscalité, extension commerciale, etc.) et par la production de stratégies de maintien du *statu quo*. Cette situation est très nette sur le territoire de Belfort-Montbéliard.

Alors que les deux villes-centres et une partie de leur couronne connaissent des processus de déclin structurel, aucune politique publique n'a été mise en place pour traiter spécifiquement ce problème. Cette forme de « non décision » s'explique par deux facteurs

[56] Plus d'éléments sur ce projet sont disponibles au lien suivant : https://alterpo.hypotheses.org/

principaux : une faiblesse du pouvoir politique (notamment au regard de l'influence des principaux acteurs économiques) ; une difficulté à mettre à l'agenda intercommunal et métropolitain la question du déclin des villes-centres. Cette dernière dimension est centrale. A Belfort, et plus encore à Montbéliard, la période récente a été marquée par un affaiblissement des capacités d'action des acteurs représentant les intérêts des deux villes-centres. Marginalisés au sein de structures intercommunales élargies, suite à la redéfinition des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) intervenue en 2017, dans lesquelles les intérêts ruraux et péri-urbains dominent, les acteurs publics des deux villes-centres se sont recentrés sur l'échelle municipale au détriment de l'élaboration de stratégies de redéveloppement et planification aux échelles supra-communales.

1. Les racines intercommunales de la « métropolisation »

Bien avant la Loi MAPTAM de 2015, de nombreuses expériences de coopération intercommunale se sont déroulées à Belfort-Montbéliard : création d'un « district urbain » à Montbéliard dans les années 1960, réflexions sur la coopération entre communes à l'échelle de la région urbaine à partir des années 1980, mise en place de communautés d'agglomération en 1999, etc.

Si les dynamiques de coopération supra-communales sont anciennes, l'investissement des élus locaux dans ces espaces politiques s'est fait par intermittence. Dans ce territoire de tradition industrielle, les instances supra-communales ont, au départ, davantage été pensées de manière fonctionnelle, comme des structures techniques permettant de gérer des infrastructures et de produire des services, que de manière politique, comme des espaces de production de stratégies urbaines. Cet héritage pèse encore aujourd'hui fortement sur les logiques à l'œuvre autour de la construction intercommunale.

1.1. L'intercommunalité « avant l'heure » (1969-1980)

A Belfort, et plus encore à Montbéliard, les réflexions sur la construction intercommunale ne datent pas d'hier. Dans ces deux territoires, qui ont connu un développement rapide lié à la croissance de grands groupes industriels, l'intercommunalité s'est imposée comme un mal nécessaire pour gérer des enjeux liés à la gestion des infrastructures – transports, réseaux, etc. – et à la fourniture de services à la population. Cette « intercommunalité de tuyaux » est donc dominée par une culture technique qui n'exclue toutefois pas des phases de politisation liées à des changements au sein de la classe politique locale.

C'est à Montbéliard que la coopération intercommunale est la plus ancienne. En effet, dès 1959, un district urbain regroupant 24 communes est créé[57]. Profitant de la manne fiscale liée à la présence de Peugeot, le district met en place une politique d'équipement

[57] Il s'agit du troisième district urbain en France après ceux de Montargis et de Tours.

(agrandissement de l'hôpital, retraitement des déchets, etc.) permettant de rattraper partiellement le retard dans la gestion urbaine qu'avait généré l'urbanisation rapide de la période d'après-guerre. L'élection d'André Boulloche – ancien ministre de l'Education, membre de la SFIO, puis du Parti socialiste, qui devient en 1967 député du Doubs – à la mairie de Montbéliard en 1965 change la donne. Son arrivée à la présidence du district permet de sortir de la logique technicienne et d'opérer un tournant stratégique dont l'objectif principal est de limiter la dépendance du territoire à l'égard de l'industrie automobile, et plus particulièrement du groupe Peugeot. C'est ce qui ressort des propos qu'A. Boulloche tient en 1971 :

> « Le fait qu'il y ait cette énorme entreprise – l'entreprise Peugeot à cheval sur Montbéliard et Sochaux – pose un problème parce qu'une entreprise comme celle-là, qu'elle le veuille ou non, joue un rôle capital dans la région. Il fallait, en face, qu'il y ait une expression de la population qui soit différente de Peugeot. Trop longtemps, on a dit : 'Montbéliard, c'est Peugeot.' C'est très largement pour cela que nous avons fait le District. Le District, avec ses 140 000 habitants, représente l'unité des démocraties locales, de démocraties décentralisées, qui peut équilibrer la puissance de Peugeot. Nous ne prétendons pas être constamment en conflit avec Peugeot, dans un certain nombre de cas, l'intérêt de la région et l'intérêt de Peugeot coïncident, mais dans d'autres cas, l'intérêt de Peugeot et l'intérêt des habitants sont antinomiques et, à ce moment-là, il faut que la population, que les habitants puissent s'exprimer et ils s'expriment à travers le District. Le District est l'unité qui a suffisamment de poids pour le faire. La ville de Montbéliard ne représente que 30 000 habitants, moins que l'ensemble des effectifs de Peugeot qui est de 37 000. Le District a 140 000 habitants. » (A. Boulloche, cité par Colle, 2013, p. 11-12)

Ainsi, une stratégie de diversification économique et de renforcement de la formation est élaborée dans les années 1970. Elle conduira notamment à la création de la zone industrielle d'Etupes-Exincourt et à la mise en place des premières réflexions sur la création d'une université dans le Nord France-Comté.

A Belfort, l'histoire de la coopération intercommunale est également ancienne puisqu'un district a été créé en 1973 pour assurer la gestion de certains services comme l'eau, les déchets et l'assainissement. Dans un territoire déjà très dense institutionnellement, en raison de la faible taille du département, le district qui comprend au départ neuf communes, puis 12 en 1976, reste toutefois un outil à dominante technique, qui n'est pas mobilisé pour la production d'une stratégie d'agglomération.

1.2. Une institutionnalisation différenciée de l'intercommunalité (1980-2015)

A partir des années 1980, la coopération intercommunale connait un processus d'institutionnalisation qui culmine au tournant des années 2000 avec la création de deux communautés d'agglomération. Toutefois, cette institutionnalisation ne prend pas la même forme dans les deux villes. Alors qu'à Montbéliard, la politisation du district s'affaiblie et donne

lieu au retour d'une approche technique favorable aux grands groupes industriels, à Belfort, l'arrivée de Jean.-Pierre Chevènement offre un rôle plus important à la structure intercommunale dans l'action publique locale, notamment en ce qui concerne la gestion des friches industrielles.

A Montbéliard, les années 1980 et encore plus 1990 constituent une période de retour à une vision plus technique de l'institution intercommunale. Le remplacement d'A. Boulloche par le socialiste André Lang (1978-1989) ouvre une période d'instabilité politique et d'affaiblissement de la capacité d'action stratégique développée dans les années 1970. Les difficultés économiques – ralentissement de l'activité chez Peugeot, déstabilisation des réseaux de sous-traitance, etc. – contribuent à une baisse des recettes fiscales et à l'émergence de nouveaux problèmes urbains : baisse démographique, vacance locative, friches industrielles, etc.

Dans ce contexte, le nouveau maire se recentre sur une action de gestion de proximité au travers notamment de la rénovation du centre-ville (réhabilitation de l'habitat ancien, piétonisation) et de la mise en place de nouveaux équipements (centres socio-culturels, etc.). Privé des réseaux nationaux dont disposait son prédécesseur, A. Lang voit son autorité contestée par le député socialiste Guy Bèche qui devient président du district en 1983.

Ces luttes politiques ont pour effet de neutraliser l'institution intercommunale qui perd son rôle d'espace de discussion stratégique. C'est donc l'État et, dans une moindre mesure, Peugeot qui reprennent en main le développement économique, et notamment le problème du « déclin urbain » au travers de politiques mêlant incitations pour favoriser le « retour au pays »[58] des travailleurs immigrés et démolitions de logements vacants.

Cet affaiblissement du pouvoir local se poursuit dans les années 1990 et 2000. L'élection à la mairie de Montbéliard du RPR Louis Souvet – ex-cadre du groupe Peugeot, maire d'Exincourt de 1965 à 1989 et sénateur du Doubs depuis 1980 – et son maintien au pouvoir de 1989 à 2008 inaugurent une période de subordination de la sphère politique à la sphère économique. En l'absence de réflexion stratégique, les politiques publiques sont cantonnées à l'accompagnement des dynamiques cycliques de croissance et de récession de la filière automobile. La communauté d'agglomération créée en 1999 n'est pas véritablement investie par le nouveau maire qui privilégie une politique de guichet. C'est ce que souligne l'un des vice-présidents du Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) :

[58] En juillet 1980, Peugeot lance une première opération de « retour au pays ». En échange de 25 000 F (10 000 F de l'État et 15 000 F de Peugeot), 1 000 travailleurs immigrés retournent dans leur pays d'origine. Quelques années plus tard, une procédure plus avantageuse – qualifiée d'« aide conventionnelle à la réinsertion en faveur des travailleurs étrangers » – est mise en place. Elle prévoit une prime de 35 000 F ainsi qu'une aide à la réinsertion. Cette nouvelle procédure rencontre un succès important (1 750 employés) que certains expliquent par la montée du racisme sur le lieu de travail.

« Le principe était qu'à un euro investi à Montbéliard correspondent un euro investi sur le reste de l'agglomération. Cela a conduit à éparpiller des investissements au dépend de la centralité d'agglomération. Cela a aussi habitué les maires à voir l'agglomération uniquement comme une cagnotte, comme un guichet à subventions. (...) Souvent avait construit son autorité politique en faisant passer les intérêts du pays de Montbéliard avant ceux de la ville de Montbéliard. » (Vice-président de Pays de Montbéliard Agglomération)

Si plusieurs documents de planification sont élaborés (plan de déplacement urbain, projet d'agglomération, charte de l'environnement, etc.), ce n'est qu'en 2008, avec l'arrivée de Pierre Moscovici (PS) à la tête de PMA que la structure intercommunale est renforcée. Désireux de parfaire son enracinement local toujours incertain[59], P. Moscovici investi la communauté d'agglomération comme un espace stratégique de production de politiques urbaines. La reconnaissance de l'enjeu du déclin urbain débouche sur la formulation d'un projet d'agglomération dont l'objectif premier est le renforcement des centralités, et plus particulièrement des villes de Montbéliard, Sochaux et Audincourt.

Ce regain d'intérêt pour la dimension stratégique de la coopération intercommunale s'accompagne du lancement de plusieurs projets d'ampleur : retour de la gestion de l'eau en régie, lancement du projet de bus à haut niveau de service (BHNS Caden-cités), investissement dans l'élaboration de documents de planification (projet de territoire, plan local de l'habitat, etc.) dans l'objectif de mieux réguler un développement urbain débridé, jusqu'alors dominé par les construction pavillonnaires dans le péri-urbain. Il débouche également sur un renforcement de la technostructure intercommunale, avec par exemple la création en 2009 d'un service en charge du développement économique.

A Belfort, la logique technicienne qui prévalait dans les années 1970 est (partiellement) remise en cause par le renouvellement générationnel et idéologique de la classe politique locale, qui s'opère en 1983 avec l'élection à la mairie du socialiste J.-P. Chevènement[60]. Associé à Christian Proust – son ancien assistant parlementaire, qui devient président du conseil général du Territoire de Belfort en 1982 –, J.-P. Chevènement est à l'origine de la mise en place d'une

[59] Parachuté en 1994, l'enracinement de P. Moscovici dans le Nord Franche-Comté n'a pas été facile. D'abord conseiller général en 1994, puis député en 1997, il est contraint d'abandonner ce dernier mandat lors de sa nomination la même année au gouvernement. Contesté pour sa faible implication locale, il subit deux échecs : lors des élections municipales à Montbéliard en 2001, puis lors des législatives de 2002. L'arrivée de la gauche à la mairie de Montbéliard en 2008, avec la victoire de Jacques Hélias (PS), lui permet de briguer la présidence de PMA qu'il occupera jusqu'en 2012 et sa nomination au gouvernement en tant que ministre de l'Economie. Désireux de garder un pied dans le territoire, il se présente alors sur une liste socialiste dans la commune de Valentigney, en 2014, où il subit un cuisant échec.

[60] A côté de ses fonctions politiques nationales, J.-P. Chevènement exerça de nombreux mandats locaux : député du Territoire de Belfort dès 1973 (puis sénateur de 2008 à 2014), il devient ensuite maire de Belfort (1983-2007), et président du district et de la CAB (1995-1998). Il dirigea également à plusieurs reprises les structures associatives de coopération à l'échelle de l' « aire urbaine » (entre 1984 et 2001).

puissante coalition d'acteurs regroupant la municipalité, le conseil général, la préfecture et la CCI.

Disposant de réseaux aussi bien au sein des ministères que dans le tissu économique local, cette coalition élabore une stratégie de redéveloppement pour gérer les premières difficultés économiques : fermeture de l'entreprise Bull-Périphériques, difficultés rencontrées par Alsthom à partir du tournant de la rigueur de 1983 (Teisserenc, 1992). Cette stratégie s'aligne sur celles qui sont développées à la même période dans la plupart des villes européennes. Elle est dominée par un objectif de renforcement de l'attractivité urbaine qui se décline de différentes manières. Ainsi, dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, les friches industrielles sont réinvesties pour mettre en place des projets structurants permettant l'implantation de nouvelles entreprises ou de ménages venant de l'extérieur. Dans le secteur de l'économie, un travail est également réalisé pour orienter les fonds de reconversion vers le soutien à l'industrie, notamment grâce à la création de Société d'investissement et d'industrialisation de Belfort (Sybel) en 1991[61]. Enfin, cette stratégie dispose également d'une dimension culturelle bien affirmée, qui se retrouve notamment dans la création du festival musical Les Eurockéennes en 1989.

Certes, cette stratégie n'est pas portée uniquement par le district qui reste au départ une structure de gestion peu impliquée dans la mise en place de politiques urbaines. Toutefois, au milieu des années 1990, cette situation évolue. Ainsi, à partir de 1995, le district s'élargit à huit nouvelles communes et il acquiert, en 1998, de nouvelles compétences en termes de planification et de développement économique. La création de la Communauté d'agglomération de Belfort (CAB) en 1999 vient parfaire ce mouvement en offrant un nouvel outil pour les acteurs locaux : J.-P. Chevènement d'abord, puis le socialiste Etienne Buztbach à partir de 2008. Elle remplace progressivement la municipalité dans le capital de la SEMPAT – l'une des plus importante société d'économie mixte en France[62] – qui joue un rôle déterminant dans la transformation des friches Bull et Alsthom en un gigantesque quartier d'affaires à dominante tertiaire.

[61] Sybel est une société de conversion qui gère les fonds de conversion attribués dans le cadre de la fermeture de grandes entreprises ou de plans sociaux. Très puissante, cette société – dénommée aujourd'hui Aire Urbaine Investissement – dispose d'un périmètre d'action large incluant l'aire urbaine de Montbéliard. Elle joue un rôle central dans le travail de renforcement ou de création de filières économiques dans le territoire.

[62] Créée dès les années 1980, la SODEM/SOBEM devient un « portefeuille immobilier » à partir du début des années 1990 et de la fermeture de Bull-Périphériques. La création de Techn'hom débouche sur un changement de nom de la structure qui devient la SEMPAT, puis à partir de 2015 TANDEM. Les différents rachats et augmentations de capital font de cette très puissante SEM la deuxième plus importante de France, après celle de la Défense.

1.3. Réforme de l'intercommunalité et désapprentissage (2015-…)

A partir de 2014-2015, on assiste à une accélération du processus d'institutionnalisation des structures intercommunale qui s'opère à la faveur de réformes nationales. L'acte 3 de la décentralisation avec les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) débouche sur un renforcement des structures intercommunales existantes qui voient leurs compétences et leurs périmètres s'élargir. Toutefois, ces évolutions institutionnelles ne se doublent pas d'un investissement soutenu des espaces intercommunaux par les maires des villes-centres. Au contraire, ces institutions semblent de plus en plus dominées par les intérêts périphériques des communes péri-urbaines et rurales dont les représentants sont peu enclins à s'engager dans des démarches de planification stratégique et cherchent avant tout à privilégier un *statu quo* qui leur est favorable.

A Montbéliard, le départ précipité de P. Moscovici en 2012 et la défaite du PS aux élections municipales de 2014 débouchent sur un changement de stratégie. La nouvelle maire Marie-Noëlle Biguinet (LR) – une élue au faible capital politique, ayant construit son ascension autour de la figure d'élue de proximité notamment par son investissement au CCAS – dispose d'un intérêt beaucoup plus limité pour les questions de planification stratégique et de gouvernance intercommunale. Ainsi, elle ne prend pas la présidence de la communauté d'agglomération – qui est d'abord confiée à l'un de ses adjoints, Marcel Bonnot, pour ensuite revenir en septembre 2015 à Charles Demouge, conseiller régional et maire de Fesche-le-Châtel une commune de 2 000 habitants – et désinvestit les espaces de discussion à l'échelle métropolitaine, et notamment les espaces de construction du pôle métropolitain. Dans un contexte de crise des finances locales[63], de nombreux projets sont abandonnés ou révisés, tel que l'éco-quartier des Blancheries dont les objectifs sont revus à la baisse. Cette première évolution se double d'une marginalisation de la ville-centre au sein de la communauté d'agglomération.

Avec les réformes de 2015, le PMA passe en effet de 29 à 72 communes, suite à la fusion avec les communautés de communes des Balcons du Lomont, du Pays de Pont-de-Roide, des trois cantons et à l'intégration de neuf communes de la Vallée du Rupt, formant ainsi une nouvelle entité administrative de 142 000 habitants. Par conséquent, le conseil d'agglomération passe de 72 à 112 conseillers communautaires.

Cette évolution a une influence sur les équilibres de pouvoir. Dans un premier temps, le soutien de M.-N. Biguinet à C. Demouge permet à la commune de Montbéliard de conserver une place importante dans la gouvernance intercommunale. En effet, la maire de Montbéliard hérite de la première vice-présidence. Cette situation est toutefois de courte durée. La

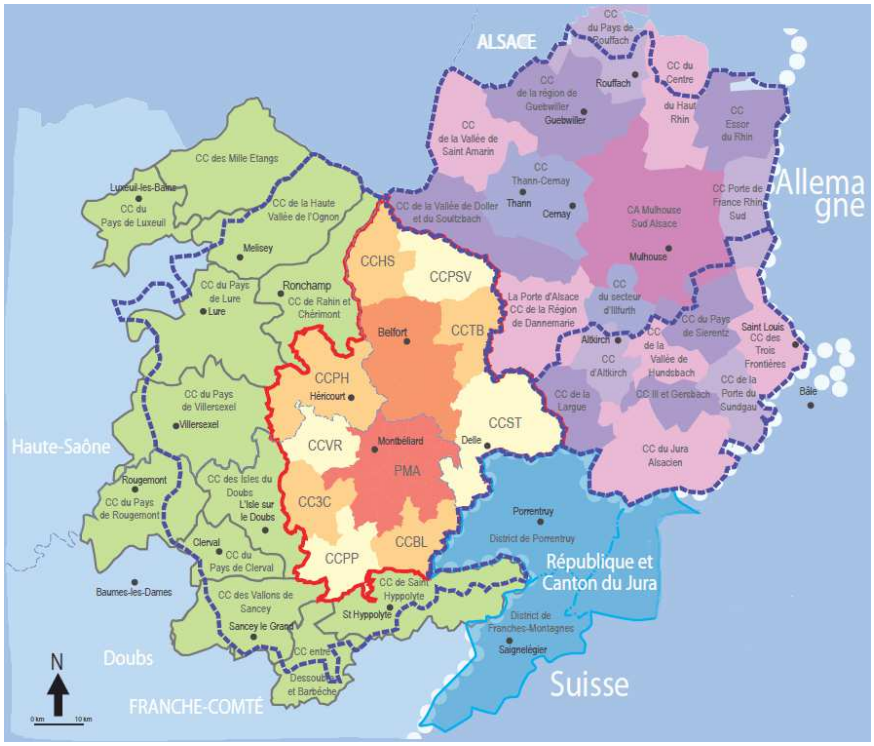
[63] Les dépenses d'investissement de l'agglomération sont ainsi passées de 60 millions d'euros en 2007 à 15 millions d'euros en 2015. Pour une analyse plus détaillée des enjeux financiers locaux et notamment du poids de la dette, *cf.* section sur l'austérité.

perspective de l'élargissement de l'agglomération, très redoutée, incite le nouveau président à laisser une place plus importante aux communes et intérêts ruraux. La nouvelle élection qui se tient en janvier 2017 est serrée : 57 voix pour C. Demouge et 52 voix pour Denis Sommer, maire PS du Grand-Charmont et défenseur d'une intercommunalité intégrée. Elle donne lieu à une réorganisation de la gouvernance intercommunale au bénéfice des intérêts ruraux. Ainsi, si la grande majorité des nouvelles communes intégrées ne possèdent, du fait de leur faible poids démographique, qu'un seul représentant communautaire, les principales vice-présidences sont trustées par des maires ruraux. En effet, à côté de la présidence de C. Demouge, la 1ère vice-présidence (cohésion urbaine et rurale et aménagement du territoire) est attribuée à Gaston Chenu, maire d'Issans (250 habitants), la vice-présidence « SCOT et urbanisme » est confiée à Jean-Louis Noris, maire de Bourguignon (950 habitants)[64].

Ces communes rurales qui ont intégré PMA disposent souvent d'une solide expérience de l'intercommunalité puisqu'elles étaient membres de communautés de communes qui avaient des politiques intercommunales dans des domaines comme l'action sociale ou la petite enfance. A ce titre, leurs maires apparaissent parfois, et ce de manière contre-intuitive, plus rompus au « jeu » intercommunal que ceux des communes urbaines qui préfèrent se recentrer sur l'échelle communale.

Figure 1 : structuration intercommunale à Belfort-Montbéliard avant 2017

Source : CODEV



[64] Les élus de Montbéliard héritent donc des 2e, 6e et 7e vice-présidences et notamment des thématiques de la rénovation urbaine et du logement.

A Belfort, la situation est comparable. La démission de J.-P. Chevènement en 2007 produit une première inflexion dans les politiques intercommunales. Ce dernier est en effet remplacé par le socialiste E. Butzbach et le conseil général, qui a longtemps eu à sa tête Christian Proust, est désormais dirigé par un autre socialiste : Yves Ackermann. Ces changements affaiblissent le pouvoir local : auparavant fluidifiés par des rapports interpersonnels, les liens entre les acteurs et institutions se font plus distendus, les connexions avec Paris sont moins nettes, le leadership de la ville-centre sur ses périphéries est remis en cause. Toutefois, c'est en 2014 et 2015 que les changements les plus importants se produisent. A cette période, la ville et le département basculent à droite, avec respectivement à leur tête les élus Les Républicains (LR), Damien Meslot et Florian Bouquet. A l'échelle de la ville et l'agglomération, cette alternance marque une rupture nette avec les politiques urbaines mises en place dans les décennies 1990 et 2000.

Comme à Montbéliard, les logiques d'austérité prennent une importance nouvelle aussi bien en termes de gestion des ressources humaines (remplacement non systématique des agents, éclatement de leurs missions, etc.) que de la limitation de certaines dépenses d'investissement, notamment dans le domaine de la construction de logements sociaux. Pour important qu'il soit, l'élargissement du périmètre en 2017 a des effets moins marqués qu'à Montbéliard. La fusion avec la communauté de communes du Tilleul et de la Bourbeuse (CCTB) fait passer le nombre de communes de 30 à 53. Si le nombre de délégués intercommunaux augmente de 81 à 99, la nouvelle répartition ne modifie pas trop fortement les équilibres en place, la commune de Belfort conservant la présidence ainsi que les 3^{e}, 6^{e}, 10^{e}, 12^{e} et 14^{e} vice-présidences qui comprennent notamment la thématique de l'habitat. Toutefois, ce contrôle des élus de Belfort sur la structure intercommunale s'accompagne d'une stratégie visant à ménager les intérêts des communes périphériques et des communes rurales. D. Meslot n'hésite pas à neutraliser l'intercommunalité pour en faire davantage un outil au service de la consolidation de son fief (certaines communes faisant partie de sa circonscription législative), qu'un espace de production de stratégies et de politiques urbaines.

2. Le pôle métropolitain : nouvelle étape du processus de métropolisation ?

A côté des deux structures intercommunales, des dynamiques de coopération se mettent en place à une échelle supérieure, celle qui est qualifiée de manière impropre par les acteurs locaux d'« aire urbaine », et qui correspond en fait à la grande région urbaine qui recouvre deux aires urbaines au sens de l'INSEE – celle de Belfort et de Montbéliard – et se déploie sur trois départements : le Doubs, la Haute-Saône et le Territoire de Belfort.

Si cette structure a fourni un cadre souple pour la prise de décisions structurantes, elle n'a jamais constitué une échelle de production de stratégies de développement. Au contraire, en tentant de limiter la concurrence entre les deux grandes villes, elle a contribué à la création

d'une nouvelle centralité qui va progressivement concentrer les investissements et les infrastructures.

2.1. La genèse des coopérations à l'échelle de la région urbaine

La mise en place d'une structure de coopération à l'échelle de la métropole élargie n'est pas nouvelle à Belfort-Montbéliard. En effet, dès 1967, l'État impose aux acteurs locaux l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) à l'échelle de la grande région urbaine : 80 communes réparties sur trois départements. Cette première expérience est un échec. La Commission locale d'aménagement et d'urbanisme élabore un Livre blanc en 1972 et un projet de SDAU, mais ce dernier est rejeté par 34 % des élus concernés (Colle, 2016). Ce refus est principalement dû aux élus du Territoire de Belfort et des communes rurales du territoire qui votent alors massivement contre un projet perçu comme un moyen pour Montbéliard de renforcer son influence et d'imposer ses choix.

Ce n'est que dans les années 1980 que la coopération repart, cette fois-ci à l'initiative des élus du Territoire de Belfort, avec la création en 1984 d'Aire urbaine 2000, une structure de réflexion souple impliquant principalement des élus de Belfort et de Montbéliard ainsi que des représentants du district de Montbéliard et du conseil général du Territoire de Belfort. Cette association est pensée au départ comme une réponse à la crise économique des années 1980 et à l'imposition de politiques d'aménagement voulues par l'État central :

> « Cette association incarne une sorte d'opposition à l'État qui fait suite à d'autres initiatives mises en place localement dès 1979 contre les politiques nationales en prônant une autre vision du développement territorial. » (Ancien président du conseil général du Territoire de Belfort)

L'association prend rapidement en charge des réflexions stratégiques sur le développement du territoire, notamment en ce qui concerne les domaines des infrastructures, des transports, de l'éducation et la recherche. C'est ce que souligne le directeur du Syndicat mixte de l'aire urbaine (SMAU) lorsqu'il revient sur la création d'Aire urbaine 2000 :

> « Le discours, derrière Aire urbaine 2000, était que les trois villes partageaient une communauté de destin avec un territoire aux caractéristiques industrielles prégnantes. Les gens ne s'arrêtent pas aux limites départementales, ce qui fait de l'aire urbaine un bassin de vie, un espace vécu. (...) Au départ, l'idée était celle d'une structure de lobbying pour pouvoir attirer le maximum de subventions européennes. » (Directeur du SMAU)

Dans les années 1980 et 1990, cette structure devient un espace de réflexion et d'action autour de deux enjeux centraux pour le territoire : la création d'une gare TGV[65] et la mise en

[65] Cette action de lobbying est renforcée par la mise en place de structures annexes. C'est ce que souligne Raymond Woessner lorsqu'il évoque le rôle central joué par J-P. Chevènement : « En 1986, lorsque le rapport de l'inspecteur général Rattier pointe le risque de marginalisation de la Franche-Comté par la grande vitesse ferroviaire, M. Chevènement met sur pied l'Association Trans-Europe TGV, devenue depuis TGV Trans-Europe-

place controversée de l'Institut polytechnique de Sevenans, qui deviendra en 1999 l'Université de technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM). Pour ce dernier projet, la mobilisation des acteurs locaux s'avère cruciale pour dépasser les oppositions des élus de Besançon, du conseil général du Doubs et plus généralement de la communauté universitaire bisontine (Lamart, Lequin, 2006). Dans le même temps, cette structure facilite le rapprochement de certaines organisations : partenariats entre entreprises initiés par les agences de développement économique, coopérations entre les offices de tourisme, etc.

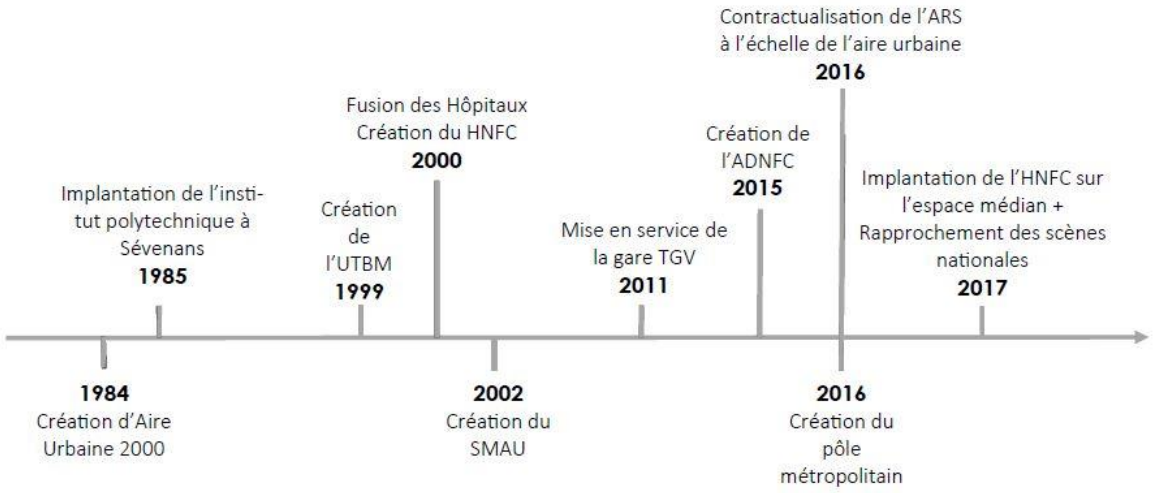


Figure 2 : frise chronologique de la coopération métropolitaine à Belfort/Montbéliard

Source : (Garel, 2017)

Plus généralement, l'association Aire urbaine 2000 constitue un outil de projection national et international pour le territoire. Il permet notamment d'aller capter des fonds à différentes échelles : fonds européens comme le FEDER, contrat de plan État-Région, prime à l'aménagement du territoire, etc. En 1999, l'association Aire urbaine 2000 candidate avec succès au programme des Pays, ce qui débouche sur des modifications institutionnelles : « Avec les Pays, il fallait créer une structure porteuse et non une association. Donc, à partir de 2002, l'association s'est transformée en syndicat mixte. D'autres membres ont intégré cette nouvelle structure parce que c'est un territoire stratégique. »[66]

Rhône-Méditerranée et tenue jusqu'en 2011 par son secrétaire M. Thierry Zettel. Cette association aura inlassablement labouré le terrain pendant plus de vingt ans. Dès 1988, elle propose la structure en Y du réseau Rhin-Rhône entre l'Alsace, l'Ile-de-France et Rhône-Alpes. Au début des années 1990, le projet est inscrit dans les schémas directeurs français et européens ; dans la foulée, les premières études sont engagées par la SNCF. En novembre 1997, le colloque de Mulhouse réunit la fine fleur des responsables politiques du Rhin et de la Saône quelques jours après l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône à grand gabarit ; l'on se promet alors la concomitance' des travaux de la LGV-Est et de la LGV Rhin-Rhône, mais finalement le premier gardera quatre années d'avance sur le second. Le 25 janvier 2002, l'État publie la Déclaration d'Utilité Publique pour une LGV entre Dijon et Mulhouse. » (Woesnner, 2015)

[66] Directeur du SMAU.

Pour les acteurs locaux, l'obtention de ces financements est mise sur le compte du poids démographique de la structure, mais aussi et surtout sur le poids politique des réseaux de J.-P. Chevènement. Ils permettent à l'association de gagner en crédibilité et de disposer d'une certaine stabilité, en dépit des alternances politiques et des conflits qui émaillent les rapports entre les acteurs et les institutions. Ainsi, au début des années 2000, l'association Aire urbaine 2000 est remplacée par le SMAU qui dispose d'un champ d'intervention élargi au domaine hospitalier avec la politique de fusion des hôpitaux, ainsi qu'au numérique avec le développement d'une compétence opérationnelle, les projets de boucle locale haut débit et très haut débit étant à l'époque déclarés d'intérêt syndical.

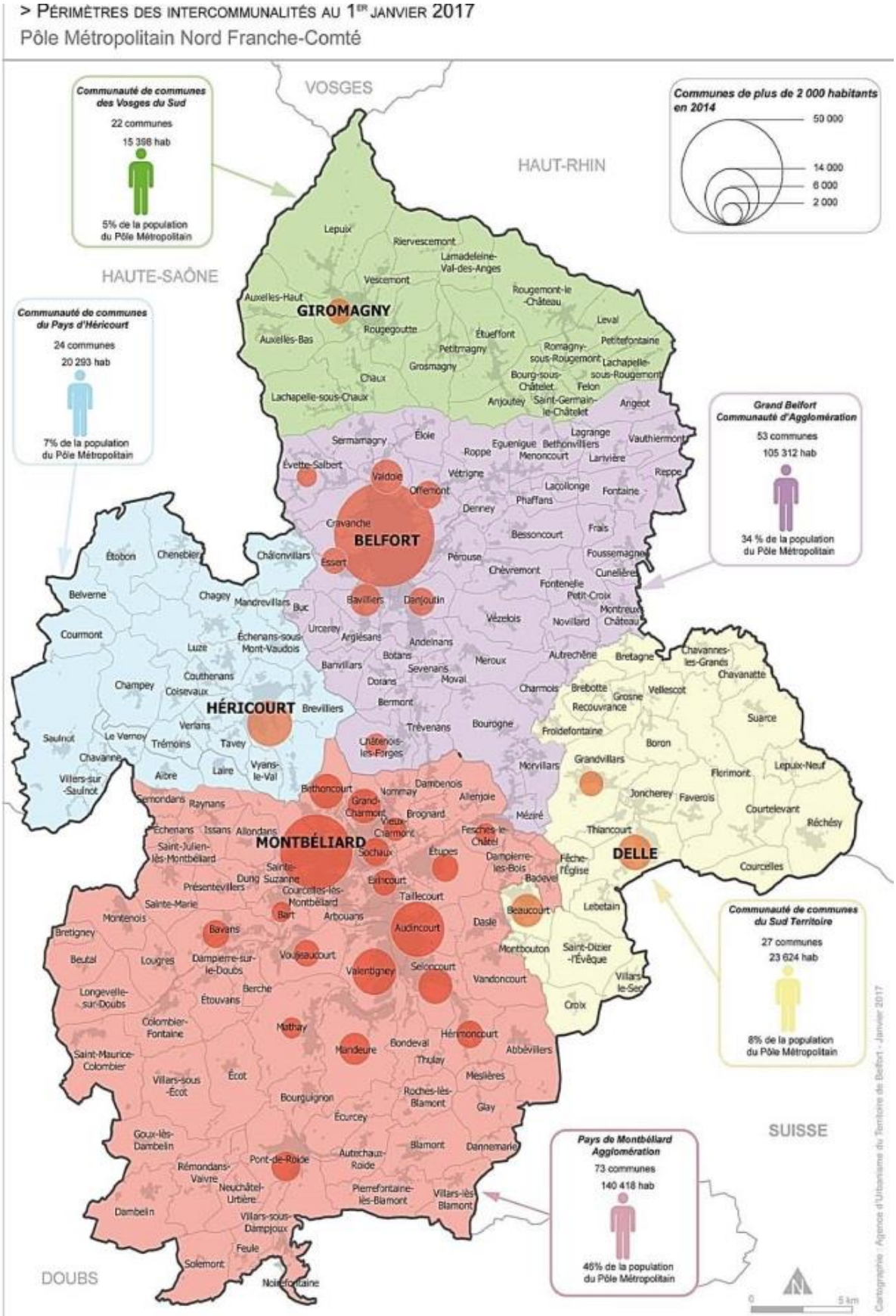
2.2. La création du pôle métropolitain

Officiellement créé le 1er septembre 2016, le pôle métropolitain[67] de Nord Franche-Comté constitue l'aboutissement d'une réflexion amorcée dès 2008-2009. En effet, à cette période, le statut du SMAU est questionné dans le but de renforcer son efficacité et d'améliorer un fonctionnement jugé peu satisfaisant. L'arrivée de nouveaux leaders à la tête des intercommunalités de Belfort et du Pays de Montbéliard relance les réflexions sur la nature et le rôle de cet outil. Le SMAU est ainsi repris en main par P. Moscovici qui organise différentes initiatives: lancement d'un cycle de conférences intitulé « Quelles perspectives pour l'aire urbaine ? », réalisation d'une étude sur les options institutionnelles qui s'offrent à l'aire urbaine, etc. Quelques temps plus tard, les échos concernant l'assouplissement des critères de création des pôles métropolitains, à travers la loi MAPTAM, amènent les acteurs du territoire à mûrir un projet de pôle métropolitain.

[67] Le pôle métropolitain est une structure qui a été définie par la Loi du 16 décembre 2010 comme « un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » (art. L5731-1 CGCT). Structure souple, dont la constitution n'est pas obligatoire, il a pour but de gérer les enjeux liés à l'aménagement et au développement durable du territoire. Souvent créés pour générer de l'inter-territorialité et gérer des enjeux communs à plusieurs villes (pôle métropolitain Lyon-Saint-Etienne-Vienne, pôle métropolitain Côte d'opale, pôle métropolitain Loire-Bretagne), les pôles métropolitains disposent de statuts et de compétences variables suivant les configurations territoriales. La Loi MAPTAM a assoupli les conditions de leur création : si le seuil de 300 000 habitants est toujours nécessaire, la taille minimale de la principale intercommunalité est passée de 150 000 habitants à 100 000 habitants.

Figure 3 : carte du pôle métropolitain au 1er janvier 2017

Source : AUTB



Lancé en 2013, ce projet de pôle métropolitain n'est pas remis en cause suite à l'alternance politique des municipales de 2014. En effet, les nouveaux présidents affirment dès le mois de juillet 2014, à travers un communiqué commun, « être en route vers un pôle métropolitain »[68], suivi d'une annonce officielle le 11 septembre 2014. Dès le départ, l'objectif est clair. Selon D. Meslot, il s'agit « de rassembler et de mettre en commun les moyens économiques, culturels, sportifs et de recherche des deux agglomérations pour avoir un pôle métropolitain qui pèse sur le territoire français entre Strasbourg, Dijon et Lyon ». On voit très bien les motivations qui président à la création de ce pôle : gérer des infrastructures, mais aussi et surtout rendre visible le territoire dans un contexte de renforcement du poids institutionnel et économique des métropoles. La représentation d'un territoire rejeté aux franges de plaques métropolitaines puissantes économiquement suffit à légitimer le projet.

Cette logique se nourrit aussi des recompositions territoriales à l'échelle de la région. En effet, la fusion des régions Bourgogne et Franche-Comté a débouché sur le transfert de la préfecture régionale de Besançon à Dijon, éloignant ainsi géographiquement le centre décisionnel régional de l'aire urbaine[69]. A cela s'ajoute, la transformation de la communauté d'agglomération dijonnaise en « métropole », qui est vue comme un signe supplémentaire de la marginalisation de la Franche-Comté et de ses villes. En outre, d'autres territoires se sont déjà organisés. C'est le cas notamment du pôle métropolitain Centre Franche-Comté qui nait en 2012 et regroupe les agglomérations de Besançon, Vesoul, Dole, Lons-le-Saunier et Pontarlier. Cet encerclement métropolitain explique la prégnance des enjeux de visibilité pour le Nord Franche-Comté, comme en témoignent les propos d'un représentant régional :

> « Il s'agissait d'avoir une représentativité plus forte face à Besançon et Dijon, en formant une entité plus importante. Il y a un pôle métropolitain Centre Franche-Comté. Il y a une future métropole à Dijon. Donc, il y avait aussi un besoin de reconnaissance. » (Technicien de la Direction de l'aménagement du territoire et du numérique de la région Bourgogne-Franche-Comté)

En outre, la création du pôle métropolitain est incitée par le pouvoir central qui a assoupli les critères de création des pôles métropolitains à travers la loi MAPTAM. Pour les acteurs locaux, l'existence d'un pôle métropolitain constitue un moyen de prétendre à certains financements européens et étatiques. Cette logique dicte en partie la constitution du pôle Nord Franche-Comté, comme nous le déclare l'un des directeurs généraux adjoints de Pays de Montbéliard Agglomération (PMA) :

---

[68] Megglé C., « Belfort-Montbéliard : un nouveau pôle métropolitain d'ici la fin de l'année », http://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer pagename=Territoires/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250267694447

[69] Pour certains acteurs, cet éloignement a été bénéfique pour le territoire en rééquilibrant les rapports de force entre Besançon et Montbéliard, et en favorisant la reconnaissance du Nord Franche Comté comme principal pôle industriel de la grande région.

« Avec la création du pôle métropolitain, il y a eu un effet levier qui s'est traduit dès le départ par l'octroi de financements particuliers. Le pôle métropolitain n'est pas uniquement le fruit d'une volonté nationale. C'est le fruit d'une volonté locale encouragée par l'État à travers cette manne financière puisqu'il y aura quelques centaines de milliers d'euros de recettes nationales qui permettront de financer des projets sur le territoire. » (DGA PMA)

Par ailleurs, cet « effet levier » se traduit aussi par la perspective de captation d'autres financements. En effet, la structure du pôle est désormais obligatoire pour pouvoir candidater aux fonds FEDER ou encore pour pouvoir négocier le contrat de plan État-région. Très récemment, la présence de Belfort-Montbéliard sur la *short list* du projet « Territoires d'innovation de grande ambition » (TIGA) lancé par le Commissariat général à l'investissement (CGI) et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été présentée comme l'un des effets de la création du pôle métropolitain[70].

2.3. Le pôle métropolitain : un « anti-gargantua »

Si la construction d'une structure de coopération à l'échelle de la grande région urbaine a longtemps buté sur les intérêts communaux, la création du pôle métropolitain n'a pas donné lieu à la constitution d'un « gargantua », au sens où l'entendait les politistes américains des années 1960 (Estèbe, 2015). Bien au contraire, cette nouvelle structure reste dominée par les unités qui la composent, c'est-à-dire par les structures intercommunales membres. Il constitue une structure de coopération faiblement intégrée, dans laquelle les moyens mutualisés sont limités et les tensions encore nombreuses.

Le caractère récent du pôle métropolitain rend difficile toute analyse sérieuse de son fonctionnement ou de son action. En effet, depuis son lancement en 2017, l'activité du pôle a été contrariée par des conflits entre communes et intercommunalités, qui démontrent la faible volonté de coopération entre les différents acteurs du territoire :

« Le pôle n'est pas né d'une volonté de coopération, mais plutôt d'une volonté de récupération politique. Les bases avaient été mises en place par la gauche dès 2013. Avec la vague bleue de 2014, la droite se dit qu'elle a une opportunité historique d'inaugurer le pôle métropolitain, pour que ce ne soit pas la gauche qui l'ait fait. En plus, cela arrangeait Meslot qui voulait dézinguer le SMAU qu'il jugeait trop entreprenant. Donc, cela s'est fait, mais sans vision. Il n'y a pas de discussion stratégique portant sur les compétences de ce pôle, mais plutôt une gestion par à coup où l'on dit : 'Tiens, on va mettre ça, puis on va mettre ça.' » (Responsable local de la CGPME)

[70] En 2018, le projet du Nord Franche-Comté intitulé « Transformation d'un territoire industriel. Création d'un écosystème d'innovation et développement des green technologies » a été sélectionné dans une *short list* nationale de 24 projets. Cette sélection sera ensuite affinée et seuls dix projets seront retenus et bénéficieront d'un soutien du programme Investissement d'Avenir à hauteur de 450 millions d'euros.

Cette difficulté à coopérer a considérablement ralenti la construction du pôle métropolitain qui, à l'été 2018, ne dispose toujours pas de directeur :

> « Il y a d'abord eu une procédure interne en juin 2017. Jilal El-Raz a hésité, puis s'est ravisé. Foudil Tegia du SMAU a voulu candidater, mais Meslot ne voulait pas reconduire quelqu'un du SMAU. Gilles Cassoti a été sollicité, mais il ne voulait pas aller au front. Donc, en septembre, une procédure externe a été lancée. Quelqu'un qui était avant en poste à Châlons-sur-Saône et avait participé à la création du pôle métropolitain de Nice a été recruté. Il était basé à PMA et très rapidement des conflits sont apparus avec les directeurs de PMA. Au final, une pirouette administrative a été faite pour ne pas valider sa nomination et il est parti fin décembre. Aujourd'hui, une nouvelle procédure de recrutement a été lancée. » (Responsable local de la CGPME)

Ces difficultés trouvent leur traduction dans les statuts du pôle qui organisent une coopération *a minima*. A l'inverse du SMAU, le pôle métropolitain comprend uniquement les intercommunalités à fiscalité propre comme membres, c'est-à-dire les agglomérations de Belfort, Montbéliard et d'Héricourt, ainsi que les communautés de communes du Sud Territoire et des Vosges du Sud. Le SMAU comprenait, en outre, les conseils départementaux de la Haute-Saône, du Doubs et du Territoire de Belfort ainsi que les trois villes de Belfort, Montbéliard et d'Héricourt. Cette prédominance des intercommunalités se retrouve également dans la définition des enjeux relevant ou non de l'intérêt métropolitain :

> « Les organes délibérants des membres du pôle métropolitain Nord Franche-Comté se prononceront au fur et à mesure, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des actions qu'ils délèguent au pôle métropolitain. » (CAB, « Création du pôle métropolitain Nord Franche-Comté », extrait du registre des délibérations du conseil communautaire, séance du 25 juin 2015, p. 2)

Cette prédominance des intercommunalités concerne surtout celle de Belfort et Montbéliard. Ainsi, les arrangements de départ prévoyaient la mise en place d'une présidence tournante aussi bien au sein du pôle que de l'agence de développement : l'intercommunalité qui ne dirige pas l'un, serait donc à la tête de l'autre. Dans le même sens, le choix du critère démographique pour définir la composition du conseil métropolitain, favorise les deux grandes agglomérations qui disposent respectivement de 15 et 11 représentants, contre seulement deux pour les communautés de communes du Sud Territoire, des Vosges du Sud et du Pays d'Héricourt.

Sur le volet financier, le poids démographique détermine aussi la part des contributions des structures intercommunales aux frais de fonctionnement de l'institution. Même si elle constitue une participation minimale des membres comparée aux frais d'investissement, ces charges sont majoritairement portées par le Grand Belfort et Pays de Montbéliard Agglomération, avec des contributions respectives de 35 % et de 47 %. A l'inverse, les

modalités de financement des investissements du pôle métropolitain n'ont pas été définies et pourront varier « en fonction d'une répartition propre à chaque action (étude, achat, participation, travaux, etc.) et arrêtée par le comité métropolitain ». Ainsi, il revient à chaque intercommunalité de supporter ou non les projets du pôle métropolitain, en fonction de son intérêt ou de l'impact du projet sur son territoire. Ce fonctionnement est appliqué dans d'autres pôles métropolitains comme celui de Lyon-Saint-Etienne. Il permet, certes, aux EPCI non concernés de pouvoir se retirer des projets, mais il conduit aussi à une coopération « à la carte » rendant difficile la construction d'un intérêt métropolitain.

3. Logiques de la « métropolisation » dans un territoire non-métropolitain

A Belfort-Montbéliard, la métropolisation – comprise au sens de la construction de coopérations intercommunales et métropolitaines – peut-être appréhendée au travers de trois dynamiques : austérité, non régulation et dépolitisation. Ces dynamiques ne sont pas spécifiques au territoire de Belfort-Montbéliard puisqu'elles se retrouvent à des degrés d'intensité divers dans la plupart des espaces métropolitains français. Elles ne reposent pas non plus exclusivement sur les processus de construction métropolitaine, qui les ont accompagnées et renforcées plus que créées. Toutefois, dans le cas de Belfort-Montbéliard, ces trois dynamiques ont favorisé – directement, par la relocalisation des infrastructures et des investissements en dehors des villes, et indirectement par le maintien de régulations minimales de l'urbanisation – les périphéries résidentielles au détriment des villes-centres. En affaiblissant aussi bien économiquement que politiquement des territoires déjà pénalisés par les recompositions territoriales, cette « métropolisation » est venue accentuer les inégalités territoriales.

3.1. Austérité

A Belfort, et plus encore à Montbéliard, les nouvelles équipes municipales et intercommunales se sont engagées à partir de 2014 dans des stratégies d'austérité visant à limiter les dépenses publiques. Le contexte national, marqué par les réformes de la fiscalité locale, la baisse des dotations aux collectivités et plus généralement par le retrait territorial de l'État, n'est bien évidemment pas favorable à la mise en place d'autres politiques publiques (Gourgues, Houser, 2017). Toutefois, ces tendances générales ont été renforcées sur le territoire de Belfort-Montbéliard. D'un côté, la crise financière de 2008 a fragilisé le système productif – et plus particulièrement la filière automobile – et affaibli les finances locales, qui sont également mises sous tension par des réformes de la fiscalité plus favorables aux territoires bénéficiant d'une économie à dominante tertiaire. De l'autre côté, cette cure d'austérité a également procédé d'une volonté de ménager des intérêts ruraux peu disposés au renforcement des communautés d'agglomération et à l'augmentation de leur contribution aux budgets intercommunaux.

A Montbéliard, cette situation est visible à partir de 2014. A l'échelle intercommunale, la politique menée par C. Demouge peut être résumée en deux points : une volonté d'assainir les finances intercommunales (avec une dette très élevée qui plombe les capacités d'investissement[71]) ; une volonté de maintenir un *statu quo* en limitant au maximum le caractère contraignant des documents de planification. Une directrice générale des services au profil très financier est recrutée à cet effet.

Cet affaiblissement des politiques intercommunales se retrouve dans l'évolution du projet de transports à haut niveau de service (THNS), Caden'cité, initié par P. Moscovici et J. Hélias. Alors que ce projet, dont le budget avoisinait les 100 millions d'euros, avait été construit autour de l'objectif de désenclavement de Montbéliard, les alternances politiques modifient la donne :

> « A l'époque de M. Hélias, maire de Montbéliard et président de l'agglomération, il y a eu un projet fondamental sur l'attractivité : c'est le projet de bus à haut niveau de service. Ces projets ont une double finalité : la mobilité et la recomposition urbaine. Le projet a été entamé en 2008. Il a trouvé un début de concrétisation. Au changement politique de 2014, il a été fortement revu à Montbéliard et il n'a plus les mêmes finalités. » (DGA PMA)

A Belfort, la situation est comparable. A défaut d'avoir pu faire partager la charge du logement social et redistribuant les nouvelles constructions dans l'ensemble de l'agglomération, D. Meslot s'attaque à la politique de l'habitat. Ainsi, la production de logement social, qui était historiquement forte dans la ville-centre, est interrompue. Les élus de Belfort délaissent également les scènes d'action intercommunales pour se recentrer sur une action à l'échelle de la commune.

Toutefois, c'est sans doute dans la création de l'espace médian, emblème du processus de métropolisation à Belfort-Montbéliard, que ces logiques d'austérité sont les plus visibles. Cet espace, considéré comme la « vitrine du Nord Franche-Comté », est situé à équidistance de Belfort et de Montbéliard. Depuis le début des années 2000, il accueille des infrastructures métropolitaines comme la gare TGV, le quartier d'affaires La Jonxion ou depuis peu l'Hôpital Nord Franche-Comté. Pensé comme un outil de neutralisation de la concurrence entre les deux grandes villes du territoire, l'espace médian va rapidement servir d'engin pour la restructuration de l'offre de services dans le secteur de la santé, et dans une moindre mesure les secteurs culturel et judiciaire.

---

[71] Cette évolution a été épinglée à de nombreuses reprises par la Chambre régionale des comptes qui souligne que l'encours de la dette dans l'agglomération de Montbéliard a connu une augmentation de 72 % entre 2010 et 2015. Pour pallier à la baisse de ressources induite par la crise de 2008, la communauté d'agglomération a souscrit trois emprunts particulièrement lourds entre 2011 et 2012 portant l'encours de la dette à 116 millions d'euros. Si cet encours a diminué depuis lors (revenant à 98 millions d'euros, en 2015), il reste toutefois deux fois plus élevé que celui constaté pour la moyenne des communautés d'agglomération en France. *Cf.* Chambre régionale des comptes (2017), *Rapport d'observation définitives – Pays de Montbéliard Agglomération*.

Historiquement, c'est avec la construction de l'échangeur autoroutier de Sevenans, que le conseil général du Territoire de Belfort décide de créer en 1982, qu'est mise en place une zone d'aménagement différé (ZAD) de 300 hectares. Rapidement, cette zone se voit conférer un statut d'espace stratégique, d'abord avec l'accueil l'Institut de polytechnique commun à Belfort et Montbéliard, puis à partir de la fin des années 1980 avec les réflexions sur la création d'une gare TGV qui sera mise en service en 2011 après de longs débats portants sur le lieux d'implantation[72]. Cette décision va conditionner les stratégies de développement ultérieures. Craignant les critiques d'isolement qui ont été adressées à d'autres gares TGV, comme la « gare des betteraves » de Haute-Picardie, les acteurs locaux orientent les nouveaux investissements vers l'espace médian. Ainsi, lorsque la fusion des deux hôpitaux (qui étaient jusqu'alors situés dans les centres urbains) s'opère en 2000, la recherche d'un site pour implanter un bâtiment commun se fait logiquement sur l'espace médian. Il en va de même pour les quartiers d'affaires. Ainsi, en 2014, les bâtiments de La Jonxion – un « parc d'innovation » de 20 000 m2 dédiés à l'immobilier d'entreprise – sortent de terre. Le succès de cette première opération donne lieu à de nouvelles réflexions autour de la création de La Jonxion 2.

[72] Pour l'implantation de la gare de Belfort-Montbéliard, deux sites ont été envisagés : la commune d'Argiésans ou celle de Méroux-Moval. C'est finalement la seconde, située sur le territoire du Grand Belfort, qui sera choisie.

Figure 4 : représentation du territoire métropolitain

Source : Conseil général 90



Cette concentration des investissements dans l'espace médian est porteuse d'une double logique : austérité et affaiblissement des villes-centres. Premièrement, elle accompagne les processus de rationalisation de l'offre de services sur le territoire. Si la fermeture des hôpitaux de Belfort et Montbéliard n'a pour l'instant pas donné lieu à des licenciements massifs, la mise en place de l'Hôpital du Nord Franche-Comté (HNFC) a déstabilisé le secteur de la santé. Le contrat signé avec l'Agence régional de santé en 2016, prévoyait bien le maintien de cliniques

privées dans les deux villes, mais la fermeture de la clinique des Portes du Jura de Montbéliard a rendu ce maintien plus compliqué. Ainsi, plusieurs projets de réimplantation ont été abandonnés, soit par manque de faisabilité, soit en raison de l'opposition du directeur de l'HNFC qui jugeait que l'installation d'une nouvelle clinique à Montbéliard était de nature à concurrencer son établissement. La mobilisation des élus de Montbéliard, qui voyaient dans cette opposition un « coup de poignard » et un « acharnement à l'encontre du Pays de Montbéliard »[73], a finalement permis l'officialisation d'un projet de nouvelle clinique, qui est pour l'instant au stade de l'étude. Deuxièmement, cette concentration affaiblie les villes-centres qui perdent ainsi un moteur économique important, aussi bien en termes d'emplois que de commerce et d'animation de la vie urbaine. Les risques liés à cet affaiblissement avaient été pointés précédemment. Dès le milieu des années 2000, les syndicats, la CCI et les élus de Belfort et de Montbéliard insistaient sur les conséquences de ces investissements en termes d'évidement des centres-villes. Toutefois, leurs voix ne furent pas entendues[74] dans un contexte d'opposition forte entre les villes-centres et leurs périphéries :

> « Lorsque l'on dit aux élus des communes rurales que le théâtre ou la médiathèque sont en danger, ils répondent : 'Ce n'est pas grave. Si je ne vais plus à Montbéliard, j'irais à Belfort.' (...) On a fait venir un cabinet de consulting spécialisé sur les villes moyennes, le cabinet parisien de David Lestoux. Ils ont pris du temps pour expliquer que si l'on voulait éviter que les nouvelles générations se tournent trop vers Internet pour leurs achats, il fallait investir dans les centres urbains, pour que les gens puissent prendre du plaisir et ne viennent pas uniquement pour l'acte d'achat. Un élu a alors pris la parole en disant que ce n'était pas pour notre territoire, que lui s'il avait envie de se balader, de se faire plaisir, il allait faire ses achats à Strasbourg. » (Directeur de l'Agence d'urbanisme du Pays de Montbéliard)

Cet affaiblissement des villes-centres est encore plus marqué pour Montbéliard. Situé sur le Territoire de Belfort, l'espace médian n'était, au départ, pas connecté à Montbéliard par le réseau de transport. L'agglomération a ainsi dû mettre en place un système de navettes pour relier la ville aux équipements du site médian. Cette desserte est couteuse car elle représente une sortie du ressort territorial pour la compagnie de transports montbéliardaise. Cette sortie du territoire constitue un point d'achoppement entre les autorités organisatrices des transports (AOT) des deux villes, car l'interprétation de la loi diffère entre les deux. Pour les Montbéliardais, cette sortie doit être prise en charge par la région comme le stipule les statuts sur les ressorts territoriaux. Pour les Belfortains, le fait que les ressorts territoriaux de Belfort et de Montbéliard soient contigus empêche toute prise en charge par la région. Ce surcoût se

[73] Tout Montbéliard, « L'Hôpital Nord Franche-Comté contre la future clinique à Montbéliard », 20 septembre 2016. URL : http://www.toutmontbeliard.com/2016/09/20/lhopital-nord-franche-comte-contre-la-future-clinique-a-montbeliard/

[74] Les élus des deux territoires avaient demandé à récupérer la présidence de La Jonxion, ce qui leur a été refusé par le conseil général du Territoire de Belfort, qui voulait conserver la gestion de cet espace.

double d'une perte dans le versement transport pour l'AOT montbéliardaise, suite à la fermeture de l'hôpital de Montbéliard. Cette part du versement transport revient désormais au Grand Belfort. Ainsi, la desserte de l'espace médian est assimilée à Montbéliard à une « double peine » dont le montant s'élèverait, selon le vice-président en charge des transports du Pays de Montbéliard, à une perte de 674 000 euros par an.

3.2. Non régulation

L'affaiblissement des deux villes-centres, déjà visible autour des politiques de restructuration des services publics, est encore plus net dans la gestion d'autres enjeux comme la fiscalité locale et le logement. Ces deux enjeux sont décisifs dans la mise en place de solidarités à l'échelle métropolitaine, notamment dans les territoires marqués par de fortes inégalités sociales. Or, à Belfort et Montbéliard, ni les structures intercommunales, ni le pôle métropolitain n'ont été mis au service d'une politique de redistribution sociale, c'est-à-dire d'une politique s'employant à conforter les centres urbains qui sont pauvres socialement – mais souvent riches fiscalement – contrairement aux communes périphériques.

A Montbéliard, les tensions entre communes rurales et urbaines ne sont pas neuves. Elles deviennent toutefois prégnantes au milieu des années 2000 lorsque le schéma de cohérence territorial (SCOT) et le plan local de l'habitat (PLH) sont mis en place. Leur élaboration donne lieu à de nombreuses tensions entre communes qui vident ces documents de leur substance. Si les acteurs s'accordent pour reconnaitre le poids des migrations résidentielles de ménages actifs depuis l'agglomération de Montbéliard vers Belfort et, en interne au sein de l'agglomération, depuis les villes industrielles vers les communes périphériques[75], aucun dispositif contraignant n'est mis en place. Faute de priorisation et de hiérarchisation, qui permettraient d'accorder un statut particulier aux villes comme Montbéliard ou Sochaux, les politiques intercommunales ne débouchent pas sur une régulation des marchés du logement.

Cette tendance se renforce avec l'élaboration d'un nouveau SCOT portant cette fois-ci sur un périmètre élargi. Avant que la fusion des intercommunalités n'intervienne en 2017, le syndicat mixte du SCOT Nord Doubs, qui avait été créé en 2014, regroupait déjà les 72 communes actuelles du Pays de Montbéliard[76]. Ce périmètre a fait naitre la crainte chez les représentants des communes rurales de « se faire manger » par la ville-centre et de voir ainsi

[75] La plupart des communes « urbaines » connaissent des processus de déclin démographique. Ainsi, Sochaux est passée de 7 500 habitants en 1962 à 3 900 habitants en 2015. Montbéliard a vu sa population chuter, de 31 800 habitants à 25 300 habitants entre 1982 et 2015. Enfin, Belfort, qui a longtemps mieux résisté, est passé en 2015 pour la première fois sous le seuil des 50 000 habitants.

[76] Au départ, les autres communautés de communes ne voulaient pas intégrer le SCOT, mais elles y ont été forcées par l'État. En effet, la loi prévoyait que les communes ou communautés de communes qui ne se trouvaient pas dans le périmètre d'un SCOT passent en régime de constructibilité limitée (ce qui signifie que pour chaque demande d'ouverture à l'urbanisation, il faut consulter au préalable le préfet).

une « surreprésentation du monde urbain par rapport au monde rural »[77]. Pour apaiser ces craintes, un accord porté par J. Hélias, alors maire de Montbéliard, a donc été établi pour que PMA soit minoritaire au sein du syndicat (11 sièges pour PMA contre 12 pour les trois autres communautés de communes). Malgré cet accord, les élus des communes rurales ont manifesté beaucoup de méfiance envers le processus, ce qui s'est traduit dans les faits par un très fort investissement de leur part : « Comme ils avaient peur de se faire bouffer, les élus ruraux étaient très présents sur le SCOT. Comparativement, ce sont les élus urbains qui étaient absents. »[78] Cette situation a débouché sur l'élaboration d'un SCOT, en novembre 2017, considéré comme étant très peu contraignant[79] :

> « Le degré de prescriptivité du SCOT va être minimum. Le travail de pédagogie est important mais tout ça pour quoi ? La question est celle de la volonté des élus de s'engager dans les prescriptions. Elle est liée à celle du passage d'une réflexion communale à une réflexion intercommunale qui est fondamentale. Aujourd'hui, on est loin d'avoir réussi cette manip-là. (...) On était bien parti sur un certain nombre de choses, mais l'arrivée de la loi NOTRe a bouleversé les relations entre les communes. Concrètement, dans les communautés de communes qui ont fusionné, des points de vue s'exprimaient pour les uns pour rejoindre le Pays de Montbéliard, les autres pour faire quelque chose avec une autre communauté de communes. Tout le travail de construction territoriale fait dans le cadre du SCOT s'est retrouvé remis en cause. » (DGA PMA)

Les difficultés dans l'élaboration du SCOT et les tensions nées de la fusion des intercommunalités ont conduit C. Demouge à porter une attention particulière aux équilibres territoriaux et plus précisément au devenir des communes périurbaines et rurales. Cette volonté, qui s'est matérialisée par une approche très permissive de l'aménagement (consommation élevé d'espaces avec 400 hectares ouverts à l'urbanisation, besoin en logements et en espaces d'activité économiques surdimensionnés), a d'ailleurs été sanctionnée par le préfet qui a demandé une refonte du document :

> « C'est un SCOT très clairement rural (...). La question de la ville, de l'urbanité ne parle pas à grand monde ici. Les communes rurales veillaient à ce que les règles relatives à l'urbanisation ne soient pas trop contraignantes. Elles répétaient sans cesse : 'Vous n'allez quand même pas m'empêcher de me développer.' (...) Il trouvait que l'[agence d'urbanisme] avait un discours malthusien, alors qu'on essayait juste d'expliquer que l'érosion démographique devait être reconnue et prise en compte car cela menace certains équilibres, certains équipements aussi. A un moment, quand on veut construire de nouveaux logements, mais qu'on veut également

[77] DGA PMA.

[78] *Ibid.*

[79] Le SCOT prévoit un certain nombre d'orientations favorables aux villes-centres, notamment sur les questions commerciales et sur les limitations de l'extension des grandes surfaces en périphérie, mais ces orientations ne s'accompagnent pas de mesures véritablement prescriptives.

limiter la consommation foncière, il faut faire des choix et se porter sur les espaces en friche dans les communes urbaines, pas dans les zones rurales. » (Directeur de l'Agence urbanisme du Pays de Montbéliard)

Certes, l'agglomération continue de contribuer financièrement au développement de la ville-centre avec l'implantation prochaine d'équipements comme la clinique, le conservatoire ainsi qu'avec le projet de transports à haut niveau de service (THNS). Toutefois, l'investissement dans des activités stratégiques semble désormais davantage porter sur la périphérie. On en veut pour exemple la mise en place d'un contrat de ruralité[80] comme brique de base d'une politique intercommunale plus « rurale » qu'« urbaine », centrée sur l'attractivité touristique du territoire, le développement du haut-débit dans les zones rurales, la promotion des circuits courts et de l'agriculture (péri-)urbaine (Garel, 2017). A l'inverse, le dossier de réponse à l'appel à projets « Action cœur de ville », pour lequel Montbéliard a été lauréat en 2018, a été uniquement porté par la municipalité. Cette dissociation se matérialise dans les conflits entre la maire de Montbéliard et le président de PMA qui rendent, selon le directeur de l'agence d'urbanisme, toute coopération impossible :

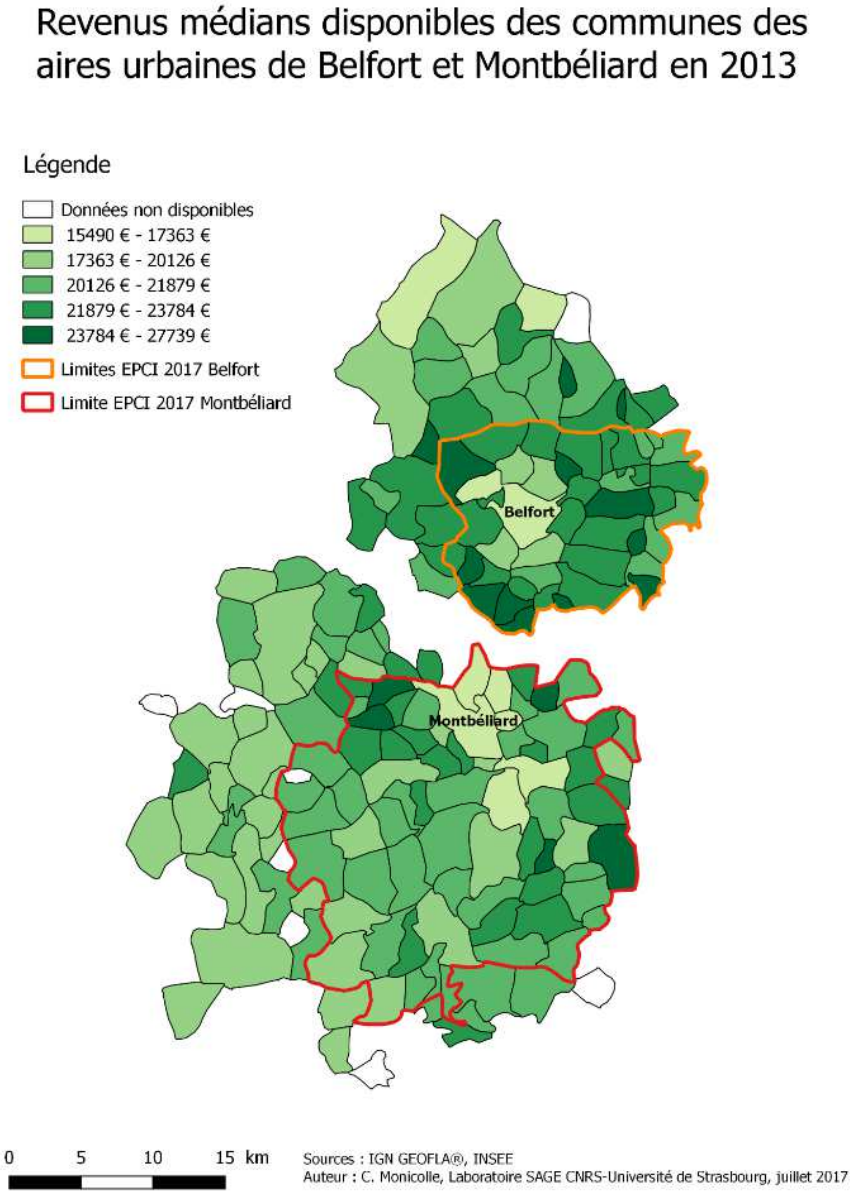
« Nous n'avons pas envie de reprendre le SCOT tant qu'on sera dans cette gouvernance. Il y a trop d'acteurs absents, trop de conflits aussi. Aujourd'hui, le président de PMA et la maire de Montbéliard ne peuvent plus se parler. Le conflit se règle par articles de presse interposés. C'est pathétique. » (Directeur de l'Agence urbanisme du Pays de Montbéliard)

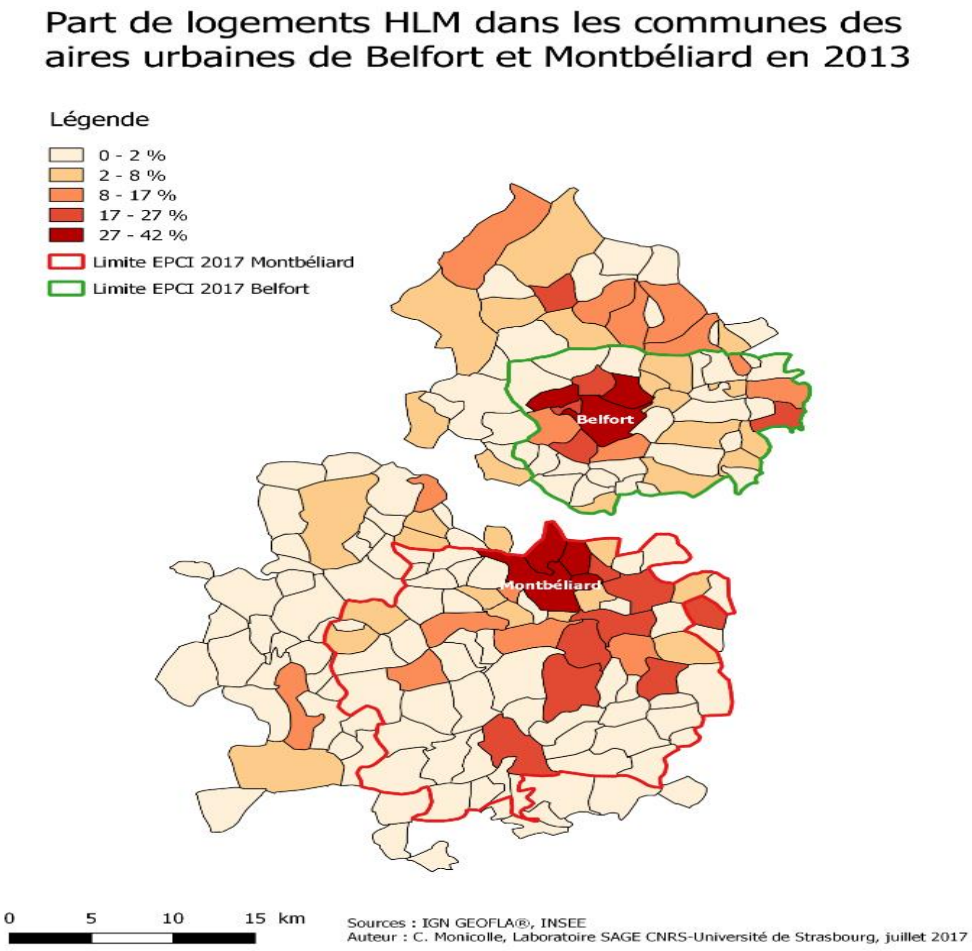
Cette logique est également visible dans les dispositifs fiscaux. En 2017, l'élection de C. Demouge s'est faite sur la promesse d'une non augmentation de la fiscalité intercommunale, qui faisait partie des conditions posées par les nouvelles communes pour leur entrée dans PMA. Plus généralement, au sein de PMA, les mécanismes de redistribution fiscale paraissent faibles. Certes, PMA dispose d'une dotation de solidarité communautaire (qui s'élève annuellement à environ un million d'euros), d'un fonds de concours et d'attribution de compensations. Toutefois, ces différents dispositifs semblent limités et ne favorisent pas toujours les communes pauvres socialement, qui comprennent un nombre élevé de logements sociaux et affrontent des problématiques « urbaines » (transport, équipement, etc.). Ainsi, une commune comme Grand-Charmont, qui est composée d'une population plus pauvre que la moyenne de l'agglomération, bénéficie d'une compensation très limitée : en 2015, son versement à l'agglomération étant de 278 000 euros, pour un reversement compensatoire de 127 000 euros. L'extrait suivant du compte-rendu du conseil municipal est éclairant sur les difficultés à penser une redistribution qui ne soit pas uniquement fiscale – les communes riches fiscalement étant bien souvent pauvres socialement – mais aussi sociale :

[80] Créés en 2016 sous l'initiative du ministre de l'Aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, Jean-Michel Baylet, ils constituent « le pendant des contrats de ville ». Son objectif est celui de « coordonner les moyens techniques, humains et financiers afin d'accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire ».

« Grand-Charmont verse plus à l'agglomération qu'elle ne perçoit alors que cette recette par habitants s'élève pour l'exercice 2015 à 868 euros contre 1 174 euros pour la moyenne des communes de la même strate, qu'elle est éligible à la dotation politique de la Ville au titre des 100 communes les plus pauvres. Le conseil municipal, depuis plusieurs années, appelle de ses vœux la mise en œuvre d'une plus grande solidarité à l'échelle de l'agglomération faisant état de différences criantes entre les communes en termes de recettes par habitant. » (Compte-rendu du conseil municipal du Grand-Charmont, 30 octobre 2017)

Figure 5 : les inégalités territoriales sur le territoire de Belfort-Montbéliard





A Belfort, la situation est légèrement différente. Les communes rurales et périphériques sont plus faibles qu'à Montbéliard et n'ont pas repris en main l'intercommunalité. Le SCOT du Territoire de Belfort, approuvé en février 2014, identifie clairement le centre-ville de Belfort comme un espace stratégique concentrant différentes fonctions (résidentielle, économique, enseignement supérieur, commerces, équipements) et disposant de potentialités foncières lui permettant d'accueillir de nouveaux projets, notamment à proximité de la gare et de l'entrée sud de la ville.

Le SCOT tente aussi de cantonner le développement de l'espace médian pour limiter ses effets de concurrence et d'aspiration des activités vis-à-vis du centre-ville de Belfort : « L'espace médian est maillé avec d'autres points névralgiques : centres économiques, fonctions supérieures, cœurs urbains. Il n'est donc pas voué à se développer en tant que 'ville nouvelle' ou espace résidentiel autonome. » (Extrait du PADD du SCOT du Territoire de Belfort, p. 11)

Toutefois, comme à Montbéliard, ces déclarations ne s'accompagnent pas de dispositifs de renforcement de la centralité. Ainsi, le SCOT promeut un modèle de développement territorial appelé « polycentrisme équilibré » qui conduit à conforter le développement résidentiel et économique d'un nombre important de pôles existants – une dizaine de communes

sont concernées – mais aussi d'accompagner la croissance de micro-pôles – là aussi autour d'une dizaine de communes. Il ne propose pas non plus de scénario démographique propre, se contentant de reprendre ceux établis dans les différents plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes. Certains cadres de l'agglomération et de la Direction départementale des territoires (DDT) font ainsi le constat d'une incapacité à instaurer une régulation du développement des périphéries au sein du syndicat mixte portant le SCOT et reprochent à l'agence d'urbanisme, qui a assuré la maîtrise d'œuvre de ce document, d'avoir accompagné un schéma spatial conduisant à un éparpillement des équipements et à un coût économique important pour la desserte en transport public de l'ensemble de ces pôles.

Cette situation se retrouve également au niveau des politiques de l'habitat. Pendant longtemps, la ville de Belfort a accepté d'assurer une part importante de la construction de logements sociaux. L'arrivée de la droite au pouvoir en 2014 modifie la donne. Au départ, la nouvelle équipe municipale propose de redistribuer les cartes en ralentissant la production de logements sociaux à Belfort, et à l'inverse en l'intensifiant dans les périphéries. Cet objectif donne lieu à la mise en place de nouveaux outils aussi bien à l'échelle municipale qu'intercommunale : mise en place d'un dispositif préventif pour enrayer la déqualification des grandes copropriétés privées ; lancement d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain (OPAH-RU) dans le quartier de Belfort Nord-Jean Jaurès ; priorisation des aides à la pierre HLM sur des programmes neufs se situant dans des communes périphériques.

Cette captation des leviers d'action intercommunaux pour accompagner le renouvellement urbain à Belfort reste néanmoins partielle. En effet, les grandes orientations édictées dans les documents de planification ne sont pas suivies d'effet. C'est ce que souligne l'un des représentants de la DDT :

> « L'habitat n'est pas gouverné. Avant, il y avait un consensus autour de l'idée que le logement social était pour Belfort et que les autres communes se développaient à leur guise. Le PLH et le SCOT étaient très permissifs. Aujourd'hui, c'est un peu différent, la ville de Belfort tient le discours suivant : 'Attention, il ne faut pas que Belfort accueille uniquement les populations les plus pauvres. On n'a pas vocation à se spécialiser socialement.' C'est très bien ! Mais quand le maire d'une commune de deuxième couronne, lors de la révision de son PLU, prévoit la réalisation de projets d'extension pavillonnaire déraisonnables, personne ne réagit. Ce fut le cas par exemple de la commune d'Argiésans à l'ouest de Belfort. Dans ce cas, c'est à nous, État local, de limiter la casse, mais on ne peut pas être dans une logique d'interdiction. Tout au plus on peut essayer de fixer des objectifs plus raisonnables, ou dans le pire des cas aller au contentieux. » (Directeur du service Logement, DDT 90)

Plus généralement, les maires n'ont pas souhaité transférer la compétence urbanisme à la Communauté d'agglomération du Grand Belfort. Le maire de Belfort n'a pas cherché à

imposer cette remontée de compétence. Comme le souligne le DGS du Grand Belfort, « le président de l'agglomération veut aller en douceur. L'intercommunalité, ça ne se force pas ». Contrairement à ses prédécesseurs, D. Meslot n'a pas investi fortement les instances intercommunales. Selon certains de nos enquêtés, il ne dispose pas d'une « culture de l'intercommunalité ». Toutefois, la cause de cette réticence doit sans doute plus être cherchée dans le profil de ce maire et les modes de légitimation qu'il privilégie. Ses modes de légitimation semblent orientés autour du contrôle électoral du fief, qui passe par une action de proximité et de clientélisation de sous-groupes de la société urbaine dans la commune de Belfort, d'un côté, et par la mise en place de mécanismes permettant aux communes périphériques de profiter de l'intercommunalité sans trop subir ses contraintes, de l'autre.

Ainsi, l'une des spécificités du Grand Belfort a été l'instauration en 2014 d'un fond d'aide aux communes, qui permet de mettre en œuvre la redistribution en dehors de tout critère objectif d'attribution[81]. Le DGS du Grand Belfort revient sur la nature de ce dispositif :

> « Le fond d'aide aux communes, c'est quelque chose de très politique. Le député-maire arrose sa circonscription. C'est une distribution très politique, je n'ai pas peur de le dire. Il n'y a aucun critère qui justifie l'allocation de ces fonds. » (DGS du Grand Belfort)

Il est d'ailleurs à noter que ce fonds a augmenté lors du vote du budget 2017, passant à 1 514 816 euros. Si cette augmentation a été présentée comme une conséquence de l'élargissement du périmètre de la CAB, les fonds semblent avant tout avoir été fléchés vers les communes de la circonscription législative du maire, dans un contexte pré-électoral (Garel, 2017).

3.3. Dépolitisation(s)

La dépolitisation des arrangements métropolitains prend à Belfort-Montbéliard plusieurs formes : faible visibilité des institutions métropolitaines, consensus favorable aux intérêts économiques, évasion institutionnelle.

Cette dépolitisation touche donc tout d'abord la faible visibilité des institutions intercommunales et métropolitaines. Ainsi, la création du pôle métropolitain n'a pas fait l'objet d'une grande politisation. Les débats autour du choix du statut ou du périmètre sont restés feutrés, limitant la capacité des citoyens à se saisir de cette recomposition institutionnelle. En effet, même si la presse locale a relayé l'apparition de cette nouvelle institution, les citoyens n'ont pas eu de prise sur son existence comme nous le soulignent les propos d'un maire du Grand Belfort : « Le pôle métropolitain n'est une réalité pour personne ici. Les gens ne savent même pas ce que c'est. Ça ne les concerne pas. Il faudra qu'il trouve sa place et qu'il montre

[81] Si l'attribution des financements ne nécessite pas de remplir de critère particulier, ils doivent toutefois donner lieu à un investissement minimal de 20 % de la part des communes concernées.

son intérêt. » Relevons que cette situation n'est pas spécifique au cas de Belfort-Montbéliard puisque les pôles métropolitains restent en général davantage des forums de politiques publiques que des arènes décisionnelles, les présidents des EPCI conservant jalousement le pouvoir sur la prise de décisions ayant des impacts financiers.

Les processus de dépolitisation prennent également la forme de l'établissement d'un consensus autour de la nécessité de renforcer la spécialisation industrielle du territoire et de créer les conditions favorables à la poursuite de l'activité des grands groupes (PSA, Alstom, General Electric). « Le seul élément qui fédère sur ce territoire, c'est PSA. Quand on parle de PSA, tout le monde est d'accord, tout le monde dit que c'est très bien, que c'est important. Par contre, pour le reste, personne ne se mobilise pour le territoire. »[82] Ainsi, même si les grands groupes sont peu investis dans les instances supra-communales, leurs intérêts ont largement été intériorisés par les élus locaux et leurs attentes sont systématiques satisfaites.

Depuis les années 1980, les difficultés économiques rencontrées par les grands groupes se sont pourtant doublées d'un effritement de leur ancrage territorial. Certes, l'économie locale reste très fortement dépendante de leur activité, aussi bien en ce qui concerne la production que les fonctions plus stratégiques (recherche et développement, informatique, etc.). Ainsi, les données les plus récentes montrent que 82,2 % de l'emploi industriel dans les aires urbaines de Belfort et de Montbéliard appartient à des établissements de plus de 100 salariés. Elles soulignent également que l'économie locale, malgré les tentatives de diversification, est très largement dominée par les secteurs de l'automobile et de l'énergie, qui concentrent à eux seuls près de 80 % des entreprises de taille intermédiaire. Pourtant, l'ancrage de ces grands groupes s'effrite très nettement. A Belfort, les liens entre Alstom et les acteurs politiques locaux n'ont jamais été très importants. De culture et confession protestantes, le patronat s'est longtemps focalisé sur la question économique, délaissant la gestion municipale qui était la chasse gardée de la bourgeoisie catholique. Toutefois, les difficultés rencontrées à partir de la fin des années 1990 et l'internationalisation progressive du groupe contribuent à le déconnecter des milieux locaux.

Cette absence de lien est encore plus forte avec General Electric avec qui les acteurs politiques et économiques locaux peinent à entrer en contact. Ainsi, selon les représentants de la CCI, la création du cluster La Vallée de l'énergie à la fin des années 2000 a été motivée par la volonté de nouer des liens avec General Electric :

> « Il y a avait beaucoup de sous-traitants dans le domaine de l'énergie qui venaient nous voir pour nous dire qu'ils n'arrivaient pas à entrer en contact avec General Electric. En 2005, nous avons monté un stand pour le salon international PowerGen à Berlin. On a amené plusieurs entreprises locales et là elles ont pu discuter avec les représentants de General Electric, sur le stand General Electric. Donc, on s'est dit, ce n'est pas normal d'avoir à aller à Berlin pour que

[82] Directeur de l'agence d'urbanisme du Pays de Montbéliard.

deux boites discutent alors qu'elles sont situées dans la même ville. Et de là est venue l'idée de la Vallée de l'énergie. » (Chargé de mission CCI)

Toutefois, cette tentative s'avère vaine. Comme le déplore le DGS de la communauté urbaine de Belfort, les rapports entre les acteurs politico-administratifs, d'un côté, et les acteurs économiques, de l'autre, sont quasi-inexistants en dehors des périodes de crise qui rendent les grands groupes plus dépendants vis-à-vis de la puissance publique :

> « On subit plus qu'on ne fait. On accompagne les restructurations industrielles, mais on reste dans un rapport de force inégal. Nos contacts avec les grands groupes sont limités. Quand les représentants de General Electric viennent nous voir, on sait qu'ils ont une mauvaise nouvelle à nous annoncer, qu'ils veulent réduire leur activité ou leur engagement sur le site. Ils ne veulent plus, par exemple, gérer le site. Ça a été l'une des conditions de leur maintien. (...) On les subit. » (DGS du Grand Belfort)

Ainsi, les contacts entre grands groupes et acteurs politico-administratifs locaux s'opèrent avant tout à l'initiative d'Alstom ou de General Electric. A titre d'exemple, General Electric s'est tourné vers l'État et les acteurs locaux pour organiser et financer l'amélioration du circuit de transport des turbines 9HA. Jusqu'à présent, ces turbines géantes étaient acheminées au port de Strasbourg par le biais de convois routiers de 110 m et de 800 tonnes. Pour augmenter le cadencement, les acteurs publics prévoient l'aménagement d'un port plus proche, soit à Neuf-Brisach, soit à Ottmarsheim. Ce projet, qui sera largement financé par les autorités publiques, n'a pas fait l'objet d'une mise en débat (Garel, 2017).

Cet affaiblissement des rapports entre grands groupes et acteurs politiques locaux est encore plus net à Montbéliard où Peugeot disposait historiquement d'un ancrage très fort. Site historique du groupe, le pays de Montbéliard a été marqué par l'empreinte de l'entreprise qui, au-delà des activités de production, prenait bien souvent en charge des enjeux de consommation collective (logements, fourniture de services, loisirs, etc.) et s'impliquait indirectement dans gestion municipale en fournissant notamment une part importante du personnel politique local. Ce contrôle sur le territoire s'affaiblit dans les années 1980 avec une volonté de recentrement sur le cœur de métier (fermeture des magasins RAVI, désengagement dans le domaine du logement). Toutefois, sous la présidence de Jacques Calvet (1982-1997) puis de Jean-Martin Folz (1997-2007), le poids de la famille sur la stratégie du groupe et la volonté de contrôler les institutions locales se maintiennent. C'est donc seulement avec la crise de 2008, puis l'arrivée du chinois Dongfen dans le capital du groupe, que l'influence de la famille Peugeot se réduit. L'engagement du groupe sur le territoire devient minimal comme le montre la vente – certes marginale par rapport à la stratégie économique du groupe, mais hautement symbolique localement– du Football Club Sochaux-Montbéliard au chinois Ledus en 2015[83]. Cet

[83] Ainsi, C. Demouge déclarait dans *L'Est Républicain* du 7 février 2018 : « Je constate par ailleurs que la région Bourgogne-Franche-Comté compte plusieurs clubs pro., à Auxerre, Sochaux et Dijon. Or la force politique,

effritement de l'ancrage local du groupe concerne aussi l'usine de Sochaux dont la direction est désormais assurée par des cadres internationaux ne restant pas plus de trois ou quatre ans sur le territoire.

Pourtant, ce retrait ne s'accompagne pas d'une rupture totale des liens entre PSA et les acteurs publics locaux. Ces liens étaient très forts dans les années 1990 et 2000. La proximité entre les élus locaux et l'entreprise atteignait alors son paroxysme. Les élus locaux qui avaient fait carrière en tant que cadres chez PSA étaient nombreux. Selon certains acteurs locaux, ces élus – et notamment le maire de Montbéliard – se réunissaient chaque mois avec le directeur de l'usine de Sochaux pour un petit-déjeuner de travail. C'est ce que souligne l'un des DGA de PMA : « Quand je suis arrivée ici, il y a 11 ans, il y avait tous les mois un petit-déjeuner entre le président de l'agglomération qui était un ancien de chez Peugeot et le directeur du site de Peugeot. Le président de l'agglomération allait chercher les consignes. Ça a duré jusqu'en 2008 et l'arrivée de Moscovici. »

Dans ce contexte, il était souvent demandé aux acteurs publics locaux d'accompagner la stratégie du groupe. Ainsi, dès le milieu des années 2000, la décision de créer une nouvelle ZAC – Technoland II située sur les communes de Brognard, Allenjoie et Dambenois – est prise pour offrir des locaux aux sous-traitants que PSA veut voir s'implanter à proximité immédiate de son usine de Peugeot conformément aux exigences organisationnelles liées à sa politique de « zéro stock ».

Le groupe Peugeot est aussi vigilant à la politique salariale conduite au sein des entreprises qui viennent s'installer dans la région de Montbéliard pour limiter tout effet de contagion et de revendication au sein de ses propres effectifs.

Avec l'arrivée fin 2013 de Carlos Tavarez, les relations avec les élus locaux se recomposent. Le groupe PSA adopte une stratégie de redressement basée sur la mise en place d'économies drastiques et le recentrage sur les marchés et les modèles le plus rentables. Ainsi, la réduction des coûts fixes (avec comme objectif la réduction d'un tiers de la masse salariale en France) s'accompagne de la réorientation de l'activité : lancement de nouveaux modèles premium avec la marque DS, investissement dans la motorisation hybride, renforcement de la place de PSA en Chine, etc.

Cette stratégie, dont les effets ont été renforcés par le rebond du marché européen de l'automobile en 2015-2016, a des conséquences particulièrement importantes au niveau de l'emprise foncière du groupe. En effet, les externalisations réalisées dans les années 2000 et 2010 ont fait diminuer l'espace nécessaire aux activités de montage. Pour réduire les coûts fixes liés à la gestion d'un espace sous-occupé, PSA fait appel aux acteurs locaux pour racheter les

aujourd'hui, est à Dijon. On peut se demander si le grand club de la région, à terme, ne devrait pas être celui de Dijon. »

locaux et assurer la gestion immobilière du site en conformité avec les exigences liées à la modularisation. Ainsi, un parc fournisseur – largement financé par des fonds publics – est créé pour assurer l'approvisionnement en flux tendus. Alors que les résultats du groupe sont très bons, depuis 2015, PSA a développé une attitude « prédatrice »[84] visant à faire peser sur les collectivités territoriales le coût de cette restructuration du site de Sochaux et de la création d'un parc fournisseur. Pour que ce projet voit le jour, il a fallu que la communauté d'agglomération, au travers de la SPL Territoire 25, se porte acquéreur de 36 hectares de terrains et de bâtiments, la société d'économie mixte Pays de Montbéliard Immobilier d'entreprise (SEM-PMIE) ayant acquis les bâtiments de la zone fournisseur pour en assurer le portage et la gestion immobilière[85]. Si PSA a souligné l'importance de cette opération pour la pérennité du site de Sochaux, elle n'en suscite pas moins beaucoup de craintes de la part des syndicats et de certains acteurs locaux, qui y voient, au mieux, un processus d'externalisation de certaines activités historiquement prises en charge par PSA, au pire, une manière masquée de préparer le retrait du groupe de son site historique.

Enfin, ces processus de dépolitisation s'ancrent également dans une évasion institutionnelle, c'est-à-dire un affaiblissement des assemblées locales au profit d'autres scènes de décision, moins visibles dans lesquelles s'opèrent les arrangements entre les maires et les autres acteurs impliqués dans la gouvernance métropolitaine. Ainsi, de l'avis de nombreux acteurs, les principales décisions économiques ne sont pas prises au sein des assemblées municipales et intercommunales. Historiquement, elles procédaient de discussions informelles entre les dirigeants des grands groupes et les élus locaux. Aujourd'hui, elles semblent localisées au sein d'espaces qui ne font pas l'objet d'un contrôle démocratique comme par exemple Aire Urbaine Investissement – une puissante structure privée, porté par les grands groupes, qui gère les fonds des conventions de revitalisation – ou l'agence de développement Nord Franche-Comté (ADN-FC) dont le contrôle fait l'objet de tension entre les élus des deux territoires. C'est ce que souligne un représentant de la CGPME : « Au départ, l'ADN-FC devait logiquement être intégrée au pôle métropolitain et faire office de service développement économique. Mais ce n'est pas le cas. Meslot veut garder cet outil sur lequel il a une forte emprise. »

Cette évasion institutionnelle n'est bien sûr pas favorable aux acteurs de la société civile (syndicats, collectifs habitants, etc.). En effet, à côté de la marginalisation des instances

[84] Cette attitude est ancienne puisqu'entre les années 1980 et 2000, PSA demanda avec succès le détournement de l'Allan ou encore la privatisation de la route nationale qui traversait l'usine de Sochaux. Toutefois, à la différence de la période la plus récente, ces demandes étaient souvent formulées lorsque que le groupe connaissait des difficultés passagères et alors même qu'il continuait à s'investir sur le territoire.

[85] Le coût de cette opération, qui impliquait entre autres la dépollution des sites et la mise aux normes des bâtiments, a été de 32 millions d'euros supportés conjointement par les acteurs locaux (PMA, département du Doubs, région Bourgogne-Franche-Comté), l'État et la Caisse des dépôts et consignations. PSA s'est également porté solidaire en assurant une garantie locative pour 32 000 m2 de bâtiments pour une période de seulement six ans.

traditionnelles de prise de décision, le contrôle très fort des maires sur les instances intercommunales et métropolitaines a affaibli certains espaces de discussion comme, par exemple, les deux conseils de développement. Si à Montbéliard, le CODEV créé en 2009 a réussi à s'institutionnaliser, récupérant notamment la responsabilité de la consultation publique sur le SCOT Nord-Doubs, à Belfort, la situation semble moins favorable puisque le CODEV initié lors du mandant d'E. Buztbach, n'a pas été investi par D. Meslot :

> « Quand Meslot s'est fait élire, j'ai pris rendez-vous avec lui pour parler du CODEV. Je lui ai dit que j'aimerais que l'on ait, comme à Montbéliard, un CODEV qui vive. Il me répond : 'Un quoi ?' Son assistant lui explique ce que c'est et il me dit : 'Encore un de ces trucs qui ne servent à rien. Pour moi, la légitimité, ce sont les urnes. Je n'ai pas besoin d'un conseil qui me dicte ce que je dois faire.' » (Représentant de la CPME)

Plus généralement, la complexité des périmètres territoriaux constitue une barrière forte à l'implication de certains acteurs. Ainsi, les syndicats, qu'ils représentent les salariés ou le patronat, peinent à s'adapter à ces multiples échelles de gouvernement. Côté salariés, seule la CGT dispose d'une structure territorialisée avec des UD et des UL, sans pour autant que cela ne débouche sur une capacité à peser sur les enjeux du territoire, ou plus simplement à investir les espaces de décision.

Les scènes ouvertes aux syndicats restent peu nombreuses et quand c'est le cas, comme avec les conseils de développement, leur mobilisation peut interroger quant à l'efficacité des luttes qui y seront menées. En effet, les élus n'investissent pas fortement ces scènes et les sujets qui y sont abordés restent souvent des réflexions générales peu en prise avec des actions opérationnelles qui ont des impacts directs sur les conditions de vie des salariés sur le territoire.

Côté patronal, le MEDEF apparait aujourd'hui hors-jeu en raison de l'absence d'antenne territoriale. En effet, en 2010, les réorganisations qui font suite au scandale dans la gestion de l'UIMM, débouchent sur une suppression des quatre entités juridiques (Jura, Nord Franche-Comté, Doubs et Haute-Saône) pour faire remonter les fonds propres des structures territoriales au niveau régional. Les cellules territoriales sont maintenues, mais elles perdent leur personnalité juridique et donc une part de leur légitimité. Cet affaiblissement du MEDEF a conduit à un renforcement des autres organisations comme la CPME dans le Nord Franche-Comté. Les grands groupes ont jusque-là compensé cette absence en s'appuyant sur l'UIMM, ce qui aujourd'hui commence à montrer ses limites : « L'UIMM a du poids. Si le président décroche son téléphone, il peut parler à n'importe qui sans problème, mais par contre, en termes de représentativité dans les différentes instances, l'UIMM n'est pas très présente. Je discutais récemment avec le représentant d'un grand groupe industriel qui n'était pas content du tout et qui voulait reprendre la main sur le MEDEF local. »[86]

[86] Représentant de la CPME.

4. Conclusion

Les processus de métropolisation à Belfort-Montbéliard restent très largement incomplets. Malgré les renforcements institutionnels induits par les réformes nationales récentes – extension du périmètre des communautés d'agglomération, création du pôle métropolitain –, les échelles de gouvernement supra-communales sont largement contrôlées par les maires qui privilégient des stratégies de maintien du *statu quo* au détriment d'une réflexion stratégique sur le devenir du territoire.

Ces institutions supra-communales ont avec le temps pris en charge un nombre grandissant d'enjeux : gestion des infrastructures, développement économique, planification, etc. Elles peuvent aujourd'hui être considérées comme des structures à dominante technique qui occupent un rôle fonctionnel dans la gestion du territoire. Centrées sur l'enjeu « consensuel » du développement économique et de l'accompagnement des grands groupes, ces structures ne sont pas gouvernées autour d'un clivage classique gauche/droite. Elles sont davantage structurées par une opposition entre les centres urbains industriels et en déclin, d'un côté, et les communes périphériques résidentielles et dynamiques, de l'autre, qui tourne depuis le début le milieu des années 2010 à l'avantage des secondes.

D'un point de vue scientifique, cette étude de cas conforte un certain nombre de résultats établis par la recherche en sciences sociales sur le gouvernement des villes et des échelons intercommunaux. Premièrement, le cas de Belfort-Montbéliard souligne la faiblesse des structures intercommunales lorsqu'il s'agit de mettre en place des dispositifs de régulation ou de contrôle de l'urbanisation. Si les intercommunalités peuvent dans certains contextes être à l'origine de politiques de redistribution (Sellers *et al.*, 2017), elles sont le plus souvent dominées par des impératifs entrepreneuriaux – de positionnement ou de développement économique – qui semblent être les uniques points de convergence entre les maires d'un même territoire (Desage, Guéranger, 2011). A Belfort-Montbéliard, comme bien souvent ailleurs, les structures intercommunales (communautés d'agglomération et pôle métropolitain) n'ont pas permis l'émergence d'un « intérêt » supra-communal et restent très largement dominées par des maires qui ont réussi à apprivoiser les institutions. Deuxièmement, cette étude montre que les scènes locales de décision sont aujourd'hui fragmentées. Les espaces de discussion stratégiques dans laquelle sont définies les politiques urbaines sont loin de se limiter aux seules assemblées municipales et intercommunales. Au contraire, dans le territoire de Belfort-Montbéliard, ces espaces peuvent se situer dans d'autres instances – le comité de pilotage d'un SCOT, le conseil d'administration d'une société de reconversion, etc. – pour lesquelles le contrôle démocratique est plus faible. Ces scènes de décision varient fortement suivant les enjeux traités, ce qui rend leur repérage difficile. Troisièmement, cette étude permet de comprendre le rôle que jouent les acteurs et intérêts économiques dans la gouvernance du territoire. A Belfort-Montbéliard, ces acteurs – qui disposaient historiquement d'un ancrage territorial très fort – se sont retirés des

scènes de décision locales à partir des années 1990 et plus encore des années 2000. Pour autant, l'influence qu'ils exercent sur les politiques urbaines ne s'est pas affaiblie puisque leurs attentes sont désormais anticipées, voire même intériorisées, par des élus locaux qui ont fait leur les dogmes de l'entrepreneurialisme urbain (Pinson, 2009 ; Huré *et al.*, 2018) et qui craignent par-dessus tout le retrait définitif des grands donneurs d'ordre, qui signerait l'arrêt de mort du territoire.

Ces résultats ne sont pas nouveaux. Ce qui l'est davantage, ce sont les effets que peuvent avoir les contextes de déclin urbain, et plus particulièrement les contextes de dualisation des agglomérations, sur les modalités de gouvernement urbain. Dans les capitales régionales françaises, la croissance économique et la croissance démographique des années 1990 et 2000 se sont accompagnées d'une stabilisation du pouvoir municipal et intercommunal, construite autour d'une alliance entre les élites locales et un « bloc social » bourgeois. Ce « bloc social » est soit dominé par la petite bourgeoisie et/ou la bourgeoisie catholique conservatrice dans des villes comme Bordeaux, Toulouse ou Marseille (Mattina, 2017), soit par les classes moyennes salariées et les fractions les plus éduquées de la société dans des villes comme Nantes, Rennes ou Grenoble. Dans les deux cas, cette alliance a été largement favorable à un agenda entrepreneurial et proactif centré sur la croissance et le développement de structures intercommunales permettant à la ville-centre de renforcer sa domination sur ses périphéries. Dans les villes en déclin, la situation est radicalement différente. Non seulement, l'absence de « bloc social » bourgeois majoritaire et les difficultés sociales croissantes ont rendu difficile l'affirmation d'un leadership politique stable et provoqué, dans les années récentes, des alternances répétées, mais surtout, les situations de déclin urbain ont été marquées par une incapacité des élites politiques locales à investir les instances intercommunales et à construire un agenda centré sur le soutien aux centres urbains en difficulté, et par extension aux classes populaires. Dans un territoire où l'idéologie anti-urbaine prévaut aussi bien au sein de la classe politique que de la population des périphéries, le pouvoir politique s'est concentré sur la question du développement économique et sur la captation de subsides étatiques ou européens typique des « coalitions de financement » (Béal *et al.*, 2009 ; Bernt, 2009). A l'inverse, les enjeux centraux que sont la régulation de l'urbanisation (habitat, commerce, etc.) et la déconcentration de la pauvreté n'ont pas fait l'objet de politiques publiques ou de dispositifs contraignants aux échelles métropolitaines. Les élites politiques des centres urbains, peu politisées et réticentes à s'engager dans un travail de réflexion stratégique, se sont recentrées sur l'échelle municipale comme espace de gestion de proximité et de renforcement du fief électoral.

D'un point de vue plus normatif, cette étude de cas donne à voir une image ambiguë des espaces politiques métropolitains. D'un côté, comme nous l'avons souligné à plusieurs reprises, ces espaces semblent pour l'instant contribuer à l'affaiblissement de la démocratie locale et sociale. Contrôlés par des maires qui ne souhaitent pas voir émerger un intérêt supra-

communale, ces espaces sont largement soustraits aux mécanismes classiques du contrôle démocratique permettant aux citoyens et à leurs collectifs (associations, syndicats, mais aussi conseils de développement, etc.) de se saisir des enjeux locaux et de peser sur la gouvernance de ces territoires. Pour autant, cette étude de cas ne doit pas conduire à adopter une lecture trop simpliste faisant de la commune l'échelle « pertinente » pour la démocratie et l'action publique. Au contraire, l'analyse des processus de « métropolisation » à Belfort-Montbéliard montre que la valorisation de la commune comme espace politique de référence amplifie les logiques d'égoïsme territorial et entrave la gestion des principaux problèmes qui touchent le territoire : déprise démographique, exode des classes moyennes vers la périphérie, émiettement urbain, concentration de la pauvreté et spécialisation ethnique de certains espaces, démantèlement de l'armature commerciale et de services des centres urbains, etc. Si ces problèmes trouvent à se manifester à une échelle municipale, leur résolution ne peut passer que par la mise en place de structures de gouvernement fortes à l'échelle métropolitaine.

Bibliographie

Aalbers M. B. (2014), « Do Maps Make Geography ? Part 1 : Redlining, Planned Shrinkage, and the Places of Decline », *ACME : An International E-Journal for Critical Geographies*, 13 (4).

Béal V. (2017), « Neoliberalism French Style : marché et politique dans la gestion de l'environnement à Nantes », *Sociétés contemporaines*, 3, p. 51-77.

Béal V., Dormois R., Pinson G. (2010), « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8.

Beaud S., Pialoux M. (1999), *Retour sur la condition ouvrière. Enquête aux usines Sochaux-Montbéliard*, Paris, Fayard.

Beauregard R. A. (2006), *When America became suburban*, University of Minnesota Press.

Bernt M. (2009), « Partnerships for demolition : The governance of urban renewal in East Germany's shrinking cities », *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (3), p. 754-769.

Bouba-Olga O., Grossetti M. (2018), « La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ? », *Working Paper*.

Brenner N. (2002), « Decoding the newest 'metropolitan regionalism' in the USA : A critical overview », *Cities*, 19 (1), p. 3-21.

Charmes E. (2017), « La revanche des villages », *La Vie des idées*, 24 octobre.

Colle A. (2014), « Le Pays de Montbéliard et son destin : une vision pionnière de la décentralisation », *Bulletin de la Société d'émulation de Montbéliard*, juillet.

Colle A. (2016), *Politiques publiques de valorisation du patrimoine industriel et dynamique économique d'un territoire. Le cas du Pays de Montbéliard (1975-2005)*, thèse de doctorat en histoire, Université technique de Belfort-Montbéliard.

Collectif Degeyter (2017), *Sociologie de Lille*, Paris, La Découverte.

Desage F. (2005), *Le « consensus » communautaire contre l'intégration intercommunale Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003),* thèse pour le doctorat en science politique, Université du Droit et de la Santé-Lille II.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombes-en-Bauges, Éditions du Croquant.

Douay N. (2009), « L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo : European Journal of Geography*.

Estèbe P. (2015), *Gouverner la ville mobile : Intercommunalité et démocratie locale*. Paris, Presses universitaires de France.

Garel M. (2017), *La métropolisation : une nouvelle donne territoriale ? Le cas de Belfort-Montbéliard*, Rapport Ires/CGT, Université de Franche-Comté, 90 p.

Galimberti D., Lobry S., Pinson G., Rio N. (2014), « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, 3, p. 191-209.

Guéranger D. (2003), *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales,* thèse pour le doctorat en science politique, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II.

Houser M., Gourgues G. (2017), *Austérité et rigueur dans les finances locales*, Paris, L'Harmattan.

Harrison J. (2007), « From competitive regions to competitive city-regions : a new orthodoxy, but some old mistakes », *Journal of Economic Geography*, 7 (3), p. 311-332.

Huré M., Rousseau M., Béal V., Gardon S., Meillerand M.-C. (dir.)(2018), *Repenser les politiques urbaines. Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, PUCA, coll. « Recherche ».

Lamart P., Lequin Y. C. (2006), *La technologie entre à l'université : Compiègne, Sevenans, Belfort-Montbéliard*, Montbéliard, Pôle Editorial UTBM.

Lamart P., Woessner R. (dir.)(2007), *Rhin-Sud un territoire en devenir ?* Presses de l'Université de technologie de Belfort-Montbéliard.

Maisetti N. (2013), « City branding et fragmentation métropolitaine : l'impossible recherche d'une marque territoriale dans le cas du territoire marseillais », *Communication & langages*, 175, p. 95-118.

Mamet P. (1988), « Montbéliard : les dégâts du départ des immigrés », *Plein droit*, n° 4.

Peck J. (2011), « Neoliberal suburbanism : Frontier space », *Urban Geography*, 32 (6), p. 884-919.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Rosenman E., Walker S. (2016), « Tearing down the city to save it ? 'Back-door regionalism' and the demolition coalition in Cleveland, Ohio », *Environment and Planning A*, 48 (2), p. 273-291.

Savitch H. V., Adhikari S. (2017), « Fragmented Regionalism : Why Metropolitan America Continues to Splinter », *Urban Affairs Review*, 53 (2), p. 381-402.

Sellers J., Arretche M., Kübler D., Razin E. (éd.)(2017), *Inequality and governance in the metropolis : regimes of place equality and fiscal choices in eleven countries*, Palgrave Macmillan.

Teisserenc P. (1992), *Les politiques de développement du Territoire de Belfort*, Paris, CEDACT, CRIDEL et Territoire de Belfort.

Ward K., Jonas A. E. (2004), « Competitive city-regionalism as a politics of space : a critical reinterprétation of the new regionalism », *Environment and Planning* A, 36 (12), p. 2119-2139.

Wœssner R. (2002), « Rhin-Sud : région néo-fordiste, SP ou technopole ? », *Mappemonde*, 66.

Woessner R. (2015), « Le TGV Rhin-Rhône dans tous ses états », *Revue Géographique de l'Est*, n° 3-4, vol. 55.

II. ORGANISATIONS SYNDICALES ET METROPOLISATION A BORDEAUX. L'EMERGENCE INEDITE D'UNE MOBILISATION URBAINE SYNDICALE

Deborah Galimberti (Université de Florence, Département de sciences politiques et sociales),
Gilles Pinson (Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim)

Avec le concours de Marine Luce et Sofia Tagliani, étudiantes du master « Stratégies et gouvernances métropolitaines » de Sciences Po Bordeaux

Ce rapport traite du rapport que les organisations syndicales ont entretenu et entretiennent aujourd'hui avec le fait métropolitain dans la région urbaine de Bordeaux. La question de la métropole y est envisagée de manière volontairement large. Elle peut désigner tantôt le processus de métropolisation dans ses dimensions socio-économiques et géographiques. La métropole désignera ici le processus de concentration des hommes et des fonctions stratégiques dans la fraction supérieure de la hiérarchie urbaine française. Elle désignera également les logiques de mise en réseau systématique des territoires – qu'il s'agisse des cœurs intenses des grandes villes, mais aussi des zones périurbaines ou encore des villes petites et moyennes – sur des périmètres de plus en plus vastes. Le métropolisation pourra aussi désigner le processus de renforcement des structures intercommunales urbaines, notamment à la suite de la loi MAPTAM, et plus particulièrement, s'agissant de Bordeaux, la transformation de la communauté urbaine en métropole.

Il s'agissait de s'intéresser à deux séries de phénomènes correspondant à ces deux définitions de la métropolisation. Nous avons d'abord cherché à voir comment les organisations syndicales prenaient en charge dans leur discours, leurs revendications et leur action, les enjeux et problèmes plus ou moins directement liés à la métropolisation : le renchérissement du coût du logement, la difficulté croissante d'accéder au foncier, la congestion ou l'allongement des trajets domicile-travail, etc.

Ces phénomènes n'agissent certes pas directement au sein même des lieux de travail, raison d'être de l'action syndicale, mais ils ont un impact direct sur les conditions de vie des salariés. Ces effets de la métropolisation sont de plus en plus commentés et font parfois l'objet de mobilisations. Il s'agissait de voir dans quelles mesures les organisations syndicales étaient des protagonistes de la mise à l'agenda des problèmes posés par la métropolisation et de la formulation de réponses aux défis de la métropolisation. A cet égard, notre analyse nous a amenés à prêter attention à deux aspects. Nous avons d'abord cherché à voir dans quelles mesures la montée en puissance des institutions de la gouvernance métropolitaine – EPCI mais

aussi conseils de développement et dispositifs de concertation associés à l'échelle intercommunale – avait pour effet de modifier les stratégies de présence institutionnelle des organisations syndicales. Ces dernières ont-elles investi cette échelle ? Y trouvent-elles leur place pour faire valoir leur vision des enjeux territoriaux et défendre les intérêts des salariés ?

Ensuite, notre analyse s'est orientée vers l'étude de la relation entre organisations syndicales et territoire : il s'agissait de comprendre dans quelle mesure la métropole est considérée par les organisations syndicales comme un espace de structuration du conflit politique et social et de construction d'actions collectives et de formes de solidarité. Nous avons dès lors approfondi la question des conditions qui expliquent l'émergence d'une stratégie syndicale autour de la métropolisation à Bordeaux, en interrogeant à la fois le contenu et la forme de ces mobilisations syndicales. Comme nous le verrons, cette réflexion nous a amenés au final à soulever des interrogations sur l'ampleur du changement des modes d'action des organisations syndicales à partir de la ville, en résonance avec un débat plus large sur le retour d'une forme de « syndicalisme social », suscité par les transformations actuelles du capitalisme globalisé.

Les caractéristiques de notre objet de recherche et la structuration des syndicats à Bordeaux nous ont amenés à effectuer deux choix de méthode. D'abord, s'agissant de s'intéresser à la manière dont les organisations se saisissaient d'enjeux territoriaux et non spécifiquement sectoriels, nous avons orienté notre recherche d'interlocuteurs en direction des organisations syndicales territoriales et interprofessionnelles, *i. e.* des « unions départementales ». Ensuite, prenant un acte de la position très forte de la CGT dans le paysage syndical bordelais, nous avons fait une très large part aux interlocuteurs issus de cette organisation.

Dans la suite du document, nous revenons d'abord sur l'histoire de la construction intercommunale bordelaise en insistant sur le caractère très technique et dépolitisé de la gouvernance métropolitaine bordelaise. Dans un second temps, nous revenons sur l'agenda des institutions métropolitaines bordelaises. Enfin, nous abordons la question du rapport qu'entretiennent les syndicats avec la métropolisation et les espaces de gouvernance métropolitaine bordelais.

1. Trajectoire politique et institutionnelle de la métropolisation bordelaise

1.1. Une intégration intercommunale ancienne placée sous le signe de la « cogestion »

Le fait intercommunal est ancien à Bordeaux. En effet, l'agglomération girondine fait partie des premières, avec Lyon, Lille et Strasbourg, auxquelles l'État impose le régime de la communauté urbaine par la loi du 31 décembre 1966. La communauté urbaine de Bordeaux (CUB) voit ainsi le jour le 1er janvier 1968. Elle se substitue alors à une douzaine de syndicats intercommunaux à vocation unique dont les périmètres étaient à géométrie variable. Cette création intervient après l'échec de la tentative de création d'un district en 1963 et alors que des discussions pour la création d'un syndicat intercommunal à vocation multiple était en cours depuis 1965.

Trois ans après la mise en place de la CUB, Jean-François Médard perçoit déjà la vraie nature de la coopération intercommunale à la française et de son avatar bordelais. Il s'agit de « résoudre les problèmes que pose l'administration des agglomérations multi-communales en bouleversant le moins possible l'organisation municipale traditionnelle » (1971, p. 411). La tâche va s'avérer d'autant plus ardue que la réforme a été imposée par l'État, souhaitée par le maire de Bordeaux, le gaulliste Jacques Chaban-Delmas, par ailleurs président, à l'époque, de l'Assemblée nationale, mais accueillie avec hostilité par bon nombre des maires des communes de banlieues, notamment des maires de gauche.

Sur le papier, l'agglomération bordelaise hérite donc d'un nouvel outil administratif puissant, récupérant l'essentiel des compétences à la fois les plus stratégiques et pesant le plus sur le plan budgétaire. L'élaboration des plans d'urbanisme et des schémas d'équipement lui est confiée ainsi que la gestion des réseaux techniques (voirie, transports collectifs, eau, assainissement, déchets). La CUB bénéficie aussi de ressources propres puisqu'une part du produit des taxes locales lui est d'office affectée. D'emblée, la CUB fait partie du club *select* des « établissements publics de coopération intercommunale » à fiscalité propre.

En revanche, sur le plan institutionnel et politique, l'émancipation de la structure intercommunale et son affirmation en tant qu'espace politique de plein droit ne sont pas acquises. En effet, la CUB reste la chose des maires. Le conseil de communauté est composé de conseillers municipaux désignés par leurs pairs. Quand on sait le rôle central que jouent les maires au sein de leurs conseils municipaux, et que l'essentiel des conseillers majoritaires leur doivent leur place, on comprend que le conseil communautaire soit une chambre d'enregistrement de décisions prises entre les maires.

Dans certaines intercommunalités, cette dépendance politique de l'instance intercommunale a pu être dépassée quand une des communes – la ville-centre dans la plupart des cas – dominait démographiquement sa périphérie, ou bien lorsque qu'un même type de contrôle partisan unissait les principales communes. Tel n'est pas le cas à Bordeaux. L'une des

caractéristiques de l'agglomération bordelaise est l'absence d'hégémonie démographique de la ville-centre, situation qui tranche avec bon nombre d'autres configurations métropolitaines françaises (Lyon, Nantes, Toulouse, Marseille) mais qui rapproche la communauté urbaine de Bordeaux de celle de Lille, par exemple.

L'année où la CUB est mise en place correspond peu ou prou au moment où Bordeaux perd son hégémonie démographique sur l'agglomération. Malgré l'annexion de la commune de Caudéran en 1962, le poids démographique relatif de la ville-centre au sein de son agglomération diminue. Bordeaux, en 1968, a 271 000 habitants quand l'agglomération atteint déjà 564 000 habitants. La commune de Bordeaux abrite ainsi 48 % de la population intercommunale. Pour autant, les premières tractations relatives à l'attribution des sièges au sein du conseil communautaire sont plutôt favorables à la ville-centre. En effet, ce sont les chiffres du recensement de 1962 qui sont pris pour référence, ce qui permet à la ville-centre de conserver la majorité absolue des sièges. Par la suite, les équilibres seront rapidement recalculés et la ville de Bordeaux deviendra minoritaire en sièges.

Cette absence d'hégémonie démographique s'est depuis amplifiée puisqu'en 2012, avec 241 287 habitants sur les 727 256 qu'abrite le territoire de la métropole, la ville de Bordeaux ne compte que pour 33 % des habitants de la métropole. Aujourd'hui, Bordeaux est représenté par 36 conseillers métropolitains pour un total de 105 sièges, soit 34 %.

Cette absence d'hégémonie démographique est doublée par l'absence d'hégémonie d'un parti ou d'un camp politique à l'échelle de l'agglomération. Si la situation a été singulièrement modifiée par les élections municipales de 2014, l'agglomération bordelaise a longtemps été caractérisée par l'opposition entre une ville-centre dominée par le centre-droit et des communes périphériques, notamment les plus peuplées, ancrées à gauche. On pourrait ajouter à ce tableau un antagonisme fort au sein même de la gauche métropolitaine bordelaise traversée par des rivalités entre les communes de Pessac et de Mérignac et encore davantage entre les communes de gauche des rives droite et gauche de la Garonne, la première étant le fief de Philippe Madrelle, indéboulonnable président du conseil général de la Gironde de 1976 à 2015 avec une parenthèse régionale de 1981 à 1985, et maire de Carbon Blanc, commune de la rive droite ; la seconde étant celui d'autres éléphants locaux tels qu'Alain Rousset, socialiste, ancien maire de Pessac, président du conseil régional d'Aquitaine depuis 1998, ou Michel Sainte-Marie, maire socialiste de Mérignac de 1974 à 2014, récemment décédé.

Cette absence d'hégémonie politique et démographique a généré une situation politique extrêmement concurrentielle, et parfois très tendue, à l'échelle de l'agglomération, notamment à partir des années 1970 qui correspondent aux progrès de la gauche en banlieue et à une période de politisation plus aiguë de la vie locale.

L'absence d'hégémonie devient même instabilité politique à partir des élections municipales de 1977 qui voient l'ouverture d'une phase d'alternances successives à la

présidence de la CUB (*cf.* figure 6). Jusqu'alors, J. Chaban-Delmas avait pu imposer ce que certains ont appelé un « Yalta bordelais » (Petaux, 2001) qui permettait un partage du territoire entre lui et les notables socialistes de la périphérie. Ce Yalta est notamment négocié avec René Cassagne, le maire socialiste de Cenon, commune de la rive droite, et leader de l'opposition à Chaban. Il débouche notamment sur la répartition des 12 vice-présidences de la CUB à la tête du premier conseil communautaire en 1968 : six vice-présidences reviennent à la ville de Bordeaux et leurs titulaires sont désignés par les seuls conseillers bordelais ; les six autres reviennent à la banlieue et sont désignés par le vote des seuls conseillers des communes périphériques (Médard, 1971). « D'abord interpersonnel, ce compromis s'est (...) progressivement institutionnalisé. D'une part, le découpage des circonscriptions a dessiné les zones de non-agression et les marges laissées au jeu politique. (...) D'autre part, plus fondamentalement, dès 1968, la création de la communauté urbaine de Bordeaux (CUB) a institutionnalisé le principe de la cogestion 'chabano-socialiste' du territoire. (...) L'objectif d'un équilibre des intérêts politiques est si prégnant que l'instance fonctionne au 'troc communautaire' : le saupoudrage d'équipements dans les communes périphériques prend le pas sur un aménagement rationnel du territoire. » (Victoire, 2007, p. 73-74 ; *cf.* aussi Lagroye, 1973, et Chastenet, 1991) Ce système de gestion consensuelle et opaque, c'est ce que l'on appelle localement la « cogestion » ou les « accords de gestion ». Ce système d'accords bipartisans, d'abord informel, va être formalisé à partir des années 1970 à la faveur de la montée en puissance de la gauche à l'échelle intercommunale.

Figure 6 : Les présidents de la Communauté urbaine de Bordeaux (1967-2015) puis de Bordeaux Métropole (2015- …)

Début et fin du mandat	Président de l'EPCI	Parti	Autres mandats
1967-1977	Jacques CHABAN-DELMAS	UDR	Maire de Bordeaux, député de la Gironde
1977-1983	Michel SAINTE-MARIE	PS	Maire de Mérignac, député de la Gironde
1983-1995	Jacques CHABAN-DELMAS	RPR	Maire de Bordeaux, député de la Gironde
1995-2004	Alain JUPPE	RPR / UMP	Maire de Bordeaux, Premier ministre de 1995 à 1997, député de la Gironde (1997-2004)
2004-2007	Alain ROUSSET	PS	Maire adjoint de Pessac, Président du comité régional Aquitaine
2007-2014	Vincent FELTESSE	PS	Maire de Blanquefort, député de la Gironde

2014-19	Alain JUPPE	UMP / LR	Maire de Bordeaux
2019- …	Patrick BOBET	LR	Maire de Le Bouscat

La « vague rose » de 1977, en faisant basculer certaines communes à gauche et en politisant davantage les enjeux locaux, prive J. Chaban-Delmas de sa majorité communautaire et fragilise le Yalta bordelais. M. Sainte-Marie lui succède ainsi à la présidence de la CUB entre 1977 et 1983. A la suite de l'alternance de 1977, l'administration intercommunale, largement chabaniste et inquiète des volontés de reprise en main politiques de l'administration, dont les équipes de gauche sont souvent soupçonnées à l'époque, se met en grève. Au bout de quelques mois, un accord est formalisé entre la majorité de gauche et l'opposition chabaniste afin de sanctuariser les services et les compétences intercommunaux, les protéger de toute intervention trop forte du politique mais aussi pour déterminer le partage des ressources entre communes membres. Un des aspects de ce deal de cogestion est le maintien au poste de secrétaire général de la CUB d'un « homme de Chaban », Robert Manciet, secrétaire général de la Ville de Bordeaux avant la création de la CUB.

Ces accords ont une dimension d'abord politique. Ils permettent de formaliser l'accord de non-agression associant la gauche et la droite, et de se mettre d'accord sur une candidature unique à la présidence de l'institution. Ils permettent aussi de s'accorder sur la distribution des vice-présidences et notamment des plus stratégiques d'entre elles. Ainsi, les accords de cogestion ont-ils régulièrement prévu que la première vice-présidence ainsi que la vice-présidence aux finances échoient à un élu de l'opposition communautaire. Ces accords prévoient aussi que les décisions ne sont pas prises au terme d'un débat d'assemblée contradictoire et de la cristallisation d'une majorité et d'une opposition communautaires, mais au sein du bureau des maires avant d'être validées généralement par un vote unanime des conseillers communautaires recevant consignes de leurs maires. Les élus de l'opposition bordelaise, seule opposition conséquemment représentée au conseil communautaire, sont les seuls à voter contre ou à s'abstenir.

Les accords de cogestion ont également une dimension gestionnaire et de partage des ressources intercommunales. Ce partage est notamment formalisé lors de la crise de 1977 et prend la forme du système des « enveloppes communales ». Ce système consiste à attribuer à chaque commune des masses financières lui permettant de financer les travaux courants dans les compétences clé de la CUB (voirie, eau, assainissement). Un de nos interlocuteurs décrit ainsi les « petits arrangements » auxquels donne lieu le système des enveloppes :

> « Il y avait une règle de calcul qui avait été décidé aux termes de longues tractations. Dans ce système, les communes de droite pouvaient faire des cadeaux à d'autres communes de droite. Bordeaux faisait des cadeaux à des petites communes de droite. Et les communes de gauche

pouvaient faire des cadeaux à d'autres communes de gauche. Mais l'équilibre gauche/droite était à 50/50. C'est ça la cogestion. On met en place des dispositifs qui font que les communes ont un retour équivalent à leur contribution. » (Ancien directeur d'une structure publique d'aménagement, 4 mai 2015).

Par la suite, les crises politiques successives qu'a connues l'intercommunalité bordelaise n'ont pas été réglées par la cristallisation d'un jeu politique communautaire opposant une majorité et une opposition mais par la construction et l'actualisation d'un consensus politique et gestionnaire consigné dans des accords de gestion, visant au final à ce que l'espace intercommunal ne devienne pas l'espace principal d'expression des clivages politiques au détriment des communes. En 2001, alors que les élections ont fait rebasculer la CUB à gauche et que la tradition du Yalta voudrait que la droite reconnaisse son hégémonie, ne présente aucun candidat pour la présidence de la CUB et laisse A. Rousset, maire de Pessac, y accéder, Alain Juppé reçoit en coulisses des garanties d'élus de gauche qui lui promettent que s'il se présente à la présidence de la CUB, il sera élu. A la (demie) surprise générale, A. Juppé est élu contre A. Rousset, signe que certains élus de gauche se satisfont davantage de la cogestion que de l'hégémonie de leur camp à l'échelle intercommunale.

Les remous qui suivent cette élection sont régulés par des nouveaux accords de cogestion. En 2004, consécutivement à la peine d'inéligibilité d'un an qui le frappe, A. Juppé est contraint de se démettre de tous ses mandats et notamment de ses fonctions de président de la CUB. Il propose la présidence de la CUB à A. Rousset en échange de la signature d'un accord garantissant notamment la poursuite du financement par la CUB des grands projets bordelais : les quais de la Garonne, le futur pont Chaban-Delmas, le projet des bassins à flots et le projet d'écoquartier Ginko.

A. Rousset occupe donc durant trois années le siège de président de la CUB avant d'être élu député en 2007, et d'être contraint d'abandonner un de ses mandats. Attaché à son mandat de président de la région, il abandonne son mandat de conseiller municipal de Pessac et par voie de conséquence la présidence de la CUB. Son ancien collaborateur de cabinet et jeune maire de Blanquefort, Vincent Feltesse, est adoubé par le groupe socialiste, mais au nom de l'accord qui lie A. Juppé et A. Rousset depuis 2004, il considère qu'il doit aussi être adoubé par le maire de Bordeaux. Comme V. Feltesse a œuvré avec Jacques Valade à formaliser l'accord Juppé-Rousset, le maire de Bordeaux est bien disposé à son égard. L'un et l'autre vont s'entendre sur un nouvel accord de cogestion :

« Il y a, dans le fond, cette ambiance dans laquelle on se dit : 'Finalement, ce sont des questions techniques que l'on a à gérer.' Donc, on est dans la co-gestion. » (Ancien cadre de Bordeaux Métropole, 1er avril 2015)

Toutefois, une nouveauté dans la cogestion intervient avec l'arrivée de V. Feltesse. Jusqu'alors, les accords de cogestion étaient informels et confidentiels, conclus entre grands

élus en présence du secrétaire général, sans que ni l'administration intercommunale ni le public ne soient tenus informés de leur contenu. Avec V. Feltesse, ces accords ont commencé à être diffusés au sein de l'administration et rendus publics, devenant progressivement des programmes de mandat.

Les accords de cogestion participent à l'illisibilité des lignes de clivage autour des options de développement et de gouvernement de la métropole et organise le maintien de l'échelle municipale comme espace de mobilisation politique majeur. Comme l'indique Gilles Savary, « les maires associés à la CUB tentent, par l'accord de gestion, de s'y réapproprier une part de l'action municipale à laquelle l'électeur, le jour venu, les identifiera » (1998, p. 109). Mais ces captations municipalistes ont pour conséquence que « le Conseil de communauté n'est pas appréhendé, à l'instar du modèle municipal, comme représentatif de forces politiques et de sensibilités partisanes mais bien d'intérêts communaux. L'accord de gestion trouve ainsi sa légitimité dans une lecture essentiellement institutionnelle, exclusive de tout clivage partisan explicite. Consacrant ainsi un 'effet d'éviction' partisan, il procède plus d'un réalisme politique négocié, visant à se répartir les ressources attachées aux compétences et budgets communautaires, que d'un véritable consensus politique : le compromis s'impose aux convictions, la négociation à l'adhésion » (1998, p. 110).

La cogestion fait de l'intercommunalité une institution qui n'est pas vue comme institution porteuse d'un projet pour un vaste territoire mais plutôt comme un syndic de copropriété qui répartit les ressources selon des clés autour desquelles les maires se sont mis d'accord. Toutes choses qui ne sont pas favorables à l'émergence d'un projet de territoire à l'échelle intercommunale, à l'instar de ce qui a pu se produire dans des intercommunalités comme Lyon, Nantes, Strasbourg, Montpellier ou Rennes où l'EPCI est devenu l'espace de définition et de mise en œuvre d'un projet stratégique. C'est le constat que fait un de nos interlocuteurs :

> « A Bordeaux, ce qui frappe, c'est la faible culture de développement local. Il y a un accord de gouvernance globale mais ce qui est étonnant, c'est la faible culture de développement territorial. Il y a la commune, la CUB mais la logique de développement territorial, à l'échelle de grands territoires, c'est marginal. L'exception, c'est le Grand Projet de Ville de la rive droite. Les fonctionnaires qui sont venus d'ailleurs pour travailler sur ces grands territoires, ils ont du mal. Quand il s'agit de faire des petits deals autour de la question de la gestion de l'eau, ça marche parce que ça se fait à l'échelle des territoires des communes. Par contre, pour faire émerger un projet dans la zone de l'Aéroparc, on bute pour faire émerger un projet de territoire. Pour Euratlantique, quand même, on a été obligé d'aller chercher l'État, une sorte d'ingénierie d'État, pour mettre d'accord les élus, alors que tous les moyens étaient là, alors qu'on a une communauté urbaine, une agence d'urbanisme de 80 personnes, enfin des moyens d'ingénierie non négligeables. » (Cadre d'une structure publique d'aménagement, 1er avril 2015)

1.2. Neutralisation politique et baronnies techniques

Les accords de cogestion et l'impossibilité corrélative de transformer les échanges entre maires à l'échelle intercommunale en débat ouvert sur les stratégies territoriales ont eu pour effet de cantonner l'intercommunalité bordelaise dans un registre très technique et, par voie de conséquence, de renforcer le poids des services techniques et de leurs cadres, au détriment souvent des cadres des directions plus stratégiques, voire des directeurs généraux des services eux-mêmes. En l'absence de projet politique intercommunal explicite et d'une tradition de délégations sectorielles dirigées par des « adjoints chefs de service » tels que ceux décrits dans les travaux de Joseph Fontaine (1994) ou d'Olivier Borraz (1996), une partie de la technostructure a tendu historiquement à constituer un espace d'autonomie dans les domaines qui avaient le double avantage de relever de la compétence communautaire et de compétences supposées « techniques » (voirie, eau, assainissement) et n'impliquant pas, par conséquent, un contact direct avec les citoyens, dimension sensible pour les élus.

Le fait que l'approfondissement des compétences communautaires à Bordeaux se soit effectué dans les domaines de la gestion de l'eau, de l'assainissement et de la voirie ne relève donc aucunement du hasard. Le fait que Bordeaux et son intercommunalité aient pris un tel retard dans l'investissement dans des projets (transports en commun en site propre, grands projets urbains, requalification du patrimoine urbain, etc.) et des compétences (développement économique, culture) qui ailleurs incarnent le développement d'un projet d'agglomération et la prise en compte d'enjeux d'attractivité et de qualité urbaine (Pinson, 2009) est aussi le reflet de ce poids des compétences strictement techniques dans la culture institutionnelle de la CUB. Comme l'indique un de nos interlocuteurs, la culture dominante au sein des services de la CUB a longtemps été, et reste en partie, une « culture VRD »[87] dont témoigne notamment la puissance de la Direction de l'eau qui a prospéré dans le vide stratégique laissé par des élus tout entier consacrés à leur espace communal :

> « La technostructure a une grosse capacité d'initiative mais plus sur la partie Réseaux, et notamment sur le volet Assainissement qui a été un enjeu très important ici. Durant les années 1980, la ville a connu des épisodes de grandes inondations. La communauté urbaine a donc conduit un gros chantier de mise à niveau des systèmes d'assainissement. Mais du coup, c'est politiquement peu vendeur. C'est invisible pour la population. Donc, du coup, cela n'a pas le même rayonnement que les grands projets urbains ou de transport qui ont pu être menés dans d'autres agglos. Donc, la culture technique dominante à la communauté urbaine pendant très longtemps, c'était une culture VRD très traditionnelle. Les urbanistes sont arrivés tard, beaucoup plus tard, parce qu'il n'y avait pas ce portage politique. » (Cadre d'une structure publique d'aménagement, 1er avril 2015)

[87] Dans le jargon de l'aménagement de la gestion urbaine, l'acronyme désigne la voirie et les réseaux divers.

Les coudées franches dont ont bénéficié pendant de nombreuses années les services techniques ont nourri chez les cadres qui exerçaient des responsabilités en leur sein une tendance à s'identifier à l'institution CUB, voire à se considérer plus légitimes que les élus pour dire l'intérêt de l'intercommunalité. On retrouve ici un phénomène assez semblable au « cercle vicieux de la technocratie et de l'irresponsabilité locale » que les sociologues du Centre de sociologie des organisations évoquaient à propos du rapport entre élus locaux et services déconcentrés de l'État du temps du système politico-administratif local » (Worms et Grémion, 1970). C'est en tout cas ce que suggère l'extrait d'entretien qui suit :

> « Les élus, les vice-présidents notamment, les conseillers communautaires n'en parlons pas, mais même les vice-présidents rentrent peu profondément dans les services. Ils ont pas du tout le même positionnement que dans leurs communes. Mais ils sont aussi frileux, timides par rapport à cette technostructure dont ils se disent que ce sont des gens puissants, des gens qui parlent avec les ministères. Globalement, c'est la technostructure qui fait ce qu'elle veut. Les élus valident des quintaux d'avenants à des millions d'euros alors qu'ils épluchent tout dans les communes. » (Ancienne membre du cabinet d'un président de la CUB, 24 avril 2015)

Il convient néanmoins de souligner que le poids de la technostructure communautaire n'est un phénomène nullement contradictoire avec la neutralisation de l'intercommunalité par les maires. A l'inverse, les deux logiques se renforcent mutuellement. En entretenant des relations directes avec les maires, les cadres des services techniques s'assurent une certaine autonomie vis-à-vis du DGS et des directions stratégiques, et peuvent espérer faire prospérer leur « volume d'affaires ». En retour, les maires trouvent dans cette relation bilatérale qui n'est médiée ni par les vice-présidences ni par les directions chargées de définir une orientation stratégique pour l'intercommunalité, un moyen de mettre les ressources intercommunales au service des politiques municipales sans participer à la montée en puissance politique de l'EPCI.

Un corolaire de cette puissance des services techniques est le relatif isolement dont semble avoir structurellement souffert les directeurs généraux des services. Jouissant certes de la proximité avec la seule vraie autorité politique formelle de poids au sein de l'intercommunalité, la présidence, les DGS sont cependant dépourvus de services propres conséquents et sont dès lors pris en tenaille entre le cabinet et les services techniques. Pour rompre cet isolement, certains d'entre eux, comme Philippe Le Picolot, DGS d'A. Juppé lors de sa première présidence, se sont entouré d'un volant de chargés de mission dont la mission est, comme le confie l'un deux, d'« obtenir l'info que les services techniques ne faisaient pas spontanément remonter au DGS »[88].

Cette autonomie et la légitimité dont ont longtemps joui les services techniques de la CUB se sont également traduites par la longévité d'un certain nombre de cadres qui ont été maintenus à leur poste malgré les alternances successives. Les cas les plus emblématiques sont ceux d'un

[88] Ancien directeur d'une direction technique de la CUB, 5 mai 2015.

directeur général adjoint aux finances arrivé de la Ville de Bordeaux à la création de la CUB et maintenu à son poste jusqu'à sa retraite en 2010 ; d'un DGST de formation ingénieur INSA génie civil arrivé à la CUB en 1979 pour prendre la Direction de l'eau et de l'assainissement, qui est promu DGST en 1991 et qui occupe ce poste jusqu'à sa retraite en 2010 (qu'il meuble en prenant la tête de la mission Grand Stade à la mairie de Bordeaux) ; ou encore de cette DGA polytechnicienne arrivée dans les années 1990 et qui a occupé successivement les postes de chargée de mission Evaluation, de DGA du pôle Ressources et conseil puis du pôle Proximité et à qui a été promise la Direction générale des territoires dans l'organigramme mutualisé de Bordeaux Métropole.

Au-delà de ces figures de DGA quasi-inamovibles, la stabilité dans les postes et l'absence de mobilité hors de Bordeaux étaient jusque récemment la norme dans l'encadrement moyen de la CUB. Tout se passe comme si, jusqu'à une période très récente, Bordeaux et le personnel de son EPCI avaient été exclus d'un marché du travail des cadres territoriaux en voie d'unification à l'échelle nationale depuis les années 1980 :

> « On a eu, et on a encore, des DGA qui ont traversé les époques et qui ont essentiellement une légitimité technique et absolument pas de positionnement politique. (...) On trouvait encore il y a cinq ans beaucoup de directeurs qui étaient dans cette logique qui consiste à faire toute sa carrière au sein de la CUB. Cependant, on en trouve de moins en moins. Petit à petit, on voit ces logiques de mobilité. Pourquoi ce décalage à Bordeaux ? J'ai l'impression que c'est le reflet du décalage qu'il y a pu avoir dans le mode de gouvernance, dans l'émergence du projet urbain. Tout ça suit. Tout ça forme un système cohérent. Il y a un lien entre la manière dont la collectivité est gouvernée et la manière dont la structure administrative derrière adapte son mode de fonctionnement, le comportement des individus. » (Cadre d'une structure publique d'aménagement, 1er avril 2015)

Ainsi, les conditions de genèse de l'institution CUB ont produit une situation qui, au moins jusqu'à la moitié des années 1990, se caractérise par une politisation plus que modérée de l'espace intercommunal. A partir du milieu des années 1990, la situation va évoluer sans qu'un *trend* linéaire soit pour autant repérable.

1.3. Des cycles de politisation et d'ouverture

La donne change à partir de 1995 avec l'arrivée d'A. Juppé à la mairie de Bordeaux et à la présidence de la CUB. Les présidents s'intéressent davantage à l'administration intercommunale, y placent leurs hommes et se lancent dans des réorganisations des services. Effet à la fois d'un plus grand intérêt des élus pour l'intercommunalité et de l'intégration d'un marché national du travail des cadres territoriaux, les mobilités deviennent peu à peu plus nombreuses. Cette progression n'est cependant ni linéaire ni irréversible. On assiste sur la

période qui va de 1995 à nos jours à une alternance de phases de progrès et de reflux de la politisation de l'intercommunalité bordelaise.

1.3.1. Juppé 1 et Rousset : les débuts hésitants de la politisation de la CUB

Les mandats d'A. Juppé (1995-2004) et d'A. Rousset (2004-2007) à la présidence de la CUB sont marqués par les premiers progrès de la politisation de l'intercommunalité. Au cours de son premier mandat de président de la CUB, A. Juppé montre des velléités de politisation de l'EPCI. Visiblement conscient à son arrivée à la mairie de Bordeaux en 1995 du retard pris par la ville et l'agglomération sur un certain nombre d'enjeux et de projets qui ont valu la fortune d'autres villes, il entend rompre avec la culture trop strictement technique et « VRD » de l'EPCI bordelais. Pour cela, il tente timidement de reprendre la main sur l'administration de la CUB et de faire venir des profils de professionnels capables de lancer des projets à même à la fois de repositionner la ville sur le marché des métropoles, de susciter l'adhésion des habitants et de lui apporter par conséquent un profit politique.

Ces velléités de reprise en main se traduisent notamment par la création, au sein de la CUB mais en dehors des grandes directions techniques sectorielles, de missions chargées d'élaborer et de mettre en œuvre des grands projets tels que la construction du tramway ou le réaménagement des quais de la Garonne. A. Juppé s'est en effet convaincu que, tout à leur logique strictement technique et sectorielle, les services techniques de la CUB étaient incapables de mener à bien des projets nécessitant d'articuler des enjeux de conception et de gestion des réseaux avec des enjeux relatifs à la qualité des espaces publics. Par ailleurs, comme on l'a vu, son DGS, P. Le Picolot, s'entoure de quatre chargés de mission chargés d'organiser une meilleure remontée des informations depuis les services, notamment techniques, vers le DGS et le président.

Il procède aussi à des recrutements assez inattendus. Pour pallier le déficit d'expertise de la CUB en matière d'urbanisme et de projet urbain, il fait venir un cadre de l'intercommunalité rennaise, ancrée à gauche, et lui confie la DGA Aménagement. Le recrutement le plus emblématique auquel procède A. Juppé est bien entendu celui de Francis Cuillier nommé en 1995 à la tête de l'a'Urba, l'agence d'urbanisme de Bordeaux. Décédé en 2013, quatre ans après son départ de l'a'Urba, F. Cuillier était un professionnel de l'urbanisme réputé – il obtient en 2006 le Grand Prix de l'urbanisme – et dont la trajectoire professionnelle le situe clairement à gauche. Il débute sa carrière aux côtés de Jacques Chérèque, préfet délégué au redéploiement industriel en Lorraine, figure de gauche de l'aménagement du territoire, avant de rejoindre l'agence d'urbanisme de Strasbourg entre 1990 et 1995 au cours du premier mandat de Catherine Trautmann, notamment pour mener à bien le projet de tramway. Ainsi, tout se passe comme si A. Juppé désireux alors de mettre l'EPCI au service d'un projet urbain se heurtait à la relative pénurie à l'époque des professionnels du

projet urbain dans les réseaux des administrateurs locaux affiliés à la droite, ce qui le contraint à recruter plutôt à gauche.

En tout cas, cette démarche de renouvellement des cadres techniques de l'intercommunalité et de ses satellites, même si elle est d'une ampleur au final limitée, va générer une inflexion certaine dans les pratiques et les politiques urbaines :

> « L'arrivé des urbanistes, des architectes-urbanistes, à Bordeaux s'est faite à peu près avec l'arrivée d'Alain Juppé. Il a compris qu'il y avait un enjeu à rénover cette ville, à la mettre en valeur. A ce moment-là, il fait venir Francis Cuiller à la direction de l'agence d'urbanisme, qui va porter une vision différente. La bascule s'est faite à ce moment-là. » (Ancien cadre de la CUB, 1er avril 2015)

2001 marque une nouvelle étape de la politisation de l'intercommunalité. A la suite des élections municipales de 2001 qui confirment A. Juppé à la mairie de Bordeaux mais marquent un basculement à gauche de l'agglomération, l'intercommunalité subit un processus brusque de politisation, sans que ce résultat n'ait été réellement recherché par les principaux protagonistes. Selon la tradition de cogestion, on aurait pu s'attendre à ce qu'A. Rousset, alors maire de Pessac et leader putatif du camp socialiste à l'échelle de l'agglomération, soit le seul candidat à la présidence de la CUB et soit soutenu par les maires de gauche en échange de garanties sur la pérennité des systèmes de répartition des ressources intercommunales. Mais assuré qu'il sera soutenu par un nombre suffisant de délégués communautaires de gauche pour être réélu à la présidence de la CUB, A. Juppé se représente et est élu contre A. Rousset. Cet événement traumatique va accélérer les processus de politisation de l'intercommunalité bordelaise.

En 2004, A. Juppé est frappé par une peine d'inéligibilité et propose alors à A. Rousset de reprendre la présidence de la CUB. Ce dernier va poursuivre le processus de politisation de l'intercommunalité :

> « En 2004, quand Alain Jupé est invalidé, Alain Rousset prend sa revanche et politise davantage les choses en pensant que l'administration est contre lui. Il dit : 'Je me suis fait flouer. Je mets quelqu'un à moi parce si j'ai été battu, c'est parce que l'administration est contre moi', ce qui n'est pas vrai. Donc, c'est quand même une rupture en 2004. » (Ancien cadre de structure d'aménagement liée à la CUB, 4 mai 2015)

Il nomme un DGS au profil plutôt politique, Pierre Langrand, ingénieur des travaux publics de l'État, qui a travaillé pour la DDE avant de rejoindre le conseil général de la Gironde, puis comme DGS à la ville de Pessac. Certains de nos interlocuteurs décrivent A. Rousset comme convaincu à l'époque que c'est le DGS précédent (P. Le Picolot) qui a monté la cabale des maires de gauche contre lui :

> « Philippe Le Picolot a été écarté par Rousset. Il a été nommé au CDD. Rousset a nommé Pierre Langrand. Langrand a été le premier DGS à être recruté sur des critères politiques. C'est

pas très politisé le fonctionnement de la CUB, mais ça le devient de plus en plus, pour ces nominations-là. » (Ancien cadre de structure d'aménagement liée à la CUB, 4 mai 2015)

Le nouveau DGS va développer une pratique très interventionniste vis-à-vis des services techniques et des missions opérationnelles. Cet interventionnisme est motivé, selon la plupart de nos interlocuteurs, par la volonté de mettre fin à un système de partage des ressources intercommunales qui bénéficie essentiellement à la ville-centre. Le nouveau DGS est vite soupçonné par les élus bordelais de freiner systématiquement les projets que la CUB finance sur le territoire de la Ville de Bordeaux :

« Visiblement, Rousset avait donné des ordres à Langrand, qui ne demandait que ça, de mettre sournoisement des bâtons dans les roues des projets bordelais, hors Pont de Bacalan et les quais. Mais pour le reste, et notamment pour les ZAC bordelaises, Pierre Langrand a fait un concours de lenteur. Il y avait toujours un truc juridique qui manquait, une délibération qui arrivait jamais à temps. Tout ça dans un contexte où tout le fond des services de la CUB était juppéiste et faisait de la résistance passive par rapport à Langrand qui était un type très autoritaire. » (Ancien cadre de la CUB, 10 avril 2015)

« Pierre Langrand a eu une mission très claire de la part d'Alain Rousset : c'était de faire chier le maire de Bordeaux (sic), pour faire court, de faire en sorte que tous les dossiers CUB concernant Bordeaux soient analysés, dépouillés, retardés. Rousset considérait que Juppé favorisait Bordeaux quand il était président de la CUB. La consigne de Rousset à Pierre Langrand, ça a été : 'On met sur les autres communes et on sert le kiki de la mairie de Bordeaux.' Avec l'arrivée de Rousset, les choses sont devenues plus politiques. » (Ancien cadre de structure d'aménagement liée à la CUB, 4 mai 2015)

A. Rousset essaie par ailleurs de développer les fonctions stratégiques de la CUB en créant un service de développement économique. Il crée également un service chargé de gérer le patrimoine de la CUB, et notamment le patrimoine foncier, afin de le mettre au service du développement économique du territoire. Par ailleurs, il met en place une inspection générale des services conçue comme un outil permettant de remettre à plat le système des délégations de service public. Clairement, la manœuvre est orientée contre les services techniques, notamment ceux en charge de l'eau et des transports, suspectés de gérer les délégations de manière routinière et surtout au profit des grands groupes de services urbains délégataires. Enfin, A. Rousset conserve les missions de projet (tramway, quais, pont Bacalan-Bastide) mises en place par A. Juppé.

Quel est l'impact réel de ces tentatives de politisation de l'EPCI par A. Juppé et A. Rousset ? Certes, l'intercommunalité et ses satellites techniques sont identifiés comme porteurs de projets, ce qui marque une rupture dans l'histoire des politiques urbaines bordelaises, mais ces projets sont portés par des structures qui restent externes (l'a'Urba) ou

périphériques dans l'administration intercommunale (les missions). Le noyau dur des services techniques ne semble au final que marginalement affecté par ces évolutions.

1.3.2. Le moment Feltesse

Une inflexion sans doute beaucoup plus nette dans la trajectoire de politisation de l'intercommunalité bordelaise est donnée par la présidence de V. Feltesse. Celui-ci était sans doute disposé par son âge et sa trajectoire à endosser ce rôle de réformateur intercommunal. Né en 1967, diplômé d'HEC et titulaire d'un DEA d'histoire contemporaine de Sciences Po Paris, V. Feltesse a travaillé pour *Libération*, fait de la recherche pour la Caisse des dépôts et enseigné l'histoire et la géographie avant d'assumer des fonctions politiques. Il est d'abord conseiller technique de P. Madrelle au conseil général de la Gironde, puis chargé de mission auprès de Daniel Vaillant, ministre des relations avec le Parlement, avant d'être nommé en 1998 directeur de cabinet d'A. Rousset, président de la région Aquitaine. En 2001, enfin, il remporte les élections municipales à Blanquefort, une commune du nord de l'agglomération caractérisée notamment par la présence d'une importante usine Ford.

V. Feltesse accède à la présidence de la CUB dans des circonstances aussi particulières que celles qui ont permis à A. Juppé de conserver cette présidence en 2001 et à A. Rousset d'y accéder en 2004. Il est adoubé à la fois par le groupe socialiste, mais demande aussi à A. Juppé son consentement au nom des accords de cogestion qui liaient celui-ci à A. Rousset et que V. Feltesse a lui-même négociés. A première vue donc, V. Feltesse se situe clairement dans la tradition de cogestion et de dépolitisation de l'intercommunalité bordelaise. Pourtant, il va se lancer dans une démarche de politisation de l'institution intercommunale sans équivalent dans l'histoire de l'EPCI bordelais. V. Feltesse ne cache pas ses ambitions pour la CUB :

> « Il juge le statut d'EPCI dépassé et considère que les agglomérations devraient être des collectivités à part entière, avec un conseil élu au suffrage universel direct, un président porteur d'un projet politique et de territoire, et non plus des lieux de mutualisation des moyens entre les maires. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 2 avril 2015)

Pour la première fois, en 2008, un président demande aux services de la CUB de travailler sur un projet communautaire. De même, il sollicite le groupe majoritaire ainsi que l'opposition à l'assemblée communautaire pour que chacun élabore un projet de territoire. V. Feltesse entend aussi structurer le travail politique au sein de l'assemblée communautaire. Il donne des moyens aux groupes politiques pour qu'ils se structurent et intègrent des représentants permanents de chacun des groupes politiques au sein du cabinet du président de l'EPCI :

> « Avant l'arrivée de Vincent Feltesse, on était dans une logique de municipalisation de la CUB. Les maires venaient un peu au guichet chercher de l'argent pour leur commune. Du coup, il n'y avait pas de groupe politique. Il y avait des maires socialistes, d'autres maires, de droite, des

maires quoi qui venaient. Alors, il y avait bien un groupe de convivialité… On essayait d'aider les élus qui étaient minoritaires dans leurs communes, les minoritaires de Talence, de Villenave d'Ornon… Mais c'était ponctuel : on n'était pas très proactifs. Ça restait au cas par cas. Il n'y avait pas de vision d'agglo. Quand Vincent Feltesse est arrivé [d'abord comme chef du groupe socialiste au conseil communautaire], il a voulu faire vivre le groupe socialiste au sein de la CUB. Il s'est saisi de cet espace pour exister aussi. On a créé un site Internet pour le groupe, on a créé un petit journal pour le groupe socialiste, des séminaires. On a essayé de faire vivre un collectif pour faire vivre une parole différente. On a créé des liens avec les secrétaires de section, ce qui était jusqu'alors la chasse gardée des maires. Il s'agissait de faire émerger une gauche intercommunale. Quand il est passé président, ça s'est poursuivi et il a eu aussi cette démarche collective sur l'agglo en faisant émerger une vision métropolitaine plutôt qu'une juxtaposition d'intérêts municipaux. (...) Aujourd'hui, le groupe socialiste est revenu un peu au système d'avant sur quelque chose où il n'y a plus de groupe vraiment. Les maires gèrent leurs relations avec le cabinet en direct. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 24 avril 2015)

Une situation paradoxale se met en place : d'un côté, la représentation des groupes politiques et de l'opposition communautaire s'institutionnalise ; de l'autre, la cogestion connaît un renouveau puisque V. Feltesse est élu confortablement à la présidence en 2008 sans avoir à faire face à une opposition. Par ailleurs, il entend apaiser les conflits entre la CUB et la Ville de Bordeaux, et débloque les ZAC bordelaises entravés par le DGS d'A. Rousset.

Autres signes du renouveau de la cogestion, A. Juppé et V. Feltesse recrutent ensemble certains directeurs des structures satellites, parmi lesquels, notamment, Jean-Marc Offner, directeur de recherche nommé à la tête de l'agence d'urbanisme en 2009. Ils se passent et se repassent la présidence de l'établissement public d'aménagement (EPA) Euratlantique créé en 2010. Quand A. Juppé est nommé ministre de la Défense et n'a plus le droit de présider un EPA, il propose la présidence à V. Feltesse. Quand A. Juppé n'est plus ministre, immédiatement, V. Feltesse lui rend son siège. Quand quelques mois plus tard, A. Juppé est touché par la limite d'âge pour présider un EPA, c'est V. Feltesse qui reprend la présidence.

Toutefois, avec V. Feltesse, l'accord de cogestion devient un vrai accord politique explicite et public, fondement d'un véritable programme de mandat. Jusqu'alors, les accords de cogestion étaient tacites et invisibles en dehors du cénacle des maires ayant participé à leur élaboration. En 2008, l'accord est signé et diffusé aux fonctionnaires, et rendu public. Plus détaillé, il passe en revue un certain nombre de projets stratégiques pour la CUB.

Un autre signe de la politisation stratégique de l'institution est le lancement d'un certain nombre de grands programmes emblématiques qui font de la CUB non plus uniquement une institution qui « crache de l'investissement et du tuyau »[89] à la demande des communes, mais une collectivité porteuse d'une vision stratégique pour son territoire.

[89] Cadre de l'agence d'urbanisme de Bordeaux, 13 mai 2015.

Deux programmes en particulier incarnent ce tournant. Le premier, « 50 000 logements autour des axes de transports collectifs », est une consultation d'architecture et d'urbanisme qui devait déboucher sur la construction de logements de qualité et accessibles sur des sites stratégiques situés dans toute l'agglomération près des axes de tramway (Hirschberger, Pinson, Reiffers, 2018). Le second, « 55 000 hectares pour la nature » consistait à répertorier des sites naturels dans l'ensemble de l'agglomération et d'imaginer les moyens de les préserver et de les valoriser. Par ailleurs, le mandat Feltesse est une période durant laquelle la CUB investit des domaines qu'elle avait peu explorés jusqu'alors comme le développement économique, la qualité urbaine, la culture, le tourisme ou encore l'événementiel (Touchard, 2019).

Cette politisation de l'institution intercommunale se traduit aussi par un contrôle plus étroit du nouveau président de la CUB sur le recrutement de techniciens. Jamais un président de la CUB ne sera autant intervenu à la fois dans les recrutements au sein de l'administration – alors même que V. Feltesse arrive dans le cadre d'une « alternance » gauche-gauche – mais aussi dans sa réorganisation et son fonctionnement.

V. Feltesse remanie en profondeur l'administration de la CUB. Le nouveau président recrute beaucoup, surtout à partir de 2008, lorsqu'il est confirmé à la présidence de l'EPCI. Il remercie alors le DGS en place, P. Langrand, vu un peu comme l'œil de Rousset, pour le remplacer par un DGS issu de la Préfectorale, Éric Delzant, préfet de Corse débarqué par Nicolas Sarkozy. Il obtient aussi la démission de l'inspecteur général des services et du directeur de la communication, mis en place l'un et l'autre par A. Rousset, et qui repartent tous deux à la région. Il remercie également le DRH d'A. Rousset ainsi que le patron de la mission tram. Le directeur du développement économique, lui aussi recruté par A. Rousset, se voit signifier qu'il ne sera pas « gardé jusqu'à la retraite » (entretien avec l'intéressé, 10 avril 2015). Par ailleurs, il entend marquer son entrée dans le mandat par des recrutements très « hétérogames ». Il recrute une cadre de France Télécom pour travailler sur le numérique, qui repart avant la fin du mandat car son détachement arrive à échéance. Pour développer un secteur « Nature » et bousculer les services techniques, notamment de l'eau et de la voirie, de la CUB, il recrute un ingénieur agronome venant de l'ONF qui prend la tête d'une toute nouvelle Direction de la nature. Pour développer le volet culture-tourisme-événementiel, il recrute un ancien sportif de haut niveau ayant travaillé jusque-là sur des missions auprès de collectivités (dont notamment la région) pour monter des événements :

> « Dans les recrutements en 'middle management' [DGA, directeurs, chargés de mission], des gens de sensibilité de gauche ont débarqué. Il y avait un petit paquet de gens que Feltesse connaissait… notamment dans tous les postes d'innovation (numérique, logement innovant). Il y a des gens qui sont venus des communes, des communes de gauche. Il y a eu des promotions dans la grande maison. L'ancienne directrice de la com. de Saint-Médard qui est venue

s'occuper du numérique… L'ancien directeur du TNBA est recruté pour s'occuper de la culture. » (Ancien cadre de la CUB, 10 avril 2015)

C'est bien entendu la culture VRD de la CUB qui est visée par V. Feltesse :

« Vincent Feltesse a lancé une restructuration en profondeur qui vise à faire émerger le fait métropolitain, avec comme contrepartie la création des directions territoriales. Une des choses que Vincent Feltesse a cherché à faire, c'est ce que me disait son directeur de cabinet, c'est casser la technostructure. On était sur une intercommunalité qui était marquée par le pouvoir des ingénieurs gérant les grands réseaux. Donc, peu de poids de politique... Il vise à mettre en place quelque chose où il y a plus de stratégie, moins de pouvoir à la technostructure. Cela s'est traduit par un assez fort renouvellement des directeurs. Pas mal de têtes nouvelles… » (Cadre de Bordeaux Métropole arrivé sous la présidence de V. Feltesse, 10 avril 2015)

L'érosion du pouvoir des services techniques et de ceux qui parmi les fonctionnaires pensaient incarner « l'esprit maison » du fait de leur longévité, est aussi facilitée par de nombreux départs à la retraite au cours de la décennie 2000. Ces départs permettent à V. Feltesse de placer des gens qu'il a lui-même recrutés à la tête des pôles Finances, Administration générale et Mobilité.

V. Feltesse tente aussi des réorganisations de l'administration de la CUB, en 2008, puis en 2010, censées casser le poids des services techniques :

« Vincent Feltesse a profondément réinventé la vision du projet de territoire, de la CUB. Il avait une vraie vision avec les 50 000 logements, les 55 000 hectares, le million d'habitants. Donc, quelques grands objectifs comme ça qui ont été les traceurs du projet politique, du projet de développement et de la vision du territoire à échéance 2020-30. Cela secoue les services techniques. Dès la réorganisation de 2010, ça commence à bouger. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 2 avril 2015)

Un pôle Mobilités est créé afin de faire échapper la gestion des transports collectifs à une logique strictement technique. Un pôle Dynamiques urbaines doit renforcer le rôle de la CUB en matière d'urbanisme et d'aménagement dans un domaine que les communes conservent jalousement. Un pôle Développement durable et rayonnement métropolitain doit signifier la montée en puissance de la compétence économique de l'EPCI. Si V. Feltesse rompt avec la stratégie d'obstruction vis-à-vis des projets de la Ville de Bordeaux, en revanche, il développe un style très interventionniste dans la relation à l'administration :

« Feltesse, qui avait commencé à apaiser les conflits stimulés par Pierre Langrand [DGS de la CUB nommé par Alain Rousset] va commencer à mettre Pierre Langrand sur la touche et va devenir président directeur général. C'est à dire que c'est une période où il travaille en direct avec les directeurs généraux adjoints dont j'étais. Il marginalise Pierre Langrand mais sans le virer dans un premier temps. (...) A 6 h et demie, quand il a fini son footing, il [VF] commence

à balancer des mails, et à midi et demi, il vous appelle pour savoir où vous en êtes. Et donc, il touche à tout, il fait tout. » (Ancien cadre de la CUB, 10 avril 2015)

Afin de conforter le renouvellement générationnel et culturel au sein de la CUB, il met en place des groupes de travail avec les jeunes cadres arrivant :

« Vincent Feltesse a passé pas mal de temps à faire des groupes de travail, notamment avec les jeunes cadres de la CUB, pour impulser des choses nouvelles, pour voir comment eux pouvaient prendre leur place et ne pas être écrasés par les 'anciens'. Il a profité des départs en retraite pour renouveler les équipes. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 10 avril 2015)

Son souci est néanmoins que cette transition générationnelle se fasse en douceur :

« La période Feltesse c'est aussi une période de renouvellement de l'administration assez important du fait du départ à la retraite d'un certain nombre de personnes. Par contre, Feltesse ne voulait pas que ça soit une rupture : il voulait organiser une transmission entre les anciens plus techniques qui avaient fait toute leur carrière à la CUB, et les jeunes plus mobiles et plus sur des questions stratégiques. Donc, ça ne s'est pas fait dans la crise. » (Ancien cadre de la CUB, 1er avril 2015)

Pour atténuer l'impression d'une montée en puissance d'une machine métropolitaine, V. Feltesse engage également une réforme de la « territorialisation » des services techniques de la communauté d'agglomération et des communes, consistant à les rapprocher des élus et de la population. Avant cette réforme, la CUB comptait dix « centres de gestion de l'espace public », des antennes qui étaient, en réalité, selon les termes d'un de nos interlocuteurs, de simples « dépôts de voirie ».

Quatre directions territoriales sont créées qui ne coordonnent pas uniquement les services techniques, mais abritent également des fonctions plus stratégiques comme des services de développement local ou des services de conception des aménagements. Pour certains, cette réforme de territorialisation est conçue par V. Feltesse comme une sorte de compensation de la métropolisation. Elle permet de rapprocher les administrations municipales et métropolitaines, et permet de mieux faire accepter l'idée que la CUB endosse désormais des fonctions plus politiques et stratégiques. Cette réforme s'accompagne d'une modernisation du système des « enveloppes communales ». V. Feltesse met en place les contrats de co-développement qui associent la CUB et chacune des communes et fixent la contribution financière de la CUB aux projets de la commune en contrepartie d'une explicitation de la contribution des projets de la commune au développement de l'ensemble de la CUB :

« Vincent Feltesse a canalisé le clientélisme des communes à l'égard de la CUB. Il a dit : 'OK, vous venez faire vos fins de mois à la CUB, mais on passe un contrat sur trois ans.' C'est ce qu'on appelle les contrats de co-développement. Et ça, Juppé l'a approuvé. » (Ancien cadre de la CUB, 10 avril 2015)

L'interprétation du « moment Feltesse » est malaisée. L'impulsion vers la politisation de l'intercommunalité bordelaise est réelle, mais la pérennité du mouvement enclenché et sa capacité à modifier l'ADN de l'institution sont moins établies :

> « Il y a eu, à un moment, une convergence entre la technostructure, un certain nombre d'élus, Vincent Feltesse et quelques-uns autour de lui, mais pas beaucoup, qui avaient envie de faire bouger les lignes. Il y avait une appétence de certains dirigeants à sortir des dossiers strictement techniques, à développer les approches de prospective, de développement territorial. A sa manière, Vincent Feltesse a voulu ouvrir un peu les fenêtres. Mais aujourd'hui, on voit l'extrême fragilité de ce moment-là. » (Ancien cadre de la CUB, 1er avril 2015)

De fait, pour certaines des nombreuses recrues de V. Feltesse, la greffe n'a pas pris du fait des différences dans les cultures professionnelles entre fonctionnaires historiques de la CUB et profils venant de l'État ou du secteur privé. Par ailleurs, mes interlocuteurs ont été nombreux à pointer le caractère très conceptuel, « intello », « bobo » de la vision et de la démarche de V. Feltesse et sa difficulté à enrôler un nombre suffisant d'élus de l'agglomération, incapacité pour le moins troublante pour quelqu'un ayant assumé des fonctions dans des cabinets.

1.3.3. « Juppé 2 » : retour vers le passé ?

A. Juppé est triomphalement élu à la mairie de Bordeaux au premier tour des élections municipales de 2014. Avec 60,95 % des suffrages, il écrase V. Feltesse qui n'obtient que 22,58 %. Profitant de la perte par la gauche d'un certain nombre de communes stratégiques dans l'équilibre intercommunal, A. Juppé est élu à la présidence de la CUB avec 92 voix sur 104, le 18 avril 2014. La période qui s'est ouverte alors pour s'achever avec le départ du maire-président pour le Conseil constitutionnel en mars 2019, est d'une interprétation compliquée puisque se sont enchaînées une alternance, la transformation en métropole et la prise en charge de nouvelles compétences mais aussi une réforme de mutualisation-fusion des services entre la métropole, la ville de Bordeaux et dix autres communes volontaires.

A première vue, A. Juppé n'a pas les velléités de remaniement de l'encadrement de la métropole de V. Feltesse. Comme on pouvait s'y attendre, il s'est séparé du DGS de ce dernier mais pour y placer un homme dont la conformité politique à la nouvelle majorité métropolitaine ne saute pas aux yeux. Éric Ardouin, le nouveau DGS commun de la métropole et de la Ville de Bordeaux, avait précédemment officié à la communauté urbaine de Nantes et au conseil départemental de Loire-Atlantique, deux institutions contrôlées par la gauche. Notons au passage qu'A. Juppé a proposé au DGS sortant un poste d'inspecteur général de l'administration métropolitaine que l'intéressé a décliné.

Un cas plus énigmatique est celui du DGA du pôle Dynamiques urbaines dont A. Juppé a souhaité le départ. Là encore, plusieurs interprétations circulent à ce propos. Certains considèrent qu'on a fait payer au DGA sortant d'avoir été très étroitement associé aux projets

de V. Feltesse visant à faire de la CUB l'acteur stratégique en matière de planification et d'urbanisme. Ce cadre fut en première ligne des opérations « 50 000 logements » et « 55 000 hectares », et l'entourage d'A. Juppé lui reprocherait de ne pas avoir suffisamment servi les intérêts de la ville-centre. D'autres voient dans son départ la volonté de faire la place à la très influente directrice de l'aménagement de la Ville de Bordeaux qui, de fait, a repris le poste de DGA aménagement à la métropole. Toutefois, l'ancien DGA n'a pas été refoulé très loin puisqu'il est aujourd'hui à La Fab, société publique local d'aménagement de la métropole créée par V. Feltesse pour doter la CUB d'un bras armé en matière d'urbanisme.

D'autres départs de cadres recrutés par V. Feltesse ont eu lieu ou sont annoncés mais la plupart de mes interlocuteurs les attribuent plus à la difficile intégration de ces nouveaux venus dans l'institution CUB qu'à un supposé *spoil system* activé par le nouveau président. Au final, sur une quarantaine de directeurs, seule une poignée sont partis et un seul DGA est parti sur demande expresse du nouveau président. Et parmi cette quarantaine de directeurs, bon nombre ont été recrutés par V. Feltesse. Parmi ceux-là, des cadres politisés « par fonction », comme la directrice de la communication, ont été maintenus. Des membres du cabinet de V. Feltesse ont même trouvé une place dans le nouvel organigramme administratif de la métropole.

Toutefois, on peut imaginer que la réforme de mutualisation qui est en cours est un moyen d'organiser un *spoil system* justifié par la rationalisation. De fait, le nouvel organigramme mutualisé fait une place de choix aux cadres issus de la Ville de Bordeaux :

> « Le sentiment qu'ont les collègues de la métropole, c'est de voir déferler l'administration bordelaise sur la métropole, notamment dans tous les domaines opérationnels. Les DGA avec leurs équipes qui viennent prendre les postes clé. C'est moins net sur la mobilité, mais sur les autres directions, c'est très net. Prendre les postes clé et imposer les organisations, l'endroit où c'est le plus net étant le numérique. (...) On a une alternance, bon, mais quand on regarde les noms, les gens sont toujours là. Mais à travers un projet de fusion d'organigrammes, on voit la volonté de mettre l'administration de la métropole au service de Bordeaux. Ça me parait évident. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 10 mai 2015)

L'analyse de l'organigramme de l'ensemble mutualisé et sa comparaison avec les organigrammes précédents de la CUB et de la Ville de Bordeaux font apparaître les évolutions suivantes. Quatre directions générales – Solidarité et citoyenneté, Education et sport, Culture, Proximité et relations avec la population – restent strictement municipales. Une direction générale (mobilité) reste, elle, strictement intercommunale et n'est donc pas mutualisée. Six directions générales (DG) sont en revanche mutualisées, et la direction de deux d'entre elles est confiée à des cadres venant de la Ville de Bordeaux (trois de la CUB et un recrutement extérieur) :

- La DG Haute qualité de vie qui recouvre le développement durable, l'écologie, la propreté et les espaces verts, et dont la direction revient à un cadre de la Ville de Bordeaux ;
- Une DG Valorisation du territoire qui comprend le développement économique et l'aménagement, et dont la direction revient à un cadre recruté à l'extérieur (et dans laquelle le DGA Développement économique est issue de la CUB, et la DGA aménagement est issue de la Ville de Bordeaux) ;
- Une DG Finances confiée un directeur de la CUB ;
- Une direction du numérique et des systèmes d'information qui sera dirigée par la directrice de services à la Ville de Bordeaux ;
- Une direction Administration générale et ressources humaines qui revient à un cadre de la CUB ;
- Une Direction des territoires qui revient un cadre de la CUB.

Ainsi, sur les 13 directions du nouvel ensemble mutualisé, sept DGA reviennent à des cadres venant de la Ville de Bordeaux. Ce faisant, pour certains, A. Juppé et la Ville de Bordeaux ont réussi à truster les fonctions opérationnelles les plus stratégiques du nouvel ensemble :

> « Sur les directions, si l'on excepte les directions support où il garde des gens mis en place par Vincent Feltesse, sur ce qui va concourir aux politiques concrètes – le numérique, l'aménagement, la haute qualité de vie –, il positionne trois personnages clé de son entourage bordelais. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 10 mai 2015)

Une deuxième interprétation consiste à voir dans le faible engagement d'A. Juppé dans un mouvement de renouvellement des cadres, un retour aux formes anciennes de cogestion. Le maire-président s'est contenté de satisfaire les aspirations d'un certain nombre de fonctionnaires fidèles de la Ville de Bordeaux tout en réussissant à recaser les cadres de la CUB. Par ailleurs, il a fait la campagne de 2014 sur le thème d'un nécessaire retour de la CUB à ses compétences et à une approche purement technique et gestionnaire. L'absence de chasse aux sorcières systématique est ainsi le signe de l'abandon d'une stratégie de politisation de l'institution. C'est ce que suggère l'extrait d'entretien suivant :

> « Le fait qu'Alain Juppé n'a pas bataillé sur nos postes [ceux des cadres nommés par V. Feltesse] donne l'impression qu'il ne veut pas de vagues. Il a d'autres ambitions. Donc, il veut que ça tourne. Il va satisfaire les maires pour pas avoir d'ennui avec eux. Il va faire avancer ses projets, mais sur Bordeaux, il n'a plus rien à prouver. (...) On a l'impression qu'il est ailleurs. D'ailleurs, on ne le voit pas à la CUB. Il fait une fois une réunion avec les cadres de la métropole pour présenter la réforme mais au-delà… Il pourrait mouiller un peu plus la chemise pour expliquer

la réforme, mais il envoie le DGS. Il veut pas trop de vagues et on a l'impression que la CUB redevient un outil de redistribution pour les communes. On ne voit pas de nouveau projet métropolitain d'envergure. A part la mutualisation qui est très gestionnaire, mais pas de grands projets. Dans le projet de cogestion qu'ils ont signé, il n'y a rien de nouveau. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 24 avril 2015)

Un autre signe de cette remunicipalisation/dépolitisation de l'institution est la signature de l'accord de cogestion. Après les élections de 2014, désastreuses pour les gauches bordelaises, A. Juppé, malgré son triomphe bordelais et la majorité dont il jouit à l'échelle intercommunale, entend poursuivre la tradition de cogestion. Il ne peut pas le faire avec V. Feltesse qui, ayant concouru à Bordeaux, n'est plus maire à Blanquefort, et se retrouve leader d'une opposition bordelaise réduite à la portion congrue. L'accord de cogestion est donc conclu avec Alain Anziani, maire de Mérignac, que beaucoup soupçonne d'avoir fait partie des quatre élus de gauche n'ayant pas donné leur voir à A. Rousset en 2001, et qui devient 1er vice-président de la CUB en charge notamment de la réforme de métropolisation. Beaucoup voit dans cet accord et cette nomination un retour à la logique municipaliste qui prévalait dans les trois premières décennies d'existence de l'institution. L'accord de cogestion qui, conformément à la tradition initiée par V. Feltesse, a été publié, se contente de lister les projets en cours et ne comporte aucune orientation nouvelle.

Certains interlocuteurs considèrent que ce retour à la cogestion s'accompagne d'un retour à une approche technique des compétences de l'intercommunalité. Ce retour s'incarne notamment, selon eux, dans la disparition d'un certain nombre de directions ou de missions stratégiques que V. Feltesse avait mises sur pied au sein de l'organisation intercommunale. Le pôle Développement durable et rayonnement métropolitain que V. Feltesse avait mis en place pour faire de la CUB un acteur de la conception des stratégies et politiques urbaines disparaît, et les directions et missions qu'elle chapeautait sont éclatées en une multitude de services. De même, la nouvelle direction générale Haute qualité de vie qu'A. Juppé a confiée à son ancien directeur des services techniques, est vue comme la reconstitution d'un bastion technique au sein de l'organigramme métropolitain puisqu'elle regroupe la Direction de l'eau, la Direction des déchets et la Direction des espaces verts, et qu'elle les sépare de la direction Aménagement elle-même placée sous la tutelle d'une Direction générale de la valorisation du territoire.

Enfin, ce qui marque le retour d'A. Juppé à la présidence de la métropole, c'est l'énorme chantier de la métropolisation/mutualisation. Cette réforme consiste à fusionner les services de la métropole et d'une dizaine de communes volontaires. Elle est conduite au nom de principes strictement managériaux et d'un impératif de réduction des dépenses qui tend à faire passer au second plan l'objectif de montée en puissance de la métropole sur des domaines stratégiques. Le nouveau DGS recruté par A. Juppé a placé son office sous le signe de la rationalisation. Il

apparaît clairement que le déploiement de l'activité de l'intercommunalité dans de nouveaux domaines n'est pas sa priorité :

> « Il y a différents modèles de DGS. On a des gens qui investissent les dossiers stratégiques et qui travaillent dessus avec les DGA. Lui [le DGS recruté par Alain Juppé], il nous a dit très clairement dès le début : 'Mon dossier stratégique, c'est l'organisation.' Les dossiers stratégiques, au sens le tram, ce qui fait vivre la communauté, c'est au DGA de s'en occuper. 'Moi, mon dossier, c'est l'organisation.' Jusque-là, on était plus sur des DGS… pas des super-techniciens, mais des gens qui quand même s'impliquaient dans les dossiers technico-politiques : les grandes salles de spectacle, le tram. Sur ces dossiers, le DGS se trouvait en appui avec les DGA, voire en première ligne. Ils étaient moins dans l'organisation. » (Cadre d'une structure d'aménagement satellite de la métropole, 1er avril 2015)

Ce profil strictement managérial est sans doute la réponse à l'énigme du recrutement d'un DGS dont la trajectoire s'est faite essentiellement dans des collectivités de gauche :

> « Le nouveau DGS, c'est lui qui est à la manœuvre sur la mutualisation. Il a toujours été sur des projets de réorganisation. Il vient de l'ESSEC. Il a un côté très rationnel, pas sur l'affectif et pas très identifiable politiquement. » (Cadre d'une structure d'aménagement satellite de la métropole, 1er avril 2015)

La réorganisation conduite par A. Juppé, contrairement à celle de V. Feltesse, ne semble pas être mue par une volonté de politisation de l'intercommunalité. Elle est motivée par la loi MAPTAM qui prévoit la mutualisation, et l'ambiance générale favorable à la réduction des dépenses publiques :

> « Juppé est très légaliste. Son discours c'est : 'La loi, rien que la loi.' Quand l'interco. aura une légitimité démocratique, elle pourra gérer des politiques publiques. En même temps, il sait bien qu'il faudra reparler de la stratégie métropolitaine. » (Cadre de Bordeaux Métropole, 10 avril 2015)

Au final, on a là un nouveau signe du reflux de la politisation. La réforme managériale n'est pas motivée par un projet :

> « C'est plus le poids de la néo-managérialisation qui pèse que la politisation. Ce qui domine désormais, c'est des enjeux de maîtrise des dépenses. » (Cadre d'une structure d'aménagement satellite de la métropole, 1er avril 2015)

Cette nouvelle orientation, cette troisième voie, alternative à la politisation et l'autonomisation, n'est d'ailleurs pas sans dérouter les services. La réforme de mutualisation a été émaillée d'une série de mouvements de grève au sein des services impliquant plus de 900 personnes. Fin mars 2015, des employés ont même fait irruption au conseil communautaire pour faire entendre leur mécontentement face à une réforme menée tambour battant et sans excès de concertation.

Le retour d'A. Juppé à la présidence de l'intercommunalité entre 2014 et 2019 semble avoir été placé sous le signe d'un retour au *statu quo ante*. Le maire-président, occupé jusqu'en 2017 par la préparation d'autres échéances, a pu être tenté de « congeler » son fief bordelais en revenant à un système de cogestion satisfaisant pour les maires et les services techniques de l'EPCI mais peu propice à la montée en puissance de la métropole dans des fonctions de rayonnement et de redistribution. Aujourd'hui, le *deal* politique trouvé pour assurer sa succession est de nature à prolonger cette tendance à la « réduction de l'intercommunalité aux acquêts ». Deux personnalités politiques auxquelles on ne prête pas d'ambition lui ont succédé : Nicolas Florian, jusque-là adjoint aux finances à la mairie de Bordeaux lui a succédé en tant que maire ; Patrick Bobet, maire de la petite commune du Bouscat, lui a succédé à la présidence de la métropole.

2. L'agenda de la métropole bordelaise

L'agenda des institutions intercommunales bordelaises partage un certain nombre de traits communs avec ceux d'autres EPCI de grandes villes. Il est d'abord caractérisé par une certaine opacité pour le commun des citoyens. La focalisation pendant très longtemps de la CUB sur des compétences très techniques n'est pas étrangère à cette opacité. Cet agenda a évolué sur la moyenne période : les enjeux liés aux infrastructures et aux réseaux ont progressivement fait une place aux enjeux liés à l'urbanisme et à l'attractivité.

En revanche, ce qui est particulier à l'intercommunalité bordelaise, c'est le caractère tardif de cette transition et la forte réticence des élus du cru à faire monter en puissance l'intercommunalité sur des compétences plus stratégiques (développement économique, internationalisation) et sur des enjeux de redistribution (planification, logement, redistribution fiscale). Ainsi, l'agenda de l'intercommunalité reste encore très marqué par la « cogestion » et par l'emprise d'une approche « ingénieur » et technique des questions métropolitaines.

2.1. De l'équipement du territoire au rattrapage métropolitain

A Bordeaux comme ailleurs, la création de la communauté urbaine procède en très large partie de la volonté de l'État de moderniser et rationaliser la gestion urbaine. La création d'une communauté urbaine permet le recrutement de profils professionnels – notamment dans les corps techniques – alors peu nombreux dans les administrations municipales. Ces compétences techniques renforcées sont mises au service de la mise en œuvre de projets de modernisation urbaine relevant d'un agenda porté par l'État et relayé localement par un grand notable cumulant les mandats, J. Chaban-Delmas.

Ainsi, dès sa création, la CUB est mise à contribution, aux côtés des services déconcentrés de l'État, dans un certain nombre de grands chantiers caractéristiques de l'air du temps et du « modernisme triomphant ». Elle participe à l'aménagement d'un certain nombre

de ZUP « tardives » à Lormont, Talence et Floirac ; à la construction des premiers tronçons de la rocade ; à l'aménagement du parc des expositions de Bordeaux Lac ; à la réalisation de zones d'activité à Blanquefort, Bruges et Bègles ; à la réalisation du campus universitaire de Pessac-Talence ; ou encore à la construction du quartier de Meriadeck, dans le cadre des opérations de rénovation urbaine typiques des années 1960-70, qui va accueillir l'hôtel de la CUB.

Les années 1970-80 voit l'agenda s'émanciper timidement de l'agenda aménagiste de l'État. L'heure est alors à la structuration des réseaux urbains. C'est l'époque où les ingénieurs donnent définitivement le ton à l'action de la CUB. C'est l'époque notamment du développement et de la modernisation du système de collecte et de traitement des déchets. Jusqu'à sa fermeture en 1984, c'est la décharge de Labarde située au nord-est de Bordeaux, sur la rive gauche et en bordure immédiate de la Garonne, qui reçoit l'essentiel des déchets ménagers et industriels de la CUB. La construction de deux unités de valorisation des déchets dans les années 1970 et 1980 va permettre sa fermeture. La CUB se vante aussi d'avoir construit la première déchetterie en France et dans le monde à la fin des années 1970 à Gradignan.

La modernisation des infrastructures d'assainissement est l'autre grand chantier de la CUB. Le point de départ est la survenue d'inondations catastrophiques à Bordeaux les 31 mai et 2 juin 1982. Le système d'assainissement de l'époque se révèle incapable d'absorber les eaux des fortes pluies. Un vaste programme de modernisation des collecteurs – le collecteur du Caudéran-Naujac, notamment – et d'aménagement de bassins de retenue est lancé. Le réseau des eaux pluviales est par ailleurs équipé d'un système de monitoring informatisé permettant de contrôler les flux : le système RAMSES. Le principe d'aménagement de zones capables d'absorber les eaux pluviales en compensation de l'imperméabilisation des sols liée à l'urbanisation est inscrit dans les documents d'urbanisme. Par ailleurs, la construction de dix stations d'épuration est prévue sur l'ensemble du territoire de la CUB.

Sur le front des transports, l'effort porte d'abord sur la modernisation de la voirie automobile. Les principaux axes de l'agglomération sont aménagés pour augmenter leur capacité à absorber les flux automobiles. Les quais de la Garonne et les boulevards qui ceinturent Bordeaux depuis le 19^{e} siècle sont transformés en quasi-autoroutes urbaines. Ce système de circulation est bientôt équipé par un système de gestion centralisée des feux de signalisation permettant de fluidifier le trafic. Le système, baptisé GERTRUDE, est développé par un ingénieur de la voirie de la CUB, Christian Franceries. Le système sera ensuite exporté à Alger, Pékin, Le Caire, Lisbonne ou Casablanca.

La question des transports collectifs va voir Bordeaux prendre un retard considérable sur les villes françaises qui ont développé un réseau de métro ou réintroduit le tramway. J. Chaban-Delmas décide en 1958 le démantèlement de l'ancien réseau de tram développé à la fin du 19^{e} siècle. Les années 1960 et 1970 voient ensuite émerger un projet de réalisation de métro, classique puis léger puisque c'est la solution du VAL qui tient longtemps la corde. Mais

le dossier s'enlise, notamment du fait de considérations techniques liées à la nature du sous-sol bordelais. L'arrivée d'A. Juppé à la mairie et à la tête de la CUB en 1995 est l'occasion d'une relance du dossier sous forme d'une mise à plat. Un marché de définition est lancé sur la réalisation d'un transport collectif en site propre (TCSP). La solution du tramway, à laquelle J. Chaban-Delmas était resté viscéralement hostile, est remise en selle par quasiment toutes les équipes qui répondent au marché. La décision est prise de lancer d'un seul coup le chantier de réalisation de trois lignes de tramway. Les travaux sont lancés en 2000 et l'inauguration de la ligne A a lieu en décembre 2003. Le chantier d'une 4e ligne est actuellement en cours, qui reliera le centre de Bordeaux à la commune d'Eysines en passant par Le Bouscat et Bruges.

S'inspirant des autres grandes villes qui ont compris l'intérêt du « tramway urbaniste », autrement dit de profiter des chantiers de réalisation du tramway pour reprendre les espaces publics, de grands projets urbains sont lancés en même temps que le chantier de réalisation du tramway (place de la Bourse, place de la Victoire). La requalification des quais de la Garonne dans leur partie bordelaise fait partie de ces chantiers suscités par le chantier du tramway. Confié au paysagiste Michel Corajoud, le projet vise à débarrasser les quais de leurs grilles, du reste d'installations portuaires et des autres activités qui s'y étaient installées (déchetterie, centrale à béton) pour en faire un espace de promenade, de loisirs et de consommation. Le chantier, lancé en 1999, est terminé dix ans plus tard.

On le voit, les premières décennies de la CUB sont marquées par une série de grands projets qui sont avant tout des grands projets d'ingénierie. L'opération du tramway et des quais voit arriver les urbanistes et paysagistes.

Cette orientation « ingénieur » de la CUB est assez visible dans les exercices de *story telling* auxquels se livre l'organisation, comme à l'occasion de ses 50 ans[90]. Les témoignages des ingénieurs des services des transports, de la voirie, de l'eau et de l'assainissement s'y taillent la part du lion.

Ce primat des logiques techniques au détriment d'une vision plus politique a été théorisé par Jean Marieu (1997). Il parle à propos de Bordeaux de « ville sans projet ». L'expression ne désigne pas l'absence d'action publique, de chantiers ou de réalisations. Toutefois, les grands chantiers sont menés selon une logique purement technique et ne prennent pas sens par rapport à des orientations stratégiques claires portées par un leadership politique qui s'exprimerait à l'échelle de l'intercommunalité. L'arrivée d'A. Juppé ne modifie pas radicalement les choses. Elle met certes fin à une situation de blocage et d'inertie qui semble avoir caractérisé la fin du mandat de Chaban-Delmas – dont l'enlisement du projet de métro témoigne. Mais les projets de reconquête des quais et de construction du tramway qui démarrent avec l'arrivée d'A. Juppé signalent une relance ou une mutation de l'intercommunalité bordelaise qui relève largement du trompe-l'œil. Le premier est un projet strictement bordelais. Le second est mené selon la

[90] « 50 ans de Bordeaux Métropole » : https://www.youtube.com/watch?v=ONmVv07dBS4

même logique de troc communautaire sans vision globale des enjeux de mobilité. Le tracé des lignes répond essentiellement à des logiques de mobilisation du soutien des communes périphériques au projet, plus qu'à une stricte rationalité technique. Par ailleurs, ces projets relèvent d'une logique de rattrapage du retard abyssal que Bordeaux avait pris sur d'autres métropoles françaises sur des enjeux de transport et de reconquête des espaces publics.

La logique à la fois municipaliste et technique qui préside à la gestion intercommunale à Bordeaux a pour conséquence de laisser orphelins, ou à tout le moins aux communes, des enjeux qui échappent aux ingénieurs et restent stratégiques pour les maires. Longtemps, la CUB s'est ainsi peu investi dans les questions de logement, d'économie ou de culture. Sur ce dernier aspect, la non intervention de la CUB s'est traduite par la démultiplication des équipements culturels dans les communes périphériques.

2.2. Décennie bordelaise et métropole millionnaire

Les choses ont changé à Bordeaux, mais ce changement est sans doute moins lié à l'arrivée d'A. Juppé à la mairie de Bordeaux et à la tête de la CUB en 1995 qu'à la constitution d'un tandem de ce dernier avec V. Feltesse, jeune maire socialiste de Blanquefort qui conquiert la présidence de l'EPCI en 2007.

Avec A. Juppé, une culture du projet urbain s'installe bien à Bordeaux. Elle s'incarne bien entendu par le développement du réseau de tramway et l'aménagement des quais. Elle se traduit par l'arrivée d'un F. Cuillier à la tête de l'agence d'urbanisme. Elle s'amplifie ensuite avec l'invention d'un projet plus vaste consistant à faire du fleuve l'axe de redéveloppement de la ville en jalonnant ses abords de grandes opérations d'urbanisme. C'est ce qui deviendra l'arc du développement durable avec les projets autour de la gare Saint-Jean, les projets rive droite au débouché du futur pont reliant les quartiers de Bastide et Bacalan, et enfin les Bassins à flot.

Mais dans un premier temps, ce projet urbain ne dépasse guère les frontières de la ville-centre. Il est porté pour l'essentiel par la Direction de l'aménagement de la mairie de Bordeaux, et non par les services de la CUB. Sous la houlette de son directeur, F. Cuillier, l'agence d'urbanisme de Bordeaux tente toutefois de mettre à l'agenda dans la décennie 2000, des questions que les techniciens de la CUB comme les élus avaient soigneusement évitées : le modèle de développement urbain de l'agglomération, la question de la densité, celle de la qualité urbaine.

L'arrivée de V. Feltesse à la présidence de la CUB change un peu la donne. Comme on l'a vu plus haut, le jeune président de la CUB entend faire monter en puissance l'EPCI sur des compétences plus stratégiques sans pour autant renoncer à l'esprit coopératif qui règne entre la CUB et les maires. Il crée de nouvelles directions au sein de l'EPCI, comme celle de l'habitat et de la nature. Par ailleurs, il développe une réflexion commune avec A. Juppé sur la stratégie d'urbanisation de la métropole bordelaise. Prenant acte de l'attractivité naissante de Bordeaux,

l'un et l'autre sont convaincus que l'agglomération va capter une bonne part des flux de personnes associés à la métropolisation. Ils construisent alors un récit commun composé de slogans comme la « décennie bordelaise » – cette idée selon laquelle, après des villes comme Rennes et Montpellier dans les années 1990, ou Toulouse, Nantes et Lyon dans les années 2000, Bordeaux va enfin connaître son « âge d'or » – ou encore la « métropole millionnaire » – cette idée selon laquelle l'agglomération verra affluer, qu'elle le veuille ou non, de nombreux habitants. Pour A. Juppé et V. Feltesse, la croissance urbaine est là et bénéficiera à Bordeaux. La seule question qu'il vaille se poser est de savoir où l'on veut que cette croissance « atterrisse », dans des zones périurbaines peu maîtrisées ou dans les zones plus centrales à l'urbanisation mieux cadrée et mieux desservies en transports en commun.

Ce nouvel agenda, moins centré sur les enjeux purement techniques de réseaux et plus porté par une vision stratégique, va se cristalliser dans l'élaboration d'un projet métropolitain. En avril 2010, la CUB se lance dans la construction de ce projet sur la base de la consultation d'experts, de contributions de partenaires institutionnels et d'associations, de questionnaires en ligne, de réunions publiques et d'entretiens collectifs.

Le projet métropolitain est rendu public en avril 2011. C'est la première fois que l'EPCI se dote d'un document stratégique porteur d'une vision. Le document ne tranche guère par son originalité. Il s'agit d'« affirmer la dimension métropolitaine de l'agglomération bordelaise » mais d'organiser toutefois une métropolisation qui soit « respectueuse de l'identité des communes » (CUB, *Projet métropolitain*, document de travail, version 4, juin 2011, p. 3). Néanmoins, le document porte une claire ambition d'acculturer les acteurs politiques et administratifs et habitants de l'agglomération à l'idée d'une métropolisation inéluctable à laquelle il faut se préparer et qu'il faut aménager.

Ce projet métropolitain va avoir plusieurs déclinaisons opérationnelles. Des débats qui ont permis son élaboration ressort notamment l'idée d'anticiper et d'accompagner la complétion de la ligne TGV entre Tours et Bordeaux qui mettra cette dernière à deux heures de Paris par la réalisation d'un grand projet d'aménagement autour de la gare Saint-Jean. Rapidement, la faiblesse des outils opérationnels locaux, mais aussi la rivalité latente entre la Ville de Bordeaux et la CUB qui ne souhaitent ni l'une ni l'autre que le projet soit porté par l'une ou l'autre, conduisent les acteurs à s'accorder sur la nécessité de faire appel à l'État pour qu'il mette en place un établissement public d'aménagement (EPA) agissant dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN) (Morel-Journel, Pinson, 2012). C'est ce qui sera fait avec la création d'une mission de préfiguration en 2010, puis d'un EPA en 2011. Aujourd'hui, l'EPA porte un projet portant sur un périmètre de 738 hectares à cheval sur les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac sur la rive droite et dont le centre de gravité est la gare Saint-Jean. Il a vocation à accueillir 40 000 nouveaux habitants et 30 000 nouveaux emplois. Les projets Brazza et Bastide Niel sur la partie bordelaise de la rive droite, et le projet des Bassins à flot bouclent

l'arc au nord de la commune de Bordeaux, qui forme le fameux « Arc de développement durable ».

Une autre déclinaison opérationnelle, davantage portée par la CUB et son président cette fois, est le programme des 50 000 logements lancé en 2010 (Hirschberger, Pinson, Reiffers, 2018). Ce programme est un avatar bordelais de la vogue des « appels à projets innovants » qui prospère notamment à la faveur de la relance des réflexions autour du Grand Paris. Le programme est lancé à la faveur de la construction de la troisième ligne du tramway bordelais. La commande est la suivante : où et comment construire 50 000 logements autour des axes de transport collectif ? Alors que 100 000 habitants supplémentaires sont attendus à l'horizon 2030, il s'agit d'absorber cette croissance dans des quartiers équipés en transports collectifs, afin de limiter le recours à la voiture et de réguler l'étalement périurbain.

Un autre enjeu structurant de la consultation est l'accessibilité des logements construits : l'objectif est de trouver des solutions pour construire vite des logements de qualité et à des prix de sortie raisonnables dans les zones centrales et péricentrales de l'agglomération. La démarche doit, par ailleurs, permettre à la puissance publique de récupérer une part de la rente foncière générée par le développement du tramway et généralement captée sans contrepartie par les promoteurs, afin de la mettre au service d'objectifs d'intérêt général (accessibilité du logement, limitation de l'étalement, etc.). Enfin, l'ambition des « 50 000 logements » est aussi de « faire exister la métropole ». Pour V. Feltesse notamment, c'est l'occasion d'ériger le territoire métropolitain en échelle de réflexion stratégique, tout en œuvrant à un rééquilibrage des investissements publics qui se sont concentrés, selon lui et la majorité qui le soutient, sur la ville-centre au cours des années 2000.

Dans ce contexte, un appel à projets est lancé au printemps 2010 sur la base d'un cahier des charges établi par les services de la CUB. Cinq équipes de maîtrise d'œuvre d'architectes-urbanistes (OMA, AUC, Lacaton & Vassal, Alexandre Chemetoff & associés, et 51N4E) sont retenues pour participer à un « dialogue compétitif » : pendant six mois, les équipes retenues dialoguent avec un panel d'élus et de techniciens. Au terme du processus, des sites pilotes, les « îlots témoins », sont attribués à chaque équipe afin qu'elles y mettent en œuvre leurs propositions. Au-delà de son intérêt économique et opérationnel, cette innovation procédurale est censée favoriser l'acculturation des élus et des services de la métropole aux enjeux d'urbanisme et d'architecture. Si les termes de « densification » ou de *transit oriented development* sont soigneusement évités, c'est bien vers ce type de solutions qu'il s'agit d'emmener les acteurs locaux.

Une structure dédiée à la mise en œuvre du programme des « 50 000 logements » est créée en avril 2012. C'est même la formule la plus dirigiste des outils de l'aménagement public, la société publique locale (SPL), qui a été adoptée. La Fab est donc créée le 1er avril 2012, dans une conjoncture qui ne va pas lui rendre la vie facile : V. Feltesse se lance alors dans la conquête

de la mairie de Bordeaux contre A. Juppé. La compétition électorale va sensiblement gripper les dynamiques coopératives qui s'étaient enclenchées entre les deux hommes et les deux institutions qu'ils dirigent. Deux ans plus tard, A. Juppé se lance dans la primaire de la droite et du centre en vue de la présidentielle de 2017. Enfin, début 2015, la CUB se transforme en métropole et engage un processus de réorganisation et de mutualisation des services métropolitains et municipaux. L'énergie de l'institution est dans une large mesure absorbée par le processus, qui fait passer au second plan les projets stratégiques.

Plus profondément, la nouvelle SPL peine à se faire une place au sein du paysage organisationnel de la métropole déjà saturé d'outils opérationnels et de projets urbains : la Ville de Bordeaux dispose d'une SEM, Bordeaux Métropole Aménagement, impliquée dans les grandes opérations de la rive droite (ZAC Cœur de Bastide, ZAC Bastide Niel) ; la métropole est la tutelle principale d'opérateurs – comme Aquitanis ou InCité – qui ont dépassé leur fonction historique de bailleurs sociaux pour devenir aménageurs ; le projet Euratlantique, autour de la gare Saint-Jean, est porté par un établissement public d'aménagement ; enfin certains projets, comme les Bassins à flot, sont portés en régie par la ville ou la métropole. Par ailleurs, la création de La Fab ayant été justifiée par des doutes sur la capacité opérationnelle des services de la CUB, les rapports entre les deux organisations sont d'emblée assez tendus.

Six ans après le lancement de la phase opérationnelle des « 50 000 logements », le rythme de production de La Fab ne laisse pas entrevoir l'atteinte des objectifs initiaux. En septembre 2018, plus de 10 000 logements étaient programmés (en cours d'étude) et seulement 200 avaient été livrés. Pour atteindre les objectifs du programme, La Fab devrait donc construire 37 000 logements d'ici 2030.

Si les facteurs qui compromettent la réalisation des objectifs sont nombreux, la cherté du foncier bordelais est sans doute le plus déterminant. Cette situation est assez banale pour des marchés métropolitains tendus, mais elle est aggravée à Bordeaux par deux éléments : l'absence de politique foncière – la CUB ne s'est jamais investie dans ce domaine et A. Juppé n'a décidé que très récemment de faire rentrer la métropole dans l'établissement public foncier régional ; et la multiplicité des opérateurs de l'aménagement qui se livrent une concurrence acharnée pour l'accès à un foncier libre en voie de raréfaction, et activent ce faisant les anticipations spéculatives des propriétaires. Ceci posé, dans une agglomération où la part du logement social s'élève aujourd'hui à 23 % et où l'essentiel du parc est concentré dans la commune de Bordeaux et dans les communes populaires de la rive droite, le programme a le mérite d'œuvrer à un rééquilibrage territorial du logement social.

A partir de 2014 et l'élection d'A. Juppé à la tête de la CUB, à la faveur d'élections municipales globalement défavorables à la gauche, l'agenda métropolitain bordelais est entré dans une nouvelle phase marquée à la fois par de grands chantiers organisationnels, le retour à

une forme de municipalisme étroit et la remise en cause du projet de la « métropole millionnaire ».

En vertu de la loi MAPTAM, la CUB s'est transformée début 2015 en métropole. Cette évolution s'est accompagnée de la décision de fusionner les services de la métropole et d'une dizaine de communes volontaires, et ce dans la plupart des compétences exercées par la métropole. Ce grand chantier qui ne va pas sans frottements et protestations au sein de l'organisation a largement absorbé l'énergie de l'EPCI depuis lors, faisant passer au second plan les enjeux plus stratégiques.

Par ailleurs, A. Juppé a, selon de nombreux témoignages, largement abandonné les ambitions de V. Feltesse de systématiser la montée en puissance de l'EPCI sur des compétences et enjeux stratégiques. Il entend s'en tenir à la loi et revenir à la cogestion. Cette orientation est en cohérence avec le style de gouvernance qui domine à la Ville de Bordeaux : un style très libéral caractérisé par le refus de démultiplier les régulations publiques dans tous les domaines de compétence. Il n'y a jamais eu d'ambition à Bordeaux de mettre en place une maîtrise d'ouvrage urbaine forte. La tendance est plutôt à l'accompagnement des mécanismes de marché qui font la ville. Cela est très visible dans la manière dont a été conduite l'opération des Bassins à flot où les promoteurs ont eu les coudées franches, et dans la liberté laissée à l'EPA dans la conduite de ses activités. D'une certaine manière, A. Juppé a entendu faire prévaloir cette approche peu interventionniste à l'échelle métropolitaine, ce qui n'est pas pour déplaire à des maires de communes périphériques plus que jamais attachés à leur autonomie de gestion.

Ce regain de municipalisme depuis 2014 est aussi nourri par une réticence de plus en plus explicite des maires à l'égard de l'agenda de la métropole millionnaire. Cette réticence est exprimée par des populations qui voient leur environnement et leur mode de vie modifiés par la métropolisation et qui associent cette métropolisation à la congestion et à la densification. L'explosion des prix du foncier et de l'immobilier contribue aussi à ces réticences. Relayés par les maires, ces réticences se traduisent par des pressions des maires pour que le PLU métropolitain préserve le principe d'une urbanisation basée sur la maison individuelle et contienne la densification dans des limites raisonnables. Ces logiques de refus d'une urbanisation plus dense contribuent sans doute elles-mêmes au renchérissement des coûts du foncier et de l'immobilier, mais ce sont en tout cas ces logiques qui semblent devoir fixer le ton de l'agenda métropolitain dans les années qui viennent.

3. La CGT face à la métropolisation à Bordeaux : de l'indifférence à la spatialisation du conflit ?

Pendant longtemps, les politiques de la CUB et, de manière plus générale, le processus de métropolisation n'ont pas été un sujet de controverse donnant lieu à un positionnement explicite et encore moins à des actions revendicatives de la CGT à Bordeaux. La période qui va du milieu des années 1990 à 2000 et qui correspond au moment du « rattrapage métropolitain » (voir *supra*) se déroule dans une relative indifférence syndicale vis-à-vis des chantiers et projets lancés dans le domaine de l'urbanisme et des transports par A. Juppé et censés accompagner la transformation du tissu socio-économique bordelais.

Différents facteurs historiques et institutionnels largement documentés par la littérature (Dormois, 2006 ; Jobert, 2008) peuvent être avancés pour expliquer cette réticence et les difficultés rencontrées par la CGT dans le portage d'actions revendicatives sur une base territoriale, en l'occurrence urbaine.

Sans faire abstraction de ces facteurs nationaux, dans cette section, nous nous proposons de mettre la focale sur les spécificités des configurations locales bordelaises pour étudier comment la CGT Gironde s'est positionnée vis-à-vis du processus de métropolisation. Nous allons d'abord revenir sur le rapport entretenu par les militants syndicaux vis-à-vis du « territoire », que ce soit à l'échelle régionale ou bien métropolitaine. Nous verrons que la structure économique bordelaise dominée dans l'après-guerre par de grandes entreprises industrielles nationalisées a contribué à sédimenter durablement des pratiques verticales de la négociation avec les pouvoirs publics chez les militants cégétistes. La firme et les branches sont les lieux où est pensée et se déploie prioritairement l'action syndicale. Toutefois, nous verrons que la CGT s'accoutume progressivement au fait territorial, au travers notamment l'investissement du CESER. Cela favorise l'émergence de postures divergentes au sein de l'organisation au sujet de l'opportunité d'investir le territoire comme espace de revendication. Malgré cela, une vision « a-territoriale » du conflit social semble pourtant dominer durablement l'organisation. Cette culture syndicale se double d'une « attitude métrophobique » qui domine le milieu syndical bordelais. Cette représentation du fait métropolitain peine pour autant à déboucher sur la construction d'une critique syndicale. Autrement dit, la métropolisation et les politiques métropolitaines restent pour longtemps hors du champ des revendications syndicales à Bordeaux.

Dans un deuxième temps, nous allons voir que malgré ces freins historiques et culturels, la CGT à Bordeaux a fait preuve récemment d'une capacité d'innovation en intégrant les enjeux territoriaux et plus particulièrement métropolitains au sein de sa stratégie syndicale. La construction d'un positionnement de la CGT vis-à-vis du processus de métropolisation est un fait inédit, qu'il s'agira ici de reconstruire. Plus particulièrement, nous allons nous focaliser sur la structuration d'une action revendicative de la part de la CGT Gironde autour d'un projet de

transformation urbaine, le projet Euratlantique. Ce projet soulève différents enjeux – qualité de vie et des services publics en ville, changement des conditions de travail – que l'on peut renvoyer à des transformations du capitalisme globalisé cristallisées dans les espaces urbains par le processus de métropolisation et autour desquelles la CGT a su développer une critique et des propositions. Cet exemple est donc particulièrement saisissant dans la mesure où il permet de montrer comment une organisation syndicale traditionnelle, la CGT Gironde, a été capable d'agir stratégiquement et d'innover dans ses modes d'action pour faire face à un contexte socio-économique et institutionnel en mutation.

Si les mobilisations syndicales autour d'Euratlantique s'inscrivent dans une stratégie de reconquête de la représentativité et d'élargissement du nombre d'adhérents, elles sont également porteuses d'un projet de changement social à partir de l'espace urbain. La question de savoir si cette initiative laisse entrevoir une évolution plus large des modes d'action syndicale, voire de la forme syndicale, reste ouverte. Cette question sera l'objet de la troisième partie où nous allons contextualiser la mobilisation d'Euratlantique au sein d'un processus plus large de reconfiguration de l'action syndicale à partir de la ville. La mobilisation autour d'Euratlantique n'est pas isolée : à Bordeaux, on observe en effet une multiplication d'actions qui franchissent les lignes traditionnelles du champ de l'action syndicale à partir de différentes entrées : firme-*community*[91], salariés-auto entrepreneurs, salariés de services publics et usagers. Certaines de ces initiatives restent pour autant sous-exploitées par l'UD 33 qui avait fait preuve d'un activisme prononcé notamment dans le cas d'Euratlantique.

De manière générale, émerge une certaine réticence de la part de la CGT à Bordeaux à tisser des liens avec les acteurs associatifs – tout particulièrement ceux liés aux nouveaux métiers – et/ou avec les mouvements sociaux plus contestataires, pour les rallier dans des actions collectives de critique du modèle de développement métropolitain alliant revendications sur les conditions de travail et la qualité de vie en milieu urbain. La construction de coalitions semble être pourtant une condition *sine qua non* (Gumbrell-McCormick, Hyman, 2013) afin de dégager des ressources pour penser et réaliser des projets de changement social alternatifs à l'agenda et au modèle de la ville néolibérale.

[91] La notion de *community* est plurielle. Si les études sur l'histoire du syndicalisme avaient déjà pointé le rôle joué par les syndicats en dehors des lieux de travail, ce terme a trouvé une nouvelle popularité grâce à des recherches nord-américaines s'intéressant au thème de renouveau syndical. Un sous-champ de recherche autour des formes prises par le *community-unionism* s'est ainsi progressivement développé (McBride, Greenwood, 2009). Dans cette étude, nous employons cette notion pour qualifier les actions syndicales qui s'inscrivent au-delà du lieu de travail (*workplace*) que ce soit à l'échelle du quartier ou bien de l'espace métropolitain, et qui touchent à des questions qui articulent revendications propres aux conditions de travail et bien-être de la communauté locale.

3.1. La CGT à Bordeaux et le territoire

3.1.1. Une organisation en retard face aux évolutions économiques et institutionnelles

La CGT à Bordeaux sort affaiblie de la période des années 1980 (Lapeyronnie, 1992). Cela est notamment visible dans un rétrécissement progressif de sa base d'adhérents et dans un essoufflement du militantisme et des conflits localisés (*ibid.*, p. 129-155).

Cette tendance n'est pas spécifique à Bordeaux : partout en Europe occidentale les syndicats sont confrontés au processus de désindustrialisation et à l'augmentation du chômage, qui questionnent et mettent en crise leur fonctionnement (Gumbrell-McCormick, Hyman, 2013). Dans ce contexte, la question de la réorganisation de l'action syndicale surgit progressivement au sein de la CGT Gironde, mais elle loin d'être posée en termes de relations entretenues entre l'organisation et le « territoire », comme le précise un ancien responsable syndical de l'UD 33 : « On avait déjà du mal à restructurer nos organisations locales dans la nouvelle donne qui était le passage d'une économie industrielle à une économie des services… »

Les années 1980 marquent en effet le délitement du syndicalisme ouvrier à Bordeaux (Lapeyronnie, 1992, p. 148). Longtemps dominé par des grandes firmes industrielles à majorité étatique, l'économie bordelaise connaît un niveau élevé de destruction d'emplois dans l'industrie (Dumas, 1980) qui entraine une chute du taux de syndicalisation dans les bastions traditionnels de la CGT (métallurgie, cheminots, industrie). L'UD de la Gironde devient ainsi de plus en plus dominée par des fédérations du secteur public[92]. Malgré, ou du fait de, cette recomposition au sein de l'UD, dans les années 1980, on observe un raidissement idéologique de la CGT autour du processus de désindustrialisation qui s'exprime tout particulièrement dans un durcissement de la critique vis-à-vis de l'action de l'État et du patronat (Lapeyronnie, 1992, p. 154). C'est donc une organisation assez crispée idéologiquement sur son passé qui doit également composer avec la transformation du cadre institutionnel, avec l'approfondissement du processus de décentralisation et la diversification des scènes décisionnelles.

Ainsi s'exprime un militant CGT mandaté au CESER Aquitaine dans les années 1980 à propos du positionnement de l'organisation face aux évolutions économiques et institutionnelles en cours dans les années 1980 :

> « Disons qu'on a pleuré. Face à la désindustrialisation, on a pleuré. On supprimait des emplois, et je me souviens d'une fois, au CESER, où on arrivait nous à l'assaut : 'Vous supprimez les emplois industriels', et Pierre Delfaud, celui qui a écrit un ouvrage avec la DATAR[93], il nous dit : 'D'accord, c'est vrai ce que vous dites, mais est-ce que vous avez remarqué que le solde

[92] En 1976, elles comptent plus de 40 % des adhérents (Lapeyronnie, 1992, p. 146).
[93] Pierre Delfauld, professeur d'économie, GREThA-CNRS, Université de Bordeaux.

net en termes de création d'emplois est quand même positif ?' On a couru parce qu'on avait pris du retard par rapport à ça et il y a un certain nombre d'emplois et des secteurs qui sont nés, mais comme on pleurait sur les emplois qu'on supprimait, on n'a pas vu ce qui se créait à coté, d'autant plus qu'il s'agissait des secteurs où l'implantation syndicale, ça n'existait pas : c'était les TIC où on n'y était pas beaucoup ; c'était peut-être des femmes. On n'y était pas beaucoup. C'était hors du notre champ traditionnel, ce qui a fait qu'on a pris du retard. »

Q : Et la question territoriale dans ce passage ? Dans quels termes était-elle formulée ?

Elle était au fond inexistante et ignorée… Toutes les revendications trouvaient des réponses au niveau de l'État, au niveau des branches. Il y avait finalement très peu de marges pour les territoires. Donc, le rapport aux territoires a été un rapport inexistant pendant longtemps… Il faut voir, avec la décentralisation, comment il a fallu ramer pour arriver à faire en sorte que le mouvement syndical se tourne vers le conseil régional. » (Ancien militant CGT Aquitaine)

Au début des années 1990, la CGT à Bordeaux apparaît ainsi comme une organisation en crise, en perte d'adhérents et qui doit composer avec des changements économiques et institutionnels qui remettent en question les pratiques militantes consolidées et intériorisées par ses militants. Cela concerne en particulier les échelles de l'action syndicale, les interlocuteurs des négociations ainsi que les lieux où construire des formes de solidarité. Du fait de la surreprésentation des firmes dont les sièges sociaux étaient situés hors de la région bordelaise et du modèle de développement dominé par l'intervention étatique, les militants cégétistes avaient l'habitude d'agir principalement verticalement par des négociations avec les ministères. Cette caractéristique du tissu productif ne fait qu'accentuer des limites propres à la CGT pour le portage d'une action sur une base territoriale. En raison de sa structure confédérale, la construction d'une action revendicative se déploie « naturellement » au sein des branches (Jobert, 2008). Si la fonction des unions départementales (UD) est bien celle d'articuler les revendications de différentes branches dans une optique interprofessionnelle (voir *infra*), l'horizon d'action dépasse toutefois rarement les problématiques liées aux conditions de travail.

3.1.2. La césure « pro »/« inter-pro » ou l'impossibilité de faire du territoire un espace de revendication et de construction de solidarités

L'intégration du CESER représente ainsi pour la CGT et pour les autres organisations syndicales un moment clé d'apprentissage et de familiarisation à des questions transversales autour du développement du territoire (régional). Cet apprentissage ne va pas de soi et requiert plusieurs années pour que les « mandatés » CESER s'accoutument aux pratiques de cette instance et surtout arrivent à l'investir pour porter des revendications syndicales :

« Le débat qu'on a sur la place de la région, par exemple, c'était un débat qui était frappant : quand il s'agissait de défendre telle ou telle priorité, tout le monde y était mais quand on disait : 'La région est peut-être un espace pertinent pour construire des choses', etc., ils nous regardaient

comme ça : [sourcils froncés]. C'était difficile de dire : 'Le territoire peut être porteur d'alternatives.' » (Ancien militant CGT-Aquitaine)

« On commence à porter aussi des propositions, plutôt à la fin des années 1980 où on commence à dire : 'Quelle Aquitaine on veut ?' On a mis ça sur le papier. Quel type de développement on veut pour l'Aquitaine ? Cette notion de type de développement commence donc à émerger. » (Ancien militant CFDT-Aquitaine)

A l'instar d'autres territoires, la CGT se saisit donc très progressivement de l'instance CESER[94]. Toutefois, l'investissement au sein du CESER rejaillit très peu sur la construction de l'action syndicale au sein de l'organisation, *a fortiori* à l'échelle départementale (UD). *De facto*, l'on assiste à une différenciation progressive des pratiques des mandatés au CESER – et membres le plus souvent des structures interprofessionnelles à l'échelle régionale et/ou départementale – d'un côté, et des militants engagés dans les branches et/ou délégués syndicaux d'entreprise de l'autre. Si les premiers développent progressivement une expertise syndicale sur des thèmes propres aux politiques publiques régionales (aménagement territoire, formation professionnelle, etc.), ils se trouvent souvent en porte-à-faux dans leurs tentatives de construire des liens avec le cœur de l'activité syndicale liée aux situations de crise et/ou d'anticipation et gestion du changement au sein des firmes et des filières. Cette difficulté est perçue comme une caractéristique commune des différentes organisations syndicales :

« C'est impossible d'irriguer l'organisation avec les éléments qu'on travaille au sein du CESER. (...) Le 'pro' et l''interpro', je pense que c'est une césure qui est la même à la CGT et à la CFDT, c'est-à-dire qu'elle n'est pas affectée par les différences, dans les deux organisations, d'action syndicale. (...) Il y a beaucoup de militants et militantes qui considèrent que l'action syndicale, c'est dans l'entreprise et qui ne voient pas de bon œil le fait que les organisations, CGT ou CFDT, fassent autre chose que s'occuper de ce qui se passe dans les boites et que la dimension sociétale du syndicalisme, elle n'est pas évidente chez le militant syndical de base. Ils sont nombreux à considérer qu'on perd notre temps à faire ce genre de choses. » (Militant CFDT Aquitaine)

L'opposition entre le « pro » et l'« interpro » se reflète clairement dans les positionnements entretenus par les militants syndicaux vis-à-vis des thématiques propres aux territoires, comme le précise cet ancien militant CGT :

« Il y avait une distinction… Moi, je ressentais un peu empiriquement un rapport différent au territoire entre les militants qui s'engageaient dans les structures interprofessionnelles, unions

[94] Soulignons toutefois que l'investissement par la CGT du CESER se heurte initialement à de dures résistances au sein de l'organisation, comme le précise cet ancien militant CGT : « Il y avait un soupçon de l'institutionnalisation qui écartait de l'esprit revendicatif initial et puis l'idée aussi qu'on venait perturber une conception de la revendication qui n'était pas ancrée dans le territoire, qui était ancrée dans des logiques sectorielles de branche. »

locales et départementales, et les militants qui s'engageaient dans les structures de branche qu'on pouvait sentir comme plus corporatiste, quoi…et les fonctionnaires aussi avec une dimension encore plus utilitariste qui est liée aux mouvements de mutations. » (Ancien militant UD CGT 33)

Cette césure apparait très enracinée dans les pratiques syndicales existantes et assez résistante aux changements extérieurs. Si la deuxième moitié des années 1990 est *a priori* un moment propice pour repenser l'organisation de l'action syndicale en y intégrant davantage les thèmes sociétaux et territoriaux du fait notamment d'un infléchissement de la stratégie confédérale, dans les faits, les tentatives portées par l'UD de la Gironde dans les années successives échouent souvent :

« On a toujours eu beaucoup de mal à faire émerger une démarche propositionnelle qui soit élaborée à partir de la réalité du territoire. Ça, moi, je l'ai vécu en tant que secrétaire de l'UD. J'essaie de porter des choses, etc. mais très vite les copains étaient happés par des priorités revendicatives sectorielles, et le territoire passait toujours après coup, il passait toujours en deuxième plan. » (Ancien militant CGT Aquitaine)

Paradoxalement, c'est plutôt dans les zones rurales de l'Aquitaine que l'on assiste à l'émergence des revendications syndicales localisées. A cet égard, les incitations institutionnelles mises en place par le conseil régional d'Aquitaine s'avèrent déterminantes pour permettre la structuration d'une action syndicale sur une base territoriale, en particulier autour des questions de développement local. Ainsi, les contrats de pays ont-ils pu favoriser une timide structuration des formes d'action collective syndicale sur une base territoriale autour de la thématique de la préservation des emplois locaux. Cela se manifeste notamment dans le cas des territoires strictement dépendants d'une seule production, comme certains territoires des Landes dominés par la filière bois, ou des systèmes productifs locaux dominés par des firmes donneuses d'ordre globalisées. On pourra noter que dans ce dernier cas de figure, l'articulation entre la firme et le territoire dans l'action syndicale est le plus souvent construite en opposition au global incarné par le siège social de la firme donneuse d'ordre et dont les décisions stratégiques affectent le destin des unités de production localisées dans le territoire et des firmes sous-traitantes (McBride, Greenwood, 2009, p. 10).

« Finalement, l'évolution était plus accélérée dans les bassins de vie plus ruraux que dans les centres urbains, parce que je pense que la CGT régionale a impulsé une série d'initiatives à prendre au niveau des bassins de vie et à ce niveau-là, c'est un peu plus facile d'embrasser l'intégralité du champ revendicatif autour des transports, du logement, de l'école, etc. que dans les centres urbains. On a beaucoup d'exemples dans la région des revendications territoriales globales autour des bassins de vie, autour de la question d'utilisation des ressources naturelles pour générer de l'emploi. Dans les Landes, il y a eu ça. » (Ancien militant CGT Aquitaine)

Toutefois, certains de nos interlocuteurs considèrent que ces initiatives se caractériseraient par leur nature « défensive », car centrées sur la défense des emplois locaux, et par l'absence d'une construction revendicative propositionnelle :

> « Et du coup, si tu veux, les revendications territoriales, selon moi, elles venaient quand c'était des revendications défensives, c'est-à-dire autour de la défense des emplois industriels. Il y a une bataille du textile Saint-Joseph et ça devenait si tu veux une bataille du territoire… parce que c'était les emplois locaux, etc. Mais la démarche revendicative propositionnelle, elle ne s'élaborait pas au niveau du territoire : elle s'élaborait dans les branches et au niveau confédéral. » (Ancien militant CGT-Aquitaine)

Le territoire, *a fortiori* à l'échelle urbaine, est ainsi rarement conçu comme une espace de construction d'actions revendicatives et de formes de solidarité. Le conflit et l'action syndicale sont dès lors pensés principalement de manière a-territoriale, *a fortiori* à l'échelle métropolitaine où le tissu productif est davantage diversifié et pas strictement dépendant d'un seul secteur productif, conditions qui favorisent l'identification entre les problématiques propres aux salariés de la firme et celles du « territoire ».

Notre analyse suggère que cela peut s'expliquer par la prééminence d'une culture syndicale qui conçoit la firme comme l'unique lieu où prennent forme les rapports sociaux de domination et le conflit, et par conséquent la seule scène légitime où penser et construire des revendications syndicales :

> « Quand vous dites : 'Vous ne construisez pas du revendicatif interpro', mais ça n'existe pas du revendicatif interpro ! Qu'est-ce qu'il se passe au niveau de nos interlocuteurs, ou partenaires sociaux quand vous avez une revendication qui est plus large que les limites de votre entreprise ? C'est qui votre interlocuteur, légal ? A un moment, lorsque vous vous engagez dans une négociation, notre objectif, c'est d'arriver à un accord… mais on ne peut signer avec personne, sauf à dire que chaque responsable d'entreprise serait d'accord pour signer le même accord. Mais il n'y a pas de notion de coopération inter-entreprises dans notre pays. » (Militant CFDT Aquitaine)

Le propos de ce militant fait d'ailleurs clairement émerger la prééminence du cadre des relations industrielles, en termes d'interlocuteurs – les « partenaires sociaux » – et du type de revendications poursuivies – essentiellement salariales et orientées à la signature d'un accord – pour l'organisation de l'action syndicale. La prééminence du cadre des relations industrielles peut être interprétée comme une forme de repli des organisations syndicales, qui révèle la difficulté des militants à concevoir les syndicats comme des organisations agissant dans la sphère politique et engagées dans des projets de changement social de grande ampleur, qui

mettent au cœur les aspirations des classes populaires au sens large, au-delà du lieu de travail (Gumbrell-McCormick, Hyman, 2013, p. 157)[95].

L'un des objectifs de notre travail était de comprendre dans quelle mesure le processus de métropolisation et ses retombées sur le marché du travail et les conditions de vie des franges populaires pouvaient être considérés comme un phénomène perturbateur des pratiques syndicales centrées sur la firme. Avant de voir comment ce processus a été saisi – bien que tardivement – par la CGT à Bordeaux, en donnant lieu à des mobilisations et à une critique du modèle de développement métropolitain, il convient d'abord d'approfondir les représentations de la métropole et de la métropolisation qui dominent dans le monde syndical bordelais.

3.1.3. La prééminence d'une vision métrophobique

La ville et les politiques urbaines sont restées pendant longtemps hors du champ revendicatif syndical. Si la CGT Gironde poursuit certaines batailles historiques autour de la requalification du port de Bordeaux et de l'usine Ford de Blanquefort, notamment[96], ces actions syndicales sont rarement articulées à une critique plus ample des politiques urbaines, qu'elles soient menées par la commune ou les EPCI, et/ou du processus de métropolisation. Certains de ces combats syndicaux sont d'ailleurs perçus par les décideurs publics locaux comme des batailles qui cherchent à restaurer un ordre économique dépassé du fait du changement des conditions de compétition globale et de l'évolution des modes de production (entretien avec un ancien directeur des services de la CUB).

La CGT est ainsi perçue par les décideurs métropolitains, directeurs de service et élus de la CUB, comme une organisation surannée qui n'aurait pas les moyens de participer au débat politique autour du modèle de développement métropolitain. En retour, c'est une posture de mise à distance de la métropole, et notamment des scènes de la démocratie participative, qui prévaut au sein du milieu syndical bordelais (voir *supra*). Cette attitude repose sur une représentation de la métropole et de la métropolisation considérés respectivement comme une institution non-démocratique et le « cheval de Troie du capitalisme dérégulateur globalisé » (Vanier, 2018)[97]. Ainsi, un ancien militant CGT bordelais qualifie dans ces termes le processus de métropolisation :

---

[95] Comme le font remarquer ces deux auteurs dans le cadre de leur ouvrage de synthèse sur la crise des organisations syndicales en Europe : « The whole idea of labour movement implies a goal, a vision, which transcends the immediate task of representation in the workplace, however important this may be. » Sur ce point nous renvoyons aussi au débat nord-américain (Fletcher, Gapasin, 2008).

[96] Ainsi, symboliquement, on peut citer qu'en 2006, le congrès de l'UD Gironde avait été organisé à Blanquefort.

[97] Cette vision n'est pas propre aux militants CGT, mais selon M. Vanier, elle serait largement dominante au sein des différentes organisations cherchant à organiser une critique de ce phénomène, en particulier des partis politiques « progressistes », en l'occurrence le Parti de Gauche. https://silogora.org/contre-la-metropoly-sation-ou-pour-laudace-democratique/?pdf=12723

« Ce que nous on voit de la métropolisation, des gens comme nous, c'est la concentration de toutes les activités, des services, des administrations, des centres de décision... Donc, les centres-villes se dépeuplent pour faire de l'espace aux sièges sociaux… et il y a un effet d'étalement des zones habitées. Pour moi, la métropolisation, c'est surtout la centralisation des pouvoirs de décision. On sent bien que les décisions sont prises au niveau de la métropole et non plus de la ville, et donc, il y a un problème d'éloignement de prises de décision de la population. La métropolisation a un sens pas très positif pour beaucoup de gens que je côtoie. » (Ancien militant CGT)

Comme on peut le lire dans cet extrait d'entretien, la métropolisation est associée au phénomène de concentration du pouvoir économique qui serait par ailleurs doublé d'un éloignement progressif des citoyens des espaces « démocratiques ».

Le discours de ce militant CGT synthétise bien une représentation collective de la métropolisation, qui est largement dominante au sein du milieu cégétiste bordelais et que l'on retrouve également auprès de certains militants *a priori* plus sensibles aux questions territoriales, notamment ceux qui sont les plus actifs dans l'interprofessionnel. Questionné ouvertement en entretien sur l'existence d'une posture « métrophobique » de la CGT qui ne permettrait pas aux militants de prendre en compte les changements des modes de vie, les nouvelles formes de sociabilité et du vivre ensemble, de produire et consommer dans les espaces urbains (AMAP, tiers-lieux et SCOP liées aux « nouveaux métiers » du numérique et/ou du développement durable, etc.), un militant CGT s'exprime en ces termes :

« Il y a ce risque. En même temps, moi je pense que la métropolisation telle qu'elle est conçue aujourd'hui, répond plus justement à une démarche politique et idéologique, y compris au niveau européen, sur la mise en place des régions très grandes avec la concentration des métropoles. Et je pense que ce qu'il ne faut pas oublier, c'est l'ensemble du territoire : comment expliquer que 90 % de la population vit sur 10% du territoire ? Ça pose un problème. Et moi, je ne crois pas personnellement que la métropolisation nous sauverait des questions environnementales, etc. Là, il faut qu'on me donne un peu plus d'éléments. (...)

A Bordeaux, on veut arriver à un million d'habitants. Jusqu'à maintenant, Bordeaux, c'était une ville à taille humaine, il y avait une qualité de vie assez agréable. Moi, ces grandes métropoles me font peur en termes de relations humaines et ce que ça va générer. Et après, l'autre aspect, c'est aussi la concentration des moyens… Ça va affaiblir les zones rurales. Mais comment lutter contre ça ? Je n'ai pas la réponse. » (Militant CGT)

Cette représentation conçoit ainsi la métropolisation comme une stratégie du politique pour désamorcer le conflit social par la construction d'une institution où les organisations syndicales seraient largement écartées :

« Quelquefois, dans notre organisation, il y a un peu la théorie du complot, c'est-à-dire que pour que les choses se fassent… Ça veut dire qu'il y a une volonté politique. Je pense qu'il faut être très réaliste et dire qu'il n'y a pas non plus une main invisible qui vise forcément à construire la métropole pour écarter les organisations syndicales et puis remettre en cause la structure idéale et historique de la République qui est forcément l'État, le département et la commune. Les choses sont forcément un peu plus complexes et si on ne l'admet pas on a du mal à concevoir ce qui se passe là, comme des opportunités, on ne le vit que sur un mode comme une espèce de complot contre un ordre existant dont on est un peu nostalgiques. » (Ancien militant UD CGT 33)

Le processus de métropolisation et les transformations politiques, sociales et économiques, dont la métropolisation est porteuse, sont ainsi appréhendés de manière « négative » par l'organisation, comme le font remarquer ces deux militants :

« Mais regarde ce qui se passe à Bordeaux. Il y a deux quartiers, Euratlantique et Bacalan. Donc, comment le mouvement regarde ces choses-là ? Il les regarde comme quelque chose de mauvais par définition et des deux côtés, surtout à Bacalan. Ils construisent des logements en pagaille, mais il manque des logements à Bordeaux. On n'arrête pas de pleurer sur ça… Et plutôt que de se battre pour dire : 'Est-ce qu'une partie de ces logements, on ne pourrait pas les consacrer pour faire des logements sociaux', essayer de voir les prix, la qualité, etc., on reste sur une logique : 'Ça, c'est Juppé. Il nous enfile.' Bordeaux, avec un million d'habitants, qu'est-ce qui va venir ? Les Parisiens vont venir... On a une vision complètement négative. On ne sait pas partir des besoins des gens pour essayer de les faire rentrer dans tout ce qui bouge. (...)

« Et tu as le même phénomène par rapport à Darwin… plein d'autres comme ça. Après, tu peux avoir un rapport critique sur tel ou tel aspect, mais c'est l'inverse. Je considère, pour ma part, une approche dialectique qui vise justement à tirer parti des opportunités, des failles et à se dire : 'Oui, on peut imaginer qu'il y a une logique.' La logique de concentration, elle est inhérente au capitalisme. Après, est-ce que toute la dynamique sociale peut être résumée à une dynamique économique ? (...)

« Moi, je pense que c'est le grand péché de notre approche et qu'il y a aussi des dynamiques sociales et sociétales qui sont le fait que quand il y a la possibilité pour les gens d'avoir accès à une diversité des choses, etc., ça génère aussi de la concentration, parce que tu peux te soigner, avoir plus des services, etc. Ce n'est pas qu'un complot du grand capital. Et la question qui se pose est : 'Comment on fait avec ça ?' Les gens ont des aspirations contradictoires et pour moi, la démarche syndicale est aussi de faire avec les contradictions, les aspirations des personnes et voir comment on peut en faire quelque chose de commun et tout ça, mais pas en partant de l'idée que tout ça n'est que de l'instrumentalisation, etc. Parce que si tu en restes là, toutes ces opportunités, tu ne cherches pas à les saisir : tu les rejette d'un bloc et du coup, tu es en permanence dans une construction revendicative qui est défensive… et jamais propositionnelle

alors que dans les boites, on l'est un peu, propositionnel. Il y a des capacités, mais tu vois, territorialement, c'est moins ça… » (Deux anciens responsables CGT 33)

Cette pente « métrophobique » a conduit à une certaine méfiance des organisations syndicales à l'égard des instances métropolitaines où leur voix aurait pu s'exprimer. C'est le cas notamment du conseil de développement mis en place à la suite de la loi Voynet de 1999 et devenu depuis le conseil de développement durable (C2D) de Bordeaux Métropole.

Pour rappel, ces structures consultatives ont été créées pour pallier le « déficit démocratique » de l'intercommunalité à la française, dans l'attente d'une hypothétique élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Aujourd'hui, les organisations syndicales, notamment la CGT, boudent le C2D après y avoir fait une brève incursion à ses débuts. Dans l'autre sens, le C2D a cessé de chercher à les impliquer.

De fait, la manière même dont a été conçue et dont est née le C2D à Bordeaux n'est pas forcément très accueillante pour les organisations syndicales. Au départ, le conseil de développement de la CUB est davantage conçu pour faire une place à la « société civile » (leaders associatifs et personnalités qualifiées), aux représentants du monde de l'entreprise et aux représentants des grands opérateurs de services urbains. Par ailleurs, lors de la création en 1999, le C2D est officiellement présidé par le président de l'EPCI. Les choses évoluent avec l'arrivée de V. Feltesse à la présidence de la CUB. Ce dernier reprend les recommandations d'une étude pour la reconfiguration du C2D que son prédécesseur avait demandée à Maurice Goze, professeur d'urbanisme à l'Université Bordeaux Montaigne, consistant à ouvrir davantage la composition de l'instance. Une présidente qui n'est pas une élue est désignée. Il s'agit de la philosophe Fabienne Brugère. Un directeur du C2D est par ailleurs nommé en la personne de F. Cuillier qui vient de quitter la direction de l'agence d'urbanisme. Tous les deux travaillent à la reconfiguration de l'instance. Celle-ci ne doit pas plus être un aréopage des cadres de la gestion urbaine. Le C2D doit incarner la société civile bordelaise. Toutefois, l'idée n'est pas d'y faire figurer des organisations en tant que telles, mais des personnalités incarnant des secteurs de la société civile. Le monde de l'entreprise sera représenté par des figures d'entrepreneurs et non par des organisations comme le MEDEF ou la CCI. Le monde du travail peut être représenté par des syndicalistes mais pas par des organisations syndicales. C'est l'expérience individuelle qui compte plutôt que la capacité à représenter une organisation.

Le C2D va néanmoins mettre en place des collèges mais sans aller trop loin dans la définition des règles de représentativité. Les syndicats ont ainsi leur place dans le collège « acteurs économiques et syndicaux ». Au départ, en 2008, les organisations syndicales jouent le jeu et acceptent de participer à ce C2D nouvelle manière. Aujourd'hui, ils ne participent plus :

« Au moment de la refondation, en 2008, on confirme la présence des syndicats, mais aujourd'hui, ils n'y sont plus… Mais dès 2011, on se dit : est-ce que ça a vraiment du sens ? parce qu'on les a invités. Certains sont venus, un petit peu et pas très longtemps, et après, ils

n'ont plus trouvé leur place. Je crois de mémoire qu'on leur a conservé une place en 2011, en se disant : 'De toute façon, ils ne viendront pas.' Et c'est ça qui s'est passé. Et donc, en 2014, on se dit : 'Bon, ça ne sert à rien de maintenir une place artificielle, pour le symbole.' Voilà. » (Cadre de Bordeaux Métropole, en charge du C2D).

La difficulté à se saisir de cette nouvelle instance tient sans doute à la méfiance à l'égard de la nouveauté, surtout quand elle est associée à la métropole, comme on l'a vu plus haut. Elle tient aussi à un regard critique porté par les responsables syndicaux sur le mode de fonctionnement des instances du type du C2D. D'abord, le rôle de premier plan joué par les élus communautaires a rebuté les syndicats :

« Pendant longtemps, le conseil de développement de la CUB était présidé par le présidence de la CUB ! Moi, j'ai assisté à des séances comme ça. C'était Juppé qui présidait le conseil de développement… Donc, si tu veux, il y avait une faiblesse d'institutionnalisation parce que là tous les leviers étaient tenus par les élus… » (Ancien cadre de l'UD CGT 33)

Plus profondément, les responsables syndicaux, notamment ceux de la CGT, reprochent au C2D l'insuffisante formalisation des règles de représentativité et l'insuffisance des moyens. Ils montrent une certaine difficulté à s'approprier des modes d'interaction politique qui ne relèvent pas *stricto sensu* du rapport de force et du jeu majoritaire. La grande circonspection vis-à-vis du C2D les amène souvent à mettre en valeur les modes de fonctionnement du CESER. Même si les syndicalistes qui ont siégé au CESER regrettent la forte présidentialisation du fonctionnement du conseil régional et le peu de cas qui, souvent, est fait des avis du CESER, le principe électif, les règles de représentativité valorisant les « corps intermédiaires » traditionnels, la mise à disposition de moyens, les indemnités sont autant d'éléments qui leur semblent à même de permettre un vrai travail de proposition :

« Le C2D, c'est uniquement consultatif, et puis la forme… C'est un truc consultatif de la métropole… Et, en plus, il faut des moyens… Voilà. Il faut donner des pouvoirs et les moyens aux gens d'y aller. Nous, on est un syndicat de salariés, et donc, ça ne marche pas pour dire que je vais passer du temps avec Juppé. Si tu n'as pas de temps syndical, tu n'as pas droit… Si tu n'as pas des moyens… Et ça, c'est ce qui fait défaut et ce que nous, on revendique : une structure de dialogue social territorial, une maison des syndicats, une maison de proximité… Les salariés, quand ils sont en difficulté dans leurs structures de travail, il faut qu'ils aient des lieux de proximité. On le vérifie, tout ça. » (Responsable de l'UD CGT 33)

« Aujourd'hui, nous on n'est pas partie prenante du conseil de développement. On n'est pas partie prenante parce qu'il n'y a aucun moyen pour y participer. Aucun moyen. Nous, au CESER, au moins, on est encadré législativement… On a du temps, les indemnités. On peut travailler. Là-bas, c'est en plus de tout le reste. Et nous, on a d'autres préoccupations que d'aller faire ça. La CGT, au niveau confédéral, elle n'est pas opposée, mais c'est loin d'être une priorité d'investissement. » (Responsable syndical CGT, membre du CESER)

Les responsables interrogés, surtout ceux de la CGT, témoignent ainsi d'un fort attachement aux formes très institutionnalisées du dialogue social. On pourrait gloser longtemps sur ce fétichisme de l'organisation et de la représentation. On pourrait y voir un avatar des logiques de bureaucratisation dans lesquelles les organisations syndicales se sont peut-être enfermées. En même temps, en filigrane, les responsables syndicaux pointent un aspect important du fonctionnement, et même des dysfonctionnements, des instances métropolitaines : leur tendance systématique à rejeter toute dimension d'expression du conflit et de la contradiction. De fait, le C2D, à l'instar de la gouvernance métropolitaine, fonctionne sur le postulat selon lequel il serait toujours possible de concilier tous les avis, toutes les tendances, tous les intérêts en présence, autour de prises de positions communes. Les organisations syndicales, CGT en tête, revendiquent une lecture plus agonistique des jeux politiques métropolitains :

> « Vous savez comme moi que notre métropole et notre communauté urbaine ont une spécificité. Ici, il y a une cogestion historique entre la droite et la gauche, le PS et le RPR, et c'est paritaire, même maintenant que la gauche a pris des pâtées aux dernières municipales. Cette gestion empêche l'émergence d'une quelconque réserve. Même au niveau des transports, on n'arrive pas à voir des divergences qui apparaissent. (...)
>
> C'est tout le débat qui nous oppose avec la CFDT quoi : parce que la CDFT elle considère que pour toucher… qu'aujourd'hui, on n'est plus dans une période de conflit. On est dans un période où on est tous dans le même bateau et qu'il faut essayer de gratter ce qu'on peut, il faut accompagner le changement. Et eux, ils sont bien dans le C2D. Je ne sais pas s'ils y sont ou pas... En Pays basque, ils le présidaient. Ils sont vraiment investis là-dedans. À Angoulême aussi, ils ont plusieurs militants investis là-dedans… C'est vraiment une divergence de fond. Nous, on ne pense pas qu'on fait avancer les choses dans ce genre de truc parce qu'aujourd'hui, la question qui se pose, c'est la question du rapport de force, et ce rapport de force, on a du mal à le faire monter en notre faveur. Et donc, on préfère privilégier la construction de ce rapport de force plutôt que la dispersion dans des structures où on n'arrivera pas. » (Responsable syndical CGT, membre du CESER)

On sent donc une réticence dominante à investir les espaces métropolitains, à la fois parce que les organisations syndicales les pratiquent moins, à la fois parce que ces espaces fonctionnent à l'évacuation du conflit. Cependant, on voit que toutes les organisations n'ont pas le même positionnement. La CFDT, peu implantée à Bordeaux, a une position différente par rapport à une CGT dominante. Toutefois, nous allons voir dans la prochaine section que les organisations syndicales ont su aller au-delà de leur réticence à se positionner sur des enjeux urbains et métropolitains. Nous allons voir que les transformations induites par le processus de métropolisation dans le territoire bordelais ont amené progressivement la CGT Gironde à élargir

la conception du conflit social centrée sur la firme, en intégrant des revendications qui vont au-delà du rapport salarial, tout en se spatialisant en même temps.

3.2. La mobilisation syndicale autour d'Euratlantique : la ville comme laboratoire du renouveau syndical ?

> « La papèterie de Bègles se situe, comme d'autres entreprises, dans la zone du projet Euratlantique, dont l'aménagement urbain, dit 'd'intérêt national', s'étend pour la période de 2010 à 2020 sur 738 hectares. Pour la CGT, 'l'intérêt national' ne repose pas nécessairement sur les mêmes valeurs, et l'occasion nous est donnée, par la visite d'architectes et médias ce jour, de rappeler notre vision d'un projet urbain réussi. »[98]

Cet extrait d'un tract distribué par des militants CGT au sujet du futur d'une papèterie (groupe ETEX) située dans la ville de Bègles et au sein du périmètre du projet Euratlantique (voir encadré ci-dessous) est assez révélateur de la capacité naissante de la CGT Gironde à formaliser un discours sur un modèle de « ville juste » qui rallie les problématiques internes aux entreprises et le bien-être des citoyens d'une communauté locale.

Le fait qu'une organisation syndicale porte et formalise un discours sur le processus de métropolisation est un fait inédit qui mérite d'être interrogé en tant que tel. A partir du cœur de métier de la papèterie – recyclage des déchets ménagers pour la production des plaques en plâtre – l'UD CGT 33, en collaboration avec les délégués syndicaux de l'entreprise et de la FILPAC (le syndicat du livre), ont ainsi formalisé des propositions pour permettre à l'entreprise de rester sur place et préserver les emplois, tout en contribuant de manière durable au développement du territoire bordelais. Dans le tract, la CGT prône en effet une plus forte intégration entre les activités de l'entreprise et les services de collecte, tri et recyclage des déchets ménagers dans la métropole ainsi que l'établissement d'accords privilégiés avec les entreprises de promotion et de construction impliquées dans le projet immobilier d'Euratlantique afin de « mettre en place des circuits courts de transport des déchets et donc de contribuer à une diminution de la pollution », de participer « au développement intelligent et de proximité tout en contribuant au développement de son activité et donc de ses emplois » (*ibid.*).

Dans le même tract, l'organisation revendique d'ailleurs une place dans le débat et les processus de décision autour du projet d'Euratlantique. Le cas de la papèterie de Bègles va être suivi par d'autres actions revendicatives portées par les syndicats CGT des entreprises situées et/ou censées s'installer dans le périmètre du projet Euratlantique. Ces mobilisations vont être coordonnées et cadrées par l'UD au sein d'une critique plus large du projet Euratlantique et plus globalement des politiques publiques métropolitaines.

---

[98] Extrait du tract distribué lors d'une visite du site Europan, rédigé par l'UD Gironde et la FILPAC CGT, 3 avril 2017.

Les mobilisations syndicales ne vont pour autant pas uniquement dans le sens d'une contestation : la CGT va en effet formaliser des propositions pour promouvoir une ville et une métropole plus justes. Dans ce passage à la formalisation d'une sorte de contre-projet métropolitain, l'UD de la Gironde et plus particulièrement les membres du bureau ont fait preuve d'une réelle capacité d'action stratégique, fondée à la fois sur les qualités personnelles de leadership de ses militants mais également sur des arrangements organisationnels qui ont permis à cette capacité d'action d'émerger.

Si cette mobilisation émerge comme un fait inédit pour une organisation syndicale en raison de son ancrage urbain, on peut toutefois constater une difficulté de la part des militants syndicaux à établir un dialogue, voire des alliances avec d'autres acteurs locaux, en particulier du tissu associatif et des instances de démocratie participative locale. Comme nous le montrerons, malgré les velléités d'intercepter les demandes des salariés syndiqués (et non) ainsi que des citoyens, en particulier des classes populaires, la CGT peine pourtant à jouer localement le jeu de l'action collective.

Notre analyse portera donc sur les actions revendicatives portées par la CGT Gironde autour du projet Euratlantique. Ce dernier est une opération d'aménagement très complexe, dont la réalisation s'étale sur plusieurs années (horizon 2030)[99]. Les opérations entamées dans le cadre du projet concernent principalement le secteur Saint-Jean Belcier (autour de la gare TGV) à Bordeaux et la ville de Bègles. Ces deux territoires sont particulièrement intéressants pour notre analyse car emblématiques de l'idée de développement véhiculée par le projet Euratlantique (l'attraction des activités économiques à forte valeur ajoutée et des habitants à forts revenus) avec l'arrivée de la LGV et la transformation de quartiers avec un passé industriel et populaire.

[99] Nous renvoyons aux annexes pour la présentation détaillées des différents « secteurs » du projet et de l'histoire sociale et économique des quartiers intéressés par le projet urbain.

2. Le projet Euratlantique

Bordeaux Euratlantique est une opération d'intérêt national (OIN) initiée en 2010 pour le réaménagement d'un territoire de 738 hectares répartis entre les communes de Bordeaux, Bègles et Floirac, et conçue autour de la mise en place de la ligne LGV Paris-Bordeaux.

L'aménagement du projet est confié à un établissement public d'aménagement (EPA), créé par décret du Conseil d'État, le 22 mars 2010.

Comme dans le cas d'autres grands projets d'aménagement en France qualifiés d'OIN (Marseille-Euroméditerranée, La Défense-Seine Arche), l'adoption de ce mode de régulation comporte l'application d'un régime juridique particulier : les trois communes cèdent en effet à l'EPA la maîtrise de la politique d'urbanisme et le droit de délivrer les permis de construire dans le périmètre du projet. L'EPA peut par ailleurs se servir d'un droit de préemption sur les biens (immobiliers et fonciers) [100] situés dans le périmètre du projet, garanti par la mise en place d'une ZAD (zone d'aménagement différé).

Vue la période de grand ferment immobilier durant laquelle l'opération Euratlantique apparait, il existait déjà dans le périmètre de l'OIN plusieurs projets de renouvellement et réhabilitation en cours. Le territoire de l'OIN englobe ainsi des secteurs où l'EPA n'a pas la maîtrise d'ouvrage, à savoir des projets où c'est la CUB ou directement les communes de Bordeaux, Bègles ou Floirac qui détiennent la compétence d'initier et mener les opérations. Dans ces cas, le rôle de l'EPA est d'assurer une cohérence globale entre tous les projets en cours et futurs. A cet égard, un protocole de partenariat régissant les modalités de gouvernance de l'OIN et les relations partenariales est signé en 2010 entre l'EPA Bordeaux-Euratlantique, l'État, représenté par le préfet, la Communauté Urbaine de Bordeaux, la région Aquitaine et les trois villes signataires (Bordeaux, Bègles et Floirac). L'EPA peut proposer, ce qui est la pratique courante, la création de zones d'aménagement concerté, qui permettent la prise en charge par des opérateurs privés des opérations d'aménagement du territoire.

L'objectif global de l'OIN, d'après ce qui est affiché dans le protocole de partenariat, est de faciliter le positionnement européen de la métropole bordelaise à travers la création d'un pôle tertiaire et d'un centre d'affaires international autour de la gare TGV. L'intention est d'essayer d'attirer des entreprises dans des secteurs à forte valeur ajoutée, en particulier dans le domaine des services aux entreprises et de la finance, ainsi que des start-ups innovantes dans les secteurs dits « créatifs ». Le modèle de développement économique poursuivi est bien celui des politiques pro-

[100] « Le propriétaire d'un bien situé dans une zone définie par une collectivité (commune ou établissement public de coopération intercommunale) en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement urbain doit, en priorité, proposer la vente du bien à cette collectivité. C'est ce que l'on appelle le droit de préemption. Le propriétaire du bien n'est donc pas libre de vendre son bien à l'acquéreur de son choix. » URL : https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N21886. Notons que le périmètre de la ZAD et celui de l'OIN coïncident presque complètement.

croissance, axé sur l'attraction d'entreprises et d'une main-d'œuvre hautement qualifiée dans les secteurs à forte valeur ajoutée, et plébiscité par les promoteurs immobiliers en raison de ses retombées sur le marché du logement (McDonald, 2017). L'opération se propose également de valoriser la dimension patrimoniale et culturelle pour favoriser l'essor de l'économie créative et pour accommoder les attentes des futurs habitants : pour cela, différents aménités (dont la Méca, la Maison de l'économie créative et de la culture) sont prévues.

Au-delà de l'attraction d'entreprises, l'opération Euratlantique est tout d'abord un projet de développement immobilier : la construction de logements couvre en effet 46 % de la surface constructible. Si les paramètres de mixité des logements ont été pris en compte dans le projet, il n'en demeure pas moins que le projet est censé abriter une grande partie de logements de haut-standing. A cet égard, le projet est situé dans une zone traditionnellement assez enclavée, en particulier dans le secteur Saint-Jean Belcier, et s'étend également au-delà de la Garonne. Le protocole du projet prévoit ainsi de nombreux aménagements pour améliorer la connexion des zones du projet aux quartiers environnants (berges de Garonne) et à la ville-centre. L'accessibilité aux zones du projet est aussi un enjeu mis en avant. Pour cela, des investissements dans les transports en commun sont mis en avant.

Dans les 738 hectares totaux, la surface constructible est de 2 590 000 m2 hors œuvre nette, ainsi répartis :

- 46,3 % de logements, soit environ de 15 000 à 16 000 logements ;
- 19,3 % d'espaces verts ;
- 15,4 % de bureaux (centre d'affaires) ;
- 6,5 % d'équipements publics ;
- 5,8 % de locaux d'activité ;
- 3 % de résidences pour étudiants, personnes âgées, artistes ;
- 2 % d'hôtellerie ;
- 1,5 % de commerces.

L'opération Bordeaux Euratlantique se divise en quatre grands secteurs, chacun avec des enjeux et des échéances de réalisation propres : le secteur Saint-Jean Belcier, à échéance courte ; le secteur Garonne Eiffel, à échéance de réalisation moyenne (15-20 ans) ; le secteur Bègles Faisceau, à programmation particulière en cohérence avec les opérations de natures diverses ; le secteur Bègles Garonne, à plus longue échéance.

Figure 7 : protocole de partenariat EPA-collectivités

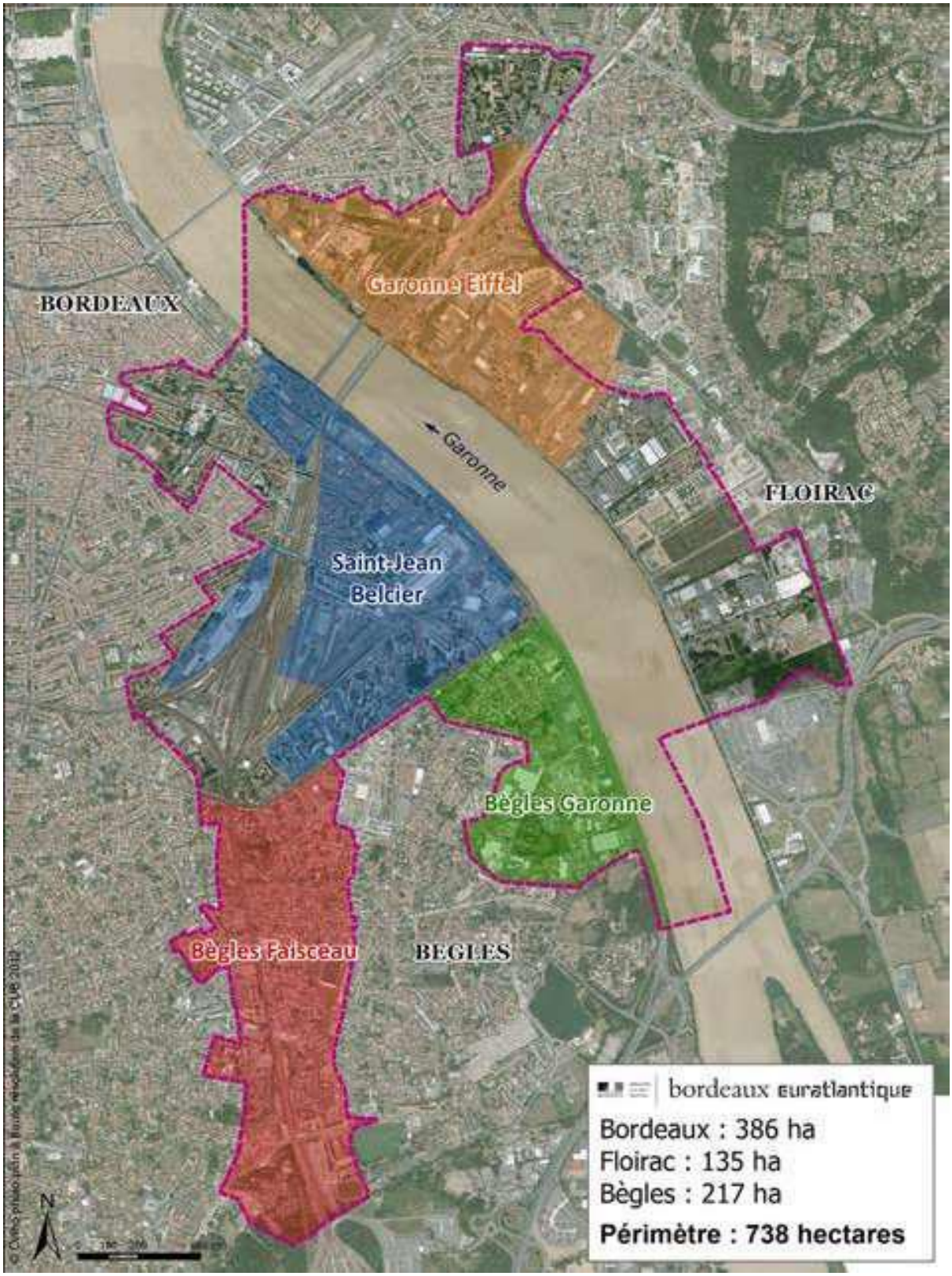
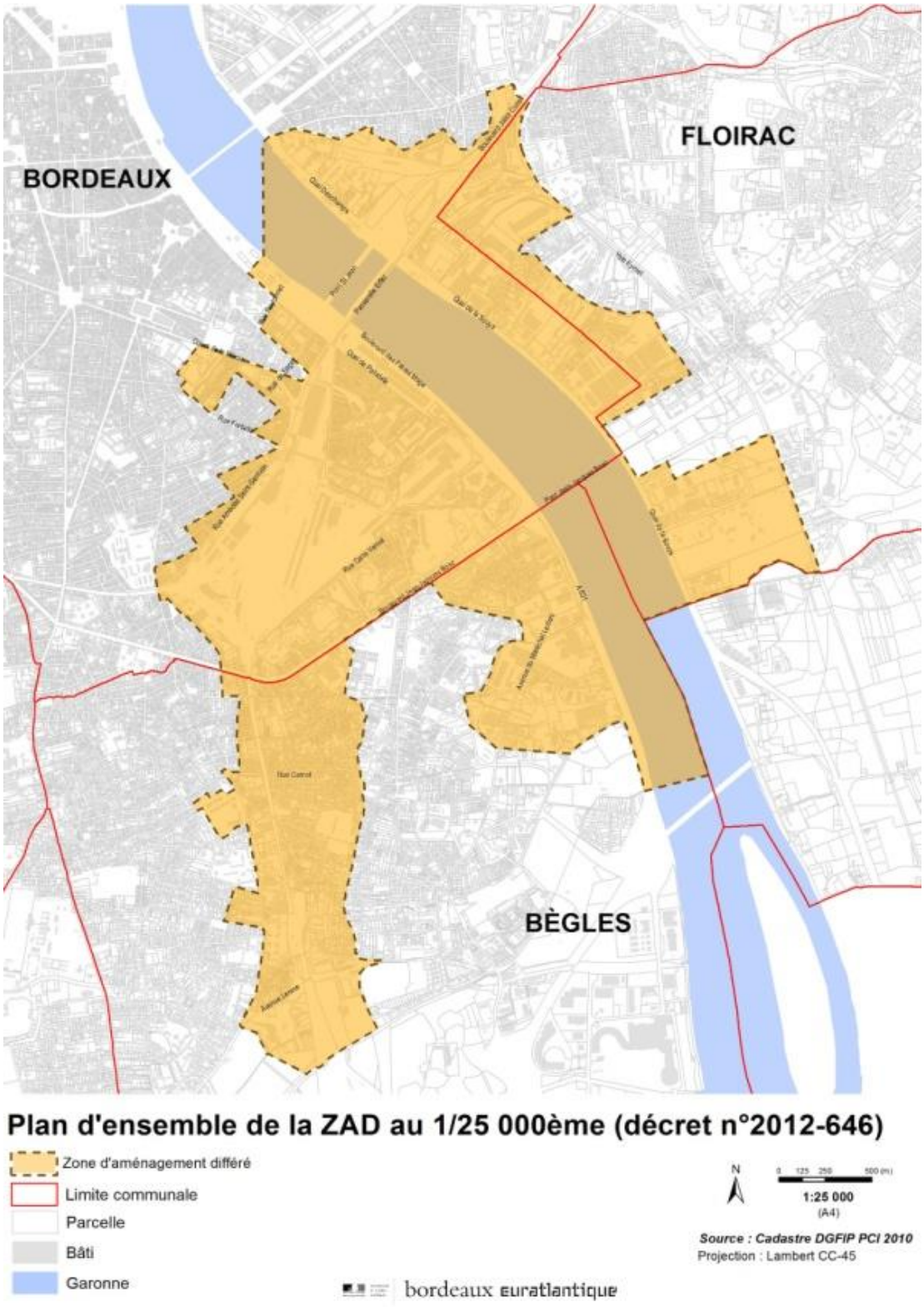


Figure 8 : les secteurs de l'OIN : « Bègles, Bordeaux Métropole, Bordeaux Euratlantique / secteur Bègles Garonne/IBBA. Mixité métropolitaine sur Garonne. » Dossier de site.



3.2.1. De mobilisations éparses à la formalisation d'une critique de la métropolisation

On peut dater la formalisation d'une prise de position de la CGT vis-à-vis d'Euratlantique, et plus globalement du processus de métropolisation à Bordeaux, au 59e congrès de l'UD en 2016[101]. Le document d'orientation rédigé en prévision du congrès par les membres du bureau de l'UD problématise ainsi le processus de métropolisation au sein des évolutions plus amples de transformation du salariat – *La Gironde : un territoire et un salariat qui se transforment*, p. 6- 9 –, tout en explicitant la volonté de porter des démarches revendicatives « par territoire », y compris dans la zone d'Euratlantique. Cette dernière est d'ailleurs l'objet d'une section et d'une résolution *ad hoc* (p. 19-22).

Si le document réaffirme clairement la centralité de la firme[102], il introduit des innovations dans la manière de poursuivre les luttes syndicales de défense des intérêts des salariés ainsi qu'un agenda progressiste d'égalité et de justice sociale. L'UD de la Gironde formalise ainsi sa volonté de porter des démarches revendicatives interprofessionalisées à l'échelle des territoires[103] ainsi que des actions transversales autour des différentes thématiques (la place des femmes, la formation syndicale, etc.). A première vue, cela n'a rien d'original : le rôle des UD au sein du syndicat confédéral CGT est historiquement celui de porter des actions « interprofessionnelles » et transversales à différentes branches, en sollicitant tout particulièrement les unions locales (UL) (voir *supra*). Pour autant, le document d'orientation, et tout particulièrement la « résolution autour d'Euratlantique », font émerger des innovations dans la manière avec laquelle le syndicat conçoit son rôle ainsi que ses modes d'action.

C'est notamment dans le cas de la « zone Euratlantique » que l'UD explicite sa volonté d'œuvrer à la défense des salariés des entreprises présentes ou censées s'installer dans cette zone et des « citoyens et usagers qui résident et résideront dans cette zone ». Il s'agit là d'une ouverture du discours syndical qui n'est pas des moindres. En effet, dans le cas d'autres « territoires » identifiés à l'échelle de la métropole girondine, les résolutions proposées par l'UD ne vont pas au-delà des problématiques des *salariés* en dehors du lieu de travail (*i. e.* typiquement la question de l'accessibilité en termes de transports en commun, la présence

[101] CGT Gironde (2016), *Document d'orientation 59e congrès de la Gironde*, 7-8-9 novembre, 46 p.

[102] « Nous sommes toutes et tous persuadé-es que c'est en menant la bataille d'idées auprès des salariés que nous favoriserons des mobilisations d'ampleur enracinées dans le lieu de travail. C'est ainsi que le salarié-es seront citoyens dans leurs entreprises ainsi que dans la cité (...). A la CGT, nous n'avons jamais abandonné notre volonté de défendre l'intérêt immédiat des salarié-es et œuvrer à transformer la société pour plus d'égalité et de justice sociale. » (p. 4).

[103] On pourra ainsi remarquer un effort de la part de la CGT pour identifier dans l'espace métropolitain girondin différents territoires homogènes en ce qui concerne les problématiques qu'ils soulèvent pour l'action syndicale. Plus particulièrement, le document liste quatre « zones » : Euratlantique, Mérignac-St-Médard-en-Jalles (aéronautique et aéroport), la zone portuaire Embouchure de Bordeaux, et un territoire sur cinq communes (Pessac, Talence, Gradignan, Cestas, Canéjan) concentrant tout particulièrement des firmes du secteur du commerce et des services (entrepôts, grandes surfaces et logistique).

des services publics à proximité du lieu de travail, etc.). Les propositions d'action pour la zone Euratlantique sont par ailleurs particulièrement détaillées alors que dans d'autres cas, la CGT se limite à évoquer un travail en commun à engager avec les autres syndicats (UD et UL) pour faire un état de lieux des problématiques rencontrées par les salariés des entreprises de ces territoires[104]. La précision et la variété d'actions proposées reflètent ainsi la capacité de l'UD à faire une synthèse des revendications syndicales déjà à l'œuvre au sein du périmètre d'Euratlantique tout en les raccrochant, au travers d'un travail de montée en généralité, à une critique du processus de transformation économique et sociale en cours, et au rôle que le syndicat peut jouer là-dedans.

A cet égard, on peut citer deux batailles syndicales sur le futur de deux sites industriels situés dans le périmètre du projet Euratlantique : la papèterie Siniat-ETEX spécialisée dans le recyclage de papiers pour la production de plaques en plâtre, et l'AIA (Atelier industriel aéronautique de Bordeaux) spécialisé dans la réparation des moteurs, turbomachines pour les avions militaires[105]. Il s'agit de deux sites historiques[106] mais très différents en termes de structure de la propriété et d'effectifs salariés : la papèterie fait partie d'un groupe global (ETEX) et emploie environ 100 personnes dans la ville de Bègles ; l'AIA est un groupe détenue par l'État (ministère de la Défense) et emploie environ 1 000 personnes dans les communes de Floirac et de Cestas[107].

Dans les deux cas, la problématique de maintien d'une activité de production dans une zone relativement centrale de l'agglomération bordelaise s'est télescopée avec le processus de préfiguration du site du projet Euratlantique, qui aurait pu ouvrir la porte à une possible délocalisation de la production en dehors de la ville pour le cas de l'AIA, et à la fermeture du site, pour le cas de la papèterie :

> « Au début, l'AIA s'était installé sur le site de Floirac. Sauf que les turboréacteurs, ça fait du bruit : ce sont des moteurs à piston. Et donc, avec le voisinage et l'augmentation de la population sur Floirac, c'était un peu compliqué… Donc, on a un autre site qui est à Cestas, derrière, et tout ça en plein milieux de la forêt. Ce sont plusieurs hectares où là on a nos grands essais. Donc, on répare les moteurs sur le site de Floirac et après on les envoie pour les tester en conditions réelles. Et depuis des années, il y a des bruits qui courent, qui disent que l'AIA ne serait plus sur Floirac et qu'elle déménagerait sur Cestas, sans compter d'autres bruits qui disent que SAFRAN va nous racheter… » (Délégué CGT - AIA Bordeaux)

[104] Notons à cet égard que le document liste aussi des propositions très détaillées pour la zone aéroportuaire autour de l'aéronautique. Toutefois, elles apparaissent moins « originales » dans la mesure où elles s'appuient sur un travail de longue haleine de décryptage des évolutions de la filière aéronautique conduit par la CGT, notamment au sein du CESER.

[105] http://aero-baas.fr/membres/aia-bordeaux.

[106] La papèterie est installée à Bègles depuis 1929 et l'AIA Bordeaux à Floirac depuis 1937.

[107] Notons que la commune de Cestas est située en dehors du périmètre de la CUB.

« Disons que la papèterie a été souvent malmenée par différentes directions, ou plutôt groupes qui se sont interrogés sur la continuité de la production. C'est un site qui est vieillissant. C'était Lafarge à un moment donné, puis le groupe ETEX. » (Membre du comité régional FILPAC - syndicat du livre CGT)

Dans les deux cas, les syndicalistes CGT déclarent avoir reçus des plans, non définitifs, du projet de préfiguration du projet Euratlantique dans lesquels les deux sites de production étaient exclus :

« Au départ, l'idée c'était surtout de sensibiliser la direction pour savoir si oui ou non elle allait maintenir cette entreprise. En permanence, ils faisaient peser le fait que comme il y a une activité revendicative importante… Et donc, à chaque fois, on nous disait : 'Nous allons vous fermer. Ça va nous coûter moins cher que vous laissez finalement tous les quatre matins faire une grève.' Ensuite, on a demandé au maire puisque la direction ne répondait pas. Le maire refusait de répondre, et ça laissait penser que le maire et l'entreprise s'étaient mis plus ou moins d'accord sur une fermeture programmée de l'entreprise, ce qui a été confirmé par le premier projet qui n'incluait plus cette entreprise. » (Membre du comité régional FILPAC - syndicat du livre CGT)

« Notre bataille, ça date de 2008-2010, dans cette période-là, et on était tombés sur des plans d'Euratlantique où l'AIA était coupée en deux. Une partie de l'AIA était réaménagée sur une zone d'Euratlantique sans que sur le plan, ils spécifient s'ils allaient faire des logements. Mais il y avait une partie qui était intégrée et l'autre qu'il n'y était pas. » (Délégué CGT - AIA Bordeaux)

Si dans le cas de l'AIA Bordeaux la menace de transfert du site en dehors de l'agglomération a été vite démentie par la mairie[108], le cas de la papèterie a donné lieu à une bataille plus longue, impliquant notamment un changement de prioritaire, qui s'est finalement terminée par la décision de maintenir la production à Bègles[109]. Le site a été par ailleurs intégré dans un projet de requalification et de valorisation de l'« identité productive » du secteur Bègles-Garonne lauréat du concours européen EUROPAN (Europe Programme Architecture

[108] « Et donc, on a interpellé les élus : c'était une erreur des premiers plans qui était sortie….Ce plan n'aurait pas dû se trouver dans vos mains, Elle nous a rassuré. en disant que dans le plan définitif, l'AIA aurait été intégré à Euratlantique et qu'il n'y avait aucune question à se poser. » (Délégué CGT - AIA Bordeaux)

[109] Notons toutefois que cela s'accompagne d'une possible reconversion partielle de la production.

nouvelle)[110]. Les batailles syndicales portées au fil des années par la CGT ont ainsi contribué à éveiller et entretenir l'attention des pouvoirs publics sur le futur de ce site industriel[111].

Dans les deux cas, les syndicats CGT ont porté des actions de mobilisations vis-à-vis des directions des entreprises, des élus locaux et des représentants d'Euratlantique (voir *infra)*. Ces actions étaient axées sur des revendications traditionnelles (charges de travail, statut, etc.) qui ont été pourtant insérées dans une réflexion plus large sur la relation du site industriel avec l'environnement urbain et métropolitain (valorisation des circuits courts pour l'envoi de la production dans le cas de la papèterie, et récupération du fret ferroviaire pour l'acheminement des marchandises à la place des bus dans le cas de l'AIA). On peut noter que dans les deux cas, la question de l'impact environnemental de la relation firme-territoire métropolitain était centrale.

Les idées mises en avant par CGT montrent bien dans quelle mesure une organisation syndicale traditionnelle peut être porteuse de propositions pour les politiques urbaines (gestion de déchets et transports) appuyées sur une connaissance syndicale fine des processus de production ainsi que sur une expertise pointue mise à disposition par des cabinets externes[112].

Dans ces deux batailles industrielles, et tout particulièrement dans le cas de la papèterie de Bègles, l'UD CGT a joué un rôle important de soutien à l'action du syndicat d'entreprise et de branche (la FILPAC : Fédération des travailleurs des industries du livrer du papier et de la communication)[113].

En concomitance avec la mobilisation syndicale autour du futur de la papèterie, l'UD de la Gironde décide d'augmenter l'ampleur de la revendication syndicale : une réunion est ainsi organisée avec les représentants syndicaux de différentes entreprises installées et/ou censées déménager dans le périmètre du projet (Caisse des dépôts, SNCF, Orange, Papèterie de

---

[110] Il s'agit d'une compétition entre jeunes architectes à l'échelle européenne à partir des appels à projets annuels sur des thèmes spécifiques. Dans ce cas spécifique (Europan 14), le thème du concours tournait autour de l'idée de « ville productive ». Les participants étaient donc censés proposer des projets permettant d'intégrer harmonieusement des activités de production industrielles dans des centres urbains et dans des espaces métropolitains. Le projet lauréat Bègles-Garonne se propose de réfléchir à l'intégration et/ou reconversion des deux sites industriels : la papèterie et un site logistique de stockage de la Poste. Les acteurs impliqués sont : la Ville de Bègles, Bordeaux Métropole, EPA Bordeaux, avec les partenaires privés, ETEX et la Poste IMMO. Pour plus de détails, nous renvoyons aux annexes :
https://www.europan-europe.eu/media/default/0001/14/e14_ssf4_fr_begles_fr_pdf.pdf

[111] Nous rapportons ici les déclarations du représentant régional de la FILPAC à l'issue de cette décision : « Il est plaisant de constater que la bataille menée ces dernières années par la CGT pour s'opposer à la fermeture de la papèterie reçoit le soutien de ceux qui voulaient la fermer (...). Il est gratifiant de voir que des dizaines d'architectes vont plancher pour imaginer, puis concrétiser l'insertion de la papèterie dans le vaste plan Euratlantique », *L'optimisme à la papèterie*, *Sud-Ouest*, Bordeaux-Rive gauche, 13 avril 2017.

[112] « Et sur la papèterie, on avait aussi envisagé de travailler avec SECAFI, pour travailler sur l'insertion environnementale, parce que c'est une industrie lourde et il faut qu'elle soit insérée environnementalement. »

[113] Nous renvoyons notamment au communiqué commun UD 33 et comité régional FILPAC du 3 avril 2017.

Bègles) ainsi que les UL situées dans la zone Euratlantique (Bègles, Bordeaux centre, Rive droite). La réunion vise à collecter les demandes des délégués syndicaux mais également à structurer une action collective commune en ligne avec le document d'orientation du congrès. Elle va déboucher sur l'organisation de deux rencontres avec le directeur de l'EPA à laquelle participent la secrétaire de l'UD, d'autres membres du bureau de l'UD et l'ensemble des délégués syndicaux des entreprises concernées.

Ces deux rencontres se déroulent dans un climat de « cordialité », où le directeur de l'EPA se montre à l'écoute de l'ensemble des revendications des syndicalistes, sans pour autant modifier par la suite les modes de communication de l'EPA vis-à-vis des organisations syndicales et plus globalement d'autres acteurs associatifs intéressés par le projet. Les syndicalistes dénoncent leur mise à l'écart des décisions au sujet d'évolutions qui concernent le territoire du projet en matière de politique foncière menée par l'EPA :

> « On apprend l'évolution de cette zone par la presse. On a interpelé à plusieurs reprises le directeur qui chapeaute le projet, mais en gros, chaque fois qu'on lui pose la question : 'Tout va bien', il maitrise. Et nous, en tant qu'organisation syndicale, on est écartés et on apprend les grands projets quand on ouvre le *Sud-Ouest*, tous les trois mois… C'est vrai qu'en termes de dialogue social, il y a un vrai problème. » (Syndicaliste CGT membre du collectif Euratlantique)

Dans le travail de montée en généralité de la revendication syndicale autour d'Euratlantique, l'UD de la Gironde élargit progressivement les sujets qui font l'objet d'un positionnement syndical. Trois thèmes préoccupent tout particulièrement la CGT :

- la sauvegarde des emplois, en particulier industriels, des entreprises déjà sur place (cas papèterie et AIA) ;
- la gestion des emprises foncières de propriété des firmes industrielles et/ou des services (*i. e.* les emprises foncières SNCF dans le secteur de la gare Saint-Jean)[114] ;
- les problématiques (restauration, parking, accès aux services publics, possibilité pour les salariés de se loger dans le quartier) liées à l'installation dans le périmètre du projet de nouvelles entreprises, en particulier des sièges des grands groupes de la région, et/ou dans la métropole[115].

Ces trois thèmes ont été cadrés dans un discours plus large sur les évolutions engendrées par le processus de métropolisation qui cherche à faire la synthèse de l'ensemble des

[114] On peut notamment signaler l'accord signé en janvier 2019 pour la vente de la part de la SNCF de 90 000 m2 d'emprises foncières à l'EPA Euratlantique (*Nouvelle étape pour Bordeaux Saint-Jean*, Les Echos, 4 janvier 2019).

[115] Il s'agit notamment des bureaux administratifs de la Caisse d'épargne (délocalisés en 2018), des groupes Vinci et Orange, et de la Caisse des dépôts et consignations.

préoccupations syndicales, pour les salariés ainsi que pour les citoyens (futurs et actuels), de la zone Euratlantique et plus globalement de la métropole :

> « Il y a des éléments très contradictoires, au niveau de l'industrie. On avait une très grande inquiétude : faire exister l'industrie dans l'imaginaire des citoyens : de l'industrie lourde avec de l'habitat proche, ça ne va pas de soi. Nous, la première inquiétude qu'on avait, c'était que l'industrie soit reléguée. Je le dis car il y a des pressions foncières très importantes. C'est un gros souci pour créer les conditions pour garantir du développement industriel, et ça nécessite de l'anticipation et d'être imaginatif sur l'insertion environnementale, etc. (...)
>
> Après Euratlantique, c'est la face visible de ce qu'on appelle la tertiairisation avec une double problématique : c'est que vous avez beaucoup de petits métiers de services, pour les jeunes, et après, vous avez une tertiarisation de haut niveau. Tous les immeubles – Caisse d'épargne, etc. – c'est que des catégories cadres. Donc la tertiarisation avec une tendance à accueillir beaucoup de cadres, des catégories supérieures et puis aussi des catégories tertiaires très précaires (...).
>
> Il y a à la fois du développement urbain et de l'attractivité qui est là mais aussi des phénomènes de conditions de vie et de travail qui se dégradent pour beaucoup, un phénomène de ségrégation sociale qui est en train de s'opérer. Des gens, notamment des jeunes, qui travaillaient sur la zone mais qui, au niveau du salaire, ne peuvent pas se loger ici, etc. Quand même, pour une grosse partie des salariés, c'est très contrasté. Vous pouvez vous installer ici si vous avez de gros revenus. Par contre, si vous ne gagnez pas beaucoup, c'est compliqué, et les conditions de vie ont tendance à se dégrader. (...)
>
> Après, nous ce qu'on essaie d'apporter, c'est les questions du bien-être des salariés mais aussi des habitants, et d'y intégrer une certaine cohérence du territoire, parce qu'aujourd'hui, ce qui nous sort médiatiquement sur le Sud-Ouest, c'est des bâtiments qui vont accueillir des entreprises, une grande halle, la Méca qui regroupe tout ce qui est culturel. Mais après, tout ce qui est petites associations qui veulent se réunir, aujourd'hui, il n'y a rien… Et en termes d'écoles et de services publics, et de transport, c'est pareil. Notre objectif, c'est qu'il y ait une certaine cohérence pour qu'il y ait un bien vivre dans cette zone. On ne va pas être forcément contre. On essaie au contraire de faire en sorte que ça évolue dans le bon sens. Si c'est parti dans un mauvais sans qu'on soit consultés, on essaie d'y mettre et d'apporter quelques éléments de notre vision de ce qu'il pourrait être, ce quartier. » (Deux membres du bureau de l'UD CGT 33)

La création d'un lieu où « la question du rapport au travail, des conditions de travail, de vie » est posée, est revendiquée avec force par la CGT :

> « La métropole décide de modifier la structure du territoire, du salariat, et il faut qu'elle donne les moyens aux syndicats de vivre dans ces réalités-là. Ça c'est un vrai sujet non seulement de la démocratie sociale mais aussi pour des questions de moyens, car les gens qui travaillent là-

bas, ils ne vivent pas ici. L'idéal serait d'avoir une maison syndicale de proximité pour les rencontrer, etc. » (Deux membres du bureau de l'UD CGT 33)

Cette proposition de « maison syndicale de proximité » est également au centre d'une conférence de presse organisée par la CGT pour donner davantage de visibilité à son action. Au printemps 2018[116] on assiste à une amplification de l'action revendicative au sujet du projet Euratlantique. L'UD Gironde, et tout particulièrement le collectif « Euratlantique », organise une conférence de presse dans les locaux des syndicats des cheminots en face de la gare Saint-Jean pour rendre public le positionnement du syndicat sur le projet. Les points abordés par les militants promoteurs de l'initiative avaient été au préalable synthétisés dans une brochure de cinq pages – *Euratlantique pas sans nous !* – imprimée à 5 000 exemplaires et distribuée lors de la conférence de presse. Ils concernent:

- le maintien des lieux de travail prêts des lieux de vie (et donc en ville) ;
- la question du logement et de son accessibilité ;
- la question des transports, notamment dans les nouveaux quartiers du projet ;
- la question des services publics dans les nouveaux quartiers du projet ;
- la restauration collective à Euratlantique ;
- la question du maintien d'espaces en ville pour la survie et le développement d'activités manufacturières ;
- l'absence de dialogue social autour des grands projets d'aménagement.

Face à la diversité des points abordés par les syndicats et également à l'ampleur du discours porté, la réaction du directeur de l'EPA a été pourtant de renvoyer les mobilisations syndicales à des enjeux internes aux entreprises dans lequel un aménageur comme l'EPA n'aurait pas son mot à dire :

> « Un aménageur n'a pas vocation à s'immiscer dans le dialogue au sein des entreprises. Il serait malsain et même répréhensible de le faire. Il n'est ainsi pas non plus dans notre rôle d'aménageur de céder à titre gratuit un terrain ou un local. »[117]

Malgré cela, la conférence de presse et l'écho médiatique dont elle a bénéficié (une page entière dans *Sud-Ouest*), représente un succès pour la CGT. Elle a été notamment l'occasion pour se présenter comme un acteur critique du débat métropolitain et de mobiliser ses forces militantes, en particulier les représentants des unions locales (UL) des territoires intéressés par le projet et les fédérations syndicales de branche (papier, transports, fonction publique).

---

[116] L'organisation de cette action a eu lieu au moment de la réalisation de l'enquête sur le positionnement syndical vis-à-vis de la métropolisation à Bordeaux. Nous renvoyons à la note méthodologique pour une réflexion sur cette coïncidence.

[117] Déclaration de S. De Fay dans *Euratlantique doit rester à taille humaine*, *Sud-Ouest*, 12 avril 2018.

Comme nous le verrons plus loin, la question de la mobilisation interne des militants syndicaux est centrale pour « faire vivre » la mobilisation dans les firmes et assurer sa pérennité dans le temps. En même temps, la spécificité de la conférence de presse et du document distribué par rapport aux actions menées auparavant au sujet d'Euratlantique est bien celle de s'adresser à un public large, des salariés syndiqués CGT, mais également des salariés non syndiqués ainsi que de manière plus large des citoyens et habitants des quartiers intéressés par le projet et de la métropole bordelaise. On y peut ainsi lire :

> « La CGT propose qu'enfin soient pris en compte l'intérêt général, le droit des salariés et des citoyens à bien vivre et bien travailler, sans quoi il ne peut y avoir de développement du territoire, humain, durable et équilibré. »
>
> « Alors dites votre mot, intervenez, et agissons ensemble ! L'avenir du territoire ne doit et ne peut pas s'écrire sans nous ! »

L'intention de la CGT était de distribuer le document dans les quartiers du projet. Nous n'avons pas connaissance des efforts effectivement déployés dans ce sens. Ce que nous pouvons relever, c'est toutefois une relative méconnaissance de cette initiative CGT de la part des acteurs impliqués dans des instances de démocratie représentative et dans le tissu associatif.

3.2.2. La mobilisation syndicale autour d'Euratlantique : un « coup politique » de l'UD ?

La manière avec laquelle la stratégie revendicative autour d'Euratlantique a été conçue fait émerger nettement le rôle joué par l'UD de la Gironde, et tout particulièrement par le « collectif Euratlantique », dans la construction des actions de mobilisation, leur coordination et plus globalement dans l'élaboration d'un récit mobilisateur autour de cette initiative syndicale.

Le collectif Euratlantique est composé de trois militants, tous membres du bureau de l'UD[118]. Il se caractérise par une surreprésentation des militants salariés de la fonction publique ou des entreprises (services et industries) d'État, à l'image de ce qu'est l'UD Gironde. Si la composition de ce collectif est assez homogène en termes sectoriels, les trois membres occupent pourtant des fonctions très différentes au sein de l'UD. L'un des trois est mandaté CGT au CESER Aquitaine et a pu accumuler une expérience solide en matière d'action publique territoriale. Son double positionnement au sein du CESER et au bureau de l'UD Gironde lui permet par ailleurs d'inscrire avec une certaine aisance le projet Euratlantique au sein des tendances de fond d'évolution socio-économique de l'Aquitaine. Un autre, en qualité de responsable de la vie syndicale, a suivi de près d'autres actions portées par la CGT Gironde franchissant les lignes traditionnelles du syndicalisme, dont en particulier la création d'un

[118] http://www.cgt-gironde.org/59-congres-ud-gironde/election-59-congres

syndicat des coursiers à vélo. Enfin, le dernier est un jeune militant (35 ans) secrétaire général depuis plus de dix ans du syndicat CGT de l'AIA Bordeaux, et en charge du suivi de l'activité éditoriale de l'UD. Le collectif Euratlantique bénéficie par ailleurs du soutien très fort de la secrétaire générale de l'UD, membre de la Fédération de la santé et de l'action sociale, qui cumule des responsabilités nationales au sein de la Commission exécutive confédérale et son mandat local[119].

La création de ce collectif informel au sein de l'UD CGT constitue une innovation organisationnelle qui a permis une échange d'informations entre ses membres et les militants syndicaux, en particulier des délégués des entreprises situées ou censées s'installer dans le périmètre du projet. Le collectif centralise par ailleurs la communication syndicale autour du projet (organisation de la conférence de presse, tracts, etc.). En amont, il avait travaillé en vue du congrès de 2016 pour construire un positionnement syndical commun au sujet d'Euratlantique, comme le précise un syndicaliste :

> « Lors du dernier congrès de l'UD [2016], on a capitalisé toutes les inquiétudes qu'on avait, les expériences qu'on avait les uns et les autres et les réflexions qu'on avait sur l'avenir du territoire, et là, on a décidé, dans ce congrès, de prendre à bras le corps la question, et de construire notre projet revendicatif, de démarche syndicale, à partir des évolutions du territoire et des questions qu'elle posait. (...)
>
> A partir de là, on a fait une résolution sur l'ensemble de ces problématiques-là : emploi, salaire, conditions de vie, services publics, etc., démocratie sociale. Et là, on est dans la phase où on fait vivre ça. On le fait vivre à la fois dans chaque entreprise à partir des exemples de la papèterie, AIA, etc. les cheminots aussi. Et on le fait vivre aussi de façon convergente, le plus possible, non seulement pour qu'il y ait une visibilité, mais pour que ça solidarise les différentes forces… »

Les membres du collectif Euratlantique sont ainsi mobilisés dans un travail régulier de collecte des informations auprès des différents responsables syndicaux pour essayer de dégager des points communs à partir desquels construire le positionnement et la stratégie syndicale CGT autour d'Euratlantique :

> « Quand on interroge chacune des entreprises, c'est le problème des transports, mais aussi de la restauration, du logement, et on s'aperçoit que d'une entreprise à l'autre, quand on voit dans les témoignages, il y en a certains qui se préoccupent notamment des crèches, au niveau scolaire. »

Cet effort d'écoute et de mobilisation concerne des entreprises déjà installées et/ou censées déménager dans le périmètre du projet avec une forte pénétration syndicale mais aussi

[119] Ainsi, la secrétaire générale avait notamment participé à la rencontre demandée par l'UD CGT avec le directeur de l'EPA (voir *supra*).

des entreprises où le taux de syndicalisation est très faible. L'enjeu de reconquête de la représentativité syndicale est en effet central dans cette action :

> « Nous, on en a besoin syndicalement, et c'est pour ça qu'on est en train de faire la cartographie des entreprises, de ce qui bouge car syndicalement, pour nous, c'est un terrain de réappropriation syndicale aussi. La Caisse d'épargne, ça fait plus de 2 000 salariés, cette boutique, et il faut qu'on y aille. »

Au-delà des salariés des entreprises – en particulier des services aux entreprises, du secteur bancaire et de la fonction publique (Caisse des dépôts et consignations) – les membres du collectif Euratlantique ont intégré dans leur discours également les craintes et les demandes des salariés, non syndiqués, des secteurs des services (restauration, hôtellerie), occupant des emplois très précaires. Ainsi, on peut lire dans la brochure CGT autour d'Euratlantique le témoignage d'un salarié du commerce de la gare Saint-Jean :

> « Je travaille dans le commerce, quartier gare Saint-Jean. Avec ma compagne, on n'a pas eu d'autre choix que d'aller se loger à 25 km. Les loyers sont devenus inaccessibles pour nous les jeunes, surtout avec des salaires comme les nôtres. C'est une forme de ségrégation sociale contre nous. En plus, il faut faire une heure de transport le matin et autant le soir. Il est temps d'encadrer les loyers et d'avoir également des logements sociaux accessibles aux jeunes. »

Le travail du collectif Euratlantique auprès des militants syndicaux et/ou des salariés apparaît central pour « faire vivre » la mobilisation ainsi que pour assurer une cohérence globale des différentes actions dans le temps. En cela, on pourrait considérer ce groupe comme une condition nécessaire à la construction d'une stratégie syndicale urbaine à partir d'un travail d'interprétation des demandes des militants syndicaux[120] et de leur inscription dans une vision de « ville juste » pouvant saisir les demandes des travailleurs non syndiqués et des citoyens au sens large. Si les membres du collectif ont régulièrement mobilisé les militants, selon certains de nos interlocuteurs, la démarche est davantage liée à l'activisme de l'UD, et tout particulièrement des membres du bureau[121], au détriment des initiatives spontanées des militants de base. C'est, par exemple, l'analyse d'un responsable de la CFDT, au fait du dossier Euratlantique :

> « L'UD CGT intervient régulièrement sur des questions, des conflits au sein des entreprises, parfois à la place des syndicats (...). La prise de position sur Euratlantique, c'est une construction de l'UD dans un état d'esprit de 'convergence des luttes'. A la CFDT, ça n'existe pas. Nous, on

[120] « Unions effectiveness requires 'the capacity to interpret, decipher, sustain and redefine the demands of the represented, so as to evoke the broadest consensus and approval'. » (Regalia, 1988, p. 351, cit. *in* Gumbrell-McCormick, Hyman, 2013, p. 192)

[121] Le bureau est l'instance censée mettre en œuvre la stratégie formulée par la commission exécutive, organe effectivement élu lors du congrès. Voir à cet égard :
https://congresudcgtgironde2016.wordpress.com/2016/12/08/dans-quel-sens-fonctionne-lud-cgt-gironde/

est dans la subsidiarité : ce sont les salariés dans leurs entreprises qui doivent construire les solidarités. » (Responsable CFDT de la Gironde)

Le cas d'Euratlantique fait ainsi ressortir une question centrale pour l'organisation de l'action syndicale. D'une part, l'UD, et tout particulièrement les membres du bureau, ont fait preuve d'un vrai dynamisme et d'une capacité d'innovation de l'action syndicale en décidant de s'engager dans la construction d'une action revendicative autour d'Euratlantique. En cela, leur rôle a été moins en appui aux mobilisations des militants et des délégués syndicaux que d'impulsion, voire d'organisation de ces actions revendicatives. Cette initiative de l'UD et du bureau était une condition nécessaire pour pouvoir surmonter les débats qui traversent le milieu syndical quant à l'opportunité de porter des actions revendicatives interprofessionnelles et transversales. Tout en assurant une relative efficacité de l'action, la centralisation de la part de l'UD et du bureau soulève pourtant la question de l'appropriation syndicale au sens large. Selon cet ancien militant, il s'agit d'une question centrale soulevée par le débat autour des liens entre action syndicale et territoires : « Après, il y a une question qui n'est pas revenue et que j'ai failli poser[122] : quelle est la place des salariés dans toutes ces réflexions ? » L'engagement des forces militantes au-delà des syndicalistes membres du bureau et/ou de la commission exécutive de l'UD apparaît pour l'instant assez faible, malgré leur participation aux initiatives portées par l'UD (*i. e.* la conférence de presse). Cela se double d'une difficulté de la part de la CGT à construire des coalitions et jouer le jeu de l'action collective autour des revendications communes, avec notamment les acteurs du monde associatif et de la démocratie participative locale.

3.2.3. Les limites de la mobilisation autour d'Euratlantique : absence des liens avec les acteurs associatifs et pérennisation de l'action

Ce qui frappe dans la manière dont l'UD CGT a conçu et porté la mobilisation autour d'Euratlantique est le *hiatus* existant entre, d'une part, la volonté de mobiliser et représenter les demandes des travailleurs (syndiqués ou pas) et des citoyens au sens large et, d'autre part, l'absence de liens avec les acteurs, individuels et collectifs, de la société civile organisée, en particulier des associations et des institutions de la démocratie participative locales. Avant d'approfondir cet aspect, on pourra d'abord noter que pour l'instant la CGT n'envisage pas explicitement d'inscrire cette action dans une démarche intersyndicale :

« *A votre connaissance, les autres syndicats sont-ils positionnés sur Euratlantique ou pas ?*

Dans les actions qu'on a menées, on ne les a pas forcément rencontrés, parce qu'ils ne sont pas implantés dans ces entreprises ou ils n'ont pas été saisis. Ça ne veut pas dire qu'ils n'y travaillent pas, mais on les a pas vus. (...) On les avait intégrés une fois, mais les syndicats de l'AIA, FO

[122] Il fait référence à un débat sur l'innovation sociale dans lequel s'était engagée une discussion autour de la métropolisation.

et CFDT... On avait fait des actions auprès de la députée et on les avait intégrés une fois qu'on était tombé sur ce fameux plan où l'AIA était coupée en deux avec une partie sur Euratlantique et l'autre pas. Est-ce que l'entreprise allait rester ? Est-ce qu'on allait diviser par deux le nombre des salariés ? Et là, on avait consulté les autres syndicats qui étaient venus avec nous rencontrer la députée. Mais après, ils n'ont jamais été plus loin dans la question. (...) Nous, on avance. Après, s'il y a moyen de faire de l'intersyndical… »

La priorité pour la CGT semble donc celle de mobiliser en interne ses militants, plutôt que d'inscrire cette action dans une démarche intersyndicale. Interrogés sur leurs stratégies de coalition au sens large, les membres du collectif Euratlantique répondent ainsi :

« *Donc, dans votre stratégie de coalition, c'est quoi vos relais : les mairies, les partis, les associations ?*

Pour l'instant, on est vraiment parti, c'est nous, les syndicats. (...) Mais il faut qu'on travaille avec d'autres. C'est pour cela qu'on a décidé d'écrire à la mairie de Bègles, et de Floirac aussi. Et puis, les associations de quartier, c'est la prochaine étape, après qu'on aura donné une épaisseur publique à ce qu'on fait. »

Ces propos font émerger une volonté de la part de l'organisation syndicale de communiquer et chercher des relais au-delà de l'univers syndical. Il reste à savoir dans quelle mesure cela se traduit dans une co-construction d'une action collective revendicative ou plutôt dans l'association de ces acteurs au projet défini par la CGT. A cet effet, le collectif Euratlantique aurait pu s'appuyer sur des acteurs multi-positionnés, en l'occurrence une élue à la CE de l'UD Gironde et impliquée localement en qualité de présidente d'un comité de quartier de la ville de Bègles (Saint-Maurice/Sembat). Le rôle de cette militante multi-positionnée est toutefois conçu par les syndicalistes principalement comme vecteur pour « faire passer certains messages », à savoir le positionnement CGT, plutôt que comme relais pour intégrer les demandes des citoyens dans l'action revendicative syndicale autour d'Euratlantique. Autrement dit, la CGT semble avoir du mal à adopter une posture davantage ouverte de co-construction d'une mobilisation collective et d'un positionnement commun avec les représentants du tissu associatif local :

« *Est-ce que vous avez envisagé de participer à des réunions des comités de quartier, par exemple pour collecter leurs demandes, etc. ?*

On a des gens qui sont dans ces associations et qui font passer certains messages mais avec aussi toute la souplesse qu'il faut pour éviter que dans leur implication dans une association de quartier, on ne voit pas que le drapeau CGT… Et c'est pour ça que c'est parfois compliqué parce que dans une association de quartier, on a besoin de rassembler très largement avec des personnes qui pensent parfois de manière complètement opposée. On a des retours pour faire

passer des messages, mais il ne faut pas imaginer que ça puisse être comme dans nos propres réunions ! »

Les syndicats des entreprises sont considérés ainsi comme les principales « antennes » de l'UD sur les enjeux propres aux habitants du quartier :

> « Après, on a des camarades qui sont dans les syndicats où la question de leur avenir professionnel et du quartier est clairement posée. C'est le cas notamment des cheminots. C'est eux qui gèrent les trains régionaux et ils nous expliquent le niveau de saturation de certaines lignes. Et Euratlantique, c'est le cœur de la métropole avec une dimension métropolitaine qui concentre tous les maillages territoriaux de la Gironde. Il y a nos camarades de nos syndicats des transports urbains de Bordeaux, interurbains qui sont aussi très inquiets… Et eux, ils ont connaissance de tout ce qui monte dans les populations, dans les quartiers, sur les transports. »

Ces deux extraits d'entretiens sont importants car ils font émerger dans quelle mesure la CGT a du mal à considérer les acteurs associatifs comme de possibles acteurs ressources pour faire remonter les demandes des citoyens, et plus globalement comme des « alliés » pour porter des mobilisations et construire des alternatives. Ainsi, la CGT cherche, au travers la mobilisation autour d'Euratlantique, à se présenter comme une organisation qui « englobe dans les revendications sur les transformations du salariat les enjeux du territoire » (entretien militant syndical). Elle le fait pourtant de manière plutôt isolée ou en tous cas sans établir des liens d'échange avec les représentants du tissu associatif et des instances de démocratie participative à l'échelle locale, comme par exemple les comités ou associations de quartier.

L'absence de liens avec ces acteurs n'a rien de surprenant dans le contexte français[123]. Malgré cela, il nous a semblé important d'approfondir cette question de la construction des alliances avec les acteurs associatifs, car il s'agit d'une condition préalable à l'émergence des formes de « syndicalisme de justice sociale », en mesure de représenter les demandes et les aspirations des salariés, et des classes populaires au sens large. Pour cela, nous avons articulé notre analyse sur les actions portées par les organisations syndicales, et tout particulièrement la CGT, autour du projet Euratlantique, avec une enquête exploratoire sur les mobilisations portées par d'autres acteurs (représentants associatifs, membre des comités de quartiers, etc.) au sujet des transformations en cours dans le périmètre du projet[124]. Plus particulièrement, l'enquête a visé la ville de Bègles.

---

[123] Même si dans les dernières années les syndicats, et notamment la CGT, ont pu établir des formes de collaboration avec les acteurs associatifs. On pense notamment à ATTAC mais aussi à d'autres associations pour la défense des services publics.

[124] Sur ce dernier point, l'analyse se fonde principalement sur le matériau collecté par Marine Luce et Sofia Tagliani, étudiantes en master à Sciences Po Bordeaux dans le cadre d'un stage recherche sur les positionnements et les mobilisations des acteurs associatifs locaux autour du projet Euratlantique (entretiens 12-19).

Ancienne ville ouvrière et bastion communiste conquise depuis par une alliance Verts-PS[125], Bègles est aujourd'hui en pleine transformation : plusieurs opérations entamées dans les années précédentes, parmi lesquelles on peut citer une ORU (opération de renouvellement urbain) d'une ancienne cité HLM, ainsi que les projets urbanistiques et d'aménagement prévus par l'OIN Euratlantique, vont radicalement affecter le cadre de vie et la composition sociale de la ville. Bègles compte par ailleurs un tissu associatif très dense, avec plus de 350 structures (sportives, culturelles, d'aide sociale, parents d'élèves). La ville compte enfin dix comités de quartier (CdQ) dont certains sont particulièrement mobilisés autour des questions urbaines et des politiques d'aménagement. Les CdQ sont par ailleurs regroupés dans une association communale.

La composition sociale et les transformations urbanistiques prévues dans la ville font de Bègles un terrain d'étude particulièrement intéressant pour explorer les raisons de cette absence des liens entre les OS et les représentants des instances de démocratie participative et des associations locales.

L'enquête menée auprès des représentants associatifs et de la démocratie participative a fait émerger une faible mobilisation citoyenne dans la ville de Bègles autour du projet Euratlantique. Autrement dit, pour l'instant, les actions collectives pour ou contre le projet sont plutôt rares. Malgré cela, il y a des acteurs qui portent publiquement un discours critique sur l'opération et qui se sont fait promoteurs de quelques initiatives, soit pour mobiliser les citoyens et favoriser une prise de conscience collective des implications du projet, soit pour porter leurs propres revendications auprès des responsables politiques, et tout particulièrement de l'EPA Euratlantique.

A cet égard, certains CdQ (Prêche et Sembat), grâce à l'action de leurs présidents, se sont largement investis dans une activité régulière de collecte et décryptage des informations et de sensibilisation des citoyens à travers l'organisation de réunions *ad hoc* autour des impacts que le projet Euratlantique pourrait avoir dans le quartier[126]. Les deux CdQ ont d'ailleurs lancé des démarches d'écoute des demandes citoyennes au sujet des projets en œuvre dans le quartier :

> « On a commencé à faire des réunions d'information et on a essayé d'entendre ce que disaient les gens. Il y avait beaucoup de ressentiment et beaucoup d'inquiétude par rapport à tout ce qui s'était passé sur les Terres Neuves[127]. De plus en plus de monde qui arrive. Et donc, on a essayé

[125] A partir de la fin des années 1980 (1989) et jusqu'à 2017, la ville a été guidée par Noël Mamère, écologiste et figure politique nationale de Europe Ecologie-Les Verts (EELV).

[126] Notons que ces deux quartiers vont être en effet sensiblement affectés par le projet. En même temps, les autres CdQ de la ville de Bègles semblent concevoir leur rôle de façon beaucoup plus traditionnelle (organisation des évènements de convivialité, culturels, etc.), sauf, dans certains cas, en se mobilisant pour des questions très spécifiques liées aux réalisations urbanistiques et/ou des problèmes urbains (nuisances sonores, sécurité, etc.).

[127] Terres Neuves est un quartier de la commune de Bègles intéressé par un projet de renouvellement urbain avec la création d'un pôle d'entreprises créatives (voir *infra*).

d'interpeller la mairie, plusieurs fois, sur des questions posées par les habitants, avec beaucoup de difficulté d'avoir des réponses. (...) Avec un autre comité de quartier, celui de Sembat, on a organisé un truc qui s'appelait 'Bègles demain'[128], avec plusieurs réunions avec les habitants etc., des comptes-rendus… Et avec ça, après, on est allét interpeller la mairie dans la presse. » (Ancien président CdQ ville de Bègles)

Malgré la présence d'acteurs multi-positionnés ou avec un passé de militants actifs dans ces deux CdQ[129], les organisations syndicales, et en particulier la CGT, n'ont toutefois pas été identifiées comme de potentiels alliés des actions qu'ils cherchent à construire (*i. e.* interpellations de la mairie de Bègles). Cela s'explique certes par la méconnaissance des actions revendicatives syndicales autour d'Euratlantique, mais également du fait de la distance culturelle qui sépare les modes d'action syndicale de l'approche des membres actifs des CdQ, comme le précise un ancien président de CdQ :

« Moi, j'ai toujours été quelque part enseignant, toujours intéressé à ce côté transmission, et c'est une des actions du comité de quartier… C'est une action qui est souvent mal comprise et qui pourrait être mal comprise par la CGT qui a souvent, dans son action syndicale, une vision assez frontale des rapports avec une quelconque autorité. » (Ancien président CdQ ville de Bègles)

Mis à part les cas des CdQ du Prêche et de Sembat, les autres CdQ sont faiblement investis dans les débats autour des politiques urbaines. Des membres actifs dans des luttes autour des politiques urbaines dénoncent à cet égard la faible sensibilité politique de ces organisations :

« Les autres comités de quartier ont des attitudes parfois passives, parfois excessivement agressives vis-à-vis des élus. (...) Mais ça, pour moi, c'est un manque d'analyse politique. Il faudrait plus de contacts entre les comités de quartier. Il faudrait que les équipes qui y sont soient favorables à ça. C'est de l'engagement militant, le fait d'être dans un comité de quartier (...) parce qu'on voudrait que les choses se passent autrement qu'elles se passent. » (Ancien président CdQ ville de Bègles)

[128] « Bègles demain » est une initiative de concertation citoyenne lancée par la mairie de Bègles en 2012, à savoir deux ans après la signature du protocole de partenariat d'Euratlantique, dans un moment donc de relative ouverture en termes de préfiguration du projet. L'initiative concerne l'ensemble des projets urbains et d'aménagement prévus dans la ville. Elle a donné lieu à la publication d'un Livre blanc avec quelques recommandations sur trois thèmes principaux – faire la ville avec les habitants ; ville solidaire ; ville économe et durable – ainsi qu'à l'institutionnalisation d'une assemblée citoyenne, lieu de confrontation entre citoyens et la mairie de Bègles. Nous renvoyons au préambule de ce Livre blanc issu de la démarche de concertation citoyenne, qui permet de situer le contexte de cette initiative, notamment par rapport à l'inscription de Bègles dans les transformations urbanistiques de la métropole bordelaise.

[129] C'est le cas notamment de M. Lalanne, ancien président du CdQ du Prêche, qui a été salarié d'EDF et délégué syndical CGT et de G. Richard, présidente du CdQ de Saint Maurice/Sembat et élue à la CE de l'UD CGT 33.

Si les CdQ peinent à porter un discours commun autour des politiques urbaines et tout particulièrement d'Euratlantique, on peut néanmoins trouver des formes de collaboration entre certains CdQ (*i. e.* du Prêche) et des associations à une échelle plus micro, celle du quartier. Cela est notamment le cas du « nouveau » quartier des Terres Neuves, issu d'une opération de renouvellement urbain (ORU) conduite autour d'une ancienne cité (Yves-Farges) pour la création d'un pôle d'entreprises sur les friches des magasins des services de santé des armées dans la deuxième moitié des années 2000. Avec le projet Darwin[130], Terres Neuves est considéré comme « le porte-drapeaux de l'économie créative » (Tapie, Oblet, Godier, 2018) dans la métropole bordelaise[131].

Le pôle d'entreprises qui a vu le jour dans le quartier rassemble principalement des travailleurs (indépendants) dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme, de l'audiovisuel et du design[132]. Le projet Euratlantique, avec l'arrivée de la Cité numérique[133], se propose de prolonger et consolider l'« identité créative » du quartier.

Nous pouvons noter que la création du pôle d'entreprises, qui précède Euratlantique, avait déjà soulevé des inquiétudes au sujet de l'intégration des nouveaux arrivants, principalement des actifs qualifiés, au sein d'un quartier plutôt pauvre et comptant nombre de jeunes en situation de précarité[134]. Il y a en effet un fort décalage sociologique entre les jeunes de l'ancienne cité et les nouveaux travailleurs des secteurs créatifs : seuls les emplois les moins qualifiés (nettoyage, entretien et sécurité) et liés au pôle d'entreprises sont accessibles pour les

[130] Darwin est un projet de création d'un espace urbain mêlant différentes activités (associatives, restauration, espaces de travail, etc.) conçu à partir de la récupération d'une friche urbaine (ancienne caserne militaire) par des professionnels bordelais (qui ont acheté une partie des espaces désaffectés de la caserne). Le projet Darwin se fonde sur les idées de durabilité urbaine et de nouvelles formes de sociabilité dans la ville (https://darwin.camp/projet-darwin/une-friche-urbaine-renovee/).

[131] Rappelons toutefois que le projet de Terres Neuves relève plus d'un volontarisme de la mairie de Bègles – et tout particulièrement du maire écologiste de l'époque Noël Mamère – que de la CUB. En 2003, l'ORU est lancée dans le cadre de la convention publique d'aménagement d'avril 2004. La Société anonyme mixte de construction immobilière de Bègles (SAMCIB) est maître d'ouvrage de cette transformation et conduit l'ensemble du projet qui prévoit la réhabilitation de 15 000 m² de locaux professionnels.

[132] L'objectif était ainsi d'essayer d'attirer des TPE avec une certaine viabilité économique et notoriété dans le secteur créatif, et d'écarter donc des sociétés de service sur des métiers à moindre qualification (*i. e. call center*), en misant sur l'argument du prix du loyer au m2, sensiblement inférieur au centre-ville de Bordeaux afin de créer une « communauté » créative dans le quartier. A cet égard, l'idée de « tribu » était mise en avant pour mettre l'accent sur « les valeurs de synergie, entraide, solidarité » (Tapie *et al.*, p. 118).

[133] Qualifié par l'EPA de « totem de la French Tech », la Cité Numérique est un projet de réalisation d'un cluster urbain centré sur le numérique, mettant à disposition des locaux et des services pour les entreprises (incubateur, pépinière, hôtel d'entreprises), les écoles de formation et les étudiants, les auto-entrepreneurs (espaces de co-working, *living lab*, *fab lab*) et les habitants (médiathèque). Le projet se réalise à partir d'une rénovation des anciens bâtiments du tri régional postal et d'une récupération du foncier alentour. Le site va par ailleurs abriter les agences régionales de développement technologique Unitec et le cluster Digital Aquitaine (cluster regroupant entreprises, chercheurs et formations) (https://www.bordeaux-euratlantique.fr/la-cite-numerique/).

[134] Le quartier de Terres Neuves avait en effet été le théâtre d'actes de vandalisme.

autochtones (Tapie *et al*., p. 119). Afin de favoriser l'intégration entre ces deux populations très différentes sociologiquement, plusieurs initiatives (*i. e. Les rendez-vous des Terres Neuves*) ont été promues, en particulier par le CdQ local, pour faire en sorte que les habitants du quartier puissent s'emparer des possibilités associatives existantes dans le quartier[135]. Parmi ces dernières, nous pouvons citer le cas d'une association d'entreprises (Terres Neuves Les Pôles) qui rassemble les travailleurs des sociétés nouvelles arrivantes, actives dans les secteurs créatifs[136]. Le président de cette association, un architecte, a un positionnement assez critique vis-à-vis du projet Euratlantique et notamment des modalités d'installation dans le quartier de la Cité numérique :

> « Quand les gens d'Euratlantique ont organisé une réunion de concertation… En fait, c'était une réunion d'information, avec aussi les riverains. Ils sont venus faire leur truc, mais il n'y a pas eu du tout d'échange. Ah oui, effectivement, on peut modifier… Ils en ont rien à battre. Nous, c'est l'impression qu'on a sur le quartier. (...)
>
> Et là, vous voyez il y a une clôture avec ces panneaux entre la Cité numérique et notre pôle d'entreprises. Et nous, c'est qu'on a dit, c'est qu'il serait bien qu'il soit ouvert, qu'on soit sur le même ensemble. Et la première chose qu'ils disent, c'est que eux, ils veulent rester clôturés : ils vont avoir leur parking, leur truc. Et il faut dire que dans ce quartier-là, il y a un manque flagrant de stationnements. (...)
>
> Dans la Cité, il y aura aussi des espaces communs qui vont être confiés à des privés : une crèche, un restaurant, une conciergerie… Et il y a une boite qui a été retenue pour organiser tout ça… et notamment cette question de clôture. » (Président de l'association Terres Neuves Les Pôles)

Au-delà de ces revendications au sujet de l'articulation entre la Cité numérique et le pôle dans le tissu urbain, il est par ailleurs intéressant de remarquer que les membres de l'association Terres Neuves Les Pôles[137] du fait de leurs expériences professionnelles en cabinet d'architecture manifestent une certaine sensibilité pour les questions d'exclusion sociale et de ségrégation en milieu urbain. Le cloisonnement du tissu social du quartier est un point qui est dénoncé par son président à propos des opérations urbanistiques liées au projet Euratlantique :

> « Nous, on avait rencontré De Faÿ, le patron d'Euratlantique. On était allés le voir, et oui, oui, ils sont charmants, très agréables, mais il n'y a rien qui sort. Nous, on voudrait que ce projet-là, qui est un projet phare dans le quartier de Bègles, soit quelque chose d'ouvert sur le quartier, sur ce quartier-là. Donc, 1 500 personnes, ça risque de devenir un ilot d'entreprises. En densité,

[135] Le but de cette initiative était de travailler sur l'intégration des habitants dans l'ensemble des possibilités associatives existantes sur le quartier, par l'organisation d'une journée dédiée à la rencontre, à l'échange des disciplines et au partage d'expériences, comme le précise le président du CdQ du Prêche : « L'idée de ce rendez-vous des Terres Neuves, c'est d'encourager le vivre ensemble, de faire que les habitants se rencontrent dans un moment un peu festif mais avec un travail d'intégration préalable tout au long de l'année. »

[136] https://www.terresneuves-lespoles.fr/

[137] Il s'agit surtout de cabinets d'architectes et de designers, d'ailleurs propriétaires des immeubles.

c'est beaucoup, mais eux, ils veulent se clôturer… Vous savez, il y a eu des histoires, des voitures brulées, de cambriolage, et eux, ils disent qu'ils veulent se clôturer, avec un gardiennage. Ils disent : 'Comme ça, on sera tranquilles.' Vous savez la Cité du Numérique, c'est quelque chose qu'ils ont vendu aussi à des Parisiens. (...)

Il y a certains habitants, notamment des jeunes, qui disent qu'ici, nous, on n'est pas chez nous, et qu'ici, c'est chez eux et qu'on est venus s'installer dans un truc qui était leur quartier… Mais il y a quand même des entreprises ici [*i. e.* au sein du pôle] qui savent dans quel quartier elles sont. Elles ont envie de faire des choses ensemble, créer des synergies, et faire des choses avec les habitants. (...)

Euratlantique va amener beaucoup d'argent avec des grands bâtiments, des trucs, des start-ups, des gens qui font du business alors qu'on a des jeunes autour qui sont en échec scolaire, qui arrêtent le lycée ou le collège, qu'on pas de boulot. Et donc, oui, ça coince ! » (Président de Terres Neuves Les Pôles).

Mais ça coince. Comment ? Est-ce qu'il y a des personnes qui s'indignent contre ça ?

Oui, mais ce n'est pas très organisé. Vous avez Lalanne, du CdQ du Prêche qui ont organisé une action contre l''urbanisation à marche forcée' parce que l'objet de la métropole, c'est de grossir. Et donc, il y a un PLU qui a fait monter le rythme pour tous les terrains à bâtir et Bègles a dépassé son seuil. Et le CdQ du Prêche, ils ont travaillé sur le PLU pour essayer de bloquer les choses. » (Président de l'association Terres Neuves Les Pôles).

Par son président, cette association s'est donc faite porte-parole d'une critique sur les problématiques des « exclus » du processus de transformation économique et sociale du quartier, qui pourrait être potentiellement complémentaire avec le discours porté par la CGT sur la précarisation des conditions de travail, en particulier dans les secteurs de l'hôtellerie et des commerces. La distance « culturelle » et sociologique qui sépare à la fois les CdQ et les représentants du tissu associatif béglais n'a pas pour autant permis à ces deux critiques sur le modèle de ville néolibérale de se rencontrer. Pourtant, les acteurs des associations et des CdQ que nous avons pu rencontrer, semblent partager un sentiment commun d'éloignement de la prise de décision, qui est par ailleurs au centre de la critique dressée par la CGT à Euratlantique (« Euratlantique, pas sans nous ! ») :

« Nous, l'impression qu'on a, c'est qu'ils se foutent complètement de nous. Ils sont sur un OIN. Et donc, nous, on représente rien par rapport à ça. Ils n'ont aucune envie de dialoguer. Pour nous, il n'y a jamais eu une approche de la part d'Euratlantique pour dire : 'On vient s'installer dans un quartier où il y a déjà des entreprises ; on va amener du monde ; comment on peut faire ?' Je suis pas le Pape. Mais bon, il n'y a jamais eu quelqu'un qui dise : 'Bonjour. Vous êtes le président de cette association de quartier. Quand peut-on manger ensemble ?' Et moi, j'ai lancé des trucs. On a rencontré De Faÿ et là, ils m'ont dit : 'Oui, oui…' D'autant plus que nous,

on est du métier. Donc, on a l'habitude de travailler avec les promoteurs, et on a l'habitude de décrypter le langage pipeau. » (Président de l'association Terres Neuves Les Pôles)

« On sait que quand un bâtiment sort de terre, ça fait des mois et des mois que ça se réfléchit, et quand ça sort, tout est bouclé, et les gens n'ont plus qu'à s'indigner, réagir, mais les bâtiments sont là. » (Ancien président CdQ ville de Bègles)

« Ils ont une culture du secret quand même. Ils communiquent assez peu, ils disent très peu de choses sur les projets pour éviter les résistances, les pétitions. Donc, toute la communication est hyper bouclée. Y'a très peu de choses qui sortent. Ça sort qu'à un moment très précis (...). Ça peut générer des résistances. Il peut y avoir des associations de riverains qui essaient de faire capoter un permis de construire. Y'a toujours les recours possibles sur les permis mais comme les informations sont données très tard, souvent l'adversité est désorganisée pour empêcher la machine d'avancer. Ça sert à ça d'en dire le moins possible et le plus tard possible. » (Architecte association Terres Neuves Les Pôles)

Ces acteurs partagent d'ailleurs un constat fait aussi par la CGT au sujet de la place d'Euratlantique au sein du modèle de développement métropolitain bordelais :

« Il y a une volonté de construire des logements pour faire que Bordeaux atteigne un million d'habitants mais dans quelles conditions ? Pour quoi faire ? Est-ce que c'est pour faire installer des familles, pour faire du quartier, ou c'est une manière de faire de la défiscalisation ? Donc, le modèle, c'est Bilbao ancienne ville industrielle. Et en France, il y a cette volonté de créer des villes attractives à l'échelle européenne : Lille capitale de la culture, ensuite Lyon avec le musée de Confluences. Il y a de l'investissement. Il y a du lourd, des gros du BTP, des gros de la finance. Ce sont des opérations de pognon.

Au détriment de certains groupes sociaux aussi non ?

Je ne suis pas sûr qu'ils en aient quelque chose à battre de la population, sur Euratlantique. L'EPA, s'ils ont envie de construire, ils s'en foutent de la population. Il faut vraiment que la ville arrive à freiner. (...) Ils disent : 'On va avoir des start-ups', etc., mais la première chose qui va arriver, ça va être une grande entreprise, un gros porteur qui va s'installer… Ils nous tournent le dos. Ils en ont rien à battre de nous. » (Président de l'association Terres Neuves Les Pôles)

« Mais je pense que tout ça se situe dans une orientation générale qui est de développer des grandes métropoles, avec des effets de concentration de population, concentration de pouvoir… Malgré toutes les bonnes volontés, on assiste quand même à une éjection des populations qui ont le moins de moyens, soit à la périphérie des villes, soit loin des villes... avec beaucoup de problèmes, concernant les services publics, les villes moyennes en désertification, les petits commerces qui se barrent. » (Ancien président CdQ ville de Bègles)

Malgré ces possibles points de convergence, la mobilisation syndicale autour d'Euratlantique apparaît pour l'instant (fin 2018) comme une démarche centralisée par la CGT

et déconnectée des réflexions portées par les acteurs de la démocratie participative et des associations locales autour des impacts sociaux du projet. Il est important de rappeler que ces acteurs pourraient apporter à la mobilisation syndicale des éléments pointus d'expertise (très technique) sur le projet et les politiques d'urbanisme et d'aménagement[138]. L'association Terres Neuves Les Pôles et le CdQ du Prêche ne sont pas les seuls acteurs qui portent une critique. Il y a en effet aussi d'autres acteurs qui ont commencé à murir une réflexion critique autour d'Euratlantique et à structurer quelques actions (voir tableau ci-dessous[139]). Malgré cela, il n'existe pas pour l'instant une forme de mobilisation collective contre le projet. A cet égard, la possibilité de mettre en place des coalitions urbaines entre associations et organisations syndicales apparaît assez lointaine : les entretiens qu'on a pu mener avec quelques représentants associatifs font ainsi émerger une méconnaissance des initiatives de la CGT ainsi qu'un défaut de légitimité des syndicats.

Tableau 1 – Acteurs mobilisés au sujet d'Euratlantique (secteurs Saint-Jean Belcier et Bègles)

Type de structures	Objectif de l'association	Type de ressources	Type d'actions
Université populaire de Bordeaux Mobilisés **NON**	Diffusion du savoir, participation citoyenne, organisation d'ateliers politiques	Pédagogiques, reconnaissance sur la CUB, peut effectuer un travail de politisation global du projet	Débats autour du projet mais sans prise de position contre le projet
Terres neuves les Pôles **OUI**	Animation du quartier et création de liens entre les entreprises qui y sont situées	Expertise (plusieurs cabinets d'architectures), lien avec les élus et les autres organisations citoyennes de Bègles	Directe : production de biens (portail de la Cité numérique) Contestataire (choix politiques et d'aménagements d'EU).
Comités de quartier de Bègles **OUI**	Animation de la vie locale, organisation du quotidien et d'évènements	Pédagogiques (explication des PLU), capacité de mobilisation/organisation, participation citoyenne, lien avec les élus	Directe : comité du Prêche qui s'est organisé contre la construction sur un espace vert Indirecte : travail pédagogique fort

[138] C'est notamment le cas de l'association Terres Neuves Les Pôles qui rassemble beaucoup de cabinets d'architectes mais aussi des membres des CdQ qui dans le temps ont développé une expertise autour des politiques urbaines (PLU, POS) qui fait défaut au niveau syndical.

[139] Ce tableau se limite aux deux secteurs analysés dans l'enquête à savoir Saint-Jean Belcier et la commune de Bègles. Nous reportons dans le tableau les types de ressources que ces acteurs pourraient éventuellement apporter à une mobilisation collective.

Tiers lieux **NON**	Espace associatif et de *coworking*, lieu de permanences de plusieurs associations (espace récent)	Lien avec les élus, coordination associatives (font des réunions inter-associations)	Aucune pour l'instant, discussions informelles entre adhérents sur Euratlantique
Assemblée citoyenne bèglaise **NON**	Réunions de concertation citoyenne initiée par la mairie pour évoquer les problèmes du quotidien entre habitants. Certains sont tirés au sort pour participer	Lien avec les élus, pédagogie, apprentissage citoyen. Faible capacité de mobilisation cependant (peu de participants)	Peu de mobilisation, peu de participation
Association des parents d'élèves de l'école Sembat **NON**	Organisation des temps scolaires entre les parents et les professeurs de l'école	Capacité forte de mobilisation, défense d'intérêts, sociabilité locale	Action contestataire directe Production de biens (limiter la vitesse devant l'école). Pas de mobilisation contre Euratlantique cependant
Collectif du grand Belcier **OUI**	Très actif au début de sa création en 2009, il s'agit du regroupement d'associations de Belcier et Carle Vernet pour faire remonter les « préoccupations des habitants » au sujet d'Euratlantique	Travail avec les élus et les institutions, rencontre entre les habitants, inventaire des besoins, mise en place de la maison de Belcier	Action revendicative + production de biens, demande à faire partie des discussions autour des projets sur le quartier.
Bègles demain **OUI/NON**	Sous l'impulsion des comités du Prêche et de Marcel Sembat, groupes de travail et de concertation sur l'avenir de Bègles entre les CdQ	Mise en commun de ressources citoyennes, coordination entre les CdQ, pédagogie, lien avec les élus	Organisation de groupes de travail sur le futur de la ville de Bègles, concertation citoyenne, vers une action revendicative

Quelques mois après l'organisation de la conférence de presse qui a représenté un moment de forte visibilité de la mobilisation CGT autour d'Euratlantique[140], la question des prolongements de cette action se pose. L'un des principaux défis auquel l'UD sera confrontée dans le futur réside dans la capacité à assurer une cohérence entre les demandes des salariés des firmes installées ou censées déménager dans le périmètre du projet, une fois cette première phase de projet achevée, comme le précise ce militant membre du collectif Euratlantique :

> « Pour les syndicats des entreprises qui sont censées déménager dans cette zone – CDC, SECAFI, etc. – et où on a déjà des implantations syndicales dans ces entreprises, à l'instantané,

[140] La conférence de presse a en effet été couverte dans une page de *Sud-Ouest* le lendemain et a obligé le directeur de l'EPA à prendre une position publique autour de cette initiative et plus largement des revendications avancées par la CGT.

le questionnement, je pense qu'ils ne se le posent pas encore, même si nous, on a un petit peu porté cette réflexion. Demain, une fois qu'ils seront sur cette zone, les organiser autour des revendications communes, et tout ça, ça va être encore une autre étape.

A l'instantané, on arrive à coordonner tout ça car ils ont tous les même problématiques du déménagement et qu'est-ce que cela implique en termes de transport, logement, etc. mais après, quand dans l'entreprise sur le site, ils vont retrouver leur particularité spécifique et là peut-être qu'il y aura un questionnement à se poser. »

Cette question de la pérennisation de l'action se joue autant en interne, en ce qui concerne la capacité de mobiliser les forces militantes, qu'en externe, donc sur la capacité de parler à de potentiels alliés, en particulier de la sphère associative. A cet égard, l'UD Gironde a lancé une pétition en ligne (plateforme change.org), calquée sur les idées de la brochure imprimée au printemps 2018 (« Euratlantique pas sans nous ! »)[141].

Par le type de canal utilisé, cette action démontre l'effort de la CGT d'aller au-delà des cercles traditionnels de l'univers syndical pour se signaler dans le débat public bordelais comme un acteur critique qui cherche à formuler des contre-propositions au modèle de développement dominant. Par ailleurs, on pourra noter que cette pétition en ligne a été lancée en novembre 2018, à savoir au même moment que la montée en puissance progressive du mouvement des Gilets jaunes. En cela, on peut y voir les tentatives de la CGT de s'insérer dans un mouvement de protestation plus ample autour des causes (accessibilité des transports, pouvoir achat, services publics) qui étaient au centre de la critique syndicale formulée dans le cadre d'Euratlantique.

3.3. Entre firme et territoire : le défi de l'articulation des formes consolidées et émergentes de l'action syndicale

Dans cette troisième section, il s'agira d'approfondir cette piste de l'infléchissement (partiel) des formes de l'action syndicale à partir de la ville que nous avons pu observer dans le cadre d'Euratlantique. Si, autour de ce projet, la CGT a formalisé une stratégie syndicale urbaine autour d'un modèle de métropole socialement et spatialement juste, cela s'est fait sans engager un dialogue avec d'autres acteurs, politiques et sociaux, porteurs des revendications pouvant entrer en résonance avec l'agenda syndical. Comme nous allons le voir, la CGT, apparait comme un acteur relativement isolé dans le contexte politique et social local, en raison d'un problème de légitimité des organisations syndicales. Ce défaut de légitimité a pour effet une sous-valorisation des ressources que les organisations syndicales ont à leur disposition pour la construction des politiques urbaines alternatives à l'agenda néolibéral.

[141] https://www.change.org/p/ud-cgt-de-gironde-euratlantique-pas-sans-nous-euratlantique-pour-tous

3.3.1. Le problème d'image du syndicat et le défaut des relais sociopolitiques

Si les liens avec les associations sont difficiles, on peut également constater une forte méfiance (réciproque) entre mouvements contestataires et organisations syndicales :

> « Mais si tu regardes du côté des gens qui organisent des manif. à la fac, squat, etc. la CGT n'est pas bien vue, et la secrétaire en particulier. Pourquoi ? Parce que c'est quelqu'un qui refuse d'être associé avec eux. Pour eux, c'est la lutte et elle est molle : c'est une négociatrice ; elle ne veut pas aller jusqu'au bout de ses idées. C'est très sectaire, le monde syndical. Les raccords sont difficiles, possibles sur certaines thématiques, mais sur du concret… » (Activiste bordelais)

Ce défaut des relais sociaux à l'échelle locale se double d'un effilochement des liens avec les réseaux partisans locaux. Les contacts avec les responsables politiques de la métropole sont en effet sporadiques et compliqués :

> « Après, la métropole, il y en a assez peu de contacts… Je pense que la dernière qu'on a eue c'était Feltesse qui avait eu l'idée. Je ne me rappelle plus : 'développement économique et développement de l'emploi', '5 000 emplois pour la métropole et 50 000 logements'. Et il avait créé un truc, mais ça n'a pas fonctionné. En fait, ce qui fait défaut dans des démarches comme celles-ci, c'est un lieu de dialogue social territorial. » (Membre du collectif Euratlantique)

Si l'établissement des liens et des formes de dialogue plus ou moins institutionnalisés autour des propositions pour l'élaboration des politiques publiques s'avère difficile, les syndicalistes se retrouvent dans la position de solliciter les responsables politiques locaux pour les « alerter » sur notamment des crises d'entreprise. A cet égard, les délégués syndicaux ont l'habitude de solliciter les élus locaux plutôt à l'échelle communale. Dans le cadre des deux batailles menées pour l'AIA et la papèterie de Bègles, les responsables syndicaux des entreprises se sont tournés naturellement vers les maires de deux communes (Bègles et Floriac) sans penser pouvoir établir des contacts avec les élus métropolitains :

> « Notre bataille, ça date de 2008, plutôt 2010. Dans cette période-là, on avait un copain qui vit à Floriac, et il avait vu des plans quand il était passé voir la maire et députée de l'époque, et on était tombés sur ces plans d'Euratlantique où l'AIA était coupée en deux. Une partie de l'AIA était réaménagée sur une zone d'Euratlantique sans que sur le plan, ils spécifiaient s'ils allaient faire des logements, mais il y avait une partie qui était intégrée et l'autre qu'il n'y était pas. Et donc, on a interpelé les élus et la députée. (...)
>
> « Puisque la direction ne répondait pas, on va se tourner vers le maire qui refusait de répondre et ça laissait penser que le maire et l'entreprise s'étaient mis plus ou moins d'accord sur une fermeture programmée de l'entreprise, ce qui a été confirmé par le premier projet. »

Comme précisé auparavant, la CGT paie une mauvaise réputation qui ne permet pas d'établir un dialogue avec les responsables politiques, *a fortiori* métropolitains. Nous citons à cet égard un extrait d'entretien avec le directeur du CERESNA au sujet d'une étude sur les

politiques de transport cherchant à croiser une réflexion sur les évolutions des métiers et les besoins des usagers :

> « On a eu des contacts avec la métropole. Le responsable, c'est Duprat [vice-président en charge des infrastructures]. Sauf que quand je l'ai rencontré, il m'a sorti des trucs impossibles sur la CGT ! Les blocages ne viennent pas toujours d'où on pense qu'ils viennent. »

La question du changement d'image du syndicat apparaît ainsi centrale pour la CGT pour être audible et établir des liens avec des potentiels alliés avec lesquels pouvoir construire des politiques progressistes à même d'améliorer les conditions de travail et de vie des salariés et des citoyens dans la ville.

3.3.2. Des ressources sous-exploitées : l'expertise syndicale transversale et les liens avec les « nouveaux » travailleurs précaires du capitalisme de plateforme

La marginalisation des organisations syndicales dans les processus de construction des politiques publiques et plus largement du débat public à l'échelle urbaine et/ou métropolitaine s'explique en partie par un défaut d'expertise spécialisée sur les enjeux urbains (Dormois, 2007, p. 12), produit d'une tradition de concertation industrielle très centralisée en France. Selon cette interprétation, les syndicats auraient du mal à sortir des cadres d'explication macroéconomiques pour interpréter les changements à l'œuvre dans les agendas et les politiques publiques locales ainsi qu'à appuyer leurs propositions avec des éléments d'analyse des transformations socio-économiques qui soient audibles par les décideurs politico-administratifs locaux.

Si notre cas d'étude confirme ce défaut d'expertise spécialisée sur l'action publique territoriale, il soulève plus largement la question du type d'expertises que les organisations syndicales pourraient apporter à la fabrique des politiques locales, en l'occurrence métropolitaines. Autrement dit, nous considérons que la CGT dispose de ressources inexploitées, d'expertises à la fois militantes et techniques qui pourraient être mises à contribution pour se légitimer dans le débat public local.

Le cas de la mobilisation autour d'Euratlantique est à cet égard emblématique. Nous avons vu auparavant dans quelle mesure la mise en place du collectif Euratlantique a *de facto* permis de « faire remonter » ainsi que de traduire une expertise militante fondée sur les expériences et des problématiques ressenties au sein des entreprises, dans un discours revendicatif interprofessionnel qui pouvait « être audible » par les responsables politiques métropolitains. Si, dans ce cas spécifique, la CGT a soulevé des problématiques concrètes d'action publique territoriale, elle est pourtant restée sur un registre très général, sans rentrer dans les détails des propositions, comme en revanche elle a l'habitude de faire dans le cas des crises d'entreprise et/ou de démarches d'anticipation sur les évolutions des filières productives. Dans ce dernier cas, l'expertise mobilisée par la CGT est souvent externe à l'organisation

syndicale : la CGT s'appuie en effet régulièrement sur les éléments d'analyse fournis par des bureaux d'études et des consultants (*i. e.* le cabinet SECAFI) pour formuler ses revendications.

A cet égard, il est frappant de constater que dans la démarche Euratlantique, l'UD CGT n'a pas consulté ou associé, même de manière informelle, le CERESNA (Centre d'études économiques et sociales en Nouvelle Aquitaine) (encadré ci-dessous)[142]. Cette association, qui est par ailleurs abritée au sein des bureaux de la Bourse du travail de Bordeaux, siège de la CGT Gironde, aurait pu fournir des éléments d'analyse importants pour la CGT, en particulier en matière de politiques des transports. Les réflexions portées par le CERESNA ont du mal à être intégrées par les militants syndicaux dans leurs démarches revendicatives, comme le souligne son directeur : « Nous, on avait monté une grande campagne. C'était : 'Travailler pour vivre en Aquitaine.' Il a fallu attendre trois ans pour convaincre les UD à travailler ensemble. » Cela s'explique en partie par le fait que cette association est porteuse d'une approche qui rompt avec les modes d'action traditionnels de la CGT, et ce sur deux plans. Le CERESNA, et tout particulièrement son directeur, ancien secrétaire général de la CGT Aquitaine et mandaté au CESER, cherche d'abord à légitimer une conception renouvelée de la notion classique de « filières » (productives) en insistant sur la dimension sociale des retombées socio-économiques dans les territoires pour les citoyens et/ou les usagers de ces activités : « On s'apercevait qu'il y avait tout un tas d'études faits sur les filières (bois, transports, déchets) mais que la dimension sociale était mise en deuxième plan. »

L'approche par filières poursuive par le CERESNA s'apparente donc plutôt à l'idée de secteur d'activité économique et de la vie sociale au sens large. En raison de cette conceptualisation, la démarche portée par le CERESNA se veut ensuite ouverte vers une communauté d'acteurs plus ample que celle de l'univers syndical, à la fois en termes de prise en compte de demandes de ces acteurs dans les dossiers et les études sur lesquels travaille l'association, et de mise en place des pratiques collaboratives et de mise en commun des ressources. Cela dit, le CERESNA inscrit ces innovations dans une tradition classique du syndicalisme (*cf.* entretien ci-dessous sur l'importance des revendications axées sur la firme) tout en prônant une articulation plus nette avec les problématiques « territoriales » externes aux entreprises :

> « Moi, je pense que la base pour une organisation syndicale, c'est l'entreprise, mais il faut que l'entreprise ne soit pas isolée. Elle est sur le territoire et forcément il y a des liens, sur les questions de transport, par exemple. Les salariés, ils ont des besoins, en termes de santé, de formation, et je pense que le syndicalisme doit être en capacité d'écouter et d'apporter des pistes de réflexion et des solutions… car les salariés ne sont pas coupés en tranches ! Quand ils sortent du boulot, ils sont confrontés à ça. »

[142] http://ceresna.fr/qui-sommes-nous/

D'ailleurs, l'ouverture et les innovations dont le CERESNA se fait porte-parole sont pensées pour être mises au service des organisations syndicales, pour que les réflexions produites par l'association leur servent pour appuyer leurs actions :

> « Ce qu'on essaie de faire, c'est de montrer que cet outil CERESNA est ouvert sur l'ensemble des acteurs mais qu'il sert aussi aux organisations syndicales pour qu'elles s'emparent d'enjeux qu'on n'a pas forcément l'habitude de traiter, c'est-à-dire les questions économiques et environnementales. Ces questions-là sont à l'extérieur de l'entreprise, mais ce sont des enjeux dont il faut s'emparer. Et c'est là que ça nous renvoie à la question de la participation au conseil de développement. Souvent, ça peut être vécu comme un truc qui ne sert à rien, où on va perdre notre temps. En plus, ils nous n'entendent pas, etc. Moi, je pense que l'intérêt du CERESNA, c'est de pouvoir rassembler l'ensemble des acteurs, répondre à des besoins d'une organisation, la nôtre, mais plus profondément créer les conditions pour que le plus grand nombre s'empare des enjeux et les retravaille à partir de son entreprise. »

3. Le CERESNA : une association qui cherche à articuler tradition et innovation dans les pratiques et la réflexion syndicale(s)

Le CERESNA est créé par la CGT dans les années 1980 avec comme objectif principal de faire un travail d'éducation populaire, d'apport de connaissances en direction des salariés dans les territoires sur les enjeux socio-économiques de l'Aquitaine. Après une longue période d'inactivité, l'association a été relancée en 2010 par Alain Delmas, ancien secrétaire général de la CGT Aquitaine.

Cette période de relance organisationnelle de l'association coïncide avec un changement de ses modes d'action et des thématiques traitées (voir *infra*). L'association peut compter sur un directeur à mi-temps, un chargé de mission (docteure en sciences économiques), un secrétaire et trois militants syndicaux. Elle travaille principalement au travers des financements qui lui sont octroyées par des acteurs qui commanditent des études et des analyses. Il peut s'agir des OS, en particulier la CGT, mais également des acteurs publics, locaux et/ou nationaux (INSEE, SNCF, instituts de recherche, collectivités locales, etc.) ; En particulier, le CERESNA a focalisé ses activités sur trois grandes problématiques – transports, déchets, bois – appréhendées du point de vue des salariés ainsi que des usagers et des citoyens.

Le CERESNA a vocation à travailler sur des projets d'étude et d'analyse à l'échelle du territoire régional (Nouvelle Aquitaine) et pas spécifiquement métropolitain. Toutefois, la « question métropolitaine » a émergé dans les réflexions engagées, notamment autour des politiques de transport. Malgré des ressources limitées et l'obligation de chercher constamment de nouveaux partenaires pouvant financer des études et des actions, le CERESNA a réussi à

porter dans les dernières années un agenda propre[143] et des réflexions originales au sein de l'univers syndical. Par sa volonté de jouer un rôle d'ensemblier de différents acteurs (gouvernements locaux, OS, associations des citoyens, des usagers, etc.)[144] autour des thématiques communes, le CERESNA apparaît comme un acteur clé qui pourrait permettre à la CGT – et à ses militants – de s'approprier peu à peu des thématiques transversales de politiques publiques locales, sans pour autant renoncer à la spécificité de leur expertise militante. Au contraire, le CERESNA pourrait fournir des éléments nouveaux pour appuyer et savoir justifier les luttes sociales menées au sein des entreprises, en cherchant des convergences avec les demandes des usagers des services et des citoyens. Malgré cela, il apparaît encore pour l'instant comme une organisation sous-exploitée par les OS et tout particulièrement par la CGT : « C'est terrible parce que quand on arrive avec le projet du CERESNA, tout le monde trouve ça génial. 'Ah c'est super ! C'est ce qu'il faut faire !' Oui mais maintenant comment on y va ? »

Comme pour le cas de l'ADEES à Lyon, se pose la question des moyens financiers pour soutenir les activités du CERESNA, sans toutefois lier de manière trop contraignante l'association a un seul financeur (syndical ou public). Au-delà de la question financière, il reste un travail à faire sur le plan des pratiques syndicales pour surmonter les résistances à se servir de l'expertise produite par le CERESNA :

> « Sur les transports, c'est dommage car on avait l'AFT, association sur les enjeux de formation. C'était validé au niveau national sur l'évolution des modes de transports à 20 ans avec l'émergence du numérique, des voitures sans chauffeur, etc. Et donc, quel impact sur l'emploi et quelles évolutions des compétences, des métiers ? Mais la Fédération des transports routiers, ils ont dit : 'Non. Vous ne travaillez pas avec le CERESNA. C'est terminé'… Ça, c'est demain. C'était sur un enjeu intéressant… »

Pour l'instant, le CERESNA se limite, toutefois avec succès, à un travail de sensibilisation à ces thématiques, mené en particulier au sein des UL de la CGT :

> « Sur l'activité purement syndicale, là, les choses commencent à se mettre en place. On a fait le tour des UL. On commence à travailler avec les UD. C'est vachement intéressant d'ailleurs car ça leur permet de donner une perspective de leur travail, du local à l'universel. On est là-dedans, et ça les fait les approprier de ces enjeux-là à partir d'où ils sont et où ils travaillent. »

---

[143] Contrairement à l'ADEES à Lyon qui dans les dernières années était strictement dépendante des financements d'un seul partenaire (le conseil régional). Cette situation de dépendance avait ainsi amenée l'association à travailler principalement comme bureau d'étude technique au service des syndicats et à cantonner ses activités d'étude et ses réflexions aux thèmes traités par les dispositifs régionaux.

[144] Voir à cet égard le positionnement du directeur du CERESNA au sujet des luttes syndicales en matière de transports : « Sur les transports, par exemple, si on ne bosse pas avec les associations des handicapés, il nous manque quelque chose pour créer des convergences sur les besoins. Mais il y a quelques craintes qui sont un peu historiques. »

A notre sens, et le cas d'Euratlantique en est un exemple paradigmatique, le CERESNA et l'expertise qu'elle produit pourraient être davantage intégrés par l'UD CGT en appui à la construction de la stratégie syndicale et aux actions revendicatives interprofessionnelles. Cela pourrait notamment permettre de renforcer la légitimité syndicale dans le débat public et, à termes, l'arène politique.

Le CERESNA n'est pas pour autant la seule ressource inexploitée ou sous-utilisée par la CGT. Comme précisé en introduction, l'UD 33 a en effet fait preuve d'un réel dynamisme dans les dernières années, en appuyant des actions qui rénovent les pratiques et les modes d'action traditionnels des OS. Cela est notamment le cas de la création d'un syndicat de coursiers à vélo à Bordeaux. Notons à cet égard que les coursiers à vélo bordelais étaient déjà organisés dans un collectif, très souple, mais qui empêchait la structuration d'actions revendicatives :

> « Dans le collectif, ils étaient mal organisés. On criait. On passait notre temps à insulter tout le monde. Dès qu'on essayait de débattre mais il n'y avait pas d'ordre du jour... On faisait nos réunions dans le magasin de réparation d'un ancien coursier qui était le président de l'asso. »

La création du syndicat CGT a permis aux coursiers de structurer davantage leurs actions ainsi que de ses familiariser avec les pratiques militantes (protestataires et de proposition). Du fait de la « mauvaise image » qui entoure la CGT, beaucoup de coursiers membres du collectif ont décidé de ne pas se syndiquer ni de participer aux réunions du syndicat CGT. Nous avons interrogé le responsable du syndicat CGT des coursiers sur les circonstances de sa création :

> « Je suis un peu perdu dans mon vélo et je passe devant FO, et là, je m'arrête. Je leur demande : 'Comment peut-on se syndiquer en tant qu'auto-entrepreneur ?' et ils me disent qu'ils ne font pas ça… Et je dis : 'Ça, c'est con ! Il y en a 800 au moins à Bordeaux, et vous ne faites pas ça ?' Et ils ont changé d'avis depuis. Et quelques jours après, je suis allé à la CGT, et en gros, ils étaient intéressés par ce que j'avais à dire, car il en avait parlé à leur convention [congrès] et ils savaient pas trop comment ça fonctionnait, car eux, ils ne savaient pas trop qui on était… car il y a uniquement les boites qui ont les noms et les adresses des coursiers. Et ils ont été vachement à l'écoute et ils m'ont proposé des salles pour organiser des réunions. (...)
>
> J'ai commencé à organiser les réunions du collectif à la CGT et donc… Et là, on change complètement de population. Avant, il y avait en moyenne une vingtaine de personnes en réunion. Là, on est à dix. Ce n'est plus les mêmes qui venaient avant… Et moi, j'étais le seul du bureau qui venait… parce que ce sont les syndicats, et en plus, c'est la CGT.
>
> *Qu'est-ce que vous voulez dire ?*
>
> Ce sont les arguments de base des gens qui n'aiment pas les syndicats : 'Ce sont communistes ; ils n'avancent sur rien ; ils font que les salariés ; ce sont des négociateurs.' C'est un peu l'image qu'on essaie de coller aux syndicalistes, et voilà pourquoi les gens ne viennent pas. (...)

Mais quand j'organise des réunions maintenant, c'est pour faire des choses. Ça sera encadré avec un ordre du jour, et on ne vient pas pour pleureur, mais on vient pour dépasser ça. On part avec une tâche. Et là, on est une petite dizaine et on liste les idées qu'on pourrait faire en termes de revendications, les contacts qu'on pourrait créer, les personnes à contacter. On commence à écrire : 'Comment on dit… ça ?'

Des communiqués ?

Oui, des communiqués de presse, des matériels de communication pour les coursiers. Et un jour, il y a Jerôme Pinot qui est un peu un personnage central de la lutte des coursiers[145]. Donc, on a fait une réunion. On était 12 de notre association et des gens de la CGT, Jerôme Pinot. Et là, ils nous disent : 'Vous êtes à la CGT depuis un moment. Donc, pourquoi ne pas devenir un syndicat et bénéficier de tous ce que la CGT peut apporter ?' Et donc, on débat, et il y en a cinq qui décident de créer un syndicat des coursiers à la CGT, cinq qui n'étaient pas proches des syndicats, voire au contraire… (...)

La CGT, elle a aidé – impression des tracts, contacts médiatiques, conseils juridiques et conseils d'organisation – car quand on organisait les premières réunions, on ne savait pas trop le faire. Deliveroo s'en doutait un peu. Pour mener les négociations… – voilà comment on a monté cette section, unique chez les coursiers. Ça fédère UBER, Deliveroo, Foodora. Les médias nous appelaient… Et depuis un an et demi, on est à huit adhérents. On relance un peu. On lance une campagne sur 'Trois kilomètres, pose la commande', car ils ont augmenté la distance de livraison, pour dire, tous ensemble, on refuse d'aller si loin sans être payé plus. On organise des réunions ouvertes. Vous pouvez nous consulter s'il y a un problème avec la plateforme, paiement des charges, accident maladie, cotisation RSI, sécurité sociale… Après, des réunions opérationnelles où on organise nos actions sur le terrain, les tracts, la gestion de la page Facebook. »

Si l'UD Gironde a déjà largement communiqué sur cette initiative[146], elle pourrait à notre sens être prolongée et mise en avant par la CGT pour se proposer comme un acteur légitime dans le débat et l'espace politique métropolitains. Cette initiative est particulièrement intéressante car elle permet de montrer l'utilité du syndicat pour organiser et canaliser des luttes sociales, au moment où l'on assiste à une transformation du profil et des problématiques des classes populaires bien représentées par les travailleurs-auto entrepreneurs du capitalisme de plateforme.

---

[145] http://www.leparisien.fr/economie/le-premier-syndicat-de-coursiers-a-velo-a-vu-le-jour-20-03-2017-6777852.php

[146] La création du syndicat a été en effet relayée par *Sud-Ouest* mais aussi par *Le Parisien* :
https://www.sudouest.fr/2017/03/08/gironde-un-syndicat-cgt-pour-les-coursiers-a-velo-3259609-2780.php
http://www.leparisien.fr/bordeaux-33000/en-gironde-la-cgt-cree-un-syndicat-pour-les-coursiers-a-velo-09-03-2017-6747213.php

La concentration de ces travailleurs-auto-entrepreneurs dans les villes et les pratiques dérégulatrices des plateformes soulèvent en effet de vrais enjeux pour les élus locaux en termes de politiques de sécurité routière et de statut des travailleurs[147]. Le fait qu'une organisation syndicale soit intervenue en appui aux luttes des coursiers à vélo, donc des travailleurs qui pour leur statut sont hors du champ d'action syndicale traditionnelle, alors que pour l'instant leurs demandes sont plutôt ignorées par les élus locaux bordelais, est un fait important qui pourrait être davantage mis à contribution pour infléchir la mauvaise réputation dont souffre la CGT dans la sphère politique et dans la société locale au sens large.

3.3.3. Une organisation qui reste centrale pour pouvoir porter et mettre en œuvre des projets alternatifs au modèle de la ville néolibérale

Les actions portées dans le cadre d'Euratlantique ainsi que la création d'un syndicat de coursiers à vélo montrent bien dans quelle mesure la CGT – ainsi que les syndicats au sens plus large – restent des acteurs centraux pour pouvoir soutenir et organiser des formes de résistance au modèle néolibéral dominant. La centralité des organisations syndicales apparaît à la fois sur le plan organisationnel et sur celui des idées et des valeurs, à partir desquelles pouvoir appuyer et fonder des projets et des politiques urbaines progressistes.

La visibilité médiatique dont ont bénéficié certaines actions portées par l'UD de la Gironde dans le cadre d'Euratlantique (*i. e.* la conférence de presse) ou pour la défense des emplois « locaux »[148], montrent que les OS disposent des ressources organisationnelles pour se faire entendre dans le débat local. Dans le cas des coursiers à vélo, le soutien fourni par l'UD 33 (impression des tracts, mise à disposition des locaux) a été central pour permettre à ces travailleurs de se réunir et de structurer leurs revendications. En cela, la CGT pourrait se révéler une organisation capable de fournir une assise organisationnelle ainsi qu'un vecteur de familiarisation aux pratiques militantes pour les mouvements protestataires émergents à l'échelle locale. De manière plus large, ces deux expériences révèlent aussi l'actualité de la grille de lecture syndicale autour du conflit pour lire et interpréter les changements du capitalisme contemporain cristallisés dans les espaces urbains[149]. Nous rapportons les propos du responsable du syndicat CGT des coursiers à vélo :

> « Puis donc oui, la CGT, elle a plein de soucis mais sur le fond, elle parle de ce que nous on recherche : le bien-être au travail et les conditions de travail, d'être bien payé. Donc, il y a

[147] Ainsi, dans d'autres villes en Europe, les gouvernements locaux ont créé des « guichets » pour les coursiers à vélo. C'est notamment le cas des villes de Milan et de Bologne.
http://www.comune.milano.it/wps/portal/ist/it/news/primopiano/tutte_notizie/lavoro_sviluppo_ricerca/milano_bologna_diritti_riders

[148] Nous nous référons notamment au cas de l'usine Ford de Blanquefort.

[149] https://www.jacobinmag.com/2018/07/karl-marx-capital-david-harvey

tellement de tabassage sur les anticapitalistes, les syndicats, mais c'est plus compliqué que ça (...)

Il y a un vrai problème urbain et c'est pour ça que quand on veut les voir [les élus locaux], on parle plus de sécurité. Après la réunion, quand on l'a obtenue, on parle aussi de droit de travail… On est payé à la tâche. On va vite. Donc, on est dangereux. »

En suivant les propos de Ian McDonald, on pourrait soutenir que les conflits sociaux se déploient désormais de plus en plus en dehors du lieu de travail :

« There are a number of causes, both external and internal, to explain why labor has been so weakened. But the obsolescence of conflict is not one of them. It is rather the case that a great many of the social struggles we see today— and are sure to see more of in the future— do not express themselves primarily in the workplace. » (2016, p. 2)

L'intégration par la CGT de cette évolution de spatialisation du conflit social va de pair avec l'ouverture de l'organisation syndicale vers d'autres acteurs associatifs au caractère plus ou moins contestataire. Cela pourrait par ailleurs donner un nouvel élan au syndicalisme et aux luttes syndicales, comme le déclare ce militant :

« Il faut que le syndicalisme résiste aux mauvais coups qui nous tombent sur la tronche, mais il faut aussi qu'il soit en capacité de prendre un peu de recul, de façon à ouvrir des perspectives et faire des propositions. Il y a vraiment besoin, de toute façon, de réfléchir à une évolution de l'organisation, et en restant clairs, il faut que ça soit un syndicat de lutte, revendicatif. Mais on peut faire encore plus des luttes et être dans le revendicatif si on travaille aussi l'élargissement, si on travaille sur le fond, si on argumente. »

En accord avec ce militant, nous défendons l'idée que la construction des coalitions urbaines pourrait permettre un renouveau du syndicalisme au travers une réactualisation de ses valeurs traditionnelles (le conflit, la lutte aux inégalités, etc.) et de leur mobilisation dans la construction de politiques urbaines progressistes pour lutter contre la précarisation croissante du marché du travail, l'éloignement des classes populaires des centres urbains – et de leurs lieux de travail –, les inégalités en termes de qualité de transports, etc.

4. Conclusion

Au bout de notre analyse du cas bordelais, nous voudrions revenir sur deux aspects qui nous semblent centraux. Le premier concerne l'émergence, inédite, d'une mobilisation urbaine syndicale autour du projet Euratlantique. La configuration locale bordelaise (clôture des scènes de décision, héritage des pratiques de négociation verticales liées à la structure productive locale) n'était pas *a priori* favorable à l'émergence de cette mobilisation. Comment peut-on expliquer que dans un contexte local, *a priori* défavorable, la CGT ait pu rénover ses modes d'action ? Dans notre analyse, nous avons insisté sur la capacité d'*agency* des leaders syndicaux

qui ont été en mesure d'entrevoir des opportunités (les différentes luttes syndicales en cours dans le périmètre du projet, l'émergence de premières inquiétudes auprès des habitants et des usagers sur les impacts sociaux de ce projet) et de les cadrer autour d'un discours critique sur le modèle de développement métropolitain, d'hyper-croissance démographique et immobilière.

Cette capacité d'action stratégique des leaders syndicaux essentiellement incarnée par les membres du bureau de l'UD de la Gironde a pu se déployer grâce à des innovations organisationnelles introduites pour favoriser la communication entre militants, et l'échange d'informations. Si le collectif Euratlantique peine à brasser large parmi les forces militantes, il s'agit toutefois d'un dispositif organisationnel intéressant, qui a permis à la mobilisation syndicale de se structurer progressivement dans le temps.

Le deuxième aspect concerne les liens entre action syndicale et territoire, que notre cas d'étude nous a permis d'approfondir à partir de différents angles. Sans faire un plaidoyer naïf pour rénover le syndicalisme à partir des territoires, il nous semble pourtant que les espaces métropolitains peuvent représenter un laboratoire intéressant pour les organisations syndicales pour repenser leur rôle d'acteurs du changement social sur deux plans. Premièrement, les espaces métropolitains cristallisent aujourd'hui de nombreuses contradictions du capitalisme globalisé (précarisation des emplois, segmentation des marchés du travail, différenciation territoriale, etc.). Prendre au sérieux le phénomène de métropolisation pourrait donc représenter une occasion pour les organisations syndicales de se confronter de manière nouvelle aux problématiques et aux demandes d'équité (sociale et spatiale) des classes populaires, résidant et/ou travaillant au sein (et en dehors) des espaces métropolitains, pour essayer de reconquérir de la représentativité syndicale ainsi que pour renouveler leur légitimité. Deuxièmement, ce glissement de perspective, qui combine firme et territoire, est porteur d'un changement, voire d'un retour, à notre avis salutaire, à des formes anciennes de « syndicalisme social » (Fletcher, Gapasin, 2008) qui combine revendications pour les droits du travail et droits sociaux. Cela soulève à notre sens un questionnement stimulant sur les formes d'alliances possibles entre organisations syndicales, associations de citoyens et mouvements contestataires engagés aujourd'hui dans des luttes et conflits à partir des territoires, qui se proposent de construire des modèles alternatifs à la globalisation néolibérale.

Bibliographie

Borraz O. (1996), « Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises », *Revue française de science politique*, 46 (4), p. 624-649.

Charrié J.-P., Dumas J. (1999), « Bordeaux, métropole économique », *in* Cuillier F. (dir), *Les débats sur la ville 2*, Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, Éditions Confluences, p. 73-89.

Crague G. (2009), *Interventions économiques métropolitaines. De l'aménagement économique au développement économique* <halshs-00550112>.

Dormois, R. (2006), « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, 56 (5), p. 837-867.

Dumas J. (1980), *Les activités industrielles dans la communauté urbaine de Bordeaux : étude de géographie économique et socio-politique*, thèse, Université Bordeaux Montaigne.

Fletcher B., Gapasin F. (2008), *Solidarity divided : the crisis in organized labor and a new path toward social justice,* Berkeley, University of California Press.

Fontaine J. (1994), « L'élu patron », *in* Fontaine J., Le Bart C. (dir.), *Le métier d'élu local*, Paris, L'Harmattan, p. 73-110.

Godier P., Oblet T., Tapie G. (dir)(2018), *L'éveil métropolitain. L'exemple de Bordeaux*, Paris, Éditions Le Moniteur.

Hirschberger S., Pinson G., Reiffers E. (2018), « L'appel à projets urbains '50 000 logements' à Bordeaux : la mise en échec de la métropole stratège », *Métropolitiques.eu*, p. 1-6.

Jobert A. (éd.)(2008), *Les nouveaux cadres du dialogue social : Europe et territoires*, Peter Lang.

Lapeyronnie D. (1983), *La CGT à Bordeaux 1947-1980. Etude des logiques d'action syndicale dans le cadre de la crise économique*, thèse en sociologie politique, sous la direction de F. Chazel, Université de Bordeaux II, 3 tomes.

Lapeyronnie D. (1992), *Un syndicat communiste : la CGT à Bordeaux 1947-1980*, Paris, Éditions Arguments.

Marieu J. (1997), *Bordeaux ou la ville sans projet ? : chronique d'un territoire annoncé*, thèse de doctorat, Université de Bordeaux Montaigne.

Médard J.-F. (1971), « Les structures politico-administratives de l'agglomération de Bordeaux », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, 42 (4), p. 411-430.

Médard J.-F. (2006), « Le système politique bordelais (le 'système Chaban') », *Revue internationale de politique comparée*, 13 (4), p. 657-679.

McBride J., Greenwood I. (éd.)(2009), *Community unionism. A comparative analysis of concepts and contexts*, New York, Palgrave, MacMillan.

Morel-Journel C., Pinson G. (2012), « Néo-management et/ou néolibéralisme des politiques urbaines : analyse de 'l'outil EPA' et de son acclimatation stéphanoise », *in* Guénod J.-M. (dir.), *Desseins de villes : un retour de l'État aménageur*, L'Aube, La Tour d'Aigues, p. 172-216.

Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2013), *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.

Moquay P., Palard J. (non daté), *La société régionale en dialogue, le Conseil économique et social d'Aquitaine, 1974-1989, l'innovation apprivoisée*.

Petaux J. (2001), « Bordeaux et communauté urbaine : recherche de consensus ? », *in* Petaux J. (dir.), *Géopolitique de l'Aquitaine. Les élections municipales de mars 2001 : tableau politique de la France du Sud-Ouest*, Villeurbanne, Éditions Golias, p. 21-36.

Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Savary G. (1998), « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique. L'exemple de la Communauté urbaine de Bordeaux », *Politiques et Management Public*, n° 1, vol. 16, p. 107-138.

Vanier M. (2018), « Contre la 'métropoly-sation' ou pour l'audace démocratique ? », *Silo. Agora des pensées critiques*.

Victoire E. (2010), *Sociologie de* Bordeaux, Paris, La Découverte.

Worms J.-P., Grémion P. (1970), « Le préfet et les collectivités territoriales », *Esprit*, p. 66-82.

Sources écrites

CUB (2012), Schéma métropolitain de développement économique, février 2012, 41 p.

CGT UD Gironde (2016), *Document d'orientation. 59e Congrès UD Gironde*, 7, 8, 9, novembre 2016, 45 p.

CGT UD Gironde (2018), *Stop ! Euratlantique, pas sans nous, avril* 2018. 4 p.

Concertation citoyenne « Vers Bègles 2030, village urbain-visage humain », Livre blanc février 2012- mars 2013.

Observations

Conférence de presse autour d'Euratlantique, 11 avril 2018, siège syndicats cheminots, gare Saint-Jean, Bordeaux.

Entretiens réalisés					
Numéro	**Nom**	**Organisation, fonction…**	**Date**	**Durée**	**Auteur**
1	Jean LAVIE Luc PABOEUF	- Militant CGT retraité, ancien membre du CESER ; - Actuellement chef de projet CRISALIDH, ancien président du CESER Aquitaine, ancien secrétaire de l'UD CGT Gironde.	29 novembre 2017	1 h 00	–
2	Damien MOUCHAGUE	Directeur C2D Bordeaux Métropole	30 novembre 2017	1 h 18	–
3	Michel FOURCADE	Membre CGT du CESER	30 novembre 2017	1 h 06	–
4	Mario CIONA Loic NOTAIS Jeremy RINGOT Julien RUIZ	- FILPAC CGT, membre de la CE de l'UD CGT 33 ; - responsable Espace revendicatif de l'UD CGT (a notamment contribué à créer le syndicat des coursiers à vélo) ; - Militant CGT aux Ateliers industriels de l'aéronautique ; - Membre de la CE de l'UD CGT 33 et du CESER.	28 février 2018	1 h 39	–
5	Jean-Luc GIBOU	Retraité, CFDT, ancien membre du CESER	28 février 2018	1 h 00	–
6	André DELPONT	Ancien consultant chargé de relations avec les entreprises du projet Euratlantique, ancien responsable du développement économique de la CUB	20 mars 2018	1 h 43	–
7	Alain DELMAS	Directeur du CERESNA	20 mars 2018	1 h 03	–
8	Ghislaine RICHARD	Militante CGT retraitée et présidente du comité de quartier Saint Maurice/Sembat (Bègles)	20 mars 2018	1 h 00	–
9	Marc BESNAULT	CFDT Aquitaine, membre du CESER	9 mai 2018	1 h 12	–
10	Luc PABOEUF	Actuellement chef de projet CRISALIDH, ancien président du CESER Aquitaine, ancien secrétaire de l'UD CGT Gironde	9 mai 2018	55'	–
11	Arthur HAY	Syndicat CGT des coursiers	9 mai 2018	1 h 00	–

12	André ROUSSEAU	Vice-président de l'Association contre le racisme et pour l'amitié des peuples (MRAP 33) de Tiers lieu (Bègles)	15 juin 2018	39	–
13	Gaétan RANSON	Salarié de l'université populaire de Bordeaux	18 juin 2018	1 h 00	–
14	Jean-Michel THAURE	Membre du comité de quartier du Prêche (Bègles), membre actif de l'assemblée citoyenne béglaise, participant du panel de citoyens sur le secteur Garonne-Eiffel	20 juin 2018	1 h 05	–
15	Hélène SALMON	Chargée de mission Culture, économie créative et innovation financière, pôle Stratégie, innovation et développement économique (EPA-Euratlantique)	20 juin 2018	1 h 50	–
16	Dominique LESCANNE	Architecte dans le bureau d'études Arkose et président de l'association Terres Neuves Les Pôles (Bègles)	21 juin 2018	1 h 10	–
17	Michel LALANNE	Ancien président du comité de quartier du Prêche (Bègles)	28 juin 2018	1 h 45	–
18	M. ZOCCA	Président de l'association des parents d'élèves de l'école Sembat-Saint Maurice (Bègles)	27 juin 2018	45'	–
19	Bruno GERBIER	Architecte à Terres Neuves Les Pôles, travaille avec l'EPA-Euratlantique sur le quartier Paludate	29 juin 2018	1 h 05	–

III. UN CHANGEMENT D'ECHELLE PASSE SOUS SILENCE DANS L'UNIVERS SYNDICAL : MARGINALISATION DANS L'ARENE POLITIQUE METROPOLITAINE LYONNAISE ET INERTIES ORGANISATIONNELLES

Deborah Galimberti (Université de Florence, Département de sciences politiques et sociales),
Guillaume Gourgues (Université Lumière Lyon 2, Triangle)

« Lyon, la métropole déploie ses ailes à nouveau » (titre de la thèse de J.-L. Molin, Université Lyon 2, 1996)[150] : voilà donné le ton du *credo* qui anime, dès la deuxième moitié des années 1990, les discours et les stratégies de différents acteurs politico-administratifs et économiques de l'agglomération lyonnaise.

Dans le cas de Lyon, la métropolisation, entendue comme construction politique d'une priorité donnée aux territoires métropolitains en termes d'investissements et de politiques publiques, est d'abord le fruit d'une construction intellectuelle de longue haleine, constamment alimentée au fil des années. La démarche « Lyon 2010 » désignant un processus de planification stratégique mené dans les années 1980, peut être considérée comme la base de ce mouvement, en ce qu'il marque un moment charnière permettant la sédimentation d'un discours, fortement consensuel, autour de l'idée de « Lyon métropole », projetée dans la compétition interterritoriale à l'échelle européenne.

Dans une période favorable au processus décentralisateur[151], l'Agence d'urbanisme, en concertation avec l'Agence pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) se saisit de l'opportunité de révision d'un document « ordinaire » de planification (le SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme) pour lancer une démarche de réflexion stratégique à caractère prospectif sur le développement de l'agglomération, axée autour de cette idée de compétition entre métropoles à l'échelle européenne[152].

---

[150] J.-L. Molin intègrera par la suite la Direction à la prospective et au dialogue public du Grand Lyon, en qualité de responsable du pôle Veille et recherche.

[151] Notons toutefois que les lois de décentralisation de 1982 et 1983 restent muettes quant au renforcement de l'intercommunalité : c'est surtout l'échelon communal, avec la suppression de la tutelle, et régional, avec la reconnaissance du statut de collectivités locales aux régions, qui bénéficient du transfert de compétences. Lyon 2010 s'apparente plutôt à une démarche volontariste qui cherche à renforcer l'intercommunalité en misant sur la capacité d'élaboration d'une stratégie de planification et de développement, qui avait été jusque-là dans les mains des services étatiques (Ben Mabrouk, 2006).

[152] Nous renvoyons à la documentation très riche autour de Lyon 2010, dont en particulier : Agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon (1985), « Actes du colloque 'Demain dans l'agglomération lyonnaise' », supplément au numéro 57, *Revue Pignon sur Rue*, et le numéro spécial de la revue *Urbanisme* de mars 2010.

On pourra noter que les travaux de préparation et de restitution de Lyon 2010 visaient déjà à mobiliser un spectre ample d'acteurs, bien au-delà de la sphère politico-administrative. Malgré cet objectif, la démarche engage surtout les élus communautaires et les experts (Aderly, Agence d'urbanisme, service Développement urbain de la communauté urbaine) et suscite une faible mobilisation de la société civile. Or, si les acteurs socio-économiques, et notamment les organisations patronales, sont faiblement mobilisés dans les travaux, le document stratégique qui en est issu, tout comme la stratégie de communication qui est déployée par la suite, font en revanche des entreprises, internes et externes au territoire de l'agglomération, la cible privilégiée du discours que la communauté urbaine porte sur son développement[153]. Ce discours se sédimente progressivement au sein des cercles techniques de la communauté urbaine et dans l'arène publique locale, au point qu'à la veille des élections municipales de 1989, l'idée de « projeter » Lyon dans la compétition internationale s'impose comme une quasi nécessité (Biarez, 2000, p. 64).

Les présidents qui se succèdent à la tête de la communauté urbaine tout au long des années 1990 et 2000 vont tous reprendre l'idée – et la promesse – du statut européen de la métropole dans le cadre d'une compétition interterritoriale, comme le fer de lance de leurs programmes de mandat (voir *infra*). En cela, Lyon suit une tendance plus générale qui caractérise d'autres territoires métropolitains en France et plus globalement en Europe : au tournant des années 1990, les métropoles deviennent progressivement les briques de base des stratégies étatiques de développement (Brenner, 2006), comme en témoigne le virage de la politique nationale d'aménagement du territoire vers les impératifs de compétitivité (Cadiou, 2009, p. 70).

Toutefois, au-delà de sa similitude avec d'autres villes en Europe, le cas de Lyon nous intéresse spécifiquement car il permet de comprendre la manière dont des acteurs, à la fois peu nombreux, divers et fortement inter-reliés, forgent et perpétuent cette quasi-évidence de la compétition entre territoires, pour la mettre au cœur du projet de renforcement du pouvoir intercommunal. Le projet de métropolisation de Lyon s'appuie ainsi sur une construction intellectuelle qui engage les élus, les experts dans le giron de la communauté urbaine et de ses agences satellites (Agence d'urbanisme et Aderly) mais également les acteurs patronaux et les universitaires. Ainsi, en 1997, dans un livre collectif soutenu par l'Agence d'urbanisme de Lyon, Marc Bonneville, professeur à l'Institut d'urbanisme de Lyon, se demande si l'agglomération lyonnaise est en train de passer du statut de « capitale régionale » à celui d'« eurocité » (Bonneville, 1997).

Si le livre constitue d'abord une publication scientifique qui s'inscrit dans une littérature florissante sur le nouveau rôle politique des villes et des métropoles en Europe, il n'en reste pas

[153] Pour Jean-Marc Offner (1990), le nouveau schéma cherche à vendre la ville en ce qu'il « présente, sous son meilleur jour, l'environnement présent et futur, supposé répondre aux attentes des chefs d'entreprise ».

moins qu'il contribue à alimenter – en lui donnant une justification intellectuelle et scientifique – le récit autour de la compétition interterritoriale montante entre villes à l'échelle internationale[154]. Ce récit va être stratégiquement utilisé par les élus communautaires pour justifier la montée en puissance de la communauté urbaine et essayer d'enrôler les représentants des milieux patronaux locaux et des entreprises dans cette entreprise collective, en ouvrant en contrepartie la « machine bureaucratique » à leurs besoins et attentes (voir *infra*).

L'impératif de la compétition interterritoriale est donc associé par les acteurs métropolitains (élus et experts de la communauté urbaine) à la construction dans le temps d'un « modèle de métropole exemplaire » en termes de capacité d'innovation dans différents domaines de politique publique, dont le développement économique est un cas paradigmatique. L'affirmation intercommunale aboutira en 2015 à la création de la métropole de Lyon, institution unique en France en raison de son statut de collectivité territoriale, suite à la fusion avec le département du Rhône[155], qui sera par ailleurs valorisée comme modèle tant dans la presse nationale qu'internationale[156].

Le consensus qui se construit dans le temps autour de l'exemplarité du modèle métropolitain lyonnais se fait pourtant au prix d'un silence sur les contradictions que la montée en puissance du pouvoir communautaire et de métropolisation, au sens cette fois-ci des restructurations socio-économiques, peuvent entrainer. Par ailleurs, les valeurs de fond sur lesquelles repose le « modèle métropolitain lyonnais », en termes d'idée de développement économique et social, dont l'institution métropolitaine s'est fait porteuse, ne sont jamais explicitées, ni l'objet d'une controverse. A cet égard, Bernard Jouve (2009) n'hésite pas à parler de l'existence d'un « bloc hégémonique culturel » autour du modèle métropolitain lyonnais, qu'il qualifie de néolibéral.

L'uniformité de ce bloc repose à la fois sur l'absence d'un débat public ouvert autour des politiques communautaires[157] ainsi que sur une véritable entreprise de construction

---

[154] Notons qu'à partir des années 1990, on assiste à la multiplication des vadémécums des institutions internationales et/ou des consultants sur les caractéristiques économiques, démographiques, socio-politiques et institutionnelles, que le villes devraient atteindre pour accéder au rang de « métropoles européennes ».

[155] Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

[156] Ainsi, au printemps 2017, lors de la campagne pour les élections présidentielles, la métropole de Lyon est présentée par un expert du puissant *think tank* étasunien Brookings, comme « modèle à suivre » pour faire face aux défis globaux qui se posent aux métropoles françaises https://www.citylab.com/politics/2017/05/macrons-metropolitan-challenges/528414/?utm_source=twb. Dernière consultation le 27 juillet 2018.

[157] Pour B. Jouve, cela est notamment visible dans le traitement médiatique assuré par le quotidien local (*Le Progrès*) et dans l'absence d'une presse « critique ». Malgré cela, dans les dernières années, des magazines comme *Lyon Capitale* et des sites d'information en ligne comme *Rue89* et *Médiacités* ont permis d'ouvrir un débat sur différentes controverses autour de la gestion publique de la communauté urbaine.

intellectuelle engagée par les services de la métropole[158] pour neutraliser les (rares) critiques qui prennent des distances avec le récit dominant. Ainsi, entre 2008 et 2012, en pleine crise économique qui, malgré la création nette de richesse dans le territoire (Davezies, 2015), a été très couteuse en termes de destructions d'emploi dans les filières de l'industrie traditionnelle, la stratégie médiatique du président Gérard Collomb ne bouge pas d'une ligne, comme le souligne un cadre dirigeant de la métropole :

> « Je pense que la stratégie du Président et de son cabinet est de dire : il ne faut parler que de ce qui marche. Et globalement, si on regarde les interviews, quand on lui pose la question, à aucun moment, il ne fait référence à ces problématiques économiques et sociales, de fermetures, de liquidations, de redressements judiciaires, de licenciements collectifs, jamais. Par rapport à ce qu'on voit dans d'autres territoires où il y a des échanges entre la presse et l'édile local pour se poser des questions, Collomb est plutôt dans la dynamique de dire qu'on est un territoire en super croissance et que tout va bien. C'est une vraie stratégie de comm. Il y a un discours de façade pour les investisseurs, pour dire : 'C'est ici que ça se passe et ça se passe bien'… » (Cadre-dirigeant, délégation Développement économique, mai 2012)

Le modèle métropolitain lyonnais tel qu'il a été construit dans le temps repose sur deux axiomes fondamentaux : premièrement, du fait des restructurations du capitalisme globalisé, on assisterait depuis les années 1980 et 1990 à une compétition montante entre villes à l'échelle internationale pour attirer des capitaux ainsi que des travailleurs fortement qualifiés ; deuxièmement, les territoires « gagnants » dans ce jeu compétitif sont ceux qui ont su porter des politiques publiques qui mettent au centre les besoins des entreprises, des investisseurs potentiels ainsi que de certains groupes sociaux à forts capitaux (économique, connaissance, etc.).

La résistance de ce discours dans une période de ralentissement généralisé de la croissance et de montée à l'agenda public des enjeux d'inégalités interroge et attire l'attention sur comment pouvoir penser des alternatives aux politiques néolibérales qui dominent l'agenda politique de la métropole lyonnaise. Comme nous le montrerons ci-après, cette résistance reflète plus globalement des asymétries de pouvoir (Mahoney, Thelen, 2010) qui jouent largement et durablement au détriment de certains acteurs, au premier rang desquels figurent les organisations syndicales.

---

[158] L'institutionnalisation du pouvoir communautaire est en effet allée de pair avec la capacité de produire et véhiculer un discours légitime ainsi qu'à orienter les débats autour des enjeux sociétaux et d'action publique. Cela est notamment visible dans la montée en puissance de la Direction de la prospective et du dialogue public (DPDP) qui à partir de 1997 intensifie progressivement ses productions écrites et sa communication au travers le site Millénaire 3, l'édition d'une revue (*Société Urbaine et Action Publique*) et la réalisation de nombreux études et recherches collectives, souvent en collaboration avec des consultants et engageant également des universitaires. Si la production de la DPDP se veut pluraliste, c'est surtout sa capacité à « fixer » les enjeux à l'agenda et à orchestrer également la controverse qui frappe.

Cette marginalité dans la fabrique des politiques métropolitaines dans le cas lyonnais pourrait *a priori* étonner : Lyon est en effet un territoire avec une structure industrielle ancienne et des fédérations syndicales « puissantes » (métallurgie, chimie) qui, bien qu'affaiblies du fait des restructurations productives, ont été historiquement mobilisées dans des luttes sociales. Pour autant, comme nous le montrerons, « le fait métropolitain » n'a jamais été intégré par les OS, et notamment par la CGT, dans une stratégie revendicative syndicale.

L'enquête que nous avons menée, et dont restituons ici les éléments essentiels, propose d'éclairer la genèse et la persistance d'un « modèle métropolitain » lyonnais que nous qualifions de néolibéral. Notre approche se veut résolument constructiviste, dans le sens où nous cherchons moins à démontrer les failles de ce modèle qu'à comprendre comment les priorités qu'il génère en matière d'action publique (politique de l'offre, centralité des entreprises) et les cercles d'acteurs sur lesquels il s'appuie, se prolongent, se déclinent et s'intensifient.

A partir de là, nous avons également tenté de saisir la manière dont les acteurs extérieurs au « bloc » dominant parviennent – ou pas, la plupart du temps – à se positionner par rapport à ce processus. En nous intéressant plus spécifiquement aux acteurs syndicaux, nous avons pu trouver un cas tout à fait heuristique : alors même que ces acteurs sont directement concernés par les conséquences des évolutions économiques et sociales du territoire métropolitain (équilibre des filières, comportement des entreprises, taux et conditions d'emploi, gestion du chômage), ils ne semblent pas véritablement exister en tant qu'interlocuteur et acteur des politiques métropolitaines. Pour comprendre l'origine et les conséquences de cette marginalité, nous proposons un parcours en trois temps : nous revenons, tout d'abord, sur la fabrique d'un « entre-soi » métropolitain, porteur de normes d'action publique ; nous revenons ensuite sur des exemples sectoriels (industrie, insertion) de persistance de ces normes ; nous proposons enfin de saisir les difficultés de positionnement des organisations syndicales, en revenant sur les exemples concernant la CGT et les politiques industrielles et une courte étude de cas centré sur le travail du Conseil de développement métropolitain autour de la politique d'insertion.

1. La montée en puissance du pouvoir d'agglomération et la primauté du « développement économique »

La communauté urbaine de Lyon (Courly) est officiellement créée en 1966[159] : elle regroupe initialement 55 communes et exerce ses compétences dans le domaine des services urbains et des réseaux (eau, assainissement, ordures, voirie), de l'urbanisme et de la planification, du logement et de l'habitat. Initialement confrontée à de vives oppositions des

[159] A l'instar des communautés urbaines de Bordeaux, Lille et Strasbourg. Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Pour un historique de la communauté urbaine ainsi que des expériences de coopération intercommunale préalables à sa création, nous renvoyons à Scherrer (1995), Galimberti *et al.* (2014).

maires, l'action de l'institution intercommunale est régie tout au long des années 1960 et 1970 par une alliance entre administration communautaire et services étatiques, qui se concrétise tout particulièrement dans la réalisation des grands projets urbains, à l'instar du centre directionnel Part-Dieu[160].

Suite aux élections des 1977, on assiste à un progressif affranchissement des services communautaires de l'influence des services déconcentrés de l'État : l'intégration de l'atelier d'urbanisme de la Courly dans l'agence d'urbanisme est assez représentative de la montée en puissance technique de la communauté urbaine dans les domaines de l'urbanisme et de la planification. Cette dernière élargit également sa participation dans d'autres structures satellites, en particulier l'Aderly (fondée en 1974) en intégrant ainsi des préoccupations de type économique au sein d'une institution qui était encore largement dominée par les services techniques (voirie, eau, etc.).

Comme précisé auparavant, les années 1980 constituent un moment fondateur de consolidation d'une idée nouvelle d'agglomération projetée dans la compétition internationale. Pendant cette période, la communauté urbaine expérimente et consolide ses capacités de pilotage des projets urbains dont la portée socio-économique dépasse largement celle de la ville-centre[161]. Toutefois, c'est uniquement à partir des années 1990 que s'affirme progressivement un véritable pouvoir d'agglomération, c'est-à-dire de développement d'une capacité propre de la communauté urbaine à porter et piloter des politiques publiques, en dépassant ainsi la logique de guichet et d'arrangements ponctuels entre maires (Galimberti *et al.,* 2014)[162]. La communauté urbaine élargit en effet progressivement ses champs d'intervention, en allant parfois au-delà des limites propres aux lois sur l'intercommunalité (voir *infra*) et en privilégiant ainsi une logique d'approfondissement de compétences plutôt que d'extension du périmètre des communes, qui reste pratiquement inchangé depuis sa création.

Au début des années 1990, la communauté urbaine change également de nom, de la Courly (communauté urbaine de Lyon) au Grand Lyon, marquant un passage symbolique vers la logique métropolitaine[163]. Une large campagne de communication est dès lors engagée par

[160] Dans cette période, la communauté urbaine intervient aussi massivement dans la réalisation des logements dans les zones urbaines prioritaires situées majoritairement dans l'est de l'agglomération, permettant ainsi d'apaiser les tensions avec les maires.

[161] Cela est notamment le cas du projet Gerland utilisé par la communauté urbaine comme « vitrine » de ses compétences renforcées en matière d'aménagement et d'urbanisme (Galimberti, 2015, p. 201-206).

[162] Citons notamment cet entretien réalisé par N. Rio, l'ancien chef de cabinet de M. Noir, président de la communauté urbaine entre 1990 et 1994 : « Autrefois, la Courly, c'était un peu un magasin de services. Les maires arrivaient et puis ils disaient au Président : 'Tiens, moi, je ferais bien je ne sais pas quoi, la route du cimetière.' On regardait s'il y avait des crédits suffisants puis on disait : 'D'accord.' ». (Rio, 2015, p. 319).

[163] Le nom était déjà utilisé dans les années 1960 et 1970. Pourtant, selon C. Polère (2014, p. 100), « il ne fait plus penser comme Courly à un objet administratif et technocratique. Il autorise une identification immédiate à un territoire et permet de communiquer sur l'agglomération et ses acteurs ». Notons enfin que Grand Lyon évoque également les noms adoptés par d'autres agglomérations européennes.

le président, Michel Noir, et trouve un écho dans les presses locale et nationale[164]. Cela s'accompagne aussi d'une première réorganisation de l'organigramme enclenchant un important *turnover* de principaux cadres dirigeants (Rio, 2015).

Au-delà de la stratégie de communication, c'est surtout au travers la montée en capacité technique, de portage des politiques publiques, que la communauté urbaine cherche à s'affirmer comme un acteur politique à part entière. Le mandat de Raymond Barre marque à cet égard un tournant. Lors d'un discours de 1997 devant l'assemblée communautaire, il déclare :

> « Nous passons d'une première période, où la communauté urbaine s'est affirmée par les compétences que la loi lui a dévolues, à une ère de développement global où les compétences de la communauté urbaine sont au service d'une stratégie, et non l'inverse. »[165]

Le développement économique est assez représentatif de cette transformation : il devient un domaine d'action prioritaire investi par les présidents communautaires qui font du discours sur l'attractivité et la compétitivité de la métropole à l'échelle internationale l'un des éléments fédérateurs du système d'acteurs lyonnais. La structuration d'une action économique est ainsi le principal vecteur de la montée en puissance de la communauté urbaine. Ce processus repose sur deux dynamiques concomitantes : la mobilisation des milieux patronaux locaux autour d'un agenda partagé de croissance ainsi que le renforcement et la mue progressive des services communautaires par l'intégration des normes et valeurs de la sphère privée.

Avant 1990, il n'existait pas de politique économique portée par la communauté urbaine (Biarez, 1986), non seulement pour des raisons institutionnelles[166] mais également politiques. En effet, si la démarche stratégique Lyon 2010 contribue à relayer l'idée de Lyon « métropole européenne », elle a des retombées limitées en termes de prise en charge par les services de la communauté urbaine de projets de développement économique, faute à l'absence de commande politique. En cela, le mandat de M. Noir marque un tournant : ce dernier fait du développement économique l'épicentre du projet d'agglomération. Cette tendance s'intensifie et se renforce sous R. Barre (1995-2001) et G. Collomb (depuis 2001). Cela s'accompagne parallèlement d'une densification conséquente des services consacrés au développement économique et à leur progressive montée en puissance au sein de la technostructure intercommunale, tant en nombre qu'en niveau de qualification.

La direction consacrée aux affaires économiques, créée au début des années 1990, ne disposait jusqu'alors que de faibles effectifs (moins de dix personnes) et d'une action limitée à

---

[164] Ainsi, *Libération* du 7 octobre 1992 titre en citant M. Noir, « La logique d'agglomération doit s'imposer à tous », cit. *in* Polère (2014, p. 79).

[165] *Côté cour, côté jardin*, février 1997, n° 63, cit. *in* Polère (2014, p. 101).

[166] C'est en effet la loi ATR de 1992 qui octroie aux établissements de coopération intercommunale (EPCI), dont les communautés urbaines, la possibilité de mettre en œuvre des programmes d'intérêt communautaire dans le domaine du développement économique, en particulier pour la création et gestion de zones d'activité. Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR).

des activités de promotion internationale. C'est en 1998, avec le recrutement d'un nouveau directeur et de quelques autres cadres, que la direction devient Délégation générale au développement économique et international (DGDEI) et adopte un fonctionnement calqué sur le secteur privé : la plupart des chargés de mission recrutés les dix premières années de son activité sont en effet des contractuels et ont un parcours atypique par rapport aux fonctionnaires territoriaux de l'aménagement et de l'urbanisme. Si elle peut être considérée comme relativement une « petite » délégation par le nombre de ses effectifs – en croissance constante, et plafonnant à 60 personnes en 2011[167] – elle va pourtant progressivement élargir son emprise vis-à-vis d'autres directions historiques du Grand Lyon, en particulier la Délégation à l'urbanisme (Galimberti, 2015).

La montée en puissance de la délégation au développement au cours des années 2000 s'explique aussi par le « cautionnement » politique dont elle bénéficie : le président, G. Collomb, fait en effet de l'« écoute des besoins des entreprises » un mode d'action et de légitimation, qui se concrétise par l'établissement de relations exclusives avec les milieux patronaux ainsi que par une ouverture progressive des services de la communauté urbaine aux « besoins des entreprises ».

Avant de voir comment pendant les deux mandats de G. Collomb ce mode de gouvernance s'institutionnalise, il convient de retracer les différentes démarches lancées dans les années 1990 par la communauté urbaine dans l'objectif de se doter d'une stratégie de développement économique. En effet, cette stratégie ne s'élabore pas n'importe où et ne coopte pas n'importe quels acteurs.

1.1. La concertation autour de l'action économique: laboratoire d'une post-démocratie métropolitaine ?

Pendant son mandat, M. Noir se donne comme objectif d'essayer de prolonger la réflexion de Lyon 2010 au travers d'une démarche spécifiquement consacrée au thème du développement économique[168]. Une première concertation est dès lors lancée, entre 1992 et 1994, au travers de la constitution d'un « groupe prospectif » qui compte principalement des acteurs institutionnels ainsi que des représentants de la Chambre de commerce de Lyon, du GIL-MEDEF, de la Chambre syndicale de la métallurgie (UIMM), et quelques acteurs économiques et financiers coptés pour l'occasion.

[167] En 2015, la délégation a considérablement augmenté ses effectifs en raison notamment de l'intégration de la compétence Emploi (voir *infra*).

[168] DAEI (Délégation des affaires économiques et internationales) (2014), *Grand Lyon 2010. Comment favoriser le développement économique ? Proposition de politique et programme d'action*, document préliminaire à la concertation, rapport, janvier, archives du Grand Lyon, versement : 2787W544.

La démarche est confiée à un cabinet de conseil et de formation professionnelle (groupe Cegos) et consiste principalement dans l'organisation d'une série de rencontres entre représentants institutionnels (directeurs de service du Grand Lyon, membres du cabinet du président de la communauté urbaine ainsi que le directeur de l'Aderly) et représentants du tissu patronal de l'agglomération. Des dirigeants de grands groupes de l'agglomération sont ponctuellement invités aux séances de travail et de discussion du groupe prospectif pour y apporter leur propre regard et exprimer leurs attentes vis-à-vis de la communauté urbaine, en termes de priorités stratégiques et de besoins. C'est notamment le cas du délégué de Rhône-Poulenc, groupe majeur de la chimie rhônalpine et lyonnaise qui était à l'époque en plein restructuration[169]. Nous reportons ci-après (encadré 1) une synthèse de l'intervention du délégué régional, car on y retrouve esquissées *grosso modo* les lignes directrices des politiques que la communauté urbaine va structurer progressivement dans les années successives.

4. Intervention du délégué régional du groupe Rhône-Poulenc, groupe prospectif sur le développement économique (DAEI)[170]

X. Patrouillard, délégué régional du groupe Rhône-Poulenc, lors de la réunion du groupe prospectif du 9 juin 1994, fait remarquer en introduction de son discours que « le développement local résulte du bon fonctionnement de la boucle : entrepreneur-activités industrielles, contexte social et administration-politique. Nous souhaitons être considérés désormais comme de véritables partenaires, en particulier des élus et des collectivités locales ». Après avoir exposé les activités et les projets d'investissement du groupe dans la filière de la chimie dans la région lyonnaise, il poursuit son intervention en soulignant ce qu'il considère comme des actions prioritaires à entreprendre pour améliorer la compétitivité de l'agglomération lyonnaise :

- Harmoniser la fiscalité des communes à l'échelle de l'agglomération ;
- Favoriser le développement des synergies entre PME et grands groupes ;
- Organiser des contacts entre ces derniers et les services du Grand Lyon ;
- Accompagner les « pôles d'excellence » ;
- Faire de Lyon une métropole internationale à travers un soutien aux sociétés et institutions internationaux existants (*i. e.* Euronews) et un travail de prospection pour attirer de grands congrès internationaux et des chercheurs.

X. Patrouillard conclut son intervention en remarquant l'absence d'un pilote du développement économique à l'échelle de l'agglomération et en pointant du doigt l'esprit de clocher des maires des différentes communes. Il souligne enfin l'existence d'une unité interne au groupe Rhône-

[169] Voir le compte-rendu de la séance n° 9 du 9 juin 1994. Source : Archives du Grand Lyon, versement : 1650W0 n° 15, *op. cit.* La restructuration de Rhône-Poulenc aboutira après de nombreuses fusions à la création de Rhodia (chimie) et de Sanofi-Aventis (pharmacie).

[170] *Ibid.*

Poulenc consacrée spécifiquement au développement économique local, qui pourrait donc directement coopérer avec les services de la communauté urbaine.

Les travaux du groupe prospectif ne seront pourtant formellement traduits dans aucun document stratégique, en raison de la fin précipitée du mandat de M. Noir, qui ne se représente pas aux élections municipales en 1995, qui permettent à R. Barre d'être élu. Ce dernier inscrit dans son plan de mandat la priorité d'« ouvrir Lyon vers le monde », en changeant dès lors l'image d'une ville industrielle et difficilement accessible[171]. Le président n'est toutefois pas ou peu mobilisé personnellement dans des démarches au sujet du développement économique, qui est investi par deux vice-présidents communautaires, Jacques Moulinier (en charge des affaires internationales et du développement économique) et Henry Chabert (en charge de l'urbanisme et de l'aménagement).

J. Moulinier et H. Chabert lancent ainsi deux démarches « concurrentes » de formalisation d'une stratégie de développement économique. Le premier s'appuie essentiellement sur un partenariat avec la Chambre de commerce de Lyon pour retravailler tout en élargissant ses ambitions un document de planification stratégique sur les « pôles technopolitains ». Le deuxième lance en revanche une démarche *ex-novo* en s'appuyant principalement sur l'agence d'urbanisme (dont il était président) et cherche à enrôler progressivement aussi les milieux patronaux, au-delà de la chambre de commerce. Cette démarche prendra de l'ampleur et de manière inattendue va par la suite donner lieu à la plateforme stratégique sur laquelle G. Collomb va bâtir son action économique. Ce qui à l'époque apparaît comme un projet guidé principalement par les ambitions politiques personnelles d'un vice-président[172], va en effet survivre à son promoteur, pour être finalement repris par une démarche similaire en 2016.

La stratégie économique, portée par l'Agence d'urbanisme et nommée schéma de développement économique (SDE), s'étale sur plusieurs années à cheval sur les mandats de R. Barre et G. Collomb. Une première phase d'étude et de consultation, ouverte principalement aux entreprises et organisations patronales, a lieu entre 1997 et 2001, suivie par une deuxième phase d'élaboration du document définitif, diffusé en 2002, et d'un plan d'action lancé dans la foulée.

[171] Marie-Annick Dépagneux (1995), « Entretien avec R. Barre. 'Lyon, c'est un peu trop l'image d'une ville industrielle ou difficilement accessible'», *Entreprises Rhône-Alpes - Le magazine économique de BREF*, juillet-août, dossier International (« Lyon sort de l'ombre »), p. 37.

[172] Notons en effet que H. Chabert (RPR) s'était présenté aux élections de 1995 contre R. Barre. Les résultats des élections n'assurent pas une majorité solide au président Barre qui accorde plusieurs postes de vice-président à des élus noiristes et socialistes dans une démarche consensuelle qui associe la quasi-totalité des forces politiques (Guéranger, Jouve, 2004). Chabert obtient la vice-présidence à l'urbanisme et continue de cultiver des ambitions politiques, au point qu'il sera parfois considéré comme un président bis (Galimberti, 2015).

Les acteurs conviés aux travaux sont principalement cooptés dans les réseaux personnels d'H. Chabert et des experts de l'agence d'urbanisme (Healy, 2004). Par ailleurs, le cabinet de conseil Algoé, en charge de l'assistance à la maitrise d'ouvrage, met également à disposition ses réseaux dans les milieux patronaux de la région[173]. Les groupes d'étude constitués pour l'occasion portent principalement sur l'élaboration d'un état de lieux de l'économie lyonnaise selon la méthode managériale de l'AFOM (atouts, forces, opportunités et faiblesses) à travers la collecte et le partage des informations entre les différents participants[174]. Ces derniers se limitent toutefois aux représentants des milieux patronaux, en excluant *de facto* les organisations syndicales du jeu.

La participation des organisations syndicales n'apparaît pas comme un enjeu, ou en tous cas n'est jamais évoquée comme un argument de controverse entre les principaux organisateurs des démarches de consultation (Healy, 2004). Par cette démarche, la communauté urbaine cherche en effet surtout à se légitimer vis-à-vis des milieux patronaux, qui comprennent à la fois les représentants institutionnels (chambre de commerce, chambres de métiers et organisations patronales MEDEF-Rhône et CPME) ainsi que des entreprises, en particulier des grands groupes[175], comme précisé par un ancien responsable de l'innovation à la DGDEI :

> « Quand on est au Grand Lyon, on ramasse des poubelles ; on fait de l'aménagement urbain, etc. En gros, c'est dur de se crédibiliser sur l'action économique. » (Directeur Innovation, DGDEI, Métropole de Lyon (2000-2008), juillet 2011)

Par la consultation « sélective », qui exclut les organisations syndicales, la communauté urbaine entend ainsi « parler » et être audible vis-à-vis des représentants des milieux patronaux qu'elle considère comme des partenaires « incontournables » afin de pouvoir structurer son action économique.

Les conclusions des groupes thématiques du SDE ne seront pas opérationnalisées dans des dispositifs d'action publique pendant le mandat de R. Barre. Pendant la période électorale et le passage des consignes de R. Barre à G. Collomb, avec son élection en mars 2001 à la mairie de Lyon et ensuite à la présidence de la communauté urbaine, l'Agence d'urbanisme et les services économiques de la communauté urbaine, pilotés par le délégué au développement

---

[173] Fondé en 1959 à Lyon, le cabinet Algoé était jusqu'aux années 1990 principalement spécialisé dans le conseil stratégique et organisationnel aux entreprises, *i. e.* à l'optimisation de *process* en particulier dans le secteur industriel. A partir des années 1990, il développe progressivement des prestations de conseil pour les collectivités territoriales, et est aujourd'hui l'un de principaux cabinets en stratégies et projets urbains en France.

[174] Cette démarche donnera par ailleurs lieu à la création de l'Observatoire partenarial lyonnais en économie (OPALE), rattaché à l'Agence d'urbanisme.

[175] Notons toutefois, comme le fait remarquer A. Healy, que les représentants des conviés à la consultation ne sont pas choisis en raison de leur représentativité mais plutôt sur la base de critères d'interconnaissance personnelle et par la cooptation.

économique, J.-L. Meynet, assurent la continuité des travaux et esquissent une première ébauche d'opérationnalisation des travaux du SDE en listant une série d'actions[176].

L'élection de G. Collomb à la communauté urbaine n'est pas une rupture : elle a simplement comme effet principal d'accélérer l'opérationnalisation du SDE. A partir de ce moment, les constats et les lignes de fond décidées ne sont plus débattus, ni remis en question, comme le précise un cadre dirigeant de la communauté urbaine, à l'époque en charge de la stratégie économique :

> « Gérard Collomb qui, à l'époque, était dans l'opposition et président de la commission Economie a suivi ces travaux. Il s'en est servi pendant sa campagne et quand il est arrivé à la mairie et au Grand Lyon, en 2001, le premier truc qu'il a dit… Il est allé voir les entreprises et il a dit : 'Moi, cette base-là, je la fais mienne. On se ne remets pas à discuter. Ce qu'il y a là, ça me va.' Donc, les entreprises face à un nouveau socialiste… disent : 'OK. On y va.' Et finalement, très rapidement, elles disent qu'elles travaillent mieux avec Gérard Collomb qu'avec Raymond Barre qui était de leur bord politique. » (Directeur Marketing et stratégie économique, DGDEI, Métropole de Lyon (1998-2009), mars 2014)

Cette volonté d'opérationnaliser le SDE est par ailleurs confirmée dans une interview à la presse par le nouveau président élu :

> « On ne voulait pas que le SDE soit un zinzin thématique sans que cela ne s'exprime concrètement et à court terme. Il faut aussi donner des solutions concrètes et rapides aux problèmes qui se posent. Les chefs d'entreprise doivent voir des actions. »[177]

Cet extrait exprime bien l'orientation que le président G. Collomb veut donner à son mandat et la manière avec laquelle il perçoit sa légitimation, davantage liée à un gouvernement par les *outputs* – autrement dit fondé sur des résultats de politiques publiques – que sur les *inputs*, à savoir par la participation des citoyens à la chose publique et aux processus décisionnels (Scharpf, 1999, p. 6).

L'enracinement de la dynamique métropolitaine lyonnaise est donc marqué par une forme de « post-démocratie », pour reprendre l'expression de Colin Crouch (2001). Ainsi, l'agenda gouvernemental du pouvoir d'agglomération est très marginalement déterminé par les résultats électoraux – ce qui favorise la démocratie de second degré des instances intercommunales françaises – et par une cooptation de certains acteurs dominants, ou plutôt reconnus comme tels, par des élites technocratiques partageant les « sommets » institutionnels avec une poignée de leaders politiques (Mouritzen, Svara, 2002). L'effacement quasi-total de

[176] Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (2001), « L'élaboration du plan d'action », *La Lettre du SDE*, mai.

[177] François Sapy (2002), « Bilan d'étape pour Gérard Collomb. Petites et grandes économies de l'agglomération », *Lyon Figaro*, 19 octobre.

la compétition partisane et de la sanction électorale repose sur un unanimisme politique qui maintient clos, et pour tout dire opaque, l'espace d'élaboration du projet métropolitain.

1.2. Des scènes (politico-)administratives réservées aux élites économiques ou la fabrique de « l'entre-soi »

L'adoption par G. Collomb des conclusions des groupes du travail du SDE initiés par H. Chabert à partir de 1997, se fait en effet sans aucun travail de fond, de re-discussion, de la part de la majorité. La Délégation au développement économique se charge de traduire les principales lignes directrices dégagées par le SDE en « actions concrètes ». La démarche de mise en œuvre du schéma se caractérise toujours par une sélectivité des acteurs qui y sont conviés, même s'il est ponctué de quelques moments d'ouverture – sélective – de l'administration vers la société.

A partir de 2002, la sélectivité des arènes de dialogue entre sphères politico-administrative et économique va progressivement s'accroitre, avec une opacité montante et une internalisation de la part des services communautaires – en particulier de la DGDEI – des démarches de réflexion et d'arbitrage. Il faudra en effet attendre 2016 pour qu'une deuxième phase de « concertation » soit lancée autour de la discussion des objectifs et politiques en matière de développement. Pourtant, c'est dans cette période que la communauté urbaine amplifie et consolide sensiblement son action économique en toute discrétion.

La discrétion et le caractère élitiste du processus d'élaboration des politiques économiques de la communauté urbaine sont pourtant largement euphémisés par une stratégie de communication qui cherche en revanche à mettre en avant le « bon dialogue » et l'existence des formes de partenariat solides entre différents acteurs du territoire et l'administration publique. La création et formalisation du groupe Grand Lyon Esprit d'entreprise (GLEE) s'inscrit largement dans cette lignée, comme le précise un chargé de mission de la Délégation au développement économique :

> « Je le dis avec des anecdotes, mais ça permet d'expliquer. Il y a un journaliste qui était venu faire un reportage sur l'économie lyonnaise, un journaliste parisien et qui fait la tournée de tout le monde, et il nous interviewe, à la fin, Jean-Louis Meynet qui était le directeur du développement économique à l'époque et moi-même, en disant : 'Vous êtes quand même très forts à Lyon. J'ai vu la chambre de commerce, le MEDEF, etc. Il n'y a pas un qui m'a dit la même chose. Et vos priorités… Il n'y a pas un qui a la même priorité.' Et ça nous a fait tilt en disant : 'Ce n'est plus possible ça'… Donc, on a retravaillé sur le SDE pour créer Grand Lyon Esprit d'entreprise en disant il faut absolument qu'on ait une base commune sur laquelle on se met d'accord. Et le premier travail du Grand Lyon Esprit d'entreprise était de dire : on a une base commune qu'on signe tous en bas même si ça reste très général et quand on va à l'extérieur, on vend ça et on a tous le même discours… sur le biotech., etc. Et aujourd'hui, vous pouvez

aller voir les uns ou les autres, mais le discours de base est le même, la partition globale est la même. Et à partir de là, on a pu développer des actions communes. » (Directeur Marketing et stratégie économique, DGDEI, Métropole de Lyon (1998-2009), mars 2014)

Ce groupe comprend initialement cinq membres – président du Grand Lyon, présidents du GIL-MEDEF Lyon Rhône, CGPME, Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon, Chambre des métiers du Rhône – auxquels viendra s'ajouter en 2007 le président du PRES Université de Lyon. Le groupe se réunit régulièrement au cours du premier mandat de G. Collomb : ces rencontres donnent lieu à des publications dans les pages économiques du site du Grand Lyon et diffusées aussi à la presse locale.

Si le fonctionnement du GLEE s'est toujours fait dans l'opacité, à partir de 2009, on perd les traces formelles de sa production diffusée sur la page économique du site de la communauté urbaine. Cela est confirmé par ce cadre-dirigeant de la communauté urbaine :

« Des outils comme ça ne sont pas amenés forcément à perdurer, mais pendant cinq ou six ans, ça a permis deux fois par an d'avoir les présidents du Grand Lyon, du MEDEF, etc. qui se réunissaient et parlaient des sujets économiques. Derrière, quand les présidents se parlent, les directeurs généraux se parlent aussi, les directeurs de services éco se parlent, etc. Et moi, j'ai vu la différence : je suis arrivé en 1998 au services éco. du Grand Lyon ; personne se connaissait ; personne travaillait ensemble. Cinq ans après, si on avait un souci, on passait un coup de fil, etc. » (Directeur Marketing et stratégie économique, DGDEI, Métropole de Lyon (1998-2009), mars 2014)

Le deuxième mandat de G. Collomb (2008-2015) se caractérise en effet par une gestion moins partenariale des politiques de développement économique. Il est également marqué par de nombreux départs des hommes clés du Grand Lyon qui avaient initié ce dispositif en 2002 : J.-L. Meynet, délégué au développement économique, et C. Cizéron, chef de cabinet, deux figures clés du SDE et de la politique économique[178].

Dans ce moment de transition, le GLEE continue pourtant à fonctionner – comme en témoigne aussi l'existence d'une ligne de financement spécifique[179] – mais il est principalement utilisé par les acteurs lyonnais pour « faire système », en particulier dans le cadre de réponses

[178] C. Cizéron est recruté en 2002 comme conseiller technique en charge du développement économique au cabinet du président, dont il devient directeur en 2004 jusqu'en 2009. Avant son recrutement au Grand Lyon, il a travaillé comme consultant au sein du cabinet Algoé entre 1994 et 2002, et a suivi pour la communauté urbaine la mise en place du SDE entre 1998 et 2002.

[179] Un poste de chargé de mission est spécifiquement consacré à l'animation et la communication autour du GLEE, auquel il faut ajouter un budget pour la communication. Source : STRATECO - *Plan stratégique de développement économique du Grand Lyon*, Délégation au développement économique et international, 2009-2011 (document confidentiel).

aux appels à projets lancés par l'État et ses services, comme c'est le cas de la politique des pôles de compétitivité ou bien de la labellisation French Tech[180].

A partir de 2002, ce groupe correspond moins à une arène stratégique où les grandes orientations et priorités pour le territoire sont débattues, qu'à un dispositif servant à maintenir les liens entre acteurs et surtout à afficher un consensus vers l'extérieur. Si son existence est toujours mise en avant par ses membres, c'est surtout sa fonction symbolique d'affichage d'une unité d'action, comme le précise le directeur de la CPME, qui prime aujourd'hui :

> « Depuis 1997, on a monté une initiative de Raymond Barre qui a pris de l'ampleur avec Gérard Collomb. On a montée 'une gouvernance territoriale exemplaire', ce qui fait que la réalité de ce territoire, nous, on l'a appréhendée, car on a été associés à sa gouvernance dans notre domaine, donc, le développement, pour co-concevoir les politiques économiques. Et donc, on a monté le Grand Lyon Esprit d'entreprise qui est unique en France, où les quatre organisations, chambres consulaires et de métiers, qui sont gérées par nous, plus le MEDEF et le Grand Lyon, et qui fait qu'en termes d'attractivité, il y a cette lisibilité-là, parce qu'il y a une cohérence dans toutes les politiques économiques dès la création en passant par l'international, la digitalisation, tout ce qu'on pouvait faire… Ça a donné lieu à ONLYLYON qui est un pur produit Grand Lyon, ou ENE, espace numérique d'entreprise. » (Secrétaire général de la CPME Rhône, 22 juin 2018)

Au-delà de cette fonction symbolique de mise en avant du consensus, imposée notamment par les impératifs d'attractivité et de réponse aux appels à projets nationaux, le GLEE contribue à institutionnaliser des relations de forte proximité entre élus (président et quelques vice-présidents) et cadres dirigeants de la communauté urbaine et des principales organisations patronales, MEDEF et CPME, et de la Chambre de commerce de Lyon. En dépit des alternances politiques, il y a en effet un noyau dur d'acteurs qui se côtoient régulièrement depuis vingt ans, comme le précise le secrétaire général de la CPME Rhône :

> « C'est une histoire d'hommes. Gérard Collomb, François Turca [à la tête de la CPME depuis 1992], tous ces présidents-là… et le président de la Chambre de métiers, ce sont des gens qu'on pratique, avec lesquels on travaille étroitement tous les jours. Ces gens-là, on s'aime ; on s'apprécie ; on a envie de travailler ensemble, et on surmontera tous les obstacles au nom de notre amitié et notre amour pour le territoire, persuadés comme on l'est que ce territoire a toutes les potentialités pour réussir. » (Secrétaire général de la CPME Rhône, 22 juin 2018)

Ce constat est partagé également par l'ancien délégué au développement économique qui n'hésite pas à qualifier les relations tissées avec ses homologues (directeurs du MEDEF,

[180] Ainsi, entre 2008 et 2014, on ne trouve pas de traces formelles de la production du GLEE sur Internet. Le groupe est néanmoins cité en 2014 en réponse au premier appel à projets de la démarche French Tech. http://www.economie.grandlyon.com/actualites/grand-lyon-lesprit-dentreprise-soutien-a-la-candidature-de-lyon-au-label-metropole-french-tech-en-octobre-2014-1780.html. Dernière consultation: le 27 juillet 2018.

CCI et CPME) dans ces termes : « On était un groupe de copains ! »[181] Ainsi, le GLEE et les rencontres plus informelles qu'il contribue à institutionnaliser, s'apparent à des réseaux très discrets dans lesquels des acteurs cooptés, élus – directeurs du Grand Lyon et représentants (élus et permanents) des organisations patronales – échangent des ressources autant matérielles que symboliques.

Pour les représentants patronaux, la participation au GLEE constitue une façon de participer à des scènes dans lesquelles sont échangées des informations au sujet du développement économique territorial. Si leur contribution aux démarches de réflexion reste parfois limitée, en termes d'expertise et de savoirs spécialisées au sujet des politiques publiques[182], il n'en reste pas moins que la participation des permanents et des présidents des organisations patronales à ces groupes de travail contribue à renforcer dans le temps une asymétrie de pouvoir vis-à-vis des organisations syndicales au sujet notamment de leur socialisation au fonctionnement de l'administration et de leur connaissance des politiques communautaires. Du côté de la communauté urbaine, cette cooptation sélective correspond principalement à une stratégie de renforcement symbolique, permettant une montée en puissance de l'échelon métropolitain. Or, les rapports de confiance entre élite politique et élite économique sont deux éléments constitutifs du « modèle lyonnais », que les élus communautaires n'hésitent pas à brandir dans le cadre de négociations avec l'État central.

Par ailleurs, au-delà des rencontres du groupe GLEE qui se jouent principalement entre acteurs « institutionnels », un dispositif spécifique est mis au point pour établir et consolider des passerelles plus directes entre les élus, l'administration et les entreprises de l'agglomération, en particulier les « grands groupes ». Ce dispositif baptisé « Grands comptes » vise à ancrer durablement les grandes entreprises dans le territoire et s'inspire largement des dispositifs commerciaux de fidélisation des clients : son nom est tiré en effet du jargon utilisé par les grands cabinets de conseil pour qualifier leurs principaux clients.

Cette action, mise en œuvre à partir de 2002, prévoit la création et le financement d'un poste de charge dé mission Grands comptes au sein de la délégation économique. Le label Grands comptes est ainsi utilisé pour identifier un groupe d'entreprises identifiées comme les principaux employeurs et contributeurs fiscaux de l'agglomération, qui sont aussi très souvent des consommateurs des services de la communauté urbaine. La liste des groupes inclus dans ce

[181] Directeur du développement local, DGDEI, Grand Lyon, juin 2011.

[182] Nous reportons ici les considérations du directeur au développement économique du Grand Lyon au sujet de la contribution propre des organisations consulaires et patronales (Galimberti, 2015, p. 334). « Après, la réalité de tout ça, c'est que dans le système français tel qui fonctionne, la collectivité locale, le Grand Lyon, a les moyens financiers et les moyens humains ; les autres, c'est le désert. Donc, c'est un faux partenariat. »

« service » est tenue confidentielle et est susceptible de varier dans le temps[183]. On notera toutefois que la plupart de ces groupes sont directement impliqués soit dans les projets de pôles de compétitivité ou bien dans d'autres projets d'investissement directement en lien avec les compétences de la communauté urbaine (*i. e.* transports, énergie)[184]. Le chargé de mission Grands comptes présente dans ces termes son métier : « C'est le *front office* qui après ouvre le *back office* du Grand Lyon en fonction des besoins. »[185] A cet effet, des réunions bilatérales sont organisées une fois par an entre les responsables de ces groupes, le délégué au développement économique et les chargés de mission de la communauté urbaine. Le service Grands comptes correspond dès lors à une sorte de « fenêtre » qui ouvre les services communautaires aux demandes manifestées par ces grands groupes, comme le précise ce cadre dirigeant de la communauté urbaine :

> « La politique, c'est d'avoir un suivi particulier pour nos grands comptes, les principaux employeurs, les principaux contributeurs fiscaux, ceux qui ont une siège important sur le Grand Lyon. Ça ne m'intéresse pas un siège commercial : pour moi, ce n'est pas un grand compte. Moi, ce que m'intéresse, c'est d'avoir un siège France, un siège Europe ou Monde, parce que c'est ça qui nous permet de faire bouger les choses. Des entreprises qui peuvent investir dans les pôles de compétitivité ou en tous cas dans la politique d'innovation, et des entreprises qui contribuent à la reconnaissance internationale de l'agglomération lyonnaise. GL Events est devenu un grand compte. Il ne l'était pas à l'époque. Pour moi, GL Events, c'est une des entreprises qui font parler de Lyon à l'international. Ils ont leur siège à Lyon. Ils sont 300 ou 400. Ils sont un grand compte. *A contrario*, une entreprise comme JTEKT, qui est équipementier automobile, ils étaient 1 000, ils sont passés à 700. Ce n'est pas un siège France : c'est une entreprise en difficulté. ; ils ne sont pas spécifiquement impliqués dans le territoire. Pour moi, ça, ce n'est plus un grand compte. Renault Trucks : ils sont 5 000 ; ils sont investis dans Lyon Urban Truck & Bus ; ils sont très investis sur leur territoire avec un plan déplacement entreprises. Voilà. C'est évident que c'est un grand compte clé.
>
> Le chargé de mission Grand Lyon rencontre son *alter ego* dans l'entreprise, souvent chargé de relations externes ou le directeur du développement, le délégué qui voit les directeurs des sites et puis le directeur général national ou international avec Gérard Collomb. Alors l'exemple type, c'est pour Areva : Gérard Collomb qui voit le PDG ; le délégué voit le directeur des sites à Villeurbanne et le chargé de mission, il a, tous les 15 jours, au téléphone le chargé aux relations extérieurs, et on le voit 4-5 fois dans l'année. On est en avance en information. On est en avance sur tout le monde. On échange. On a une stratégie avec l'entreprise. On leur présente les projets

[183] Au moment de sa création, en 2003 on pouvait compter dix grands groupes tous secteurs confondus : Total, Rhodia, Koyo, Renault Trucks, EDF, Adecco, Lyonnaise de Banque, Aventis, Merck et BioMérieux. Source : DGDEI, Rapport d'activité 2003 (Galimberti, 2015).

[184] Cela est notamment le cas de Renault Trucks ou bien de Véolia.

[185] Cit. *in* Galimberti (2015).

urbains dans lesquels ils pourraient s'intégrer, etc. C'est vraiment une relation privilégiée. » (Directeur du développement local, DGDEI, juin 2011)

A l'instar du GLEE, le dispositif Grands comptes bénéficie d'un chargé de mission et d'un budget propre. Ces actions cherchent à susciter et entretenir un « attachement au territoire » de la part des acteurs économiques et de leurs représentants institutionnels. Sans que l'on puisse évaluer leurs effets, on pourra toutefois souligner l'importance qu'ils accordent aux entrepreneurs dans la stratégie de développement de l'agglomération. Cela concerne prioritairement les grands groupes mais également des « entrepreneurs locaux », en particulier des chefs d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) qui bénéficient également d'un suivi spécifique par les services économiques de la communauté urbaine. Ces groupes, parfois à gestion patrimoniale, tels que Babolat, Akka Technologies, et souvent fortement internationalisés, sont par ailleurs invités à endosser le rôle d'« ambassadeurs » ONLYLYON – l'image de marque de la métropole. Enfin, l'accès à l'administration communautaire de la part des entreprises est également rendu possible par les rencontres régulièrement organisées par le réseau de développeurs économiques.

Ainsi, entre 2002 et 2016, la communauté urbaine consolide et développe son action économique sans que des scènes officielles de mise en débat soient effectivement prévues. Le GLEE correspond en effet à un réseau fermé qui par ailleurs fonctionne plutôt comme un dispositif de « mise en scène » de la concertation, alors que les décisions sont de plus en plus centralisées par le président, son cabinet, quelques vice-présidents et les directeurs de services de la communauté urbaine. Pourtant, certains acteurs disposent d'un accès privilégié au politique et à l'haute administration communautaire. Il s'agit notamment de quelques « capitaines d'industrie » de la région lyonnaise, à l'instar d'Alain Mérieux, ou bien de nouveaux entrepreneurs, comme Olivier Ginon (GL Events). Ainsi, comme le précise l'ancien directeur au développement économique du Grand Lyon :

> « Dans notre stratégie de développement économique, quand on travaille à Lyon, rien se fait sans qu'on aille voir Alain Mérieux qui est un grand capitaine d'industrie. Donc, on peut faire toutes les scènes dont vous dites, n'empêche qu'à un moment donné, il faut trouver le bon accord avec Alain Mérieux. Parce qu'il est impensable d'imaginer une stratégie sans que lui il soit informé, associé et même le patron. Parce qu'Alain Mérieux a une force de discours, une page entière dans *Les Echos*. Il est un Monsieur qui était écouté directement par le président de la République. Encore une fois, la chance, c'est que c'est un Monsieur qui tire vers le haut, avec intelligence, le système. »[186]

A cet égard, des dispositifs tels que la politique Grands comptes ont eu comme effet principal d'institutionnaliser dans le long terme des relations interpersonnelles, faites parfois d'amitié, au-delà des instances classiques de la représentation. Plus particulièrement, la

[186] Cit. *in* Galimberti (2015, p. 360).

politique Grands comptes fait clairement ressortir à quel point les élus communautaires sont davantage investis dans des scènes politico-administratives engageant aussi quelques acteurs patronaux cooptés, plutôt que mobilisés « sur le terrain » aux contacts des cercles de sociabilité patronale (Pinson, 2016)[187]. Ces scènes se caractérisent également par le poids considérable qu'y jouent les acteurs administratifs, en particulier les directeurs de service. Comme précisé auparavant, la consolidation d'une capacité d'action de la communauté urbaine a reposé largement sur le développement des services administratifs mais également sur une transformation progressive des cultures administratives et des valeurs des cadres et des petits fonctionnaires territoriaux. Le cas de la Délégation au développement économique est à cet égard exemplaire de cette mue interne à l'administration communautaire qui se tourne progressivement de plus en plus vers les valeurs et les normes de la sphère marchande. Ce processus est notamment favorisé par le recours extensif aux prestations des cabinets de conseil en gestion[188]. Cette transformation interne de l'administration communautaire n'a fait qu'accentuer la marginalisation déjà subie par les organisations syndicales – et de valeurs dont elles sont historiquement porteuses – qui comme nous le verrons par la suite, impacte largement le contenu des politiques publiques qui sont portées par la communauté urbaine.

1.3. La métropole : échelle d'un « dialogue social » achoppé

Avant de nous pencher sur une analyse fine de l'évolution de l'agenda et des politiques métropolitains, nous souhaiterons conclure cette partie en essayant d'interroger les raisons de l'exclusion, *a priori*,des organisations syndicales des arènes officielles de concertation au sujet de l'action économique de la communauté urbaine. Pour cela, nous allons procéder en deux temps. Nous allons d'abord analyser comment les représentants des milieux patronaux perçoivent le rôle des organisations syndicales à l'échelle métropolitaine : nous verrons que le territoire métropolitain est perçu de manière singulière par rapport aux instances classiques de concertation locale ou bien de « dialogue social territorial ». A partir de ce constat, nous allons interroger comment les acteurs administratifs de la communauté urbaine en charge des dispositifs de concertation au sujet du développement économique perçoivent la contribution que les organisations syndicales pourraient apporter à la fabrique des politiques communautaires.

[187] Notons toutefois que G. Collomb était un habitué de différentes rencontres des groupes de sociabilité patronale à Lyon, telles que le Cercle de l'Union.

[188] Nous pouvons notamment citer le cabinet Algoé, partenaire depuis le milieu des années 1990 de la communauté urbaine de Lyon, ainsi que le cabinet EY ayant suivi l'AMO autour de l'image de marque ONLYLYON.

1.3.1. La légitimité restreinte des organisations syndicales

Comme précisé auparavant, l'opérationnalisation du SDE par les services de la communautaire est passée par le groupe GLEE qui représente la scène principale où se construit un intérêt partagé entre acteurs politico-administratifs et économiques ou pour reprendre les propos de l'ancien délégué au développement économique « un moment qui a permis de dire : 'On va passer de cette espèce de constat à une mise en commun, à un plan d'action partagé', donc à une forme de mise sous tension collective du système d'acteurs sur un ensemble d'objectifs très simples : faire de Lyon une ville européenne. »[189] Si le GLEE a servi principalement comme instrument pour le politique pour afficher un consensus et gérer les conflits entre acteurs, il reste pourtant une scène formalisée de dialogue et d'échange entre acteurs, qui exclut *a priori* les organisations syndicales. Nous avons interrogé sur ce point le secrétaire général de la CPME Rhône, Franck Morize. Ce dernier, en fonction depuis 1998, a pu suivre dès le début la mise en place du GLEE :

> « *Q : Les dispositifs dits de 'gouvernance territoriale' écartent les organisations syndicales… et pourtant, pour suivre votre raisonnement sur l'intelligence collective dans une logique territoriale, on pourrait aussi imaginer des instances de dialogue social les plus ouvertes possibles pour nourrir des formes d'intelligence collective au travers les différences. Qu'en pensez-vous ?*
>
> C'est marrant. C'est qui qui vous a dit ça ? Parce que j'avais jamais réfléchi à ça, en fait. Parce qu'il vous a été dit que c'était bien, mais finalement, ça manquait les organisations syndicales ou c'est vous que pensez ça ?
>
> *Non, en fait, moi, je ne porte aucun jugement de valeur là-dessus. C'est juste que je me suis posée la question : pourquoi les OS ne sont pas dans le jeu ?*
>
> La question, elle ne s'est jamais posée dans ces termes d'organisations. Et jamais elles sont venues nous voir, frapper à la porte. Et dans aucun cas je pense que ça aurait mérité de la réflexion [il hésite]. Je vais vous dire : vous savez quoi, on peut faire la même question pour la troisième organisation patronale [UPA]. On ne s'est même pas posé la question... Donc, aucune question n'est tabou là-dessous, mais c'est vrai qu'à partir du moment où on se dit que c'était la posture saint-simonienne de notre actuel ministre de l'Intérieur qui dit : 'Moi, je suis d'abord un Saint-simonien. Et je vous dis : il faut d'abord qu'on crée de la richesse, et après, on parlera de la répartition.' C'est vrai que maintenant qu'on a créé en termes d'attractivité… On apparaît dans les classements en termes de tourisme, d'attractivité. On a une vraie visibilité… Regardez l'image de Lyon, il y a vingt ans, ça n'a rien à voir. Et ça, on le doit à notre politique de gouvernance économique qui nous a permis d'avoir une vraie attractivité. Et la question qui se

[189] Directeur au développement économique.

pose aujourd'hui, de la répartition des richesses : faut-il s'adresser à des organisations de salariés pour répartir ces richesses ?

Q. Oui, mais ma question ne portait pas sur la question de la 'répartition des richesses' mais plutôt sur la construction d'un projet et des politiques publiques… en termes de contribution à la réflexion que différents acteurs, dont les organisations syndicales, peuvent porter sur la table…

Bien sûr, mais donc, la question ne se pose pas au sein du GLEE, car là, c'est Grand Lyon l'Esprit d'entreprise [accentué]. Mais il y a une instance pour ça, c'est le conseil de développement. » (Secrétaire général de la CPME Rhône, 22 juin 2018)

Cet extrait d'entretien suggère deux points. Premièrement la participation des organisations syndicales aux instances de concertation est interprétée uniquement en termes de « répartition de richesses », à savoir de distribution des gains produits dans le territoire et plus globalement des ressources publiques. Les organisations syndicales ne sont dès lors pas perçues comme des acteurs pouvant apporter une contribution à la fabrique des politiques publiques en soutien du développement économique. Deuxièmement, les organisations syndicales sont « renvoyées » à des instances de démocratie participative larges, ouvertes à l'ensemble des acteurs de la société civile, tels que le conseil de développement. Autrement dit, leur apport spécifique en termes d'organisations représentatives des intérêts des salariés n'est pas reconnu par les organisations patronales au sujet des politiques métropolitaines, alors que ces dernières ont l'habitude d'entretenir des relations, conflictuelles et/ou de collaboration, dans d'autres scènes du « dialogue social (territorial) » au sujet notamment de la formation professionnelle.

On note également que la CPME Rhône distingue l'échelon local de celui métropolitain clairement dans la présentation de ses activités de représentation et d'*advocacy* des intérêts de ses associés. Le premier est associé à différentes instances où la CPME recouvre des mandants (OPCA, conseil de surveillance du Pôle emploi, etc.) et où elle entretient des relations régulières avec les organisations syndicales. Ces instances correspondent à des scènes de « dialogue social » où la légitimité des organisations syndicales est reconnue par ses homologues patronaux. La métropole semble en revanche émerger comme un échelon de représentation locale à statut exceptionnel où l'on pratique un dialogue social « achoppé », car fondé sur la relation exclusive entre la sphère politico-administrative et le patronat. On retrouve en substance le modèle français de dialogue social territorial centré sur l'entreprise et les fonctions usuelles du paritarisme, et peu développé en matière de politique publique (Jobert, 1998). Le système de « concertation territoriale » cristallisé par le GLEE – et plus largement les réseaux interpersonnels qui lient acteurs politico-administratifs et représentants patronaux (permanents et présidents) – semble ainsi s'éloigner sensiblement des modèles de « corporatisme urbain » fondés sur le critère de représentativité ainsi que sur le renouvellement des membres assurés

par les mécanismes internes de démocratie des organisations patronales et syndicales (Gourgues, 2014).

L'exclusion des organisations syndicales du système de concertation orchestré autour de l'action économique est pourtant également le fruit des choix des élus – notamment du président de la métropole – ainsi que de la (non)action des services de la communauté urbaine, tout particulièrement de la Délégation au développement économique. L'exemple de la concertation en vue de l'approbation par la métropole d'un programme de développement économique en 2016 en donne un bon exemple.

1.3.2. Concerter le développement économique… sans les syndicats

Cette démarche de concertation vise formellement à rediscuter les orientations stratégiques en matière d'action économique de la métropole *:* rappelons à cet égard qu'elle constitue le premier moment de mise en débat par une discussion formalisée des grandes lignes directrices de la stratégie de développement économique de la métropole depuis 1998[190]. Le choix de lancer cette démarche tient principalement à la contingence politique liée aux réformes territoriales en cours.

Dans un contexte de fortes incertitudes législatives au sujet de l'attribution de la compétence Développement économique, l'élaboration du programme constitue un vecteur privilégié au travers lequel la métropole vise à (ré)affirmer son action vis-à-vis du conseil régional. Si les EPCI et, notamment les métropoles, voient leurs prérogatives en matière économique confirmées, voir élargies par la loi MATPAM[191], elles sont également confrontées à un renforcement du rôle des conseils régionaux, visible en particulier dans le nouveau caractère prescripteur des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SDREII)[192].

Notons que les conseils régionaux s'étaient dotés de documents stratégiques depuis 2004. Toutefois, ces documents – sans aucune valeur prescriptrice – correspondaient dans la plupart des cas à une sorte de manuel de « bonne gouvernance » territoriale, aux contours flous et surtout standardisés (Béhar, Estèbe, 2006).

---

[190] Comme nous l'avons précisé auparavant, le schéma approuvé en 2002 était essentiellement calqué sur les conclusions issues des groupes de travail initiés par H. Chabert.

[191] La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) renforce le rôle des métropoles dans le domaine économique en les différenciant par ailleurs des autres EPCI, en ce qui concerne le co-pilotage des pôles de compétitivité, la participation au capital des sociétés de transfert technologique et le versement des subventions à des organismes voués à la reprise et à la création d'entreprises.

[192] Voir à cet égard la note de l'AdCF (Association des communautés de France) : https://www.adcf.orgfiles/DOCS/Pages-QR-loi-NOTRe-Economie-Interco210-web.pdf. Dernière consultation : le 31 juillet 2018.

Le changement législatif introduit par la loi NOTRe[193] a dès lors forcé la métropole à se positionner clairement vis-à-vis du conseil régional, en vue de l'approbation du SDREII de la nouvelle région Auvergne Rhône-Alpes (2017-2021)[194]. Pour ces raisons, le programme de développement de la métropole sera officiellement présenté et voté par le conseil communautaire.

Au-delà de ces enjeux (structurants) de positionnement vis-à-vis de l'échelon régional, la décision de lancer un processus de concertation autour du programme de développement économique s'explique également par la volonté de la métropole de rendre davantage lisible son action. Le deuxième mandat de G. Collomb se caractérise en effet par un essoufflement du GLEE et de manière plus générale par une centralisation de la part des services économiques de la communauté urbaine des informations concernant également des actions menées « en partenariat » avec les représentants institutionnels des acteurs patronaux, « partenaires » historiques de la métropole (CCI, MEDEF, CPME, notamment). Des critiques commencent ainsi à se lever au sein même des milieux patronaux lyonnais : dans les girons du MEDEF Rhône, certains membres critiquent en effet les processus de « bureaucratisation » de la métropole qu'ils associent à l'excroissance des services et des cabinets qui entourent les élus, en mettant en exergue la nécessité pour les élus métropolitains de rester davantage « accessibles aux entrepreneurs »[195]. Cette analyse est confirmée par la chargée de mission de la métropole ayant suivi la concertation autour de l'élaboration du programme de développement économique :

> « La communauté urbaine avait toujours eu une stratégie de développement économique. Par contre, c'était quelque chose qui n'était pas forcément partagée et qu'on communiquait peu à nos partenaires et au monde économique au sens large. On avait une stratégie mais qu'on gardait pour nous d'un point de vue technique, en interne. A la création de la métropole en 2015, il y a eu cette volonté de retravailler et réaffirmer quelle était notre stratégie parce qu'on changeait de dimension. » (Responsable Partenariats, information économique, délégation Développement économique, emploi et savoirs, métropole de Lyon, novembre 2017)

Le processus de concertation fait suite à une première phase d'étude menée par l'OPALE (Observatoire partenarial lyonnais en économie) et le bureau d'études économiques de l'Agence d'urbanisme de Lyon, qui débouche sur la publication d'un document qui fait un

[193] La portée de ce changement en termes de reconfiguration des rapports de pouvoir et de montée en capacité des régions dans l'orientation des politiques de développement dans les territoires métropolitains.

[194] Le projet avait été présenté à l'assemblée plénière, les 15 et 16 décembre 2016.

[195] Ce mécontentement latent est d'ailleurs explicité par Benoît Soury à l'époque à la tête du groupe APICIL (groupe de protection santé complémentaire), ancien directeur général et actionnaire de La Vie Claire (ayant également exercé des fonctions de vice-président de la CCI de Lyon) et membre du bureau du MEDEF Rhône, lors des Printemps des Entrepreneurs en 2016 dans une plénière consacrée tout particulièrement au changement de statut de la communauté urbaine et aux politiques métropolitaines (« Métropole de Lyon : quels défis ? »). Voir : https://www.youtube.com/watch?v=pl2J0N78ReI.

diagnostic des mutations socio-économiques de l'agglomération dans les dix dernières années[196]. Le document s'intéresse notamment aux évolutions des principales filières en termes d'emplois ou de création de la valeur. L'objectif de cette étude est officiellement de confronter les orientations stratégiques de la communauté urbaine aux évolutions du tissu socio-économiques.

Pour transformer le document d'étude réalisé par l'OPALE en programme qui puisse être voté dans le conseil communautaire, quatre groupes de travail « techniques » sont alors organisés. Ouverts à un spectre très large d'acteurs, la plupart institutionnels, ils reprennent différents enjeux auxquels sont associés les acteurs considérés comme les plus « légitimes » pour apporter de la matière à réflexion[197]. Ces groupes sont largement dominés par les chargés de mission de la métropole. Les acteurs patronaux conviés à la démarche sont principalement les permanents des principales organisations patronales (MEDEF, CPME) et de la chambre de commerce de Lyon, tous regroupés dans un groupe de travail technique nommé « Entreprenariat ». On peut à cet égard souligner l'absence des associations professionnelles de branches, qui ne sont pas associées à la démarche. Par ailleurs, en marge des groupes de travail, des rencontres en binôme sont organisées entre le président, G. Collomb, et les entreprises de Grands comptes.

La « concertation » autour de l'élaboration du programme s'apparente dès lors à une discussion entre « experts » au caractère très peu politisé. Nous avons à cet égard interrogé la chargée de mission de la métropole et le secrétaire général de la CPME au sujet de l'émergence de potentiels conflits (intersectoriels ou bien entre grands groupes et PME) au sujet des actions envisagées pour soutenir les entreprises : sans surprise, ils ont plutôt mis en avant la convergence des positionnements des différents acteurs.

Au final, le document qui est ressorti des groupes de travail technique correspond ainsi plutôt à un catalogue d'actions – la plupart déjà dans les tiroirs des services ou bien votées par le conseil communautaire – autour de quatre objectifs stratégiques fortement consensuels : faire de Lyon une métropole fabricante, apprenante, attirante et entrainante. La concertation aurait donc eu comme principal objectif de chercher des convergences entre différents acteurs sur « la manière de cadrer les choses » :

---

[196] Agence d'urbanisme de Lyon, OPALE (2016), *Mutations et nouveaux moteurs de l'économie lyonnaise. Dix ans d'évolutions socio-économiques*, février. En ligne : http://www.opale-lyon.com/AffichePDF/21160

[197] Il s'agit notamment du groupe « Attractivité » où l'on retrouve Aderly, l'office du tourisme, ONLYLYON, et des chargés de mission de la métropole ; du groupe « Immobilier » où l'on retrouve des chargés de mission de la Délégation du développement économique, ainsi que la DDUCV (Délégation chargée de la partie Foncier et aménagement) et marginalement des acteurs de l'immobilier (promoteurs et sociétés de la métropole) ; du groupe « Entreprenariat » auquel sont conviés des permanents de la CCI, du MEDEF, de la CPME ; et enfin du groupe « Université et innovation » qui regroupe des acteurs du pôle de compétitivité, des chargés de mission de la métropole ainsi que des représentants des institutions universitaires et de la recherche.

« *Q : Pouvez-vous me dire qu'est-ce qu'il est ressorti des groupes de travail au sujet des politiques en soutien des filières industrielles ?*

(...) Ce qui est ressorti, c'est aussi que cleantech, ça ne parlait pas beaucoup aux entreprises : c'est trop techno. Donc, on ne va plus forcément parler de cleantech mais plutôt d'industrie [elle hésite] industrie verte, même si ce n'est pas vraiment ça…

C'était juste une question d'image ?

Oui, d'image. » (Responsable Partenariats, information économique, délégation Développement économique, emploi et savoirs, métropole de Lyon, novembre 2017)

La concertation n'est donc pas l'occasion d'un débat sur le fond des choix stratégiques concernant le développement du territoire.

Avant de revenir sur les aspects substantiels de ces choix, en termes de contenu de l'action économique, nous voudrions d'abord souligner comment la concertation a été orchestrée par les services communautaires. Nous avons à cet égard sollicité la chargée de mission qui avait suivi l'élaboration du programme sur l'existence ou pas d'une réflexion au sujet de l'ouverture d'un dialogue avec les organisations syndicales :

« *Dans le cadre de l'élaboration du programme de développement économique, est-ce qu'il y a une réflexion sur un rapprochement avec les organisations syndicales ?*

Avec les syndicats de salariés ? [pause] Non, on travaille pas avec eux.

Dans le cadre de l'élaboration du programme de développement économique, on a rencontré les organisations des salariés ; on les a toutes invités. Il y a que, de mémoire, la CFTC qui était là et à qui on a présenté le diagnostic et les orientations qu'on avait envisagées par rapport à notre stratégie économique. Et ils se sont montrés plutôt intéressés et satisfaits qu'on remette l'industrie au cœur de nos priorités... Mais aprè,s ça n'a pas été bien plus loin de leur part. Et à ce jour, on les associe pas à tout le travail… Après, c'est vrai que dans le cadre du travail mené, on n'a pas l'habitude de travailler avec les représentants des travailleurs. On travaille bien avec les organisations des syndicats patronaux, mais pas avec les syndicats de salariés.

Pour quelles raisons ?

Je ne sais pas. [silence]

Ça m'interpelle le fait que les syndicats ne soient pas venus... Nous, on était très étonnés car je sais que parfois ils nous sollicitaient pour pouvoir échanger... Alors là, on a fait l'effort. Bah, l'effort on l'a fait, de présenter les choses. Et malheureusement, ils ne sont pas mobilisés. Donc, c'est dommage. Le fait de contacter, c'était une volonté politique de notre vice-président à l'économie de l'époque, David Kimelfeld. C'était mai ou juin 2016, pour présenter les orientations… Ça nous paraissait important qu'elles soient un petit peu au courant des orientations données. On leur a communiqué, bien sûr, le programme une fois qu'il a été adopté,

mais on n'a pas eu des retours de leur part. » (Responsable Partenariats, information économique, délégation Développement économique, emploi et savoirs, métropole de Lyon, 17 novembre 2017)

Cet extrait d'entretien fait émerger la distance qui existe entre les cadres de l'administration communautaire et les militants syndicaux. A cet égard, il est frappant de constater que cette chargée de mission ne conçoit pas la contribution que les syndicats pourraient apporter aux démarches de réflexion stratégique. L'initiative d'associer les organisations syndicales relève ainsi d'une démarche politique, voulue par le vice-président, D. Kimelfeld, mais qui semble avoir suscité très peu d'enthousiasme (« on a fait l'effort ») au sein des services de la métropole. Nous pouvons faire l'hypothèse que cette distance s'explique par des raisons d'ordre sociologique, liées à des trajectoires éducatives et professionnelles très distinctes entre militants syndicaux, cadres et petits-cadres en charge du développement économique qui peuplent la métropole de Lyon. Si la marginalisation institutionnelle des organisations syndicales s'explique largement par la distance sociologique qui sépare les milieux administratifs des réseaux du militantisme syndical, elle ne devrait pas pourtant cacher d'autres raisons à la base de la faible légitimité crédibilité dont jouissent les organisations syndicales (voir *infra,* partie 3).

Dans cette partie, nous avons voulu montrer dans quelle mesure le développement économique a été mis au centre de l'agenda politique des maires-présidents de la métropole de Lyon et a été un vecteur majeur de la montée en puissance du pouvoir d'agglomération. Ce processus est passé par une entreprise de conquête de légitimité vis-à-vis des acteurs patronaux, par l'« ouverture » progressive de l'administration à ces mêmes acteurs et aux intérêts dont ils ont porteurs. Cette ouverture s'est concrétisée dans l'établissement des scènes de dialogue au travers des instances de « concertation » formelle telle que le GLEE, de dispositifs institutionnalisation des relations privilégiés entre politique-administration et acteurs économiques (dispositif Grands comptes) ainsi que par l'intensification des échanges informels entre un groupe restreint d'acteurs associant notamment élites politico-administratives (président, vice-présidents et directeurs) et économiques (dirigeants et permanents des organisations patronales). Ces scènes se caractérisent pourtant par leur « technicité » et sont régies par des mécanismes élitistes classiques fondés sur la cooptation. Elles constituent ainsi une sorte de laboratoire d'une post-démocratique métropolitaine où les classes populaires sont largement exclues et sous-représentées (Pinson, 2010). Cela est notamment confirmé par les enjeux dominant les agendas et les politiques métropolitaines, tels que nous allons les explorer à présent, dans une seconde partie.

2. La qualité du travail : le grand absent des politiques métropolitaines pour le développement économique et l'emploi

Depuis les années 1990, l'agenda communautaire est dominé par le référentiel de la croissance – et de la création de valeur. Cet impératif se décline tout particulièrement dans les politiques de développement économique local mises en place sous les deux premiers mandats de G. Collomb, mais se propage aussi progressivement à d'autres domaines dont en particulier l'insertion et l'emploi. Suite à la fusion avec le département du Rhône, la communauté urbaine, désormais Métropole de Lyon, récupère en effet les compétences en matière sociale. Cette transformation institutionnelle majeure se déploie par ailleurs après la crise économique de 2008-2011, qui frappe durement les filières de l'industrie traditionnelle dans la région lyonnaise, malgré une création nette d'emplois dans la période assurée tout particulièrement par les secteurs à forte valeur ajoutée (Davezies, 2015).

Ces changements institutionnels et de contexte économique auraient pu jouer comme des facteurs facilitateurs d'un infléchissement des objectifs à l'agenda communautaire qui reste pourtant quasiment inchangé. Ainsi, la prise en charge par la métropole des problématiques d'insertion et de l'emploi se fait au travers un processus d'extension des modes et des référentiels d'action du développement économiques vers ce nouveau domaine d'action. La stabilité de l'impératif de croissance se traduit par une invisibilisation de certains enjeux dans l'agenda communautaire, tels que la qualité du travail, définie de manière différentielle selon une segmentation en clivages générationnels ou de genre (Grimshaw *et al*., 2017) ou bien en fonction des conditions matérielles et immatérielles de travail. Sur ce dernier point, on pourra notamment citer comme exemple le thème de *workings poors* (travailleurs pauvres), des emplois précaires (Kalleberg, 2011) et de *bullshit jobs*, qui concerne également les emplois hautement qualifiés (Graber, 2013). Notons que ces thèmes ont été l'objet d'une attention médiatique montante : nous pouvons notamment citer l'initiative de l'OIT (Organisation internationale du travail) qui a adopté en 2017 la déclaration de Seoul sur la *decent work city* qui pose de manière forte la priorité politique du « travail digne » pour les politiques urbaines[198]. L'absence de ces questions à l'agenda de la métropole de Lyon est à cet égard encore davantage frappante, notamment dans un moment historique où l'on assiste à une montée en puissance de ces thèmes dans les agendas des gouvernements urbains (progressistes)[199].

Au-delà de l'absence de volontarisme politique à mettre au centre du débat sur le développement la question de la qualité du travail, nous faisons l'hypothèse que l'invisibilisation de ces thèmes s'explique aussi par l'absence dans le long terme des organisations syndicales du système d'acteurs des politiques métropolitaines ainsi que par une

[198] Voir : https://www.fes-connect.org/trending/transforming-cities-for-decent-work/

[199] Voir : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm ?abstract_id=3023953.

dynamique d'anticipation et de mise en avant par les cadres de la communauté urbaine des « besoins des entreprises ». Pour mener à bien notre démonstration, nous proposons de revenir sur deux exemples : l'élaboration des politiques de soutien aux filières économiques (high-tech) et l'adoption par la communauté urbaine d'un plan stratégique pour l'insertion et l'emploi.

2.1. Du tout high-tech au développement discret d'une action en soutien des secteurs en difficulté : l'inamovible centralité de l' « entreprise »

L'action économique de la communauté urbaine s'oriente pendant le premier mandat de G. Collomb principalement vers une politique d'animation de filières productives, qui constitue le principal acquis du SDE. Ces filières dites de « spécialisation », rebaptisées par la suite filières « d'excellence », correspondent à des activités historiques de l'agglomération lyonnaise ainsi qu'à de nouveaux secteurs émergents[200]. Elles sont choisies en raison de la masse critique des entreprises, leur potentiel en R & D ainsi que pour de raisons plus politiques, liées notamment à la (non)mobilisations des organisations patronales de branche dans les démarches d'étude du SDE[201].

Il existe en effet un engagement inégal de la part de la communauté urbaine dans le soutien aux filières de spécialisation, comme dans le cas de la mécanique et de la métallurgie :

> « [Ces filières] ressortirent également des travaux, mais faute de participation de la branche professionnelle aux réunions de travail sur le SDE, elles furent un peu écartées. Aujourd'hui, cela se ressent sur les aides apportées dans le cadre des pôles : LUTB [Lyon Urban Truck and Bus] vient toujours après. » (Chargé de mission de l'Agence d'urbanisme de Lyon, avril 2010)[202]

En revanche, le secteur du textile fut finalement inclus dans les filières de spécialisation, mais uniquement en raison d'une forte mobilisation de la branche professionnelle qui réussit ainsi à obtenir le soutien de la communauté urbaine pour le portage du dossier de pôle de compétitivité Techtera (CAEE, 2010). Les secteurs davantage soutenus par la communauté urbaine sont ceux de la chimie environnementale et des biotechnologies. A cet égard, le lancement de l'appel à projets des pôles de compétitivité par l'État[203] est unanimement

[200] Il s'agit en particulier de : biotechnologies, pharmacie, chimie, mécanique et métallurgie, textile, services et entreprises audiovisuelles.

[201] Rappelons que les travaux d'études sont pilotés par le cabinet Algoé et l'Agence d'urbanisme de Lyon.

[202] Cit. *in CAEE Report*. Notons aussi que le pôle LUTB fut créé grâce à l'implication forte de la CCI de Lyon (Galimberti, 2016).

[203] La politique des pôles de compétitivité est essentiellement une politique de soutien à l'innovation, à la R & D et à la création d'entreprises. Lancée officiellement en 2005, elle fait partie d'un processus plus global de recadrage de la politique industrielle nationale, initiée en 2004 à travers une focalisation des interventions sur les secteurs ciblés, notamment ceux à haut contenu technologique. Essentiellement fondée sur des appels à projets compétitifs, elle peut être considérée comme un exemple paradigmatique des nouvelles modalités de gestion territoriale de l'État (Duranton, Martin, 2007).

considéré par les cadres administratifs comme un moment clef, une sorte de « banc d'essai » pour la structuration d'une action économique et la légitimation de la communauté urbaine auprès des acteurs patronaux. Les services de la communauté urbaine se chargent en effet d'instruire et de déposer les dossiers pour le compte des industriels dans le cas du pôle Axelera (chimie et environnement) et LyonBiopole (biotechnologies et santé), et se passent largement du concours des acteurs intermédiaires – à savoir la CCI, le MEDEF ou la CPME – comme le souligne le directeur de l'innovation responsable de ce dossier :

> « Historiquement, le SDE, donc, avant 2000, il avait établi des priorités, avec le GLEE. On a parlé des secteurs et des filières prioritaires, mais on n'a jamais enclenché parce que ça, c'était le *core business* des institutions (...) mais par contre, comment on monte un pôle… Un pôle, c'est un truc sérieux. Si vous regardez Axelera, c'est plus d'un million d'euros d'investissement sur les projets collaboratifs. Lyon Biopôle, ça doit être 1,5 million. Donc, ce sont des choses qui pèsent dans le paysage de la recherche et développement. Sur le pôle Axelera, donc chimie et environnement, si j'étais allé chercher les institutionnels de la chimie et de l'environnement, la branche Chimie du MEDEF, si j'étais allé chercher les institutionnels, j'y serais encore, en train de monter le pôle. Je suis allé voir en direct Rhodia, Archema, les leaders mondiaux du sujet. Et sur Lyon Biopôle, c'est pareil. » (Directeur de l'innovation, Délégation générale au développement économique, juillet 2011)

La politique des pôles sert ainsi de cadrage pour d'autres actions portées par la Délégation au développement économique, et structure aussi largement la politique foncière et immobilière de la communauté urbaine[204]. En effet, la politique d'acquisition foncière et d'investissement dans les zones d'activité économique est, au moins dans le premier mandat de G. Collomb, le principal levier d'action de la communauté urbaine.

Cette action s'accompagne également de mesures plus *soft*, de coordination des acteurs et d'assistance aux entreprises, qui sont assurées par les chargés de mission de la communauté urbaine sur une variété de domaines (problématiques de voirie, instruction des dossiers pour des appels à projets, etc.)[205]. Ces mesures correspondent largement à la catégorie des aides indirectes aux entreprises (Galimberti, 2017) : elles ne prévoient pas de transfert monétaire, mais se concentrent davantage sur la fluidification de la coordination (en particulier pour la R & D) et plus globalement sur la réduction de l'incertitude pour permettre un épanouissement des activités de production[206].

---

[204] Nous renvoyons sur ce point à notre analyse du schéma d'accueil des entreprises (SAE) : Galimberti (2015, p. 361-365).

[205] Il y a bien évidemment aussi tout un investissement dans les politiques de marketing et d'image, qui se concrétise, par exemple, dans le financement d'ONLYLYON, dans la présence de la Délégation à des salons professionnels, aux voyages de représentation à l'étranger, etc.

[206] On notera toutefois que le Grand Lyon participe à la subvention des pôles de compétitivité.

Les actions mises en place par les services de la communauté urbaine sont destinées à l'ensemble des entreprises sur le territoire. Toutefois, jusqu'en 2008, les efforts se concentrent tout particulièrement sur les « grands comptes », et tout particulièrement les membres des pôles de compétitivité. On pourra aussi noter que dans la comptabilité interne de la Délégation au développement économique les actions en faveur des filières prioritaires, correspondant *grosso modo* aux pôles de compétitivité, sont clairement identifiées et différenciées par rapports aux actions « génériques » (Galimberti, 2015)[207].

L'action économique de la communauté urbaine – qui comme nous l'avons vu se déploie au travers différents dispositifs – se focalise pendant le premier mandat de G. Collomb principalement autour de la question du changement technologique de filières à forte valeur ajoutée, comme le précise un directeur du Grand Lyon : « À l'époque le fonctionnement était très privé. On était presque tous contractuels et avec l'ancien délégué, on était très pôles de compétitivité, et que pôles de compétitivité. »[208] Cette politique s'inspire ainsi largement des théories de la nouvelle économique géographique autour de la notion de *cluster* qui mettent en avant les bienfaits de la concentration des activités économique et de R & D, et la nécessité pour le politique d'intervenir sur les « externalités négatives »[209].

Le deuxième mandant de G. Collomb (2008-2015) correspond à la période de la crise et coïncide aussi avec une forte instabilité des principaux postes de dirigeants et de collaborateurs de l'exécutif. En 2011, suite aux départs des cadres dirigeants – que nous avons déjà évoqué – la Délégation au développement économique fonctionne avec une directrice *ad interim* ; le poste de chef de cabinet du président en charge des affaires économiques change à trois reprises et le DG « historique » du Grand Lyon, Olivier Guignon, quitte ses fonctions en 2011, pour réintégrer son poste après un an, suite au licenciement brusque de son successeur. Cette instabilité impacte largement les routines de la Délégation au développement économique en rompant quelque peu les liens entre exécutif, cabinet et services. Les vacances aux postes clés, notamment du délégué au développement économique, laissent ainsi davantage de liberté aux cadres intermédiaires[210] pour se saisir d'enjeux émergents, en contribuant ainsi à infléchir partiellement l'action économique de la communauté urbaine.

La prise en charge des problématiques liées aux crises industrielles s'en ressent. Ainsi, le développement discret d'actions vis-à-vis des entreprises en difficulté ne remet pas en cause le référentiel dominant de croissance qui caractérise l'action économique de la communauté urbaine. L'absence d'une volonté politique facilite cette persistance : G. Collomb refuse de modifier son approche du développement économique, très « saint-simonienne » et tournée

[207] Pour un aperçu de la politique en soutien du biotech, nous renvoyons à Galimberti (2016).

[208] Directeur du développement local, DGDEI, Grand Lyon, juin 2011.

[209] Pour une analyse critique de la notion de *cluster*, nous renvoyons à Martin, Sunley (2003).

[210] Le rôle de ces agents dans la conduite des politiques publiques doit être pris en considération, surtout dans des contextes leur permettant d'agrandir leurs marges de manœuvre (Barrier, Pillon, Quéré, 2015).

prioritairement vers la création de richesse *via* le marché, comme le souligne ce directeur des services économiques du Grand Lyon *:*

> « Notre nouvelle délégué est arrivée de Strasbourg où elle avait énormément développé l'emploi et l'ESS [économie sociale et solidaire]. Elle vient nous voir et me dit : 'Bon l'ESS, c'est chez vous, j'imagine ? Développement local, emploi, etc.' 'Ah non, on n'a pas droit d'y toucher.' Elle me dit : 'Bon, écoutez. Ça va changer et tout.' Deux semaines après, elle est venue me voir et elle me dit : 'J'ai vu G. Collomb hier soir ; ce n'est pas une priorité.' » (Directeur du développement local, DGDEI, Grand Lyon, mai 2012)

Toutefois, les nombreuses crises et plans de licenciements qui frappent certains établissements productifs industriels confrontent les services économiques de la métropole à de nouvelles problématiques. Les services se saisissent ainsi peu à peu de ces enjeux sans qu'une politique structurée d'anticipation ne soit pour autant envisagée. Le cas de l'usine Bosch à Vénissieux est cité par de nombreux interlocuteurs comme un moment clef qui permet une première socialisation des chargés de mission de la communauté urbaine aux problématiques des « entreprises en difficulté ». Nous reportons ici l'extrait *in extenso* d'un entretien mené avec le directeur du développement local de la communauté urbaine car cela permet de restituer la manière avec laquelle cette crise est appréhendée par les services, en termes d'enjeux et des dispositifs ensuite déployés :

> « On s'est rendus compte qu'en dehors de ces deux secteurs [*i. e.* Cleantech et Biotech], on était un peu désarmés face à des licenciements collectifs importants ou des fermetures d'usines sur, on va dire, l'industrie de base. Je pense à la mécanique et la sous-traitance auto, etc. Pour le coup, finalement, l'EPCI, il n'a strictement aucun moyen d'action... Il en a quelques-uns quand même, et ça nous a fait évolué aussi dans nos politiques, pour une assistance aux entreprises en difficulté. Je prends l'exemple de Bosch Industrie, pompe à injection diesel depuis 30 ans à Vénissieux, et annonce du groupe allemand qu'ils vont fermer l'usine parce que la pompe à injection n'a plus d'avenir car au niveau technologie, elle est morte. Par contre, c'est un site qui était très reconnu au niveau du bord allemand sur la qualité du salariat, etc. Et ils étaient un peu embêtés : ils ne savaient pas bien comment gérer. Donc, ils sont venus nous voir. Et on a travaillé avec l'Aderly sur le potentiel de reconversion du site. Et on les a orientés vers la fabrication de panneaux solaires et trois ans après, on a inauguré la première usine de panneaux solaires à Vénissieux.
>
> Finalement, là, notre travail n'est pas très complexe. C'est du lobbying politique. Donc, le président Collomb qui fait du lobbying en Allemagne, qui sollicite le *board* allemand et met en avant tout ce qu'il peut mettre en avant. Coté services, on a essayé de faire comprendre aux syndicats tout l'intérêt qu'ils ont à orienter l'activité la dessus et de les encourager à être à fond derrière le projet de reconversion en objectivant la question, et puis derrière, leur montrer tout

le potentiel. Et ça, c'est assez nouveau pour le coup. Sur les dix ans qui viennent de s'écouler, il n'y avait pas eu d'action auprès des entreprises en difficulté.

Donc, Bosch était le bon déclic. Tout le monde s'est rendu compte que finalement, on n'a pas beaucoup d'outils, mais on peut trouver des pistes, des choses à faire, et depuis, on a un peu enchainé et on accompagne Fagor Brandt. Et là, on est sur la reconversion d'une usine de laves linge et sur un véhicule électrique. 150 personnes au cœur de Lyon. Et là, c'est du très, très lourd. Et là, on les a accompagnés et on est vraiment sur la mise en lien, la mise en réseaux. On fait jouer nos réseaux. On les amène en Angleterre avec l'Aderly. On teste des produits. Là, je suis en train de voir si nos services peuvent expérimenter les véhicules électriques pour le tester *in situ*, etc. On n'est pas sur du soutien financier. Par contre, on peut les mettre en réseaux, essayer de les accompagner dans le dédale institutionnel : comment essayer d'aller récupérer de l'argent à la région ? Comment utiliser le FREI à Paris ? On a aussi nos réseaux ici avec la Dirrecte, avec Carenco pour savoir comment mettre en marche tout ça, etc.

Pour nous, la crise a eu cet impact : elle a confirmé l'importance de secteurs d'excellence, mais elle a aussi dévoilé que sur certains secteurs, on était vraiment très absents et qu'on ne pouvait pas être que dans le recueil d'informations : je rencontre une entreprise, je recueille des informations et je retourne la voir deux ans après mais sans aller plus loin, comme le faisaient les développeurs avant. Donc, on a changé un peu de posture. Et là, on s'est retrouvé chef de file de différents dossiers. Et clairement, aujourd'hui, tout le monde passe par le Grand Lyon. Et même la sous-préfète, quand il y a un problème, elle l'appelle d'abord, etc. On a le lien avec le repreneur. On les accompagne sur la recherche immobilière. On essaie d'être un peu l'ensemblier. (...)

Je pense que ça a contribué à faire évoluer la posture du Grand Lyon… Pour être très clair, ce n'était pas du tout pensé : il n'y a pas de message politique derrière, ni de volontarisme politique très clair derrière. Je pense que c'est plutôt une auto-saisine de services pour accompagner leurs bénéficiaires… leurs clients. Par exemple, là, il n'y a pas de commande de mon directeur général et de mon délégué la dessus, sur ce cas, mais par contre, derrière, ça a plutôt bien accroché et le vice-président, David Kimelfeld, s'est plutôt bien emparé de la question et est mobilisable dès que j'ai besoin… » (Directeur du développement local, DGDEI, Grand Lyon, mai 2012)

L'évolution de la « posture » du Grand Lyon dont parle notre interlocuteur s'est principalement traduite dans un élargissement des problématiques des entreprises prises en charge par les chargés de mission – en particulier les développeurs économiques. Concrètement, cela concerne la mise en place progressive d'une ingénierie à l'accompagnement pour soutenir la reconversion des sites, sous différents angles : accompagnement des repreneurs sur des questions liées à la propriété foncière des sites de production ; assistance dans l'instruction des dossiers pour récupérer des « enveloppes » régionales au travers le dispositif SECURIS'RA

pouvant financer de l'expertise en RH ; facilitation dans les échanges avec les structures dédiées à l'insertion (maison de l'Emploi, Pôle emploi) en cas de mobilité ou de licenciements.

Les actions déployées, si elles concernent les questions d'emploi, tournent principalement autour des besoins de « formation et d'embauche », donc de RH, manifestés par les entreprises, en laissant ainsi dans l'ombre des questions majeures sur les conditions de travail ou bien les parcours professionnels des travailleurs, comme le précise alors le directeur du développement économique :

> « Le Grand Lyon n'a pas la compétence emploi [l'entretien a été conduit en 2012, bien avant la fusion avec le département]. Donc, on va s'engager dedans sur cette entrée. Par contre, comme on est censés répondre à tout besoin d'entreprise, ça nécessite d'avoir un *back office* structuré sur les problèmes d'emploi. Mais je l'aborde plus comme ça, comme une problématique d'entreprise à laquelle je dois répondre que comme une stratégie proactive de l'EPCI à résoudre des problématiques d'emploi. Nous, notre entrée, c'est de bien servir l'entreprise. » (Directeur du développement local, DGDEI, Grand Lyon, mai 2012)

Cette posture est en ligne avec les orientations du plan STRATECO censé cadrer la stratégie de développement économique de la communauté urbaine dans les années de la crise jusqu'à la fin du deuxième mandat de G. Collomb.

Au-delà de l'action des développeurs économiques en cas de crises de production, la problématique « emploi » est également prise en charge par un chargé de mission à l'insertion par l'économique, positionné jusqu'en 2011 au sein de la Délégation au développement urbain et ayant par la suite intégré la Délégation au développement économique. Toutefois, l'action de ce chargé de mission apparaît assez limitée : elle consistait en effet principalement à suivre certains dossiers tels que les marchés publics avec clauses d'insertion, ou bien le rapprochement entre développeurs économiques et les chargés de mission Emploi (principales des employés des structures pour l'emploi tels que le PLIE ou la maison de l'Emploi) (Galimberti *et al*., 2016). Pourtant le « rapprochement » entre les réseaux des acteurs du développement économique – donc essentiellement les chargés de mission du Grand Lyon – et les acteurs de l'insertion et de l'emploi était considéré comme problématique par l'ensemble des acteurs concernés (*ibid.*).

A cet égard, la fusion, avec le département du Rhône accélère, plus qu'elle ne bouleverse, ce processus d'intégration par la métropole des problématiques liées à l'insertion. Ainsi, la Délégation au développement économique change de nom, pour devenir la Délégation au développement économique, emplois et savoirs. Ce « maquettage » ne change pourtant rien à la manière avec laquelle la problématique de l'emploi est appréhendée par les services de la métropole. Ainsi, le plan de développement économique adopté en octobre 2016 par la

métropole écarte complétement la question[211], en laissant ainsi de côté des enjeux pourtant soulevés dans le document d'étude préalable à la concertation produit par l'OPALE. Ce document avait mis en exergue, bien que dans un espace limité, des enjeux au sujet des problématiques d'emploi et de travail, en soulevant notamment la question de la « précarisation croissante » de l'emploi cristallisée par le recours extensif aux contrats courts et au temps partiel dans le département du Rhône, qualifiés de « variables d'ajustement utilisés par les entreprises en temps de crise »[212]. Le document cite également la question de la hausse du chômage, de la persistance, voire aggravation des disparités socio-économiques dans l'aire urbaine et au sein de l'agglomération – se référant en particulier à la fracture historique entre Est et Ouest – et conclut en évoquant l'enjeu de la hausse des bénéficiaires du RSA depuis 2009. Ce thème est traité dans la question plus générale de l'existence de disparités socio-économiques au sein de l'agglomération[213], car la plupart des bénéficiaires du RSA, *a priori* très éloignés du marché du travail, tendent à se concentrer spatialement dans quelques communes (est) de l'agglomération. Les chargés de mission de la métropole expliquent ainsi l'omission de ces thèmes dans le document de cadrage de la stratégie de développement économique en renvoyant à un deuxième document considéré comme complémentaire, le Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMIe). Pourtant, comme nous le verrons par la suite, les problématiques de précarité du travail seront également minorées par l'enjeu de la gestion des « 38 000 bénéficiaires du RSA », public cible privilégié de la politique en matière d'emploi et d'insertion de la métropole de Lyon.

L'importance de la prise en charge de « l'exclusion » se sédimente et se trouve systématiquement reproduite par l'ensemble des acteurs, politico-administratifs ainsi qu'économiques, sans pour autant qu'une réflexion sur les tendances de fond ayant engendré cette exclusion de certains actifs du marché du travail soit portée. Autrement dit, la politique pour l'emploi de la métropole se concentre principalement sur la gestion des « effets » ou bien des « dégâts » des processus de restructuration économiques ayant intéressé le tissu économique lyonnais, sans s'attaquer aux causes ou au moins réquisitionner les politiques entreprises en matière de développement économique. La gestion et la réduction à terme des « 38 000 bénéficiaires du RSA » sont ainsi érigées en priorités politiques de la nouvelle délégation du développement économique et emploi. Le nouveau directeur général adjoint au développement économique et international de la métropole de Lyon, Jacques de Chilly, lors d'une table ronde organisée autour de ces thèmes en novembre 2017 au Pôle emploi Auvergne Rhône-Alpes[214] ne dit pas autre chose :

---

[211] Notons à cet égard que le document finalisé fait l'impasse sur ces questions, alors que le document produit par l'OPALE cite en revanche les problématiques.

[212] OPALE (2016, p. 111).

[213] Il est en effet abordé dans un paragraphe du thème « disparités socio-spatiales » (*ibid*.).

[214] Observation non participante au débat « La nouvelle géographie de l'emploi » organisé par le Pôle emploi Rhône et *Alternatives économiques*, le 15 novembre 2017, en présence de : Jacques de Chilly, directeur général

« Nous sommes dans un territoire qui fait face à des contradictions, avec 38 000 bénéficiaires du RSA au cœur de cette contradiction : comment gérer la production de richesse et faire le lien avec les populations qui sont loin de cette dynamique, ceux qui ne sont capables de vivre dans cette économie d'excellence ? C'est ça l'enjeu aujourd'hui, pour la métropole. »

L'objectif d'une articulation progressive de l'économique et du social est préconisé et largement mis en avant par les chargés de mission de la métropole, qui multiplient les exemples d'initiatives associant entreprises et leurs organisations de représentation (*i. e.* la CPME), demandeurs d'emploi et structures de la formation et de l'insertion. A cet égard, la formation professionnelle est également érigée en secteur stratégique dans le programme de développement économique. Elle est ainsi qualifiée de secteur sur lequel « la métropole est différenciante »[215]. Autrement dit, la formation devient aussi un « business à faire tourner » et à alimenter au travers d'une intensification des actions subventionnées par la métropole et engageant les acteurs de la formation professionnelle et de l'insertion.

2.2. « Marchandiser » la politique d'insertion

La persistance du sillon engagé par la métropole dans l'action économique ne se limite donc pas à celle-ci : non seulement ce sillon survit aux problèmes issus de la crise de 2008, mais il ne tarde pas à s'étendre à la compétence « insertion » de la nouvelle métropole. Les modalités concrètes de la mise à l'agenda du « problème public » de l'insertion doivent être, à cet égard, pris en compte : elle est strictement liée au calendrier de réforme institutionnelle. Sans cette réforme, la métropole ne disposait que d'une action très réduite – que nous avons évoquée plus avant – et ne semblait pas disposée à élargir son champ de réflexion outre mesure. On ne peut donc pas dire que l'institution métropolitaine soit « heurtée » par un nouveau problème : elle doit davantage se plier à un exercice de reformatage d'une compétence transférée, qui n'est autre qu'une conséquence directe de sa création.

L'élaboration d'une politique d'insertion et d'emploi d'échelle métropolitaine est pourtant un exercice pris très au sérieux par les élites politiques et administratives. En effet, en initiant un Programme métropolitain d'insertion pour l'emploi (PMIe), la métropole affiche sa

adjoint au développement économique et international de la métropole de Lyon ; Boris Chabanel, géographe, expert Economies locales durables chez Utopies, membre du réseau de prospective de la métropole de Lyon *;* Olivier Bouba-Olga, économiste, professeur des universités à la Faculté de sciences économiques de l'Université de Poitiers en aménagement de l'espace et urbanisme, et chargé d'enseignement à Sciences Po Paris ; Stéphane Ducatez, Directeur en charge des statistiques, du pilotage et de la qualité à Pôle emploi ; Pascal Blain, Directeur de Pôle emploi Auvergne-Rhône-Alpes. Les acteurs conviés à cette table ronde font d'ailleurs la démonstration de la stratégie de rapprochement de l'économique et du social engagée depuis 2015 par la métropole.

[215] Responsable des partenariats à la Délégation au développement économique et emploi, novembre 2017.

volonté de ne pas s'en tenir au Pacte territorial pour l'insertion imposé par la loi[216], et s'engage dans une sorte de cadrage normatif – définition des problèmes de l'insertion et de l'emploi, solution à apporter, instruments à mobiliser – renouvelé. Pour ce faire, la métropole de Lyon engage en 2015 un processus de concertation censé permettre de définir les grandes orientations d'un PMIe.

Le programme, voté en séance plénière, le 10 décembre 2015, est un document très intéressant en ce qu'il permet de comprendre, en lui-même, la manière dont l'institution métropolitaine poursuit invariablement le sillon ouvert par son action économique. Or, il est très intéressant de noter que cette transposition des cadres d'action économique au thème de l'insertion est bien une opération principalement portée par les acteurs administratifs eux-mêmes, sans que les entreprises n'aient à faire valoir particulièrement leurs intérêts. Toutefois, si l'absence du patronat des processus de concertation ne leur porte pas préjudice, il n'en est pas de même pour les organisations syndicales, qui restent les grands ignorés de l'élaboration du PMIe.

2.2.1. La politique d'insertion, une activité de « service » aux entreprises…

S'il est toujours difficile de prendre les documents de planification pour argent comptant de l'orientation prise par l'action publique tant leur mise en œuvre reste incertaine et leur contenu incantatoire, une lecture attentive du PMIe permet de statuer sur la manière dont la métropole de Lyon choisit de se saisir du « problème » de l'insertion.

L'analyse du document adopté en assemblée plénière par le Conseil métropolitain[217] permet de comprendre que la politique d'insertion s'organise autour de trois piliers : le rôle central des entreprises (du secteur marchand) dans l'embauche des allocataires du RSA, la nécessité de renforcer l'activation de ces mêmes allocataires, et l'urgence d'une réforme du secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE) ; que nous proposons de reprendre brièvement.

Le PMIe considère ainsi comme primordial le point de vue des entreprises. Pour le dire d'une formule, nombre d'actions du PMIe visent à offrir de nouvelles prestations de service aux entreprises marchandes présentes sur le territoire métropolitain, répondant ainsi à une équation simple : si elle est correctement accompagnée, une entreprise pourra trouver dans les publics éloignés de l'emploi une main-d'œuvre lui permettant de répondre à ses éventuelles

[216] Art.15 de la loi n° 2008-1249 sur le RSA. Une action du PMIe est intégralement consacrée à la rédaction de ce Pacte (objectif 12, action 1), précise longuement la nécessité d'une extension du Pacte jusqu'au « développement économique, à l'emploi, à la formation et à l'orientation », impliquant de ce fait une immense variété d'acteurs, de l'État au conseil régional en passant par le conseil départemental de l'insertion par l'activité économique.

[217] Le PMIe lui-même se compose de trois orientations majeures, elles-mêmes décomposés en une série d'objectifs (entre trois et six, pour un total de 14), eux-mêmes associés à plusieurs « actions » (entre 1 et 4, pour un total de 37).

difficultés d'embauche. Répétant à plusieurs reprises que certains secteurs cherchent « souvent désespérément les hommes et les femmes dont ils ont besoin pour répondre à leur croissance »[218], le PMIe propose des actions pour aider les entreprises à recruter parmi les bénéficiaires du RSA (BRSA, selon l'acronyme en vigueur dans l'administration)[219], sans que la question de la qualité des emplois proposés (rémunération, conditions de travail, horaires) ne soit abordée. Ainsi, Le PMIe évoque, dans une des actions envisagées (objectif 11, action 2) le cas de l'aide à domicile : pour ce secteur qui « souffre d'un déficit d'attractivité » dû à « la pénibilité du métier et à l'absence de perspectives d'évolution professionnelle associées à cet emploi », la métropole envisage de « mieux informer » les allocataires du RSA pour éviter des « échecs douloureux pour les personnes »[220]. Même si les conditions d'emploi dans ce secteur restent inchangées, la métropole s'emploiera donc à adapter les allocataires aux emplois qui y sont disponibles, se contenant de préciser, dans un flou artistique, que la « dimension collective [d'accompagnement des allocataires] permettra de créer une dynamique de groupe, de faciliter le suivi de l'action et de mieux capitaliser pour améliorer le mode opératoire ».

Le PMIe propose essentiellement de sécuriser les entreprises pour les convaincre d'embaucher des publics jugés souvent instables[221], et donc d'œuvrer pour l'insertion. Cette orientation est incarnée par la mise en place d'un nouveau groupe d'agents territoriaux métropolitains : les chargés de liaison Entreprise-emploi (CLEE ; objectif 2, action 1). Présentés comme les *alter ego* des développeurs économiques, avec qui ils agissent « en binôme », leur rôle est d'aider les entreprises accompagnées par la métropole à formaliser l'offre d'emploi ouverte aux personnes en insertion, de constituer la demande, en occupant une position de guichet unique (« donner de la lisibilité aux chefs d'entreprise des territoires, promouvoir et mobiliser le secteur de l'insertion »). Il s'agit donc, ni plus ni moins, que d'organiser le marché du travail pour orienter une partie des offres d'emploi disponibles dans le secteur marchand en direction des allocataires du RSA. Cette offre de service est constamment entremêlée par des appels, nettement plus incantatoires, à l'engagement quasi-politique des entreprises en faveur de l'insertion.

---

[218] Tous les extraits attribués au PMIe sont issus du document public.

[219] Mise en place de « stratégies filières » (objectif 2, action 2), consistant à cibler certains métiers (« logistique, hôtellerie restauration, environnement, numérique, BTP ») pour corriger leurs mauvaises images auprès des allocataires du RSA ; prolongement des « contrats aidés » (objectif 2, action 3) dans le secteur marchand, répondant au problème du « recrutement de personnes, la création de postes [qui] peuvent parfois être freinés par le coût d'une embauche et ralentir le développement de l'entreprise ».

[220] « En cause le plus souvent : mauvaise connaissance et représentation du métier, pénibilité physique et morale, profil des usagers, conditions d'emploi (temps partiel, déplacements). »

[221] Puisque « certains employeurs hésitent également à s'investir dans le recrutement de salariés en insertion, peu qualifiés et parfois durablement éloignés de l'emploi », la métropole s'engage à « sécuriser la prise de poste » (objectif 7, action 3), afin d'éviter des problèmes récurrents – ruptures anticipées des contrats de travail, absences injustifiées – qui découragent les employeurs et peuvent les « conduire à des interprétations hâtives ».

La métropole se positionne donc dans le prolongement d'une posture dont elle pense avoir la maitrise : celle d'interlocuteur privilégié des entreprises du territoire, usant d'instrument *soft* d'influence et d'accompagnement. En effet, le PMIe affirme que la métropole ayant déjà la confiance des entreprises[222], et garantissant sa propre exemplarité en la matière[223], elle est en mesure de les convaincre de ne pas renoncer à leur souhait d'agir en matière sociale – un souhait qui n'est d'ailleurs jamais démontré dans le PMIe, mais sans cesse affirmé dans le document[224]. L'emblème de ce positionnement reste la création d'une « charte des 1 000 entreprises pour l'insertion » (objectif 1) : c'est en s'appuyant sur la « relation de confiance et de collaboration étroite avec les acteurs économiques de son territoire et notamment les chambres consulaires et les syndicats patronaux » dont elle « bénéficie depuis plusieurs années » que la métropole parviendra à obtenir des engagements de la part des entreprises en matière d'emploi[225]. En somme, le PMIe entend faire d'une pierre deux coups : pourvoir des emplois peu attractifs et dont les conditions d'emploi ne changent pas (salaire, horaire, conditions de travail), et permettre aux entreprises de satisfaire leur envie d'agir « pour la solidarité ».

Dans le même temps, le PMIe propose d'engager de nombreux chantiers d'action visant à « activer » les BRSA. L'objectif est bien d'organiser une demande d'emploi, permettant de répondre à l'offre évoquée précédemment. Cette tendance historique bien connue des politiques d'insertion et d'emploi (Dubois, 2007 ; Bec, 2007 ; Arhignon, 2013), déjà présente dans la loi

[222] « L'expertise en matière d'implantation, de développement, de créations d'entreprises, la capacité à mobiliser autour d'une gouvernance partagée, confortent la métropole dans son rôle de partenaire de confiance des entreprises de son territoire et des acteurs de la sphère économique. »

[223] Augmenter le nombre de marchés publics « clausés » (propreté, bâtiment, voirie, communication, informatique, assurances, maintenance de véhicules), et ainsi élargir les publics concernés par les clauses d'insertion (objectif 10, action 1), au-delà des « opérations de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires de la politique de la Ville », qui concernent surtout des hommes peu qualifiés, mais également pousser les opérateurs de la métropole (*via* les DSP, traités de concessions, conventions) à participer à l'insertion *via* l'immersion professionnelle, les stages, la formation ou le tutorat d'entreprise (objectif 10, action 3 : objectif 11, action 3). Dans le prolongement de cette stratégie d'exemplarité, la métropole affirme pouvoir agir dans l'ensemble de ses compétences pour améliorer l'insertion professionnelles des allocataires du RSA : elle peut embaucher elle-même ces allocataires *via* la multiplication des contrats-aidés ou le recours au travail intérimaire d'insertion (objectif 11, action 1).

[224] Sur ce point, les entreprises sont présentées comme des victimes de leur environnement : si elles renoncent à leurs aspirations « sociales », c'est souvent par défaut, car « faute de temps parfois, découragées aussi par la multiplicité des acteurs, et enfin, quand elles s'y engagent, peu ou mal accompagnées, elles renoncent souvent ».

[225] Les signataires de la Charte – 1 000 en 4 ans – s'engagent pour une des actions suivantes : embauche d'un salarié en insertion ; contrat passé avec une entreprise d'insertion, un chantier d'insertion, une entreprise de travail temporaire d'insertion ; engagement dans une action de formation de bénéficiaires du RSA ; soutien à une association accompagnant des personnes en insertion ; mobilisation de leur branche professionnelle, de leur réseau de sous-traitants ; réponse conjointe à un appel d'offres avec une entreprise d'insertion.

instaurant le RSA[226], prend la forme d'une « re-marchandisation » toujours plus accentuée[227] : le temps de survie en dehors du marché du travail offert par les minima sociaux est toujours plus court et soumis à la condition expresse d'une recherche active d'insertion pérenne dans l'économie de marché. Le document rappelle d'ailleurs constamment que les BRSA constituent bien un public « employable » – les préférences du public en insertion sont d'ailleurs renseignées par une expertise chiffrée[228]. La métropole identifie, dans le texte même du PMIe, ce qu'elle se fixe comme mission principale, à savoir, sécuriser les employeurs sur l'employabilité des allocataires du RSA :

> « L'activation plus forte des actions de formation et des situations de mise à l'emploi ou tout au moins de rencontre avec des employeurs potentiels doit permettre aux allocataires du RSA d'être dans une position plus favorable sur le marché de l'emploi. »

Si le PMIe ne revendique pas un adéquationnisme radical – faire correspondre les qualifications et recherches d'emploi aux offres disponibles non pourvues[229] –, l'orientation globale est clairement énoncée :

> « Sans imaginer une situation de plein emploi et sans verser dans un raisonnement simpliste sur la mise en relation entre ces deux paradigmes [allocataires souhaitant travailler, emplois non pourvus], la métropole doit s'attacher à permettre aux bénéficiaires du RSA de son territoire à développer leurs capabilités et compétences pour mieux répondre aux besoins des entreprises. »

Le paradigme adéquationniste est clairement assumé dans le PMIe puisqu'une des actions (objectif 7, action 1) consiste explicitement à « mettre en adéquation les besoins de l'entreprise et les capacités du public », en aidant les entreprises dans leur « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » (déterminer l'offre réelle ou à venir) tout en accentuant les actions de « formation et de sensibilisation aux métiers en tension du territoire » en direction des allocataires pour « accroître leur employabilité ». Or, Le PMIe tient un discours

---

[226] Béraud Mathieu, Fériel Émilie, Higelé Jean-Pascal (2015), « Le changement dans la continuité : l'activation du revenu minimum en France sous le vernis de l'innovation sociale », *Dynamiques régionales*, 2015/1, n° 2, p. 24-33.

[227] Demazière Didier (2017), « Qu'est-ce qu'une recherche 'active' d'emploi ? Expériences de chômeurs ayant obtenu un emploi », *Travail et emploi*, 2017/3, n° 151, p. 5-28 ; Vivés Claire (2018), « Justifications et règles d'indemnisation de 'l'activité réduite' : le sens de l'assurance chômage en question (1983-2014) », *Revue française de socio-économie*, 2018/1, n° 20, p. 61-81.

[228] « Une étude conduite par la Mission régionale d'information sur les exclusions indique que la majorité des allocataires du RSA recherche d'abord un emploi. » « L'accès à une activité rémunérée reste le principal objectif des ménages allocataires du RSA (78 % d'entre eux d'après une étude MRIE). » « 74 % des personnes relevant du RSA ont plus de trente ans. Aussi, la plus grande partie d'entre elles représentent un capital de compétences professionnelles qu'il convient de valoriser auprès des entreprises. » « Par ailleurs, il apparaît que près de 70 % d'entre eux ont un niveau de qualification V ou inférieur (près de 30 % sont sans diplôme), c'est-à-dire ont un niveau inférieur au baccalauréat. »

[229] Lucie Tanguy (2002), « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi sans les IV^e^ et V^e^ Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, vol. XLIII, n° 4, p. 685-709.

ambivalent sur l'attitude des allocataires du RSA, lui aussi caractéristique de l'État social actif : le BRSA est ainsi dépeint à la fois comme une victime potentielle d'un système illisible l'empêchant de rechercher activement un emploi, et comme un fraudeur en puissance.

Le PMIe regorge donc de dispositions affirmant cette double lecture. D'un côté, les allocataires du RSA doivent consacrer toute leur énergie à recherche un emploi « normal » (salarial, stabilisé, dans le secteur privé ou public, et si possible dans le secteur qu'on lui indiquera) ou à créer une entreprise. Sont notamment évoqués : une aide à la création d'entreprise (objectif 3, action 1), 2 000 allocataires du RSA étant déjà reconnus travailleurs indépendants et entrepreneurs ; une accélération de la « mise en parcours » (objectif 5, action 1) pour éviter un temps trop long entre l'inscription et le début de l'insertion ; un rappel des allocataires à leurs droits et devoirs[230] dans le cadre d'un suivi toujours plus individualisé (objectif 5, action 2) reposant sur des parcours type diversifiés ; une simplification des démarches administratives d'ouverture des droits (objectif 8, action 2) qui permettra « que la complexité réglementaire ne soit pas un poids dans la mise en œuvre de leurs projets d'insertion ».

D'un autre côté, le PMIe consacre de longs développements aux sanctions des fraudes et à la prévention des indus. Sans que des données chiffrées très précises ne soient fournies sur ce point, pas plus que sur le taux de non-recours à cette même allocation, le programme propose toute une série de dispositions : renforcement du contrôle des indus (objectif 7, action 4), basé sur une amélioration de la coopération entre organismes payeurs, « appuyé sur la compétence et l'expertise insertion de la collectivité »[231] ; mutualisation des informations entre acteurs *via* une base de données et un extranet (objectif 5, action 3 ; objectif 11, action 4) ; formation continue des « 500 professionnels sur l'ensemble du territoire (travailleurs sociaux des Maisons du Rhône, de CCAS, conseillers d'insertion associatifs, Pôle emploi…) » (objectif 5, action 4) ; expérimentations telles que la gestion par la CAF du Rhône des « demandes de remises de dettes pour des indus inférieurs à 2 000 euros » ou un système d'amende administrative pour les indus inférieurs à 9 000 euros.

Aux prestations aux entreprises et à l'activation des BRSA s'ajoute enfin la réforme du secteur de l'insertion par l'activité économique (SIAE). Le secteur, dont on rappelle régulièrement l'importance – « 1600 ETP sur le territoire » – est l'objet d'un examen critique plutôt sévère, distillé le long des pages du PMIe. Les perspectives d'emploi proposées dans ce secteur n'ouvrent pas assez d'accès au marché du travail « normal », et le SIAE a fini par créer un « marché de l'emploi 'spécifique' » qui pèse sur les finances publiques : ainsi, « de par leur

[230] « Ces derniers sont tenus 'de rechercher un emploi, d'entreprendre les démarches nécessaires à la création de [leur] propre activité, ou d'entreprendre les actions nécessaires à une meilleure insertion sociale ou professionnelle'. (L. 262-28 du Code de l'action sociale et des familles). »

[231] « Dans ce cadre, la lutte contre la fraude au RSA doit être rigoureuse, efficace, articulée avec nos partenaires. Une réponse rapide et systématique doit être mise en place dès le 1er euro perçu frauduleusement. »

dépendance aux financements et acheteurs publics », les acteurs du SIAE entretiennent « leur difficulté à développer une activité suffisante pour équilibrer leur modèle économique ».

Le PMIe envisage donc un vaste changement du modèle économique du SIAE. Il consiste, en substance, à orienter le SIAE vers « des filières porteuses en termes d'activité et d'emploi » (objectif 3, action 2), à consolider leurs échanges avec les entreprises du secteur marchand (en termes de marché, d'activités) grâce au « recours à l'achat responsable privé » (objectif 3, action 4), à modifier le modèle économique des acteurs peuplant le SIAE (objectif 3, action 3) *via* une variété de statuts entrepreneuriaux et des mutualisations. Bref, les acteurs du SIAE sont priés de moins dépendre des financements publics (subventions, commande publiques) et de pérenniser leur survie financière dans le secteur marchand.

Ces trois grandes orientations du PMIe – mobilisation/service des entreprises, activation des allocataires, réforme du SIAE – si elles s'inscrivent dans un sillon d'action publique, hérité du développement économique lyonnais, présentent toutefois une spécificité : elles sont présentées comme le résultat d'une concertation. Celle-ci est régulièrement invoquée dans les justifications des diagnostics, objectifs et actions du PMIe, et fait d'ailleurs l'objet d'une annexe le présentant dans son intégralité :

> « Ainsi, une démarche de concertation réunissant les acteurs institutionnels et associatifs de l'insertion, des représentants du monde économique ainsi que des représentants des usagers a été menée d'avril à juillet 2015 (voir les modalités de la démarche de concertation, document annexe). Elle a permis d'établir d'une part un diagnostic partagé de la situation du territoire en matière d'insertion, de ses forces comme de ses marges de progression. D'autre part, de nombreuses orientations et propositions d'action ont été mises au jour concernant les liens insertion et développement économique, les parcours d'insertion, la gouvernance, la participation des usagers, etc. »

Ce registre de légitimation du programme métropolitain nous pousse donc à nous interroger : qui a concrètement participé à cette concertation ? De quoi ont été faits les échanges autour du PMIe ?

2.2.2. …sans demande des chefs d'entreprise

A la lecture du PMIe, et face au constat de la place centrale qu'y occupent les préoccupations des entreprises (gestion des emplois non pourvus, des embauches), on pourrait imaginer que les réseaux patronaux lyonnais ont été actifs durant la séquence de concertation. Il n'est en pourtant rien.

Les milieux patronaux ont pourtant été sollicités, plus que d'autres acteurs. Comme dans tout processus de concertation, la métropole opère une sélection/cooptation des intérêts qu'elle souhaite associer à la démarche, provoquant *de facto* des effets d'inclusion et d'exclusion.

Comme l'affirme la directrice Insertion et emploi de la métropole, qui assure une large partie du pilotage de la démarche, les acteurs invités prioritairement dans le processus sont bien les chefs d'entreprise. Ces derniers sont contactés *via* les services en charge du développement économique et grâce au poids politique des leaders métropolitains :

> « Dans les acteurs invités, il y avait bien sûr les acteurs du monde l'insertion et de l'emploi, les institutionnels, les représentants du monde économique et les usagers (...), des réseaux qui nous été donnés par le développement économique. On avait des associations d'entreprises, le MEDEF, la CPME, et voilà… Clairement, ils étaient mobilisés par les collègues de l'ex-communauté urbaine. Et puis voilà, la signature de David Kimelfeld, sur une invitation, ça pèse un peu. » (Directrice de l'insertion, 26 octobre 2017)

A l'exact opposé de cette attention forte portée à la présence des acteurs patronaux, les organisations syndicales interprofessionnelles territorialisées ne sont envisagées à aucun moment comme des interlocuteurs du programme portant sur l'insertion et l'emploi. On note ainsi une forme d'invisibilité de ces acteurs qui n'apparaissent tout simplement pas dans le périmètre des acteurs connus/reconnus par l'administration de la métropole lyonnaise, reproduisant ce que nous avions déjà constaté du côté des développeurs économiques :

> « *Quand vous dites que vous avez associé les représentants du monde économique, est ce que les syndicats étaient concernés ?*
>
> Alors, on avait… heu… on avait les consulaires, des associations d'entreprise et puis… heu… des fédérations d'employeurs.
>
> *Et les organisations syndicales ?*
>
> Non, on n'avait pas les organisations syndicales.
>
> *Et pourquoi les organisations syndicales n'ont pas été inclues dans ce panorama d'acteurs ?*
>
> Parce que c'était des acteurs qu'on… mobilisait peu [silence] à l'époque… heu… et qu'on connaissait peu à l'époque… Donc…
>
> *Quand vous dites : 'On', c'est-à-dire du point de vue de la politique de l'insertion ?*
>
> Oui, du point de vue de la politique de l'insertion et du point de vue de la politique du développement éco aussi, en fait. On n'était pas très en proximité avec les organisations syndicales. Donc, on a… couvert le périmètre acteurs de l'insertion, de l'emploi, institutionnel heu… devéco [développement économique]. »
>
> *Et les organisations syndicales ne se sont pas manifestées ?*
>
> Non. » (Directrice de l'insertion, 26 octobre 2017)

Au-delà de ce contraste très marqué (recherche de la présence patronale, non-sens de la présence syndicale), le processus de concertation lui-même est marqué en réalité par une

surreprésentation des acteurs institutionnels – administrations métropolitaines, étatiques et régionales, agences et organismes parapublics – auxquels s'ajoutent des représentants du secteur professionnel de l'insertion, de la formation et de l'emploi, et quelques usagers.

Le cœur du processus de concertation est constitué par une série d'ateliers organisés autour de quatre thèmes (tableau 1). Les thématiques sont définies préalablement par les organisateurs, même si elles sont discutées et redéfinies partiellement dans chaque atelier. Une petite équipe d'agents métropolitains se chargent d'animer les ateliers[232]. Cette équipe est assistée par des consultants intervenant sur l'animation et la prise de note, ainsi qu'un sociologue indépendant (ce dernier étant présent dans les thématiques 2 et 3, qui concernent directement les « usagers »).

Tableau 2 : les ateliers thématiques de la concertation PMIE (2015)

Thème et *problématique*	**Atelier 1**	**Atelier 2**	**Atelier 3**
Thème 1 - Lien insertion développement économique *Insertion et emploi à l'échelle métropolitaine : comment mobiliser les entreprises, construire des passerelles entre le développement économique et l'insertion/l'emploi et encourager l'innovation sociale et solidaire ?*	19 mai 9 h/12 h	8 juin 9 h/12 h	29 juin 9 h/12 h 30
Thème 2 - Les parcours d'insertion *Comment repenser des parcours d'insertion adaptés à l'hétérogénéité des besoins des bénéficiaires du RSA et leur efficience ?*	19 mai 14 h 30/17 h 30	9 Juin 9 h/12 h	30 Juin 9 h/12 h
Thème 3 : Évaluation et Participation des usagers *Comment développer et restituer une politique publique audacieuse, mesurée, simple à adapter aux besoins des usagers ? Quel mode de participation des usagers à l'évaluation et l'évolution de cette politique ?*	21 mai 14 h/17 h	9 juin 14 h 30/17 h 30	2 juillet 9 h 30/12 h 30
Thème 4 – la gouvernance *Quelle gouvernance mettre en place pour des politiques publiques coordonnées ? Comment rationaliser les outils et rendre plus lisible et accessible l'offre de services ?*	22 mai 14 h/17 h	11 juin 9 h/12 h	2 juillet 14 h 30/17 h 30

Sans même préciser la fréquence et la nature de leur participation, on peut cartographier les participants selon leur appartenance institutionnelle ou leur « titre » à participer, en dépouillant les registres de présence de chaque atelier. On remarque alors que la concertation

[232] La Directrice de l'insertion, qui est la seule à assister à l'ensemble des ateliers, le responsable du service Emploi et économie sociale et solidaire (thématiques 1, 3 et 4), un chargé de mission Stratégie Emploi de la Direction de l'insertion et de l'emploi (thématique 1 et 3), la responsable du service Allocations et le responsable du service Offre d'insertion de la Direction de l'insertion et de l'emploi (thématique 2), et la chargée de mission Participation citoyenne au sein de la Direction de la prospective et du dialogue public (thématique 4).

du PMIe a d'abord et avant tout été ouverte aux représentants des administrations métropolitaine et étatique et à leurs « satellites ».

Au total, 71 personnes ont participé aux ateliers de concertation et seules sept ont participé à plusieurs ateliers : le directeur territoriale et un chargé de mission de Pôle emploi, le secrétaire général d'une fédération nationale d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, un directeur de PLIE, un représentant de l'Association départementale des associations intermédiaires du Rhône, et deux représentants d'usagers. En dépouillant la liste globale des participants (annexe 1), on est alors saisi par le déséquilibre entre les grandes catégories de participants que nous avons nous-mêmes établies pour clarifier les appartenances institutionnelles.

Le plus gros contingent de participants (23 personnes) est fourni par l'administration métropolitaine et des agences publiques liées à l'action publique de la métropole. Les agents de la métropole sont nombreux à prendre part aux ateliers : on note la présence la Direction de l'innovation et de l'activité économique, la Direction Insertion et emploi, la Délégation aux territoires et à la cohésion métropolitaine, la Direction de la prospective et du dialogue public, la Direction générale déléguée au développement solidaire et à l'habitat, mais également un chef de projet Europe, un chargé de mission FSE et le responsable Secteur est politique de la Ville. Ensuite, on note la présence de l'Agence d'urbanisme, des maisons du Rhône des territoires d'Oullins, de Saint-Genis Laval, de Givors et d'Irigny et des 1er, 2e et 4e arrondissements de Lyon, mais également du conseil de développement.

On trouve ensuite 18 représentants de l'administration étatique déconcentrée et des services nationaux d'emploi et de santé, en provenance de la Dirrecte UT69, de la Direction départementale de la cohésion sociale, de Pôle emploi, de la CAF du Rhône et la CPAM du Rhône. Les organismes professionnels, sous différents statuts (associatifs, parapublics), œuvrant dans le champ de l'insertion ou de la formation professionnelle sur le territoire de la métropole, et déjà associé, pour la plupart, à l'action des institutions publiques locales constituent le troisième public de la concertation (17 participants). On trouve, parmi ces acteurs, des organismes de formation et/ou d'insertion, un organisme spécialisé dans l'amélioration des conditions de travail, des professionnels de l'ESS, des directeurs de plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, et des fédérations d'acteurs de l'insertion/formation.

Moins présents, 11 « représentants des usagers » et acteurs associatifs prennent part aux travaux des ateliers. On trouve essentiellement des représentants de l'association Rassembler, mobiliser pour l'insertion dans le Rhône (RMI69) et de Solid'arté, et ATD Quart Monde (uniquement sur la thématique 3). Parmi les trois personnes présentées comme des « représentants des usagers », le premier participe à deux thématiques, le second participe à une thématique et se fait excuser sur une seconde, et le troisième est présenté comme « excusé » pour les trois ateliers d'une thématique. Ensuite, la participation des administrations et agences

régionales, municipales, départementales s'avère encore plus faible (neuf participants). On y retrouve le conseil régional Rhône-Alpes ou encore la Mission régionale d'information sur l'exclusion (MRIE), et l'Union départementale des centres communaux d'action sociale. Mais la participation la plus faible, d'un point de vue présentiel, est bien celle des milieux patronaux. En effet, on ne trouve dans les relevés de présence que deux représentants de la Chambre de commerce et d'industrie. Ces derniers prennent part aux travaux de la thématique 1, seul le chargé de mission participant aux trois séances d'atelier.

Ces équilibres d'ensemble ne sont guère bouleversés par les contributions écrites, ouvertes potentiellement à tout individu ou structures souhaitant contribuer au PMIe, et regroupées sur les sites extranet du processus de concertation. Sur l'ensemble des 56 contributions écrites, adressées soit au PMIe directement, soit au conseil de développement (nous y reviendrons), plusieurs d'entre elles (huit) émanent directement d'acteurs déjà présents au sein des ateliers. Dans l'ensemble, elles émanent d'organismes publics et d'acteurs privés déjà actifs dans les champs de l'insertion professionnelle et de l'accompagnement des allocataires de minima sociaux ou de chômeurs de longue durée, situés bien souvent dans le champ de l'économie sociale et solidaire ou celui de l'action sociale. Les participations extérieures à ce cercle d'acteurs, formant en quelque sorte le « sous-système » de la politique départementale/métropolitaine d'insertion, sont résiduelles (une contribution individuelle, produite par un membre actif du CDD, une seule contribution politique).

On voit donc que le processus de concertation n'a pas été l'occasion de mobiliser les réseaux d'entrepreneurs lyonnais. Il a principalement pris la forme d'échanges interinstitutionnels, voire interservices au sein de la métropole, et a coopté des acteurs déjà bien identifiés au titre des politiques d'insertion du conseil général. Les affirmations relatives aux attentes des entreprises du secteur marchand, qui traversent en permanence le PMIe, ne sont donc en rien issues du processus de concertation qui aura essentiellement servi à accorder les acteurs classiquement mobilisés sur les questions d'insertion et de gestion des minima sociaux (et surtout du RSA) sur l'objectif de mobiliser les entreprises. Les orientations du PMIe ne peuvent donc pas être considérées comme le résultat d'une influence des réseaux patronaux, cherchant à orienter les dispositifs d'insertion vers un objectif de recrutement dans les filières en tension. Ce sont bel et bien les acteurs administratifs et les réseaux d'acteurs déjà présents dans les politiques d'insertion qui fixent cette orientation, sans que les porteurs d'intérêts patronaux, et *a fortiori* syndicaux, n'aient eu réellement à intervenir.

L'origine de l'encastrement de la politique d'insertion dans le sillon ouvert par la politique de développement économique est liée à des processus politiques et administratifs. Sans avoir une compréhension exhaustive de ces processus, l'analyse des propos et de la trajectoire de la Direction de l'insertion de la métropole fournissent de précieux éclairages.

La fusion entre le département et la communauté urbaine du Grand Lyon, entrainant un processus de « métropolisation » des compétences du département, s'est traduite concrètement par une réorganisation des services. Le choix alors effectué est de positionner l'ancienne Direction de l'insertion du conseil général dans un pôle Développement économique, emploi et savoirs, dans le prolongement du positionnement du chargé de mission à l'insertion par l'économique opéré en 2011. La direction est désormais en charge de « l'insertion et de l'emploi » (DIE) et se positionne notamment aux côtés des directions Innovation et action économique ou Attractivité et relations internationales. Or, la directrice du service insertion de l'ex-conseil général se maintient dans le processus et prend donc la tête de la nouvelle DIE. Quelques éléments de sociologie de l'administration (parcours, position et discours de la directrice de l'insertion) s'avèrent ainsi très importants pour comprendre le cadrage d'ensemble du PMIe.

Juriste de formation, ayant réalisé toute sa carrière dans l'action sociale des collectivités locales (directrice d'un CCAS dans une ville de 17 000 habitants du bassin ouvrier stéphanois, puis directrice de l'insertion dans un conseil général rural), la directrice rejoint le conseil général 69 en 2010 et participe donc activement à la construction de la métropole – notamment sur un plan purement administratif, en « raccordant les tuyaux », selon sa propre expression[233].

Pour cette spécialiste des politiques d'insertion, en charge du dossier complexe du RSA, le métropolisation se présente comme une opportunité lui permettant d'accéder à une ressource nouvelle : l'accès aux entreprises. Pour la directrice, l'intégration de son service au pôle Développement économique permet d'ouvrir un dialogue avec les réseaux entrepreneuriaux lyonnais, ce qui lui était quasi impossible dans l'ancienne configuration départementale :

> « Pour moi qui vient du département, c'est une chance exceptionnelle que de pouvoir activer une ressource nouvelle qui est celle de l'entreprise (...). Voilà, pour venir du département, quand vous alliez voir un chef d'entreprise avec votre carte de visite Département, directeur de l'insertion, c'était quand même pas gagné. Aujourd'hui, moi, j'ai zéro problème pour rencontrer des chefs d'entreprise, de petites entreprises ou de grands groupes. (...) Alors, je ne dis pas qu'on a une baguette magique mais bon, heu… Voilà, sur des emplois peu qualifiés, on arrive effectivement à proposer des candidats qui ont des potentiels, qu'on peut accompagner de façons diverses. »

Si l'accès aux entreprises est perçu de cette manière par la directrice, c'est qu'elle porte un discours très clair sur la nécessité de réformer les modalités concrètes de l'insertion professionnelle des BRSA. Concrètement, le passage à la métropole est l'occasion, pour elle, de « réformer » un secteur de l'insertion habitué aux perfusions d'argent public dans la période

[233] « Quand je parle de raccorder les tuyaux, c'est que les équipes qui ont intégré la métropole et qui venaient du département ont vu l'ensemble des fiches métiers modifiées. »

de gestion départementale. C'est de cette manière que la directrice valorise le rôle des chargés de liaison entreprise emploi (CLEE) :

> « [les CLEE sont] facilitateurs d'affaires aussi pour les structures d'insertion par l'activité économique. (...) Aujourd'hui, par exemple, on organise aussi, à côté de parcours insertion emploi pour les publics qui en sont éloignés… et insertion tout court, parce qu'on n'oublie pas le volet social aussi du sujet quand même… et insertion tout cours du public, on organise aussi des 'rendez-vous business' entre des entreprises du secteur ordinaire et des entreprises plus largement du secteur de l'économie sociale et solidaire et notamment des structures d'insertion par l'activité économique, l'idée étant de dire aussi, notamment pour des structures d'insertion par l'activité économique : la ressource publique, elle s'épuise ; comment on les accompagne aussi à développer leur chiffre d'affaires, à rentrer en contact avec des entreprises ordinaires qui peuvent avoir des besoins divers et variés, de cotraitance, de sous-traitance, de prestations diverses, et qui veulent avoir un ancrage dans le territoire et participer aussi à une dynamique de développement local ? »

Le couplage Insertion/emploi est donc présenté par la directrice comme la bifurcation majeure induite par la métropolisation qui fixe un nouveau cap aux acteurs professionnels du secteur de l'insertion, désormais focalisés sur l'accès à l'emploi de « leurs » publics :

> « Parce que la métropole avait d'autres ambitions, plus que le département du Rhône pouvait en avoir à son niveau sur la politique d'insertion. Elle avait notamment une ambition affichée sur l'emploi alors que ce n'est pas sa compétence, et du coup, l'accès à l'emploi de populations qui en sont éloignées. »

Si la directrice considère cette réorientation comme une ressource, elle affirme également qu'assurer ce cadrage est une nécessité : il faut en effet « rassurer » l'ex-communauté urbaine. Dit autrement, il s'agit essentiellement de démontrer que la politique d'insertion ne sera pas exclusivement une charge financière, ce qu'elle a pu être et est encore pour les départements, notamment aux yeux du principal leader politique de la métropole :

> « C'était la politique publique sur laquelle le président avait énormément d'attentes. Le président été très marqué 'éco' en fait… Mes collègues ont l'habitude de dire que c'est le premier commercial de la métropole, qui allait démarcher les entreprises à l'international. Enfin bref… Il était très marqué éco, et l'insertion, c'était une sphère un peu douteuse pour lui. Il n'empêche qu'il avait cette ambition de dire : 'C'est pas possible : on a un territoire extrêmement riche en termes d'entreprises, en termes d'acteurs économiques, et à côté de ça, on a une population sans emploi… ; on a des entreprises qui ont besoin de se développer et qui cherchent des collaborateurs, et une population sans emploi qui, pour une partie, n'aspire qu'à ça.' »

La directrice de l'insertion entend bien porter ce nouvel agenda politique, en utilisant tous les leviers disponibles pour enrôler l'ensemble des acteurs vers cet objectif d'un lien plus fort avec les entreprises et le thème de l'emploi. L'exemple de la gestion du FSE par la métropole est, de ce point de vue, très explicite :

> « Par exemple, l'année dernière, on a repris la gestion des fonds européens pour l'ensemble du territoire, fonds qui été gérés par trois PLI, plus la métropole. Donc, aujourd'hui, on est organisme intermédiaire unique pour tout le territoire. Et l'étape d'après, c'est de dir : on a trois PLI qui couvrent 18 communes sur 59, qui en plus ont vingt ans d'âge pour certains d'entre eux, et qui correspondaient à des convergences politiques qui n'existent plus aujourd'hui ; donc comment on restructure tout ça ? On est dedans, là, en ce moment. (...) L'objectif étant de dire aussi : l'ensemble des ressources mobilisées sur ces thématiques-là, comment on les rend plus efficientes et comment on accentue le braquet sur notamment le volet lien avec l'entreprise qui était embryonnaire dans nos politiques publiques ? Aujourd'hui, on a une maquette FSE de six millions d'euros : on n'a même pas 500 000 sur le lien à l'entreprise. Et nous, sur la métropole, on a augmenté très fortement. »

Le cadrage de la politique d'insertion comme une « politique de l'offre », partant des besoins des entreprises pour assurer une insertion des publics précaires, est donc un processus ancré parmi les responsables administratifs eux-mêmes, relayant des préoccupations politiques. De ce point de vue, aucun lobby patronal n'intervient dans le formatage de la politique d'insertion : les capacités et besoins d'embauche des entreprises sont perçus comme une ressource à atteindre et à enrôler, et l'action publique métropolitaine se fixe logiquement comme objectif prioritaire de sécuriser ces acteurs en les plaçant au centre du dispositif.

3. Les organisations syndicales face à la marginalité institutionnelle

Dans les deux premières parties, nous avons pu voir que les organisations syndicales apparaissent comme des acteurs en quelque sorte relégués à la « marginalité institutionnelle » au sein du système d'acteurs des politiques métropolitaines analysées. La configuration que l'on observe à Lyon correspond assez bien à un cas où l'organisation des *institutions politiques* – donc la manière au-travers lesquelles les décisions sont prises ; les normes qui régissent les échanges, etc. – favorise des prérogatives portées par certains acteurs (économiques) au détriment d'autres (Schattschneider, 1960 ; Bachratz, Baratz, 1962, Pierson, 2015). La manière dont les concertations autour du développement économique ou de l'insertion ont été organisées est assez représentative d'une stratégie de « prévention » du conflit : les institutions ne cherchant pas à faire émerger une forme de débat contradictoire, l'idée même d'ouvrir les arènes de concertation aux organisations syndicales pour s'exprimer ne fait pas sens[234]. Plus

[234] Dans leur article sur les deux facettes du pouvoir, Bachrach et Barazt se réfèrent à l'analyse de Schattschneider que nous rapportons : « A conclusive way of checking the rise of conflict is simply to provide no arena for it or to

précisément, la sédimentation des actions économiques débouche sur une sorte d'équation politique – développement économique = enrôlement des chefs d'entreprise – et débouche par une exclusion, par omission, des acteurs syndicaux.

Si les organisations syndicales apparaissent exclues des principales arènes politico-décisionnelles métropolitaines, nous chercherons dans cette partie à comprendre si et comment elles ont essayé de porter de formes de contestation en dehors de ces arènes au sujet de différents enjeux où la métropole a structuré (ou pas) les politiques publiques. Cette analyse nous permettra ainsi de comprendre comment les organisations syndicales[235] problématisent la métropole et plus globalement le processus de métropolisation, quelles stratégies (de défense ou bien de proposition) elles ont portées au sujet des politiques métropolitaines, sur quelles ressources elles peuvent compter, pour défendre quel type de causes, ainsi que les principaux freins (cognitifs, politiques ou bien organisationnels) pour l'épanouissement d'une action syndicale à l'échelle métropolitaine.

Dans un premier temps, nous allons nous concentrer sur l'absence d'une stratégie volontariste de mobilisation vis-à-vis des politiques métropolitaines, de la part de l'UD CGT 69, et plus généralement sur la non problématisation des restructurations socio-économiques de l'agglomération lyonnaise sous l'angle territorial et plus particulièrement métropolitain, dans la période entre 2000 et 2015. Ensuite, nous proposons de voir comment les organisations syndicales peinent à se saisir des quelques opportunités d'accès aux arènes métropolitaines, en revenant sur le rôle du conseil de développement métropolitain, et plus spécifiquement de son travail sur l'insertion et l'emploi.

3.1. La CGT et la métropolisation : une marginalité subie mais également construite

Pour chercher à comprendre les difficultés de positionnement métropolitain des organisations syndicales, nous proposons de revenir sur l'acteur que nous avons *de facto* le plus étudié dans notre étude du cas lyonnais : la CGT. Nous allons voir que cette dernière dispose d'un *stock* de ressources d'expertise sur l'action publique territoriale – et tout particulièrement sur les politiques des filières industrielles – qui n'a pas été exploitée par l'UD du Rhône au niveau métropolitain pour construire un positionnement syndical sur les politiques de développement économique. De manière plus substantielle, il émerge une différenciation interne à la CGT du Rhône entre branches (métallurgie et chimie) autour de l'opportunité

create no public agency with power to do anything about it. All legislative procedure is loaded with devices for controlling the flow of explosive materials into the government apparatus. All form of political organization have a bias in favour of the exploitation of some kind of conflict and the suppression of other, because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics, while some others are organized out » (cit. *in* Pierson, 2015; p. 126).

[235] Notons que notre analyse se réfère principalement à la CGT du fait des entretiens que nous avons pu mener, même si nous citons aussi l'exemple de la CFDT.

d'articuler luttes sociales propres aux entreprises et enjeux de développement socio-économique du territoire métropolitain.

L'absence d'une stratégie syndicale affichée autour de la métropolisation ne signifie pas pour autant que la CGT ne soit pas mobilisée dans des luttes urbaines : c'est plutôt la non problématisation par la CGT de ces initiatives dans un discours revendicatif critique sur la métropole (ses modes d'action et ses politiques publiques) et sur les enjeux sociaux soulevés par le processus de métropolisation qui fait défaut. Le cas de la participation de la CGT à une mobilisation locale pour le retour à la régie publique de l'eau dans le territoire de la métropole de Lyon en donne un exemple saisissant.

3.1.1. Quand la « force syndicale régionale » devient une faiblesse ou le paradoxe de l'expertise syndicale inexploitée

Notre enquête nous a permis de faire ressortir un phénomène semblable au mécanisme bien connu de « sentier de dépendance » et des « rendements croissants » (Pierson, 2000) : ne disposant que des ressources d'action limitées, la CGT a essentiellement organisé son positionnement territorial à l'échelle régionale, ce qui entraine une accumulation de ces ressources (militantes, expertes, cognitives) à cette échelle et rend problématique l'émergence d'une autre échelle d'action publique. En clair, on peut observer la constitution d'un stock de ressources mobilisables dans l'organisation, mais qui bénéficie principalement à l'échelon régional.

Dans le cas de la région Rhône-Alpes, la CGT se caractérise par un investissement « ancien » de l'échelon régional : si ce processus ne s'est pas fait sans résistances, il avait pourtant abouti à la construction progressive de « solidarités régionales » assez solides, autour de différentes actions interprofessionnelles à l'échelle des territoires[236], qui sont aujourd'hui largement remise en cause du fait du changement de contexte politique et de la crise plus large du syndicalisme. Ce processus d'investissement de la région comme espace d'action collective propre, s'est par ailleurs accompagné d'une production constante d'études et plus globalement d'une expertise mobilisable dans l'action syndicale autour des enjeux territoriaux[237].

L'ADEES (Association pour le développement des études économiques et sociales) de Rhône-Alpes peut être considérée comme un instrument central de cette « régionalisation » de la CGT. Sorte de réservoir d'idées, elle a largement contribué au processus de sédimentation d'une appréhension « territoriale » des restructurations socio-économiques et institutionnelles

[236] Notre entretien avec Jacques Perrat, 2 juillet 2018.

[237] Citons à cet égard cette publication parue au début des années 1980 qui se propose de décortiquer le processus de régionalisation à partir d'une analyse des restructurations des forces productives et qui voit engagé des militants syndicaux, dont l'un CGT, ainsi que des universitaires membres du PCF : J.-M. Auzias, B. Chatron, P. Dibillo *et al.* (1983), *Rhône-Alpes: la naissance d'une région*, Lyon, Fédérop.

de la région. Crée à l'instar d'autres associations régionales à la fin des années 1960-début des années 1970 pour appuyer les comités régionaux appelés à siéger notamment dans les commissions de développement économique régional (CODER), l'ADEES sera la seule association à « survivre » dans le temps[238].

A partir des années 1980, l'ADEES a produit une série d'études pour faciliter l'appropriation syndicale des questions transversales, de changement des politiques publiques et de restructurations socio-économiques, qui se caractérisent par une attention privilégiée accordée à l'entrée « territoriale »[239]. Notons que les études publiées/réalisées par l'ADEES ne sont que partiellement – et de manière de moins en moins conséquente dans le temps – soutenues par des financements directs des organisations syndicales. Au-delà de sollicitations ponctuelles des organisations syndicales rhônalpines (UD et branches), l'activité de l'ADEES s'est ainsi aussi appuyée sur des financements publics, des organismes nationaux de prospective et de recherche ou bien régionaux (*i. e.* le conseil régional Rhône-Alpes). Ces financements supplémentaires ont permis à l'association de continuer à assurer dans le temps son action de facilitation de l'appropriation syndicale des enjeux transversaux, mais ils l'ont également fragilisée, en la plaçant dans une situation de dépendance des agendas et de décisions de ses financeurs « extérieurs »[240]. Ainsi, à partir du milieu des années 2000, l'association a principalement fonctionné grâce à des fonds octroyés par le conseil régional *via* différents dispositifs, dont notamment les fonds régionaux d'action d'urgence (FRAU). Ces fonds ont permis de financer des études d'anticipation des changements productifs des principales filières rhônalpines au sujet notamment des évolutions de l'emploi et des compétences, qui ont donné par la suite lieu à des formations et séminaires très appréciés par les syndicalistes. Le changement de majorité politique à la tête du conseil régional en 2015, avec la décision de supprimer tout financement aux organisations syndicales, a pourtant précipité l'association dans une situation de forte incertitude au sujet de son futur.

Malgré cette situation de fragilité et dépendance institutionnelle, l'ADEES a constitué une « ressource infrastructurelle » (Lévesque, Murray, 2010) particulièrement précieuse pour l'ensemble des organisations syndicales CGT en Rhône-Alpes, notamment en ce qui concerne l'appréhension des retombées territoriales des restructurations socio-économiques ou des principales évolutions du contexte institutionnel (décentralisation et territorialisation de l'action publique). Si le champ d'investigation de l'association se recoupe largement avec les secteurs

[238] Suite au départ de la retraite de son principal animateur, l'universitaire J. Perrat, le destin de l'association est objet de discussions au sein du comité régional CGT Auvergne Rhône-Alpes. *Cf.* note du groupe de réflexion sur le devenir de l'ADEES, transmise par J. Perrat, document non daté (2017).

[239] Avant 1980, l'association fonctionnait principalement comme un « cabinet » au service des CE (ses principaux financeurs) et des branches en produisant principalement des études d'économie industrielle et régionale.

[240] Ainsi, pendant le premier mandat de Jean-Jack Queyranne, beaucoup d'études financées par le conseil régional portaient sur des sujets en lien avec le nouveau cours de la politique européenne d'innovation (stratégie de Lisbonne) et sa déclinaison régionale, soulevant ainsi des questions au sein de l'univers syndical.

d'intervention de la région (aménagement du territoire, emploi et formation, recherche et innovation et soutien aux industries), elle a néanmoins contribué à alimenter une base solide et très variée des savoir-faire et des connaissances à partir desquels pouvoir construire des actions au sujet des politiques territoriales, dans une optique d'anticipation et de proposition. Ce « stock » de ressources (études, rapports, notes, etc.) a été par ailleurs constamment diffusé au travers de l'organisation de séminaires de formation et de journées d'étude.

Une analyse transversale des principales publications de l'association fait ainsi émerger la place, assez inédite, que recouvrent le territoire et la question territoriale dans la production de l'association. Cela peut notamment s'expliquer par le profil et le positionnement, à l'interface entre la recherche universitaire et l'univers syndical, de son animateur et directeur, J. Perrat. Ce dernier compte en effet une activité d'étude et de recherche intense autour de l'économie régionale et locale (systèmes productifs locaux, districts et clusters, etc.)[241], qui a largement irrigué les travaux de l'association et les sujets sur lesquels a porté le travail de facilitation de l'appropriation syndicale.

Toutefois, si l'ADEES a/avait vocation à intervenir auprès de l'ensemble des organisations syndicales CGT en Rhône-Alpes (UD, coordination des branches et comité régional) pour informer et faciliter la construction des actions syndicales, nous avons pu constater qu'elle a principalement servi à la construction d'un positionnement CGT autour des politiques publiques territoriales. Ce positionnement institutionnel régional est bien évidement soutenu par la présence de mandataires CGT au sein du conseil économique, social et environnemental régional : cette présence donnant également accès à des financements, permettant aux délégués syndicaux (pas seulement CGT d'ailleurs) d'engager des travaux de fond sur une variété de sujets, l'instance a indéniablement participé à la « régionalisation » des perspectives syndicales. Or, cette régionalisation semble bien correspondre à un processus de « monopolisation » des perspectives territoriales, empêchant la mobilisation des ressources disponibles sur d'autres territoires d'action publique.

En effet, mis à part les travaux réalisé au sujet de la politique des pôles de compétitivité et la citation des conseils de développement comme instances de concertation où

[241] A partir des années 1990, il est membre du réseau de recherche « Dynamiques de proximité » regroupant des spécialistes des questions de développement régional et local.

potentiellement siéger[242], les politiques métropolitaines ne sont citées que marginalement dans la documentation produite par l'ADEES[243].

L'entrée territoriale passe donc principalement par les politiques régionales et fait ainsi l'impasse de la « révolution silencieuse » en train de se produire au niveau des intercommunalités et plus particulièrement de la communauté urbaine de Lyon. Cela dit, l'activité de sensibilisation de l'ADEES autour de ces thèmes insiste beaucoup sur la « localisation » des problèmes de l'emploi, sur les contradictions que cela pose pour l'action syndicale ainsi que sur les marges de ressourcement de l'action syndicale qui passeraient par « des nouvelles convergences entre revendications des salariés et attentes citoyennes »[244]. L'association semble ainsi plaider pour un croisement « des démarches croisant politiques des filières et politiques territoriales », considéré comme un « champ à investir très concrètement, en manifestant des exigences y compris sur les modalités et sur les lieux de l'articulation des différents niveaux de ces interventions (branches, interprofessionnel, région, département, territoires) »[245].

On peut dès lors en conclure que le cas lyonnais/rhônalpin se caractérise par une certaine maturité de la réflexion portée autour des relations entre syndicalisme et territoires, qui a accompagné et favorisé l'investissement des organisations syndicales à l'échelle régionale[246]. On y retrouve aussi une richesse de ressources d'expertise au sujet de la territorialisation de l'action publique et des recompositions territoriales du capitalisme, qui ont été pourtant rarement/pas mobilisées dans la construction d'une réflexion d'abord et d'une action ensuite au sujet des politiques métropolitaines. La non activation de ces ressources d'expertise pour porter une réflexion autour de la métropole[247] et du processus de métropolisation est assez indicative de l'absence d'une stratégie syndicale au sujet de la métropolisation à Lyon.

---

[242] Nous renvoyons notamment au rapport *La nouvelle donne territoriale : enjeux, risques et opportunités*, février 2002, 33 p., qui propose un état de lieu du processus de décentralisation, à la suite de l'« acte II », en mettant pourtant l'accent principalement sur les politiques régionales (développement économique, formation professionnelle et emploi) ainsi que sur les nouveaux instruments de la politique régionale d'aménagement du territoire (*i. e.* contrats globaux de développement). Dans un rapport précédent, l'ADEES citait pourtant l'existence des « projets d'agglomération » en présentant les ressorts de la loi Chevènement. *Cf. La nouvelle donne territoriale : enjeux, risques et opportunités*. février 2002, 33 p.

[243] Cette affirmation repose sur une analyse partielle de la production de l'ADEES que nous avons faite principalement à partir de la consultation des études publiques à partir du catalogue de la BNF. Nous nous réservons donc le droit de l'infirmer.

[244] ADEES (2002), *op. cit*.,, p. 7.

[245] *Ibid.*, p. 8.

[246] Cela ne comporte pas une « régionalisation » des formes d'action collective des organisations patronales mais plutôt le murissement d'une réflexion et la formalisation des positions syndicales au sujet des politiques régionales au travers notamment de l'investissement dans les CESER. Sur ce point voir aussi Baglioni (1997).

[247] A notre connaissance, l'UD du Rhône n'a jamais sollicité l'ADEES pour travailler sur ce sujet au cours des années 1990 et 2000.

3.1.2. Des stratégies de mobilisation locale divergentes entre branches

Le cas lyonnais se caractérise en effet pour une « appréhension tardive » au sein de l'UD 69 de la question métropolitaine. Lorsqu'on essaie de décrypter cette appréhension tardive, notamment par l'UD 69 qui se trouve pourtant directement interpelée par cette nouvelle donne territoriale du fait de la fusion entre département et métropole, on mesure l'impact des limites organisationnelles sur l'absence d'un travail régulier de recensement des différentes luttes et mobilisations syndicales portées dans l'agglomération (par les CE, les UL et/ou d'autres unités, dont en particulier les comités des précaires et de chômeurs, *voir infra*) et de leur mise en récit dans un discours commun partagé avec l'ensemble des syndicats sur les enjeux économiques et sociaux soulevés par le processus de métropolisation.

La première limite organisationnelle ne semble pas spécifique à Lyon puisqu'elle renvoie à la persistance des clivages au sein du milieu syndical au sujet du positionnement vis-à-vis de la question « territoriale », même si des différences sont perceptibles entre branches. Le deuxième facteur nous semble davantage lié au contexte lyonnais et tient aux difficultés et/ou faible investissement des permanents syndicaux au niveau de l'UD 69 dans la coordination entre différentes actions revendicatives concernant des luttes impliquant la métropole et portées par les unions locales (UL) ou les organisations de branche. Bien entendu, ces difficultés s'expliquent par la crise plus large qui frappe le syndicalisme depuis des décennies, en termes de moyens et de difficultés à engager les militants, et qui a fini, notamment dans les dernières années, par se traduire dans une sorte de « repli » sur l'entreprise au détriment de l'action interprofessionnelle. L'agenda confédéral et les combats menés à l'échelle nationale ont aussi largement « aspiré » les énergies et le temps des permanents de l'UD ainsi que des UL et des branches. Toutefois, la spécificité du cas lyonnais se situe ailleurs : en fait, si des actions revendicatives ont été portées au sujet des politiques qui impliquent le champ d'action de la métropole, elles ont été rarement « mises en musique » autour d'un positionnement syndical explicite vis-à-vis du processus de métropolisation.

La « métropolisation » entre officiellement à l'agenda de la CGT du Rhône à partir de 2015 avec l'approbation de la loi MAPTAM et la fusion de la communauté urbaine avec le département. En 2015, la résolution votée lors de l'assemblée générale des organisations syndicales du Rhône évoque un « effet métropole », en lien notamment avec la question du maintien de l'emploi industriel (productif) dans la région lyonnaise, en pointant notamment la question de la gestion par les entreprises du foncier comme « actif ». Ainsi, comme le souligne le responsable de la vie syndicale de l'UD 69 :

> « Ce qu'on observe, et qui semble propre aux métropoles, c'est que le coût du foncier rend plus que le coût du travail : à Lyon, la motivation, c'est de vendre le terrain de la métropole et de refaire l'usine sur un terrain moins cher. » (Responsable Vie associative UD 69 CGT, 17 novembre 2017)

D'autres exemples sont avancés sur cette question de la relocalisation des emplois productifs et de concentration des sièges sociaux dans le périmètre de la métropole[248], ce qui fait ressortir une capacité de déchiffrage par les permanents de l'UD de la stratégie de développement économique portée par la métropole, au sujet notamment de l'immobilier d'entreprise (Guironnet, 2017). Cela dit, les enjeux « interprofessionnels » mis en avant dans l'AG de 2015 (formation, impact du foncier pour la localisation des entreprises, avenir de l'industrie) n'ont pas été traduits dans le portage d'actions concrètes de la part des organisations syndicales (UL, branches), comme le précise le secrétaire de l'UD :

> « On avait pointé ces enjeux-là, mais ces projets restent sur les bras de l'UD alors qu'ils avaient vocation à susciter… faire en sorte que les syndicats s'emparent de ces questions-là, mais, malheureusement, il y a le fait qu'en 2016 et 2017, on a été sur le sujet de la loi Travail, ce qui a chamboulé ce qu'on avait prévu, ce qui est normal… Et ça, c'est un peu la difficulté qu'on a. On en avait discuté aussi avec d'autres départements : on a beau à avoir des projets, mais nos projets, il faut qu'ils soient portés par nos syndicats… » (Secrétaire de l'UD 69, 17 novembre 2017)

Cette difficulté à « mobiliser » les syndicats autour d'enjeux transversaux est expliquée par les permanents de l'UD principalement par des causes « externes » : manque de temps des camarades (secrétaires de CE, responsables des UL et des branches) ; priorité donnée aux causes confédérales. Ces difficultés donnent d'ailleurs lieu à une réflexion au sein du comité exécutif de l'UD, comme le précise le responsable de la vie associative :

> « On intervient souvent sur des sujets nationaux. L'essentiel, c'est ça, et d'ailleurs, c'est peut-être aussi un tort. On y réfléchit. Et dans nos orientations, on devrait travailler à ce qu'on appelle des projets de territoire, au niveau des unions locales et départementales. Et ça, honnêtement, on a un peu du mal à le mettre en œuvre. » (Responsable Vie associative UD 69 CGT, 17 novembre 2017)

De manière plus générale, on peut observer que l'UD a commencé à dessiner et formuler un positionnement explicite vis-à-vis de la métropole, uniquement à partir de 2015, en s'appuyant largement sur la ligne et sur les actions promues par la Confédération. Ainsi, en 2015, lors d'une journée nationale de mobilisation promue par la Fédération des services publics au sujet de la réforme territoriale et des libertés syndicales, l'UD du Rhône diffuse un communiqué dans lequel elle prend position publiquement et conteste la création de la métropole de Lyon dans ces termes :

> « La métropole lyonnaise fait figure de modèle pour bon nombre de métropoles du territoire, alors même qu'elle se caractérise par une conception dévoyée de la démocratie sociale, qui

[248] Voir notamment le cas d'une entreprise du groupe Danone, localisée à Villefranche, dont le siège social avec la partie « administration » va être localisé dans la métropole, alors que le site productif va rester à Villefranche, en soulevant ainsi des inquiétudes au sujet du maintien de la production.

augure mal d'un dialogue social porteur d'avancées. Le processus de mise en place de la métropole a en effet conduit à un mouvement social durement réprimé le 23 mars sur instructions du président de la métropole, Gérard Collomb. »[249]

La création de la métropole suite à la fusion avec le département a donc suscité un positionnement et des actions contestataires (manifestations, diffusion d'un communiqué de presse) de la part de la CGT du Rhône. Ce positionnement se focalise et dénonce principalement le « statut » particulier de la métropole de Lyon. Plus précisément, deux aspects sont mis en avant : la préservation des emplois publics[250] suite à la fusion et l'atteinte démocratique de la commune comme « espace de décisions des citoyens »[251]. Le projet de réforme (nationale) a donc suscité une réaction locale de la part de la CGT Rhône. Toutefois, ce qui frappe, c'est l'absence d'un positionnement syndical sur les évolutions socio-économiques qui intéressent le territoire métropolitain depuis une quinzaine d'années et que les politiques portées par la métropole n'ont fait qu'accentuer.

Dans cette période, les organisations syndicales du Rhône ont été engagées dans plusieurs actions revendicatives, au sujet notamment des licenciements prévus dans l'industrie. Ces actions – typiquement des manifestations, grèves, distribution des tracts, etc. – s'inscrivent tantôt dans l'agenda confédéral[252], tantôt relèvent de l'initiative des organisations de branche ou des CE. Les syndicats de la chimie du Rhône ont notamment multiplié les actions dans la période considérée par cette étude, du fait des restructurations profondes de cette filière. Toutefois, ces évolutions sont rarement reconduites et problématisées par les syndicalistes sous l'angle des politiques portées par la métropole, et ce sont souvent des justifications macro ou sectorielles qui priment (Dormois, 2007). On retrouve notamment la permanence d'un discours et d'un positionnement syndicaux, fortement enracinés au sein de la CGT, qui ne conçoivent que l'entreprise (et les branches) comme lieux de construction des formes de progrès social de la part du syndicalisme. L'inscription désormais globale des grands groupes et le poids des considérations financières sur la politique industrielle sont notamment mises en avant par les militants qui ont un positionnement « désenchanté » vis-à-vis du territoire comme lieu de négociation possible et plus globalement des politiques publiques. Celle-ci est notamment la position du délégué Chimie du Rhône :

« Les élus n'ont aucun poids : ce sont les industriels qui décident tout. Les élus politiques, locaux ou d'autres, qui s'imaginent avoir un poids sur la politique industrielle, ils se trompent...

[249] « Métropole, le 19 mai ensemble, Place Bellecour 19h » http://www.ud69.cgt.fr/wp/?p=3838. Posté le 11 mai 2015. Dernière consultation le 23 juillet 2018.

[250] A cet égard, l'UD s'était aussi mobilisée sur les mêmes sujets lors du projet de réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy, qui a finalement échoué, de 2010.

[251] « La Métropole quésaco ? » posté le 31 mai 2015. http://www.ud69.cgt.fr/wp/?p=3766 Dernière consultation le 27 juillet 2018.

[252] Citons notamment l'action de 2012 pour la préservation de l'emploi industriel.

> Alors qu'ils se trompent, j'en ai rien à faire, mais ils trompent les gens. On leur demande d'accompagner une décision qui a été prise… Moi, j'ai le souvenir d'un industriel chez Arkema par exemple… grosse boite de la chimie de la région, réorganisation du secteur avec suppression d'une production d'un acide du marché… ils l'ont fermé parce qu'ils perdaient de l'argent. On a fait grève et puis on a obtenu des études de deux cabinets d'expertise, une expertise très intéressante. Et le patron a pris l'expertise et il a dit : 'Bon, c'est fort intéressant' [mime le geste de jeter à la poubelle] et il a continué sa politique… Nous, on commande les expertises. Ça nous permet de gagner du temps, pour mobiliser, Ça nous permet d'avoir des arguments techniques pour convaincre des gens qui ne croient pas à ce qu'on dit... Voyons ce qui disent les experts indépendants... Ça nous sert pas à proposer une autre politique au patronat, mais ce sont les actionnaires qui décident. Pour retour d'investissement, dès qu'on annonce 5 % ou 10 % de suppressions des postes, les actions montent. C'est ça que leur intéresse : ce n'est pas la politique industrielle avec l'équilibre du territoire... Moi, j'y crois pas. » (Secrétaire du syndicat de l'Union des syndicats de travailleurs des industries chimiques, CGT, référant Rhône pour la Fédération des industries chimiques, 17 novembre 2017)

Pourtant, dans d'autres branches, dont notamment la métallurgie, on peut observer des tentatives de problématiser les questions des évolutions productives sous l'angle territorial. Cela est notamment le cas du site Renault Trucks de Vénissieux (anciennement usines Berliet et aujourd'hui Volvo). Précisons que le groupe Renault Trucks a été l'objet d'une dizaine de restructurations en France depuis le début de la crise, dont trois plans de sauvegarde de l'emploi[253]. Comme dans le cas de la chimie, les délégués syndicaux Renault Trucks tiennent à préciser la faible marge de manœuvre qu'ils ont pour porter leurs batailles de sauvegarde des emplois face à la direction de Renault Trucks du fait du rattachement international du groupe :

> « Aujourd'hui, les dirigeants de Renault Trucks sont soumis aux décisions de Volvo : ce n'est plus ici, en France, qu'on décide quoi que ce soit. Et c'est là qu'on voit toutes les contraintes du fait d'appartenir à un groupe suédois : on n'a pas la main sur la stratégie qu'on va pouvoir développer et on est bloqués par ces choix. Sur les énergies renouvelables, le groupe AB Volvo a décidé de ne pas développer des technologies spécifiques pour les camions, donc des moteurs électriques spécifiques. » (Animateur régional de la Fédération des travailleurs de la métallurgie Auvergne Rhône-Alpes, Renault Trucks, 27 avril 2017)

[253] Ainsi, les effectifs du groupe Renault Trucks en France ont été divisés en trois depuis les années 1990, passant de 24 000 à 7 000 salariés. Cette réduction d'emplois nets masque par ailleurs une évolution qualitative importante, à savoir l'inversement du rapport entre emplois de production (donc des statuts d'ouvrier) et emplois de services (techniciens et cadres), au détriment des premiers. Cela est notamment le cas du site de Vénissieux. Ce changement s'explique à la fois par l'introduction de nouveaux modes d'organisation de la production (*lean management*) mais également par des choix délibérés de réduction de la production au profit des activités commerciales de R & D, qui pourtant ressentent par ailleurs d'une baisse d'investissement (voir *infra*). Précisons que Renault Trucks employait au 31 mars 2017, 7 400 personnes en France, dont 75 % dans la région Auvergne Rhône-Alpes (Vénissieux, Saint-Priest, Bourg en Bresse), et 64 % sur le site de Vénissieux.

Pourtant, contrairement au cas de la chimie, les délégués syndicaux de la métallurgie ont essayé d'inscrire leurs revendications liées aux changements de production (et notamment des technologies) pouvant affecter sensiblement les effectifs salariés des différents sites Renault Trucks dans un discours plus ample sur l'évolution de la filière transport – et des politiques publiques – dans la région Auvergne-Rhône-Alpes. Autrement dit, face à la contrainte (forte) de ne pouvoir infléchir les décisions de Volvo, le syndicat CGT de la métallurgie a essayé de trouver de potentiels alliés locaux, en particulier au niveau du conseil régional mais aussi métropolitain, pour essayer d'intervenir sur l'évolution de la filière transport.

Du fait du faible investissement dans les nouvelles technologies dans les dernières années (*i. e.* moteurs électriques et hybrides), aujourd'hui, le groupe Renault Trucks se trouve en retard face à d'autres potentiels concurrents mondiaux (CNH-Industrial et BYD, un groupe chinois potentiel nouvel entrant dans la filière). Face à cela, le syndicat de la métallurgie a alerté les élus régionaux dans les dernières années du mandat de J.-J. Queyranne et obtenu des financements dans le cadre d'un fond régional d'action d'urgence (FRAU, voir *supra*) pour conduire une étude pointue sur l'état de lieux des évolutions législatives en matière environnementale, des stratégies d'autres groupes français et des politiques publiques poursuivies en France et en Europe par les collectivités locales[254].

L'étude confiée au cabinet SECAFI articule ainsi une analyse et des propositions autant sur le plan des politiques industrielles (des groupes) que des politiques publiques locales. Il prône tout particulièrement une plus forte coordination des choix politiques à l'échelle régionale et urbaine en vue de favoriser l'emploi local, en coopération avec les producteurs (Renault Trucks) historiques de la région. Cela est conditionné aux choix d'investissement de ces opérateurs historiques, comme le rappelle le délégué syndical Métallurgie Rhône-Alpes

> « Les pertes d'emplois ? On crée des pertes de compétences dans le monde du développement et aujourd'hui, l'entreprise, elle est en difficulté dans le domaine de l'électromobilité. Donc, il y a un plan qui est en place pour former les ingénieurs sur les thèmes de l'électromobilité, puisque on n'a plus de compétences en interne pour développer des compétences dans ces domaines-là. (...)
>
> Nous, on analyse un peu comme ça, alors que les enjeux de transport sont de plus en plus importants. On est une entreprise historique, un peu en déclin, mais ce qu'on essaie de porter depuis quelques années, avec les études, il y a vraiment la possibilité de faire en sorte que Renault Trucks, et y compris IVECO Bus, continuent à être historiquement des acteurs importants de la région, alors que si on continue comme ça… Nous, aujourd'hui, on considère

[254] SECAFI (2016), « Quelles perspectives pour les filières industrielles Poids lourds et Bus & Car de la Région Rhône-Alpes », tome 1 : « Le point de vue des opérateurs », et tome 2 : « Les enjeux industriels », présentation Powerpoint, 2 avril.

que les deux entreprises, IVECO et Renault Trucks, ne prennent pas les bonnes décisions et dispositions pour continuer à être parmi les acteurs qui vont compter sur les transports du futur… » (Animateur régional Fédération des travailleurs de la métallurgie Auvergne Rhône-Alpes, Renault Trucks, 27 avril 2017)

Du fait du changement de majorité régionale, les syndicalistes CGT se sont retrouvés en porte-à-faux, sans l'appui du président J.-J. Queyranne. Depuis 2016, ils ont pourtant multiplié les actions (tracts, conférence de presse, demandes d'auditions) auprès des responsables politiques et plus globalement de l'opinion publique locale. On peut notamment citer un tract réalisé en 2016 qui synthétise les résultats de l'étude SECAFI en les raccrochant aux enjeux de mobilité en milieu urbain[255], développant ainsi une réflexion composite sur les enjeux économiques (préservation des emplois locaux), mais aussi sociaux et environnementaux, liés au changement de technologie demandé au groupe Renault Trucks. Malgré ces efforts, la situation semble être dans une impasse.

On pourra par ailleurs noter qu'à coté de cette expertise syndicale pointue mise à disposition par le cabinet SECAFI dans le cadre du FRAU, les syndicalistes CGT ont essayé de se faire force de proposition vis-à-vis des élus locaux en lançant différentes pistes pour porter une réflexion commune sur les politiques de transports (*i. e.* proposition de créer un comité inter-entreprises) :

« Il y a besoin que les collectivités soient sur la même longueur… Le trolley à Lyon, Grenoble… Il y a sans doute besoin, au moins pour la région, qu'on essaie d'homogénéiser les besoins et la demande des collectivités pour parler ensuite aux constructeurs… (...)

Il y a plein de choses qu'on pourrait imaginer : la mise en place des centres et d'arrêts de bus communs en ville pour se recharger et ensuite avoir une autonomie sur la journée, pour les camions des pompiers, de la gestion des poubelles... On aurait besoin d'une mise en commun, d'une réflexion commune qui pour l'instant n'a pas lieu. Les collectivités locales restent sourdes à ça… » (Animateur régional Fédération des travailleurs de la métallurgie Auvergne Rhône-Alpes, Renault Trucks, 27 avril 2017)

Toutes ces réflexions et le travail qui a été fait autour de Renault Trucks et de la politique de transport à l'échelle régionale mais aussi plus particulièrement métropolitaine, sont restés pour autant largement inexploités du fait de l'absence de formes de dialogue stabilisées avec la métropole. Les syndicalistes ont essayé de s'appuyer sur leurs propres réseaux avec notamment les élus métropolitains (girons PCF et PS) qui se sont révélés pourtant assez inefficaces et surtout inconstants dans le temps. En l'occurrence, dans le cas de Renault Trucks, des liens

[255] Fédérations des travailleurs de la métallurgie CGT, Auvergne-Rhône-Alpes (2016), *Transports urbains de bien et de personnes, du tout Gasoil au tout électrique ? Un enjeu pour l'industrie, le social, l'environnement dans notre région.* Tract, 4. p.

avaient été établis avec Martial Passy, vice-président de la métropole en charge des déplacements et maire communiste de Givors, qui n'ont pas eu des suites :

> « Martial Passy avait participé au colloque organisé par la CGT… Et on avait eu une écoute favorable. Il me donne les coordonnées de son collaborateur, mais malgré les relances, les coups de téléphone, il ne se passe rien… » (Animateur régional Fédération des travailleurs de la métallurgie Auvergne Rhône-Alpes, Renault Trucks, 27 avril 2017)

Ainsi, les (sporadiques) relations entre syndicalistes CGT et la métropole, semblent principalement passer par les réseaux partisans, alors que l'administration métropolitaine reste « inaccessible » pour les syndicalistes. On retrouve cette configuration notamment dans le cas de projets de reconversion et de maintien des sites de production pris en charge par la métropole dans les années de la crise 2008-2012, en l'occurrence Bosch et Fragort-Brandt (voir *supra*). Si les services de la métropole, et plus particulièrement le service Développement local, et le réseau de développeurs économiques, ont suivi les dossiers, ils ont eu de très rares échanges avec les syndicalistes, qui sont par ailleurs qualifiés de « difficiles » par les chargés de mission :

> « Avant d'occuper ce poste, j'étais sur le terrain : j'étais développeur économique, et on était sur des entreprises en difficulté avec des plans sociaux ou des plans de revitalisation où il y a des dialogues avec l'État et les syndicats. Et les dialogues qu'on pouvait avoir, et la posture que les syndicats pouvaient avoir, étaient vraiment différents en fonction des types d'entreprises : quand on était sur des entreprises où il y avait un actionnariat allemand, le dialogue, ça se passait assez bien, alors que sur d'autres, c'était vraiment compliqué. Ils étaient très fermés et pas du tout ouverts vers la discussion, je trouve. » (Responsable Partenariats, information économique, délégation Développement économique, emploi et savoirs, Métropole de Lyon, 16 novembre 2017)

Les dossiers Fragor-Brandt et Bosch ont principalement engagé les syndicalistes des CE ainsi que le responsable de l'UL de référence du sud-est lyonnais (*i. e.* F. Marques). En revanche, le rôle de l'UD semble avoir été plutôt en retrait, malgré un échange organisé avec le vice-président de la métropole, D. Kimelfeld. Au sujet des crises et fermetures de sites de production dans l'industrie, qui se sont succédées pendant la période de la crise de 2008-2011, l'UD semble avoir adopté une posture de type « défensive », comme le précise le responsable de la vie associative de l'UD 69 :

> « Ce n'était pas Bosch, mais une usine Fragor-Brandt. Et nous, on avait rencontré, à l'époque, David Kimelfeld, vice-président au développement. Et c'est là qu'il nous avait dit qu'il souhaité avoir un dialogue plus régulier et pas uniquement en crise car c'est vrai que chaque fois qu'il y a une crise, on essaie de rencontrer la Dirrecte, les élus de la métropole. Et dans les derniers temps, il y avait plus la région. Avec la région, on avait un dialogue plus uni [sous J.-J. Queyranne] mais c'est vrai que souvent, c'est presque trop tard... quand le plan est déjà là et

on essaie de sauver les meubles.… Et il y aurait peut-être des choses à faire avant.… » (Responsable Vie associative UD 69 CGT, 17 novembre 2017)

De manière plus générale, on peut constater l'absence d'un récit mobilisateur vis-à-vis des politiques métropolitaines, permettant d'interpréter les attentes des militants et de les orienter vers des actions revendicatives articulant la question de la préservation de leur poste et de la défense des conditions de travail avec des enjeux plus globaux de bien-être et progrès social dans le territoire. Si les actions et/ou des mobilisations vis-à-vis des fermetures et des plans sociaux sont bel et bien menées et engagent un important travail syndical, elles tranchent avec l'absence d'un discours – notamment de la part de l'UD – qui articule explicitement choix politiques de la métropole et évolutions productives du territoire métropolitain.

3.1.3. La CGT dans les mobilisations urbaines : y être sans le revendiquer ?

L'absence d'une stratégie revendicative syndicale au sujet de la métropolisation ne signifie pas que la CGT du Rhône ait été complètement hors-jeu des mobilisations et des luttes sociales portées localement. Ces initiatives voient notamment impliqués des acteurs plus ou moins structurés – collectifs et associations – mobilisés autour d'un agenda partagé de « justice sociale » ou défendant des causes transversales autour des questions de cadre de vie et de droits des usagers. Dans le cadre de notre enquête, nous avons pu approfondir la participation de la CGT au mouvement collectif défendant le retour à la régie publique de l'eau dans le territoire de la métropole de Lyon. Nous allons brièvement rappeler les circonstances et l'évolution de cette mobilisation avant d'analyser la manière avec laquelle la CGT a participé à la mobilisation et les paradoxes que cela soulève pour l'action syndicale.

La question de l'accès aux services et biens publics est un thème traditionnel des mobilisations sociales urbaines qui dans les dernières années a acquis une nouvelle centralité du fait notamment de la montée en puissance des modèles de capitalisme urbain de plus en plus soumis aux logiques de la financiarisation et de la rentabilité des firmes au détriment des besoins fondamentaux des citoyens et des usagers (Mayer, 2007). On peut dater l'émergence d'un premier mouvement autour de la question de la gestion de l'eau à Lyon au milieu des années 1990 avec la création de l'Association des consommateurs d'eau Rhône (ACER).

Cela s'inscrit dans un mouvement plus général à l'échelle nationale avec la multiplication des associations d'usagers des services publics locaux, et tout particulièrement de la gestion de l'eau, suite à des augmentations importantes dans les tarifs pratiquées.

Au début, l'ACER porte en solo des actions vis-à-vis du Grand Lyon qui consistent principalement en des demandes de consultation des documents relatifs au contrat de délégation de service public (DSP) dont le titulaire était depuis les années 1970 la Compagnie générale des eaux (CGE), ensuite Véolia. L'entrée en vigueur en 2002 de la loi sur la démocratie de

proximité[256] change partiellement la donne : la mise en place la Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) institutionnalise ainsi les échanges entre les acteurs associatifs, et tout particulièrement les associations des usagers parmi lesquelles l'ACER est un membre particulièrement actif[257], et les différentes directions du Grand Lyon. La commission sera notamment appelée à émettre un avis réglementaire au conseil communautaire du Grand Lyon au sujet du renouvellement prévu pour 2012 du contrat de DSP à Véolia.

Le fonctionnement de cette instance déçoit pourtant les militants qui se battent depuis des années pour un retour à la régie publique de l'eau : ces derniers considèrent que la manière avec laquelle les échanges sont organisés au sein de la CCSPL, et ses pouvoirs effectifs, ne permettent pas de soulever des critiques et donc de peser dans les choix publics. Pour cela, une mobilisation hors CCSPL se met progressivement en place dans les deux années précédant le vote pour le choix du mode de gestion des services de l'eau du Grand Lyon. A l'initiative de l'ACER, ATTAC[258] et les organisations syndicales (SUD et CGT, voir *infra*) le collectif États généraux des services publics 69 (EGSP 69) est ainsi crée en 2010[259]. La création de ce collectif fait suite à une mobilisation nationale avec le lancement des États généraux des services publics[260]. Les syndicats jouent un rôle important tant sur le plan national que dans l'organisation de la mobilisation locale, comme le précise un militant d'ACER :

> « En 2010, ça a pris tout une autre ampleur, car derrière les États généraux des services publics, il y avait ATTAC, les syndicats et les partis politiques, les partis politiques de gauche... »
>
> *Donc, les syndicats, ils étaient présents depuis le début, localement ?*

---

[256] Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité **:** https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000593100

[257] Notons que cette commission a vocation à se prononcer sur l'ensemble des services publics délégués par le Grand Lyon à des tiers (déchets, transports, etc.). La question de la gestion de l'eau était toutefois prépondérante et a occupé pour longtemps la commission, en particulier en vue de l'échange du contrat de délégation avec CGE-Véolia.

[258] Notons qu'ATTAC (France) menait déjà, depuis la fin des années 1990, un combat pour la défense des services publics dans le cadre de la lutte contre l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). A Lyon, l'association avait notamment organisé un colloque sur la gestion de l'eau à la fin des années 1990 mais n'avait pas suivi la mobilisation de l'ACER vis-à-vis du Grand Lyon.

[259] Ce collectif rassemble : CGT 69, UGICT-CGT Grand Lyon, FSU 69, Solidaires 69, ACER, les Amis de la Terre, ATTAC, CDAFAL, CNL, CGL, CSF, LDH, MFPF, Stop au Gaz de Schiste 69, Cidefe, COVRA, Initiative Citoyenne Vaulx-en-Velin, Club des jacobins de Villeurbanne, GAEC, EELV, PCF, PG, Les Alternatifs, GU, FASE, NPA, Parti Pirate, les Jeunes Radicaux de Gauche 69, les Jeunesses communistes du Rhône.

[260] Lancés à Paris le 17 décembre 2010, les États généraux des services publics rassemblent collectifs et associations d'usagers, agents des services publics et organisations syndicales, militants politiques des partis progressistes, réunis autour d'une bannière commune de « luttes et résistance dans le cadre d'une offensive globale POUR le Service Public ». Il s'agit d'une sorte de plateforme qui cherche à donner un nouvel élan aux initiatives et aux collectifs déjà existants localement et mobilisés autour d'initiatives pour la défense des droits sociaux essentiels.

FSU et CGT, ce sont les deux qui ont soutenu le mouvement. Et la CGT, il y était à deux niveaux : l'UD CGT mais aussi INDECOSA-CGT, donc la branche consommateurs. »[261]

A partir de fin 2010, le collectif EGSP 69 multiplie les actions en lançant une campagne citoyenne autour de l'eau comme bien commun pour revendiquer le retour à la régie publique en prévision du vote de 2012. Une lettre mensuelle est éditée, des réunions organisées, des manifestations et des rassemblements organisés, ainsi que des actions vis-à-vis des médias locaux. Dans cette mobilisation locale menée principalement par ATTAC et ACER, la CGT du Rhône joue pourtant un rôle important. Elle fournit en effet un support logistique fondamental, au travers la mise à disposition du collectif EGSP 69 de ses locaux à la Bourse du travail pour l'organisation des réunions, et elle se charge de l'impression de la plupart des tracts réalisés au cours des actions revendicatives. Comme le précise l'un des initiateurs de cette mobilisation :

« C'était la CGT qui obtenait la salle, et toutes les réunions ont eu lieu à la Bourse du travail… Et les tracts étaient imprimés par la CGT. Et on allait chercher les tracts au siège de la CGT. Et donc, la CGT a vraiment participé, complétement, avec FSU, à la mobilisation, sans ambiguïté. Et au comité technique paritaire, la CGT soutenait la régie… Je ne sais pas le rapport qu'ils avaient avec la branche Véolia, mais la CGT dans le Rhône et le secrétaire étaient pour ça. Et les dizaines de milliers des tracts, c'était la CGT… Nous, on n'avait pas les moyens de le faire et là, il n'y a pas eu d'ambiguïté. » (Militant d'ACER, juillet 2018)

Dans les archives de l'UD du Rhône, un dossier spécifique contenant une documentation très détaillée de cette mobilisation et de ses suites a été par ailleurs conservé. On pourra par ailleurs noter que cette bataille avait été fortement médiatisée localement, car porteuse d'une scission au sein des partis de gauche[262]. Malgré l'échec de l'action collective – le contrat de DSP a en effet été renouvelé –, ce qui frappe dans ce cas c'est la non problématisation par l'UD du Rhône de cette initiative dans une critique syndicale plus ample sur les politiques publiques et les modes d'action de la communauté urbaine.

La mobilisation locale autour du retour à la régie publique constitue un exemple inédit d'alliance urbaine entre organisations syndicales et monde associatif. Cette mobilisation s'attachait à une cause – la défense des biens communs contre la marchandisation – qui trouve un consensus ample auprès des citoyens. Il semble là que la CGT ait raté en quelque sorte une occasion pour se (re)trouver de la légitimité sur le plan des idées (Hyman, 2007), en se présentant comme une organisation capable de proposer une alternative aux politiques de la

[261] Notre entretien, juillet 2018.

[262] En particulier, les élus PCF de la Ville de Lyon se sont exprimés pour le renouvellement du contrat à Véolia, Si cela ne changeait rien quant à l'issu du vote, qui était déjà acquis pour G. Collomb, ce retournement a créé un fort malaise dans la gauche lyonnaise. Nous renvoyons à la délibération du conseil du Grand Lyon du 12 novembre 2012 ; dossier n° 3377 - Cadre stratégique de la nouvelle politique publique de l'eau. Voir aussi cet article qui retrace les circonstances du vote : https://www.rue89lyon.fr/2012/11/13/eau-du-grand-lyon-collomb-ne-fait-pas-plier-sa-gauche/

métropole et plus globalement au référentiel qui sous-tend la gestion des affaires locales du président G. Collomb. Dans le discours public porté par G. Collomb autour de cette affaire, on retrouve en effet les principaux arguments fondateurs du modèle de développement métropolitain qu'il porte dès son premier mandat :

> « Collomb ne concevait la gestion d'un service public qui ne soit pas faite en partenariat avec le privé parce que c'est une manière de développer les industries privées dans la métropole de Lyon, donc, Véolia, Suez... Donc, c'est une manière d'aider le privé et il est allé jusqu'au dire que c'est une manière de développer l'emploi. » (Militant d'ACER, juillet 2018)

Cet argument – soutenir le privé pour développer l'emploi – rentre au cœur des causes sur lesquelles les syndicats sont historiquement mobilisés et soulève dans ce cas spécifique une controverse majeure entre la défense des emplois (privés) et des droits des salariés syndiqués des firmes en question (Véolia et Suez) d'une part, et la défense des biens communs et des droits fondamentaux des citoyens-usagers. Sur ce point, la CGT du Rhône, malgré des tâtonnements des syndicats d'entreprise de Véolia, a soutenu publiquement le retour en régie :

> « *Et le positionnement des syndicats sur cet argument ?*
>
> Moi, j'ai fait des débats et… les branches syndicales soutenaient le patron. Donc, le syndicat Véolia Eau CGT soutenait l'idée de la délégation. Mais au sein du collectif, l'UD du Rhône défendait sans ambiguïté le retour en régie. » (Responsable Vie syndicale UD CGT 69)

Dans cette bataille locale, la CGT du Rhône a ainsi pris une position nette en faveur d'un syndicalisme de justice sociale (Fletcher, Gapasin, 2006) qui met en avant la défense et la tutelle des droits des citoyens et des usagers plus fragiles, malgré le fait que cela puisse en quelque sorte porter atteinte à une partie de ses militants syndiqués.

Ce qui frappe dans cette histoire, c'est l'incapacité de l'UD à ériger cette lutte, malgré son issue défavorable, comme une bataille phare pour un modèle de ville et de métropole plus juste ainsi qu'à développer une critique plus ample vis-à-vis des politiques néolibérales de la métropole de Lyon. La participation quasiment passée sous silence par la CGT à cette mobilisation locale importante ainsi que la non exploitation des projets territoriaux conçus par la branche Métallurgie et plus généralement de l'expertise sur les filières industrielles, suggèrent que dans le cas lyonnais, il y a des ressources militantes pour l'organisation d'une critique aux politiques métropolitaines, qui restent pour l'instant encore latentes. Cela peut s'expliquer en particulier en raison des limites organisationnelles, de l'absence de problématisation autour d'un récit mobilisateur et de mise en commun d'expériences des batailles « locales » autour notamment de la préservation des emplois et des droits fondamentaux des citoyens, internes à la CGT du Rhône. Ces aspects semblent également se confirmer dans le cadre de la politique de l'emploi.

3.2. Le conseil de développement, comme révélateur des difficultés de positionnement syndical

L'absence de « récit » mobilisateur métropolitain peut également être perçu dans l'attitude des organisations syndicales face aux quelques rares opportunités de participation qui leur sont offertes. Le Conseil de développement métropolitain (CDDM) reste, à cet égard, la seule véritable sollicitation adressée par les intuitions métropolitaines aux syndicalistes. Bien évidemment, toutes les organisations syndicales se méfient de ces instances, comme nombre d'autres acteurs (associations, citoyens organisés), en raison de leur caractère « consultatif » ne permettant pas de saisir avec précision leur portée décisionnelle et les ressources d'action qu'elles fournissent (la participation se faisant à titre entièrement bénévole). Mais pour dépasser ces constats évidents, il s'avère intéressant de revenir sur l'attitude différenciée des acteurs syndicaux, et surtout de se poser la question de leurs carences éventuelles : que font les syndicalistes présents dans ces instances ? Ces syndicalistes exploitent-ils les ressources, même partielles, que leur fournissent ces mêmes instances ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponse à ces questions, nous proposons de nous concentrer sur une démarche précisément engagée par le CDDM (!), un travail de réflexion et de proposition sur le thème de l'insertion et du développement économique, menée durant l'année 2015 en marge de la concertation organisée par les services de la métropole sur le PMIe. En suivant la genèse de cette démarche – la première en date pour le CDDM, constitué en 2015 – nous proposons ainsi de saisir la manière dont les positionnements syndicaux (essentiellement de la CFDT et de la CGT) posent des problèmes tout à fait différents, mais symptomatiques d'une difficulté de positionnement vis-à-vis de l'échelle métropolitaine.

3.2.1. Le Conseil de développement métropolitain : une arène « technique » et « spécialisée »

Si le CDDM est une obligation légale, il prend en réalité le relais d'un CDD urbain, attachée à la Communauté urbaine du Grand Lyon depuis une dizaine d'année. Plus qu'une simple extension territoriale, le CDDM s'inscrit dans le prolongement d'un important travail de refonte de l'instance consultative, engagée avant même la création de la métropole (Cartillier, Gourgues, 2014). L'arrivée à la tête du CDD d'une personnalité politique reconnue, en la personne d'Anne-Marie Comparini, ancienne présidente du conseil régional Rhône-Alpes (1998-2004), permet de donner corps aux velléités réformatrices présentes parmi les membres de l'instance, d'autant plus qu'elle est assistée et accompagnée dans sa prise de fonction par Henri Jacquot, professeur d'économie à la retraite, figure universitaire reconnu dans le territoire métropolitain (notamment par les acteurs syndicaux), comptant parmi les principaux animateurs du précédent CDD.

Les volontés réformatrices portées par ces deux personnalités conduisent toutefois à affirmer le CDD comme un espace de médiation pour des acteurs concernés par les thématiques en débat, et par extension par rassembler des « professionnels » des secteurs concernés, donnant une coloration très technique et sectorielle aux débats. C'est précisément cette logique qui apparait lors de la toute première démarche du CDDM.

Le choix d'engager un chantier de réflexion et de proposition sur le thème du lien entre insertion et emploi, en parallèle du PMIe, correspond essentiellement à une volonté de la présidente du CDD et de son co-président d'incarner une nouvelle manière de penser le travail de l'instance. Le but n'est pas d'intégrer le processus de concertation, ni même d'agir sur son contenu. Le CDD, aussitôt devenu métropolitain[263], voit dans l'élaboration du PMIe l'occasion d'inaugurer une nouvelle manière de fonctionner :

> « *Présidente* : Pour tout dire, on n'a pas été saisi : on s'est autosaisi. On a fait une opération commando (...). Il fallait faire vite à cause du calendrier parce que monsieur Kimelfeld devait finir sa concertation… Avec Fouzia Bouzerda, ils avaient lancé une énorme concertation… Et nous, on était là, des artisans…
>
> *Co-président* : Nous, on a fait ça en parallèle, à notre manière… »[264]

Cette « nouvelle manière » de fonctionner du CDD repose sur une idée essentielle : ses travaux, avis, recommandations résultent moins des échanges entre les membres officiels du conseil – dont la liste est déterminée et contrôlée par la métropole – que d'un travail de croisement entre les visions des acteurs concernés par le thème en discussion.

Cette manière de concevoir les travaux, qui est effectivement en rupture avec les modes de fonctionnement observés par ailleurs dans les CDD (Revel, Lefebvre, 2011 ; Faure, Teillet, 2007), trouve donc une première occasion d'être appliquée sur les thèmes de l'insertion et de l'emploi : « Notre règle, c'est pour nos chantiers maintenant : on fait appel à ceux qui pratiquent et vivent au quotidien le sujet qu'on étudie. »[265] L'objectif de l'équipe présidentielle est de donner la parole aux « acteurs de terrain » concernés par la fusion de l'insertion dans la politique économique, déjà actée politiquement :

> « *Coprésident* : Le positionnement institutionnel était déjà fait, c'est-à-dire que Collomb avait déjà décidé de mettre la direction de l'insertion dans la délégation économique et pas dans la délégation sociale. L'idée politique, elle y était, mais elle ne fonctionnait pas. Ils faisaient une concertation pour ça, et on n'était pas tout à fait sur… On pressentait un peu ça. Et nous, on voulait justement voir les acteurs de l'un, d'un monde, les acteurs de l'autre : comment ils voient les choses, et comment, de leurs points de vue à eux, ils verraient le mieux, plutôt qu'on les

[263] Délibération du 11 mai 2015.
[264] Entretien réalisé le 27 septembre 2017.
[265] *Ibid*.

active de l'extérieur en leur disant : 'Mariez-vous ! Mariez-vous !' ? Nous, on voulait savoir : est-ce que vous voulez vous marier ? Et si vous voulez vous marier, comment vous voudriez vous marier ? »

Le CDD constitue donc très rapidement, voire même dans la précipitation, un groupe de travail composé de membres du CDD mais aussi de participants extérieurs « concernés » par le thème. On trouve essentiellement parmi ces derniers des représentants d'organisations patronales (par exemple la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment, Centre des jeunes dirigeants) et des acteurs professionnels œuvrant notamment dans le secteur de l'insertion par l'activité économique (notamment le Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification, le Mouvement des entrepreneurs sociaux) et des acteurs associatifs dont l'activité concerne spécialement les « publics » de l'insertion (grande pauvreté, exclus). Aucun participant au groupe de travail n'est présent dans la concertation du PMIe, même si certains représentent des acteurs associatifs et organismes publics qui y interviennent (ATD Quart monde, la MRIE, Aravis-Aract).

Malgré la cadence effrénée qui lui est imposée – sept séances de travail entre mai et juillet 2015 ; un avis rédigé à la rentrée de septembre puis voté le 10 novembre[266] – le groupe de travail parvient donc à mobiliser des participants. Parmi les plus impliqués (selon les différents interlocuteurs que nous avons pu rencontrer), on trouve notamment des acteurs professionnels du secteur de l'insertion économique. Pour ces acteurs, l'enjeu est essentiellement « sectoriel » : n'ayant pas pu accéder à la concertation officielle du PMIe, ils considèrent le groupe de travail du CDD comme l'occasion de s'exprimer sur une réforme qui concerne au premier plan leur activité économique. C'est notamment ce que nous indique une participante multi-située dans le secteur de l'insertion par l'activité professionnelle – elle travaille pour une société d'audit et d'accompagnement pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire, est élue au conseil d'administration de l'URSCOP Rhône-Alpes et est administratrice de la MRIE. Elle explique la manière dont les portes de la concertation du PMIe ne se sont pas ouvertes pour certains acteurs :

« [La Fédération des entreprises d'insertion] a vu passer des invitations qui arrivaient par les gens de la métropole, la direction Insertion de la métropole… qui disait : 'Vous allez être consulté. Vous allez être consulté, voilà.' Mais on savait pas qui, on savait pas quand, on savait pas à quel rythme, etc. (...) Et en gros, les groupes constitués, en fait, ils ont été constitués sans nous demander. On n'a pas pu s'inscrire aux groupes. Les groupes étaient déjà pré-pensés par ceux qui organisaient la consultation et ils ont essentiellement fait venir des représentants de grandes structures ou de réseaux. Et comme ils voulaient une consultation large, et bien, il n'y

[266] Conseil de développement (2015), *Agir ensemble pour favoriser l'accès de tous et toutes à l'emploi dans la Métropole. Douze orientations proposées pour le Plan Métropolitain d'Insertion et d'Emploi (PMIE) par le Conseil de développement de la Métropole de Lyon*, 10 novembre, 25 p.

avait finalement pas de place à des opérateurs singuliers, mais plus de place faite à des représentants (...). On pouvait pas se rajouter dans les groupes. Donc, on était un peu embêté. »[267]

C'est alors que la sollicitation du CDD lui parvient, essentiellement en raison de ses ressources personnelles : militante active de la région lyonnaise (elle est notamment membre du Pacte civique), elle est contactée par H. Jacquot, par l'intermédiaire de son beau-frère, lui-même président d'une entreprise d'économie sociale et solidaire, œuvrant dans le champ de l'insertion par l'activité économique. Cette participation est donc une forme de substitut à la concertation ratée : sans se faire aucune illusion sur la portée des travaux du CDD sur le contenu du PMIe, qu'elle anticipe comme faible, voire nulle, elle saisit l'occasion qui lui est offerte de s'exprimer sur le recadrage en cours d'une politique publique qui conditionne son activité professionnelle, et celle de toutes les entreprises d'insertion historiquement liées à l'action sociale départementale.

Si on les analyse à partir des entretiens que nous avons pu mener et du contenu de l'avis qu'ils ont contribué à produire, les travaux du groupe de travail du CDD s'apparentent à une arène de nature « technique » : les opérateurs du secteur du SIAE alimentent une forme de « mise à plat » de la situation et du fonctionnement de ce même secteur, en balisant le champ d'intervention désormais couvert par la métropole, *via* l'échange avec les autres membres du groupe. C'est ce qu'indique la participante multi-située que nous évoquions précédemment :

« Très longtemps dans ces échanges [du groupe de travail], par exemple, on a dû corriger les perceptions des uns et des autres sur le fait que la compétence Insertion de la métropole, ce n'était que le RSA. On a beaucoup, beaucoup élargi en disant : 'Bah non : c'est toute personne en besoin d'insertion. Y'a des gens sans ressource aucune. Y'a des gens qui sont sans statut administratif qui leur permette d'être bénéficiaire du RSA. Y'a des gens qui sont chômeurs, indemnisés ou pas, en fin de droits, qui ne sont pas encore visibles dans le baromètre de la métropole compétence RSA.' »[268]

Les discussions permettent ainsi de valoriser une forme d'expertise professionnelle, essentiellement détenue par les acteurs représentant les entreprises d'insertion et le champ de l'économie sociale. La prégnance de cette expertise, qui détermine les enjeux recouverts par la notion de « parcours d'insertion » ou la cartographie des acteurs et de leurs relations, se retrouve jusque dans la contribution finale : cette dernière comporte en effet des schématisations regroupant les enjeux essentiels de l'action en faveur des personnes en situation d'insertion :

« Sur l'écosystème de l'insertion, il a fallu… on a dû refaire un schéma, de sorte que l'ensemble des interlocuteurs aient quand même une vision au moins théorique – pour ceux qui ne l'avaient

[267] Entretien réalisé le 6 novembre 2017.
[268] *Ibid.*

pas en pratique – des acteurs de l'insertion (...). Il a fallu d'abord poser cette espèce de culture commune. Je ne suis pas sûr qu'on n'y soit tout à fait parvenu. »

La prime donnée au cadrage des discussions par les « techniciens » du secteur confirme en cela le succès de la démarche voulue par la présidente du CDD : ce sont bien les « acteurs de terrain » qui sont à la manœuvre et impulsent les échanges. Les discussions sont bien cadrées à partir des objectifs annoncés et déjà perçus du PMIe. Il s'agit de réfléchir à une opérationnalisation d'un objectif d'ensemble, qui est celui d'un rapprochement entre le sous-système de l'insertion et les entreprises du secteur marchand :

> « On n'a pas voulu faire un document qui soit généraliste, sur toutes les questions liées à l'insertion et l'économie. On s'est centré sur : 'Y'a des gens qui sont en difficulté, qui ont besoin d'être accompagnés, on va dire (...), et ceux qui peuvent offrir des emplois'. » (Présidente du CDD, le 27 septembre 2017)

> « Je trouve que l'insertion bienfaisance produit de la mauvaise insertion. L'insertion charitable pour moi, c'est pas vraiment de l'insertion, parce qu'on est dans une posture de donneur-receveur. Alors que l'insertion coopérative, c'est : on s'associe. » (Professionnelle du SIAE, le 6 novembre 2017)

Pour autant, les pilotes de la démarche du CDD veillent à ce que le groupe de travail ne soit pas monopolisé par ces acteurs, ou pire, qu'il ne transforme en espace de doléance pour ces derniers :

> « *Coprésident* : On a dû préciser avec eux qu'on serait pas le relais de leurs revendications. Ça a été très clair et très rapide (...). Il y'en a un en particulier : il parlait des financements tout le temps et il voulait que le groupe reprenne l'idée que… (...) Je l'ai tout de suite calmé en lui disant : 'Non, non, nous, on n'est pas là pour ça. Vous avez de revendications, vous les faites.' On a pris l'une des… Dans les douze propositions, il y'en a une sur : 'Donner toute la dimension aux structures d'insertion', etc. Mais ce n'est pas à nous de faire le relais des demandes de moyens et de financement. »[269]

Les séances de travail ne se limitent donc pas à un échange entre des professionnels du secteur de l'insertion par l'activité économique (qui se connaissent déjà par ailleurs). Les différents participants, et notamment les représentants de réseaux patronaux, y trouvent l'occasion d'exprimer leurs problèmes et leurs inquiétudes :

> « En fait, c'était assez représentatif de la société civile en général. C'était les lieux communs qu'on retrouve partout. Opposition entre assistance à travail. 'Le RSA, les gens profitent.' On a eu des trucs comme ça. Il faut pas payer les gens à rien faire, mais, en même temps, on peut pas mettre tout le monde au boulot parce qu'il y'a pas de boulot. Et en même temps… Il y a même eu des débats sur le CICE, je m'en souviens, en disant : voilà est-ce que ça va vraiment porter

[269] Entretien réalisé le 27 septembre 2017.

ses fruits ? Il vaudrait mieux financer les entreprises que les structures d'insertion. On a eu des choses comme ça. Sur les questions je pense aussi de concurrence déloyale. C'est un sujet assez prégnant, assez clivant. 'Tiens bah, les structures d'insertion finalement, quand elles répondront ensuite à des marchés en capacité pour l'insertion, elles seront beaucoup moins chères qu'une entreprise classique.' Donc, en gros, ça casse l'emploi. » (Catherine Jourlin, 6 novembre 2017)

Or, parmi les acteurs présents, on trouve également les organisations syndicales – essentiellement la CFDT et la CGT. Si leur présence ne faisait pas sens pour les pilotes de la concertation du PMIe, elles sont associées aux activités du groupe de travail en tant que membres officiels du CDD. Ce travail de réflexion, d'échange et de proposition autour de l'insertion par le développement économique est donc l'occasion de voir comment ces organisations syndicales investissent (ou pas) un espace d'envergure métropolitaine leur donnant l'occasion de s'exprimer sur une action publique en cours d'élaboration.

3.2.2. La CFDT : une politique de la présence, pour quelle plus-value syndicale ?

La participation de l'UD CFDT Lyon-Rhône au groupe de travail ne peut être comprise qu'à partir d'un positionnement plus large de son secrétaire général vis-à-vis du CDD et de la métropole. Pour le secrétaire général, qui suit une trajectoire ascendante au sein de l'organisation – il devient secrétaire général du comité régional en 2017 –, la présence au CDD de son organisation est un enjeu qui mérite une mobilisation de sa part. Cette mobilisation s'explique par sa volonté de ne pas laisser les espaces réservés à la « société civile », aux acteurs disposant d'une représentativité plus faible que son organisation, et les organisations syndicales en général :

« Au moment où le conseil de développement de la métropole a été un petit peu redéfini, au moment de la création de la métropole, moi, j'étais intervenu, de concert avec la CGT, pour questionner le nombre de sièges dont on pouvait bénéficier au regard de notre représentativité. En s'interrogeant : pourquoi des associations de très petite taille avaient autant de représentants que la CFDT où la CGT ? J'avais aussi questionné à ce moment-là l'intérêt de solliciter par tirage au sort les citoyens volontaires (...). Quel est l'intérêt pour moi de venir discuter de politiques publiques aux côtés d'acteurs qui ne représentent qu'eux-mêmes, alors que moi je porte la parole des adhérents de mon syndicat sur Lyon et le Rhône ? » (Pierrick Aillard, 27 octobre 2017)

Exister au CDD est donc une manière de rappeler que les OS comptent parmi les organisations disposant du plus grand nombre de membres et de militants sur le territoire métropolitain lyonnais. Toutefois, le positionnement du secrétaire général ne s'arrête pas là : il ne s'agit pas seulement de siéger au CDD, mais également d'y faire entendre la voix de la CFDT. Pour cela, « on a réajusté un petit peu notre stratégie d'intervention au sein du conseil

de développement »[270]. Très concrètement, la CFDT tente d'agir au sein du CDD à deux niveaux. D'une part, le syndicat siège au bureau du conseil, ce qui l'amène à prendre en charge certaines actions du CDD, mais lui donne la possibilité d'intervenir sur l'ensemble des productions de l'instance :

> « J'ai considéré que du coup, il était plus intéressant de peser au bureau plutôt que d'arriver à discuter à cinquante, à cent sur des textes à partir d'une entrée assez consensuelle (...). Plutôt que d'essayer de peser sur le texte au moment où il est présenté en plénière, moi, j'ai pris le parti de peser sur les textes au moment où on les écrit, quitte à coécrire des parties, à rédiger des comptes-rendus d'ateliers à organiser dans le cadre de la démarche du grand rendez-vous sur l'emploi… C'est moi qui était en charge du volet Formation professionnelle. » (Pierrick Aillard, 27 octobre 2017)

D'autre part, si la CFDT ne dispose que d'un seul siège officiel au sein de l'instance, l'UD s'emploie à mandater des syndiqués dans les différents groupes de travail organisés par le CDD : « A chaque fois je vais chercher des militants, des adhérents qui connaissent les sujets, ils se greffent aux travaux sans que ça fasse de difficulté. Mais ils ne sont pas membres [du CDD] pour autant. » Ainsi, pour mener à bien cette « politique de la présence », le secrétaire général priorise la mobilisation d'adhérents « qui connaissent les sujets », c'est-à-dire disposent d'une expertise préalable sur le thème abordé. Or, dans le cas précis du groupe de travail sur l'insertion, la mobilisation d'une adhérente ne suit pas une logique strictement syndicale : le secrétaire général ne consulte pas la branche ou les syndicats CFDT qui relèveraient de ce secteur, mais identifie une personne qu'il présente comme une « déléguée syndicale d'un atelier chantier d'insertion », à qui il propose de prendre part aux travaux du CDD, sous l'étiquette CFDT.

Le profil de cette adhérente CFDT révèle pourtant que c'est davantage en raison de ses compétences professionnelles que de son appartenance syndicale qu'elle va parvenir à entrer, se maintenir et exister au groupe de travail du CDD. Salariée d'une très grosse structure d'insertion par l'activité économique située dans le département du Rhône depuis une dizaine d'années, elle se présente elle-même comme une « actrice de terrain ». Elle ne syndique à la CFDT qu'à la fin de l'année 2014. Lorsqu'elle est sollicitée par le secrétaire général du Rhône pour participer au groupe de travail, elle n'est donc syndiquée que depuis quelques mois. Son intérêt pour la thématique et l'exercice lui-même est essentiellement lié à sa position professionnelle, qui l'expose aux conséquences de la fusion entre la métropole et le conseil général :

> « Nous, on est en première ligne en tant que SIAE, et puis comme on est une structure qui est sur la totalité du département du Rhône, on a été directement impacté par la fusion département

[270] Pierrick Aillard, 27 octobre 2017.

et métropole, et la reprise par la métropole de toutes les compétences du conseil général. » (Marie Rousseau, 20 octobre 2017)

L'opportunité est d'autant plus intéressante pour la professionnelle, qu'elle n'aurait jamais pu intégrer le groupe de travail sans mandat CFDT[271]. L'intégration de la « mandatée » CFDT ne pose, dès lors, aucun problème. L'ensemble de nos interlocuteurs (en entretien, et lors de nos recherches) signalent le rôle central qu'elle joue dans l'animation et la structuration des débats. Toutefois, lorsqu'on l'interroge pour savoir si son mandatement syndical a eu une influence sur sa participation, elle évoque essentiellement l'intérêt de ce mandatement pour sa propre posture :

> « [Sans mandatement syndical] j'aurais été dans un positionnement plus restreint, dans le sens où CFDT, ça touche autant les missions locales que des entreprises d'insertion que des entreprises classiques. Et du coup, j'étais peut-être plus sur un champ plus large, c'est-à-dire que quand une entreprise, quand un responsable d'entreprise nous donne son témoignage sur pourquoi ils ne se sont jamais ouverts à l'insertion par l'emploi, je pense que j'étais… Ma réponse, ou en tout cas mon écoute, c'était plus large que si j'avais été juste insertion et du coup en opposition avec la personne. Le positionnement était différent. (...) J'aurai été juste mandatée « ateliers et chantiers d'insertion ». Evidemment, j'aurais défendu… enfin défendu, oui, j'aurai été dans la représentation d'un public bien précis, d'une structure bien précise avec des financements bien précis. » (Marie Rousseau, 20 octobre 2017)

Sa participation n'est donc jamais le moyen d'amener des thèmes ou des enjeux portés, par ailleurs, par l'organisation syndicale, les contacts avec celle-ci étant de toute façon inexistants durant le processus. Ainsi, elle s'avère en phase avec les orientations générales de l'avis et rejoint en cela les discours des autres participants. Pour elle, l'apport principal de l'avis est de souligner l'importance d'une réduction de la complexité des « parcours d'insertion » qui peuvent perdre les bénéficiaires – un thème très présent dans le PMIe – mais également de rappeler que ces parcours suivent des étapes qui ne peuvent pas systématiquement démarrer par la recherche d'emploi. Elle affirme toutefois l'importance de ne pas céder à une approche « caritative » de l'insertion, en assumant un vocabulaire et des préoccupations liés au retour à l'emploi, ce qui lui permet d'adresser une critique à son propre secteur professionnel :

> « Dans le rapprochement avec les entreprises, je pense que ces différentes structures n'ont pas la même méthode. Certaines se rapprochent très peu, ont du mal à utiliser le même langage (...) c'est-à-dire que quand l'entreprise, elle parle d'employabilité, c'est presque à l'époque et encore un peu maintenant, un gros mot dans l'insertion quoi. Maintenant, ça commence… Les entreprises d'insertion elles ont conscience qu'effectivement, si une personne n'a pas les critères

[271] « Bon… de toute façon ce qui est clair, c'est que ma structure ne m'aurait pas envoyé là (...) parce qu'on est une grosse machine et qu'au moment où ça s'est préparé, la structure était vraiment à cheval sur les deux et que la position de la structure n'était pas vraiment tranchée au niveau des subventions et tout ça… »

d'employabilité pour une entreprise classique et bien oui, c'est un problème (...). Moi, l'employabilité… Bien sûr que les entreprises, elles ont… Evidemment, pour elles, c'est important cette gestion-là de la personne (...). Elles ont des enjeux financiers de fin de mois qui sont incompatibles avec du social pur. J'ai des collègues qui ont du mal avec ce passage du monde associatif au champ de l'emploi. » (Marie Rousseau, 20 octobre 2017)

Si la participation de la représentante de la CFDT est reconnue des autres participants, et plus globalement du CDD, c'est qu'elle cadre *a priori* avec les thèmes dominants, portés essentiellement par les acteurs professionnels présents : elle contribue donc à animer et à nourrir le travail du groupe, sans en modifier spécifiquement l'orientation.

Le secrétaire général CFDT assume, à sa manière, cette fonction d'animation de son organisation au sein du groupe de travail. En effet, lorsqu'on l'interroge sur ce que la « mandatée » CFDT a pu amener, selon lui, au travail de réflexion, il n'apporte pas de réponse précise – « Je pense qu'il y'a quelques réflexions qu'elle a contribué à rendre plus visibles… mais je ne serais pas vous dire précisément » – mais valorise l'utilité de cette présence (visible) pour son organisation à deux niveaux. Premièrement, la présence au CDD offre des tribunes, même modestes à l'organisation :

« Moi, je vous l'ai dit, je rencontre pleins d'acteurs là-bas dedans. Je repère aussi des responsables métropolitains auxquels je peux faire passer des messages à un moment ou un autre. Ça me donne aussi l'occasion de prendre la parole devant cent, cent cinquante personnes pour livrer un petit peu l'approche CFDT du sujet, de manière synthétique. Donc, une petite tribune. » (Pierrick Aillard, 27 octobre 2017)

Deuxièmement, cette présence permet d'envisager des ouvertures de l'action syndicale en lien avec d'autres acteurs organisés présents sur le territoire lyonnais :

« Là où j'ai le plus apprécié et utilisé ma position au conseil de développement, c'est pour tisser un réseau avec le monde associatif (...). C'est aussi une des spécificités de la CFDT Lyon, c'est qu'on est connecté avec les assoc. de lutte contre les discriminations, féministes, sur l'environnement, sur l'éducation populaire, sur le logement. Et toutes ces associations, dès lors qu'elles atteignent une taille minimum, se retrouvent au conseil de développement, et le fait de s'y retrouver et bien, c'est l'occasion de porter… d'organiser un débat, d'entretenir le lien et ensuite de déployer des projets qui se nourrissent du fait qu'on se croise de temps en temps. » (Pierrick Aillard, 27 octobre 2017)

Si nous ne disposons pas d'éléments précis sur les concrétisations de ces rencontres – en termes d'action revendicative par exemple – on retiendra tout de même que le CDD est pratiqué de manière très concrète comme un espace d'existence de l'organisation (être là, être actif, être vu), mais de manière beaucoup plus incertaine comme un espace d'expression de

positionnements proprement syndicaux (élaborés par l'organisation elle-même) sur les sujets abordés en son sein.

3.2.3. La CGT et le PMIe : une occasion manquée ?

Contrastant avec cette politique de la présence, l'absence de la CGT dans le groupe de travail, et plus largement au CDD, est notée par l'ensemble de nos interlocuteurs. Cette absence s'explique en grande partie par la trajectoire et le positionnement de son représentant, qui reflètent un problème classique de nombreux membres de ce type d'instances : un isolement conduisant peu à peu à un désintérêt.

Le représentant de la CGT au sein du CDD n'est pas, contrairement à la CFDT, le secrétaire général. Il s'agit d'un membre du bureau exécutif de l'UD, formateur professionnel, appartenant au syndicat des cadres (UGICT). Il rejoint le CDD du Grand Lyon, avant 2015, et prolonge donc son mandat dans le nouveau CDD métropolitain, mais le laisse progressivement de côté, au point de ne plus réellement participer à ces travaux.

L'explication fournit par le représentant, déçu, est de deux ordres. D'une part, il dresse un constat très sévère sur l'intérêt même du CDD, qui peut avoir un intérêt pour ceux qui y sont, mais pas pour les organisations censées être représentées – un constat qu'il partage avec les responsables de l'UD :

> « Je pense que ça ne sert à rien. Je pense que notre rôle, il est quand même assez limité, autant que je puisse en juger… Peut-être que maintenant les choses vont mieux. Je ne sais pas… Je sais que la CFDT est assidue, mais… Moi, j'y trouve un intérêt, comment dire, individuel. Ça, il n'y a pas de doute : c'est toujours intéressant de discuter avec des gens qui ne pensent pas comme toi. Y'a pas de problème. » (Marc Suchon, 10 novembre 2017)

> « Au conseil de développement, on n'y va plus. C'est un truc de fou. Pour tout te dire, au conseil de développement, on avait un camarade qui y a été et siégé pendant un certain temps mais qui a abandonné. On perd notre temps. Ils ne nous donnent pas la parole. On nous écoute pas quand tu prends la parole. Tu dis ce que tu as à dire et voilà. Après, c'est toujours dirigé vers les mêmes... Il y a une discussion entre eux » (Joao Pereira, secrétaire UD 69 Rhône, 17 novembre 2017)

Mais il reproche, d'autre part, à sa propre organisation de ne pas véritablement chercher à développer des idées et des revendications qui pourraient donner du sens à cette participation :

> « La 'pensée', si je puis dire, de la CGT, au niveau des conseils de développement, me semble assez ténue, on va dire, voire inexistante (...), Moi, je me suis retrouvé dans ce conseil, un petit peu comme dans beaucoup de structures… pas qu'à la CGT. Dans beaucoup d'organisations, c'est un peu comme ça : tu es nommé parce qu'il y'a une place à prendre entre guillemets, et puis après, et bien démerdes toi, vogue la galère, sans tellement de missions. Tu y vas. Au bout

de cinq ans, on te demande si tu y es encore ou si tu y'es plus. Y'a peu de compte-rendu. Y'a peu de suivi. Y'a pas de pensée à mon avis suffisamment travaillée sur ces problématiques, du moins tel que ça peut apparaître dans le conseil de développement. » (Marc Suchon, l10 novembre 2017)

Cette carence dans le positionnement de l'organisation est d'autant plus problématique que, contrairement à la CFDT, la participation de la CGT n'est envisagée qu'à travers son représentant, qui peine *de facto* à s'intégrer dans les arènes techniques et spécialisées proposés par l'institution :

« Il y'a quand même un certain niveau d'hyperspécialisation, dans lequel on est un certain nombre à ne pas pouvoir rentrer, parce qu'on a pas les compétences, parce qu'on a pas le temps. (...) Et puis, c'est extrêmement exigeant en temps, et sauf erreur de ma part, il n'y a pas de moyens spécifiques pour déléguer quelqu'un qui bosserait sur les dossiers. » (Marc Suchon, 10 novembre 2017)

Plus fondamentalement, le représentant déçu voit dans cette difficulté à prendre part aux débats et travaux du CDD le symbole d'un problème plus général de positionnement de son propre syndicat. Ce dernier aurait abordé la question métropolitaine sur un plan trop institutionnel (la fusion des collectivités, les statuts des agents) sans s'interroger sur ce que cette métropole pouvait faire émerger en termes de causes et de revendications plus larges, à l'échelle de la population :

« Est-ce que la priorité des militants [CGT] est la métropole ? On pouvait le penser il y'a quelques temps, il y'a trois, quatre ans, avec les projets de Mercier et de Collomb. Mais on a commis… Enfin, on a commis l'erreur... C'était pas une erreur… Mais tout s'est focalisé sur le statut des agents et pas assez sur ce que la métropolisation pouvait induire dans les difficultés au quotidien pour les gens (...) alors que c'est un sujet quand même d'aménagement du territoire mais au sens profond du terme. Et je pense que la place des gens, des citoyens était complètement ratée. » (Marc Suchon, 10 novembre 2017)

Le constat d'une difficulté de la CGT à « prendre au sérieux » le conseil de développement a été établi de manière récurrente par nos enquêtés, même si les lectures de ce désintérêt varient, les uns soulignant que le CDD accompagne, plus que ne solutionne, une mise à l'écart des organisations syndicales, les autres insistant sur l'inertie organisationnelle et une forme de conservatisme qui caractérisent le syndicat, plus que d'autres :

« J'ai été membre du conseil de développement du Grand Lyon pendant dix ans à partir de sa création… comme personnalité qualifiée représentant de la CGT. C'était les responsables du Grand Lyon qui m'avait choisi pour représenter la CGT… Et j'avais vu à cette époque-là que c'était difficile de motiver la CGT à s'intéresser à ces questions. D'ailleurs, sous Raymond Barre, il y avait une mission au sein de la direction à la prospective [Millenaire 3] qui

avait travaillé sur le thème de la politique d'aménagement du territoire et à l'époque, il y avait des postes 'réservés' aux organisations syndicales, que la CGT, notamment, avait du mal à occuper. Maintenant, il n'y a quasiment plus de postes officiels entre guillemets pour les organisations syndicales et on a perdu en maitrise démocratique, sachant qu'au conseil de développement, on traitait tout un tas de choses. Mais le schéma de développement économique de la métropole ne venait jamais devant cette instance et était discuté en direct entre les organisations patronales et les élus. » (J. Perrat)

« Nous, on essaie de pousser un peu avec le conseil de développement, mais la CGT n'a pas saisi la balle au bond. La CFDT l'a bien fait : elle est très active au sein du conseil développement et essaie de faire jonction… Et elle a bien compris qu'il y a cette dynamique, peut-être une plateforme, pas une tribune, mais en tous cas, un espace où les forces syndicales témoignent qu'elles s'intéressent, qu'elles disent des choses intéressantes, qu'on devrait en tenir compte, etc. Et la CGT ne le fait pas, et notamment l'UD du Rhône est très, très crispée sur une base très classico-classique de résistance, donc de forces anciennes entre guillemets qui n'ont pas encore fait la mue. Et il n'y a pas de forces internes qui disent : 'Attention. Bien sûr qu'il faut défendre, mais si on est uniquement sur le mode de la défense…' Et il n'y a pas assez de gens à l'UD qui font ça. » (H. Jacot)

C'est donc le retrait global de l'unique représentant de la CGT qui explique l'absence du syndicat dans les travaux concernant l'avis sur l'insertion et l'emploi. Notre enquête nous a toutefois conduits à interroger de manière un peu plus approfondie cette absence de positionnement, en ne nous arrêtant pas au constat d'une absence lors des groupes de travail. Il nous est ainsi apparu que la CGT avait plus de choses à dire qu'il n'y parait sur le thème de l'insertion et de l'emploi, et donc par extension sur le PMIe.

En effet, depuis le début des années 2010, les comités de chômeurs animés par la CGT dans la région lyonnaise, se sont avérés particulièrement actifs dans des combats étroitement liés aux thématiques de l'insertion et de l'emploi : la défense des droits des chômeurs et des allocataires de minima sociaux, l'affirmation d'un « droit à l'emploi », la qualité de leur accompagnement, leur indemnisation, et les conditions de leur retour à l'emploi.

L'activisme des comités lyonnais est tel qu'il permet notamment à leur secrétaire départemental de devenir premier secrétaire du Comité national des travailleurs privés d'emploi et précaires de la CGT, le 1er juin 2018. Or, parmi les actions menées par les comités des chômeurs et privés d'emploi lyonnais, on trouve notamment des actions directement liées au processus de transfert de compétences en matière d'action sociale à la métropole, qui entrent en écho avec un positionnement syndical sur la question du suivi des allocataires de minima sociaux :

« Nous, c'est pour ça qu'on dit qu'il faut un droit à l'indemnisation parce que le RSA, du coup, c'est vraiment une allocation : ça veut dire qu'on vous le donne par charité et du coup, vous êtes

vachement tenus ensuite par plein, plein de choses, contre le fait qu'on vous la verse, même si c'est pas grand-chose. Et notamment le fait que par le passé, c'était Pôle emploi qui assurait l'accompagnement – c'était obligatoire pour avoir le RSA – et désormais, c'est le département et le Grand Lyon. Ils ont confié la gestion à des associations qui leur sont liées, indirectement, et qui ne respectent aucune législation là-dessus et qui ne font que mettre la pression sur les demandeurs d'emploi, notamment pour les radier, pour les sortir des chiffres. (...) Sur le RSA, on avait bagarré avec les prestataires de la métropole, et après sur les « Journées Debout » qu'on avait faites sur les services publics, sur les conditions d'ouverture des services publics et la dématérialisation. Là, on avait eu une action avec les assistantes sociales de l'ex-département, et du coup, là, elles avaient… La métropole avait dit OK pour les recevoir, et faire des négociations avec elles. Et elles, elles avaient exigé que ça se passe qu'en présence des chômeurs, et du coup, on avait participé à ces échanges-là avec la métropole, et là, c'était la première fois qu'on rencontrait des dirigeants de la métropole, sur les questions de solidarité. »

Ces actions, le plus souvent interprofessionnelles (en lien avec les syndicats CGT des agents de Pôle emploi, de travailleurs sociaux ou d'autres services publics), reflètent donc une double capacité : formuler des revendications sur les conditions concrètes des parcours d'insertion ; construire un discours qui comprenne à la fois le thème de l'insertion et celui de l'emploi.

Force est de constater que ce matériau revendicatif et militant n'est jamais mobilisé par la CGT dans le cadre des travaux du CDD, le PMIe apparaissant dans le même temps aux comités de chômeurs comme un programme d'action publique lointain et verrouillé :

« *Vous aviez suivi et puis en place du PMIe ?*

Pas beaucoup (...). Je l'ai vu, mais bon… disons qu'il y'a plusieurs axes, quoi. Il y'a l'axe pour l'entreprise et l'axe pour les chômeurs. Et sur les chômeurs, c'est ce qu'on a vu là, sur le RSA, qui est proprement scandaleux : c'est le contrôle social exclusivement, avec un accompagnement qui est zéro, à part en termes de financements qui vont dans des entreprises privées qui sont spécialistes de ça, mais qui est quand même zéro. Et sur l'axe des entreprises, c'est de la folie, parce qu'il y'a, comme depuis des décennies… On va bien parler un peu du chômage, mais c'est toujours pour filer de l'argent aux entreprises, alors qu'on voit qu'elles n'ont fait que détruire des emplois. »

On peut évoquer des raisons organisationnelles et catégorielles à cette absence :

- Organisationnelle, car l'action des comités locaux de chômeurs de la région lyonnaise se concentre dans quelques unions locales, notamment celles de Vaulx-en-Velin, des 7e et 8e arrondissements lyonnais, et n'ont intégré que très récemment les structures de l'UD (en mai 2018). Les actions menées par ces comités restent donc encore méconnues par de nombreux membres de l'UD, soit qu'ils se situent

sur des territoires peu dotés en la matière, soit qu'ils relèvent de branches professionnelles autre que celles regroupées par les fédérations de la santé et de l'action sociale, des organismes sociaux ou des services publics ;

- Catégorielle ensuite : le représentant de l'UD au sein du CDD étant un cadre, membre de l'UGICT, il n'a pas de connexion évidente avec les membres des comités de chômeurs, plus jeunes, moins diplômés. Autrement dit, l'UD CGT semble disposer d'un travail revendicatif mobilisable dans le cadre d'une concertation sur le thème de l'insertion et de l'emploi, dont il ignore pourtant l'existence.

Pour étayer cette hypothèse, nous pouvons prendre l'exemple de la 10e recommandation formulée dans l'avis produit par le groupe de travail du CDD, concernant la mise en place de « territoires Zéro chômeur de longue durée ». La proposition se présente comme suit :

> « **Orientation 10** : promouvoir des expérimentations territoriales partenariales et participatives. Au-delà de l'obligation d'organiser la participation dans le dispositif du RSA, des expérimentations territoriales à contenu partenarial et participatif affirmé pourraient être engagées. La proposition de « territoires Zéro chômeur de longue durée » d'ATD Quart Monde, ou de tout autre dispositif s'en inspirant, pourrait en fournir l'occasion et mérite d'être examinée par la métropole pour une mise en œuvre. De telles expérimentations devraient être rendues explicitement possibles dans le PMIe. »

Cette orientation, qui nous est présentée, en entretien, par l'équipe présidentielle du CDD comme un des apports du groupe de travail à la mise en œuvre du PMIe, aurait pu être largement discutée et critiquée par les comités de chômeurs de la CGT. En effet, lorsqu'un tel projet émerge très concrètement au début de l'année 2016 à Villeurbanne (quartier Saint-Jean)[272], les comités de chômeurs et de précaires de la région lyonnaise se mobilisent pour faire entendre leurs critiques et revendications. Ainsi, la création, en mars 2017, d'une « entreprise à but d'emploi » permet d'embaucher en CDI plusieurs chômeurs de longue durée, résidents du quartier depuis au moins six mois. Mobilisés depuis la ville voisine de Vaux-en-Velin, qui jouxte le quartier, les comités de chômeurs CGT font en sorte de suivre la démarche tout en exprimant de très sérieuses réserves :

> « On a participé au comité local depuis un an. On a fait des efforts… parce que nous, on était très critiques tout de suite... pour ne pas l'être. Et on a été voir l'initiative en dur. (...) L'idée quand même, c'est que… c'est tout le discours de dire : le chômeur coûte de l'argent à la collectivité et que du coup, on peut se servir de ses prestations sociales, y compris des cotisations, c'est-à-dire de l'argent qui n'appartient pas à l'État, qui est détourné, qui appartient aux salariés (...). C'est du travail gratuit puisque l'employeur il reçoit la totalité du salaire qu'il

[272] L'expérimentation, essentiellement conduite par ATD Quart Monde et financée par l'État, concerne également dix autres villes en France (https://www.tzcld.fr/).

verse au chômeur, autour d'un CDI mais en fait, comme c'est une expérimentation, c'est un CDD de cinq ans. »

La création d'une entreprise, au cœur du projet, permet également au comité de légitimer son intervention « syndicale » dans les discussions entourant les conditions d'emploi des chômeurs de longue durée qui y sont intégrés :

> « Et surtout, on s'est inquiété sur les conditions de travail parce que très vite, on nous a dit que les salariés, ils auraient des contrats standards, dans lesquels il manque plein de droits sociaux, qui sont rattachés à aucune convention collective (...). On fait attention de ne pas accompagner ça parce qu'on est quand même opposés, mais les camarades, ils s'investissent. Par exemple, on a réclamé… Ça fait plus d'un an qu'il y a plus de dix salariés. Donc, on a dû batailler, déjà avec la direction, l'entreprise qui a été créée, pour qu'on convoque les élections professionnelles (...). On a rencontré les salariés et on espère qu'ils vont pouvoir désigner un délégué du personnel, parce qu'ils commencent effectivement à avoir des problèmes dans l'entreprise. »

Le positionnement syndical consiste également à rappeler aux porteurs du projet le risque permanent de ne pas déresponsabiliser les chefs d'entreprise, en créant des emplois qui ne s'avèreront que des substituts aux créations d'emploi du secteur marchand ou des doublons d'emplois publics qui devraient être reconnus, et donc rémunérés, comme tels :

> « Et puis, en termes de métier, l'idée qui avait été vendue aussi, c'est que ça allait être sur des emplois qui sont non concurrentiels, qui ne concurrencent pas l'économie locale. Et nous, on a été tout de suite inquiets, et avec le temps, ça a confirmé que c'est évidemment jamais le cas, c'est-à-dire que soit c'était des emplois (...) qui concurrence la fonction publique territoriale, des emplois que la ville, elle, peut avoir, qu'elle a déjà, soit c'est des emplois… Par exemple, à Villeurbanne, le siège du territoire Zéro chômeur, il est en face du centre social de Saint-Jean, et le centre social de Saint-Jean, il voit se développer des activités concurrentielles avec des budgets énormes que lui avait jamais eus, alors qu'il mène une action sociale pour le quartier. »

Notre objectif n'est pas, ici, de statuer sur ces débats (en cours) concernant l'expérimentation des territoires Zéro chômeur de longue durée – les critiques formulées par les comités de chômeurs et de précaires de la région lyonnaise mériteraient, en ce sens, une discussion approfondie. Ce que nous cherchons à mettre en valeur, c'est le décalage existant entre une capacité manifeste de diagnostic et d'action concernant une expérience débattue lors de l'élaboration du PMIe, et la stratégie d'*exit* choisit, *in fine*, par l'organisation lors des quelques rares occasions d'expression.

4. Conclusion

Le cas d'étude qu'on vient de présenter fait apparaître clairement que les organisations syndicales, en l'occurrence la CGT sur laquelle s'est concentrée notre enquête, ont été en quelque sorte des « spectatrices » du développement en toute discrétion des politiques métropolitaines au caractère néolibéral. Cela concerne d'ailleurs deux domaines, la politique industrielle et la politique de l'emploi, sur lesquels les organisations syndicales sont historiquement mobilisées et ont su développer dans le temps une expertise et des actions revendicatives.

Le changement d'échelle de la régulation politique au profit de la métropole a ainsi contribué à affaiblir ultérieurement la capacité des syndicats à agir comme des acteurs du changement social. Cela peut s'expliquer par plusieurs facteurs politiques et sociologiques qui caractérisent le fonctionnement des institutions intercommunales en France et des acteurs qui les habitent. Dans la première partie, nous avons notamment insisté sur l'effet de prévention à l'émergence d'un conflit sur lequel repose le processus d'institutionnalisation de la métropole de Lyon et plus particulièrement l'organisation du processus d'élaboration des politiques métropolitaines, qui a *de facto* exclu les organisations syndicales de l'arène politique.

La distance des dirigeants ainsi que des petits fonctionnaires de la métropole, des valeurs et des idées du syndicalisme – et plus globalement de la sphère de la production et du travail – n'a fait qu'accentuer cet effet d'exclusion et de marginalisation du jeu politique des organisations syndicales.

Le cas de Lyon semble ainsi correspondre assez bien au modèle de gouvernance locale *par* et *pour* la croissance locale, régi sur une alliance entre politiques et acteurs économiques, dont les intérêts sont le plus souvent anticipés par les élus et les cadres administratifs. Peut-on en déduire que la marginalisation des OS, et notamment de la CGT, dans la fabrique des politiques métropolitaines est uniquement imputable à des facteurs propres au contexte et aux choix politiques des élus métropolitains ?

Notre analyse semble plutôt suggérer que la marginalisation des OS est autant subie que construite, à savoir imputable à des limites propres aux organisations syndicales elles-mêmes. Le cas lyonnais fait clairement émerger l'absence d'un positionnement ou d'une stratégie syndicale de la part de la CGT du Rhône au sujet de la métropolisation malgré l'existence des ressources militantes et d'expertise, qui restent largement inexploitées ou mobilisées à d'autres échelles, en particulier celle de la région.

Ce cas d'étude fait notamment ressortir des limites organisationnelles propres à l'UD en matière d'animation et d'organisation d'une action syndicale sur une base territoriale. L'absence, voire le rejet de la part des militants cégétistes, d'une problématisation des luttes syndicales de défense des conditions et des postes de travail sous l'angle territorial n'a rien

d'étonnant en soi. Cela semble s'inscrire dans la continuité d'une culture syndicale par branches qui est particulièrement structurante au sein de la CGT. Ce qui frappe, c'est plutôt la faible coordination des actions et des ressources militantes existantes (au sujet de la politique de transport, du PMIe et de la gestion de l'eau) autour d'une critique affichée et revendiquée de la métropolisation. Autrement dit, le cas lyonnais se caractérise par l'absence d'un récit partagé en mesure de mobiliser l'ensemble des militants sur les enjeux économiques et sociaux soulevés par le processus de métropolisation et sur les alternatives possibles aux politiques néolibérales. Si le rôle d'impulsion et d'organisation de la part de l'UD d'une action syndicale interprofessionnelle sur une base territoriale est parfois difficile à conduire du fait de la prééminence des priorités nationales et de l'essoufflement des forces militantes, on peut toutefois remarquer un défaut de volontarisme et/ou de leadership de la part des responsables syndicaux de l'UD CGT à se positionner clairement sur le fait métropolitain. Des dispositifs organisationnels permettant la circulation des informations et le partage d'expériences militantes qui touchent directement les politiques métropolitaines, font aussi défaut.

Si on se concentre sur l'exemple du PMIe, le « raté » de mobilisation syndicale apparait d'autant plus problématique qu'aucun débat politique ne semble véritablement en mesure de se construire. Car autant le dire tout de suite : le PMIe n'a pas suscité de controverses politiques, pas plus parmi les élites politiques métropolitaines ; il est voté dans une unanimité quasi-totale. Aucun des groupes politiques de gauche n'exprime de réserve fondamentale suffisante pour l'amener à ne pas voter le programme. Si les élus du groupe communiste, parti de gauche et républicain, regrettent, dans son explication de vote (favorable) « que l'on stigmatise encore une fois », *via* les dispositions de renforcement des contrôles, « les bénéficiaires du RSA qui sont bien loin d'être tous des fraudeurs potentiels »[273], seul le groupe Les Républicains et apparentés votent contre le PMIe, pour des raisons de positionnement politique (marquer la différenciation du groupe de droite) plus que sur un désaccord de fond. Pour sa porte-parole, Dominique Nachury, le programme ne va pas assez loin dans le lien aux entreprises et ne fait que prolonger la « politique d'insertion du conseil général du Rhône, (...) ses priorités comme des difficultés ou insuffisances de leur mise en œuvre » :

> « Au conseil général du Rhône, je n'étais pas une spécialiste de cette politique mais je ne vois de différence ni dans les actions majeures – ce qui est somme toute normal et rassurant s'agissant d'un dispositif légal – ni dans la façon d'appréhender et conduire cette politique d'insertion (...). Or, on pouvait attendre et on attendait beaucoup plus de la nouvelle métropole dans ce domaine puisque étaient rassemblées la compétence d'insertion du conseil général et la compétence Développement économique-emploi de la communauté urbaine. »

[273] Françoise Pietka, séance plénière, 10 décembre 2015.

Mais l'argument central de sa critique reste quelque peu évasif :

> « Sur (...) l'implication des entreprises : malgré les chargés de liaison Entreprise-emploi au niveau des conférences territoriales des maires, en binôme avec les développeurs économiques, malgré la prise de conscience des entreprises, il restera des femmes et des hommes qui, pour des causes diverses, sont très éloignés du monde du travail en entreprise. »

Les réserves exprimées par le groupe LR portent plus fondamentalement sur le manque de précision du PMIe sur les moyens (humains, financiers, opérationnels) alloués à la mise en œuvre des orientations du plan, sur les possibles fusions des services d'insertion déjà existants et sur les critères d'évaluation retenus.

L'unanimisme politique semble largement dû au manque d'intérêt des élus métropolitains pour la politique d'insertion. Ainsi, la porte-parole d'Europe Ecologie-Les Verts indique en séance plénière que son groupe est « sauf erreur de notre part – le seul groupe politique qui a déposé un texte avec des propositions, ce qui peut éventuellement interroger »[274].

Ainsi, c'est le portrait d'une démocratie politique à bout de souffle qui semble émerger de notre analyse de la métropole comme institution et espace d'action publique. Est-ce que les organisations syndicales pourraient contribuer à revitaliser le jeu démocratique métropolitain et plus largement le débat public autour de la métropolisation ? Historiquement ces acteurs ont été les porte-paroles et les défenseurs des luttes et des valeurs qui font cruellement défaut dans le débat politique métropolitain : justice sociale et équité à la place de la performance économique ; solidarité et alternatives au néolibéralisme pour surmonter la rhétorique de l'attractivité ; défense des biens communs contre la *commodification*. On pourrait même faire l'hypothèse que la marginalisation de ces acteurs dans l'arène politique locale est autant la cause que l'effet de l'absence de ces thèmes des agendas métropolitains.

Au bout de notre analyse, il nous semble que malgré tout il y a de l'espace pour que les organisations syndicales se positionnent dans l'arène et le débat politiques locaux mais que cela est conditionné à des changements importants dans leurs modes d'action et la façon de concevoir l'organisation de l'action syndicale. En dépassant l'opposition entre firme et territoires, l'investissement à l'échelle urbaine nous semble une voie à parcourir pour les organisations syndicales afin d'intégrer les demandes et les aspirations des classes populaires en recomposition, réaffirmer leur identité de défenseurs de la justice sociale, et contribuer ainsi, par le bas, au renouvèlement de leur légitimité.

[274] Emelyne Baume, conseillère EELV, séance plénière.

Bibliographie

Baglioni M. (1997), « Eredità del centralismo e innovazione in Rhone-Alpes », *in Regioni e relazioni industriali. Modelli di regolazione in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli, (« Sociologia del lavoro e delle organizzazioni »), p. 272.

Bachrach P., Morton S. B. (1962), « The Two Faces of Power », *American Political Science Review*, 56, p. 947–52.

Barrier J., Pillon J.-M., Quéré O. (2015), « Les cadres intermédiaires de la fonction publique. Travail administratif et recompositions managériales de l'État », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), p. 9-32.

Ben Mabrouk T. (2006), *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement,* Paris, L'Harmattan.

Biarez S. (1984) « Régulation et intervention économique : la communauté urbaine de Lyon face à la crise », *Revue française d'administration publique*, n° 4, vol. 32, p. 167‑178.

Biarez S. (1984) « Régulation et intervention économique : la communauté urbaine de Lyon face à la crise », *Revue française d'administration publique*, vol. 32/4.

Biarez S. (2000), *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

Bonneville M., Buisson M.-A., Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise (1997), *Lyon : métropole régionale ou euro-cité ?*, Paris, Anthropos.

Crouch C. (2004), *Post-Democracy*, Malden, MA, Polity Press.

Davezies L. (2015), *Le Nouvel Égoïsme territorial. Le grand malaise des nations,* Paris, Seuil.

Davies J. S. (2017), *Governing in and Against Austerity : International Lessons from Eight Cities,* ISBN : 978-1-85721-432-1. URL : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm ?abstract_id=3023953.

Dormois R. (2007), « Pour une implication plus forte des syndicats français dans la 'fabrique' des politiques urbaines », *Pouvoirs Locaux*, n° 72, vol. 1.

Duranton G., Martin P. (2007), *Les pôles de compétitivité : que peut-on attendre ?*, Paris, Éditions Rue d'Ulm.

Bill Fletcher J., Gapasin F., Solidarity Divided (2008), *The crisis in organized labour and a new path towards social justice,* Los Angeles, University of California Press.

Galimberti D., Lobry S., Pinson G., Rio N. (2014), « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, n° 154, vol. 3, p. 191‑209.

Galimberti D. (2015), *Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011),* thèse de doctorat en science politique/études européennes locales et régionales, Université de Lyon/Università degli Studi di Milano Bicocca, 480 p.

Galimberti D. (2016), « Organisations intermédiaires, intérêts et politiques territoriales de compétitivité dans la région Rhône-Alpes », *in* Cadiou S. (dir.), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales,* Paris, LGDJ, coll. « Droit et société », p. 123-139.

Gourgues G. (2014), « Corps intermédiaires ou citoyens ordinaires : pour un néo-corporatisme urbain assumé », *Millénaire 3*, juin, URL : https://www.millenaire3.com/ressources/corps-intermedaires-ou-citoyens-ordinaires-pour-un-neo-corporatisme-urbain-assume.

Graber D. (2013), « On the Phenomenon of Bullshit Jobs : A Work Rant », *Strike ! Magazine*, août, URL : https://strikemag.org/bullshit-jobs/.

Grimshaw D., Fagan C., Hebson G., Tavora I. (2017), *Making work more equal : a new labour market segmentation approach,* Manchester University Press, august, ISBN : 978-1-5261-1707-6.

Guéranger D., Jouve B. (2004), « De l'urbanisme à la maïeutique », *in* Jouve B., Lefèvre C. (éd.), *Horizons métropolitains*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, p. 209‑239.

Guironnet A. (2016), « Une financiarisation si discrète ? La circulation des standards de la filière d'investissement en immobilier tertiaire dans les politiques de développement urbain du Grand Lyon », *Métropoles* [En ligne], 19, mis en ligne le 1er décembre, consulté le 09 août 2018, URL : http://journals.openedition.org/metropoles/5371.

Aisling H. (2007), *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon,* thèse de doctorat de science politique, Université Louis-Lumière Lyon 2.

Hyman R. (2007), « How can trade unions act strategically? », *Transfer : European Review of Labour and Research*, 13 (2), p. 193-210.

Jobert A., Guarriello F., Eckhard H. (2008), « Le dialogue social territorial : perspectives comparatives. Allemagne, France, Italie », *in* Jobert A., *Les nouveaux cadres du dialogue social. Europe et territoires*, Bruxelles, Peter Lang, p. 25‑103.

Jouve B. (2009), « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc. », *in* Boino P. (éd.), *Lyon. La production de la ville*, p. 126‑143.

Levesque C., Murray G. (2010), « Comprendre le pouvoir syndical : ressources et aptitudes stratégiques pour renouveler l'action syndicale », *La Revue de l'Ires,* n° 65, p. 41-65.

Linossier R. (2006), *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, Université Louis-Lumière Lyon 2.

Kalleberg A. E. (2011), *Good Jobs, Bad Jobs. The Rise of Polarized and Precarious Employment Systems in the United States, 1970s to 2000s*, New York, Russel Sage Press.

Martin R., Sunely P. (2003), « Deconstructing clusters : chaotic concept or policy panacea ? », *Journal of Economic Geography*, vol. 3, p. 5‑35.

Mahoney J., Thelen K. (2010), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power,* Cambridge, New York, Cambridge University Press,

Mayer M. (2007), « I movimenti urbani nell'era neo-liberista », *in* Vitale T. (éd.) *In nome di chi ? Partecipazione e rappresentanza nelle mobilitazioni locali*, Milano, Franco Angeli.

Molin J.-L. (1996), *Lyon, la métropole déploie ses ailes à nouveau*, thèse en sciences économiques, Université Lumière Lyon 2.

Mouritzen P. E., Svara J. H. (2002), *Leadership at the apex : politicians and administrators in Western local governments*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Offner J.-M. (1990), « Le SDAU nouveau de Lyon », *Métropolis*, p. 42‑53.

Pierson P. (2015), « Power and Path-dependence », *in* Mahoney J., Thelen K. (éd.), *Advances in Comparative-Historical Analysis,* Cambridge, Cambridge University Press, p. 123-146.

Pinson G. *et al*. (2010), *CAEE - The case for agglomeration economies in Europe Report*, Appendix C5 - Lyon case study, ESPON & University of Manchester, URL : https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/CAEE_Lyon_Case_Study_Appendix_C5_FINAL.pdf.

Pinson G. (2011), « Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques », *Revue d'études et de prospective*, n° 1, Datar, « Territoire 2040-Aménager le changement », p. 65-69.

Polère C. (2014), *De la COURLY au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, Éditions Grand Lyon-Direction de la prospective et du dialogue public, Lyon, Lieux Dits.

Rio N. (2015), *Gouverner les institutions par le futur : usages de la prospective et construction des régions et des métropoles en France (1955-2015),* thèse de doctorat en science politique, Université Lumière Lyon 2, 503 p.

Schattschneider E. E. (1960), *The Semi-Sovereign People*. New York, Holt, Rinehart and Winston.

Entretiens réalisés					
Numéro	**Nom**	**Organisation, fonction…**	**Date**	**Durée**	**Auteur**
1	Bernard GRAND	Animateur régional métallurgie RA, Renault Trucks	27-avr-17	1 h 10	–
2	Henri JACOT	Universitaire et vice-président du conseil de développement (CDD)	27-avr-17	1 h 15	–
3	Nicolas MILLET	Directeur Développement local Chambre de commerce et de l'industrie métropolitaine, Lyon - Saint-Etienne - Roanne	30-juin-17	45'	–
4	Anne-Marie COMPARINI, H. JACOT	Présidente et vice-président du CDD	28-sept-17	1 h 33	–
5	Olivier LUISETTI	Entrepreneur, représentant MEDEF au CDD	12-oct-17	50'	–
6	Marie ROUSSEAU	Déléguée CFDT sur l'avis PMIE	20-oct-17	50'	–
7	Lilane DEVELAY	Directrice du service Insertion Métropole	26-oct-17	37'	–
8	Pierrick AILLARD	Secrétaire général CFDT 69	27-oct-17	42'	–
9	Catherine JOURLIN	Groupe EOS, membre mission PMIe CDD	06-nov-17	50'	–
10	Marc SUCHON	CGT, UGICT, membre du bureau de l'UD, ancien représentant au CDD	10-nov-17	30'	–
11	Guillaume EYVRARD	Chargé de mission Cleantech, délégation Développement économique, emploi et savoirs, Métropole de Lyon	15-nov-17	1 h 05	–
12	Lilian BRISSAULT	Directeur du cabinet CIDECOS	15-nov-17	60'	–
13	Anne-Laure BEADOIN	Responsable Partenariats, information économique, délégation Développement économique, emploi et savoirs, Métropole de Lyon	16-nov-17	45'	–
14	Jacques LACAILLE	Délégué syndical Chimie 69	17-nov-17	1 h 10	–
15	Jérôme BATION Joao PEREIRA ALFONSO	- Responsable Vie syndicale UD CGT 69 - Secrétaire général UD CGT 69	17-nov-17	60'	–
16	Tennessee GARCIA	Responsable comités Chômeurs et précaires du Rhône et national	22-juin-18	1 h 09	–

17	Frank MORIZE	Secrétaire général CPME Rhône 69	22-juin-18	1 h 05	–
18	Jacques PERRAT	Universitaire, ancien directeur de l'ADEES Rhône-Alpes	02-juil-18	1 h 00	–
19	Jean-Louis LINOSSIER	Directeur ACER (dossier Gestion de l'eau), membre d'ATTAC	13-juil-18	1 h 35	–
Autres entretiens mobilisés					
	- Directeur du développement local, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI), Grand Lyon, juin 2011. Réalisé par D. Galimberti dans le cadre de sa recherche doctorale ; - Chargé de mission Grands comptes, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI), juin 2011. Réalisé par D. Galimberti dans le cadre de sa recherche doctorale ; - Directeur de l'innovation, Délégation générale au développement économique (2000-2008), juillet 2011. Réalisé D. Galimberti dans le cadre de sa recherche doctorale ; - Délégué général au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2007), novembre 2011. Réalisé par D. Galimberti dans le cadre de sa recherche doctorale ; - Directeur du développement local, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI), Grand Lyon, mai 2012. Réalisé par G. Pinson dans le cadre de la recherche collective *Economic development and social integration in Europe. Urban policies in comparative perspective*, Chambre de commerce de Milan et Politecnico di Milano ; - Directeur marketing et de la stratégie économique, DGDEI, Métropole de Lyon (1998-2009), mars 2014. Réalisé par D. Galimberti dans le cadre de sa recherche doctorale.				

IV. CE QUE LA METROPOLISATION FAIT AUX ORGANISATIONS SYNDICALES. LE CAS D'AIX-MARSEILLE PROVENCE METROPOLE (2017-2018)

David Guéranger (coord.) (LATTS, Ecole des Ponts), Guillaume Gourgues, (Université Lyon 2, TRIANGLE), Christophe Parnet (Institut d'études politiques de Lyon)

Préambule

Le présent rapport est le fruit d'une enquête menée pour l'essentiel entre l'été 2017 et l'été 2018, soit sur une année environ. L'objectif initial de cette enquête, au sein d'une recherche collective sur la métropolisation, consistait comprendre *ce que la métropolisation fait aux organisations syndicales*. L'ambivalence de cette formulation doit ici être soulignée : il s'agit de comprendre comment les OS appréhendent localement la métropole mais aussi, de façon symétrique, quels effets produit l'institution métropolitaine sur ces organisations, et plus spécifiquement (mais pas exclusivement) sur les syndicats de fonctionnaires territoriaux. La métropolisation, ici, est prise dans un sens moins univoque, celui de la construction et du développement de l'institution métropolitaine.

Avec un tel questionnement, deux hypothèses de travail ont ainsi guidé le travail d'enquête, qui ne demandaient alors qu'à être contredites, invalidées, nuancées, reformulées :

- La première hypothèse, c'est que les organisations syndicales ont été très peu (voire nullement) associées au processus de construction de la métropole, à la différence des organisations patronales. Cette première hypothèse s'inscrit donc dans une interrogation plus générale sur le pouvoir urbain, et sur les différents groupes sociaux qui le composent. Elle entend ainsi poursuivre quelques travaux récents sur le territoire marseillais, ceux de Cesare Mattina sur les pratiques clientélaires ou ceux de Nicolas Maisetti sur les politiques dites d'« internationalisation » ;
- La seconde hypothèse est plus spécifiquement focalisée sur les organisations syndicales et pose que ces organisations sont affaiblies par les réformes institutionnelles (ici la création des métropoles). Cette deuxième hypothèse s'inscrit dans la continuité de travaux menés sur le fonctionnement des institutions intercommunales et ses significations démocratiques (ceux de Fabien Desage et David Guéranger), en étendant certaines analyses sur le terrain original de la démocratie sociale.

Pour travailler sur ces hypothèses, notre méthode a privilégié une campagne d'entretiens avec des responsables administratifs, patronaux et syndicaux, soit 27 personnes au total.

L'objectif de ces entretiens a été de saisir, dans la durée, les positions et les stratégies vis-à-vis du processus de métropolisation. Ces entretiens ont permis de recueillir une matière riche et une grande diversité de points de vue sur le sujet. Si l'enquête s'appuie évidemment sur une littérature grise (abondante) et sur des articles de presse (nombreux) sur le sujet, la part donnée aux propos des personnes rencontrées est indéniablement prépondérante (la liste des personnes rencontrées figure en annexe).

Sur ce point, il faut souligner plusieurs traits conjoncturels importants de l'enquête. Au moment où elle débute, la métropole est créée depuis peu de temps (au 1er janvier 2016) et les compétences importantes sont en cours de transfert (entre 2016 et 2017, notamment). Sur les plans politique et administratif, l'institution traverse donc une période mouvementée et l'organisation est encore loin d'être stabilisée. Les agents rencontrés sont donc pour une bonne part dans une situation d'interrogations, de découverte ou de transition. Les réponses et les témoignages portent, sans doute, la marque de ce climat d'incertitude pour l'avenir. Pour ce qui est des enjeux syndicaux, et notamment des relations entre organisations, il faut souligner que l'enquête est bornée par deux élections professionnelles, à la fin de l'année 2016 et à la fin de l'année 2018. Si dans l'esprit des personnes rencontrées les précédentes élections (pourtant assez récentes) sont presque oubliées, les commentaires soulignent la présence et l'anticipation des suivantes.

Ceci étant dit, le plan du présent rapport reprend, dans sa structure, les discussions des deux hypothèses ci-dessus. Il tente ainsi de répondre successivement aux deux questions qui ont guidé le travail d'enquête : quel rôle ont joué les organisations représentatives dans le processus de création de la métropole ? Quelles conséquences la métropole a-t-elle en retour sur ces organisations ?

1. Qu'ont fait les organisations syndicales de la métropole ?

Comme l'indique le titre de cette première partie, nous nous intéresserons ici au rôle joué par les organisations représentatives – et, parmi elles, les organisations syndicales – dans la construction de la métropole marseillaise. Pour répondre à cette question, il nous a fallu enquêter sur différents sites. Nous nous sommes d'abord concentrés, fort logiquement, sur les agents de la « mission Théry » chargés de mettre sur pied le projet métropolitain. Nous nous sommes également penchés sur l'initiative de lobbying lancée par certaines franges du patronat pour promouvoir la métropole. Enfin, nous avons cherché à qualifier les positions et les stratégies des organisations syndicales au niveau départemental sur la métropole. A la lumière de ces différents éclairages, nous pouvons dire que la création de la métropole doit principalement à la collaboration entre quelques agents étatiques et certaines fractions du patronat, autour d'une conception partagée (à dominante économique) de l'intérêt pour le territoire de cette métropole.

1.1. La naissance d'une métropole, alignement inédit des intérêts étatiques et patronaux

Les tentatives pour créer une grande métropole à Marseille existent de longue date et font apparaître une tension récurrente entre les velléités de réforme de l'État et la suspicion d'une grande majorité des élus locaux pour des solutions institutionnelles trop intégrées. Ces tentatives se succèdent jusqu'à la loi de 2014 qui instaure une grande métropole à Marseille. Comment expliquer l'avènement de cette institution à la lumière de cette histoire longue ? Nous avançons ici que cette création tient à l'alliance entre d'une part les intérêts de l'État, incarnés ici par un petit groupe d'experts regroupés autour d'un haut fonctionnaire, et d'autre part ceux d'une fraction dominante du patronat local qui porte depuis plus longtemps l'idée de métropole, mais bénéficie en 2014 d'une conjoncture législative favorable et inédite.

1.1.1. Lorsque l'antienne étatique…

La question de l'adaptation des découpages administratifs aux territoires fonctionnels (qu'ils soient métropolitains ou pas d'ailleurs), pour épouser des territoires plus pertinents, est une thématique ancienne, voire même, à certains égards, aussi ancienne que les communes elles-mêmes. Sur le territoire de Marseille, l'application timorée des lois successives sur l'intercommunalité, depuis la décennie 1960, alimente une rhétorique de « l'échec », des « occasions manquées », voire de la « singularité marseillaise », sur un territoire qui incarnerait tout à la fois un cas archétypique de fragmentation territoriale et une exception institutionnelle sur le plan national. L'idée de *métropole inachevée*[275], alimentée par les géographes et chercheurs en études urbaines, l'illustre particulièrement bien.

Les années 1960 sont marquées par plusieurs réformes qui relancent le souci de dépassement de la logique communale. La plus connue d'entre elles, la politique dite des « métropoles d'équilibre », fait suite au rapport sur l'« armature urbaine française »[276] confié à sa création à la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Elle constitue une première initiative d'envergure nationale pour doter le territoire français de grandes métropoles capables de contrebalancer l'hypertrophie parisienne, et aux villes et territoires concernés de faire face à la concurrence européenne et internationale naissante. Cette politique trouve sa traduction institutionnelle trois ans plus tard, en 1966, avec la création des communautés urbaines[277], premiers établissements publics de coopération intercommunale

[275] Club d'échanges et de réflexions sur l'aire métropolitaine marseillaise (1994), *La métropole inachevée: les ferments d'une démarche de prospective partagée*, La Tour d'Aigues (Vaucluse), Ed. de l'Aube.

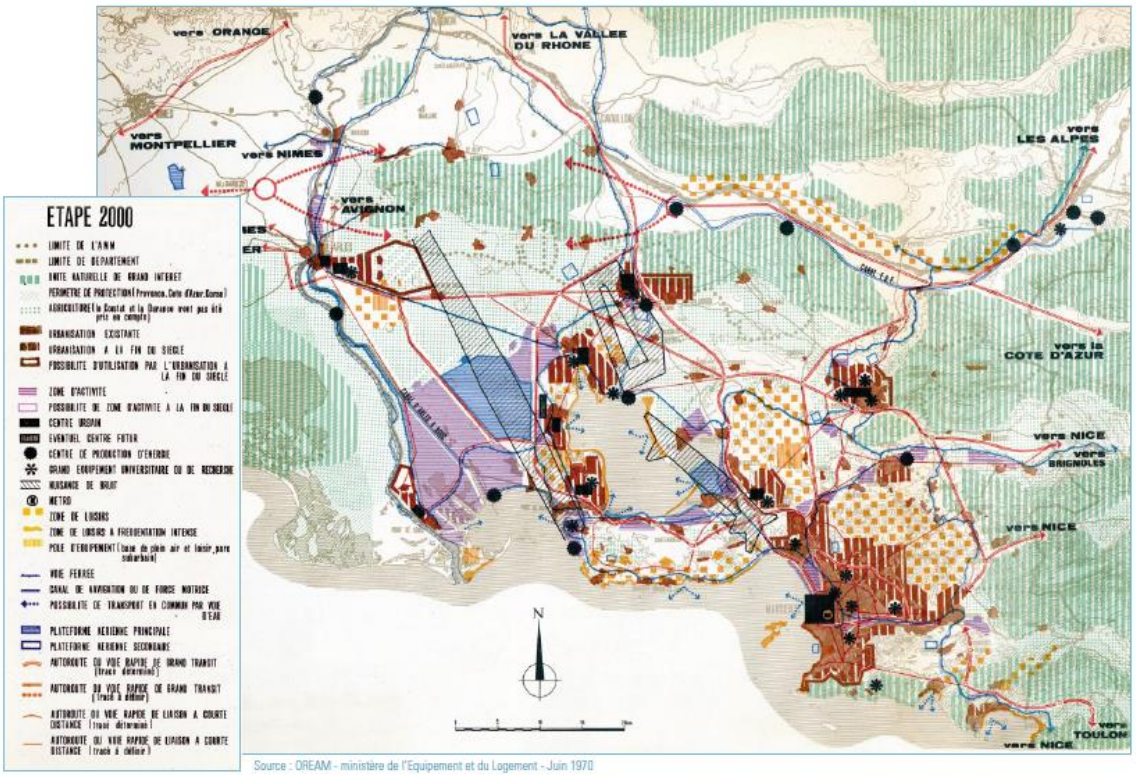
[276] Jean Hautreux, Roger Lecourt, France Commission de l'Equipement urbain (1963), *Le Niveau supérieur de l'armature urbaine française: rapport*, Paris, France, Commissariat général du Plan d'équipement et de la productivité.

[277] Maurice Olive (2015), « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, vol. 160-161, nº 1, p. 135−151. p. 139.

(EPCI) à fiscalité propre[278]. Selon l'exposé des motifs de la loi, les frontières municipales sont « héritées d'un autre âge » et sont inadaptées « à la croissance rapide des grandes villes » ; pour régler ce problème, le législateur prévoit la création d'une institution de grande taille (« débordant le cadre communal »), suffisamment intégrée (« une personne morale incarnant l'agglomération toute entière »[279]).

Figure 9 : l'aire métropolitaine marseillaise

Source : OREAM, ministère de l'Equipement et du Logement, juin 1970.



Le territoire de la métropole de Marseille n'échappe pas à cette politique des métropoles d'équilibre. L'aire métropolitaine fait l'objet, au contraire, d'une politique de développement ambitieuse. Cette politique de développement est pour l'essentiel économique, et s'incarne dans la réalisation et dans le développement du complexe industrialo-portuaire situé à Fos-sur-Mer. Ainsi cadré par ses enjeux industriels, le développement du territoire métropolitain est situé bien loin, à l'est de Marseille.

---

[278] Il existe depuis 1891 les syndicats Intercommunaux à vocation unique, et des syndicats intercommunaux à vocation multiple depuis 1959, mais aucun de ces deux dispositif ne permet à l'origine de lever l'impôt, et ils sont dépendants des contributions des communes membres. Les dispositifs légaux pour palier l'inadéquation du maillage communal avec l'échelle pertinente de résolution des problèmes publics apparaissent donc dès la fin du XIX^{e} siècle.

[279] Exposé des motifs présenté par Roger Frey, ministre de l'Intérieur, Assemblée nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 17 juin 1966, projet de loi relatif aux « communautés urbaines », cité dans Cédric Polère, Grand Lyon, Direction de la prospective et du dialogue public (2014), *De la Courly au Grand Lyon histoire d'une communauté urbaine*, Lyon, Lieux dits, p. 43.

Ceci ne suffit sûrement pas à comprendre pourquoi Marseille n'est pas visée par la loi portant création des communautés urbaines. Le maire de Marseille, Gaston Defferre, qui associera pourtant quelques années plus tard son nom aux premières grandes lois de décentralisation, est en effet opposé à la constitution d'un « Grand Marseille » sur le modèle de ce qui se passe à Lille, Lyon ou Bordeaux, par exemple. Officiellement, c'est parce que le territoire de Marseille serait trop vaste (23 000 hectares) que la loi serait inadaptée ; en pratique, toutefois, des considérations de politique locale pèsent dans ce refus. Comme cela a pu être montré sur le territoire de Lille[280], les calculs politiques qui anticipent la création de la future institution pèsent dans les stratégies des édiles ; en l'espèce, les communes périphériques sont principalement administrées par le Parti communiste et par la droite, ce qui risquerait de faire basculer la majorité politique de la future communauté[281].

L'application de la loi de 1992, dite « loi ATR », à Marseille fournit une autre illustration au « rendez-vous manqué ». Alors que le législateur entend mailler le territoire national d'EPCI en milieu urbain (communautés de ville) et en milieu rural (communautés de communes), l'agglomération de Marseille opte, sur un territoire restreint rassemblant une vingtaine de communes, pour la formule institutionnelle destinée au milieu rural. La naissance de la communauté de communes Marseille-Provence-Métropole (MPM), qui ne dispose d'aucun personnel propre, fournit ainsi une illustration emblématique des « effets d'aubaine » (notamment financiers) qui ont précédé et suivi la loi de 1992.

La transformation de cette communauté de communes, quelques années plus tard, en communauté urbaine de Marseille, MPM, doit pour une bonne partie à des logiques analogues. La loi Chevènement (de 1999) assortit en effet les transformations institutionnelles de dotations très généreuses. Née sans agents, ce n'est qu'après quelques années d'existence que la communauté commencera à se doter de services propres. Cette transformation ne s'accompagne pas d'un élargissement du périmètre, au contraire, puisque MPM ne compte « que » dix-huit communes. Plus prosaïquement, les pressions politiques exercées par les élus d'Aix, d'Aubagne, de Martigues, pour ne pas être « absorbés » par le géant marseillais, pour ne pas subir le poids (notamment fiscal) de sa pauvreté, ont finalement eu raison de l'aire urbaine mise en avant par la DATAR. Ces élus ont su obtenir le soutien du préfet. Cette logique, typique d'un développement intercommunal *pour s'isoler*[282], bien loin d'amorcer des négociations au

[280] Fabien Desage (2010), « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, n° 3, p. 90-113.

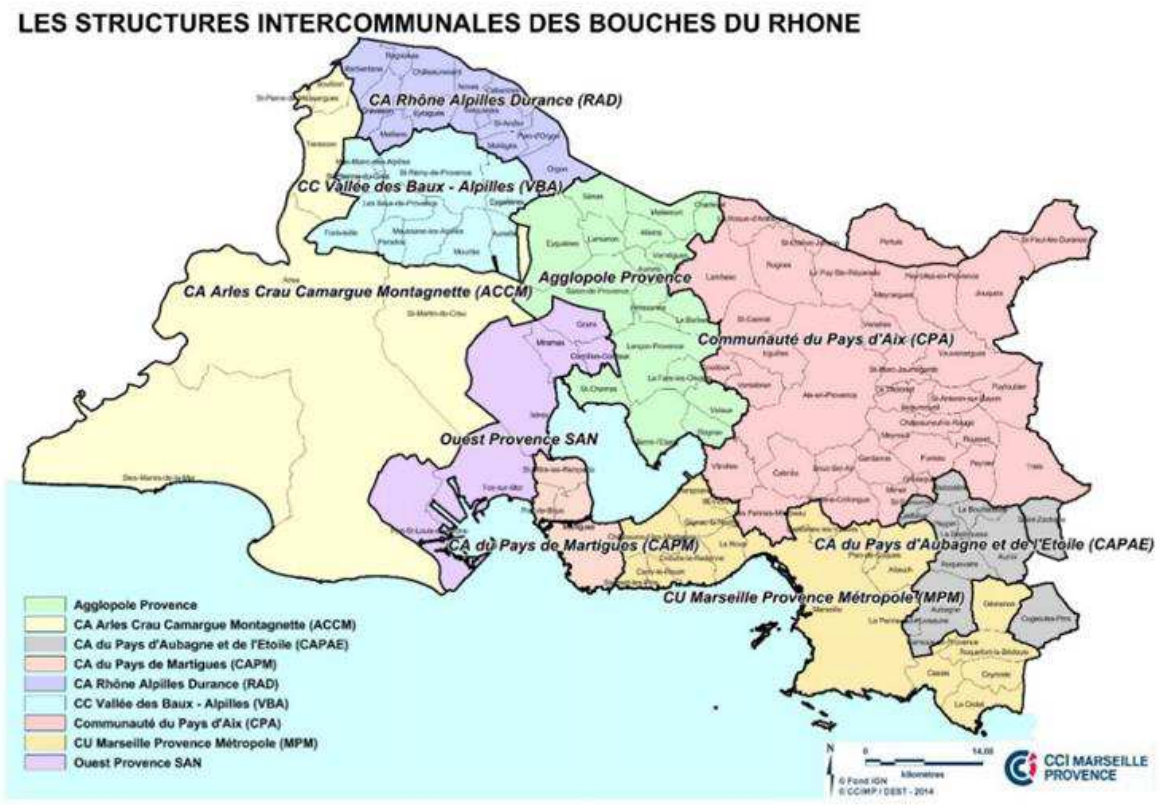
[281] Voir par exemple Nicolas Douay (2013), « Aix–Marseille–Provence : accouchement d'une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre.

[282] Gilles Massardier (1997), « L'intercommunalité pour s'isoler », *in* Daniel Gaxie (dir.), *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, coll. « Logiques juridiques », p. 139‑164.

niveau métropolitain, a eu pour effet inverse de consolider des polarités autour de regroupements affinitaires[283].

Figure 10 : les intercommunalités des Bouches-du-Rhône

Source : CCI Marseille Provence



L'absence de solution institutionnelle locale jugée satisfaisante par le législateur n'est pas synonyme, loin s'en faut, d'une absence totale de coopérations métropolitaines. Au contraire d'une solution intégrée, les élus affichent leur préférence pour des solutions plus souples, sur-mesure et ajustables. On peut en fournir quelques exemples.

A partir de 2010, les présidents des neuf EPCI du département des Bouches-du-Rhône se sont réunis pour préparer la création d'un pôle métropolitain. Prévu par la loi du 16 décembre 2010, cette formule constitue une structure de coopération plus souple. Grâce à sa forme de syndicat mixte, elle permet notamment d'associer des collectivités de différents niveaux. La formule a fait ses preuves ailleurs en France, par exemple en matière de programmation et de gestion des transports publics sur un territoire plus vaste, en coordonnant différentes autorités organisatrices dans une perspective intermodale. La question des transports fait, précisément, partie des réflexions amorcées dans ce cadre.

[283] Maurice Olive, Jean-Pierre Oppenheim (2001), « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », in François Baraize, et Emmanuel Négirer (dir.), *L'Invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, p. 31-66, p. 31.

Autre exemple : l'appel à coopération métropolitaine lancé en 2004 par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)[284]. Partant du constat que l'organisation métropolitaine du territoire français est insuffisante, la DIACT met en place un plan en direction des territoires dits « métropolitains » qui en font la demande. Ce plan s'appuie formellement sur des modes de coopération souples, et sur des expertises *ad hoc*. Porté initialement par deux communautés pourtant considérées comme d'historiques rivales (MPM et la Communauté du Pays d'Aix), le dossier de candidature est validé par le gouvernement à la fin de l'année 2004. Mais les tensions apparaissent au moment de l'élargissement de la démarche. Sous la pression de la préfecture, le territoire doit s'élargir aux six EPCI du département, jusqu'à recouvrir quasiment l'intégralité du territoire départemental[285]. Ce gigantisme, qui attise les présomptions de concurrence institutionnelle avec le conseil général, rend pratiquement impossibles les accords politiques sur des grands enjeux prioritaires, si bien qu'au final, les travaux ne dépassent que rarement le stade des diagnostics pilotés à la marge des structures intercommunales[286].

Un autre exemple est fourni par les capitales européennes de la culture. La démarche permet à nouveau de regrouper plusieurs EPCI des Bouches-du-Rhône, pour obtenir un label qui rime avec retombées économiques. Cette démarche est amorcée par un groupe de patrons locaux, proches du Club Top 20 (*cf. infra*), qui cherchent à résorber le décrochage du territoire marseillais dans les classements internationaux[287]. Particulièrement méfiants à l'égard des acteurs politiques qu'ils jugent incapables de s'accorder, les milieux patronaux cherchent à privilégier un pilotage technique, tout en étant obligés dans le même temps de s'appuyer sur les élus, seuls porteurs légitimes reconnus par l'Union européenne. La démarche, couronnée de succès, n'est cependant pas exempte de clivages et de concurrences politiques (notamment sur les financements), qui conduisent par exemple au retrait de l'agglomération toulonnaise. Toutefois, elle illustre cette disposition commune de nombreux élus à coopérer sur des espaces élargis, et d'une expérience concrète en la matière.

---

[284] Succédant à la DATAR. A noter qu'elle change à nouveau d'intitulé en 2009, pour devenir la Délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale (DATAR), avant d'être intégrée au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

[285] Anne-Sophie Touché (2006), *État des lieux des 8 coopérations dans 7 métropoles. Evaluation de l'appel à coopération métropolitaine. Dispositif d'accompagnement national*, Délégation interministérielle à l'attractivité du territoire (p. 36).

[286] Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (2008), *Coopération métropolitaine. Contribution des agences à l'élaboration du projet métropolitain. Synthèse des travaux 2007-2008*, juin (p. 5 : « Le principe de cette réorientation est de privilégier les réflexions et travaux ne nécessitant pas une coopération active des institutions partenaires et pouvant être conduits à l'initiative des agences, en relative indépendance »).

[287] Nicolas Maisetti (2015), « « Jouer collectif » dans un territoire fragmenté: L'économie politique de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013 dans la recomposition de la gouvernance urbaine », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, nº 1, p. 61‑85.

Ces exemples montrent que, à côté des formes instituées de la coopération à l'échelle métropolitaine (communautés urbaines, d'agglomération, et aujourd'hui métropoles), des pratiques de coopération existent, prenant à rebours l'idée d'une singularité marseillaise, nourrie par l'incurie des élus ou par leur incapacité à s'entendre. Les exemples qui précèdent montrent au contraire la préférence des élus locaux pour des dispositifs souples vis-à-vis d'institutions intégrées, en stricte conformité avec leurs homologues d'autres territoires.

Durant l'année 2012, la ville de Marseille est secouée par des épisodes de violence fortement médiatisés qui vont conduire le Premier ministre, Jean.-Marc Ayrault, à annoncer un plan d'action spécifique pour l'agglomération, dès le mois de septembre 2012. Mais par la même occasion, la thématique des violences urbaines fournit ici une opportunité pour relancer le projet institutionnel de la métropole en ajoutant à la longue liste des problèmes qu'elle est censée résoudre la thématique fort régalienne de l'insécurité. Ainsi du discours que le Premier ministre prononce le 6 septembre 2012 à l'issue d'un comité interministériel délocalisé pour l'occasion à Marseille. Ouvrant son propos sur les règlements de compte qui ont « une nouvelle fois » mis la ville sous le feu des projecteurs, J.-M. Ayrault défend un « projet d'ensemble » qui inclut « le déblocage de la question institutionnelle », entendu comme le « cheminement vers la solution de la métropole »[288].

L'opportunité saisie ici par le Premier ministre n'est pas uniquement ouverte par les violences urbaines. Elle doit également à une conjoncture institutionnelle où J.-M. Ayrault se retrouve en charge de mener à son terme la grande (et très épineuses) réforme de décentralisation (baptisée « acte 3 »). Son contenu apparaît encore particulièrement flottant : absent du programme de François Hollande, le texte législatif est alors indécis, et connaîtra par la suite un ensemble de fluctuations, par exemple sur la suppression du département. Quant au volet métropolitain, seule la métropole de Lyon est alors sur les rails, sur l'initiative de son maire. Le territoire marseillais fournit donc une occasion, sous couvert de régler définitivement le soi-disant retard marseillais, de donner un contenu à un projet de décentralisation qui en manque cruellement.

Dans un contexte où le projet politique manque de consistance, la place prise par les agents administratifs est d'autant plus grande. Au sein d'un ministère chargé à la fois de la sécurité et des administrations locales, le discours des hauts fonctionnaires ravive la critique des acteurs politiques de l'agglomération et leur incapacité à s'entendre pour penser le développement au-delà des limites de leurs territoires, par ailleurs beaucoup trop étroites. La position interventionniste de ces agents de l'État est bien illustrée par les propos du sous-directeur de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

[288] Discours de J.-M. Ayrault, Premier ministre, prononcé à l'issue de la réunion de ministres sur l'agglomération marseillaise, 6 septembre 2012.

« Il y a un sujet Marseille, qui, là, était porté par le Premier ministre, le président de la République, tous les ministres, lié à toutes les difficultés de Marseille. C'est à dire une des réponses aux problèmes marseillais au sens large, c'est une meilleure coopération entre les acteurs publics qui passent par la création d'une métropole : 'Tant mieux s'ils la souhaitent. S'ils ne la souhaitent pas, c'est dommage, mais elle aura lieu quand même parce que c'est pour leur bien.' Mais avec un vrai choix du Premier ministre, des ministres… Madame Lebranchu s'est quand même beaucoup mouillée. Des ministres… Valls, à l'époque, y était allé. Tous les ministres avec, bon ben, qui se sont succédé, pour aller sur un système où on ne laissait pas, à la fin, le choix sur l'opportunité de le faire ou pas. Il fallait sortir des égoïsmes locaux, quoi. » (Sous-directeur de la DGCL, 19 août 2015)

La position de surplomb adoptée par ce haut-fonctionnaire (« pour leur bien ») est ici justifiée par la nécessité de mettre fin aux « égoïsmes locaux » d'une part, et par les vertus innombrables dont est parée *a priori* la métropole puisqu'elle est « une des réponses aux problèmes marseillais *au sens large* ». D'autre part, la position est éminemment surplombante (« elle aura lieu quand même », « pour leur bien ») et justifiée par l'engagement de différents ministres. Quand on connaît l'histoire de ce projet, et son caractère lancinant, ces déclarations d'un haut-fonctionnaire ont les allures d'un technocratisme qui semble donner raison aux oppositions les plus virulentes.

Le projet gouvernemental obère aussi les formes de coopération existantes, et notamment celles nouées autour du pôle métropolitain, territoire bien trop large pour la future métropole. En pratique, il reste bien difficile de savoir ce qui (et ceux qui), au final, contribue(ent) à l'élaboration du périmètre. La réponse de ce membre du cabinet du Premier ministre de l'époque laisse entendre que cette réflexion ne relève pas d'une logique singulière, mais d'une accumulation de logiques dont il peinerait lui-même à restituer le sens :

« Comment a été pensé le périmètre de la métropole ?

Au sein de l'État, les administrations qui classiquement qui s'occupent de l'aménagement du territoire, ce n'est pas secret, la DATAR – maintenant qui s'appelle le CGET – évidemment, la Direction générale des collectivités locales – non ça c'est leur métier –, le Parlement, les chambres du Parlement qui s'intéressent et suivent ces sujets. Voilà un peu les acteurs, et puis après, un certain nombre de chercheurs qui sont ceux qu'on connait, qui participent aux débats publics, qui travaillent avec la DATAR. Pas la peine de citer leurs noms, mais ce sont des chercheurs connus, voilà. » (Conseillère en charge des collectivités territoriales et de la décentralisation, cabinet du Premier ministre, 21 octobre 2015)

Cet agent pointe que la DATAR aurait joué un rôle de *primus inter pares* dans un jeu administratif où elle ne dispose pourtant d'aucune autorité formelle pour le faire. Plus encore, le périmètre finalement retenu regroupe finalement six EPCI au lieu des sept privilégiés par la DATAR pour la formation du pôle métropolitain. On peut raisonnablement faire l'hypothèse

que les arbitrages fondamentaux ont échappé à la DATAR, et ont plus probablement été opérés par le Premier ministre et par son cabinet.

L'acte de naissance de la métropole marseillaise est donc semble-t-il signé à Paris plutôt qu'à Marseille. Il est le fruit d'un ensemble d'acteurs administratifs étatiques qui tirent bénéfice d'une conjoncture politique marquée par un projet gouvernemental de décentralisation en recherche de contenu institutionnel, et par un ensemble d'événements qui légitiment son intervention au titre de la sécurité. La conception qu'ont ces promoteurs de la métropole marseillaise réactive l'ensemble des traits ordinaires du débat : l'incapacité, voire l'égoïsme des acteurs politiques locaux ; l'institution métropolitaine comme solution à tous les maux ; le retard accumulé par le territoire marseillais.

Cette origine administrative, loin de se diluer par la suite, se poursuivra dans la traduction locale de la démarche. En effet, pour mettre en œuvre les recommandations annoncées par le Premier ministre, deux hauts fonctionnaires (préfets) seront nommés : l'un préfet de police des Bouches-du-Rhône, le second préfet délégué au « projet de l'agglomération Marseille-Provence » auprès du préfet de région[289]. Ce dernier, proche de J.-M. Ayrault, donnera son nom à la mission chargée de mettre en place l'institution métropolitaine : la mission Théry.

1.1.2. ...rencontre un agenda patronal

Le volontarisme assumé par un ensemble d'acteurs étatiques rencontre, à l'échelle locale, celui d'un certain nombre d'acteurs patronaux mobilisés depuis plusieurs années sur la question métropolitaine. Nous allons voir comment cette mobilisation, restée relativement à la marge du jeu politique jusqu'à 2012, va devenir majeure, à un moment où le gouvernement cherche à court-circuiter les élus locaux, dont la très grande majorité est fermement opposée au projet.

En 2008, le MEDEF des Bouches-du-Rhône (UPE 13) décide de former, à la veille des municipales, un groupe de pression pour inscrire sur l'agenda électoral un ensemble de propositions. Il s'agit très explicitement de réaliser un lobbying mais aussi de se doter d'outils afin de pallier les défaillances des gouvernements locaux. Au sein de l'UPE 13, la démarche peut apparaître originale, mais elle s'inscrit en réalité dans un ensemble de démarches patronales qui portent les revendications économiques du MEDEF sur le terrain institutionnel, à la faveur de deux types d'arguments : la comparaison avec la métropole lyonnaise qui caracole en tête des classements de villes et qui joue le rôle de modèle aux yeux du patronat marseillais ; une certaine forme de mépris pour les élus de la place marseillaise, leurs jeux politiques, leurs affaires, voire leur incurie et leur inconséquence en matière d'action publique.

[289] Site Internet de la Préfecture de région Provence Alpes Côte d'Azur : http://www.paca.pref.gouv.fr/Les-acteurs-de-l-État-en-region/L-equipe-du-prefet/Les-prefets-delegues, consulté le 31 octobre 2014.

L'UPE 13 s'appuie, pour mettre en place ce lobbying, sur plusieurs organisations réunies côte à côte à l'occasion d'une lutte à Plan de Campagne[290]. Pour les membres de l'organisation patronale, la démarche présente l'avantage de légitimer une démarche en élargissant la mobilisation à d'autres organisations représentatives, à commencer par les syndicats de salariés. C'est ce qu'explique l'ancien directeur de l'UPE 13 :

> « Et on créé un collectif qui s'est appelé 'Mon entreprise, ma ville'. Imaginez, les politiques ont été très surpris. Evidemment, tous les candidats nous ont reçus. Alors les candidats aux municipales, ici, où ils ont vu débarquer patronat et syndicats de salariés ensemble, qui ont porté exactement les mêmes revendications. Alors là, ils étaient un peu emmerdés, les politiques, parce qu'en même temps, on vient parler d'une voix commune, etc. » (Nicolas Barthe, directeur de l'UPE 13, 2005-2015)

Le pluralisme d'un attelage composé à la fois d'organisations patronales et de syndicats de salarié est donc de nature à « emmerder » les politiques et à exercer un surcroît de pression. L'enrôlement des syndicats de salariés n'aboutit pas toujours, cependant. Par exemple, la CFDT est également sollicitée (d'autres le sont donc peut-être aussi), mais elle se refuse alors à adhérer à la démarche, considérant qu'une telle collaboration poserait des problèmes symboliques et identitaires, à un moment où l'organisation dans le département est encore très marquée par les traces des conflits internes de la décennie 1990 :

> « L'UPE 13 avait construit un collectif, 'Mon entreprise, ma ville', et il nous avait sollicités. Et notre position, c'est l'indépendance. Et un collectif avec le patronat, c'était pas notre identité. C'était pas notre culture, celle de la compromission. » (Patrick Parra, ancien secrétaire général de l'UD CFDT des Bouches-du-Rhône)

En revanche, Force ouvrière participe activement à la création du groupe (« Je fais partie des organisations créatrices de ce collectif », dit l'un de ses responsables). La stratégie, simple, consiste donc à « parler d'une même voix » pour forcer les élus à s'engager. Elle consiste également à interpeler directement un maximum de candidats aux élections municipales des communes des Bouches-du-Rhône, et notamment les principaux : Jean-Claude Gaudin et Jean-Noël Guérini.

Le sens donné à cet engagement varie d'un partenaire à l'autre. Pour FO, par exemple, l'engagement prolonge un soutien plus ancien aux activités économiques qui rime avec soutien à l'emploi. Comme l'indique l'un des responsables de l'union départementale (UD) des Bouches-du-Rhône, le syndicat ne formule aucune préférence sur l'alternative entre public et privé (« Nous, on est pour des équilibres. A partir du moment où il y a équilibre entre marchés

[290] Du nom d'une immense zone commerciale située en périphérie de Marseille. Ce dossier a donné lieu à des affrontements entre syndicats autour du travail dominical. En résumé, deux positions se sont dégagées : les uns soutenant l'ouverture dominicale au nom de la sauvegarde de l'emploi sur la zone, les autres s'y opposant au nom du droit au repos et de la faible qualité des emplois en jeu (occupés par des intérimaires et des étudiants).

publics et privés, on ne combat pas l'un pour l'autre »), et se place dans une défense plus générale de l'emploi dès lors qu'il s'agit d'un emploi de qualité. La seule limite à cette position est donc constituée par les entreprises qui maltraitent leurs salariés :

> « Alors, je ferais pas ça pour toutes les entreprises. Je suis pas le VRP des entreprises. Je crois à une réalité économique, mais elle repose sur un bien-être des salariés de l'entreprise. Je vais pas aller défendre une entreprise qui est un négrier. Pour moi, elle a qu'à crever, cette entreprise. Je suis direct. Dans le cas d'une entreprise où les choses se passent pas trop mal, dans un monde capitaliste, et on en n'a pas d'autre aujourd'hui, défendre l'entreprise, c'est défendre le travail des copains. » (Alain Comba, secrétaire général adjoint de l'UF Force ouvrière des Bouches-du-Rhône)

Dans ce cadre, la collaboration avec l'UPE trouve un terrain d'entente autour de quelques enjeux d'action publique : les déplacements (des salariés), le logement (des salariés), et les gardes d'enfants (des salariés). Dans le premier cas, par exemple, le responsable syndical déplore que « des salariés se trouvaient radiés de Pôle emploi parce que les horaires de l'entreprise sont pas ceux du transport ». Le raisonnement est analogue sur le logement (le coût du logement oblige à s'éloigner de son lieu travail) ou la garde d'enfants (l'absence de places suffisantes complique la recherche d'emploi et l'organisation du travail).

Pour appuyer la démarche de lobbying, à laquelle FO s'associe donc officiellement, un sondage est réalisé auprès de 600 salariés des Bouches-du-Rhône, commandé par la Chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence (CCIMP) et par la Chambre des métiers des Bouches-du-Rhône[291]. Les résultats du sondage permettent de mettre en relief deux des préoccupations énoncées précédemment : le logement figure comme première préoccupation, tandis que les transports arrivent en cinquième position, loin derrière. Ceux-ci sont présentés comme une entrave à la mobilité professionnelle, un poste budgétaire coûteux pour les ménages, un service déficient qui force l'usage de la voiture individuelle. Quant au logement, sont mentionnés les problèmes d'accès au logement, la nécessité d'augmenter l'offre dans les zones d'emploi et les petites communes, et de privilégier l'accession à la propriété et le logement social.

Outre ce sondage, sont élaborés un site Internet, des communiqués de presse, des tracts, ainsi qu'un Pacte économique, baptisé « Réussir », qui met en avant six points[292] : le logement,

---

[291] *Transports et logements : quels enjeux pour les municipales dans les Bouches-du-Rhône ?*, Enquête TNS Sofres, CCI MPM/CCMA 13, janvier 2008. Sondage réalisé par téléphone, selon la méthode des quotas auprès de 600 salariés des Bouches-du-Rhône.

[292] Dans le détail, les objectifs assignés à chaque thème sont les suivants : 1. Logement : rendre à nouveau accessible le logement aux actifs, et notamment aux jeunes salariés ; 2. Transports : réduire le temps et améliorer les conditions de déplacement Domicile/travail ; 3. Petite enfance : concilier vie familiale et vie professionnelle grâce à des structures d'accueil de proximité adaptées ; 4. Développement du territoire : contribuer, par la promotion de l'attractivité du territoire, à la diversité et l'équilibre des secteurs d'activité ; 5. Gouvernance

les transports, la petite enfance, le développement du territoire, la gouvernance économique, la coopération entre collectivités. Ce dernier point, qui met à jour une thématique entrepreneuriale mobilisée dans d'autres dossiers autour du « jouer collectif »[293], prendra quelques temps plus tard une dimension singulière (*cf. infra*). Ce Pacte est soumis aux candidats à l'occasion d'une soirée programmée le 28 février 2008 au cinéma Les 3 Palmes, en présence de plusieurs candidats, et notamment des deux principaux, une soirée qui prend d'ailleurs des allures de plébiscite du maire sortant[294].

La démarche ne s'arrête pas aux élections de 2008 et refait surface quelques années plus tard au moment où la loi sur les métropoles se profile. « Mon entreprise, ma ville » devient alors « Osons la métropole ». Si le nom a changé, la forme est très similaire tant le groupe de personnes mobilisées que le logo et la charte graphique sont identiques. Des tractages sont prévus, cette fois dans quelques grandes communes, comme Salon, Aix ou Martigues. Comme pour les débats aux municipales sur les transports et le logement, la mobilisation s'apparente à une action de lobbying et un plaidoyer *pro domo*, projetant dans la métropole la solution à tous les maux du territoire.

C'est ce qu'illustre d'abord un nouveau sondage réalisé en 2011 (par Opinion Way cette fois, pour le journal *La Provence*). Il fournit, résultats à l'appui, un point de comparaison avec les résultats de 2008[295]. Présenté sous la forme d'une grande enquête sur la mobilité dans le département, il fait apparaître les motifs, modalités et proportions des déplacements d'actifs (travail, consommation, loisirs, enfance, etc.). La comparaison avec les chiffres présentés en 2008 est interprétée comme une dégradation de la situation et justifie dès lors la nécessité d'agir. Sans même évoquer les problèmes évidents de méthode dans la production de ce sondage – le panel concerne les salariés, dans le département –, les résultats de l'enquête sont à de multiples reprises contradictoires avec les conclusions. Côté transports, l'évolution traduit une baisse de la voiture individuelle et une augmentation de l'usage des transports publics ; côté logements, plus d'enquêtés déclarent qu'il est plutôt facile de se loger ou que les prix ont tendance à baisser.

économique et développement durable : associer les acteurs économiques aux décisions qui impactent le développement du territoire ; 6. Coopération entre les collectivités territoriales : jouer collectif pour inscrire les projets dans l'espace territorial pertinent en privilégiant l'efficacité et l'optimisation des moyens engagés.

[293] Voir notamment la justification du « jouer collectif » sur les dossiers d'internationalisation de la ville de Marseille (Maisetti, 2017).

[294] Selon Jacques Boulesteix, personnalité locale, ancien directeur d'Euromed, qui fait le compte-rendu de cette soirée sur son blog, l'événement est victime d'une récupération partisane par les soutiens du maire sortant « Visiblement de connivence avec l'équipe de J.-C. Gaudin, celui-ci sort du chapeau et un débat impréparé est improvisé à la surprise de J.-N. Guérini, ponctué par les applaudissements frénétiques d'une claque organisée, dans laquelle se faisait remarquer sans discrétion la candidate tête de liste UMP du 7e secteur, dont le visage marquait pourtant les marques visibles du récent sondage du jour la plaçant en mauvaise position. » (http://boulesteix.blog.lemonde.fr/2008/03/03/mon-entreprise-ma-ville-coup-monte-et-sondage-tns-sofres)

[295] Réalisé par téléphone, selon la méthode des quotas, auprès de 600 salariés du secteur privé des Bouches-du-Rhône (*Perception du logement et des transports dans les Bouches-du-Rhône*, octobre 2011).

Qu'à cela ne tienne, le document traduit par « Un peu de mieux sur les prix… mais sur une base toujours aussi alarmiste » (sic). Quant à la solution institutionnelle privilégiée par les sondés face à cette soi-disant aggravation, ce n'est pas la métropole (qui arrive en deuxième choix) mais… le *statu quo* !

Qu'importe, le communiqué de presse (8/11/2011) s'affranchit de ces approximations et reprend les résultats et les conclusions pour légitimer la démarche des lobbyistes. Présentée comme émanant des « partenaires sociaux des Bouches-du-Rhône », elle stigmatise une offre de service (transports, logement) insuffisante dont l'évolution est ralentie du fait de « la multiplicité des décisionnaires »[296]. Comparant avec les résultats établis trois ans plus tôt, le communiqué indique que rien ne s'est passé ; pire encore, le logement et les transports se sont détériorés, comme l'illustre le sondage (sic). La situation brossée prend même, du fait de l'accumulation des problèmes, des allures de catastrophe (« La circulation est de plus en plus dense, les salariés n'arrivent plus à se loger, la garde d'enfants est de plus en plus problématique pour les actifs... ») tandis que « la compétition entre métropoles fait rage » et que la situation marseillaise impose de « rattraper notre retard ». S'ajoute à l'argumentaire une enquête en ligne, sans explicitation de la méthode ou de l'échantillon, qui distribue les mauvaises notes aux élus locaux et plébiscite (à 75 %) la métropole comme solution institutionnelle à ces problèmes de tous ordres… en contradiction directe avec le sondage d'octobre 2011.

Au final, tout semble bon pour défendre une institution métropolitaine qui apparaît, du point de vue des lobbyistes rassemblés sous la bannière « Osons la métropole », comme la solution aux revendications portées depuis de nombreuses années. L'inconnu ou l'incertitude sur le contenu donné à la future métropole ne sont pas sources de doute. Ils alimentent au contraire les projections, légitimant un surcroît de pression pour inscrire sur l'agenda les compétences structurantes, telles le transport ou le logement. Cette adhésion empressée ne doit pas masquer, toutefois, les divisions et les clivages qui traversent les partenaires.

Ce serait une erreur d'imaginer que l'ensemble du monde patronal se mobilise pour la métropole. Au contraire, plusieurs éléments de notre enquête montrent que c'est une fraction seulement du milieu patronal, qu'on pourrait qualifier par commodité de « grands patrons », qui est engagée activement dans la démarche et qui réussit à enrôler son instance représentative, la CCIMP.

Lorsque la démarche est présentée, *ex post*, par l'ancien directeur de l'UPE 13, on voit en effet comment les institutions regroupées au sein du groupe « Mon entreprise, ma ville » partagent en réalité des objectifs différents et des répertoires d'action divers qui vont du lobbying à l'activisme militant, en passant par l'étude et l'expertise :

[296] « Dans le département, la situation dans ces domaines est loin de répondre aux besoins des entrepreneurs et des salariés et freine, de ce fait, le développement économique de notre territoire et donc l'emploi. La multiplicité des décisionnaires empêche les projets de voir le jour ou au mieux les retarde gravement. »

« Alors il faut comprendre qu'il y a trois forces dans le monde économique. Vous avez l'UPE 13, qui est le MEDEF, qui est une force syndicale militante, qui est là pour [il tape du poing] les grèves des dockers, etc. On se bat, etc. Il y a la CCI qui est une institution, qui est là pour faire des études, développer l'économie, etc. Et le Top20, qui est une force de lobbying des grands patrons. Mais tout ça est ensemble, hein d'accord. » (Nicolas Barthe, directeur de l'UPE 13, 2005-2015)

S'il faut afficher une unité (« tout ça est ensemble »), il faut donc tenir ensemble trois organisations dont les objectifs et les intérêts ne sont pas strictement convergents. En ce sens, on peut affirmer que « Mon entreprise, ma ville », ou ensuite « Osons la métropole », porte une fraction des intérêts économiques, celle des acteurs les plus grands.

Par exemple, les solutions institutionnelles préconisées pour la métropole font apparaître certaines divergences. Au sein du collectif « Mon entreprise, ma ville », la préférence va à la plus intégrée, la métropole, au motif qu'elle est « plus ambitieuse, élue au suffrage universel et plus à même de permettre à notre territoire de rattraper son retard ». Rétrospectivement, cette position semble plus ajustée à l'entreprise de l'UPE 13 qu'à celle de ses autres membres. Par exemple, l'un des représentants du syndicat Force ouvrière regrette rétrospectivement cet empressement qui a sous-estimé le poids et les arguments des opposants, sans y voir du reste très clair sur le contenu du projet métropolitain. Mais on peut aussi convoquer les positions plus hésitantes de la CCIMP sur ces questions, comme l'indique, non sans une certaine appréhension, cette salariée de l'UPE 13 :

« *Et là, à cette époque, la CCI s'était satisfaite du pôle métropolitain ?*

Alors, je n'ai pas réellement ce que je, euh… Les souvenirs en fait, euh… Je me rappelle, effectivement, qu'il y a eu une première prise de position en faveur du pôle métropolitain. Après, ils ont évolué vers la métropole, mais la première prise de position, au niveau de l'organisation territoriale, c'était plus pôle métropolitain. Je pense qu'ils ne vous le diront pas, ça. C'est un peu en *off* parce qu'il y a… Mais nous, on a toujours été sur la métropole… » (Laurence Honoré, directrice du pôle Engagement et attractivité du territoire au sein de l'UPE 13)

L'hésitation de la CCIMP se retrouve aussi sous la plume des deux experts mandatés par J. Pfister en 2009 (conjointement avec l'UPE 13) pour réaliser une stratégie de développement. Prise en charge par deux hauts fonctionnaires de l'État[297], sur la base d'une série de rencontres et de groupes de travail rassemblant notamment élus et techniciens, l'étude conclut en dressant la liste des « 20 projets pour entrer dans le top 20 ». Sur un plan

[297] Yves Cousquer est ingénieur des Ponts et Chaussées. Il a commencé sa carrière au ministère de l'Equipement, avant d'occuper plusieurs postes de direction à La Poste, à Aéroport de Paris, au Port autonome de Marseille. Jean-Bernard de Cérou est ingénieur des Mines, urbaniste de formation, promoteur immobilier, passé par la SCIC, filiale immobilière de la Caisse des dépôts et des consignations (CDC). Il a occupé des fonctions de dirigeant à la Caisse d'épargne, au groupe La Poste, et développe depuis 1990 une activité de consultant en stratégie des organisations.

institutionnel, la solution préconisée est un exemple d'euphémisme qui, en préconisant un « archipel métropolitain », prend acte de la division institutionnelle sur le territoire. C'est en tout cas l'analyse rétrospective qu'en fait, avec une critique à peine masquée, un président du Club Top 20 :

> « Qu'est-ce que ça pourrait être une métropole ? Parce que le mot est sur-utilisé, mais la réalité de ce que ça pourrait devenir, telle que ça l'est aujourd'hui, non, personne ne sait très bien. Et d'ailleurs, à cette époque-là, vu la nature du territoire sur lequel on est, [Cousquer et De Cerou] défendent, une métropole d'archipels. Bon, je n'aime pas beaucoup ces termes-là, mais le sujet est de dire en gros… C'est un terme politiquement correct pour dire : 'Alors, on fait une métropole, mais comme il y a des territoires très différents, Aix, Marseille, machin, on garde le côté, voilà, 'à la française' quoi, comme on est capable de faire : avec des archipels !' » (Alain Lacroix, président du Club Top 20 de 2012 à 2017)

L'évocation du caractère « politiquement correct » exprime bien cette réticence à se positionner sur la question institutionnelle. Cette dernière constitue donc la limite à ne pas franchir en termes de revendications durant cette période. La métropole comme horizon souhaitable renvoie ici davantage à un territoire non administratif, à l'intérieur duquel les patrons appellent à davantage de coopérations entre acteurs publics. Il s'agit principalement de s'entendre sur un certain nombre d'enjeux de politiques publiques considérés comme dysfonctionnels, du point de vue de l'attractivité du territoire. Mais la critique à peine voilée du président du Club Top 20 sur le bienfondé de la notion d'archipel laisse entrevoir un changement dans la stratégie patronale. La question de l'intégration institutionnelle va devenir prégnante dans leurs revendications, entraînant une prise de position plus sensible politiquement. Nous allons voir que ce changement naît d'un sentiment d'échec pour les acteurs patronaux et qu'il déstabilise un temps l'unité affichée.

La dimension institutionnelle du projet métropolitain menace donc de diviser le monde patronal. Si les éléments empiriques manquent pour l'expliquer, on voit ici que ces solutions ne sont pas partagées au sein des organisations économiques. On peut supposer qu'aux postures plus « radicales » de l'UPE 13 et du Club Top 20, prônant une intégration institutionnelle claire, empruntes de vives critiques à l'endroit des élus comme de la situation marseillaise, les représentants de la CCIMP et ses experts préfèrent tenir des positions plus nuancées. Cela tient pour partie aux relations qu'ils entretiennent avec les institutions locales bien représentées dans les groupes de travail des experts. Le président de la CCIMP lui-même sait tenir une position plus ambivalente lorsqu'il se prononce publiquement sur le sujet, évitant soigneusement de trancher entre métropole et pôle métropolitain[298].

La mobilisation des grands patrons, visible aussi sur d'autres dossiers (Marseille capitale européenne de la culture, *cf. supra*), est alimentée par la volonté de conforter la place

[298] F. T. (2011), « Jacques Pfister face aux 'postures politiques' », *La Provence*, 17 juin.

du territoire marseillais dans le capitalisme internationalisé. Pour cela, les classements remplissent une fonction d'objectivation qui agit comme un déclencheur. Une étude de la DATAR publiée 2004 est régulièrement mentionnée par les personnes rencontrées : le territoire marseillais y apparait à la 23e place des métropoles européennes. Ce classement jugé désastreux active un réseau de chefs de grandes entreprises, au premier rang desquels Jacques Pfister, ancien patron d'Orangina Schweppes, appartenant à la fraction internationalisée du patronat local.

Engagé dans la campagne pour présider la CCIMP, il élabore un programme en droite ligne de l'étude de la DATAR, qui consiste à « faire remonter » l'agglomération marseillaise dans les 20 premières agglomérations européennes à l'échéance de dix ans. Il regroupe autour de ce projet (et autour de lui) un ensemble de grands patrons, baptisé Club Top 20. Celui-ci est présidé par un membre de la CCIMP tandis que la CCIMP et trois disposent d'un siège chacun. Ce club apparaît avant tout comme un groupe de grandes entreprises. On y trouve par exemple Alain Lacroix, président du directoire de la Caisse d'épargne Provence-Alpes-Corse, Jacques Pfister, président d'Orangina Schweppes, Frédéric Chevalier, président de la société de marketing HighCo et plus jeune entrepreneur côté à la bourse de Paris. Et même si on compte des patrons de PME – Stéphan Brousse et Jean Luc Chauvin, par exemple, par ailleurs tous deux présidents de l'UPE 13 –, c'est bien le monde de la grande entreprise qui est au centre des préoccupations, comme se le remémore un directeur du MEDEF local :

> « [J. Pfister] se retourne vers nous, MEDEF. Il dit : 'Mais elles sont où les grandes entreprises ?' Et là on lui dit : 'Ben, il y en a un peu là.' 'Oui mais, en gros, moi, j'ai besoin pour ça que les grands acteurs du territoire existent.' Et donc on décide, je vous la fais courte, de dire : 'Et ben, on créé le Club Top 20, parce qu'ils portent l'ambition Top 20.' Depuis, on l'a oublié… On réunit les plus grands patrons de ce territoire et on va essayer de se mobiliser sur toute une série de sujets. Et au départ, ben, on dit : 'Les grands événements, il faut les faire venir'. »

A la fin de l'année 2004, la liste de J. Pfister, soutenue par l'Union patronale des Bouches-du-Rhône, est élue à l'unanimité des votes. Son programme pour la mandature tout autant que sa conception du développement de la métropole sont ajustés à la position qu'il occupe et à ses soutiens les plus forts. Ils sont aussi révélateurs des effets de classement dans la compétition interurbaine considérée comme inéluctable[299]. Ces études participent à construire, notamment par le choix des critères qu'elles mobilisent, une image de « l'internationalisation » du territoire largement influencée par le monde de l'économie et de la grande entreprise[300] et, ici, largement ajustée à celle du nouveau président de la CCIMP.

---

[299] Voir par exemple sur ce point Fabrice Bardet, Aisling Healy (2015), « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du 'Top 15' européen », *Métropoles*, no 16.

[300] « Sur l'ensemble des 180 agglomérations retenues, nous avons construit une base de données comparables qui rendent compte des principales fonctions internationales. Cette base comporte 15 indicateurs : la population des agglomérations en 2000, l'évolution de leur population de 1950 à 1990, le trafic de marchandises des ports, les

Au-delà de la personne de J. Pfister, c'est bien la pérennité des réseaux du Club Top 20 qui est remarquable : en 2010, J. Pfister succède à Stéphane Brousse (2005-2010), également à l'initiative de la création du club ; en 2016, il cède son mandat à Jean-Luc Chauvin, qui était jusqu'à cette date président de l'UPE 13 (2010-2016). Des liens très serrés existent donc entre la CCIMP et l'UPE 13, qui se nouent en particulier au sein du Club Top 20. Ces réseaux sont même parfois dénoncés lorsqu'ils engagent des relations financières entre l'institution consulaire et le syndicat patronal[301]. Ils montrent en tout cas que le patronat local, loin de correspondre à l'image d'unité vantée par les personnes rencontrées, se caractérise plutôt par l'intégration très forte d'un petit groupe d'entrepreneurs multi-positionnés. Soucieux de renforcer la place du territoire dans une économie mondialisée, ils inscrivent donc le projet métropolitain à une échelle internationale, en s'appuyant sur des critères de classification ajustés au monde de la grande entreprise. Ce constat semble achever le processus de conversion du patronat local analysé par Pierre-Paul Zalio : caractérisé à la fin du 19e siècle par la domination de quelques grandes familles locales[302], leur délitement tout autant que l'arrivée de nouveaux entrepreneurs conduisent, à partir des années 1970, à son éclatement[303]. A cet éclatement semble succéder, aujourd'hui, un activisme de la frange du patronat la plus internationalisée.

1.2. La construction de la métropole ou la cooptation des experts

Le projet de métropole suscite très tôt une vive opposition des maires du département, mis en ordre de bataille sous l'égide de l'Union des maires des Bouches-du-Rhône. La mobilisation revendique la signature de 111 maires du département sur les 119 qu'il compte au total. Ceux-ci revendiquent la modification de la loi, voire sa suppression, au motif qu'elle est infondée et autoritaire. Ils accompagnent leurs revendications de nombreuses actions : des manifestations dans chacun des EPCI appelés à fusionner, jusqu'au boycott des rencontres avec la ministre en charge du projet de loi, en passant par des recueils de propositions alternatives,

---

passagers des aéroports, l'accessibilité des villes à l'échelle européenne, les sièges sociaux des plus grands groupes européens, les places financières, les foires internationales, les congrès internationaux, les musées, les touristes, les sites culturels, les étudiants, l'édition des revues scientifiques et les réseaux de la recherche européenne », Céline Rozenblat, Patricia Cicille (2003), *Les villes européennes. Analyse comparative*, DATAR, La Documentation Française, avril, p. 11.

[301] Clémentine Vaysse (2016), « Comment la chambre de commerce finance la galaxie de l'UPE 13 », *Marsactu*, 28 octobre.

[302] Pierre-Paul Zalio (1999), *Grandes familles de Marseille au XXe siècle: enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, Socio-histoires.

[303] Pierre-Paul Zalio (2008), « L'acteur économique et le projet urbain. », *L'Année sociologique*, 20 mai, vol. 58, no 1, p. 95117, doi:10.3917/anso.081.0095.

ou par l'activation des relais parlementaires pour supprimer l'article de loi incriminé[304]. Sûrement parce qu'elle est peu habituée à ce type de mobilisations, sûrement aussi parce que les revendications semblent faire l'unanimité parmi les maires, la presse les relaie très largement[305], en faisant une large place aux plus remontés et à leurs arguments sur l'autonomie des territoires et la défense des libertés locales[306]. Ces mobilisations très visibles n'ont pourtant pas pour conséquence d'amender le projet gouvernemental de métropole marseillaise. En revanche, elles en infléchissent la conduite stratégique : face à des oppositions si radicales, ceux qui doivent construire la métropole n'ont d'autres choix que de chercher ailleurs que chez les maires les soutiens dont ils doivent s'entourer localement.

1.2.1. Composer un gouvernement des volontaires

Dans un climat où l'avenir de l'institution métropolitaine semble fragile, les « entrepreneurs » de métropoles vont regrouper et s'appuyer sur tout ce que le projet métropolitain peut compter de soutiens, en faisant fi de la question de la représentation, qu'elle soit politique ou syndicale. En lieu et place d'un gouvernement par les représentants politiques, c'est finalement une sorte de *gouvernement par les volontaires* qui se met en place, forme spécifique du gouvernement par les experts.

L'intégration au sein du projet métropolitain des acteurs qui soutiennent peu ou prou le projet est amorcé avec la constitution d'une mission administrative dirigée par un agent au capital politique (il est très proche du Premier ministre) et bureaucratique (il a rang de préfet) important : la « mission Théry ». Le préfet Théry et son « bras droit », tous deux extérieurs au territoire[307], vont s'entourer de divers agents issus des institutions « partenaires » : agents de la DATAR, de la préfecture de région, du SGAR, des services déconcentrés de l'État, auxquels s'ajoutent des agents détachés de grandes entreprises publiques (Port autonome de Marseille, groupe La Poste) et d'organisations consulaires (CCIMP). Présentée comme le fruit d'une démarche volontaire, cette formation administrative a des allures de « prélèvement bureaucratique » mené dans les institutions volontaires et donc favorables à la démarche. C'est ce qu'indique une salariée de la mission :

> « C'est souvent des initiatives individuelles… Pour la Poste, pour le port, pour la chambre de…. La chambre de commerce, il y avait deux personnes qui étaient proposées par le président de la

[304] Christophe Parnet (2016), « Two faces of the city : varieties of metropolitanisation in Lyon and Marseille », *in* Alistair Cole et Renaud Payre (dir.), *Cities as political objects: historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Northampton, MA, Edward Elgar Pub, Cities series, p. 241−264.

[305] Corinne Boyer (2013), « Les opposants à la métropole provençale ne désarment pas », *La Croix*, 5 juillet.

[306] Pour une illustration, voir Gaby Charroux (2015), *Métropole : un autre chemin*, Les Editions des Fédérés.

[307] Laurent Théry est préfet. Lauréat du Grand prix de l'urbanisme en 2010, il est réputé proche de J.-M. Ayrault, ayant beaucoup œuvré au projet de restructuration de l'Ile de Nantes, quelques années plus tôt. Vincent Fouchier, passé par la DATAR, est président du groupe Urbain de l'OCDE.

chambre de commerce, et puis, pour la région, c'est des gens qui ont souhaité intégrer cette équipe et qui ont sollicité leur mise à disposition.

Donc sur une base de volontariat ?

…base de volontariat, et, bien entendu, euh, dans la mesure du partenariat préétabli entre les différentes instances, quoi, entre le préfet et les partenaires. » (Odile Blanc, cheffe de projet de l'équipe Institution pour la mission interministérielle, et Etienne Brun-Rovet, directeur de cabinet en charge du volet institutionnel de la mission interministérielle)

Le recrutement par la mission d'agents extérieurs au monde bureaucratique étatique (DATAR, préfecture de région, SGAR et services déconcentrés) repose donc sur une forme de volontariat guidé non seulement par les positions des partenaires (elle repose sur les « partenariats préétablis »), mais aussi par les motivations individuelles. Se retrouvent ainsi rassemblés au sein de la mission des acteurs qui portent une double adhésion au projet métropolitain : une adhésion individuelle, liée à des motivations personnelles, mais aussi une adhésion collective liée au soutien de l'institution qu'ils représentent.

Cette forme de « prélèvement bureaucratique » se retrouve, au-delà de la mission Théry, dans la manière dont vont être composés les groupes de travail chargés d'alimenter la réflexion sur le projet métropolitain. C'est ce qu'explique la salariée d'un cabinet de conseil ayant travaillé pour la mission :

« On réunit tous les acteurs qui ont envie de participer au jeu, et sur chacun des chantiers – transition énergétique, éducation, logement, innovation économique, jeunesse – comment, à chaque fois, on essaie de répondre à la question : comment l'institution métropolitaine va permettre de 'faire mieux, faire plus, faire autrement' ? En gros, la métropole, c'est : 'Faire mieux, faire plus, faire autrement.' Faire mieux à moyens constants, avec ce qu'on a déjà. Le faire ensemble, ça va nous aider. Faire plus, c'est : comment ça va nous donner plus de moyens en mutualisant ? Et faire autrement, c'est : comment on profite de l'opportunité métropolitaine pour ouvrir de nouvelles pistes ?' » (Manon Loisel, associée au cabinet de conseil Acadie, AMO de la mission interministérielle)

On comprend dans ces propos l'importance accordée au volontariat (« tous les acteurs qui ont envie ») présentée sous l'angle mobilisateur des défis que doit surmonter la réflexion collective : « à moyens constants », « en mutualisant », « faire plus », tous ces objectifs (très politiques) sont ici énoncés sur le mode du challenge et supposent un engagement subjectif dans le projet métropolitain. Dans cette acceptation ne participent *in fine* que ceux qui sont *réellement motivés*.

Cette sélection des agents les mieux disposés survit en quelque sorte à la mission Théry, comme l'illustre bien la composition du conseil de développement (CDD) de la métropole. Selon l'un de ceux qui a dû assumer cette tâche, les logiques de composition sont particulièrement lâches et laissent libre cours à sa propre interprétation des enjeux.

Anciennement chargé d'animé le CDD du SCOT Martigues-Istres, il y réinvestit donc la conception qu'il se fait du fonctionnement ordinaire dans ce type d'instances : la nécessité de produire des avis consensuels en s'appuyant sur des acteurs disposant d'une expertise et capables de dépasser la défense et la représentation de leur organisation :

> « J'avoue que j'avais eu un peu carte blanche pour faire un peu le recrutement [du SCOT Martigues-Istres]. Donc, on a essayé d'équilibrer pour avoir des chefs d'entreprise, des représentants du bassin ouest du grand port (...), des représentants aussi d'associations que ce soit culturelles, sportives ou à caractère environnemental (...). On a aussi un secteur associatif lié à l'environnement et à la santé qui est assez présent (...). On a essayé d'avoir un équilibre représentatif… Après, c'est très subjectif… »

Dans le cas de la métropole marseillaise, également, la sélection des agents les mieux disposés à l'égard du projet métropolitain, qui préside au fonctionnement de la mission Théry, se prolonge au-delà de la vie de la mission, au sein des instances de gouvernement métropolitain, par exemple. On pense ici à la continuité qui prévaut au sein de l'encadrement supérieur puisque pour une large part, les anciens membres de la mission se retrouvent à des postes clés de l'administration métropolitaine. C'est notamment (mais pas seulement) le cas du dirigeant en charge précisément de la mise en place du CDD. Recruté en septembre 2016, il occupe un poste important puisqu'il est chargé non seulement de mettre en place et d'animer le CDD, mais également de gérer les contractualisations de la nouvelle entité territoriale et d'organiser l'élaboration du projet métropolitain, ce qui le place au rang de DGA de la métropole et donc sur emploi fonctionnel. Il explique ainsi ses modalités de recrutement :

> « Le DGS de la métropole voulait que je continue (...). A la fin de la dernière conférence métropolitaine qu'on avait montée à la mission interministérielle, qui était un… C'était un grand moment : il y avait 2200 personnes ; on a fini par une *standing ovation*… C'était un revirement de situation absolument extraordinaire… Le futur DGS de la métropole, à la fin, il vient me voir, il me dit : 'Vincent, je te veux dans mon équipe (...). On serait vraiment des cons de rien faire de tout ce qui a été fait.' (…) Je voulais continuer sur le projet. Je voulais une mission transversale, et puis je voulais continuer d'animer le travail avec le monde socio-économique qui s'était révélé une des puissances très singulière de ce territoire. Je voulais pas que la bulle se dégonfle. Ce qu'on avait réussi avec le monde socio-économique, je voulais pas que ça s'arrête. »

Ces propos traduisent explicitement la logique de continuité entre l'action menée au sein de la mission Théry, considérée comme naturelle par les agents eux-mêmes, puisqu'il serait même inepte (« on serait vraiment des cons ») de ne pas la prolonger au sein de la métropole. Le DGA importe donc avec lui, au sein de la métropole, son engagement pour la cause métropolitaine et l'idée selon laquelle il faut s'entourer des acteurs les plus volontaristes et favorables :

« On a cherché une diversité de profils, et puis des gens investis, qui… dont on sait que la mobilisation pouvait les intéresser. C'est un équilibre subtil pour avoir une diversité d'âge, de profils professionnels, d'expérience, pour couvrir aussi des thèmes qui correspondent aux enjeux de la métropole et la diversité de la métropole. »

Ces propos traduisent ensuite la régulation exclusivement bureaucratique du recrutement puisque c'est le DGS qui vient le trouver et lui propose le poste. Ceci s'explique à la fois par l'absence du politique sur ces questions administratives, mais aussi des stratégies délibérées des dirigeants pour le contourner : le DGA reconnaît ainsi avoir passé quelques mois au sein de la préfecture de région « pour que [il] n'apparaisse pas tout de suite dans l'équation de la métropole vis-à-vis des élus qui [les] avaient combattus pendant longtemps ».

Corollaire des logiques de cooptation bureaucratique, les diverses formes de la représentation, qu'elle soit politique ou syndicale, sont absentes de leurs préoccupations. Les élus étant absents de (et opposés à) la construction de la métropole, le rapport que nouent les fonctionnaires avec cette catégorie emprunte d'abord à la méfiance, mais elle se mue ensuite en une nécessité de les enrôler, de les sensibiliser, de les instruire. L'organisation d'un séminaire censé élaborer le projet métropolitain est illustrative de cette conception. Elle est racontée ainsi par celui qui en fut l'un des principaux instigateurs :

« On s'est directement installé dans le Pays d'Aix pour faire la fabrique du projet, dans le campus The Camp. Donc, on s'est installé dans leur baraque de chantier. Il était pas encore ouvert… Et on a fait des ateliers d'intelligence collective, avec des méthodes de type 'grande entreprise', mais appliqué à un projet métropolitain, avec des collectivités et le monde socio-économique. Donc, on a fait des ateliers, où le premier atelier… Y compris Maryse Joissains, la maire d'Aix, y compris, le président de l'Union des maires, donc des élus assez hostiles à la métropole, ils sont venus et ils se sont prêtés au jeu. »

On le voit ici, si les élus ne sont pas les seuls concernés par le dispositif (puisqu'y figurent également des chefs d'entreprise), ils font l'objet d'une attention toute particulière. Celle-ci est à la mesure des effets produits par le dispositif sur les élus qui sont pourtant supposés être les plus récalcitrants. Pour que le dispositif fonctionne, les moyens doivent être à la hauteur : le séminaire est organisé dans un lieu symbolique de la résistance, terre d'élection d'une opposante énergique, mais aussi symbolique de l'engagement patronal en faveur de la métropole. The Camp, campus dédié à l'innovation, est la réalisation d'un entrepreneur emblématique de la région, Frédéric Chevalier, membre important du Club Top 20 et symbole de la réussite entrepreneuriale locale[308].

Le séminaire est donc conçu comme un travail d'apaisement des tensions politiques, visant plus particulièrement les élus les plus virulents, en s'appuyant notamment sur le soutien

[308] Président de la société de marketing HighCo et plus jeune entrepreneur côté à la bourse de Paris.

patronal à la métropole. Ce soutien passe certes par leur participation directe au séminaire, mais il est aussi symbolisé par le lieu retenu pour le séminaire.

Les techniques mobilisées pour l'occasion sont dignes des méthodes de management les plus originales, qui peuvent sembler iconoclastes lorsqu'elles se déploient dans le monde des élus locaux. Elles sont vues par un agent administratif comme des « méthodes de communication modernes, avec des post-it, des trucs comme ça », tandis qu'un autre se réjouit du caractère parfaitement et volontairement « décalé » de certaines questions (« si la métropole était un animal ? »). Dans ce cadre, on comprend qu'il est important d'assurer un certain confinement des échanges. L'un des organisateurs met ainsi en avant son insistance pour faire participer les élus, et que les élus, en interdisant l'accès aux collaborateurs, directeurs de cabinet ou DGS, par exemple :

> « Dans les ateliers de la fabrique du projet, c'est un exemple, moi, j'ai interdit aux élus de venir accompagnés ou de se faire remplacer. Y'avait pas le directeur du cabinet. Y'avait pas les… Ils se faisaient pas remplacer quand ils étaient pas là. C'est ; soit on est là et on participe, soit on est pas là. C'est pas hyper habituel non plus. »

Une autre condition de réussite consiste à évacuer les enjeux institutionnels et fiscaux, soit dans les termes d'un organisateur « en ne centrant notre propos que sur le débat stratégique et pas du tout sur le débat institutionnel, compétences ou financement ». Ce choix s'inscrit dans la continuité directe du fonctionnement de la mission Théry. En effet, elle organise un cloisonnement des réflexions institutionnelles et des réflexions sur les politiques publiques. Les premières sont confiées à un conseil des élus tandis que les secondes sont prises en charge par un conseil des partenaires, avec l'espoir que les réflexions des deux conseils puissent se nourrir mutuellement. Cette division fonctionnelle repose sur la nécessité de ne pas « polluer » les réflexions sur le « projet » par des conflits sur les financements, sur les compétences, considérés comme les sujets auxquels les élus sont les plus sensibles. Dans ces conditions, les réflexions sur le « projet » peuvent se dérouler dans un climat « constructif », « productif » et « bénéfique ».

Ce travail d'enrôlement des élus par les méthodes managériales est arrimé à la production d'une hypothétique « demande » d'une supposée « société civile » considérée comme plus avancée que la sphère politique sur les ambitions métropolitaines. En parallèle au travail des élus, des ateliers sont animés selon la même méthodologie et sur les mêmes thématiques avec une quarantaine de membres du CDD. Ces réflexions sont regroupées en novembre 2017 au sein d'un atelier baptisé « Convergence ».

Si l'ensemble de la démarche est considérée *ex post* comme un succès au sein du monde professionnel, récompensée par un prix en mai 2018, elle nous intéresse car elle illustre les usages stratégiques de la « société civile » par les fonctionnaires : il s'agit, très explicitement,

comme l'affirme le DGA, « d'aligner ce que les élus étaient susceptibles de décider sur le projet métropolitain avec *ce que la société civile attendait* ».

Au service de ce type de stratégies, les agents disposent d'une panoplie d'outils dont le CDD constitue le plus visible, mais auxquels on peut ajouter les rencontres avec les associations d'habitants, les comités d'intérêts de quartier ainsi que tout un ensemble de techniques (panels, sondages, réunions) permettant de faire exister cette demande, pour *in fine* la rendre *opposable* aux élus. De ce point de vue, l'ingénierie « participative » qui se développe dans l'ensemble des politiques publiques depuis une vingtaine d'années[309] fournit un inépuisable stock de méthodes permettant de mettre en scène la mobilisation d'une société civile dont on ne fixe ni le périmètre, ni l'identité, ni les intérêts concrets.

Ce mode gouvernement par les volontaires a des effets politiques non négligeables, à commencer par la place décisive qu'il accorde aux experts dans l'institution, et à l'expertise comme forme de légitimité. Ce gouvernement par les experts prend d'autant plus de place que les élus resteront longtemps opposés à ces dispositifs, refusant d'intégrer un conseil métropolitain auquel ils ne reconnaissent aucune légitimité. C'est donc le seul conseil des partenaires qui va fonctionner, et les réflexions sur le projet métropolitain seront donc monopolisées par un ensemble d'experts et d'agents issus de divers univers bureaucratiques.

En pratique, l'activité de la mission consiste pour une bonne part à produire un nombre impressionnant de rapports, notes, documentations, livres blancs. Aux innombrables documents proposés en ligne, sur son site, elle ajoute de nombreuses publications et éditions diffusées le plus largement possible. On doit ici mentionner notre propre étonnement – et nos propres difficultés d'enquêteurs – devant la quantité de publications réalisées par la mission, sur un temps relativement circonscrit (soit approximativement trois ans et demi, de septembre 2012 au printemps 2016). Quant aux membres de la mission eux-mêmes, ils affichent le plus souvent une vraie satisfaction, voire une vraie fierté, à présenter et à distribuer cette production imposante.

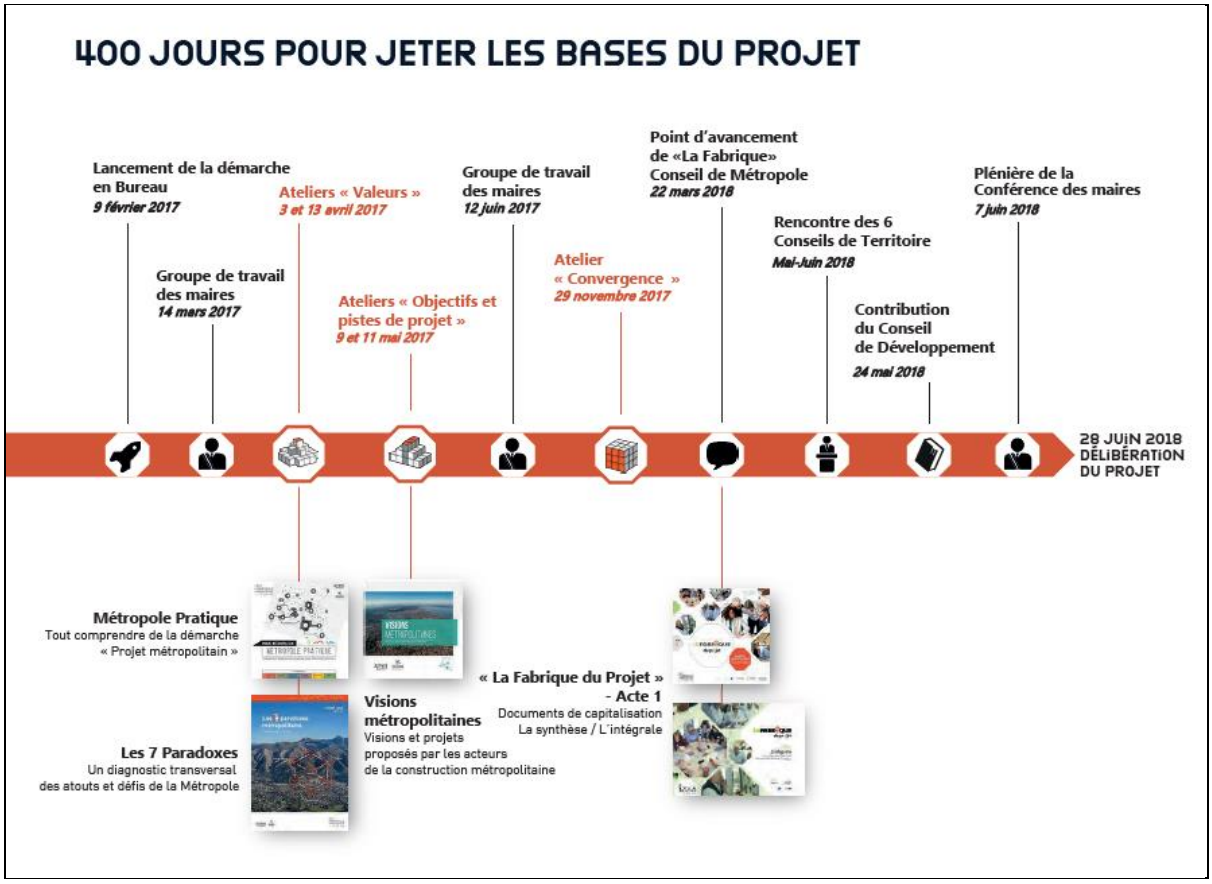
Cette activité prolixe doit d'abord au nombre des experts proprement dits. Aux agents de la mission (puis de la métropole) s'ajoutent en effet un ensemble d'experts extérieurs, consultants, universitaires parfois, partenaires. La profusion tient aussi à la multiplication des arènes et des espaces de réunions, qui sont autant de lieu où se produisent comptes-rendus, notes, rapports. Cette tendance claire de la mission Théry persiste elle aussi dans les murs de l'institution métropolitaine. Le cas du projet métropolitain et de son ingénierie organisationnelle, installés à partir de 2016 (après la création de la métropole), en fournit une bonne illustration : aux ateliers, pilotés par un prestataire, mobilisant les agences d'urbanisme,

[309] G. Gourgues (2012), « Avant-propos : penser la participation publique comme une politique de l'offre, une hypothèse heuristique », *Quaderni*, n° 79, p. 5-12 ; A. Mazeaud, N. Nonjon (2018), *Le marché de la démocratie participative*, Vulaines-sur-Seine, Ed. du Croquant.

des « experts nationaux et internationaux », viennent s'ajouter les commissions thématiques (il y en a 12) ainsi que les divers territoires qui composent la métropole. Le schéma qui suit en illustre toute la complexité.

Figure 11 : présentation officielle, et rétrospective, de la « fabrique du projet »

Source : Aix-Marseille Métropole (2018), *Projet Métropolitain*, juin, p. 15.



La profusion de notes et de textes tient aussi, plus concrètement, au rôle que s'assigne la technostructure. Ses membres considèrent bien sûr qu'ils doivent formellement prendre en charge le travail d'animation et de coordination et d'articulation. De leur point de vue, la réussite dépend ainsi de ce que les différentes instances se mettent pratiquement au travail, que leurs membres l'investissent, se montrent productifs, une productivité jugée à l'aune de la quantité d'écrits. A certains égards, on pourrait dire que la qualité des participants est, du point de vue des agents, au moins autant celle de leur production que celle de leurs connaissances ou de leurs références, une production quantifiée à même d'incarner la parole de la « société civile » :

> « Depuis un an, on les a fait carburer. Ils ont fait 70 réunions de commission, de groupes de travail ou autres. Ils ont fait le 24 mai une délibération, donc les 180 membres de la société civile, sur leur contribution sur le projet métropolitain. Il y a un fascicule qui a été produit, et un autre sur une auto-saisine que le conseil de développement a souhaitée, plus spécifiquement

d'ailleurs, sur la participation citoyenne. » (Vincent Fouchier, Directeur général adjoint en charge du projet métropolitain à la métropole AMPM)

Face à ce foisonnement, il faut sans doute souligner la position originale de la CCIMP qui a développé, depuis plusieurs années, une expertise interne sur les questions métropolitaines, une expertise qu'elle a réussi à faire valoir, y compris auprès de certains membres de la mission Théry. L'un d'entre eux reconnaît par exemple avoir largement puisé dans les études de la CCI, à un moment où la mission n'a pas encore produit sa propre littérature.

Cette légitimité accordée à l'expertise de la CCIMP franchit une étape supplémentaire avec la signature de conventions avec la métropole qui reviennent *in fine* à mutualiser les ressources d'expertise des deux organisations, comme l'explique la directrice d'étude de la CCI :

« Au 20 janvier 2017, on a signé une convention-cadre, nous chambre, pour le coup, avec la métropole, sur un certain nombre de sujets qui couvrent à peu près l'ensemble de l'agenda du dévéco [développement économique, ndr], et nous, notre programme de mandature. C'est à dire qu'on a fait un truc un peu large, mixte, qui mixe les deux. Et derrière, on est en train d'élaborer là, de signer, d'élaborer des convention-cadres sur chacun des points pour, en gros, harmoniser, mobiliser nos moyens de façon coordonnée, de manière obtenir des résultats et pas faire soit des choses différentes chacun dans notre coin, soit des choses contradictoires, soit des choses redondantes. »

Cette coopération entre la métropole et la CCIMP prolonge, sur le champ de l'expertise, sous une forme conventionnelle, les relations très intriquées qui se nouent très précocement entre les deux institutions : avant cette mutualisation des ressources, la CCIMP disposait d'une capacité technique pour défricher et décrypter les documents innombrables vis-à-vis desquels il lui fallait non seulement s'informer, mais aussi prendre position ; après cette mutualisation, c'est dès le stade d'élaboration des études que les intérêts de la CCIMP sont pris en compte.

1.2.2. Les effets inégaux de l'enrôlement

Les effets des modes de gouvernement mis en place au sein de la métropole ne sont pas uniformes et les organisations syndicales départementales sont tendanciellement exclues du processus métropolitain tandis que les organisations patronales y sont très bien représentées, ce qui n'est d'ailleurs pas sans lui poser quelques problèmes.

Nous l'avons déjà indiqué : la CCIMP occupe une position originale. Outre que plusieurs salariés ont été détachés de leur poste au sein de la mission, faisant d'eux des relais presque « naturels » de leur institution, la CCIMP réussit à organiser une représentation systématique de ses intérêts en participant aux sujets qui touchent à la culture, à l'innovation, au système logistique et portuaire, mais également sur des sujets plus éloignés comme les

chantiers Ville/nature ou encore Cohésion sociale et territoriale. Le directeur administratif du CDD relate ainsi comment les organisations patronales ont su renforcer leur présence en contournant les règles pour augmenter la représentation des organisations patronales (UPE 13, CCIMP) :

> « Par exemple, la chambre de commerce, à un moment, au début, elle a considéré que puisque qu'elle était chambre de commerce, elle n'avait pas… Dans le collège des partenaires, ils ont un représentant, comme la chambre des métiers a un représentant, et la chambre d'agriculture à un représentant. Et ils ont fait un peu… comment dire (...). Il fallait qu'ils aient plusieurs représentants dans chacune des commissions, ce à quoi ils se sont vu refuser par un *niet* catégorique. Mais après, bon, y a des membres qui sont dans d'autres commissions, qui ne sont pas recrutés en tant que CCI, mais qui appartiennent à la CCI. C'est une manière de contourner le système. »

Le CDD illustre bien la forte présence patronale. On pense d'abord à celui qui le préside, directeur du site Airbus Hélicoptère de Marignane, une entreprise comptant parmi les plus gros employeurs du département des Bouches-du-Rhône, activement impliqué dans le Club Top 20. Cet enrôlement, qui est un vrai motif de satisfaction pour celui qui porte le CDD, est d'autant plus valorisant qu'il ne se pas fait naturellement, puisqu'il oblige le patron à quitter un autre mandat (la présidence du comité stratégique de l'Agence régionale de l'innovation). Ajoutons encore que la vice-présidente est Sandra Chalinet, directrice du centre commercial « Les Terrasses du Port », et militante de longue date des actions patronales en faveur de la métropole.

Au-delà de ces figures emblématiques, on peut objectiver la présence patronale dans le collège des « partenaires ». Parmi ses 50 membres, on trouve en effet une série d'organisations qui se voient dotées d'un seul et unique siège, sans qu'aucun autre critère (ne serait-ce que le nombre d'adhérents) ne soit pris en compte. Ainsi, le collège des « partenaires » regroupe des individus dont la diversité interroge lorsqu'on la rapporte à un travail rapide de catégorisation. Selon les types d'organisation – associations, organisations de salariés, organisations d'employeurs et établissements publics –, un certain déséquilibre apparaît qui profite largement aux établissements publics et aux organisations d'employeurs, au détriment des acteurs associatifs et syndicaux[310].

Cet investissement des organisations patronales, qu'on peut considérer *a priori* comme un avantage comparatif, pose toutefois une énigme dès lors que nombre de représentants du patronat considèrent le CDD comme un espace non stratégique, un lieu très secondaire pour y porter un agenda patronal. Comme nous l'indique un représentant du MEDEF au CESER : « Je vais pas être super politiquement correct, mais les conseils de développement sont pas le canal le plus adapté pour influer, je trouve. » Plutôt que le CDD, c'est bien le Comité de gouvernance économique (CGE) qui est assez unanimement jugé comme l'instance stratégique. Ce comité,

[310] Voir la composition en annexe.

chargé de « partager les avancées et les actions en faveur du développement économique du territoire » selon les mots de Martine Vassal, 1ère vice-présidente de la métropole, réunit les représentants des principaux acteurs du territoire marseillais : outre la CCIMP, on y trouve le Port de Marseille Fos, Aix-Marseille Université, l'UPE 13, la CGPME 13, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture. Ce dispositif donne corps à une vieille revendication des représentants patronaux, exprimée dès 2008 avec la campagne du collectif « Mon entreprise, ma ville ». Entre autres sujets discutés au sein de ce comité, l'évolution des activités portuaires ou la privatisation de l'aéroport de Marignane.

Ce décalage entre les intérêts stratégiques des organisations patronales et leur investissement concret se résout en soulignant, à nouveau, leur rôle historique. Engagés de longue date, *via* divers canaux et diverses organisations (la CCIMP, l'UPE 13, le Club Top 20), sous des formes multiples (l'étude, la mise à disposition d'agents, le lobbying), les patrons et leurs représentants se sont retrouvés en quelque sorte « happés » par le phénomène métropolitain, ses arènes multiples, son fonctionnement chronophage, à tel point que les organisations patronales ont aujourd'hui à régler un problème épineux, à savoir coordonner et intégrer les participations multiples, et concrètement les mandataires. Disposant depuis une vingtaine d'années d'accès nombreux et multiples aux arènes politiques et administratives de la métropole, les réseaux patronaux rencontrent un problème de coordination, comme l'indique une cadre du MEDEF local :

> « Pour l'instant, on n'a pas énormément de retour. Par contre, nous, on a une volonté, au sein du collectif, de regrouper nos mandataires qui siègent au conseil de développement pour avoir un message commun. Donc, on l'a pas encore mis en place, mais c'est un de nos projets au niveau du collectif 'Mon entreprise, ma ville', pour être plus influent au sein du conseil de développement. »

Ce problème de coordination est rendu d'autant plus compliqué que les organisations patronales ne disposent pas d'une vision claire sur la cartographie de leurs mandataires. L'échange qui suit, entre deux enquêteurs et plusieurs membres d'organisations patronales, montre bien qu'aucune d'entre elles ne semble en mesure de délimiter avec précision ses participations multiples aux instances de concertation :

> « *Une cadre de l'UPE 13* : Nous, au niveau de l'UPE 13, donc, on a un poste officiellement, mais il y a énormément de chefs d'entreprise qui siègent à divers titres. Donc… en tout, j'ai plus en tête… (...)
>
> *Un responsable du MEDEF* : On doit avoir une douzaine, je pense, de membres…
>
> *UPE 13* : Ah plus. Moi, je pense qu'on en a plus.
>
> *MEDEF* : Ah tu penses ?

Une cadre de la CCIMP : Il y a une très, très forte représentation du monde économique, à tel point que ça fait grincer, et ça a un peu compliqué la vie…

MEDEF : Ça fait grincer qui ?

CCIMP : Non, je pense que c'est une lecture… C'est… Il y a une très forte présence du monde économique (...). Par exemple, on a la présidence du conseil de développement. La vice-présidence, c'est Sandra Chalinet qui est élue à la chambre, qui dirige Les Terrasses du Port. Donc, une assez forte présence. »

Ce qu'on comprend ici, outre l'absence de vue d'ensemble sur les mobilisations patronales, c'est les conflits qui peuvent naître de la multitude des représentations (« ça fait grincer »). La multiplication des représentants *via* des canaux divers produit un effet de concurrence ou des distorsions dès lors qu'il n'existe plus seulement un individu habilité à parler au nom du collectif. La cadre de la CCIMP fait vite volte-face sur ce sujet des divisions, dans un espace collectif (un entretien collectif, en présence de représentants de l'UEP 13 et du MEDEF régional) où les autres participants sont au contraire garants de la cohésion des organisations qu'ils représentent.

A côté des organisations patronales, dont l'investissement ne présente pas seulement des avantages mais aussi des coûts, les grandes organisations syndicales du département semblent plutôt s'engager avec parcimonie dans les arènes métropolitaines, tout particulièrement le CDD. Dans ce cas particulier, ce sont les positions et dispositions individuelles des secrétaires d'UD vis-à-vis de l'expertise qui expliquent leur engagement plus que des positions collectives, départementales ou confédérales.

Le secrétaire adjoint de l'UD Force ouvrière prête ainsi peu d'importance au CDD. Lorsque nous l'interrogeons à ce sujet, ses hésitations tout autant que la question adressée à « Josy»[311] montrent qu'il en a même oublié qu'il y disposait d'une délégation :

« *Juste une question sur… mais je vous demanderai peut-être un contact sur ce point, sur le conseil de développement.*

Conseil de développement, alors… euh… J'ai fait partie du conseil de développement, et je suis dans le… dans la mobilité.

Le conseil de développement de Aix-Marseille-Métropole ?

Ben oui, j'étais au conseil de développement. Je n'y suis pas resté longtemps, mais j'y suis maintenant. Merde, comment ça s'appelle… euh… mandaté dans le groupe Mobilité là. Ça porte un nom… (…)

[311] Le prénom a été changé.

Et il y a quelqu'un d'autre de FO, de l'UD au conseil de développement ?

Au conseil de développement, il faudrait que je demande…

Parce que je n'ai pas trouvé le contact…

Dès que Josette [secrétaire administrative de l'UD] arrive, je vous le donne.

[Quelques minutes plus tard, Josette revient]

Euh Josy, s'il te plait, qui siège au conseil de développement de la métropole ?

Josy : C'est toi.

Moi ? Ce n'est que moi ? Donc, vous savez que c'est moi. Et que je n'y vais plus. Donc, vous le savez. »

Les explications fournies par cette personne sur son manque d'intérêt pour le CDD ne sont pas très détaillées, mais on comprend qu'il le considère comme un cénacle d'experts qui se bornent à répéter ce qu'ils ont déjà dit ailleurs, et depuis fort longtemps, au conseil économique et social régional, à la chambre de commerce, par exemple. Pourtant, cette personne n'est pas indifférente aux enjeux métropolitains puisqu'elle a activement contribué aux travaux du groupe « Mon entreprise, ma ville ». Il faut plutôt interpréter sa position à l'aune de sa trajectoire professionnelle et militante.

Tourneur fraiseur, issu de la métallurgie, il rapporte sa trajectoire militante en insistant sur les grandes luttes pour l'emploi (la fermeture des chantiers navals de La Ciotat, les grandes grèves à la RTM). Il est par ailleurs ancien conseiller prudhommal et revendique une compétence juridique mise au service des luttes (« Borner le droit applicable. Bien connaître le droit pour, à la limite pouvoir le dépasser. Gérer la sécurité. C'est aussi un support à la négociation. C'est un support juridique dans les actions devant les tribunaux »). La mise à distance de l'expertise du CDD est donc à la fois le fruit d'un faible capital culturel et d'une appréhension plutôt utilitariste de l'expertise en vertu de laquelle celle requise en CDD est totalement hors sol. Marseillais de naissance, implanté de longue date sur le territoire, le CDD ne lui apporte permet pas non plus de développer ses réseaux personnels.

Les positions du nouveau secrétaire de l'UD de la CFDT 13 tranchent considérablement avec celles de son homologue de FO. A la différence de celui-ci, celui-là affirme au contraire s'engager activement dans le CDD pour en tirer des ressources d'action pouvant être réinvesties dans son organisation. Il y endosse certes un rôle de porte-parole de son organisation, mais c'est aussi comme outil de connaissance que le CDD lui apparaît intéressant. Ainsi, à l'occasion d'une réunion avec le sous-préfet d'Arles, il nous affirme avoir pu valoriser les réflexions et les informations glanées au sein de la métropole, et les mettre en avant pour stigmatiser les cloisonnements des réflexions de l'État sur le sujet. Autre exemple, il peut mobiliser les réflexions métropolitaines (voire même brandir le spectre d'une fusion métropole/département)

pour solliciter et activer les réflexions des militants de la CFDT. Autre exemple encore, il tire parti de réflexions métropolitaines sur le plan Climat à Fos-sur-Mer pour informer et solliciter les militants cédétistes de sociétés qui seront directement concernées. Tous ces exemples illustrent un usage assez convergent des débats et réflexions au CDD. Ce dernier est considéré comme un espace d'information qui permet de mobiliser, faire réagir, établir une position, bref comme une manière de construire les positions de son syndicat tout autant que ses propres positions en son sein. Il en fait ainsi une ressource quasi personnelle, lui permettant d'accéder à des connaissances techniques précises, sur une gamme de sujets ajustée à son rôle interprofessionnel :

> « Ce qui est intéressant, c'est qu'il y a tous les services logistiques des agents métropolitains. J'ai *toute une infrastructure à ma disposition*, au conseil de développement, pour leur demander des études sur tel ou tel domaine. »

> « C'est réellement, dans un *mandat interprofessionnel*… Ça touche-à-tout, c'est-à-dire qu'avec les informations que je peux en tirer, je peux autant aller voir mon syndicat des banques que mon syndicat de la métallurgie, de la chimie ou des transports. J'ai matière à alimenter tout le monde un petit peu tout le temps. »

Là encore, ce rapport singulier à l'expertise tient à la trajectoire et à la position du secrétaire d'UD. Originaire de la région parisienne, ancien personnel naviguant d'Air France, il devient permanent syndical après avoir repris ses études. Ayant siégé au comité régional puis au sein de l'UD, il devient secrétaire général en 2016 et se présente lui-même comme un « réformateur » de l'organisation territoriale du syndicat, en même temps qu'il doit « construire une politique revendicative sur le territoire ». Pour cet agent, l'expertise du CDD sert donc un projet tourné vers l'organisation syndicale ; elle lui permet donc de légitimer son rôle en même temps qu'elle est un levier de mise en ordre au sein du syndicat. Ce point est particulièrement notable au sein d'une organisation qui se remet progressivement des divisions internes profondes des décennies 1990 et 2000.

A la différence des deux syndicats précédents, la CGT 13 n'a pas mandaté le secrétaire de l'UD (ou son adjoint) pour siéger au CDD. C'est l'ancien représentant au CESER qui est retenu pour remplir ce rôle, essentiellement à la faveur de sa disponibilité et de son expérience. En tant que retraité, il dispose d'une disponibilité suffisante ; en tant qu'ancien représentant CESER, il a l'expérience. La signification concrète donnée à l'expérience renvoie selon lui à un élément important : la capacité à prendre la parole dans un espace où on est marginalisé ou esseulé (« une expérience qui fait qu'à un moment donné, t'es capable de monter au carton quand t'es tout seul »), dans une instance considérée par l'UD CGT 13 comme totalement phagocytée par les organisations patronales et par des individus de droite. Le représentant de la CGT accepte ici de livrer, en quelque sorte, une bataille perdue d'avance qui consiste à faire entendre une voix minoritaire, en réalisant quelques coups de force symboliques, mais sans

entretenir le moindre doute sur leur portée réelle (« Mais j'ai aucune illusion sur l'impact que ça aura sur les documents qui vont sortir »).

Dans le même temps, l'expérience dont se pare ce représentant revêt un autre avantage : l'autonomie. Elle lui permet en effet de ne pas trop solliciter ses collègues de l'UD qui ont selon lui d'autres priorités :

> « Je pense que dans l'agenda, dans la gestion des priorités de la direction de l'UD, l'institutionnel, franchement, c'est pas dans les premières lignes. Et je le comprends parfaitement. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles Olivier m'a dit : 'Ce serait bien que ce soit toi. Parce qu'un militant qui a de la bouteille, qui a déjà exercé des responsabilités, on est sûr d'une chose, c'est qu'il ne va pas être pendu à notre téléphone.' Et ça vous pouvez l'enregistrer parce que ça a été dit. (...) Moi, de temps en temps, je passe un coup de téléphone à [l'UD]. Je lui dis : 'Y a ça, y a ci', et en dix minutes, on règle ça. »

En d'autres termes, le représentant du syndicat CGT endosse un rôle quasi tribunicien au sein du CDD : il ne s'agit ni de s'informer ni de renverser les rapports de force, mais plutôt d'assumer une fonction de porte-voix syndicale, une fonction particulièrement ingrate dans ce type d'espace, et une fonction qui n'est pas valorisée non plus par ses interlocuteurs au sein de l'UD. Elle lui permet par exemple de faire entendre aux patrons (en accord avec la directrice du Port d'ailleurs) que le problème du Port autonome, ce n'est pas celui des grèves des dockers, ou encore d'expliquer que contrairement à ce que pense J.-C. Gaudin (et toujours en accord avec d'autres patrons), le nombre de bateaux de croisières accueillis à Marseille ne réglera pas les problèmes.

La participation de cet agent au CDD est à rapporter à sa conception de l'expertise, soumise *in fine* au rapport de force. Ses souvenirs du CESER du temps de Michel Vauzelle sont évoqués avec un brin de nostalgie : il se souvient des tactiques pour être écouté en jouant sur le nombre pour faire évoluer les rapports de force et obtenir l'écoute du président (« on chassait en meute »). Il faut là encore rapporter cette position à la trajectoire et au profil de cette personne : issu du monde de l'éducation, occupant des fonctions d'encadrement et de formation, la compétence qu'il met au service de sa mission n'est pas celle qu'il a acquise sur le plan professionnel, mais plutôt celle qu'il a acquise au CESER, c'est-à-dire concrètement un ensemble de savoir-faire pour « faire entendre » aux décideurs les positions de la CGT.

En résumé, les postures adoptées par les différents représentants syndicaux au CDD sont beaucoup plus dépendantes de leurs propriétés sociologiques individuelles que des consignes ou postures des centrales ou confédérations syndicales. Elles reprennent en quelques sortes les trois modalités du rapport d'insatisfaction (*cf.* les travaux de l'économiste Albert Hirschman) : la démission (FO), l'adhésion (CFDT), la contestation (CGT). Dans notre cas, ces positions renvoient à trois rapports individuels à l'expertise qui est produite au sein du CDD : l'expertise

comme savoir inutile (FO), l'expertise comme ressource politique (CFDT), l'expertise comme produit d'un rapport de force (CGT).

1.3. Conclusion de la première partie

Nombres de syndicalistes rencontrés, et en particulier ceux de la CGT, interprètent la création des métropoles comme l'avatar du développement capitaliste. Parfois plus radicalement encore que selon les schémas marxistes d'analyse, qui soulignent la propension des institutions publiques (étatiques, locales) à épouser les logiques du capitalisme mondialisé (Brenner, 2004), c'est l'action même du patronat marseillais qui permet d'expliquer la création de la métropole. A la lumière de nos enquêtes et de nos observations, cette interprétation de la construction métropolitaine apparaît par trop simpliste. D'une part, l'entreprise de lobbying patronal ne concerne qu'une petite fraction internationalisée ; tout comme les élus, le monde patronal doit composer avec des clivages et des intérêts divergents en son sein. D'autre part, la métropole dont il s'agit apparaît bien évanescente, inconsistante, solutions à tous les problèmes autorisant toutes les projections. La métropole, inscrite par ailleurs sur l'agenda législatif, est ainsi saisie opportunément pour faire valoir un objectif plus central et plus ancien de rayonnement économique, avivé par les classements internationaux. Malgré ces précisions, on peut dire que le patronat local a pris dans le processus de construction de la métropole tout l'espace ouvert par les services de l'État pour pallier la faiblesse et l'opposition des autres acteurs.

Côté étatique, la faiblesse de l'État local n'est pas une singularité marseillaise. Elle traduit plusieurs dizaines d'années de transformation des relations entre État et collectivités locales, avec les différentes vagues de décentralisation successives depuis les lois de la décennie 1980. La stratégie mise en place par le préfet Théry, incapable de s'appuyer sur un pouvoir politique fort, structuré et organisé, mise sur l'élaboration d'un projet métropolitain qui reste suspendu à des accords institutionnels et politiques à venir. A défaut de ces soutiens politiques, il peut toutefois compter sur le soutien des agents bureaucratiques et des experts qui apparaissent unanimement et aveuglément pro-métropolitains : l'institution (qui n'existe pas) réglera tous les problèmes du territoire, des transports au développement économique, en passant par le logement, et bien d'autres.

Sur le rôle de l'État toujours, il ne faut pas non plus se méprendre sur le parfum d'autoritarisme qui semble se dégager de la création législative : comme en bien d'autres occasions lorsqu'il est question de collectivités locales, les décisions nationales sont suffisamment imprécises et les calendriers amendables pour laisser aux acteurs locaux le soin et le temps de s'arranger entre eux.

L'arrangement ici devra d'abord compter sans la contribution des élus du territoire. Même le maire de Marseille, qui deviendra pourtant président de la métropole, ne s'engage pas

résolument dans la bataille, dans un camp ou dans un autre, avant le vote final de la loi au Sénat. Tout occupés à manifester leur opposition, à imaginer les formes publiques les plus retentissantes, les élus tardent à s'arranger et ne commencent à le faire que lorsqu'il s'agit de se partager les postes de l'exécutif. On retrouve alors les logiques ordinaires de partage des ressources, des responsabilités, entre forces politiques et entre territoires. Tout au long de cette lutte, de même que dans cette logique d'arrangement, un constat se dégage toutefois : ce sont moins les président.e.s des communautés que les maires qui se mobilisent et s'arrangent. Les territoires intermédiaires que constituent les conseils de territoire semblent ainsi en décalage vis-à-vis des logiques politiques.

Dans ces conditions, la catégorie d'acteurs la plus volontaire et la mieux préparée est celle du patronat. Une partie de celui-ci a engagé depuis plusieurs années des réflexions et un intense lobbying au service de l'idée de de métropole, au crédit desquels il peut d'ailleurs inscrire quelques réalisations (l'événement Marseille Capitale européenne de la culture et ses réalisations emblématiques, par exemple). Il y voit une manière de régler la faible position internationale de l'économie marseillaise, nourri par des classements aux critères très sélectifs, et fasciné par la liste intarissable des vertus prêtées à l'institution métropolitaine. Plutôt que de jouer l'opposition ou l'attentisme, il s'engagera généreusement et sous diverses formes dans les réflexions, cercles, réunions, travaux en tous genres lancés par une mission Théry trop heureuse de trouver enfin des soutiens politiques. Trop généreusement ? Cet engagement assure certes le courtage des intérêts d'une fraction du patronat, mais il lui pose, du même coup, un problème de coordination et de ressources. Tout à son lobbying, le patronat s'est en quelque sorte fait happé par l'institution métropolitaine.

Dans cette configuration, les organisations syndicales n'ont pas vraiment joué de rôle. Une partie d'entre elles, mobilisées aux côtés des organisations patronales dans la démarche « Mon entreprise, ma ville », se sont laissé enrôler par une partie du patronat local, au risque de reprendre son cadrage de l'enjeu métropolitain, au risque aussi d'oublier la spécificité de ses intérêts : une politique métropolitaine des transports est nécessaire pour acheminer la main-d'œuvre, plutôt que comme un moyen de sécuriser l'emploi, voire de défendre l'emploi public. Une autre partie des organisations syndicales semble s'être désintéressée de l'enjeu métropolitain, en en faisant un problème de territoriaux ou en le déléguant à quelques experts siégeant dans les instances consultatives. Dans un cas comme dans l'autre, la préparation et la mise en place de la métropole marseillaise illustrent une tendance (plus ancienne) des organisations syndicales à rester dans l'ombre des transformations institutionnelles locales.

2. Que fait la métropole aux organisations syndicales ?

Après avoir expliqué le rôle joué par les différentes organisations représentatives dans le processus de construction métropolitain, on voudrait s'intéresser dans cette partie aux conséquences de cette institution métropolitaine pour les organisations syndicales. Plus précisément, ces transformations sont abordées non pas du point de vue des organisations syndicales dans leur ensemble, un sujet qui déborderait très largement le cadre de cette étude, mais du point de vue des syndicats des agents territoriaux, concernés directement par la mise en place de l'institution métropolitaine[312]. Pour cette petite partie de l'organisation syndicale, on distinguera la métropolisation tour à tour comme un projet politique et institutionnel, comme une nouvelle circonscription pour les élections professionnelles, ou comme une nouvelle organisation au sein de laquelle les syndicats de fonctionnaires doivent se réorganiser. Pour chacune de ces dimensions, il nous semble que la métropole et son développement accentuent certaines évolutions plus anciennes des organisations syndicales.

2.1. La métropole comme horizon. S'opposer ou adhérer, mais à quoi ?

Dans cette partie, on voudrait insister sur les difficultés pour les organisations syndicales à prendre position et anticiper un projet institutionnel se caractérisant avant tout par un flou définitionnel. Ceci complique considérablement la possibilité de prendre position et d'édifier ne serait-ce qu'une image à laquelle s'opposer ou adhérer. Dans ces conditions, les anticipations des organisations syndicales oscillent entre deux postures : une posture d'attentisme institutionnel qui caractérise plutôt les responsables départementaux ; une posture critique des responsables de syndicats de fonctionnaires, qui épouse bien souvent les critiques portées par les élus locaux eux-mêmes. Au final, les militants syndicaux semblent faire face à un cruel dilemme : s'opposer à un projet institutionnel sans en connaître le contenu ou anticiper les transformations à venir au risque de jouer le jeu de la réforme. Chacun des syndicats étudiés illustre une manière singulière de régler ce dilemme.

2.1.1. Se rabattre sur les fondamentaux : le cas de la CGT

Les formes d'anticipation et d'organisation mises en place par la CGT illustrent l'importance des cadres théoriques développés dans l'organisation. En faisant de la réforme une énième illustration des effets néfastes du capitalisme, plusieurs membres de l'organisation trouvent un cadre commun qui leur permet, une fois passées les luttes d'opposition, de réinvestir des revendications ordinaires (et non spécifiquement métropolitaines) sur l'emploi, les salaires ou les conditions de travail.

[312] Dans la suite, par commodité de langage, on parlera donc d'organisation syndicale pour désigner les organisations syndicales des fonctionnaires territoriaux.

En effet, les travaux préparatoires ne débutent qu'au printemps 2015. Une première réunion est organisée, le 24 avril 2015, sous l'égide de l'UGICT, qui compte une vingtaine de représentants CGT des territoriaux, dans le département des Bouches-du-Rhône[313]. Son objectif est de « préparer à une rencontre des territoriaux des catégories A et B syndiqué-es, avec les directions syndicales, les fédérations concernées, la CSD, l'UD et l'UGICT ». Elle s'organise en quatre groupes de travail qui, à ce moment encore, ne font qu'une faible place aux problèmes concrets posés par la métropole qui se profile[314]. La composition de chaque groupe de travail montre le souci d'organiser une démarche pluraliste, puisque « Chacun des quatre groupes sera constitué d'un représentant par EPCI avec l'UD, la CSD, la CD UGICT 13 et l'UL la plus représentative des territoires concernés.»[315]. Plusieurs critères ont ainsi prévalu dès le début, consistant à représenter les territoires, les métiers (les métiers de la collecte de déchets, par exemple) et les statuts. Ces critères seront plus tard retenus pour former la commission exécutive de l'union locale. Le bilan des groupes est synthétisé un mois plus tard, à un moment où se décide la création d'un collectif baptisé « Collectif du 22 mai ». Celui-ci s'accorde pour envisager un syndicat CGT unique à la métropole, sur la base d'un « cahier revendicatif » commun. La réunion met en avant la nécessité de « réfléchir à la structuration géographique, au rôle et à la place des ICT » (ingénieurs cadres et techniciens), tandis que les collaborations potentielles avec d'autres organisations syndicales sont exclues (« Pas de vision claire de possibilité de travailler avec un autre syndicat »[316]).

En pratique, le travail du collectif débouche sur un cahier revendicatif métropolitain, soit une liste des propositions réalisées par chaque groupe de travail. Un certain nombre portent sur l'emploi et les salaires (revalorisation des grilles indiciaires, régime indemnitaire strictement lié au grade, 35 heures maximum), sur les avantages professionnels (transport public gratuit sur la métropole, choix du mode restauration par l'agent, droit aux crèches pour les agents, complémentaire santé au maximum), sur la gestion des carrières (pas de mobilité forcée mais limitée géographiquement à la commune limitrophe). Des principes plus généraux sont affirmés qui soulignent : 1° la nécessité d'études d'impact avant les réorganisations ; 2° l'absence de discrimination entre les agents « métropolisés » et les agents communaux, et 3° la défense du service public. De même, un certain nombre de revendications portent sur les cadres qui sont « les premiers à déguster », notamment par le doublonnement de leurs fonctions au sein de la métropole[317]. On le voit, les revendications n'ont rien de spécifiquement métropolitain, ce qui appelle plusieurs remarques.

---

[313] Commission départementale UGICT, introduction à la réunion sur la métropole du 24 avril 2015.

[314] 1° Vision de la CGT sur les services publics. Quel projet alternatif ?, 2° Élaboration d'un cahier revendicatif, 3° La structuration et l'ancrage sur le territoire (UL), les droits syndicaux, la représentativité, 4° Les liens services publics/privé. Travail en convergence.

[315] Relevé de décision, réunion sur la métropole du 24 avril 2015.

[316] Quelle organisation CGT métropolitaine ? Compte-rendu, 22 mai 2016.

[317] *Le cahier revendicatif métropolitain*, CGT & CGT – UFICT, 4 pages, non daté.

D'abord, notons que le travail au sein du collectif n'est pas si simple. Pour de nombreux agents, participer et anticiper revient à accompagner la création d'une institution dont ils ne veulent pas, et dont la presque totalité des maires ne veut pas. De ce fait, les positions des agents sont alors influencées par les mobilisations des maires. Ceux-ci, réunis en assemblée générale au mois de février 2015, semblent en effet bénéficier d'un rapport de force favorable (les comptages font état de 83 maires opposés sur les 93 que compterait la métropole) et affichent une détermination et des modes d'action qui ne sont pas pour déplaire au syndicat CGT : blocage des marchés publics, refus de convoquer le conseil municipal pour élire les conseillers métropolitains et les conseils de territoire, recours sur l'anti-constitutionnalité de l'amendement 1059 de la loi NOTRe qui prévoit la désignation des conseils communautaires deux mois au plus tard après la promulgation de la loi (automne 2015) ; menace de démissions en bloc des maires de leurs partis politiques[318].

Sur ce point, il faut noter que le syndicat CGT fait face ici à une sorte de situation paradoxale, à savoir que les agents les mieux dotés et les plus informés sont aussi, du fait de leurs relais politiques auprès des maires, les plus hostiles à la métropole. Durant tout le travail préparatoire, les territoires où la CGT est bien représentée, ceux où elle entretient des relations de confiance avec les dirigeants et les élus, jouent un rôle important. Les relais permettent d'obtenir des informations, dans un cadre où elles sont très rares et très précieuses, du fait de l'incertitude qui entoure la création de la métropole. Ainsi de ce territoire où les réunions avec le DGS et le DRH permettent d'obtenir un rapport (confidentiel) sur les ressources humaines, de connaître le calendrier des réunions des DRH pour les semaines à venir, de suivre le projet d'outil SI de paie, d'anticiper les solutions envisagées par la métropole pour la gestion des promotions (commission administrative paritaire du Centre de gestion de la fonction publique territoriale). *A contrario*, lorsqu'il s'agit d'établir un tableau comparatif des avantages et bénéfices des agents dans les divers EPCI, les territoires où le syndicat est peu représenté ont du mal à se plier à l'exercice. Ce sont ainsi les UL où la CGT est bien représentée (voire majoritaire) qui sont les plus outillées pour le travail collectif (unions locales de Martigues, Istres et Aubagne), mais en même temps les plus liées aux (op)positions des maires. A l'inverse, les autres syndicalistes s'opposent sans toujours disposer des clés et des informations nécessaires.

Un autre clivage surgit dans les travaux, qui tient aux enjeux statutaires. Les cadres jouent dans ce travail préparatoire un rôle singulier, se montrant particulièrement virulents contre la réforme. Ceci tient pour partie au travail d'accumulation amorcé au sein de l'UGICT et de l'UFICT sur la base des autres expériences métropolitaines. C'est le cas du groupe « Métropoles » conçu comme un outil de veille, d'information et de partage d'expériences. Ses arguments, à la lumière des témoignages dans d'autres territoires, portent sur les conséquences

[318] Compte-rendu de l'assemblée générale de l'Union des maires des Bouches-du-Rhône, Eguilles, 14 février 2015.

concrètes de la métropolisation : sur la représentativité de la CGT, sur le climat social, sur les collaborations intersyndicales[319]. Ce besoin d'alimenter empiriquement les réflexions justifie d'ailleurs l'initiative de l'UFICT de créer un « Observatoire intégré au groupe de travail Métropoles/Réforme territoriale, chargé de suivre l'impact des réformes sur les territoires et sur nos structurations locales en lien avec l'enjeu de la syndicalisation des ICT »[320]. Tout en reconnaissant « une extrême diversité de situations selon les collectivités, notamment en matière de concertation et d'anticipation des chargements », le groupe met en avant une même « déstabilisation individuelle et collective induite par les réorganisations permanentes ».

Par comparaison à cette démarche empiriste, les éléments de réflexion disponibles fournis par les fédérations sont particulièrement généraux. Ainsi des travaux de l'Union générale des fédérations de fonctionnaires (UGFF) et de la Fédération des services publics (FDSP), qui donnent lieu à des journées d'études, et sont l'occasion de rappeler la position « historique » de la CGT sur la décentralisation : « Seul l'acte 1 a réellement pour objectif de décentraliser, tous les autres ont pour objectif la recentralisation. »[321] Cette position se nourrit d'un diagnostic très général qui inscrit la décentralisation dans un ensemble de processus de libéralisation, de privatisation, de « casse » ou « dépeçage » du service public, d'européanisation, dans lequel s'inscrivent aussi la LOLF et la RGPP. Les modes d'action restent eux-mêmes généraux et s'en tiennent à des déclarations d'intention (« mieux travailler ensemble sur ces questions », « être force de proposition », « construire un module de formation », « faire de l'usager citoyen un acteur du service public », etc.).

Dans le même ordre d'idées, on peut aussi mentionner, plus localement, le débat organisé au conseil général des Bouches-du-Rhône sur la réforme territoriale[322], qui inscrit la réforme dans un rapport entre collectivités locales et pouvoir économique : « Cette réforme n'est pas uniquement une réforme de la 'territoriale' car les collectivités locales sont un enjeu pour le capital par leur poids économique et financier. » Le rapport cite à l'envi les déclarations pro-métropolitaines du MEDEF, de la Fondation Concorde, du MEDEF Ile-de-France, avec le modèle de référence lyonnais. Quant au projet consistant à donner une capacité réglementaire aux régions, le texte s'y oppose en réaffirmant « deux principes : celui de l'unité de la République et celui de l'égalité ».

Au final, les réflexions préalables au sein du syndicat CGT des territoriaux doivent composer avec deux lignes de clivage importantes. La première, politique, divise les UL majoritairement liées aux élus locaux d'une part et les autres UL, qui sont à la fois plus

[319] Compte-rendu de réunion du groupe Métropoles créé par l'UFICT, 4 mars 2015.
[320] Dominique Terrat, Brigitte Yvray (2015), « Argumentaire, Observatoire Métropoles », UFICT-CGT, 11 mars.
[321] Journées d'études sur la réforme des collectivités territoriales et la réforme de l'État, 10 et 11 mars 2015, Union générale des fédérations de fonctionnaires et Fédération des services publics.
[322] François Canu, rapport introductif au débat au conseil général des Bouches-du-Rhône sur la réforme territoriale, 12 mars 2015.

disposées à anticiper la métropole mais moins outillées pour pouvoir le faire d'autre part. La seconde ligne de clivage est statutaire. D'un côté, les cadres affichent une volonté d'alimenter empiriquement les réflexions sur la métropole, mais en les inscrivant immédiatement dans des revendications catégorielles (l'Observatoire doit « déboucher sur une expression revendicative spécifique cadres »). Cette posture est contestée par d'autres syndicalistes qui récusent la légitimité d'une approche catégorielle, mais se nourrissent en même temps de critiques plus théoriques et spéculatives sur la métropolisation.

2.1.2. La division du travail politique : le syndicat Force ouvrière

Au syndicat Force ouvrière, les attitudes lorsque se profile la métropole varient aussi selon les positions occupées. L'UD épouse une position qu'on pourrait qualifier de prosélyte, tandis que le syndicat des territoriaux, refusant de se prononcer sur le fond, se concentre sur certains aspects pratiques de la transformation pour les agents. Sans que ces positions soient explicitement conflictuelles, elles coexistent grâce à l'acceptation d'une division des rôles entre les instances : à l'UD les débats institutionnels et politiques et à l'UL les questions de travail et d'emploi.

Nous avons expliqué dans la première partie l'initiative « Mon entreprise, ma ville », sorte de groupe de pression pro-métropolitain. L'UD FO fait partie des fondateurs de cette entreprise pro-métropolitaine, en partenariat avec le patronat local, la CGPME, la CCI, mais aussi la CFE-CGC et la CFTC. Les positions sur la métropole recueillies au sein de l'UD emboîtent rapidement l'argumentaire de la simplification administrative, et les projections sur la métropole en font la solution miracle à de nombreux maux du territoire : la métropole doit permettre d'améliorer les transports en commun, en harmonisant les règles et les tarifs entre territoires, de réaliser le doublement de la voie ferrée entre Aix et Marseille, de mettre fin à la concurrence stérile que se livrent les entreprises sur les marchés publics. Ces positions sont d'autant plus étonnantes que les contours de la métropole sont alors mal connus du secrétaire général, malgré ses échanges et ses réunions régulières avec la mission dirigée par le préfet Théry :

> « Les difficultés, c'était aussi de voir quelle serait la métropole, puisque ça a pris du temps, ça a pris des bagarres. Il y a eu des recours. On ne savait pas si les recours allaient déboucher sur une remise en cause de la métropole. Ça a été très, très, très difficile, de voir un peu euh comment on pouvait se situer par rapport à tout ça. Ça a été assez mouvant et puis on a été bouffés par le quotidien sur des tas de choses (…). Dans les discussions qu'on a eues avec le préfet Théry, c'était une fois dans un sens et une fois dans l'autre. Il y avait pas de définition précise. Personne savait ce qui allait sortir. Si Gaudin se retrouve pas à la tête de la métropole, il y a pas de métropole. »

Cette forme de prosélytisme métropolitain tranche avec la posture attentiste qui est celle du syndicat des territoriaux, où la métropole ne déclenche ni adhésion franche, ni opposition résolue d'ailleurs. Le représentant des territoriaux défend plutôt une posture pragmatique, qu'il qualifie lui-même de « pratico-pratique ». Certes, il reconnaît que la branche Services publics de FO est en théorie opposée à la métropolisation, tout comme elle est opposée aux regroupements forcés des communes, qui sont considérés comme le fruit des pressions européennes. Elle ne reconnaît ainsi que deux collectivités comme légitimes : la commune, en tant que cellule de base de la démocratie, et le département, héritage direct de la Révolution française. Le responsable du syndicat des territoriaux Marseille/MPM prend toutefois ses distances avec ce discours trop théorique, et lui préfère un discours plus pratique :

> « Après, une fois la loi votée, nous, on est très pragmatique : il faut défendre les salariés. La métropole va se créer, j'en prends acte, mais il faut que les salariés soient défendus. Et donc, nous ne nous sommes jamais exprimés contre la métropole. On est donc très différent de la CGT, qui a même parlé de 'merdopole'. Franchement, quand on en arrive là… En plus, le risque est de se mettre à dos les exécutifs territoriaux. Moi, j'ai participé aux débats en commission, au niveau national, mais au retour sur le terrain, je dis quoi à nos adhérents ? J'aurais bien voulu plus d'outils du niveau fédéral. »

La pragmatique, à ce moment, consiste à éviter que la nouvelle institution puisse remettre en cause ce qu'il appelle le « package social » des agents. L'exemple de Lyon fait notamment figure de repoussoir : la création de la métropole a eu des effets selon lui désastreux, puisque les agents ont par exemple perdu des tickets restaurant, G. Collomb ayant réalisé ce qu'il qualifie « d'harmonisation par la voie médiane ». Par conséquent, l'attention est portée sur le maintien des avantages statutaires dont les syndicalistes marseillais considèrent qu'ils sont meilleurs à Marseille qu'ailleurs. Ainsi, pour les FO territoriaux, il s'agit d'affirmer la nécessité de ne pas perdre les régimes avantageux qui ont été négociés à la communauté urbaine. En octobre 2015, juste avant la création de la métropole, FO organise une manifestation pour demander les primes et des avancements avant la métropole. Comme l'indique alors Patrice Ayache, secrétaire général adjoint de FO territoriaux pour Marseille et MPM, « avec le San Ouest Provence, nous sommes la collectivité avec le package social le plus avantageux. Nous nous battrons pour une harmonisation par le haut. Force ouvrière est déjà majoritaire dans la métropole ».

Parallèlement à ces préoccupations pratiques, gestionnaires, le syndicat des territoriaux doit préparer la métropole sur le plan de l'organisation syndicale, en créant un grand syndicat FO métropolitain. Or le regroupement des syndicats FO ressemble un peu au mariage de la carpe et du lapin. Le syndicat des territoriaux de Marseille et de la communauté fait figure de véritable machine : il dispose d'une ancienneté remarquable, puisqu'il naît aux lendemains de la Deuxième guerre mondiale, dans un contexte d'affrontement entre les deux blocs qui se

traduit localement dans tous les aspects de la vie politique de gauche : entre la SFIO et le PCF, entre la ville de Marseille et la région, entre *Le Petit Provençal* et *Le Petit Marseillais* et, sur le plan syndical, entre le syndicat Force ouvrière et la CGT. L'histoire (longue) aboutit à son implantation locale importante, en particulier dans les administrations hospitalière et territoriale. Dans ce dernier cas, le syndicat est toujours absolument majoritaire, tant à la ville qu'à la communauté, comptant environ 11 000 agents pour l'une et 4 000 pour l'autre, et bénéficie par conséquent d'une technostructure importante.

Par comparaison, le syndicat FO de la communauté du Pays d'Aix est de création très récente (milieu des années 2000), plutôt initié et tenu par quelques cadres motivés ayant réussi à regrouper autour d'eux quelques agents. Ils organisent, sans ressources supplémentaires, la division des tâches, le travail de fond sur les dossiers, et considèrent qu'ils réussissent, par le sérieux de leur travail, à obtenir progressivement l'écoute des dirigeants. L'initiative prend une ampleur nouvelle lorsqu'à la suite de l'unique grève lancée par le syndicat (contre un nouveau dirigeant), le nombre d'adhérents augmente sensiblement, suivi par les résultats aux élections professionnelles. A la veille de la métropole, le syndicat se retrouve en tête aux élections (avec 34 %), au coude à coude avec l'autre force syndicale de la communauté, l'UNSA.

Entre ces deux syndicats Force ouvrière, les différences sont donc nombreuses, et l'idée de s'opposer à un mouvement de fusion des syndicats FO traverse l'esprit de certains responsables syndicaux. Sur un plan strictement organisationnel, la fusion avec le géant marseillais a des allures de phagocytage, ce qui est contradictoire avec la revendication d'autonomie, présentée comme une sorte de « marque » de la Confédération. Le syndicat marseillais a aussi une réputation sulfureuse qui s'étale largement dans les colonnes de la presse et qui est associée à un ensemble d'affaires instruites par la justice. Sur un plan plus politique enfin, les agents de la ville épousent – comme leurs homologues d'autres confédérations – nettement les positions et arguments de la maire d'Aix qui s'érige en principale opposante au projet de métropole.

Malgré cela, le regroupement des syndicats FO aboutit. Sans disposer d'éléments précis sur ce point, on peut considérer que plusieurs facteurs ont joué dans cette forme de réalisme. Le premier, formel, renvoie au principe « un employeur, un syndicat FO » qui encadre l'organisation. Enfreindre cette règle reviendrait donc à quitter la Confédération. Le second, moins explicite, tient probablement à la position individuelle de certains agents d'Aix : la métropole offre des débouchés professionnels potentiels aux cadres dirigeants bien représentés dans les instances dirigeantes du syndicat aixois. Dans ce contexte, l'appartenance à un syndicat FO puissant peut offrir des garanties supplémentaires dans le grand *mercato* à venir. Le syndicat FO métropole *et* Marseille est ainsi créé.

2.1.3. Se mettre en ordre et au travail : la CFDT

La CFDT ne s'engage dans aucune démarche confédérale par anticipation. Considérant que les débats législatifs renvoient à « un problème politique », le syndicat décide… de ne rien décider, jusqu'au vote de la loi tout du moins :

> « Alors que le collectif demandait une métropole, nous avons dû, nous CFDT, dire : 'Qu'est-ce qu'on fait ?' La première réponse : c'est un problème politique ; c'est pas à nous de revendiquer une construction ; on fera avec ce que les politiques construiront. On se considérait pas légitimes à dire : 'On veut ou pas de métropole', légitimes pour que ce soit nous qui portions une revendication telle que : 'On veut une métropole.' On a laissé faire le débat. On siégeait dans les conseils de territoire. Et c'est arrivé avec les débats sur la loi MAPTAM. Là, on a commencé à s'impliquer. »

C'est donc avec le vote de la loi MAPTAM, et avec l'annonce de la création de la métropole d'Aix Marseille au 1er janvier 2016, que s'amorcent les réflexions au sein de la CFDT. Celles-ci sont l'occasion de constater l'extrême diversité des points de vue dans les principales branches, les transports (bien représentés), Eurocopter, les syndicats du commerce, mais aussi les syndicats de territoriaux. A propos de ces derniers, celui qui deviendra secrétaire de l'UD se souvient non sans effroi de l'hétérogénéité des positions et d'un adossement aux positions des maires qui frise l'irrationalité :

> « Un foutoir en notre sein ! Des divergences en notre sein, la CFDT ! Avec des représentants territoriaux, pour l'essentiel, complètement lobotomisés par leur maire, et chacun avait la sienne. Et là, on a vu à quel point notre propre organisation était complètement désorganisée pour aborder cette thématique. »

Vues depuis l'UD, les UL épousent donc trop largement le point de vue du maire. Sont visées en particulier l'UL d'Aix-en-Provence, marquée par la position virulente de la maire de la ville, l'UL de Vitrolles, qui a une position « très à gauche », et quant à l'UL de Martigues « c'était pratiquement Gaby Charroux [maire PC de la ville] qui parlait ». Ces tensions entre institutions ne manquent pas de rejaillir sur des enjeux politiques, tels le partage des richesses, mais aussi la mixité sociale, comme se souvient un des protagonistes de ces discussions :

> « Les divergences, ça a été dès le départ sur communes riches, communes pauvres. Les positions de l'UD, ça a été de dire : 'Il y a des poches de pauvreté à Marseille', et l'Aixois disait : 'Tu veux le pognon de la bonne gestion d'Aix-en-Provence. Vous avez jamais su gérer Marseille, et nous, maintenant, faut qu'on arrive avec nos impôts.' Ça a été ça, le débat ! Un débat de cloche merle ! Et j'ai entendu des choses, au sein de la CFDT… à tomber ! J'ai entendu des choses… 'Vous voulez améliorer les transports comme ça, vos arabes, ils vont arriver plus facilement chez nous.' »

Face à cette multitude de positions et face à ces clivages internes, celui qui est alors secrétaire général doit construire une position commune au sein de son organisation. Cette question se pose dans un contexte singulier pour le syndicat. Considérablement affaiblie par les conflits sur les retraites de la décennie 1990, par des divisions internes et les départs de plusieurs bataillons de militants, coincée localement entre les poids lourds FO (fonction publique) et CGT (Port), la CFDT doit trouver « une position ». C'est en tout cas comme cela que celui qui est élu secrétaire général de l'UD en 2009 conçoit son rôle : construire « un revendicatif CFDT propre ». La métropole lui fournit donc une occasion pour poursuivre son propre agenda : repenser et réformer ses modes d'organisation internes, et pour se remettre en ordre de bataille en développant un discours à la fois revendicatif et distinctif vis-à-vis des autres syndicats :

> « La métropole, ça nous a obligé à nous organiser pour avoir une position cohérente. Ça nous a obligé à accélérer l'organisation, à converger. Ça nous a placés dans le monde syndical, et dans la société civile. »

Le problème est donc ici un problème d'organisation interne. Il va pour cela s'appuyer sur deux démarches menées en parallèle. La première, statutaire, vise à harmoniser les statuts des UL, dans le sens d'une affirmation du niveau régional. A des UL qui « sont imprégnées dans le territoire » s'oppose alors un niveau régional qui doit devenir, à terme, le niveau de coordination pertinent. La seconde démarche, pluraliste, consiste à mettre au travail l'ensemble des représentants : secrétaires d'UL, membres exécutifs de l'UD, membres des CESER et secrétaires de branches (enseignement, transport, etc.). Bref, la nécessité de répondre à la perspective métropolitaine sert de levier pour mettre le syndicat en ordre et au travail.

Elle débouche sur deux documents. Un *flyer* est distribué à l'une des « grandes messes » organisée par la mission interministérielle au Parc Chanot (parc des expositions), chaque année. Ce document formule quelques propositions pour « intensifier la participation citoyenne »[323]. Un document plus conséquent est rédigé sous la forme d'une plaquette d'une quarantaine de pages, maquettée[324]. Pour chaque thème (institutions, gouvernance, concertation, fiscalité, etc.), est affiché sous la rubrique « ce que veut la CFDT » un ensemble de préconisations. Ce document sera distribué dès 2013 au préfet Théry, puis servira de base par la suite, soit durant la période 2013-2016, lorsque les représentants du syndicat siégeront régulièrement dans les différentes commissions mises en place par la mission interministérielle.

La production du fascicule et du livret revendicatif permet indubitablement au secrétaire général de construire et renforcer sa propre position, et par extension, selon lui, la cohérence de son syndicat, notamment vis-à-vis de ses interlocuteurs extérieurs. Celui qui est alors secrétaire

---

[323] Fascicule de quatre pages, où figure sur la première quatre slogans : « Au-dessus des luttes de pouvoir, Au-delà des querelles de clocher, Plus loin que les discours, Nos propositions pour une Métropole de Vie ». Le logo de la CFDT n'apparaît qu'à la toute fin du fascicule.

[324] UD 13 CFDT, *La métropole Aix-Marseille-Provence que nous voulons !*, non daté, non paginé.

général se souvient, non sans une certaine fierté, de son petit effet lorsqu'il remet le document CFDT au préfet Théry :

> « Je suis arrivé, moi, à la mission interministérielle. Au préfet Laurent Théry, je lui ai donné ça, je lui ai dit : 'Voilà. Voilà la CFDT.' Et là, le garçon, il me dit : 'Mais il y a que vous. En centrale syndicale sur le territoire, y'a que vous où je constate qu'il y a une réflexion.' Mais je lui dis : 'Non, c'est plus que notre réflexion : c'est notre revendicatif ! Nous, on veut pas que la CFDT, elle dise une position à Aix-en-Provence, une à Marseille, une à Vitrolles.' »

La démarche s'avère moins efficace pour régler les tensions internes et produire des arbitrages. Chez les territoriaux, par exemple, où la CFDT est plutôt minoritaire, les militants restent proches des maires, malgré les efforts pour dégager une position commune aux territoriaux des Bouches-du-Rhône (Interco 13). Faute de pouvoir arbitrer, la solution retenue consiste à ne s'aliéner ni froisser personne, à ne déclencher aucune opposition farouche, comme se remémore un participant :

> « Le syndicat des territoriaux, Interco 13, était très craintif et avait pas envie de voir une position départementale qui irait trop contre certains maires, ou trop dans le sens de certains maires. C'était ça. Donc, vous verrez, on a essayé d'éviter la langue de bois, mais ça a été très générique à cause de ça, les positions. L'idée, c'était de dire que tout le monde dans la CFDT ne puisse pas… être farouchement opposé. Et sur tous les débats, fiscalité, fonctionnement de la métropole, aussi un très gros débat sur le millefeuille, suppression du département, etc. »

L'absence d'unité interne oblige aussi le secrétaire général à mobiliser d'autres réseaux, par exemple au sein de l'association « Marseille et moi »[325]. Il y puise un ensemble de réflexions métropolitaines de quelques universitaires : celles de Jean Viard, fervent partisan de la métropole, ainsi que celles de Philippe Langevin, maître de conférences en économie, qui vient de produire un document d'analyse sur le sujet pour le diocèse[326]. Le secrétaire général s'appuie aussi sur sa propre expertise dans le domaine des transports. Salarié de la RTM, il y a déroulé sa carrière au gré des différentes transformations de l'entreprise, en gravissant les divers échelons techniques, depuis celui de conducteur de rame jusqu'à celui de cadre, en occupant aussi des positions syndicales fédérales. Sa connaissance lui permet ainsi d'aborder les enjeux techniques liés à l'instauration d'un périmètre de transport métropolitain et de défendre l'instauration de la métropole comme autorité organisatrice des transports, avec un périmètre

[325] Créée en 2013 à l'initiative de Marie-Arlette Carlotti, candidate aux primaires au PS pour la mairie de Marseille, cette association se présente affranchie des partis politiques, ouvertement pro-métropolitaine, écologiste, humaniste, soucieuse de dépasser la « faiblesse de la gouvernance marseillaise autant que le manque de vision de beaucoup de ses dirigeants ».

[326] Philippe Langevin (2015), « Aix-Marseille-Provence, notre maison commune. Pour une métropole solidaire », Comité diocésain économique et social – Secrétaire social de Marseille Centre chrétien de réflexion, collection « Spiritualité et prospective ».

de transports urbains[327]. Toutefois, si ce point figure dans les revendications de la CFDT, la bataille est livrée ailleurs, dans les interactions avec la ministre déléguée (M. Lebranchu) et sur le champ législatif, en déposant différents amendements dans la loi.

A l'exception de ce point précis, le document élaboré par la CFDT et remis à la mission se présente comme une liste de souhaits qui assignent à la métropole des objectifs généraux : stopper la périurbanisation, construire une dynamique économique, maitriser les moyens financiers et humains, développer la démocratie participative, organiser une réelle solidarité territoriale, etc. Les mesures concrètes quant à elles s'avèrent faiblement prescriptives, lorsqu'elles ne sont pas contradictoires. Ainsi, en matière institutionnelle, le document préconise de simplifier et alléger la structure institutionnelle, mais réaffirme plus tard le rôle des maires en réclamant la création d'un « conseil des maires », ce que prévoit la loi d'ailleurs. En pratique, la participation de CFDT aux travaux de la mission interministérielle consistera d'ailleurs moins à s'opposer sur les dossiers ou à porter des revendications spécifiques qu'à s'informer.

2.2. La métropole comme circonscription. Que fait la métropole à la représentation syndicale ?

On veut essayer d'appréhender, dans cette partie, les conséquences de la métropole du point de vue de la représentativité syndicale, en examinant cette question sous un angle quantitatif d'abord, sur la base des résultats aux élections professionnelles, et qualitatif ensuite, en revenant sur la constitution et le fonctionnement de l'intersyndicale.

2.2.1. La représentativité syndicale

Commençons pas examiner le cas du syndicat majoritaire à la ville de Marseille et à la communauté urbaine, Force ouvrière. Lors des élections professionnelles de l'année 2014, les résultats obtenus par le syndicat FO ne traduisent ni d'amélioration majeure, ni de sanction nette. A la ville de Marseille comme à la communauté urbaine, il obtient une majorité absolue : 55,95 % et 55,12 %, respectivement. Ceci lui offre neuf sièges (sur 15) au comité technique paritaire (CTP) de la communauté urbaine MPM. Par rapport aux années précédentes, les résultats semblent toutefois confirmer une tendance au tassement de la représentativité du syndicat majoritaire. A la ville, alors qu'il avait progressé entre 2001 et 2008, il perd cinq points par rapport aux dernières élections (55,95 % contre 60,55 %). A la communauté, il s'agit plutôt d'une stagnation (55,12 % contre 55,31 % sept ans plus tôt).

Début 2016, des pointages laissent entendre que FO pourrait perdre sa position majoritaire au niveau métropolitain. Après la création de sections métropolitaines, par exemple

[327] En résumé, les conventions collectives dans les transports urbains et dans les transports interurbains sont différentes.

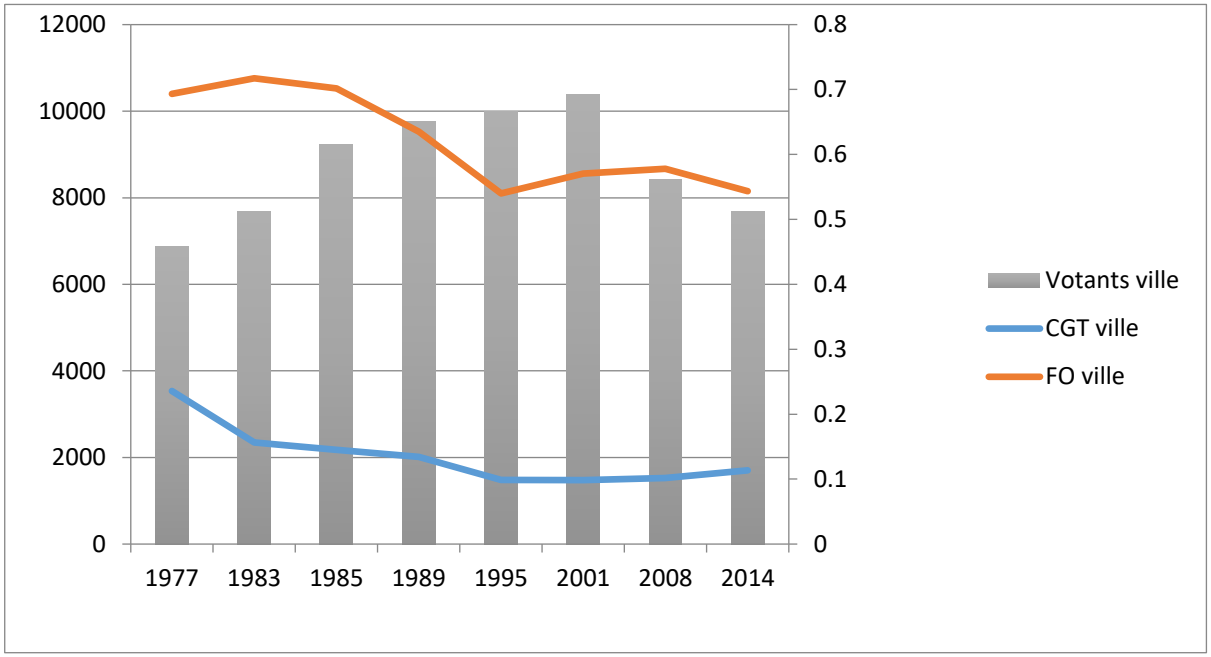
à FO (dirigée par Patrick Rué) ou au FSU-SDU 13 (dirigée par Roger Aymard), les calculs vont bon train pour anticiper l'évolution des rapports de force syndicaux. En comptabilisant les voix obtenues dans chacun des EPCI de la métropole en 2014, les syndicats obtiendraient les résultats suivants aux élections professionnelles de la métropole : 38 % pour FO, suivi par la FSU à 21 %, la CGT à 15 % et l'UNSA à 12,8 %[328]. D'un côté, cela constitue une perte de monopole pour le syndicat majoritaire à MPM et Marseille ; d'un autre côté, les divisions des autres syndicats – en l'absence d'intersyndicale – jouent en faveur de celui arrivé premier. Or les confédérations des grandes organisations (CGT et FSU) sont alors loin d'être favorables à une intersyndicale.

Les résultats des élections professionnelles de 2016 sont finalement beaucoup plus favorables à FO qui obtient 45 % des voix, soit 10 points de moins qu'à MPM, mais sept de plus par rapport aux projections initiales. *A contrario*, les résultats obtenus par la FSU (20,04 %) et la CGT (13,39 %) se montrent, en suivant le même raisonnement, plutôt en deçà des projections. Ceci laisserait entendre que la métropole a fourni, lors des élections professionnelles, une prime au syndicat majoritaire. Réussite ou échec, c'est donc une question de point de vue, mais la conséquence concrète de ce résultat est que FO perd sa place de syndicat majoritaire, une première depuis très longtemps, et perd donc sa majorité au comité technique paritaire – il n'a plus que 7 sièges sur 15 – et sa capacité de blocage des décisions. De leurs côtés, les autres organisations syndicales y alignent trois délégués pour la FSU, deux délégués pour l'UNSA, deux délégués pour la CGT et un délégué pour un regroupement syndical (CGC, CFTC, CFDT et FATP). Sur ces bases, une intersyndicale est rapidement constituée pour obtenir la majorité au CTP (*cf. infra*).

Il faut, en parallèle, inscrire ce résultat dans l'évolution plus générale du vote sur le territoire. Le résultat de FO à la métropole doit ainsi être mis en relation avec l'évolution des résultats à la ville qui est réputée être un bastion du syndicat Force ouvrière dans le département (avec l'Assistance publique-Hôpitaux de Marseille). L'évolution des résultats à la ville traduisent une érosion tendancielle et assez régulière, comme le montre le graphique ci-dessous. Cette diminution des résultats en tendance est particulièrement nette pour le syndicat majoritaire, beaucoup moins pour la CGT. Replacés dans cette dynamique, les résultats obtenus en 2016 ne s'avèrent plus si mauvais…

[328] « À l'arrivée, si l'on projette les résultats de 2014 sur la Métropole, FO se situerait à 38 %, suivi par la FSU à 21 %, la CGT (15 %), l'UNSA (12,8 %). » Sophie Manelli (2016), « Le règne de FO est-il menacé par la Métropole ? », *La Provence*, 16 mars.

Figure 12 : résultats des élections professionnelles au sein de la municipalité de Marseille



Le graphique met aussi en évidence l'évolution notable du nombre de votants, qui augmente jusqu'en 2001, pour diminuer ensuite. Cette diminution s'explique par les transferts des personnels qui surviennent entre 2001 et 2008, dans la continuité de la transformation de la communauté de communes en communauté urbaine. Sur ce plan, les transferts ne semblent pas affecter de manière identique les deux syndicats présentés ici : leurs effets semblent être plus délétères sur le syndicat majoritaire. Cette corrélation s'avère beaucoup plus nette dans les autres territoires et EPCI. Nous avons ainsi essayé d'établir l'évolution des résultats aux élections professionnelles dans les différents EPCI, en examinant tout particulièrement les conséquences, et dans la ville la plus peuplée et pour le syndicat majoritaire. Les différents graphiques ci-dessous reprennent ces éléments, lorsque les données disponibles sont suffisantes[329]. Figurent : en colonnes, le nombre de votants ; en lignes, l'évolution des résultats (en %) ; en pointillés rouges, les moments de transformations institutionnelles.

Plusieurs remarques peuvent être faites en comparant la structure de ces graphiques.

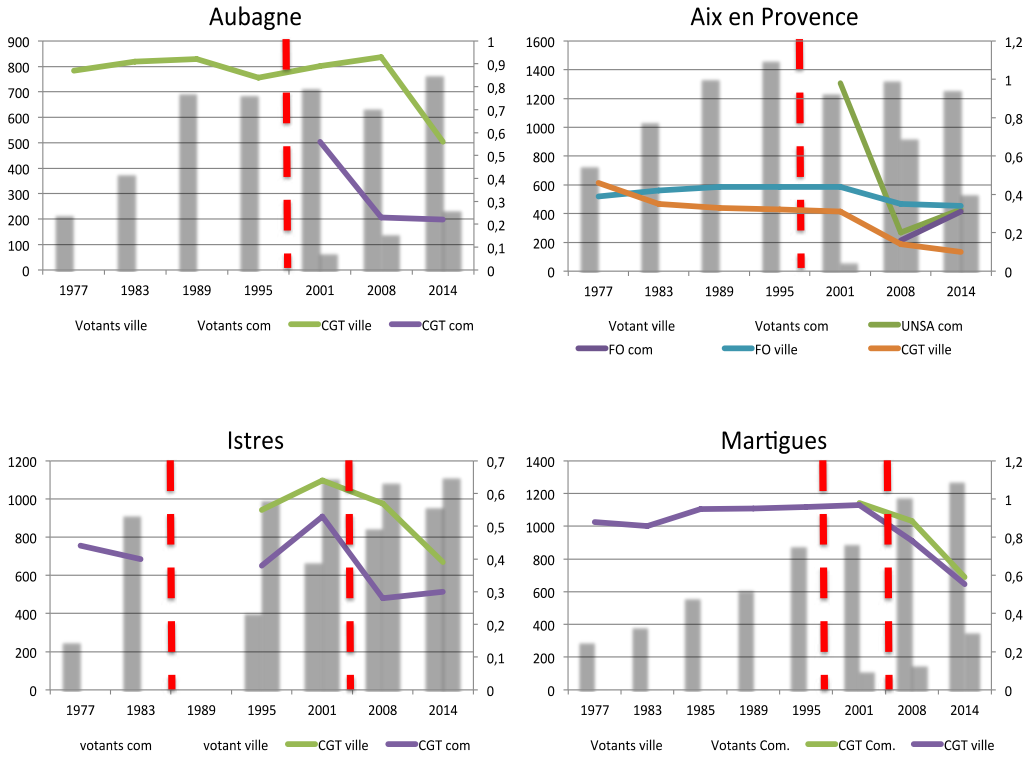
Première remarque (rappelons qu'on parle ici des syndicats majoritaires seulement), les résultats aux élections professionnelles sont toujours moins bons au niveau communautaire qu'au niveau municipal, dans la commune principale, et ce quel que soit le syndicat. Seules les élections de Martigues en 2008 semblent faire exception : la CGT y obtient dix points de plus à la ville qu'à la communauté (88 % contre 78 %). Cela concerne toutefois des effectifs communautaires faibles (environ 150 agents).

[329] Les données pour le territoire de Salon de Provence sont trop lacunaires pour pouvoir être réellement significatives. Nous n'avons donc pas examiné ce cas.

Deuxième remarque, on voit que l'augmentation des effectifs communautaires (ici figurée par l'augmentation du nombre de votants) n'est pas synonyme de diminution des effectifs municipaux (qui verrait baisser le nombre de votants dans les communes). Ce constat *a priori* étonnant a déjà été relevé par de nombreux observateurs du fait intercommunal : le transfert d'agents municipaux à la communauté ajusté aux transferts de compétences a souvent été instrumentalisé par les maires : pour se « délester » d'agents ou de services qu'ils jugent indésirables ; pour se dégager de nouvelles marges de manœuvre financières ; pour embaucher et créer de nouveaux services municipaux. Ce phénomène est ici bien illustré par les graphiques ci-dessous : dans aucun cas l'augmentation des effectifs communautaires ne voit la diminution parallèle des effectifs municipaux ; tout au plus, elle stabilise les effectifs municipaux (à Aix ou à Aubagne, par exemple).

Troisième remarque, on peut constater dans les séries longues (lorsque ces résultats sont connus, *i. e.* lorsque les données sont disponibles) que des chutes significatives dans les villes sont corrélées aux transformations institutionnelles des décennies 2000. C'est le cas à Aubagne, avec la chute de la CGT en 2014, à Istres, à Aix-en-Provence et à Martigues avec un mouvement analogue dès 2008. En y regardant de plus près, c'est d'ailleurs moins la transformation institutionnelle proprement dite qui semble le déclencheur que l'augmentation substantielle des effectifs communautaires. Celle-ci est visible sur les graphiques en suivant l'évolution du nombre de votants aux élections professionnelles à la communauté. A Aubagne, la chute de la CGT est marquée à la ville lorsque les effectifs communautaires augmentent en 2008, plus encore en 2014 ; à Aix, c'est en 2008, soit juste après les transferts, que FO et la CGT connaissent un mouvement inédit de déclin ; à Martigues, le déclin de la CGT s'amorce en 2008 et s'aggrave encore en 2014, après d'importants transferts.

Figure 13 : résultats des élections professionnelles au sein des principales municipalités composant Aix Marseille Métropole



On peut donc ici avancer l'hypothèse que les transferts de personnels vers la communauté ont tendance à affaiblir les syndicats majoritaires des villes-centres. C'est le cas pour le syndicat FO à Marseille, un cas emblématique, mais c'est aussi le cas pour la CGT dans d'autres territoires (Istres, Martigues, Aubagne). Ce résultat est le fruit d'un processus qu'on peut schématiser de la manière suivante. A l'occasion du transfert de services de la ville à la communauté, le syndicat majoritaire perd une partie de son électorat, dès lors que les transferts concernent en premier lieu des agents des services urbains (eau et assainissement, collecte, voirie) dans lesquels les syndicats (FO, CGT) sont souvent bien représentés. Ces départs ont beau être compensés par de nouvelles embauches, le syndicat est moins bien représenté parmi les nouveaux arrivants. Au niveau communautaire se joue parallèlement un phénomène de recomposition dans lequel les agents transférés doivent renouer des liens syndicaux, parfois avec leurs homologues d'autres territoires, parfois avec d'autres organisations syndicales. A l'issue de ce mouvement d'affaiblissement, il est donc rare que le syndicat majoritaire à la ville le soit encore au niveau supérieur, ce que montre le cas pour FO à la métropole.

Quelques résultats disponibles permettent de mettre en perspective cette hypothèse sur d'autres métropoles. A Toulouse, par exemple, le syndicat FO, majoritaire depuis plus de 30 ans à la mairie, accuse en 2014 un recul historique, et perd la majorité, soit trois sièges en CTP/CAP

sur les 12 qu'il avait. De nombreuses explications peuvent être mises en avant (crise interne, agenda électoral), mais une nous intéresse ici particulièrement : le transfert en 2009 des 2 000 agents employés à la voie publique à la ville vers la communauté urbaine Toulouse Métropole nouvellement créée. A l'agglomération, le syndicat reste majoritaire mais il régresse là aussi et perd un siège en CTP. Autre exemple, avec la création de la métropole de Lyon : même si elle reste majoritaire, la CGT ne cesse de régresser dans l'institution ; 34,8 % en 2014 (mais avec une perte de cinq points par rapport aux précédents résultats), elle recule encore à 31,69 % en novembre 2015. Dans le même temps, la CFDT progresse : en 2015, juste après la création de la métropole, la CFDT obtient 17,15 %, soit quatre points de plus qu'en 2014 et trois sièges en CTP.

2.2.2. L'intersyndicale ou le syndrome « tous sauf FO »

Le regroupement en intersyndicale est une pratique ordinaire au sein des organisations syndicales, mais elle prend des formes différentes selon les luttes, les lieux et les moments. A l'échelon départemental, le responsable FO nous explique que son syndicat entretient par exemple des proximités récurrentes avec la CFE-CGC et la CFTC (voir *supra*) dans la gestion du paritarisme, avec SUD, la CGT et la FSU dans les conflits. Mais ces règles varient considérablement d'un domaine à l'autre, et d'une organisation à l'autre. Dans le monde des collectivités territoriales, par exemple, il existe une intersyndicale CFE-CGC/FO à la région PACA, impensable à l'échelle métropolitaine. Pourtant, des intersyndicales ont régulièrement existé dans l'histoire de l'agglomération, et parfois même avec le syndicat FO. C'est le cas en octobre 2010 : suite au lancement de la grève contre les retraites à l'appel de FO, le mouvement est rejoint par une intersyndicale (CGT, CFDT, SDU 13, FSU, UNSA). Les éboueurs du public chargés du ramassage des ordures à Marseille se mettent alors en « grève totale jusqu'au retrait du projet de loi sur les retraites ». L'intersyndicale se lézarde après deux semaines de grève, lorsque le syndicat Force ouvrière appelle à cesser le mouvement pour « raisons sanitaires » après les appels répétés du président de MPM, Eugène Caselli, aux grévistes et au préfet.

A quelques exemples près, les cas d'intersyndicales avec Force ouvrière sont rares au sein de la communauté urbaine, les autres syndicats ayant plutôt tendance à dénoncer les pratiques collusives qui ont cours à la maire (et à la communauté) entre FO et les dirigeants, et à vouloir casser ce qu'ils considèrent comme une forme de cogestion. Ainsi, à l'automne 2011, un « débat citoyen » est organisé à la faculté de droit de Marseille sur la propreté. C'est l'intersyndicale (FSU-SDU, CGT, UNSA-territoriaux et CFDT) de la communauté urbaine de Marseille qui est à l'origine de cette initiative. Son porte-parole, R. Aymard, secrétaire général de la FSU-SDU, réclame à cette occasion un « changement de méthode », la fin de la cogestion entre certains syndicats et le pouvoir politique et son remplacement par un « pluralisme syndical ».

Ces habitudes expliquent sûrement, pour partie, la création de l'intersyndicale à la métropole aux lendemains des élections professionnelles de 2016[330]. Les souvenirs des participants s'accordent sur plusieurs choses : son objectif et sa spontanéité. L'objectif peut se résumer en un mot d'ordre « Tout sauf FO ». Ainsi, l'un explique qu'il s'agit de « mettre FO en minorité », un autre qu'il s'agit de « casser l'influence de FO ». Autre élément important, la spontanéité : c'est au soir même des élections, pas avant, que s'élabore (avant même l'avancée d'éléments programmatiques communs) le projet d'intersyndicale, ce qui illustre à la fois la surprise et l'impréparation. L'un des artisans de ce rapprochement, issu de la CFDT, se rappelle :

> « Le soir des élections, on pleurait. On se connaissait pas, même si moi, je suis un peu connu. Vers 21 heures, dans une salle, je suis abordé par les responsables de la FSU : 'Y'a que toi qui peut faire l'intersyndicale. Mais comment on va faire avec la CGT ?' Du côté de la CGT, des gens assez sympas, on me dit : 'Comment on fait avec la CFTC ?' On organise une réunion intersyndicale, et depuis, on a appris à se connaître. »

S'il y a accord pour souligner la spontanéité du mouvement, chacun a tendance à s'en attribuer l'initiative. Dans le commentaire ci-dessus, l'enquêté met en avant sa notoriété personnelle et le bon score de sa formation pour expliquer la démarche. Un autre met en avant le rôle séminal de sa propre organisation syndicale, très minoritaire : « On a réussi à fédérer d'autres syndicats. C'est grâce à nous qu'il y a une intersyndicale à la métropole. » Un autre encore renvoie à ses collaborations antérieures avec les principales organisations syndicales (FSU, CGT, UNSA) pour expliquer les liens qui se nouent dans l'intersyndicale. Bref, chacun a son explication privilégiée pour mettre en avant son rôle personnel ou celui de son syndicat. Il faut ajouter que nombre des personnes rencontrées avouent s'être lancées dans cette intersyndicale sans y croire réellement : « On pensait, nous les militants, qu'elle durerait deux mois. Ça fait deux ans qu'elle tient », explique aujourd'hui l'un des protagonistes ; « On avait prédit que ça durerait pas longtemps. Ça tient encore aujourd'hui. Il y a désormais des groupes de travail sur tous les sujets », ajoute un autre.

S'attribuer la paternité d'une démarche à laquelle on ne croit pas, voilà qui peut sembler curieux. En réalité, ces propos traduisent vraisemblablement l'absence de leader légitime au sein du groupe : chacun s'engage sans savoir qui tiendra le groupe et chacun se dispute une part du leadership d'une coalition qui semble tenir et produire des résultats. Sans programme commun, sans leader reconnu et accepté collectivement, on peut donc interpréter l'intersyndicale comme une réaction pour contrer un syndicat FO (même si l'un des enquêtés s'en défend) dans un contexte où celui-ci réalise un meilleur score que prévu. Ce n'est que par la suite que les différentes OS travaillent à l'élaboration d'une « plateforme revendicative ». A

[330] On peut noter que le choix d'une intersyndicale a aussi été fait dans d'autres métropoles : à Lille où elle est assez soudée et vote plutôt unanimement ; à Lyon, une intersyndicale existe, mais elle semble plus fragile.

l'issue de plusieurs réunions qui ont lieu au début de l'année 2017, l'intersyndicale établit une plateforme revendicative qui contient cinq points : la défense du service public, la lutte contre l'emploi précaire, l'harmonisation par le haut des régimes indemnitaires et des acquis sociaux, la création d'un centre d'action sociale (CAS) métropolitain sous forme associative.

Ces points permettent en pratique d'agréger des revendications qui émanent des différents territoires en leur donnant une portée plus générale, métropolitaine. Ainsi, la défense du service public permet tout à la fois de soutenir le maire d'Istres dans ses efforts pour récupérer certains équipements (le conservatoire de musique, le théâtre, le cinéma), de demander des renforts de personnel dans les piscines du Pays d'Aix ou de stigmatiser les menaces de délégation de service public qui pèsent sur une partie du service de la collecte dans le CT1[331]. Ce dernier point, comme celui sur le CAS, sont des attaques à peine voilées dirigées vers contre le monopole du syndicat Force ouvrière de Marseille, dont les positions sont très fortes au service de la collecte et au CAS.

Après sa création, l'intersyndicale s'est montrée active en multipliant les enjeux de lutte et les registres de mobilisation. Elle pratique, par exemple, la politique de la chaise vide, à diverses occasions, pendant l'année 2017, pour protester contre les modes de fonctionnement du dialogue social (ou son absence) : protester contre la communication tardive (une semaine avant) du rapport volumineux (80 pages) qui prépare les réorganisations statutaires ; protester contre l'absence de négociations pluralistes sur l'épineux dossier du CAS marseillais, preuve selon eux de la persistance du « système marseillo-marseillais »[332] ; protester encore contre « une administration menant le dialogue social au pas de charge » : ayant reçu 200 pages quelques jours auparavant pour préparer un conseil de territoire (CT) de 2 h 30 qui contient 29 points à l'ordre du jour, l'intersyndicale refuse donc de siéger, ce qui a pour effet de repousser le CT une semaine plus tard[333].

Un autre mode d'action consiste à faire pression sur les élus en brandissant la menace du vote sanction. Ainsi, à la fin de l'année 2017, une lettre de l'intersyndicale est adressée aux

---

[331] « Eléments de réflexion en vue de la rédaction d'une plateforme commune intersyndicale », compte-rendu de la réunion du 26 janvier 2017.

[332] La responsable de la FSU (Cécile Auvity) met en avant « l'échec du dialogue social » tandis que le responsable de l'UNSA (Christian Cheftel) indique que « dans ces instances, tout est décidé à l'avance, souvent avec Force ouvrière. Malgré la forte représentativité de l'intersyndicale, rien ne change ». Les récriminations portent sur l'élargissement du CCAS marseillais à l'ensemble de la métropole. Cette association, largement gérée par FO, symbolise selon eux le « système marseillo-marseillais » que l'administration voudrait généraliser. Le secrétaire général de la métropole Jean-Claude Gondard, ex-DGS de MPM, rétorque qu'il s'agit du « format le plus avantageux pour les agents » et que « FO a accepté d'ouvrir le conseil d'administration en accordant deux places sur 12 à l'intersyndicale ».

[333] Les revendications rappelées à cette occasion : contre l'augmentation du temps de travail, qui doit être ramené à 1500 heures, pour un CAS métropolitain, contre le règlement intérieur transitoire (calé sur celui du CT1) pour les personnels recrutés, transférés, promus, contre le flou des critères d'avancement (Déclaration de l'intersyndicale, CT du 5 décembre 2017, Métropole AMP).

élus et présidents des conseils de territoire mais aussi à tous les agents des territoires et communes concernés. Plusieurs motifs d'opposition sont mis en avant : une harmonisation sur le CT1 qui a pour effet de supprimer certains acquis pour des agents d'autres territoires ; la mobilité comme condition de promotion ; la généralisation du CAS marseillais. De façon très explicite, la lettre indique : « Chaque agent public métropolitain est aussi un administré. Aucun n'est dupe sur le calendrier des réformes statutaires prévues au pas de charge en 2018… et tous sauront s'en souvenir en 2020 ! »[334], c'est-à-dire faire payer les élus sortants par leur bulletin de vote aux prochaines élections municipales.

Quelques appels à manifester sont lancés, en particulier fin 2017 devant le Pharo, le jour du vote du conseil métropolitain sur la réforme « temps de travail ». Si la mobilisation n'empêchera pas l'assemblée de voter la réforme, l'intersyndicale poursuivra son action par voie judiciaire, en déposant un recours au tribunal administratif, en informant les agents lors du dépôt[335] puis après la décision du juge deux mois plus tard. Ce dernier reconnaît l'urgence de la situation et exprime des doutes sur la légalité de la délibération et sa conformité avec la durée légale du travail[336].

Concrètement, les mobilisations de l'intersyndicale (par la chaise vide, par la manifestation, par le lobbying et l'information, par le recours judiciaire) reposent sur quelques principes communs. Les différents membres se réunissent ensemble, en amont des conseils territoriaux, pour préparer des positions et des déclarations communes. La règle fixée collectivement consiste, en résumé, à avoir une communication commune dans les instances paritaires et vis-à-vis des agents, et à y voter de façon unitaire. Cela n'empêche toutefois pas les démarches et les initiatives individuelles menées par les différentes organisations syndicales. Par exemple, pour demander le rétablissement et l'élargissement de la prime de présentéisme octroyée aux agents d'Istres (1 000 euros bruts versés en juin, en fonction de l'absence des années précédentes), l'UNSA adresse une lettre au président de la métropole[337]. Autre exemple, sur le compte épargne temps, faute de dégager une position commune[338], la CFE-CGC dépose un recours et adresse une lettre au président dans l'espoir d'ouvrir une négociation.

Toutes les personnes rencontrées reconnaissent (parfois non sans un certain étonnement) que le fonctionnement de l'intersyndicale donne en partie satisfaction. La règle unitaire n'est évidemment pas intangible, et dans les moments de tension, chacun dispose du droit de

[334] Lettre de l'intersyndicale aux présidents et élus des conseils de territoire, Métropole AMP, 6 décembre 2017.
[335] « Temps de travail : la métropole déraille », Communiqué de l'intersyndicale, 9 février 2018.
[336] « Temps de travail : lettre ouverte à nos employeurs », Communiqué de l'intersyndicale, 23 février 2018.
[337] UNSA Métropole, Lettre ouverte à Monsieur Jean-Claude Gaudin, président de la métropole AMP, 2 mars 2018.
[338] Sur ce dossier, le consensus ne peut être trouvé au sein de l'intersyndicale : la CGT s'oppose par principe à l'indemnisation des RTT non utilisés, tandis la CFE-CGC en fait une revendication importante pour les cadres.

retrouver sa liberté de ton et de vote. En pratique, toutefois, l'unité semble avoir prévalu jusqu'alors, même si à l'approche des élections professionnelles (prévues à la fin de l'année 2008), chaque organisation syndicale commence à retrouver une attitude plus autonome et les tensions réapparaissent :

> « Dans les moments un peu tendus, chacun est libre de sortir de l'unité. Par exemple, au dernier CT [au début de l'année 2018], on a accordé à chacun un droit de déclaration et de vote différent. Mais finalement, dans les débats, on a voté pareil. » (Syndicaliste FSU)

> « Avec l'intersyndicale, là, à l'approche des élections, c'est tendu, sauf avec la CGT Métropole, où on n'a pas de grosses divergences. » (Syndicaliste FSU)

> « On arrive toujours d'accord sur les dossiers. Un peu moins là, parce que les élections approchent, mais ça reste entre nous. Vous verrez jamais une OS qui vote contre et une pour. » (Syndicaliste CFE-CGC)

> « Alors, pendant les élections, l'intersyndicale, on n'en parle plus. L'union entre les quatre syndicats [CFE CGC, CFTC, FA-FPT, CFDT], elle est déjà actée pour les futures élections. Et nous, notre identité, c'est l'identité nationale du SNT. » (Syndicaliste du SNT)

> « [A l'approche des élections], l'UNSA cherche le prétexte du conflit. La CGT le dit pas mais elle le fait : elle fait pas de tracts communs ; elle part tout seule. Ils ont tendance à partir un peu seul, encore plus qu'avant. Par exemple, [un élu CGT] a dit : 'On mensualise' sans avoir demandé notre avis. Après, les choses en commun sont encore importantes : le pass métropolitain, le dialogue social, l'action sociale… » (Ancien syndicaliste UNSA)

En voyant l'intersyndicale se lézarder, dans ce contexte électoral, on peut se demander ce qui a fait tenir le consensus pendant les deux dernières années. Le premier élément de réponse tient à l'accomplissement du premier objectif de l'intersyndicale, à savoir peser dans les négociations, sortir du face-à-face entre syndicat majoritaire et dirigeants. La majorité au comité technique (CT), même si celui-ci n'a qu'un avis consultatif, permet de retarder les décisions lorsque le quorum n'est pas atteint. Et plusieurs syndicalistes considèrent par ailleurs que le DGS a fait évoluer sa posture et se tourne plus fréquemment vers les représentants de l'intersyndicale, les rencontre régulièrement en réunion et accepte de les « recevoir »[339] :

> « Là, ça fait 15 jours on négocie sur le CT du 12. On est reçu. L'acteur principal, c'est toujours Force ouvrière, on est d'accord. Mais on peut pas dire on n'est pas reçu. Je vous montre les documents et les réunions de travail ! Après, elles aboutissent, elles aboutissent pas… » (Syndicaliste FSU)

[339] « On est reçu » est une expression fréquente qui traduit l'un des enjeux du travail syndical : nouer une relation collaborative et interpersonnelle qui permette d'accéder aux dirigeants lorsque cela est nécessaire, hors des cadres formels du dialogue social.

« On a obligé l'administration à avoir un dialogue social, hors FO. Suite au recours sur le temps de travail, l'administration a compris qu'elle était obligée de dialoguer, qu'elle avait pas le choix. Et là, elle en voit les côtés bénéfiques parce qu'on est force de proposition. Par exemple, en ce moment, il y a un CT, et tous les dossiers qui ont été présentés aujourd'hui ont fait l'objet de réunions préparatoires, et ils sont transmis dans les temps. Le DGS vient négocier autour de la table avec nous. Lorsque la collectivité met en place un plan de formation, on est consulté avant. Tout ça, c'est nouveau. La métropole a rebattu les cartes, et des syndicats ont émergé. » (Syndicaliste CFE-CGC)

Un second élément de cohésion de l'intersyndicale tient à l'intérêt collectif et individuel à partager les coûts du dialogue social : le travail sur des dossiers nombreux, épais, techniques, mais aussi les coûts économiques des mobilisations. La répartition du travail sur les dossiers peut être formelle, lors de réunions préparatoires, mais aussi plus aléatoire, en fonction des disponibilités des uns et des autres. Dans les deux cas, ce partage des tâches s'avère d'autant plus précieux que les dossiers à traiter sont nombreux, techniques, denses et très chronophages :

« *Comment vous vous répartissez le travail ?*

On se répartit pas le travail. Il y a beaucoup de groupes de travail et c'est en fonction des dispos de l'un ou de l'autre. Parfois, il y a des gens de la FA-FPT, parfois de la CFE-CGC. Mais c'est tout le problème. On aura pas un permanent aux futures élections, mais j'espère qu'on aura un poste au CT parce que les résultats déterminent les droits à décharges de service : aujourd'hui, (...) on se partage un ETP à quatre organisations syndicales. On a fait une règle de trois et on a divisé par quatre. Bon, en pratique, la CFTC et la CFDT n'ont rien pris. J'aurais pu en utiliser plus. J'ai demandé au RH de me communiquer les temps pris, en 2017 et 2018, pour voir ce qu'il reste pour préparer les élections. » (Membre de l'intersyndicale)

Un sujet incarne les avantages de l'intersyndicale, et il est très souvent rappelé en entretien : le temps de travail. Cet épisode a vu, rappelons-le, l'annulation d'une délibération du conseil métropolitain censée harmoniser le temps de travail pour les agents : l'intersyndicale a déposé un référé devant le juge du tribunal administratif, qui lui a donné raison. Sur ce dossier, les organisations de l'intersyndicale ont partagé les coûts financiers (les frais administratifs) mais aussi les bénéfices symboliques. Rétrospectivement, le recours judiciaire peut être interprété comme une preuve de faiblesse politique ; au contraire, pour presque tous les interlocuteurs, cette victoire semble donner raison à la démarche intersyndicale en apportant la démonstration de l'intérêt de lutter de concert tout en s'en répartissant la « charge ». Rétrospectivement aussi, cet épisode est vu comme un point d'infléchissement dans les relations sociales, celles-ci étant plus faciles depuis lors.

On serait tenté d'ajouter un élément d'explication. La force de l'intersyndicale, l'écoute dont elle bénéficie doivent aussi sûrement à la bienveillance des dirigeants, en particulier du DGS. Celui-ci a en effet un intérêt objectif à voir l'intersyndicale exister. D'abord, par

comparaison avec la ville où FO est très majoritaire, le DGS est moins lié à FO à l'échelle métropolitaine et peut jouer des oppositions entre deux forces syndicales[340]. Ensuite, l'intersyndicale permet de proposer une instance intégrée dans une institution encore très fragmentée, notamment sur le plan territorial (*cf. infra*). C'est d'ailleurs le commentaire d'un bon connaisseur des dirigeants marseillais : « Et même à l'hôtel de ville, l'intersyndicale, ils sont contents qu'elle existe. »

2.3. La métropole comme institution. La mise sous tensions des organisations syndicales

Le premier effet de la refonte territoriale, c'est de regrouper et faire travailler ensemble des syndicalistes de la fonction publique territoriale dans des ensembles plus grands. A première vue, une lecture « économiciste » de ce type de regroupements ne semble présenter que des avantages : cela permet de mettre en commun les ressources, de partager les compétences, de réaliser éventuellement des économies d'échelle. On ne se posera pas ici ce type de questions, mais on regardera plutôt quelles sont les conséquences de ces regroupements sous l'angle du fonctionnement des organisations syndicales. On voudrait en particulier montrer qu'en obligeant des militants aux trajectoires et aux cultures militantes différentes, cet élargissement et cette intégration suscitent des tensions au sein des syndicats de fonctionnaires. Nous en avons retenu deux que nous considérons importantes : la tension sur les modes d'organisation collective et les cultures syndicales d'une part, et celle sur la politisation de l'action syndicale d'autre part. Si nous avons choisi d'illustrer ces tensions à partir de deux cas emblématiques – celui de l'UNSA et celui de la FSU –, toutes les organisations y sont confrontées à des degrés divers.

2.3.1. Tensions sur le travail : le cas de l'UNSA

Un cas intéressant de mise sous tension de l'organisation syndicale est celui de l'UNSA. Comme pour FO, la fusion des syndicats UNSA précède de quelques mois la création de la métropole. L'histoire s'engage en 2016 où est actée ce qu'un responsable de l'UNSA nomme une fusion « un peu douloureuse » faisant suite aux « péripéties politico-judiciaires ». Les trois principaux syndicats (celui de Istres, celui de Marseille et celui d'Aix) sont ainsi regroupés dans un unique syndicat qui organise un triumvirat pour maintenir à sa tête les responsables des trois territoires. Le résultat des élections pour l'UNSA est légèrement moins bon qu'anticipé (12 % au lieu de 13 %), mais il permet de disposer de deux élus (sur 15 en CAP) et d'un élu dans chaque CAP.

La création du syndicat UNSA métropole est facilitée par l'interconnaissance des différents responsables : ils se rencontrent avant dans diverses réunions, mais aussi le syndicat UNSA du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) vient d'être créé avec

[340] Rappelons ici que le DGS de la métropole est J.-C. Gondard, qui est aussi DGS de la ville.

le soutien et l'aide des syndicats voisins. Plus précisément, cette création est le fruit d'une scission d'une partie des syndicalistes CFDT du SANOP. Le motif de cette scission tient, selon l'un des acteurs impliqués dans le conflit, aux relations entre le responsable de la section locale (à Martigues) et le responsable des territoriaux du département Interco 13. Celui-là s'en explique en ces termes :

> « On travaillait en interco [c'est-à-dire au niveau intercommunal]. Il y avait une personne, c'était elle la responsable. C'était une personne imbue de sa personne, qui usait et abusait du pouvoir. Il voulait pas valider mes listes pour les élections professionnelles. Or, si la liste était pas déposée, il fallait que je protège mes agents. Il était secrétaire général interco, mais il était de la ville de Martigues. On était les seuls à avoir une dotation pot commun : il avait récupéré la trésorerie de tous. Donc, c'est lui qui décide de qui doit vivre et mourir, et ce qu'on gagnait aux élections sur notre territoire, ça partait à l'Interco. »

Les enjeux du conflit interne à la CFDT sont donc principalement liés au rapport hiérarchique qui s'installe entre la secrétaire CFDT du SANOP d'une part, et son collègue de Martigues, qui est secrétaire général des territoriaux dans les Bouches-du-Rhône. Le problème incriminé est l'autonomie de gestion : le contrôle des finances mais aussi des autorisations d'absence, pourtant conforme aux statuts de la CFDT, est jugé illégitime par la première. Ayant décidé de quitter la CFDT, et avec elle l'ensemble des agents qu'elle représente, cette personne se tourne vers l'UNSA pour différentes raisons. C'est un syndicat qui revendique l'autonomie en premier lieu et qui lui semble « assez jeune ». Plus fondamentalement, elle est conseillée par une collègue qui a été confrontée au même problème et reprend sa solution. Le changement s'opère avec l'aide de collègues d'autres territoires, syndiqués à l'UNSA, et c'est ce petit groupe qu'on retrouve à la création de la métropole.

Cette création d'un syndicat UNSA métropole anticipe de quelques mois la création de la métropole, afin « d'être prêt dès le premier janvier ». La solution de fonctionnement tient compte des résultats de chacun, mais aussi d'une subtile dose d'autonomie : il faut, explique le nouveau responsable, que « chaque syndicat garde son autonomie, en étant chapeauté par le syndicat de la métropole ». L'objectif consiste notamment à ne pas rompre les rapports privilégiés que chaque responsable entretient dans son territoire avec les dirigeants, DGS, DRH et élus. Dans le même temps, l'autonomie est relativisée par ce qu'un interlocuteur nomme la « doctrine UNSA » : « un seul CT, un seul syndicat. » Dans ces conditions, que signifie concrètement « chapeauter » ? De quelle autonomie jouit en pratique le syndicat UNSA du territoire ? Un exemple permet de l'illustrer.

L'histoire commence avec le projet de suppression d'une prime des agents du SANOP au motif qu'elle est illégale (une prime de présentéisme d'environ 1 000 euros bruts). Pour réagir, la responsable locale décide de rédiger un tract pour défendre ses agents, qu'elle adresse au responsable UNSA Métropole, mais que celui-ci souhaite reformuler. S'engage alors une

navette entre les deux agents qui, à coup de modifications successives, défont ce que le collègue vient de faire. Les explications données par l'un et l'autre permettent de saisir le différend :

> « Le DGS a dit aux directeurs qui ont dit aux agents qu'on n'aurait pas la prime. On a préparé un tract pour dénoncer la façon de faire. Je l'ai appelé. Il m'a dit : 'Ça va, envoie', et il a tout changé. Donc, ça nous convenait pas. Donc, on a remanié le courrier, et il a dit : 'Non', de manière très désagréable à mon collègue : 'C'est pas avec des muscles et en criant très fort qu'on règle les problèmes.' Et c'est parti de là. Il a parlé de [sur un ton précieux]'mutisme couard' dans sa lettre. Mais c'est pas de la littérature ancienne, c'est pas… On voit pas l'honnêteté… La manière était pas bonne. Mais la prime était pas illégale. D'ailleurs, ils ont été obligés de la verser, là. Au final, les deux courriers sont partis. On a vu les agents, et on a dit que les agents préféraient le nôtre. Après, sur 1 200 agents, plus de la moitié ont écrit au président Gaudin pour dire pourquoi on nous supprime la prime. Et finalement, la DGS a dit : 'Vous allez avoir la prime.' On serait allé au TA, on l'avait annoncé dès le départ. Un courrier pour dire : pourriez-vous.., c'est pas comme ça qu'on arrive à gagner. »

> « A Istres, ils portent des revendications au niveau métropolitain, mais elles sont territoriales. Par exemple, sur la prime de présentéisme, dans le raisonnement de la métropole, soit on généralise, soit on supprime. Et donc, mon argument, c'est de développer la prime sur la métropole, d'autant qu'on a ré-institué le jour de carence (…). Et puis, la rédaction de la lettre au président était maladroite. Pour moi, il y a qu'une seule manière de la préserver, cette prime. Et dire : 'Si les autres l'ont pas, tant pis pour eux', moi, je peux pas tenir cette position. »

La juxtaposition de ces deux points de vue fait bien apparaître le problème central qui se dissimule derrière l'exercice concret de rédaction du tract : comment définir l'intérêt des agents qu'on représente ? Les réponses à cette question varient en fonction des positions occupées : la représentante UNSA au SANOP tend à considérer que l'intérêt des agents de son territoire doit primer et qu'il faut donc les défendre contre toute mesure régressive. Elle est d'ailleurs confortée en cela par le soutien que les agents apportent à sa démarche. Pour le responsable UNSA de la métropole en revanche, l'intérêt métropolitain prime et la défense des agents du SANOP n'est pas suffisante, voire carrément illégitime. Ainsi, dans la lettre ouverte qu'il adresse au président de la métropole, il réclame certes le rétablissement de la prime de présentéisme, mais son élargissement à l'ensemble de la métropole, et y ajoute le même type de demandes pour la prime de fin d'année octroyée aux agents du CT1 (1 600 euros bruts)[341]. Cette dernière revendication a beau faire écho aux lettres réitérées de Maryse Joissains, la maire d'Aix-en-Provence, pour défendre les agents du Pays d'Aix, restées sans réponse, son rôle métropolitain l'oblige à produire des modes de justification spécifiques.

[341] UNSA Métropole, Lettre ouverte à Monsieur Jean-Claude Gaudin, président de la métropole AMP, 2 mars 2018, 2 pages.

L'opposition entre des définitions concurrentes de l'intérêt métropolitain voisine avec une autre opposition sur les formes prises par la mobilisation. Si les deux syndicalistes ne sont pas en désaccord sur les limites d'un simple courrier, l'opposition se cristallise sur le style dans lequel il est rédigé. Tandis que l'un reproche à l'autre un style « maladroit », l'autre regrette au contraire un style ampoulé (« de la littérature ancienne »), pas assez radical (« Un courrier pour dire : 'Pourriez-vous… ? », c'est pas comme ça qu'on arrive à gagner »). Derrière ces reproches croisés, se joue en pratique un conflit classiste à peine voilé. Les protagonistes ont en effet des profils socioprofessionnels très variés : d'un côté, une personne titulaire d'un BTS, rentrée catégorie C dans les collectivités locales, ayant fait toute sa carrière « sur Istres », ayant un niveau d'interconnaissance très fort avec les agents et, dans une moindre mesure, avec quelques élus ; de l'autre, un agent qui intègre les collectivités locales dans les années 1980, comme catégorie D, et qui gravit progressivement tous les échelons statutaires jusqu'à devenir ingénieur en chef. « C'est pas des syndicalistes. C'est des chefs de service », dénonce la première.

L'opposition met ainsi en avant deux conceptions du syndicalisme qui ne recoupent pas l'opposition entre professionnels du syndicalisme et « simples » militants[342]. D'un côté, celle d'un « syndicalisme familial », c'est-à-dire où prévaut un très fort niveau d'interconnaissance entre les agents, considérés comme une « famille », systématiquement consultés lorsqu'une décision ou une situation pose problème. Le travail du responsable syndical consiste d'abord à se rendre disponible pour les agents (« mes agents »), quels que soient le jour et l'heure, y compris sur son temps personnel (« J'ai toujours répondu individuellement et pour la collectivité. Je me déplace même le samedi. Je réponds au téléphone à 5 heures du matin. Je m'investis. On a la foi »). Ce type d'engagement est, en partie, incompatible avec le déroulement de la carrière dès lors que le syndicat « n'est pas un syndicat maison ».

En face, une autre conception du syndicalisme est mise en avant : celle d'un travail de dossier, où se développe une expertise, un travail fait de réunions de préparation, un travail respectueux des formes, mais aussi des hiérarchies à la fois administratives et syndicales, qui peuvent d'ailleurs parfois être contradictoires (les responsabilités de DGST « ne sont pas forcément compatibles » avec l'engagement syndical). Un travail où il importe de maintenir un bon niveau de dialogue et de relations avec les dirigeants, administratifs et politiques (« d'être en lien avec le politique, avec les directeurs, les gens vous connaissent, et ils ne vous connaissent pas comme un opposant systématique »). Dans ce cas, le militantisme syndical n'est pas forcément antagoniste avec le déroulement de carrière (« Ça n'a pas nui à mon développement de carrière »).

[342] Les deux agents jouissent en effet du même niveau de décharge (environ un mi-temps) et prévoient tous deux de passer à plein temps à l'approche des élections.

Ce conflit débouche finalement sur une nouvelle scission, et les agents du syndicat UNSA du SANOP rejoignent finalement la FSU au printemps 2018. Ce mouvement n'est pas sans poser problème au sein d'une intersyndicale qui s'appuie notamment sur la collaboration des deux syndicats concernés, UNSA et FSU. A l'approche des élections professionnelles prévues pour la fin de l'année, ce changement peut en outre avoir des effets sur les scores et les places. Ces effets s'annoncent particulièrement marqués pour le syndicat UNSA, dont 45 % des voix étaient issus du territoire du SANOP.

2.3.2. Tensions sur les ressources politiques : le cas de la FSU

Le cas de la FSU illustre une autre tension, qui ne porte plus sur le travail syndical proprement dit, mais sur la forme de la représentation syndicale. La création de la section métropole de la FSU survient durant l'année 2016, c'est-à-dire après la création de la métropole. Elle regroupe trois sections, principalement : celle de Marseille, la plus importante en nombre, celle d'Aubagne, constituée de syndicalistes ayant quitté la CGT, et celle de Salon de Provence. Les rapports de nombre entre ces différentes sections sont sans appel : la section marseillaise est très majoritaire (plus de 80 % en termes de votes aux élections professionnelles de 2014). C'est le responsable marseillais qui est placé secrétaire général, ce qu'il explique rétrospectivement de la manière suivante :

> « A l'ancienneté, les militants m'ont mis secrétaire général [FSU] de la métropole. Il y avait Berre-Salon, Marseille et Aubagne, mais on n'était pas implanté à Aix, à Istres et à Martigues. Malgré cela, sur l'ensemble de la métropole, on avait le 2e syndicat derrière Force ouvrière, à 22 ou 24 %, chez les cadres à 40 %. On s'est développé à Martigues et à Istres, mais à Aix, c'est très dur. »

En résumé, ce n'est pas le poids politique (par les votes) qui explique cette désignation, mais bien son ancienneté, une ancienneté qui lui donne la connaissance du territoire pas seulement marseillais mais de toute la métropole, des élus locaux, des agents administratifs, mais aussi des personnalités syndicales. Très concrètement, la trajectoire professionnelle de cet agent qui, après un court passage dans le privé, entre aux PTT en 1971 avant d'intégrer la mairie en 1978, est presque toute entière fondue dans l'administration municipale. Par ailleurs, sa trajectoire militante l'amène à intégrer la CGT, puis la quitter, puis rejoindre la CFDT, puis la quitter, avant d'adhérer finalement à la FSU. Ainsi, il connaît les (et est connu des) autres figures syndicales de l'administration municipale et communautaires : Pierre Godard pour la CGT, Patrick Rué ou Claude Argy pour FO. On peut ainsi le classer comme une des figures locales du syndicalisme.

Le travail qui s'organise autour du nouveau secrétaire général fait apparaître des différences dans les pratiques syndicales, ce que l'un des protagonistes résume en disant que la « grosse section du CT1 a avalé les petites sections autour ». La première transformation

évoquée par les représentants des petites sections, c'est celle d'une bureaucratisation ou, à tout le moins, d'un plus grand formalisme dans l'organisation. Au CTP, par exemple, il faut désormais beaucoup plus préparer, en se réunissant en amont, en travaillant individuellement puis collectivement sur les dossiers, en dégagent au préalable des positions :

> « La métropole a chamboulé nos méthodes de fonctionnement. Sur Aubagne et Salon, on était moins dans le formalisme, il y avait plus de proximité. On avait un contact avec nos directions et nos présidents qui étaient plus régulières, et moins dans le formalisme. Dans nos conseils territoriaux respectifs, on ne préparait pas le CT en amont. Les points du jour étaient discutés en CT, même si les élus se défaussaient et c'était les administratifs qui prenaient la place des élus. Cette proximité permettait la discussion. Aujourd'hui, au CT de la métropole, on lit ce qu'on prépare, et on a des réunions en amont, avec le DRH, parfois avec le DGS. Donc, on discute des sujets pour arriver en CT pour avaliser : chacun lit sa déclaration générale, et c'est tout, il y a pas de dialogue. »

En pratique, ce formalisme plus important emporte plusieurs conséquences pour les agents des CT périphériques. Il suppose d'abord un investissement en temps plus important, un temps qui manque aux responsables des petits territoires : « Pour moi c'est difficile, je vais pas vous le cacher : je travaille les week-ends encore à [mon boulot]. Donc, je travaille la semaine et les week-ends. Je tire un peu la langue. » Le formalisme emporte ici une deuxième conséquence, à savoir la rigidité du fonctionnement : alors que l'ordre du jour pouvait être amendé, négocié, pendant le CT, ce n'est plus le cas, et aucune surprise ne surgit durant la réunion puisque tout a été préparé et que, seulement, « on lit ce qu'on prépare ». Le CT est donc moins un espace de dialogue et de négociation qu'un espace de validation (« pour avaliser »). La troisième conséquence du formalisme tient à la nature des relations qui se nouent dans l'organisation : aux relations régulières et privilégiées (« nos directions et nos présidents ») avec les dirigeants se substituent des réunions de travail plus formelles avec les gestionnaires (« avec le DRH, parfois avec le DGS »). Derrière la disparition de l'informalité, c'est une recomposition des réseaux sociaux syndicaux qui semble s'opérer.

Cette recomposition prend, dans le cas particulier de la FSU, une dimension plus problématique qui tient au profil de son secrétaire général. Celui-ci reconnaît et revendique la connaissance intime des personnes importantes (en particulier le DGS), les relations régulières qu'il entretient avec eux. Il reconnaît même être parfois consulté individuellement sur quelques questions sensibles. Il affirme également que ce sont ces relations qui lui ont parfois permis de dénouer certaines situations délicates. Alors qu'il vient de prendre sa retraite, qu'il n'exerce plus officiellement de fonctions syndicales, il explique – non sans une certaine fierté – jouer encore un rôle de conseiller officieux :

> « Je suis reçu de partout [à voix basse]. Ça pose aucun problème. Bon, je peux plus être dans les instances, CA et CT. Mais je suis dans le couloir, s'il y a besoin. S'il faut rentrer dans la

salle, je rentre dans la salle. Ça prouve bien, s'ils permettent, l'administration, de m'appeler, c'est qu'on est utile sans être vendu, sans demander des avantages. Moi, je pars catégorie C, même pas au dernier échelon. J'ai 46 ans d'ancienneté. »

Ce rôle des relations impersonnelles, forcément très associées à la personne du secrétaire général de la FSU, est stigmatisé par d'autres syndicalistes. Tout en reconnaissant la valeur et l'honnêteté du secrétaire général sortant, ces relations personnelles posent un ensemble de problèmes pratiques que les organisations syndicales doivent résoudre : comment assurer une prise de décision collégiale ? Comment assurer la transparence des négociations ? Comment assurer la continuité de l'action syndicale après le départ de son acteur pivot ? Comment maintenir une image intègre vis-à-vis des militants ? Sont ainsi critiqués, selon les termes des uns et des autres, « un syndicalisme de figures », « un syndicalisme fermé », un syndicalisme de « messies ». Ces critiques visent moins les responsables syndicaux *intuitu personae* que les pratiques qui y sont associées, faites de secrets, de prébendes, de « petits arrangements sur le coin d'une table », de « décisions coupées des masses ».

En pratique, ces critiques des relations interpersonnelles émanent de responsables syndicaux qui reconnaissent, dans le même temps, cultiver eux-mêmes ce type de relations au sein de leur propre territoire, avec leur exécutif. Autrement dit, le travail du responsable syndical, tout au moins lorsqu'il appartient au syndicat majoritaire, consiste bien à entretenir des relations de proximité avec les responsables administratifs et politiques. Dans le même temps, les relations syndicales avec la direction doivent conserver une *certaine dose* de formalisme, justifiée par leur vertu morale :

« Je suis d'accord avec vous : il n'y pas grand-chose qui nous sépare. Ce qu'on faisait sur nos territoires, ça existe aussi à Marseille-Provence-Métropole. Vous avez raison. Mais la forme est pas la même. Moi [dans mon territoire], j'ai jamais été manger avec [le chef de l'exécutif] ; j'ai jamais mélangé les genres. C'était des rapports formalisés. Parce que quand on reste dans le formalisme, on est protégé. Sur Marseille-Provence-Métropole, on n'est pas sur des relations formalisées : c'est le téléphone, on se voit à un endroit, et on se voit pas dans le bureau du président. A un moment donné, on sait que [notre syndicat] est reçu. Là, c'est autre chose : c'est [le secrétaire général du syndicat] qui est reçu. Il y a autre chose. Et ça annihile tout le reste. »

Un deuxième ensemble de justifications tient à l'image exemplaire que doivent donner les responsables syndicaux. Dans le raisonnement de l'un de nos interlocuteurs, ayant par ailleurs milité au PS, un parallèle très net peut être fait entre les mondes politiques et syndicaux. La crise de la représentation, la crise des vocations, le « dégagisme » ont chaque fois la même origine : la professionnalisation des élites et les différentes formes de collusion entre représentants. Il faut donc lutter contre ces maux et c'est la raison pour laquelle les candidats FSU aux futures élections professionnelles doivent selon lui s'engager à conserver leur activité professionnelle et à ne pas devenir permanents syndicaux. Ceci constitue une manière de

maintenir le contact avec les militants et les salariés, et de prévenir les rejets des futurs représentants.

La critique de la personnalisation, par des acteurs qui la pratiquent eux-mêmes dans leur territoire d'origine, peut sembler paradoxale. Elle s'explique de trois manières. La première, positionnelle, tient au sentiment d'impuissance de ces acteurs lorsque, après avoir entretenu une relation personnelle avec le (la) chef de l'exécutif ou son bras droit, ils s'en retrouvent privés une fois arrivés dans la métropole. La seconde tient à une lecture politique de cette relation : pour ces nouveaux entrants, cette relation interpersonnelle pose moins problème dans leur territoire d'origine dirigé par un élu de gauche qu'au sein de la métropole (dirigée par un élu de droite), ce qui n'est pas problématique aux yeux du secrétaire général sortant qui n'y voit qu'une relation de travail[343]. Une troisième raison tient à l'image qui entoure la gestion syndicale à la communauté urbaine, d'où se dégagent les collusions entre le pouvoir politique et le syndicat majoritaire, l'affairisme, la corruption, un ensemble de stigmates qui inquiètent, voire effraient ceux qui intègrent la métropole en critiquant FO sur ces bases.

2.4. Conclusion de la deuxième partie

Nous étions partis dans ce travail d'une hypothèse, qui n'avait vocation qu'à être contredite bien sûr, celle d'un affaiblissement des organisations syndicales par la métropolisation. Cette idée pouvait sembler intéressante, car assez contre-intuitive : les syndicats ne sont-ils pas plus forts dans des environnements de travail plus grands où le nombre de salariés autorise des représentations plus nombreuses ? A l'issue de ce travail d'enquête, on serait tenté de reformuler un peu cette hypothèse : la métropolisation met en lumière (et accentue) un ensemble de difficultés rencontrées aujourd'hui par les organisations syndicales, ici les syndicats de fonctionnaires. La métropolisation, en ce sens, est un révélateur et un catalyseur de tendances plus générales.

La première faiblesse est celle de l'absence de positionnement clair et argumenté sur les réformes institutionnelles. Au-delà même des métropoles, quelles positions dégager sur la décentralisation ? Sur le découpage régional ? Sur le principe de subsidiarité ? L'attentisme ou le soutien aux interlocuteurs privilégiés que sont les élus locaux semblent avoir fait office de position claire sur ces sujets, dont l'unité a pu bénéficier du front d'opposition des maires de la future métropole. Comment ne pas s'étonner de cette hétéronomie dans un univers syndical qui revendique souvent l'autonomie et la combattivité comme des valeurs cardinales ? Comment ne pas s'étonner de ne trouver nulle part dans les discours syndicaux les témoignages, les expériences tirés de presque 40 ans de politiques décentralisatrices ? Qui d'autre que les syndicats de fonctionnaires sont mieux placés pour faire le bilan des transformations

[343] Tandis que l'un est ancien militant socialiste, l'autre n'a jamais voulu s'approcher du monde politique et n'a pas de mots assez durs pour stigmatiser les élus et leurs « *egos* mafieux ».

institutionnelles et de leurs conséquences sur le travail et sur l'emploi ? Il y a là un silence assourdissant des débats et des discours sur les réformes institutionnelles ; il ne surprendra pas de la part de hauts-fonctionnaires de la DGCL ou de Bercy, mais il ne lasse de surprendre de la part des organisations syndicales.

A certains égards, le travail d'enquête présente ici quelques réflexions qui, même si elles sont localisées et pointillistes, permettent d'esquisser quelques explications à ce silence. La création de la métropole marseillaise fait en effet apparaître les lignes de division (non pas politiques mais sociologiques) qui traversent les organisations syndicales : entre des UL qui peuvent entretenir des rapports très différents aux élus locaux ; entre cadres et non cadres ; entre syndicalisme militant et syndicalisme professionnel. En recomposant les frontières des organisations syndicales, la réforme territoriale met à jour des dissensions qui fragilisent son unité. On a peut-être là une clé d'explication des difficultés à constituer les réformes institutionnelles comme un enjeu syndical.

A certains égards, l'unique consensus qui vaille, implicite le plus souvent, est celui qui indexe la valeur syndicale de chaque responsable au poids du territoire qu'il représente, en nombres de militants et de voix. Cette idée traverse non seulement les différentes confédérations, mais aussi les différents territoires au sein de chacune d'elles. Elle a permis de régler, sans coup férir, certaines questions épineuses lorsqu'il a fallu former de nouvelles organisations et trouver de nouveaux « chefs » : à l'UNSA, qui réalise un bon score à la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix-en-Provence, c'est le secrétaire de cette section qui prend les commandes au niveau métropolitain ; à la CGT, si la commission exécutive de la métropole fait preuve d'un pluralisme sans limites, le secrétariat est confié à l'ancien secrétaire de l'UL de Martigues, là où la CGT compte le plus de votes (avec Istres). A certains égards, cette règle n'est pas sans faire penser aux logiques qui permettent de régler entre maires la répartition des postes au sein des exécutifs intercommunaux ou des crédits de voirie.

Une autre analogie avec le monde politique mérite ici d'être soulignée pour comprendre les effets des métropoles. L'engagement politique ou syndical dans des espaces plus grands suppose de trouver des alliés. Dans les EPCI, on voit ainsi souvent se former des coalitions entre petites communes périphériques pour contrer le poids de la ville-centre. A la métropole Aix-Marseille Provence, de même, l'intersyndicale s'est constituée pour une bonne part contre la machine FO, du fait de son poids et de son image. Et tout comme les alliances entre élus de petites communes ont souvent des allures politiques « contre-nature », regroupant des élus de toutes tendances, l'intersyndicale a elle-même une allure d'armée mexicaine. Dans cette intersyndicale, l'indistinction domine même si l'unité se lézarde à l'approche des élections. Comment tenir la spécificité de son combat syndical dans ces conditions ? Et comment lutter contre un phénomène d'érosion du militantisme et du vote aux élections professionnelles ?

3. Conclusion

On voudrait, en guise de conclusion, formuler quelques remarques sur les rôles différenciés des organisations représentatives, syndicats patronaux et de salariés. On comprend bien, au fil du processus, que les organisations représentatives jouissent de traitements différenciés lors de la création de la métropole. Ceux qui s'affichent pro-métropolitains depuis plusieurs années, dans la continuité de l'initiative « Mon entreprise, ma ville », sont accueillis, enrôlés, écoutés, et donc en mesure de faire valoir leur expertise et leur point de vue, en participant régulièrement aux réunions, en bénéficiant d'un accès privilégié aux agents de la mission du préfet Théry, en suivant et en s'informant régulièrement sur l'avancée du processus de construction métropolitaine. Ils jouissent pour cela d'une situation où les représentants de l'État manquent non seulement d'interlocuteurs mobilisés et favorables sur le territoire, mais valorisent en outre l'expertise comme mode de construction du projet métropolitain.

Faut-il interpréter ce traitement favorable comme une mainmise des organisations patronales (et de FO) sur la métropole naissante ? Faut-il y voir, au contraire, leur instrumentalisation par la mission Théry ? On serait tenté de formuler un diagnostic alternatif, en soulignant plutôt l'hybridation des intérêts de la mission et d'une fraction internationalisée du MEDEF local. Cette hybridation offre certes la possibilité de défendre des positions et des idées, sur le développement économique notamment. Mais cet engagement a ses revers : le représentant de l'UD FO doit tempérer ses positions pro-métropolitaines, face aux divisions internes, et prend ses distances vis-à-vis de discours d'experts qu'il juge à la longue inutiles ; quant à la CCI, son engagement tous azimuts dans les réflexions de la mission Théry, à la fois dispersées et très chronophages, a des allures de phagocytage qui lui posent au bout du compte des problèmes de coordination et de cohérence. Au-delà de ces difficultés pratiques posées par l'engagement dans le processus métropolitain, on peut se demander ce que retirent concrètement les organisations patronales d'un soutien à une métropole qui semble aujourd'hui tournée sur la gestion de ses divisions politiques internes, ravivées par l'annonce de démission du président et maire de Marseille.

Les autres organisations représentatives, certes, n'ont pas ce genre de problèmes. Pendant fort longtemps, elles sont bien en peine de dégager et construire un point de vue sur la future métropole. Ceci tient à un déficit de réflexions et d'anticipations internes qui leur est certes imputable, mais qui est aussi la conséquence d'autres éléments plus conjoncturels. En effet, rien ne permet d'anticiper le projet de métropole : ni dans le programme du candidat socialiste à la présidentielle ; ni dans la communication gouvernementale versatile sur le projet de loi (songeons par exemple à la valse-hésitation sur la disparition des départements) ; ni dans les rapports de force politiques locaux unanimement défavorables au projet ; ni même dans le contenu du projet, entouré d'un brouillard persistant. Posons le autrement : non seulement le projet de métropole semble avoir peu de chances d'aboutir, mais son indéfinition ne laisse pas

entrevoir l'ombre d'une conséquence sur l'emploi et sur le travail qui permettrait aux organisations syndicales de se mobiliser. Autant d'éléments qui n'incitent pas à développer des (ou se connecter aux) réflexions confédérales lorsqu'elles existent.

Un tournant s'opère au moment où le projet de métropole se précise, c'est-à-dire au moment où il est voté au Parlement. Les réflexions syndicales ne peuvent pas plus s'appuyer sur des éléments très précis, notamment sur les enjeux d'emploi et de travail. A défaut, c'est donc l'anticipation des conséquences pour les organisations elles-mêmes qui mobilise l'essentiel des énergies militantes, en se conformant au principe « une institution, un syndicat ». En se projetant ainsi, non sans heurts ni sans difficultés d'ailleurs, à l'échelle métropolitaine, les organisations syndicales reconnaissent à la métropole une légitimité, plus rapidement que les élus locaux eux-mêmes d'ailleurs. C'est sans avoir progressé sur les questions de fond cependant. Longtemps dépendantes des (op)positions des maires, d'autant plus que celles-ci sont unanimes, les réflexions syndicales sur la métropole semblent cadrées par les enjeux institutionnels (l'autonomie locale, la recentralisation, etc.) et peinent à s'articuler à des réflexions confédérales. Même le secrétaire de l'UD CFDT, qui entend faire du projet métropolitain un levier de réorganisation et d'intégration internes, doit composer avec des syndicats de territoriaux dont il réprouve les connexions politiques.

Plus généralement, c'est sur les divisions internes aux organisations syndicales que la métropole permet de lever le voile. La métropole, en tant qu'institution, force les organisations syndicales à s'intégrer sur des périmètres élargis. Ce faisant, elle révèle et accentue certaines différences, certaines tensions au sein de ces organisations : entre les syndicats de territoriaux et les autres branches, entre des unions locales très liées aux président.e.s d'exécutif, entre catégories différemment affectées par les transferts, entre des responsables syndicaux aux pratiques et aux cultures syndicales très différentes. Dans le même temps, les transferts de personnel mettent à mal la représentativité des organisations syndicales les mieux implantées, tant dans les EPCI d'origine que dans la métropole. Pour les organisations plus faibles, les transferts obligent à jouer le jeu d'une intersyndicale qui présente certes l'avantage de contrer l'influence locale de Force ouvrière, mais qui les menace d'une indifférenciation générale. Dans ce mouvement d'indifférenciation, on est tenté de croire que les syndicats les plus contestataires sont, par comparaison avec leurs homologues plus réformistes et plus enclins au compromis, ceux qui ont le plus à perdre vis-à-vis de leurs bases électives et militantes.

Bibliographie

Brenner N. (2004), *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, UP Oxford, 373 p.

Brunet R., Théry H., Ferras R. (1993), *Les mots de la géographie : dictionnaire critique*, Montpellier, France, RECLUS, 518 p.

Bué N., Desage F., Matejko L. (2004), « La ‘métropole’ n’est-elle qu’un mot ? Retour sur un lieu commun », *in* Dolez B., Paris D. (dir.), *Métropoles en construction : territoires, politiques et processus*, Paris, Budapest, Torino, L’Harmattan, p. 71‑93.

Cadiou S. (dir.)(2016), *Gouverner sous pression ? la participation des groupes d’intérêt aux affaires territoriales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, lextenso Éditions, Droit et société (Série Droit-Recherches et travaux-Classics), vol. 31, 308 p.

Cadiou S. (2012), « La métropole en chantier. Réforme institutionnelle, mobilisation sociopolitiques et controverses », *in* Le Saout R. (dir.), *Réformer l’intercommunalité : enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 87‑107.

Da Silva J., Douay N., Motte A. (2007), « La genèse d’un projet métropolitain improbable : Marseille-Aix », *in* Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Paris, Economica, coll., « Anthropos », p. 80‑95.

Desage F., Guéranger D. (2011), *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges (Savoie), Éditions du Croquant, 247 p.

Douay N. (2013), « Aix–Marseille–Provence : accouchement d’une métropole dans la douleur », *Métropolitiques*, 18 décembre, consulté le 20 avril 2015, URL : http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html.

Douay N. (2009), « L’émergence des politiques métropolitaines marseillaises : entre conflits et apprentissages », *Cybergeo : European Journal of Geography*, 25 mai, doi :10.4000/cybergeo.22347.

Faure A., Teillet P. (2011), « La durabilité urbaine au travers des conseils de développement : une démocratie d’agglomération recomposée ou réenchantée ? », *in* Béal V., Gauthier M., Pinson G. (dir.), *Le développement durable changera-t-il la ville ? Le regard des sciences sociales*, Publications de l’Université de Saint-Etienne, p. 213-231.

Galimberti D. (2018), « Quand les patrons font la politique. Héritages et transformations des mobilisations territoriales des groupes d’intérêt économiques : le cas de la région milanaise », *Revue française de science politique*, n° 1, vol. 68, p. 77‑101, doi :10.3917/rfsp.681.0077.

Giraud B. (2016), « Du partenaire sollicité au groupe de pression mobilisé. Les modalités d’action d’une élite patronale en milieu rural », *in* Cadiou S. (dir.), *Gouverner sous pressions ? La participation des groupes d’intérêt aux affaires territoriales*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, lextenso Éditions, p. 89‑103.

Gourgues G. (2013), *Les politiques de démocratie participative*, Grenoble, PUG.

Gourgues G. (2018), « Participation : trajectoire d’une dépolitisation », *Revue Projet*, 2 (363), p. 21-28.

Guéranger D. (2003), *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001) : éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Grenoble, Université Pierre Mendès France, 430 p.

Harvey D. (1989), « From Managerialism to Entrepreneurialism : The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism », *Geografiska Annaler,* Series B, Human Geography, n° 1, vol. 71, p. 3‑17, doi :10.2307/490503.

Lefebvre R., Revel M. (2012), « L'institutionnalisation hésitante des conseils de développement », *in* Lerique F. (éd.) *A l'heure de la métropolisation, quels contours juridiques ?* Paris, L'Harmattan.

Le Lidec P. (2008), « Chapitre 9 : La réforme des institutions locales », *in* Borraz O., Guiraudon V. (dir.), *Politiques publiques I : la France dans la gouvernance européenne,* p. 255‑281, consulté le 26 octobre 2015, URL : http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=SCPO_BORRA_2008_01_0255.

Maisetti N. (2015), « 'Jouer collectif ' dans un territoire fragmenté : l'économie politique de Marseille-Provence Capitale européenne de la culture 2013 dans la recomposition de la gouvernance urbaine », *Gouvernement et action publique*, n° 1, vol. 1, p. 61‑85, doi :10.3917/gap.151.0061.

Mattina C. (2016), *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris, Presses de Science Po.

Mazeaud A., Nonjon M. (2018), *Le marché de la démocratie participative*, Vulaine-sur-Seine, Éditions du Croquant, coll. « Sociopo ».

Offerlé M. (2010), *Sociologie des organisations patronales*, Paris.

Olive M. (2015), « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, n° 1, vol. 160‑161, p. 135‑151, doi :10.3917/esp.160.0135.

Olive M., Oppenheim J.-P. (2001), « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain », *in* Baraiez F., Négrier E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », p. 31‑66.

Parnet C. (2016), « Two faces of the city : varieties of metropolitanisation in Lyon and Marseille », *in* Cole A., Payre R. (dir.), *Cities as political objects : historical evolution, analytical categorisations and institutional challenges of metropolitanisation*, Northampton, MA, Edward Elgar Pub, Cities series, p. 241‑264.

Veltz P. (2005), Mondialisation, *villes et territoires : l'économie d'archipel*, Paris, PUF.

Zalio P.-P. (2008), « L'acteur économique et le projet urbain. », *L'Année sociologique*, n° 1, vol. 58, 20 mai, p. 95‑117, doi :10.3917/anso.081.0095.

Zalio P.-P. (1999), *Grandes familles de Marseille au XX^e siècle : enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Paris, Belin, coll. « Socio-histoires », 315 p.

Entretiens réalisés					
Numéro	**Nom**	**Organisation, fonction…**	**Date**	**Durée**	**Auteur**
1	Jean-Louis ALCQUIER	Directeur du Conseil de développement de la métropole AMPM	30 mars 2018	–	Guillaume Gourgues
2	Patrice AYACHE	Secrétaire général adjoint des territoriaux de Marseille et métropole	11 juillet 2018	–	David Guéranger
3	Roger AYMARD et plusieurs autres	Elus FSU de la métropole AMPM	6 février 2018	–	David Guéranger
4	Roger AYMARD	Ancien secrétaire général FSU à la métropole AMPM	7 juin 2018	–	David Guéranger
5	Nicolas BARTHE	Directeur de l'UPE 13 (2005-2015)	26 octobre 2017	–	Christophe Parnet
6	Alain BARTHE	Représentant de la CGT au conseil de développement	11 avril 2018	–	Guillaume Gourgues et David Guéranger
7	Odile BLANC	Cheffe de projet de l'équipe institution pour la mission interministérielle	23 novembre 2015	–	Christophe Parnet
8	Virginie BOAZIZ	Elue FSU à la métropole AMPM	24 mai 2018	–	David Guéranger
9	Etienne BRUN-ROVET	Directeur de cabinet en charge du volet institutionnel de la mission interministérielle	23 novembre 2015	–	Christophe Parnet
10	Christian CHEFTEL	Responsable UNSA à la métropole AMPM	20 février 2018	–	David Guéranger
11	Alain COMBA	Secrétaire général adjoint de l'UF Force ouvrière des Bouches-du-Rhône	11 avril 2018	–	Guillaume Gourgues et David Guéranger
12	Jean-Luc DAOUST	Secrétaire général de la FA-FP à la métropole AMPM	5 juillet 2017	–	David Guéranger
13	Vincent FOUCHIER	Directeur général adjoint en charge du projet métropolitain à la métropole AMPM	4 juillet 2018	–	Guillaume Gourgues

14	Laurence HONORE	Directrice du pôle Engagement et attractivité du territoire au sein de l'UPE 13	14 décembre 2017	–	Christophe Parnet
15	Laurence HONORE Anne-France ROBERT Michel HENRY	Directrice d'études CCIMP Chargée de mission à l'UPE 13 Elu MEDEF au CESER	23 novembre 2017	–	Guillaume Gourgues et David Guéranger
16	Cyril JOUAN	Secrétaire général de l'UD CFDT des Bouches-du-Rhône	14 juin 2018	–	David Guéranger
17	Alain LACROIX	Président du Club Top 20 (2012 à 2017)	22 septembre 2017	–	Christophe Parnet
18	Manon LOISEL	Associée au cabinet de conseil Acadie, AMO de la mission interministérielle	30 janvier 2015	–	Christophe Parnet
19	Dominique MACCARI	Membre de l'UD CGT des Bouches-du-Rhône, élue CGT à AMPM	18 décembre 2017	–	David Guéranger
20	Cyril NAUDY	Ancien secrétaire général Force ouvrière du Pays d'Aix	4 juillet 2018	–	David Guéranger
21	Patrick PARRA	Ancien secrétaire général de l'UD CFDT des Bouches-du-Rhône	23 avril 2018	–	David Guéranger
22	Serge TAVANO Alain GOUIRAND	Elus FSU à la métropole AMPM	14 juin 2018	–	David Guéranger
23	Frédéric THOMAS	Secrétaire général de la CFE-CGC, président du syndicat des territoriaux à la métropole AMPM	12 juin 2018	–	David Guéranger

V. S'ALLIER POUR FAIRE « METROPOLE » ? LA RESISTIBLE EMERGENCE D'UNE STRATEGIE COOPETITIVE ENTRE NANTES ET RENNES

Jeanne Chauvel (Université Rennes 2, ARENES), Thomas Frinault (Université Rennes 2, ARENES), Sébastien Ségas (Université Rennes 2, ARENES)

Introduction : une métropolisation hors les murs ?

Quand on analyse le fait métropolitain, on interroge généralement une réalité socio-économique (la dynamique de développement démographique et économique de certains espaces urbains) ou institutionnelle (les métropoles au sens de la loi). Nous avons fait le choix, pour cette étude de cas, de déplacer notre regard aux frontières de deux métropoles (au sens institutionnel) pour nous intéresser aux formes de coopération qui ont pu émerger entre les agglomérations de Nantes et Rennes. Le lecteur pourrait croire que l'on s'éloigne du processus de métropolisation qui est au cœur de cette recherche collective. Il n'en est rien : en effet, cette coopération a été largement justifiée par ses promoteurs au nom de la nécessité pour deux agglomérations jugées trop « petites » de s'allier afin d'être visibles et attractives à l'échelle européenne. C'est donc en quelque sorte le processus socio-économique de concentration des activités (le processus de métropolisation au sens géographique) qui a été invoqué comme l'une des raisons amenant deux métropoles (au sens institutionnel) à nouer des relations au-delà de leurs frontières administratives.

Nous avons voulu analyser quels étaient les effets de ces coopérations élargies en étudiant leurs acteurs – Qui participe à ces coopérations ? Quelle place pour les syndicats, les entreprises ? – et leurs objets – Quels projets font l'objet de coopérations et dans quel champ d'action publique ? Ce faisant, nous avons été amenés à faire deux constats importants :

- Les arènes de la coopération inter-métropolitaine se déploient pour l'essentiel, non pas dans des espaces institutionnellement bordés par le droit, mais dans des cadres d'interaction souples et peu formalisés de type conventionnel, peu visibles pour le grand public, voire pour certains groupes sociaux (comme les organisations syndicales). Elles participent de ce que l'on pourrait appeler une « métropolisation hors les murs » ;
- La coopération nanto-rennaise poussée constitue un moment historiquement borné (entre 2009 et 2014) de l'histoire coopérative des deux villes. Comprendre ce moment implique d'analyser ce qui l'a précédé et ce qui lui a succédé, à savoir une coopération interurbaine pensée avec d'autres acteurs et à d'autres échelles. Dans

cette recherche, il sera donc question, non seulement de Nantes et Rennes mais aussi de Brest et d'Angers, voire de Saint-Brieuc ou Saint-Nazaire.

Une fenêtre d'opportunité ouverte par les pouvoirs publics

Le premier enjeu de cette recherche est de comprendre à quel moment et comment la question de la coopération inter-métropolitaine est arrivée sur les agendas métropolitains rennais et nantais (voire, en élargissant le scope, sur celui d'autres villes de l'Ouest). Pour ce faire, nous mobiliserons le modèle des « fenêtres d'opportunité » (Kingdon, 1984) qui cherche à comprendre comment certaines configurations peuvent favoriser le « couplage » entre une ou des solution(e) et un ou des problèm(e)s et donc l'inscription sur l'agenda décisionnel de certaines thématiques. Kingdon oppose en particulier les *problem windows* dans lesquelles l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité découle du caractère pressant d'un problème en quête de solution, aux *political windows* pour lesquelles l'arrivée d'une nouvelle thématique sur l'agenda découle d'évènements politiques (une alternance par exemple) qui permettent à des *policy entrepreneurs* de tenter de « coupler » leur solution à des problèmes concrets (il s'agit alors d'une configuration dans laquelle une solution recherche des problèmes et non l'inverse).

Dans le cas qui nous occupe, l'émergence de la thématique de la coopération inter-métropolitaine Nantes-Rennes est très clairement liée à un changement politique (arrivée à la tête de l'exécutif métropolitain d'un homme politique favorable à la coopération entre les deux métropoles). L'ouverture de cette fenêtre politique a déclenché l'investissement des services métropolitains et des agences d'urbanisme qui se sont engagés dans des démarches de réflexion et de mobilisation visant à greffer la solution coopérative à des problèmes concrets. Ces opérations de couplage ont visé principalement trois types de problèmes :

- **L'attractivité et le développement économique.** La coopération inter-métropolitaine va être présentée par les pouvoirs publics et la technostructure des deux métropoles comme un moyen d'affermir leur attractivité dans un contexte de compétition interurbaine. Il s'agit de promouvoir une forme de « coopétition territoriale » (Nalebuff, Brandeburger, 1996), ce terme désignant des alliances entre organisations concurrentes pour mieux s'imposer dans un contexte compétitif (l'idée, couramment défendue par les entrepreneurs politiques et institutionnels de la coopération, selon laquelle l'alliance Nantes-Rennes permettra d'être visible à l'international, ce à quoi aucune des deux métropoles ne peut prétendre isolément, illustre ce couplage) ;
- **La réponse à des appels à projets.** La coopération a été également présentée localement (notamment dans le champ universitaire) comme une forme d'adaptation au gouvernement à distance (Epstein, 2005) qui met les territoires en concurrence *via* des appels à projets spatialement sélectifs (Brenner, 2004). Dans cette

perspective, l'alliance territoriale devient un facteur à même de renforcer l'éligibilité aux appels à projets ;

- **La recherche de rationalisations budgétaires.** La solution coopérative est également couplée aux contraintes financières croissantes qui pèsent sur les collectivités et leurs établissements depuis la seconde moitié des années 2000, en grande partie du fait de la contraction relative des concours de l'État. Dans cette optique, la coopération ouvre la voie à des logiques de mutualisation et à la recherche d'économies d'échelle. Tel semble avoir été, par exemple, l'une des principales motivations du projet de fusion des opéras de Rennes et de Nantes-Angers dans la première moitié des années 2010.

Qui rentre par la fenêtre ? Définition et évolution des acteurs invités et du périmètre des thématiques abordées

Le modèle des fenêtres d'opportunité a pour mérite à nos yeux de permettre d'associer une réflexion sur la production de récits d'action publique (les couplages sont des *policy narratives*, *i. e.* des récits qui donnent un sens à un stratégie d'action publique) à des dynamiques d'acteurs (qui sont les acteurs qui investissent la fenêtre ?) ainsi que des dynamiques temporelles (une fenêtre qui s'ouvre à un moment donné peut se refermer).

En ce qui concerne les acteurs impliqués, il s'agit en premier lieu des leaders politiques et des technostructures métropolitaines qui sont à l'initiative, entre 2009 et 2014, d'une démarche de coopération dans un cadre souple et conventionnel. Mais ces *policy entrepreneurs* ont tenté de mobiliser d'autres acteurs pour les associer à leurs opérations de couplage, en particulier les acteurs du monde entrepreneurial, *via* l'invitation des CCI à participer à la démarche, mais aussi les acteurs du monde universitaire. En revanche, les organisations syndicales de salariés sont largement restées en dehors d'un processus auxquelles elles n'ont pas été conviées. Pour filer la métaphore, les pouvoirs publics métropolitains ne leur ont pas ouvert la fenêtre, fenêtre qu'ils n'ont pas, nous le verrons, non plus forcée (de fait, pour les OS, ce processus est largement resté invisible).

Cependant, le périmètre des acteurs impliqués a évolué avec le temps. Après 2014, différents facteurs (changement de personnel politique à la tête des métropoles de Rennes et de Nantes, résultats décevants de réponses communes à des appels à projets) ont contribué à largement refermer la fenêtre qui s'était ouverte en 2009. Par volonté politique, la thématique de l'action économique est ainsi sortie du champ de la coopération, les CCI désinvestissant alors largement un thème dans lequel elles s'étaient engagées essentiellement pour suivre une dynamique initiée par les anciens leaders politiques des deux agglomérations. Dans le champ universitaire, l'échec des candidatures groupées aux initiatives d'excellence du ministère a conduit à un recentrage de chaque ville sur son propre site. Le spectre de la coopération renno-

nantaise s'est donc réduit comme peau de chagrin. Cependant, le périmètre géographique de la coopération a évolué en sens inverse de celui des thématiques concernées, Rennes et Nantes repensant de plus en plus leurs (désormais modestes) politiques coopératives (à géométrie variable selon les secteurs) à l'échelle de tout ou partie du réseau des villes de l'Ouest, incarné institutionnellement par le pôle métropolitain Loire-Bretagne (PMLB).

Rennes et Nantes : quelques éléments de comparaison

La ville de Rennes a, depuis les années 1990, construit des coopérations bilatérales et multilatérales à différentes échelles, nous y reviendrons dans la partie 1. Afin de tester nos hypothèses, nous nous concentrons sur la coopération métropolitaine entre Rennes et Nantes, les deux principales agglomérations du Grand Ouest situées à une centaine de kilomètres l'une de l'autre. Bien que Rennes apparaisse comme une métropole de plus petite taille (voir tableau ci-dessous), elles partagent malgré tout des caractéristiques sociales, démographiques et économiques communes. Les deux agglomérations partagent à la fois un fort dynamisme démographique[344], avec un indice de jeunesse particulièrement marqué à Rennes, et une certaine prospérité économique.

[344] Rennes Métropole a enregistré entre 1999 et 2009, la 4e plus forte progression démographique des EPCI métropolitains de plus de 250 000 habitants.

Figure 14 : une comparaison globale des aires urbaines de Nantes et Rennes

Source : AUDIAR, INSEE

	NANTES		RENNES	
	Métropole	Aire urbaine	Métropole	Aire urbaine
Superficie (en km2)		3404,9		3747,3
DEMOGRAPHIE				
Population municipale de la ville-centre au 1er janvier 2014	619 240	934 165	444 723 (au 1er janvier 2017)	710 481
Variation de la population (taux annuel moyen) entre 2009 et 2014, en %		+ 1,4 %		+ 1,4 %
Indice de vieillissement (2013)[345]	0,88		0,81	
Indice de jeunesse	1,17		1,31	
ECONOMIE ET EMPLOI				
Nombre d'établissements actifs au 31 décembre 2015		86 849		63 447
Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail (2014)		418 954		316 798
Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 2009 et 2014, en %		1,4		0,7
% des cadres et professions intermédiaires à l'échelle des métropoles en 2013 (INSEE)	52,1 %		51,8 %	
Médiane du revenu disponible par unité de consommation, en euros (2014)		21 552,2		21 438,5
Taux de pauvreté (2014)		10		10,4
Budget métropolitain (en M €, Compte administratif 2016)	941,5		804,13	
Dette par habitant (2016)	1236 €		Données non disponibles	
Nombre total de logements (2014)		445 491		340 038

[345] L'indice de vieillissement calcule le rapport du nombre de personnes de 65 ans et plus, au nombre de jeunes de moins de 15 ans.

Méthodologie du cas d'étude

Pour réaliser cette monographie, nous avons mobilisé à la fois des sources écrites et une enquête de terrain. Du côté des sources écrites, la monographie combine une littérature scientifique générale et spécialisée, une littérature grise (documents produits par les métropoles, les agences d'urbanisme, le PMLB, les CCI, etc.), la presse… Ce travail archivistique a été complété par une série d'entretiens de recherche semi-directifs (liste en annexe), longs et fouillés, menés à Rennes et à Nantes avec des élus métropolitains et de la ville-centre, des membres de cabinet, des cadres territoriaux, des cadres de CCI, des cadres d'agences d'urbanisme[346]. Le nombre relativement restreint d'entretiens (une douzaine) s'explique à la fois par l'étroitesse du cercle des acteurs impliqués (la démarche coopérative, comme nous le verrons, n'a jamais mobilisé un grand nombre de personnes) et aussi par la difficulté de rencontrer certains acteurs sur la thématique de la coopération Nantes-Rennes alors même que celle-ci est désormais largement désinvestie par les pouvoirs politiques des deux agglomérations.

La présentation de cette enquête se fera en trois temps :

- La première partie privilégiera une entrée à la fois politico-institutionnelle et historique : il s'agira de retracer à grand trait l'histoire des politiques coopératives de Nantes et de Rennes depuis les années 1990 et ainsi d'analyser comment ont été ouvertes différentes fenêtres d'opportunité pour la coopération interurbaine. Ce panorama permettra de mieux pointer la singularité de ce qui s'est passé entre 2009 et 2014, à savoir l'émergence d'une configuration politique spécifique ayant alors permis le développement d'un projet de coopération bilatérale renforcée structurée autour d'un véritable récit d'action publique ;
- La deuxième partie évoquera la question de l'association des partenaires sociaux aux démarches de coopération entre les deux métropoles : nous mettrons en avant un contraste fort entre un monde patronal invité, *via* les CCI, à s'associer à la démarche (même s'il se démobilisera bien vite quand le souffle politique retombera) et des OS qui n'y sont pas conviées et restent globalement à la marge du processus ;
- La troisième partie privilégiera une entrée thématique en interrogeant, au-delà de la question de la coopération économique, la destinée sur le temps long de certains dossiers identifiés en 2009 comme stratégiques dans le cadre de la politique de coopération entre Nantes et Rennes : le développement de l'accessibilité des deux territoires, l'enseignement supérieur et la recherche, les politiques touristiques et

[346] Si le recours à l'entretien semi-directif comme méthode des sciences sociales a pu faire l'objet de mises en cause et de controverses, particulièrement vives dans les années 2000 dans un contexte fortement empreint de constructivisme, il s'avère à l'évidence indispensable lorsqu'on travaille sur l'action publique pour laquelle l'immersion et l'observation de longue durée sont difficilement praticables. Voir à ce sujet les travaux de Pascale Laborier et Philippe Bongrand (2005), de Stéphane Beaud (1996) ou de Florence Weber.

culturelles. Nous verrons que, sauf dans ce dernier secteur, les perspectives coopératives apparaissent aujourd'hui bien lointaines.

1. Une coopération à géométrie variable : *political windows*, changements d'échelle et de périmètre coopératif

L'analyse rétrospective de l'histoire des politiques coopératives rennaise et nantaise durant les vingt-cinq dernières années permet d'identifier différentes périodes en matière de coopération territoriale. Si, dans les années 1990 et 2000, Rennes et Nantes sont d'abord engagées dans des relations multilatérales intégrant d'autres agglomérations, la fin des années 2000 et le début des années 2010 sont marqués par la formalisation d'une coopération bilatérale autour de la thématique de l'attractivité territoriale, qui vient concurrencer les réseaux d'agglomérations existants. Cependant, depuis 2014, ce bilatéralisme inter-métropolitain semble marquer le pas au profit d'autres échelles de coopération (relations privilégiées entre les villes-centres/PMLB/projets connectant chacune des deux métropoles aux villes moyennes de leurs périphéries) laissant largement de côté la question, pourtant centrale dans la période précédente, de la coopération économique entre les deux territoires.

D'un point de vue analytique, le périmètre géographique mais aussi thématique (avec en particulier la question de l'intégration ou pas du secteur de l'économie dans les dynamiques de coopération) apparait en grande partie dépendante de la variable politique (au sens de *politics*) : les appartenances partisanes partagées, les relations entre leaders locaux, les changements dans le personnel politique local, etc., ont une influence directe sur la mise à l'agenda de la coopération inter-métropolitaine dans le Grand Ouest et la façon dont elle est « cadrée » (Snow, 2001), à la fois géographiquement et thématiquement. Ainsi, la création du Réseau des grandes villes de l'Ouest dans les années 90 (**1.1.**) s'explique en grande partie par la proximité politique entre les maires des villes concernées. L'émergence d'une politique de coopération bilatérale entre Nantes et Rennes à la fin des années 2000 est rendue possible par l'arrivée, côté breton, d'un nouveau leader métropolitain (**1.2.**). Les changements de personnel politique suite aux élections municipales de 2014 ont entrainé à la fois la fermeture de la *political window* favorable à une coopération bilatérale renforcée entre ces deux villes (**1.3.**) mais permis l'ouverture d'une autre *political window* qui a permis la relance des coopérations entre Rennes et Saint-Malo (**1.4.**).

Il ne s'agit pourtant pas ici de réduire l'explication des politiques coopératives au seul jeu de la variable politique. Tout d'abord, les concurrences institutionnelles, notamment entre régions et métropole, jouent bien entendu également un rôle (**1.5.**) en ce qu'elles tendent à contraindre le jeu coopératif. En outre, parler, à la suite de Kingdon (1984) de *political window* ne signifie pas que d'autres acteurs ne participent pas à la définition des politiques de coopération mais que le facteur déclenchant l'ouverture d'une fenêtre favorable au

développement de ces politiques est souvent et d'abord politique. Ce sont des leaders politiques qui inscrivent la solution « coopération » et définissent son périmètre (notamment géographique) sur l'agenda local, chargeant les agences d'urbanisme, les cadres administratifs métropolitains de trouver, parfois avec le concours des acteurs économiques (*cf.* la partie 2 de ce rapport) les problèmes et enjeux auxquels « coupler » cette solution.

1.1. L'âge des réseaux : Rennes et Nantes dans le concert des villes de l'Ouest (1990-2008)

Les stratégies de coopération interurbaine institutionnalisée se sont d'abord déployées à une échelle dépassant largement le périmètre des seuls territoires de Rennes et de Nantes. En effet, dès 1990, ces deux villes ont été directement impliquées dans la création du Réseau des grandes villes de l'Ouest (RGVO) réunissant, outre Nantes et Rennes, les villes d'Angers, de Brest et du Mans. Le périmètre de ce réseau coopératif s'explique en partie par le résultat des élections municipales de 1989 qui voient Nantes et Brest basculer à gauche (les communes d'Angers, du Mans et de Rennes étaient gouvernées par la gauche depuis 1977).

Le RGVO, qui a pour objectif de promouvoir des politiques coopératives, s'est cependant heurté à une série de difficultés profondes qui vont profondément entraver ses activités et entraîner sa disparition au début des années 2000. La première difficulté est de nature institutionnelle : ce réseau était porté par les municipalités des villes-centre alors que les années 1990 voient la montée en puissance progressive des EPCI qui tendent à prendre de plus en plus en charge les orientations stratégiques en matière de développement et d'aménagement. En outre, les relations distantes entre Jean-Marc Ayrault et Edmond Hervé, leaders politiques des deux plus grandes villes du réseau, ne contribuent pas à faciliter l'émergence d'une dynamique coopérative. Enfin, le réseau est travaillé par des enjeux qui font ressortir des concurrences territoriales fortes (le tracé de la LGV au niveau du Mans a notamment créé des tensions entre élus manceaux, bretons et ligériens).

Alors que, localement, au début des années 2000, la compétition semblait avoir pris le pas sur la coopération, les politiques d'aménagement de l'État ont ouvert, à partir de 2004, une nouvelle fenêtre d'opportunité pour des pratiques coopératives interurbaines en prévoyant un financement dans le cadre des contrats de plan État-régions 2007-2013. Cette opportunité a alors été saisie par les acteurs locaux pour relancer la coopération territoriale et en redéfinir le périmètre : Nantes tenait en effet à développer ses coopérations à la fois le long d'un axe breton (Brest, Rennes) mais également le long d'un axe ligérien (Angers, Le Mans et Tours). Cependant, la DATAR s'est opposée à ce découpage et l'Espace métropolitain Loire-Bretagne créé en 2005 réunit au final les agglomérations d'Angers, de Brest, de Nantes, de Rennes (et, nouveauté, de Saint-Nazaire). Cinq champs de coopération ont été alors définis : le développement économique, l'innovation, l'enseignement supérieur et la recherche, l'accessibilité du territoire, le domaine maritime et enfin la culture, le tourisme et

l'évènementiel. A cette époque, l'État a donc joué un rôle crucial à la fois dans la réémergence et la définition du périmètre d'une politique de coopération interurbaine institutionnalisée.

Entre 1990 et 2008, les politiques de coopération territoriale des villes de Nantes et de Rennes s'inscrivaient donc dans un cadre territorial intégrant d'autres villes de l'Ouest dans une dynamique réticulaire au périmètre évolutif. Sous l'impulsion de l'agglomération de Rennes, a même été créé, en 2000, un réseau de villes encore plus large visant en particulier à peser sur l'évolution des politiques européennes : la Conférence des villes de l'Arc atlantique qui réunit des agglomérations de l'Ouest (dont Nantes) et Sud-ouest français mais aussi des métropoles européennes, espagnoles et portugaises notamment. L'idée d'une coopération bilatérale entre Rennes et Nantes n'est clairement alors pas inscrite sur l'agenda politique local des deux agglomérations. Malgré leur collaboration dans le cadre de réseaux urbains, les relations entre Rennes et Nantes restent profondément marquées par une concurrence à la fois économique, politique et symbolique (qui, de Rennes ou de Nantes, exerce le *leadership* urbain dans l'Ouest ?). Ceci n'exclut bien entendu pas des rapprochements ponctuels, notamment autour du dossier de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (Rennes Métropole rejoignant notamment le Syndicat mixte d'études de l'aéroport du Grand Ouest en 2001).

1.2. L'émergence d'un policy narrative autour d'une coopétition bilatérale (2008-2014)

L'arrivée au pouvoir à Rennes en 2008, à l'échelon municipal et intercommunal de Daniel Delaveau a déclenché un nouveau cycle dans les relations renno-nantaises et ouvert une nouvelle *political window* favorable, cette fois-ci, à l'émergence d'une politique coopérative inter-métropolitaine centrée sur les deux agglomérations. Entre 2008 et 2014, les *policy entrepreneurs* que sont les leaders politiques, mais aussi les agences d'urbanisme et les administrations métropolitaines en charge des coopérations territoriales, du développement économique et de l'attractivité, ont fait la promotion de la solution « coopération Nantes-Rennes » en tentant de la « coupler » (Kingdon, 1984) à toute une série de problèmes (développement de l'attractivité et de l'accessibilité de ces territoires en particulier). Contrairement à la période précédente et à la période suivante (après 2014), ces *policy entrepreneurs*, en premier lieu et en particulier les deux agences d'urbanisme, ont développé un véritable *policy narrative* (récit d'action publique – Radaelli, 2000) très structuré qui vient justifier le recours à la solution coopérative bilatérale.

En premier lieu, il importe de comprendre comment la reconfiguration du *leadership* territorial ouvre une fenêtre d'opportunité pour un changement scalaire dans les dynamiques de coopération territoriale des deux agglomérations, fenêtre dans laquelle vont s'engouffrer les équipes techniques des agglomérations et les agences d'urbanisme qui ont contribué à structurer cette dynamique. De fait, D. Delaveau a fait de la coopération Rennes-Nantes un axe de sa campagne municipale et a tendu la main à l'agglomération de Nantes pour un nouveau

partenariat (Ségas, 2015). Le nouvel édile rennais apparaît déterminé à nouer des relations d'échange politique avec son homologue J.-M. Ayrault, rompant ainsi avec la relative concurrence mais surtout la distance et l'indifférence qui caractérisaient les rapports entre ce dernier et E. Hervé :

> « Il n'y avait aucune coopération entre Rennes et Nantes. Enfin, je veux dire, il faut appeler un chat un chat, du temps d'Edmond Hervé, c'était le néant absolu, le néant. Après, c'est pour ça que je dis, il y a un côté complètement différent entre la coopération Rennes-Saint-Malo et la coopération Rennes-Nantes. C'est que, par contre, de ce point de vue, la coopération Rennes-Nantes, elle est quelque chose de, comment dire, vraiment d'un axe stratégique du positionnement de Daniel Delaveau. C'est énormément anticipé. Moi, pour avoir participé en 2007 aux réflexions sur sa préparation, parce que moi, j'étais auprès de lui comme directrice de son cabinet, c'est un élément essentiel de rupture avec Edmond Hervé, assumé, revendiqué, voulu *et cetera*. Donc, il y a quelque chose de l'ordre du militant. Faire mentir, je dirais, presque trente ans de politique à Rennes. Il y a ça dans le positionnement de Daniel Delaveau. C'est : 'Je vais montrer que nous allons être gagnants dans ce truc-là parce que j'en ai la conviction, moi. Et je vais en faire la démonstration.' Donc, il y a un côté : 'Je m'y engage. Je suis capable de passer outre les comportements, qui sont réels (rires), de certains Nantais. Je vais passer outre tout ça. Je vais vraiment donner du contenu.' » (Elu, 2017)

Cette impulsion politique se traduit par la création d'un dispositif de coopération bilatéral marqué par la mise en place d'une « conférence permanente Rennes-Nantes » qui a réuni, à quatre reprises entre 2009 et 2014, des élus, des techniciens, des représentants des agences d'urbanisme et de façon plus sporadique, des représentants des milieux économiques locaux (chambres consulaires en particulier). La création de ce dispositif s'accompagne de la constitution d'un *policy narrative* qui vient donner sens et légitimer cette coopération bilatérale. Ce récit reprend la trame de la coopétition : selon ce récit d'action publique, la coopération entre Rennes et Nantes est une réponse à un contexte de compétition interurbaine globalisée. Ces deux territoires ne peuvent plus et ne doivent plus se considérer comme concurrents mais doivent, au contraire, s'allier pour faire face à la concurrence des métropoles européennes. Il s'agit alors de mettre en place une stratégie de coopération dont les maîtres-mots sont « attractivité » et « rayonnement international » dans un contexte urbain européen concurrentiel où les deux agglomérations, prises isolément, ne pèseraient pas (ou trop peu). Ce sentiment d'un risque de marginalisation est performativement alimenté par les places, assez modestes, occupées par les deux métropoles dans des classements urbains qui entendent objectiver l'existence d'une hiérarchie urbaine en Europe. Il a notamment été fait mention, en entretien, de l'étude publiée en 2012 par la DATAR (Halbert, Cicille, Rozenblat, 2012) qui mettait en exergue qu'aucune des deux principales agglomérations de l'Ouest ne pesait suffisamment à elle seule à l'échelle internationale, et même européenne. A partir d'une analyse comparée de 357 agglomérations de plus de 200 000 habitants dans 29 pays européens, sur la base de

25 indicateurs, l'étude proposait une typologie d'où ressortait que seule Paris avait le statut de métropole mondiale (avec Londres en Europe), et que seule Lyon intégrait la liste des métropoles très diversifiées. Rennes et Nantes intégrait un vaste ensemble indifférencié de métropoles à dominante « services », comprenant certes plusieurs agglomérations françaises de grande taille (Bordeaux, Lille) avec lesquelles il est valorisant de se comparer, mais recouvrant par ailleurs des agglomérations de taille plus modeste comme Amiens ou Dunkerque, ce qui explique la réaction d'un enquêté : « C'était très sévère comme jugement. »[347] Rennes et Nantes sont donc placées dans le « pot commun où tout le monde se retrouve : métropoles de service, grandes agglomérations de service »[348].

Dans ce récit de la coopétition, quatre axes de coopération concrets sont identifiés : le développement de l'accessibilité des deux métropoles (au-delà du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, il s'agit d'améliorer la desserte ferroviaire grande vitesse et les liaisons Rennes-Nantes), l'action culturelle, l'enseignement supérieur et la recherche, et enfin le développement touristique. Il faut d'abord noter que ce sont peu ou prou les thèmes déjà portés au niveau de l'Espace métropolitain Loire-Bretagne (voir *supra*) qui sont réinvestis à une nouvelle échelle, plus restreinte. La coopération réticulaire à l'échelle des villes de l'Ouest apparaît, du coup, beaucoup moins centrale, pour ne pas dire largement marginalisée, même si D. Delaveau a été, de 2012 à 2014, le premier président du PMLB qui succède à l'EMLB. S'y ajoute la thématique plus large de l'« attractivité » autour de laquelle sont mobilisés les acteurs économiques des deux territoires afin de développer des stratégies commues (voir la deuxième partie du rapport). En outre, la présentation de chacun de ces chantiers, censés faire émerger des projets communs ou complémentaires, mobilise la grammaire de la compétition territoriale : il s'agit d'acquérir une visibilité nationale et surtout internationale afin d'attirer des consommateurs de loisirs (des touristes – culturels ou pas – notamment) et des investisseurs (publics et privés) et d'assurer le développement économique des deux agglomérations : l'accessibilité est présentée comme un « facteur majeur d'attractivité et de rayonnement international » ; l'objectif de la coopération dans le domaine culturel est de « renforcer le rayonnement culturel des deux agglomérations » ; l'enseignement supérieur et la recherche est un « des enjeux fondamentaux pour le rayonnement et le développement des territoires » alors que le tourisme « participe à l'identité, au rayonnement et à l'image du territoire » tout en constituant « une activité économique majeure »[349]. La coopération entre les deux territoires est donc clairement pensée sur un horizon de compétition qui lui donne sens (les deux agglomérations coopérant pour être compétitives et attractives).

Dans la mise en récit de chacun de ces dossiers et de la politique de coopération dans son ensemble, on retrouve *a minima* trois grands thèmes centraux :

[347] Cadre métropolitain, 2017.
[348] Cadre métropolitain, 2017.
[349] Source : http://cooperation-rennesnantes.fr/

- **La concurrence territoriale (globalisée) comme moteur de la coopération (localisée)** : la concurrence exacerbée entre métropoles impose à des espaces métropolitains de second rang comme Nantes et Rennes de s'allier pour mieux exister dans ce contexte ;
- **La visibilité internationale à laquelle permet d'accéder le changement d'échelle** : il faut être « visible depuis Shanghai », formule reprise par plusieurs enquêtés, et cette visibilité suppose de se structurer à une nouvelle échelle ;
- **L'accent mis sur les complémentarités au détriment des concurrences entre les deux territoires** : les deux agglomérations ont tout intérêt à s'allier, non seulement pour être visibles, mais aussi parce que leurs activités économiques sont souvent complémentaires, parce que, groupées, elles pourraient mener des actions de lobbying vers l'État plus efficaces et mieux répondre à des appels à projets concurrentiels, etc.

On retrouve ces éléments dans l'extrait suivant qui présente la démarche de coopération, extrait très représentatif du type de discours produit à l'appui de cette politique :

> « Quand la coopération Nantes-Rennes a été lancée en 2009, c'était avec la conviction que rassembler les atouts et les forces de Nantes et Rennes démultiplierait leur capacité d'agir et leur attractivité aux niveaux national et international (1 + 1 = 3). Préparer l'avenir ensemble, élaborer des projets complémentaires, atteindre des masses critiques (en termes d'entreprises, de laboratoires), parler d'une seule voix pour peser sur les politiques nationales et européennes quand des projets stratégiques pour l'Ouest le nécessitent (infrastructures ferroviaires, aéroportuaires, recherche…). »[350]

Cette coopération Rennes-Nantes a fait l'objet d'une mise en scène qui a contribué à la publicisation du récit qui la fonde : création d'évènements (les conférences publiques Nantes-Rennes), mise en place d'un site dédié, création d'une publication commune aux deux agences d'urbanisme, etc. Cette stratégie de communication institutionnelle qui visait à la fois les partenaires publics, les chambres consulaires, les milieux économiques locaux mais aussi le grand public, contraste avec la modestie relative des résultats effectifs de cette dynamique de coopération, ce qui, localement, a pu alimenter une critique qui présente cette politique comme un geste à la portée essentiellement symbolique, une opération de communication déconnectée de tout objectif concret. Nous verrons cependant par la suite que la modestie de ces résultats résulte sans doute moins d'un accent mis sur la communication au détriment de l'action que de la fermeture de la *political window* favorable à cette coopération bilatérale renforcée, du fait du renouvellement du personnel politique après 2012 et surtout après 2014.

[350] *Ibid.*

1.3. Le bilatéralisme contrarié (2014-2017)

Avant même l'émergence de nouvelles configurations politiques locales consécutives aux élections municipales de 2014, qui entraîneront un essoufflement du récit autour de la coopération Nantes-Rennes, le départ de la mairie de Nantes de J.-M. Ayrault en 2012 suite à sa nomination comme Premier ministre, devait marquer une première césure :

> « Il y a cette dimension [coopérative] qui est très forte, qui disparaît après. C'était déjà le cas quand Jean-Marc Ayrault du coup, en 2012, n'est plus maire de Nantes. En fait, il y a quelque chose qui se casse. Parce qu'en fait, pour moi, ça dure deux ans cette affaire. Une fois que Jean-Marc Ayrault n'est plus là, le truc perd un peu de son fil. Et je dirais qu'en 2014, quand les deux exécutifs héritent de ça, je pense que d'une certaine façon, Daniel Delaveau, il a réussi son coup parce qu'il devient impossible à qui que ce soit, sur cette ville, d'assumer un positionnement qui soit : 'De toute façon les Nantais, on n'a pas besoin d'eux.' Je pense que le logiciel a été réécrit, réinitialisé. Donc, il a réussi son coup, Daniel. Mais la chair de cette coopération est encore un petit peu à construire. » (Elu, 2017)

Suite aux élections municipales de 2014, la présidence de la métropole nantaise reste aux mains de la ville-centre et de sa nouvelle maire, Johanna Rolland. La succession a clairement été préparée par J.-M. Ayrault, et ne réserve aucune surprise contrairement à la configuration rennaise. Dans une annonce qui a pris tout le monde de cours, le maire en exercice de Rennes, D. Delaveau, fait part, en décembre 2012 et à quinze mois des futures échéances municipales, de son intention de ne pas briguer de second mandat. Même son entourage est surpris. Les raisons sont d'ordre personnel et non politiques. Même si D. Delaveau n'a jamais véritablement pu affermir son *leadership* politique sur la famille socialiste locale, comme avait pu le faire E. Hervé, le choc est rude. C'est Nathalie Appéré qui est rapidement choisie par le PS pour conduire la liste aux municipales, sans pouvoir revendiquer la présidence métropolitaine, contrairement à son prédécesseur.

Le 4 avril 2014, N. Appéré est sans surprise élue premier magistrat de la ville de Rennes, devenant la première femme élue maire de Rennes, après que sa liste ait obtenu 55,83 % des suffrages au deuxième tour des élections municipales (en s'alliant avec la liste EELV-Front de Gauche). En choisissant de conserver son mandat de députée, ce qui lui a valu un certain nombre de critiques, N. Appéré s'est en quelque sorte fermé les portes d'un cumul local renforcé classique : maire de la ville-centre et président de l'agglomération.

Suite au renoncement de D. Delaveau, un *deal* politique s'était rapidement dégagé, selon le témoignage Emmanuel Couet : alors que N. Appéré était désignée pour la mairie, lui-même (maire de Saint-Jacques-de-la-Lande en banlieue rennaise) était pressenti pour l'élection à la présidence de Rennes Métropole : « Il s'agissait d'associer nos deux types de légitimités », avance-t-il. Celui-ci se présente comme un responsable certes moins repéré et médiatique que N. Appéré, mais reconnu par ses pairs. En tout état de cause, le binôme métropole-ville de

Rennes qui se met en place entre les deux est d'abord la réponse à une situation – le départ de D. Delaveau – davantage que la traduction opérationnelle d'un discours construit. Afin de fluidifier et d'intégrer la relation, le choix est fait de disposer du même directeur de cabinet et du même directeur général des services pour la ville de Rennes et la métropole.

Le nouveau président de Rennes Métropole, E. Couet, doit composer dans les faits avec la nouvelle maire de Rennes, N. Appéré. Au-delà du poids économique et démographique de la ville-centre qui fait de N. Appéré un édile pas tout à fait comme les autres, l'arrangement au sein du PS (dont E. Couet et N. Appéré sont tous deux membres) qui préside à cette répartition des postes dote la ville de Rennes d'un poids politique communautaire fort. Ainsi, si N. Appéré ne fait pas partie de l'exécutif communautaire, sept vice-présidents sur 18 sont issus du conseil municipal rennais. En outre, l'administration de la ville-centre et de l'intercommunalité étant en partie mutualisée, les hauts-fonctionnaires territoriaux se retrouvent concrètement sous une double autorité politique. S'instaure *de facto* une sorte de *dyarchie* à la tête de la métropole rennaise marquée par des tensions entre la maire et le président de l'intercommunalité, tensions dont la coopération territoriale est un des enjeux.

Si la thématique de la coopération territoriale reste à l'agenda dans les deux métropoles, cette dyarchie rennaise n'est pas sans effet sur son périmètre géographique et son cadre thématique. S'instaure un jeu à trois entre J. Rolland, E. Couet et N. Appéré, qui tend à restreindre le champ de la coopération bilatérale. N. Appéré et J. Rolland ont développé au sein du PS une relation de proximité et de confiance réciproque qui se traduit par des échanges réguliers sur des dossiers nationaux mais aussi locaux. Cette relation de confiance mutuelle entre les deux maires des villes-centre ne débouche cependant pas sur un renforcement de la coopération métropolitaine entre Rennes et Nantes. Tout d'abord, l'essentiel des dossiers stratégiques de coopération, qui sont dans l'orbite intercommunale, échappent en partie à la maire de Rennes qui doit composer avec les réticences du président de Rennes Métropole, pour qui la coopération avec Nantes est loin, et c'est un euphémisme, d'être prioritaire. En outre, les deux maires sont d'accord avec E. Couet pour exclure le champ de l'économie des frontières de la coopération. Comme l'indique un cadre métropolitain (2017) : « Je ne pense pas que ce soit un secret (...) : la consigne qu'on nous a donnée c'est : 'Vous arrêtez de traiter tous les dossiers sur l'économique avec Nantes.' Parce qu'on est sur un champ très concurrentiel et que c'est trop compliqué de coopérer. » Pour le dire autrement, en matière d'attractivité et de développement économique, E. Couet, mais aussi N. Appéré et J. Rolland actent une situation de concurrence bilatérale bien loin de toute possibilité de coopétition.

Si J. Rolland et N. Appéré se montrent beaucoup mieux disposées à des coopérations renno-nantaises qu'E. Couet, celles-ci relèvent pour elles essentiellement de l'échange de bonnes pratiques ou éventuellement de la mutualisation de moyens dans le champ de l'action sociale et/ou culturelle. Ce repli de la coopération bilatérale se traduit également par une

certaine relance de la coopération réticulaire à l'échelle du Grand Ouest : J. Rolland semble réinvestir cette échelle de coopération en prenant la tête du PMLB.

1.4. L'influence des leaderships politiques sur les coopérations territoriales : quand Saint-Malo se tourne vers l'intérieur

La manière dont les *leaderships* politiques ont scandé la coopération bilatérale Rennes-Nantes peut également observée du côté de la relation Rennes-Saint-Malo, précédemment marquée par une évidente distance. Contrairement à J.-M. Ayrault qui avait souhaité intégrer Saint-Nazaire dans le réseau des villes de l'Ouest, E. Hervé s'était bien gardé d'en faire de même avec Saint-Malo. L'élection de son successeur à la mairie, D. Delaveau, n'y avait rien changé. La défiance politique entre les édiles socialistes rennais et l'édile malouin René Couaneau (à l'époque UMP) semblait empêcher d'ouvrir un nouveau chapitre analogue à l'axe renno-nantais.

Si les élections municipales de 2014 ont affaibli la mise en scène de la coopération renno-nantaises, et engendré une dyarchie rennaise source de difficultés, elles ont au contraire engendré un renouveau du côté malouin. Il ne s'agit pas tant d'une alternance politique, au sens partisan du terme, mais d'un changement de *leader*. Un nouveau maire, Claude Renoult, succède à un ancien maire de droite, R. Couaneau. Les deux se sont d'ailleurs affrontés pour la mairie dans un duel fratricide à droite. Au-delà des étiquettes partisanes, le nouveau maire de Saint-Malo, proche des milieux patronaux, n'est pas disposé à reprendre le positionnement anti-rennais de son prédécesseur comme le souligne une élue de Rennes Métropole :

> « Autant, c'est l'arrivée de Daniel Delaveau à Rennes qui changé le Rennes-Nantes, autant c'est l'arrivée de Claude Renoult à Saint-Malo qui a changé le Rennes-Saint-Malo. D'abord, il y avait trois nouveaux interlocuteurs avec Nathalie et moi d'un côté, et Claude Renoult, vierge de toute relation, antécédent ou passif, ça aide. Il y a eu aussi, et j'ai eu Claude tout à l'heure au téléphone, il y a eu aussi spontanément dans la relation entre nous trois, ça matche comme on dit (...), une relation de confiance qui s'établit très, très, vite. Et puis un discours, surtout à Saint-Malo. Je ne sais pas s'il l'a dit dans ces termes-là, mais : 'Je veux que Saint-Malo s'assume comme le port de Rennes.' Nous, on ne pouvait pas le dire, mais lui, il l'a dit à peu près dans ces termes-là. »

Contrairement à la coopération renno-nantaise, le rapprochement entre Rennes et Saint-Malo connaît une synchronisation resserrée entre la production d'un nouveau récit coopératif et son opérationnalisation :

> « Et là arrive un nouveau maire, un nouveau président d'agglo qui ne présuppose pas… Enfin, je crois que ça n'est présupposé ni par l'un, ni par l'autre. Et chacun y trouve son intérêt dans ce mandat-ci. Et ça vient pour plein de raisons. Après les dossiers arrivent très vite avec la labellisation French Tech. La mission qui nous dit : 'Il faut que vous travailliez avec Saint-Malo,

c'est évident.' (…) Et les choses se font de manière très, très naturelle en fait. Donc, ça n'est pas présupposé. Je ne suis pas sûre que ce soit anticipé. C'est assez intuitif. » (E. Couet, 2017)

En filigrane transparaît dans le propos d'E. Couet un enthousiasme peu dissimulé autour d'une coopération rapidement opérationnelle, pensée et vécue comme moins problématique que celle avec la métropole nantaise :

« Et donc là, Claude Renoult, très intéressé et très alerte sur les enjeux économiques, d'innovation, d'enseignement sup, de recherche et tout, là, la vérité, c'est qu'on a très, très vite ancré nos collaborations sur du dur. On a fait la French Tech ensemble. Rien ne nous y obligeait. D'abord, on aurait été labellisé sans Saint-Malo, mais on a considéré que ça avait plus de force de le faire avec Saint-Malo. On a fait un peu de comm. ensemble, avec la route du Rhum. Ça a un peu marqué les esprits et ça a aidé. On a musclé nos relations dans le cadre d'une technopole commune, Rennes Atalante. On a concrètement travaillé ensemble à la fusion French Tech et Rennes Atalante. On a partagé des réflexions sur les mobilités, on a partagé des réflexions sur la culture. On a des choses en rayon dont je ne peux pas parler, mais c'est solide, peut-être à horizon six-neuf mois, un an au plus tard. On a travaillé ensemble sur le tourisme. On a régulé et travaillé à l'articulation de nos deux centres de congrès, alors qu'on amenait un concurrent potentiel au palais des congrès de Saint-Malo, ce qui, ce n'est pas la seule explication, a contribué Saint-Malo à devoir ré-intervenir sur son centre de congrès. Du coup, c'est un mal pour un bien aussi. Et on se rend compte qu'il y a une réalité de l'articulation des renvois de publics, du travail intelligent entre les deux équipements. Là, ça fonctionne vraiment, et ça fonctionne sur du dur qui emporte des choses. C'est à dire qu'avec Nantes, on était sur des enjeux de très grande échelle où on faisait du lobbying ou de la coordination ensemble. Avec Saint-Malo, on fait ensemble. On a tous les dispositifs communs d'innovation : Rennes Saint-Malo Lab pour aider les start-ups. On fait beaucoup, beaucoup de choses. » (E. Couet, 2017)

La relation entre E. Couet et C. Renoult apparaît ainsi fluide, tout comme celle observée entre les services techniques. Là où les dossiers économiques, ou plus largement de développement, ne se sont pas concrétisés avec Nantes, ils deviennent tangibles avec Saint-Malo : labellisation French Tech Rennes-Saint-Malo, implantation de la technopole de Rennes Atalante sur le territoire malouin ; unification des CCI ; dispositif d'accompagnement à l'innovation Rennes-Saint-Malo ; actions de promotion et d'attractivité sur le bateau de Gilles Lamiré (Jacques Vabre à l'automne) ; travail avec le Québec ; coopération sur le tourisme et le loisir… Par rapport à Nantes, la coopération est sans doute facilitée par l'absence de concurrence frontale, les deux agglomérations ne jouant pas dans la même division.

1.5. Métropoles et coopérations métropolitaines à l'épreuve de la méfiance régionale

La coopération Rennes-Nantes se réinscrit ainsi dans une coopération à échelle élargie entre les deux régions, Bretagne et Pays de la Loire. Or les conseils régionaux respectifs sont loin de jouer le jeu d'une coopération bilatérale – mais aussi multilatérale entre pôles urbains – qu'ils ne contrôlent pas eux-mêmes et qu'ils ressentent comme une forme de régulation concurrentielle. Les régions ont ainsi vécu douloureusement la prétention que peuvent avoir les métropoles, et plus largement les principales agglomérations urbaines, à initier et faire vivre entre elles des logiques résiliaires à une échelle régionale et interrégionale. Aussi un cadre administratif métropolitain (2018) souligne-t-il la manière dont la mise en place du PMLB a été mal vécue :

> « Ici, quand le PMLB a été mis en place, y a eu une crise de nerf à la région, une crise de nerf au sens d'une tension politique, une mise en tension politique, la région disant que c'était inadmissible. Et donc, dans l'imaginaire des différentes institutions, ça été perçu soit comme une substitution, soit comme un phénomène qui remettait en cause l'identité bretonne. Les gens ne comprenaient pas qu'il n'y ait pas d'autres villes de Bretagne, ce genre de choses... Nous, on a toujours dit que c'était, on n'a pas employé ce mot-là, un lieu de coopération... que c'est pas une institution nouvelle. Moi, je me souviens très bien avoir dit au DGS du conseil régional de l'époque, très attaché au fait régional : 'Mais on n'est pas en concurrence avec la région Bretagne ou la région Pays de la Loire. Nous avons en tant que métropoles des choses à nous dire et des choses à vous dire.' Ça a été perçu comme ça... Assez vite, je pense que les esprits se sont calmés mais la logique institutionnelle était tellement forte dans les têtes que c'était perçu comme une agression par les régions alors que c'était pas du tout l'idée. Le PMLB ne pouvait en rien, mais en rien, mais en rien [sic pour la répétition], se substituer aux régions. C'était simplement des élus, à la tête de grandes agglomérations, qui s'exprimaient collectivement sur des enjeux partagés. Bon, où est le problème ? »

Dans le cas de la région Bretagne plus particulièrement, Rennes se voit prise dans un conflit de loyauté. La coopération renno-nantaise s'apparente à un axe rival des coopérations que Rennes se devrait d'avoir en tant que capitale régionale vis-à-vis des autres territoires bretons selon les propos d'un élu rennais (2017) :

> « Ça, c'est une dimension qui vient freiner les coopérations. Je dirais, c'est vrai pour une métropole comme Rennes, il faut avoir plein d'hémisphères, plus que deux en tout cas. Il faut réussir la bonne articulation avec la région qui a ses propres exigences vis-à-vis de Rennes, Rennes capitale. Rennes du coup qui joue un rôle aussi vis-à-vis des autres territoires, qui est à l'écoute du reste de la région. Donc, c'est un peu, c'est un partenariat nécessaire avec la région, mais qui a ses propres exigences à tenir en tant que métropole rennaise. Et puis, après, il y a le partenariat avec Nantes qui a ses propres exigences qui ne sont pas toujours très compatibles en termes de posture, sachant que Nantes en région Pays de la Loire n'a pas du tout le même type

de préoccupations que Rennes en Bretagne (...). On ressent que la question d'avoir globalement une capitale en Pays de la Loire est une évidence pour tout le monde. C'est Nantes, et c'est normal du coup que la région intervienne dans la capitale, au titre de son statut de capitale. Et donc, une partie de la stratégie de développement économique de la région Pays de la Loire égale le soutien à la capitale nantaise. Ça, c'est assumé, ça paraît évident, enfin qui semble de loin, de là où on se situe, qui semble une évidence. C'est loin d'être une évidence pour la région Bretagne vis-à-vis de Rennes (...). Eux [la région Bretagne] derrière le mot 'capitale', c'est travailler avec d'autres territoires, c'est faire aux côtés de la région tous les efforts nécessaires pour que ça profite à tout le monde. Ils nous mettent dans leur logiciel à eux de région, qui est un peu de penser l'équilibre du territoire et tout ça, mais ils nous demandent ; 'Eh, oh, si on travaille avec vous, c'est que vous nous aidez à faire tout ça.' Il faut montrer des gages. Il faut avoir des partenariats. En gros, on nous demande d'être régionaux, quoi. Et je pense qu'on ne demande jamais aux Nantais la même chose sur Le Mans ou la Sarthe, ni de rendre des comptes aux gens de la Sarthe. Les élus nantais, je ne pense pas qu'ils soient préoccupés de ça. Alors que la région [Bretagne] nous dit : 'Ah ce serait bien quand même que les Rennais aillent quand même faire des petits tours à Lorient, à Brest, montrent de l'intérêt.' (…) Et on conditionne le partenariat. C'est formulé comme ça. On dit en gros : 'A chaque fois que la région met un euro à Rennes, et on le met à Rennes parce que vous êtes capitale.' Donc, on assume quand même de mettre un euro là, mais, du coup, attention, l'outil en question-là, il a intérêt d'aller voir Quimper s'il est sur l'agroalimentaire, il a intérêt d'aller voir Brest s'il est sur le numérique, ou Lannion. »

2. Stratégies de coopération territoriales et partenaires sociaux : un patronat enrôlé et des syndicats introuvables ?

La mobilisation et l'insertion des partenaires sociaux (représentants du patronat, syndicats de salariés) dans les politiques de coopération inter-métropolitaines conventionnelles que nous étudions a fait l'objet d'une attention particulière dans le cadre de cette recherche. Les résultats de notre analyse laisse d'abord apparaître une forte différence dans les dynamiques d'implication des partenaires sociaux : si d'un côté, le monde patronal, *via* les CCI d'Ille-et-Vilaine et de Nantes-Saint-Nazaire a été, à un moment donné, enrôlé dans une stratégie de coopération inter-métropolitaine (**2.1.**), les organisations syndicales de salariés, quant à elles, apparaissent largement absentes d'espaces conventionnels de coopération auxquels les pouvoirs publics locaux ne les ont pas associés (**2.2.**). Pour autant, il convient d'emblée de nuancer ce constat qui pourrait donner l'impression qu'aurait émergé, à l'échelle inter-métropolitaine, une coalition de croissance réunissant élus locaux, agents administratifs, experts de l'agence d'urbanisme et entrepreneurs, coalition dont les OS auraient été exclues. En effet, l'implication du monde patronal dans une stratégie de développement économique nanto-rennaise a été triplement limitée :

- Limitée dans son périmètre : ce sont essentiellement les chambres consulaires qui ont été impliquées et pas des représentants des secteurs de production (à l'exception du secteur agro-alimentaire) ;
- Limitée dans le temps : l'engagement des CCI pour un développement concerté a cessé dès que les acteurs politiques et institutionnels ont sorti de l'agenda coopératif le thème de l'action économique. Les entrepreneurs de la solution coopérative dans ce champ étaient *de facto* plutôt du côté des acteurs publics locaux (élus, cadres administratifs, agence d'urbanisme) et les CCI n'ont fait, pour le dire de façon un peu brutale, que répondre à une sollicitation politique autour d'un enjeu qui est resté, de leur point de vue, relativement marginal ;
- Limitée dans ses résultats : du fait, notamment des raisons évoquées dans les points précédents, cette coopération dans le champ économique a donné lieu essentiellement à des études et des amorces de projet qui n'ont généralement pas débouché sur des actions concrètes.

2.1. L'élan brisé de la coopération économique : le patronat local entre mobilisation et désinvestissement

Dans cette sous-partie, il s'agira d'expliquer à la fois les mécanismes qui ont conduit à l'enrôlement des CCI des deux métropoles dans une stratégie de coopération économique voulue et conduite par les pouvoirs publics territoriaux, et ceux qui ont conduit, par la suite, au large désengagement des chambres consulaires. La coopération économique a constitué, entre 2008 et 2014, un des axes forts du récit coopétitif nanto-rennais. Cet axe de ce *policy narrative* a servi de support normatif et cognitif à l'émergence d'un embryon de coalition entre, d'une part, les acteurs politiques, personnels administratifs et les agences d'urbanisme des deux métropoles qui sont à l'origine du projet coopératif, et, d'autre part, les représentants institutionnels du monde économique (chambres consulaires). Ces différents acteurs ont contribué ensemble à l'émergence sur l'agenda de la coopération d'un certain nombre de thèmes : mise en place d'un VIE (volontariat international en entreprise) commun au Québec, volonté de coopération dans la filière agro-alimentaire, etc. De cet élan, ne reste aujourd'hui quasiment qu'une coopération à l'échelle du PMLB dans le domaine de l'évènementiel afin de permettre une présence coordonnée des métropoles du Grand Ouest dans des salons d'affaires internationaux. Ainsi, dans le champ économique, depuis le début des années 2010, l'espace thématique de la coopération s'est réduit comme peau de chagrin alors que son espace géographique s'étendait, le « noyau » Nantes-Rennes laissant de plus en plus place à un réseau de villes beaucoup plus large mais au projet de coopération beaucoup moins ambitieux. Faire l'histoire du volet économique des politiques de coopération inter-métropolitaines revient donc à montrer et comprendre comment certains thèmes ont été mis sur l'agenda à un moment donné

par des acteurs coalisés puis en sont sorti, une fois que la *political window* (Kingdon, 1984) favorable à la coopération dans ce domaine a été fermée et que la coalition qui portait cette volonté de coopération économique s'est délitée. Pour ce faire, il est nécessaire d'analyser la trajectoire et la dynamique de la coalition dans le temps.

Comme le lecteur l'aura déjà compris, la coopération économique n'émerge pas sur l'agenda des deux métropoles, entre 2008 et 2014, du fait d'un lobbying exercé par tel ou tel groupe d'intérêt lié au milieu entrepreneurial : elle constitue d'abord le fruit d'un projet politique et institutionnel qui va chercher à mobiliser des relais dans le monde économique : il s'agissait alors pour les pouvoirs publics locaux d'enrôler des représentants de l'entrepreneuriat local dans de opérations visant à coupler la solution coopérative à des problèmes et projets concrets (**2.1.1.**). Pour mener à bien cette stratégie, les élus et la technocratie locale ont alors misé sur des interlocuteurs institutionnels : les CCI nantaise et rennaise utilisées comme des portes d'entrée vers le milieu patronal. Après 2014, quand les grands élus des deux métropoles ont cessé de soutenir la coopération dans le champ économique, les chambres consulaires, pour qui ce thème n'était pas une priorité, se sont largement désengagées des embryons de projets collaboratifs qu'elles avaient pu porter (**2.1.2.**), montrant clairement les limites de leur conversion à la « cause » ou à la « solution » coopérative.

2.1.1. L'enrôlement des acteurs économiques dans la coopération inter-métropolitaine (2008-2014)

Si le développement économique et l'attractivité sont au cœur du récit d'action publique qui nait après 2008 et donne sens à la coopération Nantes-Rennes, l'implication des représentants du monde économique dans le processus coopératif apparaît relativement circonscrite. En effet, les chambres consulaires apparaissent relativement peu impliquées par les pouvoirs publics locaux dans les dossiers concernant l'amélioration de l'accessibilité et de l'enseignement supérieur et de la recherche[351], deux dossiers pourtant présentés comme centraux pour améliorer la compétitivité de l'ensemble bi-métropolitain. Ceci ne signifie pas que les élus locaux, les cadres administratifs et les agences d'urbanisme qui portent le récit coopératif, n'aient pas tenté, entre 2008 et 2014, de mobiliser le monde de l'entreprise, mais que ceux-ci l'ont fait non pas sur le terrain des grandes infrastructures publiques nécessaires au développement (des transports rapides et efficaces, des universités à fort potentiel de recherche), mais plutôt sur celui de la stratégie économique (mutualisation et coopération au

[351] Ceci n'empêche pas, bien entendu, ces CCI de s'exprimer sur – et de s'impliquer dans – ces dossiers en dehors du cadre conventionnel de la coopération Nantes-Rennes. La CCI Nantes-Saint-Nazaire a largement soutenu, jusqu'à son abandon, le projet aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes. La CCI Ille-et-Vilaine se montrait quant à elle beaucoup plus mesurée, craignant notamment les effets de cette concurrence potentielle pour l'aéroport « rennais » de Saint-Jacques-de-la-Lande. On peut noter ici que ce dossier illustre le fait que ces deux CCI peuvent se retrouver impliquées dans des dynamiques de concurrence territoriale.

sein de la filière agro-alimentaire, promotion commune d'entreprises des deux territoires à l'étranger). La volonté, portée par les agents politiques et administratifs des deux métropoles, de faire émerger des stratégies de coopération entre acteurs économiques s'est alors traduite par des opérations visant à transformer les représentations de ces acteurs afin des inciter à coopérer. On pourrait parler à ce sujet de politique symbolique, non pas pour souligner, à la suite d'Edelman (1991), l'écart entre le discours et la réalité des actes qui caractérise certaines politiques publiques, mais pour signifier que l'objet même de cette action publique était d'agir sur les symboles, les cadres normatifs et cognitifs qui guident les conduites des acteurs visés. Il s'agissait alors « d'enrôler » les acteurs économiques, d'« intéresser » (Callon, 1986) au processus de coopération des acteurs que l'on ne peut contraindre à coopérer.

Ces opérations d'enrôlement ont pris plusieurs formes. La première, et la plus spectaculaire, est celle de la mise en scène de la coopération entre les deux métropoles. Ce processus de « dramatisation » (Hassenteufel, 2011) vise à s'appuyer sur des évènements créés pour l'occasion (les cinq conférences Rennes-Nantes organisées entre 2009 et 2014 ainsi que les publications des agences et le site Internet liés à ces évènements) pour faire connaître et partager sur l'agenda public la question de la coopération. Les acteurs économiques font partie des cibles privilégiées de cette mise en scène du récit coopératif. Tout d'abord, le « spectacle » politique qui s'y joue, à travers la présence des leaders politiques des deux territoires à l'époque, permet d'incarner une logique de coopération sur le plan politique dont on espère qu'elle va générer des effets d'entraînement sur le plan économique. Un acteur administratif central dans ce processus évoque l'importance de cette « exemplarité » politique :

> « Les élus ont voulu être exemplaires, une forme d'exemplarité. Alors, c'est une exemplarité qui a ses limites mais qui est indispensable. Elle a ses limites parce que la sphère économique, elle n'a pas besoin des décideurs politiques pour coopérer : la sphère économique, elle fonctionne à l'envie, à l'opportunité des projets économiques des territoires ; les chambres de commerce dialoguent plus ou moins, mais elles n'ont pas de prescription [à recevoir] des collectivités. Dans la posture Ayrault-Delaveau, l'exemplarité qu'ils donnaient, leur capacité à parler ensemble, c'était une manière de dire : 'Mais allez-y. Nous, on fera le maximum, mais vous, si vous pouvez plus, faites plus.' En tout cas, c'était une logique d'exemplarité. » (Cadre métropolitain, 2018)

Cet extrait d'entretien pointe à la fois l'incapacité à contraindre les acteurs économiques à coopérer et la volonté de les toucher indirectement en leur envoyant un message : si la coopération est possible entre les deux territoires politiquement, elle est également souhaitable économiquement. Mais l'opération de mise en scène est allée plus loin en faisant des directeurs des deux CCI (Nantes-Saint-Nazaire et Ille-et-Vilaine) des acteurs de la dramatisation : ceux-ci ont en effet été solennellement conviés, en même temps que le deux présidents d'EPCI et des deux préfets de région, à une des premières conférences Nantes-Rennes. L'idée est alors de

mettre clairement sur l'agenda des deux CCI la question de la coopération en ce qui concerne les stratégies économiques. Il faut ici relever que ces opérations d'enrôlement du monde économique visent moins directement la masse des entrepreneurs locaux que les institutions qui les représentent territorialement : les deux chambres consulaires avec lesquelles chacune des métropoles a instauré de longue date, sur son territoire, des relations privilégiées.

Au-delà de la dramatisation de la coopération, l'enrôlement du monde économique (ici principalement des chambres consulaires) prend aussi la forme de l'expertise qui vient légitimer l'inscription sur l'agenda d'une stratégie de coopération économique. Ceci est très clair pour le dossier de coopération économique qui a été le plus porté à l'époque et qui concerne la filière agro-alimentaire. En 2014, les deux métropoles ont lancé une démarche de travail collectif sur cette filière en s'appuyant sur un certain nombre de partenaires : les deux CCI, les deux chambres d'agriculture départementales ainsi que le pôle de compétitivité Valorial[352]. Concrètement, une étude a été confiée aux agences d'urbanisme des deux territoires, qui, à partir de nombreux éléments d'analyse (cartographie de l'offre de services des métropoles aux industries agro-alimentaires, organisation de 16 entretiens avec des acteurs institutionnels et économiques, etc.) ont produit en février 2015 une note dite d'« étape » mais qui n'a pas eu, comme nous le verrons, de suite. Dans cette note, on retrouve les éléments constitutifs du récit coopétitif :

- La concurrence territoriale (globalisée) comme moteur de la coopération (localisée) : « Dans un contexte de forte concurrence territoriale, l'enjeu est double : atteindre une masse critique leur permettant d'être ensemble plus attractives et compétitives, et mieux assumer leur rôle de moteur de croissance pour l'ensemble des régions Pays de Loire et Bretagne »[353] ;
- La visibilité internationale à laquelle permet d'accéder le changement d'échelle : « Au regard d'un Chinois ou d'un Brésilien nos deux régions sont un petit territoire (...). Une intensification de la coopération Rennes-Nantes offrirait sinon la masse critique, la qualité critique à la plateforme métropolitaine ligéro-bretonne de services aux IAA [Industries Agro-Alimentaires] »[354] ;
- L'accent mis sur les complémentarités au détriment des concurrences : il s'agit « d'améliorer la connaissance réciproque des services et des équipements pour privilégier la complémentarité à la concurrence entre les deux agglomérations »[355].

[352] Ce pôle de compétitivité, situé sur trois régions (Bretagne, Loire-Atlantique, Normandie), est dédié à l'innovation agroalimentaire collaborative.

[353] AUDIAR, AURAN (2015), « Se positionner en duo au service de la filière agro-alimentaire et d'une alimentation durable », *Note d'étape*, février p. 1.

[354] *Ibid.*, p. 4.

[355] *Ibid.*, p. 4.

Cette note vise moins à présenter des dossiers de coopération concrets (ce point est explicitement reporté à la suite de la démarche même si de premières pistes sont évoquées) qu'à justifier l'opportunité d'une coopération dans ce secteur économique. Comme le résume un cadre d'une des deux agences d'urbanisme :

> « L'idée de ce travail en commun, c'était de dire : vu les forces en présence de Rennes, avec le centre culinaire contemporain, avec le pôle de compétitivité, avec le SPACE, les grandes entreprises emblématiques du domaine, et *idem* pour Nantes, avec son marché de gros... On a visité des équipements remarquables. Mis en commun, on avait une plateforme de services métropolitains, pour l'ensemble des deux régions, extrêmement puissante. Donc, comment faire bénéficier les acteurs nantais des services rennais, et réciproquement ? Il y avait là un vrai enjeu simple. Il n'y avait pas d'investissement lourd. Il n'y avait pas de renonciation par l'une des deux parties à ses spécificités. C'était ça l'idée, une plateforme de services métropolitains à l'échelle européenne, pour le Grand Ouest français, que Rennes et Nantes pouvaient assurer. » (Cadre d'agence d'urbanisme, 2018)

Cependant, ce travail sur un « enjeu simple » implique de bousculer les représentations de certains représentants du monde économique pour qui les territoires rennais et nantais sont avant tout concurrents :

> « On a mené des travaux sur les coopérations à développer sur l'agroalimentaire. Les chambres consulaires, les organismes représentatifs du milieu, démarraient toujours sur : 'Nantes, c'est un ennemi. Qu'est-ce qu'on fait là quoi ?' Alors ils évoluent. Ils ont changé leur position souvent. Mais on démarre toujours, on est dans le cœur du sujet de cette coopétition. S'il faut une technopole majeure dans l'agroalimentaire, la question qui va se poser, c'est : 'Où ?' C'est d'abord celle-là qui va être posée avant de savoir quoi faire. » (Cadre d'agence d'urbanisme, 2018)

D'un point de vue analytique, ce travail peut donc être analysé comme une opération visant, en s'appuyant sur la production de savoirs experts, à changer les représentations des acteurs économiques et de leurs représentants afin de construire les conditions symboliques nécessaires à l'émergence de coopérations concrètes futures :

> « Alors, je n'irai pas jusqu'à dire que le président de la CCI territoriale de Rennes bloque. Il est toujours là. Mais il est [forcé] par ses adhérents à aller sur des positions parfois un peu de blocage. On l'a vu sur l'agroalimentaire. Mais parce que Rennes créé le centre culinaire contemporain, Nantes crée tout de suite l'équivalent. Je ne sais plus comment il s'appelle, le centre de création alimentaire. Nantes le fait avec le soutien du conseil régional, financement à 80 % public. Rennes le fait sur fonds privés. Donc, les acteurs privés, ils doivent ramer pour avoir leur marché. Voilà. Tout notre travail, ça a été de les mettre autour de la même table et de trouver là où ils pouvaient s'entendre et mettre en commun, ce qu'ils ont fait intelligemment [les directeurs des deux centres culinaires]. Donc pour qu'ils éclaircissent. Parce que sur le

papier, ils sont très concurrents. Mais en fait, quand on creuse, ils sont plutôt complémentaires. Finalement, le centre nantais peut commanditer des travaux de recherche appliquée au centre culinaire contemporain. Et c'est ça qu'on peut mettre en avant. » (Cadre d'agence d'urbanisme, 2018)

Il ne faut cependant sans doute pas exagérer les réticences à la coopération des représentants du monde économique. Si les réflexes concurrentiels sont bien présents, on peut noter, du moins du côté du côté des CCI, un investissement dans le portage de projets coopératifs favorisé notamment par des expériences (certes peu nombreuses) de coopérations antérieures entre les deux chambres et les bonnes relations interpersonnelles entre les deux directeurs de CCI. Le processus d'enrôlement des représentants du monde économique ne peut donc être réduit à des entreprises de conversion qui les amèneraient à s'aligner sur des dossiers portés par les deux métropoles et leurs *think tanks* institutionnels (les agences d'urbanisme). *De facto*, les CCI participent à l'inscription de thèmes sur l'agenda coopératif et le font, au moins pour partie, ensemble. Un bureau commun entre les deux chambres a été ainsi organisé en 2014 :

« On avait également une proximité entre les bureaux des deux CCI. On a fait, voyez, un bureau commun Nantes-Rennes des deux CCI en 2014. On avait présenté qui on était. On avait regardé des pistes (...). On avait dit, par exemple : 'On va travailler sur le rapprochement de nos deux World Trade Centers.' Il y a un gros World Trade Center à Nantes et un plus petit à Rennes. Nous, on avait créé des clubs et on a proposé que les adhérents d'un club [de Nantes] puissent accueillir des entrepreneurs de Rennes. Nous, par exemple, on a un club Chine et donc si ça intéresse des boîtes rennaises de venir au club Chine…» (Cadre d'une CCI, 2018)

Ce type d'initiatives (bureau commun, inscription d'enjeux communs sur l'agenda coopératif) signale un certain intéressement, au sens de M. Callon (une adhésion à une nouvelle définition de ses propres intérêts), de ces acteurs économiques, sans doute partiel et ambivalent, mais dont on retrouve la trace encore aujourd'hui dans les entretiens. Un cadre d'une des deux CCI a ainsi pu nous dire :

« La concurrence, elle est plus aussi frontale qu'elle a été dans les années 60 et 70, en plus quand il y avait une planification centralisée par la DATAR où on disait : 'Toi, on va te mettre là.' Aujourd'hui, ce sont des territoires qui essaient de se rendre séduisants. Donc, on va dire, moi, je n'ai pas pensé une seule seconde qu'il y avait des concurrences Nantes-Rennes dans notre travail. » (Cadre d'une CCI, 2018)

En outre, les réticences à la coopération ne viennent pas toujours uniquement des représentants du monde économique : les rapports concurrentiels entre institutions politico-administratives constituent également un frein au déploiement d'une politique de coopération économique. Dans le cas de la filière agro-alimentaire, les agences d'urbanisme ont dû également faire face aux réticences des acteurs régionaux : « Il y avait [également] le problème

des régions ; parce la région Bretagne n'avait pas forcément dans sa stratégie la coopération avec les Pays de Loire sur l'agroalimentaire, parce que les deux régions se font aussi concurrence. »[356]

2.1.2. Une fenêtre d'opportunité qui se ferme : l'étiolement de la coopération économique et le désinvestissement des chambres consulaires

Si les représentants du monde entrepreneurial se sont enrôlés sous la mandature municipale précédente dans une démarche de réflexion sur des stratégies de coopération économique, ils semblent aujourd'hui avoir largement désinvesti ce champ et l'essentiel des projets mis à l'agenda à l'époque ont été abandonnés. Entre autres exemples, le projet d'inviter les rennais dans les clubs de la CCI de Nantes-Saint-Nazaire est resté, selon un cadre de CCI (2018), « lettre morte » et la coopération dans le secteur agro-alimentaire est « restée une étude en chambre, comme un rapport de la Cour des comptes » sans déboucher sur des résultats concrets. Globalement, comme le dit un des acteurs interrogés : « Il y a un truc qui s'est détricoté. Donc pour vous dire que finalement, ces sujets-là, dans l'élan qu'il y a eu à l'époque, peut-être dans la complicité qu'il y avait entre Ayrault et Delaveau, cet élan a permis d'aller jusqu'au bureau commun [des deux CCI], aujourd'hui, on n'en est pas là. »

Cet étiolement de la coopération économique est lié à plusieurs facteurs. Le premier, et sans doute le plus décisif, est lié à la fermeture de la *political window* qui avait contribué à inscrire la question sur l'agenda des deux métropoles et de leurs CCI respectives. Très clairement, les élections municipales et intercommunales de 2014 conduisent à une configuration beaucoup moins favorable à la coopération économique entre les deux territoires (voir la partie 1), les nouveaux leaders politiques en place se montrant, au mieux, réservés, pour ne pas dire ouvertement hostiles, à une politique de coopération sur le plan économique. Ce renversement a entraîné l'enterrement du chantier dans la filière agro-alimentaire. Le directeur d'une des deux agences d'urbanisme n'est pas très loin des formulations de Kingdon (1984) quand il insiste sur l'importance de la temporalité pour expliquer la non poursuite de cette dynamique dans ce secteur : « L'idée qu'on avait à travers ce travail-là, et les élus nous ont suivi, mais à un moment, on rentre dans le dur, et il faut être en phase, c'est-à-dire il faut être dans le bon tempo. Quand on arrive trop tôt, ce n'est pas la peine. Quand on arrive trop tard, c'est fini. Il faut attendre le tour suivant. »[357]

L'étude lancée en 2014, arrive trop tard politiquement et les embryons de projet, que sa publication, début 2015, suscite, ne déclenchent aucun soutien politique : « Le moteur s'est arrêté malgré les envies. On a eu la restitution de ça [il montre l'étude des deux agences de février 2015] et nous, après ça, on a avancé sur le transfert du MIN [marché d'intérêt national]

[356] Cadre d'agence d'urbanisme, 2018.
[357] Cadre d'agence d'urbanisme, 2018.

parce que la CCI a été partie prenante. Mais tout ce travail-là, il pouvait être repris que par les politiques à leur niveau parce que c'est pas de notre ressort à nous d'aller plus loin dans une volonté de coopération, une fois qu'on avait fait le diagnostic, vous voyez… »[358] Ceux qui investissent le dossier de la coopération économique Nantes-Rennes nagent donc maintenant contre le courant politique et institutionnel. Significativement, les institutions métropolitaines ont d'ailleurs également renoncé à une démarche collective, alors soutenue par les deux métropoles, de mise en place d'un VIE commun pour mutualiser les opérations de promotion des deux territoires au Québec : « A l'époque, on a mis un VIE commun à Québec, et pour des raisons… peut-être du souhait des deux métropoles de travailler différemment. Et bien aujourd'hui, on va avoir un VIE À Québec financé par la métropole de Rennes et la CCI de Rennes, et un VIE à Montréal financé par la CCI de Nantes et Nantes Métropole. »[359]

Le deuxième facteur qui explique le désinvestissement des CCI tient au fait qu'en l'absence d'une volonté politique affichée, la coopération n'apparaît pas comme un enjeu prioritaire sur l'agenda consulaire :

> « C'est un étiolement [de la coopération] qui est venu finalement de la difficulté, je pense, de coopérer des deux métropoles (...). Et finalement, nous on avait suffisamment de sujets internes et de territoire dans nos CCI pour pas se dire : 'On va se remettre du boulot à coopérer', parce que nous on a, en même temps, subi une baisse drastique des ressources, des réorganisations (...). Donc tout ça, voilà, on est pris par le quotidien. Alors on ne s'est pas rajouté de boulot. Alors, même si j'apprécie beaucoup [le directeur de CCI 35] et qu'on s'appelle, allez, une fois tous les mois ou les deux mois sur des petits sujets, on échange, mais une vraie coopération, ça s'est étiolé pour ne pas dire que ça a disparu. » (Cadre d'une CCI, 2018)

Ceci confirme que la fenêtre d'opportunité favorable à l'émergence d'une politique de coopération économique qui s'est ouverte entre 2008 et 2014 n'est pas du type *problem window* mais bien *political window* (Kingdon, 1984).

Dans le cas d'un *problem window*, l'ouverture de la fenêtre est déclenchée par un problème urgent qui déclenche une recherche de solutions, alors qu'une *political window* s'ouvre à la suite d'un évènement politique (alternance, changement de leadership, etc.), les acteurs tentant alors de rattacher des problèmes à leur solution. *De facto*, la coopération économique n'est pas un thème considéré comme urgent ou prioritaire par les responsables des CCI des deux territoires concernés. En revanche, il est arrivé à un moment donné sur leur agenda parce que des acteurs politiques et administratifs les ont mobilisés autour du thème de la coopération afin qu'ils identifient, avec l'aide notamment des agences d'urbanisme, des problèmes auxquels « coupler » (Kingdon, 1984) cette solution. Dès que cette volonté politique n'a plus été d'actualité, les CCI ont largement désinvesti le champ de la coopération au profit

[358] Cadre d'une CCI, 2018.
[359] Cadre d'une CCI, 2018.

de dossiers dont l'urgence était plus évidente du point de vue des CCI concernées (comme le dit, en *off,* un acteur du monde économique : « Je ne vais pas aller sur le terrain de la coopération économique sans portage politique. »).

Ne reste aujourd'hui de cette politique de coopération que quelques traces. On peut ici citer la politique de coopération, à l'échelle du PMLB, dans le champ de l'évènementiel économique, qui permet une représentation commune des agglomérations membres du pôle dans de grands salons spécialisés : l'agence Nantes-Saint-Nazaire Développement a en effet été chargé par le PMLB d'assurer une coordination entre les délégations de ces territoires dans le cadre, entre autres, du MIPIM (Marché international des professionnels de l'Immobilier) ou du MAPIC[360]. Cependant, les représentants du monde économique sont très peu associés au PMLB dont ils connaissent très peu les travaux et actions : « [le PMLB] c'est une instance de réflexion propre aux métropoles mais je ne saurai pas dire dedans précisément [ce qui s'y passe] et il y a peu d'impacts (...) sur nos projets à nous. »[361] En outre, le développement de cette politique de présence commune sur les salons a pu générer des frictions :

> « C'est très compliqué. La difficulté dans ces cas-là, c'est que quand on essaie de vendre Rennes-Nantes, on mutualise le stand, on vend l'ensemble et chacun trouve sa place, mais il faut que les acteurs aient une attitude partenariale, qu'on soit sur un contrat de coopération gagnant-gagnant. Je n'y étais pas, mais j'ai quelques retours de certains voyages de promotion et de prospection qui ont été des désastres. Parce que d'un côté, il y avait le rouleau compresseur nantais qui écrasait tout, et de l'autre, il y avait les Rennais qui se disaient : 'Mais ce n'est pas possible. Ils se moquent de nous.' » (Cadre d'agence d'urbanisme, 2018)

Le soupçon d'une concurrence larvée (ici, les « Nantais » qui tireraient indument avantage d'une politique partagée dans le champ de la communication économique) illustre bien les difficultés propres à la coopétition, les coopérants pouvant toujours être soupçonnés de retrouver leur identité de concurrents. Malgré ces difficultés, cette politique des salons constitue le dernier vestige d'une politique de coopération économique inter-métropolitaine avec laquelle les acteurs économiques et, aussi et surtout, les leaders politiques, ont pris largement leur distance. On peut même dire que la concurrence dans ce champ est désormais largement assumée par les grands élus rennais et nantais qui n'hésitent pas à présenter les deux territoires comme concurrents économiquement (voir la partie 1). Cette compétition de plus en plus assumée entrave les excursions, déjà limitées, du PMLB dans le champ de l'activité économique, comme on a pu le voir dans le domaine de l'industrie et des services numériques :

> « Sur le numérique, on a produit avec l'agence de Nantes et avec le PMLB un diagnostic global sur ce que représentait le numérique dans le Grand Ouest. Le document a été bloqué pendant un an, jamais validé par l'agence de Nantes, parce que Rennes était au premier plan, et Nantes

[360] Salon international dédié à l'immobilier commercial à Cannes.
[361] Cadre d'une CCI, 2018.

derrière (...). Bloqué, pas d'accord de diffusion. Je m'en veux d'être dans des choses aussi mesquines, mais c'est un état d'esprit. La direction de l'agence de Nantes a dit : 'Non, non, nous on ne valide pas ça.' Donc, on ne diffuse pas. C'est mesquin, mais c'est révélateur, c'est-à-dire qu'on est en compétition forte. Ils revendiquent d'être leaders sur le numérique, même si les chiffres leur donnent tort, sur le stock. Par contre, c'est vrai que maintenant, ils ont tendance à rattraper Rennes parce qu'ils ont une dynamique de croissance de l'emploi dans le numérique qui est trois fois celle de Rennes. Plus ça va, plus on avance ensemble, et on se développe tous sur à peu près les mêmes créneaux. Ça rend les choses difficiles. » (Cadre d'agence d'urbanisme, 2018)

Comme cet exemple tend à le montrer, le projet d'une coopération approfondie semble désormais bien lointain. Abandonnée par le pouvoir politique, cette thématique est également largement délaissée par les deux chambres consulaires, globalement recentrés (si tant est qu'elle ait été un jour été réellement « décentrées ») sur leurs territoires respectifs, à quelques rares exceptions près.

2.2. L'absence de la coopération inter-métropolitaine sur l'agenda syndical

Alors que l'analyse de place des syndicats dans les dynamiques de gouvernance métropolitaine faisaient partie des objectifs, au moins implicites, de cette recherche collective nationale, le cas étudié ici peut sembler, du moins en première analyse, un peu décevant. En effet, il en va des organisations syndicales dans le processus de coopération territoriale que nous étudions comme des occurrences de la lettre E dans *La disparition* de Georges Perec, elles brillent par leur absence. Cependant, constater cette absence est déjà un résultat de recherche en soi et tenter d'élucider les raisons de l'absence des OS de salariés dans ce processus constitue un enjeu analytique stimulant, à défaut d'être évident.

Notre analyse nous a amené à identifier deux séries de raisons qui peuvent expliquer cette absence syndicale dans ce dossier. La première a trait à la problématique de ce que les chercheurs anglo-saxons appellent l'*invited participation* (**2.2.1.**) : il s'agit alors de s'interroger sur les dispositifs officiels forgés par les pouvoirs publics pour associer à des processus décisionnels des acteurs et groupes sociaux ou, en ce qui nous concerne ici, des syndicats. Dans ce cadre, la participation n'est pas conquise de haute lutte dans un rapport de force mais octroyé par des institutions politiques qui invitent des acteurs à participer. Cependant, cette invitation n'est pas neutre : le dispositif génère *a minima* de effets de sélection (en établissant une frontière entre le public invité et celui qui ne l'est pas) et des effets de régulation (en déterminant les sujets qui peuvent être discutés et ceux qui sont écartés, en traçant la limite entre les arguments ou les comportements légitimes et illégitimes dans le cadre du dispositif, etc.).

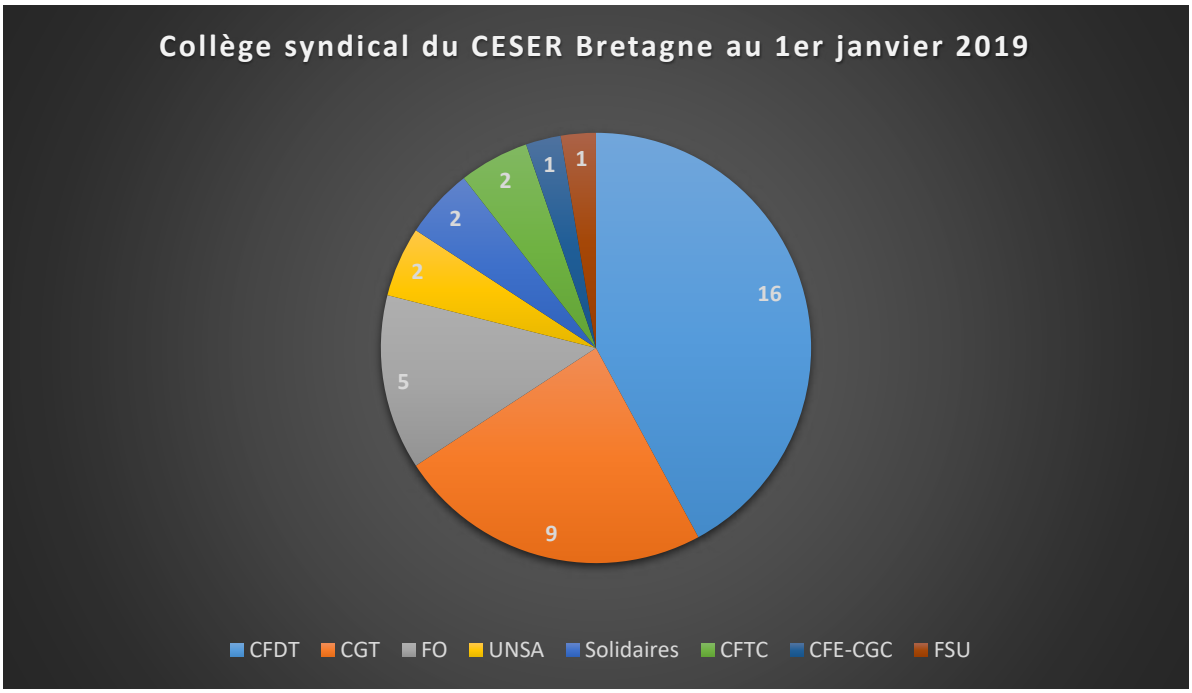
Si on s'intéresse à l'invitation à participer, on ne peut que constater que les pouvoirs publics locaux n'ont pas cherché à associer les syndicats d'employés aux différentes démarches

et projets de coopération inter-métropolitaine (coopération Nantes-Rennes, PMLB, etc.). Pour le dire autrement, les syndicats n'ont jamais fait partie du public cible des dispositifs de coopération, au contraire du monde patronal que les institutions métropolitaines ont tenté, *via* les CCI, de mobiliser entre 2008 et 2014. Au cours de l'enquête, quand nous avons soulevé la question de l'éventuelle association des OS lors de nos entretiens avec des promoteurs et acteurs de la démarche, nous avons été confrontés non seulement à des réponses négatives (« nous ne les avons pas associés ») mais aussi parfois à des réactions de surprise (comme si cette question était relativement incongrue) : tout semble en effet se passer, comme si, pour nos interlocuteurs, le périmètre d'intervention légitime des syndicats se réduisait aux négociations salariales et aux conditions de travail et qu'ils n'étaient pas concernés par l'élaboration d'une stratégie d'action publique dans le champ de la coopération territoriale. Cependant, dans d'autres cadres institutionnels (CESER, conseils de développement), les syndicats sont invités, au même titre que d'autres acteurs de la « société civile », à émettre des avis dans le champ de l'action publique. Mais le sujet de la coopération entre métropoles ne semble jamais avoir été réellement inscrit à l'agenda de ces dispositifs plus institutionnalisés.

La deuxième série de raisons pouvant expliquer l'absence des syndicats sur ce thème est à rechercher du côté des logiques qui dominent la construction de l'agenda syndical local (**2.2.2.**). En effet, sans être invités dans les dispositifs où la politique de coopération se discutaient, les OS auraient pu se saisir du sujet (exprimer des positions, produire des contre-projets, voire mobiliser autour de cet enjeu pour faire pression sur la coalition d'acteurs qui portait ce thème) et tenter de s'imposer à la table des négociations, mobilisant le registre de l'*uninvited participation* (une participation non souhaitée ou non sollicitée par les pouvoirs publics mais qui tente de s'imposer en activant les registres de l'expertise et/ou de la rue – pétition, manifestation, etc.). Il n'en a cependant rien été, les OS se mobilisant très peu, pour ne pas dire pas du tout, sur la thématique générale de la coopération entre métropoles de l'Ouest comme sur les dossiers phares qui ont pu, à un moment donné, peupler l'agenda coopératif. Ceci est sans doute lié d'une part à la faible visibilité des structures conventionnelles qui ont porté la coopération, et, d'autre part, à la prégnance d'enjeux localisés aux conséquences immédiates en termes de structuration des conditions de travail, qui prennent le pas dans chaque ville sur des enjeux de coopération territoriale perçus comme beaucoup plus lointains, comme dans le cas de la politique de coopération universitaire (la question de la fusion entre Rennes 1 et Rennes 2 ayant largement éclipsée sur l'agenda syndical local la question de la création d'une vaste COMUE interrégionale).

2.2.1. Des syndicats non associés par les pouvoirs publics locaux à la construction de stratégies coopératives

Comme nous l'avons dit d'emblée, les OS n'ont pas été invitées à participer aux arènes mises en place pour tenter de construire des politiques coopératives entre espaces urbains (qu'il s'agisse de conférences Nantes-Rennes ou, plus récemment, des évènements mis en œuvre par le PMLB). Les élus comme les cadres métropolitains et les experts des agences d'urbanisme n'ont jamais tenté de les associer aux opérations de couplage entre la solution coopérative et des problèmes sectoriels, comme ils ont pu le faire avec d'autres acteurs et milieux sociaux (le monde entrepreneurial *via* les CCI, comme on l'a vu, mais aussi le milieu universitaire, comme on le verra). Cependant, si les OS apparaissent d'emblée exclues de cette arène pilotée par les pouvoirs publics locaux, elles sont présentes dans d'autres arènes, beaucoup plus instituées, qui les mettent en contact avec les pouvoirs publics locaux et dans lesquelles elles sont amenées à donner leur avis sur les politiques des collectivités territoriales. C'est d'abord le cas des CESER, instances censées représenter les forces vives de la société civile dans chaque région et qui émet des avis consultatifs dans le champ de compétence des conseils régionaux. Les CESER abritent en leur sein trois principaux collèges connaissant la parité numérique : un collège syndical (organisations syndicales représentatives au plan national), un collège des représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées de la région, et un collège des représentants des organismes et associations qui participent à la vie collective, culturelle et sociale de la région (en Bretagne, chaque collège comprend 38 membres). On trouvera, à titre d'illustration, la répartition des sièges au sein du CESER Bretagne dans le graphique ci-dessous. Quelques conseillers (six en Bretagne) supplémentaires sont désignés au titre de personnalités qualifiées.



A une échelle infrarégionale, nous trouvons également trace d'une présence syndicale au sein des conseils de développement initiés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement durable du territoire dite « loi Voynet ». Ces assemblées sont créées, selon les configurations, par les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants (métropoles, communautés urbaines, d'agglomération, de communes), les Pays ou pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), en tant qu'instances de consultation et de proposition sur les orientations majeures des politiques publiques locales. Elles engagent leurs travaux sur saisine de la collectivité territoriale (celle du territoire de référence ou au-delà, par la région ou un pôle métropolitain par exemple) ou par auto-saisine. Bien que disposant d'un cadre juridique toujours souple, ces instances ont fait l'objet d'un toilettage législatif : loi MAPTAM du 27 janvier 2014 pour la métropole du Grand Paris et les PETR (articles 43 et 79) et article 88 de la loi NOTRe du 7 août 2015. Il en ressort : un abaissement du seuil de mise en place d'un conseil de développement de 50 000 à 20 000 habitants ; un élargissement des missions des conseils de développement ; une reconnaissance des capacités d'auto-saisine ; une clarification des relations avec l'intercommunalité qui « veille aux conditions du bon exercice des missions du Conseil » ; une diversification de la composition des conseils de développement. Concernant ce dernier point, l'article 88 dispose : « Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. (...)La composition du conseil de développement est déterminée par délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. Les conseillers communautaires ou métropolitains ne peuvent être membres du conseil de développement. »

Par comparaison avec les CESER, la composition des conseils de développement apparaît ressortir d'un droit beaucoup plus flexible : là où la présence syndicale et son poids dans l'instance sont réglés par le droit dans le cas des CESER, ils dépendent de constructions foncièrement locales dans le cas des conseils de développement. Ensuite, ce poids syndical apparaît globalement moins fort que dans le cas des CESER, même si des variations territoriales significatives sont observées, à l'image des cas rennais et nantais.

A Rennes, le Conseil de développement de la métropole de Rennes (CODEV de Rennes Métropole) a pris le relais, en mars 2017, de l'ancien Comité de développement économique et social pour l'aménagement du bassin d'emploi de Rennes (CODESPAR). Librement créé en 1984, le CODESPAR fît par la suite office de conseil de développement de l'agglomération et du Pays de Rennes. Cette instance était le fruit d'une pratique de concertation développée dès les années 1977/78 entre les élus locaux et les partenaires économiques et sociaux, et contribuait au développement d'un dialogue social territorial sur les questions de développement économique/emploi/formation. Pour ce faire, il rassemblait 120 membres, répartis en quatre collèges de 30 personnes : des entreprises, des associations, des organisations syndicales et des élus. Le nouveau CODEV a également repris cet objectif d'une assemblée plénière de

120 membres, faisant écho à la diversité des thèmes dans les champs économique, social, culturel, éducatif, scientifique et environnemental (avec aussi un souci des équilibres de genre et générationnels).

Concernant l'agglomération nantaise, le conseil de développement abrite une assemblée plénière peuplée de pas moins de 300 membres répartis en plusieurs collèges. Dans cette instance, nous retrouvons également des représentants des principales unions départements syndicales de Loire-Atlantique : CFDT, CFE-CGC, CFTC, CGT, UNSA… Mais ces derniers se voient quelque peu noyés dans un collège « Organisations professionnelles, institutions… » (à côté du collège de citoyens volontaires) de 111 représentants. Un collège très hétéroclite où siègent le CHU, la PEEP, le centre LGBT de Nantes, Les Restaurants du cœur… Le « poids » syndical y est donc moindre que dans les CESER ou dans le conseil de développement rennais.

Les représentants syndicaux sont donc invités à discuter de sujets relevant du champ de l'action publique dans des espaces fortement institutionnalisés (à la différence des formes organisationnelles réticulaires et mouvantes qui caractérisent la coopération territoriale) qui participent d'une démocratie sociale et dialogique. Cependant, la question de la coopération interurbaine, qui pourtant touche aux domaines du développement et de l'aménagement territorial (cette dernière compétence relavant d'un « chef-de-filât » régional), ne semble pas avoir été inscrite à l'agenda des arènes institutionnelles que constituent les CESER de Bretagne et de Loire-Atlantique et les conseils de développement nantais et rennais, comme nous l'ont confirmé certains participants au groupe de travail mis en place localement avec la CGT qui se trouvaient siéger dans l'une ou l'autre de ces instances. Ceci signifie *a minima* deux choses. Tout d'abord, ces instances, dont les syndicats font partie, ne se sont pas auto-saisies d'un sujet finalement globalement peu visible pour les acteurs non ciblés par les stratégies de mobilisation et d'enrôlement des entrepreneurs de la politique de coopération. D'autre part, ceci signifie également que les pouvoirs politiques locaux n'ont pas saisi ces instances pour connaître leur avis sur ce sujet, contribuant *de facto* à renforcer l'invisibilité pour les OS des initiatives mises en place dans ce domaine (conférences Rennes-Nantes, PMLB). On pourrait objecter que si les syndicats sont peu informés et donc mobilisés sur les politiques de coopération et ses dispositifs, il se pourrait qu'ils investissent non pas la thématique de coopétition dans son ensemble mais, plus modestement, certains dossiers coopératifs mis à l'agenda par les pouvoirs publics. Cependant, comme nous le montrerons dans le secteur universitaire, l'agenda des syndicats reste dominé par des thèmes à la fois plus localisés et aux conséquences perçues comme plus immédiates.

2.2.2. Des enjeux peu portés syndicalement : l'exemple des syndicats face au rescaling des politiques d'enseignement supérieur et de recherche (2007-2016)

Revenir sur les tentatives de coopération dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) entre 2007 et 2016 du point de vue de l'engagement syndical permet de mettre en avant un contraste :

- D'un côté, on observe une politique de coopération à l'échelle régionale puis interrégionale largement pilotée, *via* des appels à projets, par le gouvernement central et soutenu par les édiles locaux, dont les syndicats s'accommodent de plus ou moins bon gré ;
- De l'autre, on constate que le projet localisé de fusion Rennes 1-Rennes 2 occupe une grande place dans l'agenda syndical rennais, les oppositions et les mobilisations syndicales jouant même un certain rôle dans l'échec du projet.

Pour bien comprendre ce contraste, il convient de revenir au mitan des années 2000. Initialement, la volonté d'imaginer une gouvernance intégrée de l'enseignement supérieur et de la recherche s'inscrivait dans les limites géographiques des régions, avec la mise en place de pôles d'enseignement supérieur et de recherche (PRES) baptisés respectivement Université européenne de Bretagne (UEB), en 2007[362], et UNAM (Université Nantes-Angers-Le Mans).

Rappelons que l'origine des PRES est soit antérieure à la loi de programme pour la recherche de 2006 (le PRES prolonge une coopération déjà amorcée), soit consécutive au vote de la loi qui a eu alors un impact majeur sur la démarche de rapprochement des acteurs.

Les PRES sont pensés dans un cadre administratif assez simple : un PRES, une région. Le cadre territorial apparaît d'autant plus légitime que la région, en tant que collectivité territoriale, est désormais fortement investie sur le domaine. Pour le président du conseil régional de Bretagne, Jean-Yves Le Drian, le PRES peut avoir du sens pour aider au développement de son schéma directeur de l'ESR breton. Le PRES apparaît comme un espace de coopération, de discussion entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche

[362] À la suite des Etats généraux de la recherche de 2004, la mise en place de structures appelées à structurer la recherche a été proposée sous la forme de pôles de recherche et d'enseignement supérieur. Si un projet de PRES centré autour de la ville de Rennes est d'abord projeté en 2005, les écoles témoignent de leur souci de conserver leur identité, et les universités de Bretagne-sud et de Bretagne occidentale celui de ne pas perdre en visibilité internationale. Le projet est élargi au cadre régional. Un groupe de travail est mis sur pied en 2006, et le projet prend forme suite d'une circulaire du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche du 10 juillet 2006 qui invite les responsables des établissements d'enseignement supérieur et des organismes de recherche à transmettre au ministère les dossiers de présentation des projets de PRES qu'ils envisagent de mettre en place. Le groupement constitutif du PRES est créé le 1er septembre 2006, puis le 24 novembre 2006, il se prononce pour la création d'un établissement public de coopération scientifique. En décembre 2006, le gouvernement annonce les neuf premiers pôles de recherche et d'enseignement supérieur, dont l'UEB fait partie. Sa création devient effective par un décret du 22 mars 2007.

en lien avec le partenaire régional. Les agglomérations urbaines ne semblent pas alors occuper le devant de la scène. Les organisations syndicales ont des réserves inégalement fortes vis-à-vis des PRES : le SNESUP ne semble pas convaincu *a priori* par leur intérêt alors que CGT paraît encore plus méfiante. Cependant, ces OS ne sont que rarement en situation gestionnaire au sein des universités (il faut néanmoins relever l'exception de l'université Rennes 2 où le SNESUP ou le SGEN sont, au gré des alternances, en position de gérer l'établissement). En outre, en position de choix, les syndicats ont *in fine* décidé de participer à la gouvernance du PRES Bretagne – émanation des différents CA des établissements bretons de l'ESR – en refusant le jeu de la chaise vide. Ce PRES fera avancer quelques dossiers, avec la création de plateformes (LOUSTIC, Marsouin) et un effet levier plus marqué sur la question du numérique avec la naissance du plan Campus numérique. En revanche, il n'aboutit pas à grand-chose en matière de formation, chaque établissement gérant à son niveau son offre. En d'autres termes, il n'y a pas véritablement eu de carte des formations repensée à l'échelle de la Bretagne. Face à une politique de coopération à l'échelle régionale pilotée par le centre et soutenu par le conseil régional, les OS ont donc finalement, malgré leurs réticences initiales, plutôt joué le jeu du PRES, et ce peut-être d'autant plus facilement que cette structure ne touchait que très peu des enjeux pensés comme cruciaux (arbitrages concernant l'offre régionale de formation qui auraient impliqué des mutualisations et d'éventuelles fermetures dans certains sites).

Cependant, la dynamique des appels d'offres ministériels et de leurs résultats a contribué à imposer l'idée d'un nouveau changement d'échelle de la gouvernance universitaire, du régional à l'interrégional. De fait, si la loi Pécresse a ouvert la voie aux PRES, elle a également initié l'« Opération Campus », nom de baptême d'un appel à projets visant, selon les termes de la communication officielle, à « requalifier et dynamiser des campus existants grâce à un effort massif et ciblé, pour créer de véritables lieux de vie, fédérer les grands campus de demain et accroître leur visibilité internationale ». L'opération consistait ainsi à sélectionner des sites universitaires – 12 au total – sur lesquels l'État concentrerait ses investissements, au détriment de tous les autres, mettant ainsi fin à un keynésianisme spatial soucieux de redistribuer les fonctions sur l'ensemble du territoire au profit d'une politique spatialement sélective. Les résultats de cet appel à projets ont montré comment des coopérations inter-métropolitaines pouvaient se révéler gagnantes avec la labellisation du « Campus lorrain », commun à Metz et Nancy annoncée par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche le 4 décembre 2008, alors que, dans le même temps, aucun des projets présentés dans le Grand Ouest n'était retenu.

Ces résultats ont poussé les PRES de l'UEB et de l'UNAM à s'engager dans une stratégie interrégionale intégrée, à double détente : il s'est d'abord agi de porter ensemble des réponses à des appels à projets (IDEX), puis de fusionner les deux structures dans une nouvelle instance baptisée COMUE. Informée par l'échec précédent à l'appel à projets « Opération

campus », la stratégie interrégionale paraît être mue par la perspective des appels à projets à venir comme le rappelle en entretien, Olivier David, président de l'université Rennes 2 :

> « Je pense que ce qui a initié une réflexion à l'échelle des deux régions, c'est d'abord et avant tout la certitude d'un certain nombre d'élus politiques, de décideurs de l'ESR, que c'était par le regroupement à l'échelle des deux régions qu'on allait obtenir le fameux IDEX, sésame dont tout le monde voulait être sur la carte au niveau national. »

Il y avait, selon E. Couet, président de Rennes Métropole, le parti forgé un peu rapidement que c'est la bonne échelle pour répondre à la politique ministérielle des appels à projets :

> « Alors, à l'époque, quand on attaque, les formes que ça va prendre, on est en début de mandat, on a la conviction, peut-être forgée un peu rapidement, que c'est nécessairement la bonne échelle, en particulier, il faut le dire, par rapport à l'évolution de la politique du ministère de l'Enseignement supérieur qui est une politique d'appel à projets. »

Le projet peut aussi à l'époque s'appuyer sur le pari de la fusion à venir des deux régions, dans le cadre de la réforme territoriale. La loi du 16 janvier 2015, modifiant l'état civil des régions françaises, viendra par la suite contredire ce scénario puisque la Bretagne et les Pays de la Loire feront partie des régions au périmètre inchangé. Par ailleurs, la coopération interrégionale est promue par les conseils régionaux qui apparaissent comme des collectivités clairement positionnées dans le champ de l'ESR. Pour la région Bretagne, la dimension interrégionale permettait, selon un élu, de satisfaire son *leitmotiv* d'une politique d'équilibre breton Est-Ouest prévenant une trop forte domination rennaise :

> « D'abord, historiquement, la région a contribué à porter la structuration interrégionale. Ils étaient acteurs et moteurs. Et là aussi, discours de vérité, la structuration interrégionale, là aussi en off, du point de vue de la région, était une manière de niveler les différents sites bretons. Quand on va chercher une grande échelle, voyez, on travaille les multi-collaborations, et l'UBS [Université Bretagne Sud, située à Lorient et Vannes] peut avoir ses propres collaborations avec Nantes, et puis Brest sur le maritime avec le pôle Nantes-Saint-Nazaire. Donc, au départ, la région a joué un rôle moteur avec l'idée qu'à grande échelle, la puissance rennaise devenait aussi une puissance relative à l'échelle des deux régions, plutôt qu'à l'échelle d'une seule. Cela s'est imposé. » (Elu, 2017)

Un acteur universitaire développe peu ou prou la même analyse, évoquant un refus d'un « barreau Rennes-Nantes », isolant du même coup Brest :

> « Je pense que la région Bretagne ne voulait pas d'un barreau Rennes-Nantes, je ne sais pas si tu as déjà entendu cette expression, un barreau Rennes-Nantes qui ne gênait pas les élus métropolitains rennais, dans une coopération intelligente avec les deux en se disant, je vais le dire à ma façon : 'On se marque à la culotte.' Par contre, pour Brest, c'était le scénario de

l'isolement, parce que les dynamiques démographiques et économiques, elles sont déjà à l'avantage de l'Est plutôt que de l'Ouest. » (Acteur universitaire, 2018)

Dessiner la coopération à l'échelle des deux régions permet donc au conseil régional de Bretagne de satisfaire ses objectifs d'équilibre territorial, tout en réassurant sa place dans la gouvernance de l'ESR. Nonobstant, il apparaît assez clairement que les collectivités territoriales ne peuvent agir qu'avec les tiers partenaires universitaires. Décideurs politiques et « dirigeants » du monde universitaire se rejoignent au final sur l'idée de bâtir une vaste COMUE permettant d'intégrer une multitude de sites universitaires des régions Bretagne et Pays de la Loire, même si le couple renno-nantais apparaît comme l'axe fort et indispensable[363], couple fortement soutenu par les métropoles nantaises et rennaises qui ont fait, notamment depuis octobre 2009 et une des fameuses conférences Nantes-Rennes, de leur coopération dans le champ universitaire une priorité.

L'émergence de cette COMUE bi-régionale a généré certaines réticences syndicales. Le syndicat CGT du CNRS, notamment, a pu exprimer ses craintes à l'endroit d'une politique de l'ESR jugée trop favorable, en termes de spécialisation, à l'axe renno-nantais, au détriment des autres sites :

> « Le SNTRS-CGT estimait à moins de 40 % des forces de recherche des deux régions impliqués dans l'IDEX1, l'IDEX1 bis et l'IC Ouest. Nous posions la question des possibilités de développement des thématiques hors du périmètre de l'IDEX. Cette question reste brûlante d'actualité, le périmètre étant désormais cadré par les domaines de spécialisation régionale, d'où la crainte fondée pour certains sites d'être marginalisés dans une 'fédération' Grand Ouest bipolaire (Rennes-Nantes). L'austérité budgétaire a déjà produit des recentrages. La loi Fioraso va dans le même sens. Quel devenir, à plus ou moins long terme, des équipes, des personnels qui n'entrent pas dans ces domaines de spécialisations ? »

On le voit, certains syndicats ont pu, de façon ponctuelle, exprimer des réserves vis-à-vis de la COMUE au moment de sa naissance et s'inquiéter de l'affirmation d'un axe universitaire Rennes-Nantes (et ce, alors même que pour le conseil régional de Bretagne, la COMUE est précisément un moyen d'éviter une trop grosse concentration des forces le long de cet axe). Pour autant, d'une part, l'expression de ces réserves n'a pas empêché la création de la COMUE et, d'autre part, sur les agendas syndicaux rennais, le projet de nouvelle COMUE apparaît à l'époque relégué par la question de la fusion des universités Rennes 1 et Rennes 2, projet inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi Fioraso (2013). Les deux présidents

[363] Dans le champ de l'ESR, Rennes et Nantes se présentent comme les deux poids lourds du Grand Ouest, avec respectivement 67 791 (+ 8 723 inscrits en dix ans) et 56 585 (+ 8 557 inscrits en dix ans) étudiants pour l'année universitaire 2017-2018 (source : site Internet *L'Etudiant*). Fait notable au regard des rapports de force observés dans la plupart des autres domaines, Rennes dispose ici d'une forme d'ascendant historique sur Nantes, en tant que ville de tradition universitaire.

des deux universités rennaises décident d'embarquer leurs établissements respectifs dans un processus de fusion de site, notamment dans la perspective de constituer ensemble une université comparable à celle de Nantes et ainsi équilibrer les rapports de force au sein de la COMUE. Si les élus locaux (de l'agglomération et de la région) n'ont pas la main sur l'ESR, la fusion rennaise fait partie de la politique locale. Le programme de N. Appéré pour les élections municipales de 2014 – elle sera élue maire – évoque bien le fait de réussir la fusion des deux universités rennaises, quand bien même elle n'en a pas la compétence.

Cependant, le projet de fusion semble soulever plus immédiatement et fortement des enjeux syndicaux classiques se rapportant aux conditions de travail des agents (perspectives de mutualisation et de réorganisation des services, révision de l'offre de formation, etc.). A la suite d'une mise en minorité et de la démission du président de l'Université Rennes 2, issu du SGEN, (favorable à la fusion) et de la victoire d'une liste SNESUP qui avait fait campagne sur l'arrêt du processus, ce projet a fini par échouer, au grand désespoir des élus locaux. Sur le thème de la fusion, une OS (le SNESUP) a mobilisé et a contribué, même si elle s'en défend publiquement aujourd'hui, à empêcher sa mise en œuvre. Cet enjeu était, il est vrai plus, directement mobilisateur qu'une COMUE certes critiquée mais perçue comme une superstructure lointaine dont les conséquences sur la vie quotidienne des établissements apparaissaient peu visibles. On peut donc bien faire le constat, évoqué en introduction, selon lequel les syndicats se sont accommodés, avec plus ou moins d'entrain, d'une politique de coopération universitaire interrégionale induite par des appels à projets nationaux et soutenue par les élus locaux alors que certains d'entre eux (le SNESUP mais aussi la CGT) se sont fortement mobilisés contre un projet localisé de fusion universitaire qu'ils ont réussi à bloquer. Si aujourd'hui, la COMUE semble mourante, ce n'est donc pas du fait des oppositions syndicales, mais de l'incapacité de cette structure à décrocher des appels à projets, comme nous le verrons dans la partie suivante.

3. Entre couplages et découplages : émergence et disparition de coalitions coopératives dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, du transport, de la culture et du tourisme

Dans cette dernière partie, nous analyserons d'autres opérations de « couplage » au cours desquelles des coalitions d'acteurs ont tenté d'associer la solution « coopération inter-métropolitaine » à des problèmes sectoriels concrets ainsi que les processus de découplage au cours desquels le lien tissé entre solution et problèmes se délite. De fait, ces opérations, toujours pilotées par les pouvoirs publics métropolitains (élus, cadres administratifs, agences d'urbanisme) ont le plus souvent débouché, à l'instar de la coopération économique, sur des échecs ou des replis : ce fut le cas dans le champ de l'enseignement supérieur et recherche (**3.1.**), alors même qu'avait été mise en place, comme on l'a vu, une COMUE interrégionale (voir partie 2), mais également autour des thématiques du développement de l'accessibilité des

deux territoires (**3.2.**). Dans ces champs, l'analyse permettra à la fois de montrer comment des coalitions d'acteurs se sont formées et ont évolué au cours du temps mais aussi de pointer les tensions qui les traversent et les obstacles auxquels elles sont confrontées, obstacles et tensions qui expliquent l'enlisement de ces dossiers. De fait, ces coalitions, peu stables, doivent composer, non seulement avec l'évolution des positions des leaders politiques métropolitains (voir partie 1) mais également avec les concurrences entre certains de leur membres (concurrence entre sites universitaires, tensions entre collectivités territoriales – notamment entre métropoles et régions – qui entendent assoir ou défendre leur légitimité et leur capacité d'action) et les décisions étatiques qui ont pu parfois contrarier les projets portés par certaines de ces coalitions (arrêt du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, échec des réponses coordonnées aux appels à projets sélectifs dans le champ universitaire).

Les secteurs de la culture (**3.3.**) et du tourisme (**3.4.**) font ici figure d'exceptions : la coopération dans ce champ, loin d'apparaître enlisée, est au contraire marquée par un certain développement alimenté par des opérations de mutualisation et d'échange de savoir-faire. C'est finalement dans ce champ, loin d'être considéré comme central par les acteurs publics locaux à la fin des années 2000, que se déploie une politique coopérative d'autant plus dynamique qu'elle se veut modeste et pragmatique et qu'elle obéit, au moins pour partie, à une recherche de rationalisation budgétaire (en particulier en ce qui concerne le rapprochement entre les opéras de Rennes et de Nantes-Angers).

3.1. Le retour de la politique de site ou l'échec de la stratégie interrégionale de coopération dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche

Dans ce champ de l'ESR, comme nous l'avons vu, la coopération renno-nantaise s'est inscrite dans un espace élargi, à la fois multilatéral et interrégional, avec le projet de mettre en œuvre une gouvernance intégrée à l'échelle de deux régions, Bretagne et Pays de la Loire, notamment en réponse à la politique d'appel à projets de l'État. Mais l'échec d'une telle stratégie a depuis signé son quasi-coup d'arrêt au profit d'un recentrage sur des politiques de site. En effet, si la COMUE a suscité des interrogations quant à sa plus-value, à sa pertinence, avec un ensemble gigantesque (170 000 étudiants), l'enjeu de ne pas passer à côté des initiatives d'excellence semblait au départ éclipser le reste. Si cette nouvelle COMUE, baptisée Université Bretagne-Loire, a mécaniquement engendré des effets « positifs » imputables aux échelles[364], elle n'a en revanche pas davantage réussi qu'auparavant dans la course aux appels à projets.

Avant que le COMUE ne soit officiellement installée – au mois de janvier 2016 – la stratégie interrégionale n'avait d'ailleurs déjà pas permis de gagner le pari spécifique desdits

[364] Ainsi, le site Internet institutionnel peut-il s'enorgueillir d'un troisième rang national en termes de dépôt de brevets. Dans une logique de course au gigantisme induite par la circulation du classement de Shangaï, la COMUE remplit en apparence la fonction de mise en visibilité nationale et internationale. Mais le gigantisme – la plus vaste de France – est aussi le talon d'Achille d'une COMUE diluée dans un espace interrégional qui la rend illisible.

appels à projets « initiatives d'excellence » : les deux projets, IC Ouest 1 puis IC Ouest 2, sont retoqués, notamment pour des raisons de gouvernance. Le projet d'initiative d'excellence « Campus d'innovation Ouest » (IC Ouest) fut soutenu à Paris le 16 février 2011, faisant partie des 17 projets d'« initiatives d'excellence » déposés dans le cadre du Grand emprunt. Regroupant les PRES de Bretagne et des Pays de la Loire, il était conçu autour de cinq thématiques : mer, santé, matériaux, alimentation durable et réseaux-télécommunications. « Nous avons décidé de dépasser des concurrences secondaires pour bâtir un projet commun du Grand Ouest »,[365] expliquait alors J.-Y. Le Drian, président du conseil régional. « Il y a une dimension industrielle et c'est une démarche fondamentale d'aménagement du territoire », ajoutait son homologue des Pays de la Loire, Jacques Auxiette. Ce projet ne fut pas retenu, pas plus que le second projet (IC Ouest 2) présenté dans une seconde vague d'appel à projets IDEX. Ce nouvel échec a produit une forme de déflagration selon E. Couet : « On trouve une première fois les équilibres pour porter un beau dossier IDEX ensemble, et personne ne s'attend à l'échec. C'est la vérité. Et l'échec, c'est quand même une déflagration. »

Avec la nouvelle vague d'appel à projets IDEX I-site, la dynamique coopérative et intégrée semble clairement s'essouffler au profit d'un recentrage sur des logiques de site. Dans une forme de paradoxe, c'est une fois la COMUE installée que la consigne est donnée de répondre par site à l'appel à projets IDEX I-site comme le rappelle O. David, président de Rennes 2 :

> « Et ce qui est marrant, c'est que ce troisième échec, alors que la COMUE était maintenant installée, a décidé de dire aux acteurs de la COMUE : 'On y va par site.' Une fois la COMUE installée, on a tout de suite repensé la réponse aux appels à projets IDEX I-site à l'échelle des sites : Brest d'un côté, Rennes d'un côté et Nantes (...). Je me rappelle d'une très longue réunion entre les sept présidents d'université de la COMUE UBL, au mois de juillet 2016, puisqu'on a postulé en février 2017 sur le projet For univ. Là, on a décidé tous ensemble de dire : 'Ce n'est plus possible. On y va par site.' »

Les projets I-site favorisent un resserrement tant thématique que géographique. Dans ce contexte, les acteurs universitaires brestois pensent avoir un coup à jouer, seuls, sur le thème de la mer. Ils disposent sur le sujet de ressources conséquentes en termes de recherche, avec la présence notamment de l'IFREMER. La question se pose rapidement pour Rennes et Nantes de savoir s'ils font ou non le choix de partir ensemble. Alors que les acteurs politiques y semblent favorablement disposés au départ, les acteurs scientifiques nantais préfèrent élaborer leur propre dossier autour des thématiques « industrie » et « ingénierie du futur ». Une perspective de structuration du site nantais habite les esprits, avec l'organisation de trois pôles : un pôle Santé porté par le CHU, un pôle Ingénierie dont la cheville ouvrière serait l'Ecole centrale, et un pôle Formation universitaire porté par l'université. De son côté, les acteurs rennais prennent du

[365] *Le Télégramme*, 16 février 2011.

retard dans un contexte où il s'agit de recoller les morceaux entre Rennes 1 et Rennes 2 après l'échec de la fusion. Du côté rennais, et notamment du président de Rennes 1, Guy Cathelineau, domine quand même le sentiment de s'être fait balader par les acteurs nantais. Le dossier I-site interrégional a donc vécu, et chacun est parti sous ses propres bannières, avec une réussite inégale. Les acteurs nantais de l'ESR réussissent en effet à décrocher, seuls, les fonds d'État IDEX I-site avec leur projet axé sur la santé du futur et l'industrie du futur, faisant la démonstration d'une efficacité possible d'une stratégie de site propre. *A contrario*, Rennes se voit une fois encore écarté de la liste des lauréats.

Comme le souligne un cadre d'une agence d'urbanisme (2018), les initiatives diverses prises l'ont été avec cette « grande difficulté, c'est que le monde universitaire a sa spécificité dans ses modes opératoires, ses concurrences. Les concurrences ne sont pas toujours entre les élus, elles peuvent être entre des institutions tierces ».

En tout état de cause, l'échec de la stratégie interrégionale a progressivement ébranlé les convictions de départ sur l'opportunité d'une gouvernance interrégionale, à l'image d'E. Couet, président de Rennes Métropole :

> « On est sans doute sur cette conception forgée un peu rapidement que c'est naturellement la bonne échelle et que les choses vont rouler. Et il y a une dynamique de l'ensemble des acteurs et des collectivités, ensemble à l'époque, pour un projet IDEX. Projet IDEX, échec. Projet I-site, échec. Et avec, au fur et à mesure que les échecs s'enchaînaient, une perte de confiance, une interrogation par les acteurs eux-mêmes sur la bonne échelle. Interrogation sur la valeur-ajoutée de l'université Loire-Bretagne. Et à un moment donné, après ce mouvement de comment, ce mouvement centrifuge, un mouvement centripète évident. Et, euh, là, ça été des discussions non pas très vives, au sens de désaccords, mais de constater qu'un certain nombre de paris ou de convictions initiales sont venus, je ne trouve pas le mot, sont venus se fracasser sur le mur des échecs en quelque sorte. En tout cas, ont été sérieusement, très sérieusement ébranlées ces convictions et analyses de départ par les échecs successifs. »

La dévitalisation de cette gouvernance interrégionale de l'ESR trouve une illustration supplémentaire avec la décision prise en juin 2017 par le CNRS de quitter l'UBL qu'il avait pourtant contribué à créer en janvier 2016, au nom d'une promesse de rayonnement non tenue :

> « Le CNRS avait apporté son soutien à l'UBL en pariant sur sa capacité à 'développer un projet scientifiquement ambitieux amené à évoluer vers une grande université de recherche de rayonnement international. Les orientations prises depuis lors ont été sensiblement différentes', estime le CNRS, qui pointe 'l'émergence de projets distincts, notamment en réponse à la seconde vague d'appels à projets IDEX I-site'. Dans ces circonstances, le président du CNRS a décidé le retrait de l'organisme de la COMUE. » (*Ouest France*, 22 juin 2017)

L'échec de la stratégie interrégionale d'un côté, et l'échec du site rennais à l'appel à projets I-site – qui avait été pré-selectionné – contrairement à son voisin nantais, ont exacerbé les débats et controverses à propos du site rennais lui-même, marqué par l'échec de la fusion entre les deux universités rennaises : noté C sur le volet « gouvernance et management », le projet rennais est critiqué pour « le manque de clarté entre les deux grandes universités (Rennes 1 et Rennes 2) », et la manière dont les grandes écoles seraient intégrées au projet est « incertaine » (rapport du jury). E. Couet regrette que le volet « gouvernance » ait pris le pas sur la qualité intrinsèque du dossier :

> « Parce que maintenant, même pour le ministère de l'Enseignement supérieur, ça aussi, c'est en off, la question de la gouvernance prime sur la qualité des projets. C'est quand même à se taper la tête contre les murs. Nantes a obtenu un projet I-site, mais avec des conditions de gouvernance à réaliser, notamment dans la relation avec l'Ecole centrale, avec qui, ça frotte un peu quoi. »

La considération autour de ce volet « gouvernance » rejoint la thèse du gouvernement à distance développée par Renaud Esptein à partir de la politique de la ville et des appels à projets de l'ANRU. Le chercheur y montre comment, outre sa dimension clairement sélective et concurrentielle, la technique favorise des effets de conformation, sous peine pour les projets candidats locaux d'être exclus dans le cas contraire. Autrement dit, il y a le souci de l'État de soutenir des projets locaux lorsqu'ils apparaissent conformes, voire se conforment aux priorités énoncées à Paris[366]. Là où les édiles locaux et leurs équipes furent conduits à intégrer les priorités de l'ANRU dans leurs projets urbains, pour augmenter leur éligibilité, les protagonistes locaux dans le champ de l'ESR paraissent également devoir intégrer les attendus – sans qu'ils ne soient officiellement présentés comme des obligations – en matière de regroupement des établissements universitaires, ceux ne jouant pas le jeu se retrouvant écartés.

Au final, la technique de l'appel à projets a engendré, dans le champ de l'ESR et dans le Grand Ouest, des effets évolutifs, voire contradictoires, en termes de coopération et de gouvernance : après avoir initialement poussé à fédérer à une très large échelle les acteurs de l'ESR, les évaluations et résultats inhérents ont fini par décourager le projet initial et ont déplacé le problème des échelles de gouvernance (à l'échelle des sites métropolitains). Sans réclamer officiellement l'arrêt de la COMUE, il existe une attente politique rennaise consistant à se recentrer sur une politique de site :

[366] Dans l'exemple de la politique de la ville, l'ANRU n'a officiellement aucune doctrine urbanistique (aucune obligation particulière ne s'impose par le haut). Mais les règles d'allocation des moyens financiers révèlent clairement les choix que les élus doivent privilégier pour augmenter leurs chances d'obtenir des financements conséquents : privatisation et résidentialisation des espaces, accompagnées d'une démolition de logements sociaux, tant dans les agglomérations en déprise démographique que dans celles marquées par de fortes tensions sur le marché du logement.

« L'équilibre, c'est de dire qu'on peut maintenir une structuration régionale, mais sans doute allégée dans son périmètre et ses moyens, qui ménage les logiques de consolidation et de renforcement des sites, en l'occurrence du site rennais. » (E. Couet, 2017)

L'enlisement de la COMUE et le projet d'un site rennais de l'ESR intégré – à défaut d'être fusionné – relèguent désormais l'enjeu des coopérations interterritoriales et nourrissent de nouveau les tensions avec les acteurs brestois, selon O. David :

« Moi, mon problème le plus fort aujourd'hui, c'est ma relation avec l'UBO [Université de Bretagne Occidentale, basée principalement à Brest]. Aujourd'hui, la politique de site réactive la confrontation Est-Ouest, que je n'avais pas au début de mandat. Aujourd'hui, c'est très, très fort (...) Je te donne un exemple. Il y a un appel à projets appelé 'Territoire d'innovation pédagogique'. Je te la fais courte. C'est comment mettre en place des actions qui connectent le mieux possible les lycées avec l'université dans l'orientation des étudiants. C'est né avec Parcoursup. La rectrice dit : 'Moi, je voudrais, pour que ça ait du sens à l'échelle de l'académie, que ce soit porté entre les quatre universités.' OK, pas de soucis. On va travailler ça. Il faut, pour l'appel à projets, que ce soit un établissement universitaire qui le porte. La rectrice dit : 'Qui ?' Elle dit : 'Il faut faire attention. Les labels appellent les labels.' Rennes, sur les aspects d'innovation pédagogique est plutôt bien vue (...). Sur l'appel à projets, aujourd'hui Rennes 1 et l'UBO n'arrivent pas à se mettre d'accord. Alors que dans les faits, on va se répartir l'argent en fonction de ce que chacun fait. Quel est l'argument, quand un projet est porté par Rennes ? 'Brest est systématiquement oublié.' Mathieu Gallou, président de l'UBO, nous l'a dit texto devant la rectrice. »

3.2. Aéroport à Notre-Dame-des-Landes et connexion ferroviaire Rennes-Nantes : un scénario avorté du fait de contraintes exogènes

La question des transports et de l'accessibilité représente un enjeu déterminant dans la compétitivité des territoires car elle permet une connexion aux flux humains, techniques et matériels, nécessaire au fonctionnement d'une économie capitaliste. Les politiques de transport, d'accessibilité et de mobilité sont ainsi directement connectées aux politiques de développement économique et aux stratégies d'attractivité des métropoles.

Pour répondre au développement économique de l'Ouest, l'enjeu d'accessibilité est porté politiquement par les villes du Grand Ouest et les conseils régionaux depuis les années 1990, à la fois pour développer les réseaux de trains à grande vitesse (TGV) et rapprocher les villes de l'Ouest de Paris en temps, et pour développer l'offre aéroportuaire avec le projet d'un nouvel aéroport du Grand Ouest. La stratégie de coopération entre Rennes et Nantes inaugurée en 2009 lors du colloque des 8 et 9 octobre s'appuie particulièrement sur les questions d'accessibilité de l'Ouest au même titre que les coopérations économiques (sur l'image, l'agroalimentaire, l'automobile ou encore la santé). Pour autant, soumise aux arbitrages

étatiques d'attribution de financements pour la construction de nouvelles infrastructures, la coopération Rennes-Nantes en matière d'accessibilité est au point mort en 2018.

3.2.1. Une faible accessibilité des deux capitales régionales ?

Cette accessibilité se mesure à l'international avec les connexions aériennes en Europe et dans le monde mais aussi en France avec les connexions ferroviaires, à grande vitesse particulièrement, et routières (DATAR, 2012). Ces enjeux de connectivité deviennent un critère à la fois « statutaire » (qui participe à la labellisation de la métropole, avec le centre de congrès et le quartier d'affaires) et un critère tout à fait central de l'attractivité des territoires. Outre l'étude de la DATAR – précédemment présentée – nous pouvons mentionner le récent rapport du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) spécifiquement consacré aux aéroports français :

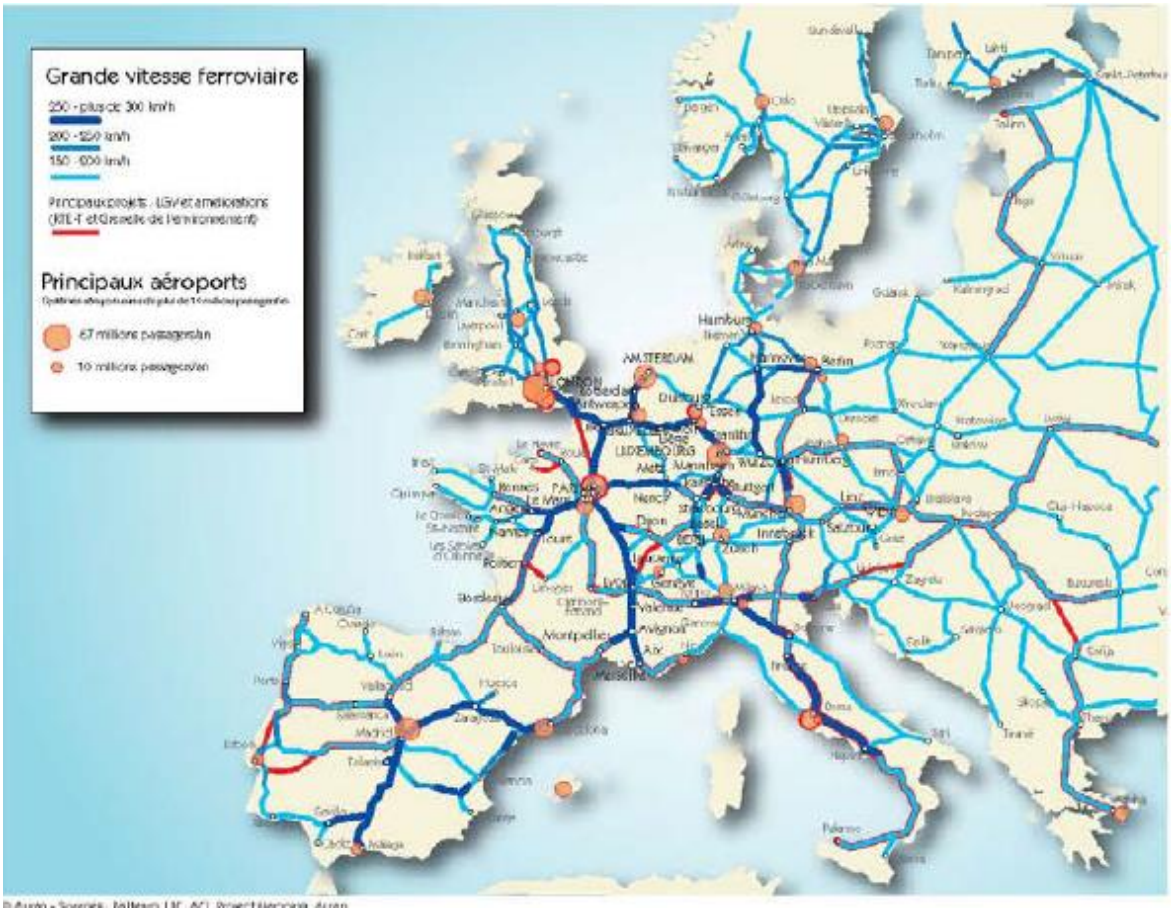
> « Au cours des auditions, les acteurs locaux ont systématiquement affirmé le lien fort entre l'aéroport et le développement économique de leur territoire (...). Lors des déplacements en régions, nos interlocuteurs ont mis l'accent sur le fonctionnement en réseau et l'internationalisation des entreprises qui nécessitent non plus seulement d'accéder rapidement à Paris (et aux autres métropoles françaises), mais de pouvoir se rendre régulièrement en Europe et à l'international, ainsi que d'accueillir des clients étrangers. » (p. 34)

> « Dans une étude effectuée en 2004 sur 59 aéroports européens, l'ACI a estimé à 950 en moyenne les emplois directs pour chaque million de passagers. L'impact économique d'un aéroport est estimé entre 1,4 et 2,5 % du PIB régional (hors tourisme) et les retombées fiscales sont 2 à 5 % de l'impact économique direct. » (p. 38)

Le rapport précise néanmoins les difficultés et incertitudes quant au coût et à l'impact économiques réels.

Figure 16 : accessibilité et connexion aux réseaux internationaux

Source : Espace métropolitain Loire-Bretagne, 2009.



Les performances de Rennes et de Nantes analysées par la DATAR en 2013 montrent que leur accessibilité aérienne potentielle est moins bonne que la moyenne des autres aires urbaines au profil similaire, même si la faiblesse est nettement plus marquée du côté rennais[367]. Le nombre de passagers aériens est par contre plus élevé que la moyenne de ces aires urbaines similaires[368], tandis que le trafic portuaire de marchandises est bien meilleur à Nantes avec l'estuaire de la Loire et le lien à Saint-Nazaire (DATAR, 2013).

L'ignorance mutuelle entre Rennes et Nantes pendant des décennies, villes davantage tournées vers la capitale, se traduit symboliquement et pratiquement par une liaison ferroviaire médiocre (un trajet d'1 h 30 en passant par Redon), couplée à la lenteur de la réalisation de la route à quatre voies terminée en 1991 après 23 ans de travaux (Bensoussan, 2009). Poursuivant le développement de cet axe d'échanges depuis le 19e siècle (Champaud, 1958), cet

[367] Lors des débats sur la loi MAPTAM, Rennes a été un temps écartée des villes concernées par le nouveau statut de métropole en raison de cette faiblesse aéroportuaire. Les élus ont dû « batailler » pour que Rennes soit dans la liste (entretien avec un cadre en agence d'urbanisme).

[368] L'aéroport de Rennes a accueilli 640 768 passagers en 2016 (un trafic en hausse de 9 % entre 2012 et 2016) tandis que celui de Nantes a accueilli 4 778 967 passagers la même année (un trafic en hausse de 7,1 % entre 2012 et 2016). Voir l'étude annuelle de l'Audiar « Rennes-Métropole : 'chiffres clés' 2017 ».

aménagement permet le développement des échanges entre les deux villes ainsi que le développement économique des communes qui la bordent. Les deux agglomérations, distantes de 97 km à vol d'oiseau et environ 105 km par la route, ont un flux d'échanges important, qu'il soit lié aux trajets domicile-travail, aux déplacements professionnels d'une ville à l'autre ou encore aux déplacements de loisir.

3.2.2. Lobbying autour d'un compromis

C'est dans ce contexte que prend place le projet de construction du nouvel aéroport de Notre-Dame-des-Landes, porté par les élus nantais et soutenu par les élus rennais, couplé au dossier de l'accessibilité ferroviaire pour relier plus rapidement Rennes et Nantes ainsi que Rennes et les villes du sud de la Bretagne. C'est bien sur cette alliance entre deux dossiers non nécessairement liés au départ que repose la coopération Rennes-Nantes en matière d'accessibilité.

C'est en 1966, trois ans après la création de la DATAR, qu'émerge le projet de création d'un nouvel aéroport à vocation internationale dans le Grand Ouest[369]. Une ZAD (zone d'aménagement différé) est ensuite créée en 1974 sur le site de Notre-Dame-des-Landes. Tandis que les mobilisations d'agriculteurs, les deux chocs pétroliers des années 1970, la construction de lignes TGV et de la quatre-voies ont raison du projet, le dossier est ré-ouvert dans les années 2000 par le gouvernement Jospin, soutenu par la CCI de Nantes-Saint-Nazaire. C'est à cette période qu'est créé un syndicat mixte associant diverses collectivités territoriales pour construire et défendre le projet.

Le projet d'aéroport est situé dans la campagne, à 20 km au nord de Nantes et à 80 km au sud de Rennes et doit accueillir quatre millions de passagers à son ouverture. Les défenseurs du projet insistent sur son intérêt en termes de développement économique : dans l'argumentaire du PMLB, cet aéroport est présenté comme proche de 170 000 entreprises situées à moins d'1 h 15 de ses pistes. Si Rennes adhère dès 2001 au syndicat mixte aéroportuaire du Grand Ouest, c'est davantage pour soutenir une politique globale d'accessibilité du Grand Ouest. La maire de Rennes, N. Appéré, évoque ainsi en entretien un soutien politique rennais à un nouvel aéroport du Grand Ouest motivé par l'amélioration de l'accessibilité de l'Ouest en général, et présenté comme une « contribution solidaire à l'aéroport de Nantes » :

> « On a la LGV, directement connectée aux *hubs* internationaux. L'aéroport de Rennes se développe sur le tourisme, voyages d'affaires, potentialités de développement. Donc, la dimension 'positionnement aérien' pour Rennes est satisfaisante et la connexion se fera par la

[369] Pour une présentation synthétique de la genèse du dossier de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes jusqu'à aujourd'hui, voir le chapitre 6 de *Sociologie de Nantes* (Masson, Cartier, Le Saout *et al.*, 2013) et notamment l'encart « L'aéroport de Notre-Dame-des-Landes : un vieux projet aux motivations fluctuantes ».

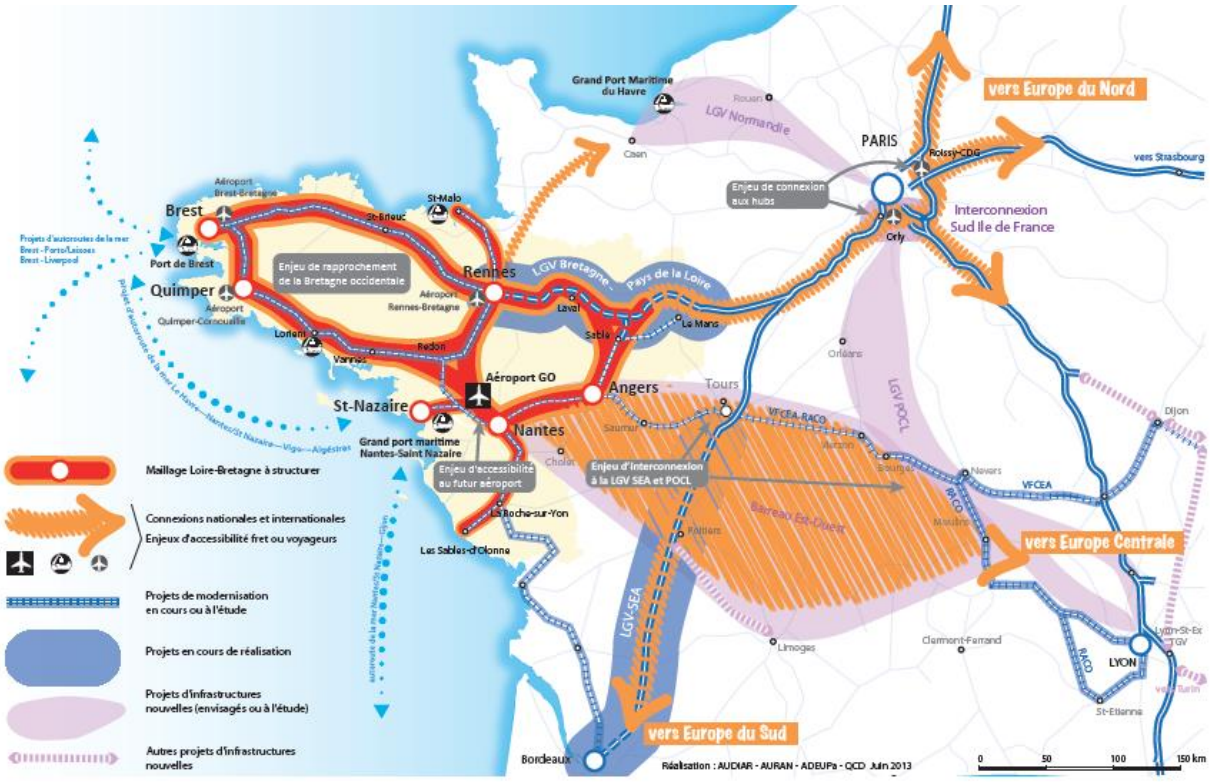
LGV en 1 h 25. Je continue à soutenir le projet d'aéroport, mais sa réalisation est beaucoup plus impactante pour Nantes que pour Rennes. Je ne pense pas que nous soyons entravés si l'aéroport ne se faisait pas. » (La maire de Rennes, 2017)

En effet, comme le montre Michel Carrard dans sa thèse en 2009, le projet de création de Notre-Dame-des-Landes n'épuise pas les concurrences territoriales et pose très directement la question de l'avenir de l'aéroport Rennes-Saint-Jacques, alors que Notre-Dame-des-Landes est beaucoup plus proche de Nantes que de Rennes.

Le volet aéroportuaire du dossier « transport et accessibilité » est intimement lié à son volet ferroviaire avec la construction de nouvelles lignes à grande vitesse. Le projet d'aéroport se situant en plein campagne, entre Nantes et Rennes, et à distance des gares existantes, un projet de liaison ferroviaire est imaginé pour relier les deux villes en passant par l'aéroport. Ce projet est inséré dans un projet plus global porté par le PMLB et visant à améliorer l'accessibilité ferroviaire de l'Ouest vis-à-vis du réseau national et international et à améliorer les échanges et les connexions entre les villes de l'Ouest : le projet LNOBPL pour Lignes nouvelles de l'Ouest Bretagne Pays de la Loire. Ce projet fait l'objet d'un débat public en 2014 et 2015.

Figure 17 : le projet LNOBPL et l'aéroport du Grand Ouest

Source : PMLB (2014), « Débat public, projet LNOBPL », *Cahier d'acteur*, n° 3, novembre.



L'instrument principal de la coopération entre Rennes. et Nantes en matière d'accessibilité, au sein du PMLB, est le lobbying. Les deux villes défendent la pertinence d'une amélioration de la liaison ferroviaire entre les deux villes auprès de l'État et des conseils régionaux dans la mesure où ces projets n'étaient pas dans les radars de ces institutions, l'État étant davantage tourné vers les liaisons Paris-Province, et les conseils régionaux vers les liaisons Est-Ouest entre leur capitale régionale et leur tissu urbain. Le lobbying auprès de l'Union européenne, s'il a été déterminant pour l'attribution de crédits budgétaires pour l'arrivée du TGV en Bretagne dans les années 1980, l'est moins aujourd'hui[370].

Dans ce contexte, les équipes administratives nantaises et rennaises mutualisent leur commande d'études préalables au projet ferroviaire, avec SNCF Réseaux (ex-RFF) notamment, pour que le projet soit plus rentable, alors que le soutien étatique au financement des grandes infrastructures de transport public se raréfie. Ce travail préparatoire se fait du côté rennais dans l'hypothèse où le projet de construction d'un nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes serait abandonné : « Et cette liaison, on en aura besoin même si l'aéroport ne se fait pas. Pas question d'abandonner la liaison ferroviaire. On continue de la pousser. »[371]

[370] Cadre d'une agence d'urbanisme, juin 2017.

[371] Cadre métropolitain, 2017.

3.2.3. Un retour à des politiques métropolitaines d'accessibilité spécifiques

La liaison des projets d'aéroport du Grand Ouest et d'une liaison ferroviaire Rennes-Nantes n'aboutit pas à une décision favorable. Dans un contexte de fortes mobilisations sociales hostiles à la construction d'un nouvel aéroport, l'État décide en janvier 2018 d'abandonner le projet. Dans le même temps, le projet LNOBPL est au point mort avec des déclarations du président de la République hostiles à la construction de nouvelles lignes à grande vitesse en juillet 2017 lors de l'inauguration de la LGV Paris-Rennes.

Il faut ici noter que cette inauguration de la ligne à grande vitesse Rennes-Paris améliore de fait l'accessibilité rennaise à l'agglomération parisienne et à ses aéroports, et renforce ainsi son attractivité, quand la focalisation nantaise sur Notre-Dame-des-Landes semble avoir un effet boomerang : un *statu quo* en termes de connectivité tant ferroviaire qu'aéroportuaire. Rennes est à partir de juillet 2017 à 1 h 25 de Paris, tandis que Nantes est à 1 h 50, pour environ 2 h 05 avant l'inauguration de la LGV.

Les acteurs de la métropole rennaise, notamment économiques, pourraient en tirer une forme d'avantage concurrentiel, comme l'exprime le président de la CCI d'Ille-et-Vilaine :

> « *Rennes devient-elle plus attractive ?*
>
> C'est une évidence ! Nous avons identifié 200 cibles, des entreprises de taille moyenne mais aussi des sièges sociaux de grandes entreprises de l'Ouest qui pourraient être séduites et venir s'installer à Rennes dans les prochaines années, de même que de grandes entreprises nationales, voire même anglaises ! Ce n'est pas rien. Bien sûr, il faut encore transformer l'essai, mais ça démontre surtout que le territoire a changé de dimension. Demain, quand vous arriverez à Montparnasse, vous serez déjà en Bretagne ! Et puis la vérité, c'est que ces aménagements ont totalement rebattu les cartes dans l'Ouest. Nous sommes dans la même situation que Nantes il y a 20 ans. Nous avons un couloir devant nous. Nantes est toujours à 2 h 05 de Paris et désormais coincée entre 'Bordeaux Magnétique' et 'Destination Rennes'. »[372]

La plus grande accessibilité de la capitale bretonne vis-à-vis de Paris grâce à la LGV doit en effet permettre d'attirer les entrepreneurs et les investisseurs parisiens et européens. Ces stratégies politiques concurrentes sont également redoublées par les CCI métropolitaines : la CCI nantaise soutenant le développement du projet Notre-Dame-des-Landes et la CCI rennaise (CCI 35) portant le développement rapide de l'aéroport de Rennes-Saint-Jacques[373]. Chaque ville continue à développer ses propres infrastructures avec la rénovation de ses gares, la construction d'une deuxième ligne de métro à Rennes à échéance 2019, les projets de tram-trains à Nantes et chacune sa propre stratégie aéroportuaire.

---

[372] Extrait de l'entretien avec Emmanuel Thaunier, président de la CCI d'Ille-et-Vilaine (*Ouest-France numérique*, 27 juin 2017).

[373] Entretien avec un cadre de CCI (2017) : « Les territoires ont des intérêts propres. Ils peuvent entrer en concurrence. »

3.3. La coopération en matière culturelle : mutualisations et échanges de bonnes pratiques

Bien qu'elle ne soit pas affichée comme enjeu politique majeur des coopérations entre Rennes et Nantes, la culture est le domaine où plusieurs projets communs entre les deux métropoles se concrétisent, et devient, dans les mots d'un cadre rencontré, le « BA ba de la coopération »[374].

Ces coopérations en matière culturelle naissent sur la base de plusieurs décennies de rivalité ou d'ignorance entre les deux villes. Elles portent sur des mutualisations de moyens pour les opéras de Rennes et de Nantes-Angers, et sur divers projets culturels. Le succès de ces coopérations est à chercher dans l'intérêt bien compris des deux villes à répartir les coûts d'équipements et de projets coûteux en mutualisant certains projets et en évitant ainsi des hausses d'impôts locaux, politiquement risquées, ou bien la réduction des ambitions culturelles, difficile à défendre politiquement pour des majorités de gauche.

3.3.1. D'une rivalité culturelle à la coopération

La coopération Rennes-Nantes en matière culturelle rompt avec des années de rivalité, particulièrement marquées entre leurs scènes musicales respectives[375]. Par ailleurs, les deux villes ont bâti, à l'instar d'autres villes et dans une logique d'affirmation d'une identité propre, des politiques culturelles ambitieuses tournées autour de grands événements et d'encouragements à la vie culturelle locale, dans une stratégie globale d'attractivité et de développement de la culture locale pour tous. Les auteurs de *Sociologie de Nantes* écrivent ainsi : « Conçue par la liste conduite par Jean.-Marc Ayrault comme une pierre angulaire de son action et de sa vision de l'avenir de Nantes, la culture fut incontestablement un vecteur de la reconquête. Une fois élue, la municipalité allait en faire l'un des fers de lance de sa gouvernance et, plusieurs fois réélue, une clé de voûte de son hégémonie politique. »[376]

Sous l'impulsion du maire J.-M. Ayrault et de Jean Blaise à partir de 1989, Nantes met l'accent sur sa politique culturelle autour de plusieurs équipements (les Machines de l'Ile, le Lieu unique, le Zénith Nantes Métropole, la Cité des congrès, le Château des Ducs de Bretagne, etc.) et plusieurs événements (comme Les Folles journées, les Rendez-vous de l'Erdre, les Utopiales…). Comme l'écrit en 1995 Philippe Hervouët, rédacteur du magazine économique régional *Plein-Ouest* : « En quelques années, Nantes est devenue l'une des villes les plus en vue dans le domaine culturel. Étonnante évolution pour une cité que ses propres habitants,

[374] Cadre d'une agence d'urbanisme, 2017.

[375] A titre illustratif, le chanteur auteur-compositeur Dominique A. raconte cette rivalité musicale dans les années 1980 dans sa chanson « Nationale 137 », route reliant les deux villes (album *Toute latitude*, 2018).

[376] Voir le chapitre 1 de cet ouvrage (Masson, Cartier, Le Saout *et al.*, 2013, p. 6-25) pour une analyse de la politique culturelle nantaise.

atteints d'un léger complexe culturel, semblaient vouer exclusivement au commerce et à l'industrie. »

Rennes dispose de plusieurs équipements (Les Champs libres, le Théâtre national de Bretagne, le Liberté, le Couvent des Jacobins, etc.) et propose de nombreux événements (Les Tombées de la nuit, les Transmusicales, Travelling...).

Un moteur de ce succès coopératif est la nécessité pour les élus et leurs équipes administratives de répondre aux contraintes financières croissantes en essayant de réduire les coûts, importants, des équipements culturels, par la mutualisation. Rennes et Nantes sont deux villes dans lesquelles la culture, à l'instar d'un grand nombre de métropoles, prend une place considérable dans les stratégies politiques locales de développement et d'attractivité. Mais tandis que les dotations de l'État aux collectivités territoriales baissent, les métropoles doivent trouver des solutions pour continuer à faire fonctionner des équipements coûteux, à soutenir la vie culturelle locale et à développer une offre culturelle attractive pour les habitants et les touristes sans trop augmenter les impôts locaux. Un deuxième moteur de ce succès coopératif est la faible portée des enjeux politiques avec peu de risques politiques, comme l'exprime un cadre rencontré en entretien par la formule : « Ça marche car c'est facile. »[377]

3.3.2. Une coopération en matière de programmation entre les opéras de Rennes et Nantes-Angers

Dès 2005, avant la construction d'une stratégie coopérative entre les deux villes, a été mise en place une politique de coproduction d'œuvres lyriques par les directeurs des opéras de Rennes et Nantes-Angers afin de diminuer les frais des spectacles : les cachets des concepteurs, les coûts de la mise en scène des spectacles, sont partagés.

A partir de la mandature 2014-2020, c'est une étape supplémentaire qui est envisagée. Des groupes de travail des équipes administratives et politiques, nantaises et rennaises, ont décidé de conduire des études en vue d'approfondir les coopérations ou de mutualiser certains travaux (comme la construction de décors), voire de fusionner les opéras des deux villes. Le projet de fusion est finalement abandonné à l'hiver 2018 au profit d'une « coopération renforcée » entre les deux opéras, alors que le directeur de l'opéra de Rennes, en poste depuis 2005, prend la direction de l'opéra de Nantes-Angers[378]. En avril 2018 est recruté un nouveau directeur de l'opéra de Rennes avec comme feuille de route la construction d'un projet de mutualisation et une programmation lyrique commune.

---

[377] Cadre d'une agence d'urbanisme, 2017.

[378] A l'instar d'autres secteurs d'action publique, ceci est un exemple des circulations des élites culturelles et administratives entre Rennes et Nantes et ainsi de l'intégration croissante des représentations et des réseaux d'action publique métropolitains.

La fusion a été abandonnée en raison d'un risque de disparition de l'opéra de Rennes, tandis que l'association avec Nantes permet de conserver l'institution culturelle rennaise. L'adjoint à la maire de Rennes en charge de la culture explique dans le journal *Ouest France* que cette décision profite aux deux villes, Rennes pérennisant son institution et Nantes espérant ainsi obtenir le label « Opéra national » qui la distinguerait en France et lui permettrait d'obtenir davantage de dotations de l'État : « En nous associant, on garde notre autonomie, notre indépendance, et notre capacité à produire sans augmenter les coûts, avec une programmation lyrique de grande qualité et une capacité à agir sur le territoire rennais. Nous sommes gagnants. »[379]

3.3.3. Des coopérations entre acteurs culturels de la société civile

Rennes et Nantes se sont également engagées dans des coopérations visant à accroître les échanges culturels et encourager les circulations d'artistes entre les deux villes. Ces actions, visant le long terme, se traduisent par des résidences croisées d'artistes avec deux structures : « Au bout du plongeoir » à Rennes et « Les Fabriques » à Nantes, les artistes devant résider alternativement dans les deux structures[380]. Une chargée de mission à Nantes Métropole évoque en entretien la volonté des élus d'encourager une « acculturation progressive des Nantais au bassin rennais et *vice versa* », cette dimension culturelle étant politiquement pensée comme le pendant d'une coopétition tournée vers l'attractivité internationale :

> « Ce qui est peut-être moins visible parce qu'on communique moins dessus (…), on a aussi des actions culturelles à l'échelle Nantes-Rennes. Actuellement, en fait, on a des résidences croisées d'artistes. A l'origine, l'idée, c'était de dire que l'échelle Nantes-Rennes, c'est à la fois une échelle de coopétition internationale, c'est-à-dire vu de Shangaï, il faut absolument qu'on coopère, parce que vu de Shanghai, on est rien… Enfin, on commence à être quelque chose à deux. Et si on commence à se marcher sur les pieds, on va pas y arriver. Donc, c'est vraiment une logique d'attractivité internationale. Et en même temps, les élus se disaient : 'Ça peut pas marcher ça si en même temps, on fait pas le pendant de l'acculturation progressive des Nantais au bassin rennais et *vice versa*.' De se dire qu'en fait, il y a quand même une logique commune, enfin voilà. Et ça passe du coup par les actions culturelles. » (Cadre de Nantes Métropole, novembre 2017)

Débordant ces initiatives politico-administratives et répondant à leurs incitations, les acteurs culturels des deux villes coopèrent également : des galeries d'art organisent des expos croisées (notamment une sur la nationale 137 reliant les deux villes), les musées construisent

[379] Agnès Le Morvan, Fabienne Richard (2018), « Bientôt un nouveau directeur à l'opéra de Rennes », *Ouest France* (en ligne), 13 février.

[380] Porté et encouragé par le PMLB, le projet de coopération culturelle entre Rennes et Nantes associe également Brest à partir de 2017.

des expositions en commun dans une logique de mutualisation des moyens (comme l'exposition « Parce que » au Muséum d'histoire naturelle de Nantes et à l'Espace des sciences à Rennes).

3.4. La création d'un parcours touristique : une réalisation pratique inscrite dans un récit « gagnant-gagnant »

Nantes a historiquement pris de l'avance sur Rennes en matière de promotion touristique par la création d'une structure dédiée, la société publique locale Le Voyage à Nantes en 2011. Portée par sa politique culturelle ambitieuse, la ville attire un nombre croissant de touristes[381]. La création du Voyage à Nantes durant l'été 2011, événement renouvelé chaque été, participe de cette promotion de la ville par la culture et développe le tourisme urbain en provenance de l'international. Rennes réfléchit également à l'opportunité d'en créer une pour tirer parti de sa côte de la Manche, de Dinard, Saint-Malo, Cancale et la baie du Mont Saint-Michel qui attirent déjà nombre de touristes étrangers.

Pour autant, une réalisation concrète, inscrite dans le pragmatisme défendu par les édiles nantais et rennais, et pouvant pourtant paraître anecdotique, est la réalisation d'un parcours touristique entre Saint-Nazaire et Saint-Malo en passant par les deux capitales régionales. L'idée est de tirer bénéfice des atouts et de l'image forte à l'international de Saint-Malo et du Mont Saint-Michel pour attirer les touristes internationaux vers Rennes et Nantes ainsi que sur les territoires ruraux bordant le parcours. Cette coopération s'est d'abord appuyée sur Nantes Métropole, Rennes Métropole, Saint-Malo agglomération, et leurs agences de développement touristique (le Voyage à Nantes, Destination Rennes et l'office de tourisme de Saint-Malo). Les villes ont financé un poste de chargé de mission pendant plus de deux ans, hébergé par Destination Rennes, avec la mission de sillonner le trajet de Saint-Nazaire à Saint-Malo pour tester les hébergements insolites, les chambres d'hôtes et les gites, les restaurants et les sites remarquables. Ce travail de plusieurs mois conduit à l'inauguration du parcours touristique au printemps 2018. L'ambition des métropoles, dans la lignée du récit sur les alliances territoriales, est de se donner les moyens d'attirer les touristes étrangers et notamment asiatiques par la promotion et la communication, pour que les efforts réalisés bénéficient à l'ensemble des territoires, y compris ceux n'ayant pas les moyens de mettre en œuvre des politiques de communication tournées vers l'étranger. Une chargée de mission de Nantes Métropole explique qu'il s'agit, de façon pragmatique comme le défendent les édiles des deux villes, de construire l'alliance des territoires :

> « Quand Johanna Rolland parle de l'alliance des territoires, c'est bien ça (…) : c'est pas que les métropoles qui tirent la croissance et qui ensuite organisent la solidarité vis-à-vis de leurs territoires (…). C'est plutôt de dire : 'On a chacun des atouts.' Et si le périurbain, le rural étaient

[381] L'agence d'urbanisme de Nantes recense en 2016 1,7 million de visiteurs d'agrément sur le territoire de Nantes Métropole, soit 4,2 % de plus qu'en 2015.

pas qualitatifs, ça tirerait pas non plus la dynamique métropolitaine. Enfin voilà, c'est vraiment une alliance … gagnant-gagnant. Et ce parcours, il est vraiment l'image de ça. » (Cadre métropolitain, 2017)

La coopération en matière touristique s'incarne concrètement dans la réalisation de ce parcours touristiques pendant deux ans. Il reste à savoir comment va évoluer à la fois la coopération entre les villes et la fréquentation touristique de Rennes et Nantes.

4. Conclusion

Depuis les réseaux de villes des années 1990, la coopération entre villes apparaît de plus en plus forte sur l'agenda des gouvernements métropolitains. La diffusion de ce que l'on pourrait appeler, pour paraphraser L. Blondiaux, un « impératif coopératif » répond d'abord à des impératifs exogènes. D'une part, les coopérations entre villes sont pensées comme des moyens d'améliorer leur attractivité économique et symbolique par une meilleure visibilité au sein du pays et à l'international, dans un contexte de compétition inter-métropolitaine de plus en plus globalisée. D'autre part, elles permettent également de répondre aux injonctions de l'État qui incite à des formes de coopération de manière directe (dans le domaine de l'ESR à un moment donné) ou indirecte (les mutualisations dans le domaine culturel constituent une façon de réduire les dépenses par des économies d'échelle dans un contexte où l'État impose une politique de contrainte budgétaire aux collectivités territoriales et aux EPCI).

Le premier intérêt de l'analyse de cas proposée ici est de montrer que la diffusion de cet impératif coopératif est médiatisée, et *de facto* limitée, par des paramètres locaux : poids des acteurs politiques dans la définition de l'agenda coopératif, concurrences interinstitutionnelles, relatif désintérêt des acteurs économiques, etc. Le second intérêt de cette recherche est de montrer que ces stratégies coopératives sont portées, à Nantes et Rennes et plus largement dans les villes du pôle métropolitain, par un petit groupe d'acteurs politiques et institutionnels, groupe qu'un de nos interlocuteurs a joliment appelé la « petite famille des métropoles » :

« Au-delà de la proximité personnelle de tel ou tel élu, ce sont ces technos-là qui font vivre au jour le jour ces machins… Ben, y a les agences d'urbanisme qui fournissent des études, soit à la demande du pôle, soit à la demande des métropoles sur des enjeux partagés… Les études qui ont été faites sur le ferroviaire ont été largement faites par les agences, enfin co-pilotées par les agences. Quand il y a des études qui sont faites sur le potentiel économique des territoires, elles sont faites par les agences. Donc, pas toutes seules mais elles le font en rendant des comptes. Non, il y a pas vraiment d'autres acteurs : c'est toujours les métropoles et la petite famille des métropoles. » (Cadre d'agence d'urbanisme, 2018)

Ceci ne signifie pas que ces acteurs n'aient pas tenté de mobiliser au-delà des frontières des institutions métropolitaines et de leurs satellites, comme le montre la stratégie d'enrôlement du monde patronal, *via* les CCI, entre 2009 et 2014. Il n'en reste pas moins que cette solution

n'émerge qu'à la faveur d'une fenêtre d'opportunité politique (*political window*) : de fait, dès que les acteurs politiques décident de sortir l'action économique de l'agenda coopératif, les initiatives dans ce domaine s'étiolent sans que les CCI ne prennent le relais. *De facto*, le cercle déjà étroit des acteurs de la coopération semble progressivement se réduire, au gré des échecs des projets et des revirements politiques. D'abord initié par des élus moteurs (D. Delaveau, J.-M. Ayrault), cette thématique semble surtout aujourd'hui, alors que les leaders métropolitains sont plus inscrits dans une logique concurrentielle, portée par la technostructure métropolitaine : équipes administratives qui continuent à coopérer entre services métropolitains dans certains domaines, agences d'urbanisme qui jouent un rôle important dans certains dossiers par l'apport de données permettant d'établir des diagnostics de départ.

Il faut également relever, parmi les enseignements de cette étude, que les organisations syndicales n'ont, à aucun moment, fait partie du petit cercle d'acteurs invités à participer, dans un cadre conventionnel, à la construction de stratégies de coopérations territoriales, alors même qu'elles participent aux instances de dialogue territorial institutionnalisées comme les CESER ou les conseils de développement. On peut faire ici deux hypothèses complémentaires relatives à cette absence des organisations syndicales des coalitions coopératives que nous avons observées. D'une part, le caractère *ad hoc* et non formalisé des coopérations s'appuie sur l'interconnaissance de ses membres : c'est d'abord la « petite famille des métropoles » (élus locaux, cadres métropolitains) qui se réunit. Or, les OS ne sont pas ou peu représentées dans cette famille. Comme le note Yolaine Gassier (2018) dans son article sur la dépolitisation du dialogue social territorial, les syndicalistes accèdent de moins en moins aux positions électives locales. D'autre part, cette absence des organisations syndicales de la conception de projets de coopération repose sans doute sur la difficulté pour les organisations syndicales à identifier ces lieux stratégiques mais non institutionnalisés de conception de projets de coopération (Cadiou, 2016). Se pose ainsi en filigrane la question de la territorialisation des activités syndicales, bousculée par l'évolution rapide des formes et des contours des coopérations.

Bibliographie

Bensoussan D. (2009), « Rennes et Nantes dans l'histoire : une vieille rivalité », *Place publique/Rennes*, n° 1, septembre-octobre, p. 14-18.

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

Cadiou S. (2016), *Gouverner sous pression ? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, Paris, LGDJ, 308 p.

Callon M. (1984), « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, vol. 36, p. 169-207.

Carrard M. (2016), « L'expert et les élus locaux. Le cas de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes », *Prospective et stratégie*, n° 2-3, vol. 1, p. 39-63.

Carrard M. (2014), « La réforme aéroportuaire et les relations stratégiques entre aéroports et compagnies aériennes : une analyse à l'aide de la théorie des jeux », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, nº 4, 20 mars, octobre, p. 765-792.

Carrard M. (2011), « La coopération aéroportuaire au sein de l'Espace Métropolitain Loire-Bretagne : une réflexion à l'aide de la théorie des jeux », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 1, février, p. 185-211.

Cattan N. (2010), « Chapitre 5 - Le système urbain français », *in La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, p. 89-112.

Champaud P. (1958), « La route de Rennes à Nantes », *Norois*, n° 1, vol. 19, p. 267-285.

Chapuis J.-Y. (2013), *Rennes, la ville archipel*, La Tour d'Aigues, Nouvelles éditions de l'Aube, 176 p.

Chapuis J.-Y. (2008), « Rennes : La Ville archipel et son corollaire : la Ville des proximités », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, nº 52, p. 37-43.

Dormois R. (2006), « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, nº 5, vol. 56, p. 837-867.

Edelman M. (1991), *Pièces et règles du jeu politique*, Paris, Seuil.

Epstein R. (2006), « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, p. 96-111.

Epstein R. (2013), *La Rénovation urbaine,* Paris, Presses de Sciences Po.

Gassier Y. (2018), « La dépolitisation par le dialogue social territorial », *Savoir/Agir*, nº 45, vol. 3, p. 55-65.

Guy C., Givord L. (2004), *Rennes, le pari d'une agglomération multipolaire : trente ans de développement d'une métropole*, La Tour d'Aigues, Aube, coll. « Bibliothèque des régions », 219 p.

Halbert L., Cicille P., Rozenblat C. (2012), *Quelles métropoles en Europe ? Des villes en réseau*, DATAR, coll. « Travaux ».

Hassenteufel P. (2011), *Sociologie politique : l'action publique,* Paris, Armand Colin.

Kingdon J. (1984), *Agendas, alternative and public policies*, Boston, Little Brown and Co.

Masson P., Cartier M., Le Saout R., Retière J.-N., Suteau M. (2013), *Sociologie de Nantes*, La Découverte, coll. « Repères », 128 p.

Moriset B. (1995), *Nancy-Metz : de la métropole à la métropolisation. Discours et mythes*, Grenoble 1.

Nalebuff B., Brandenburger A. (1996), *La co-opétition, une révolution dans la manière de jouer concurrence et coopération*, Paris, Village Mondial.

Place publique/Rennes (2009), numéro spécial « Rennes-Nantes », *Place publique/Rennes*, n° 1, septembre-octobre.

Radaelli C. (2000), « Logiques de pouvoir et *récits* dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, n° 2, p. 255-275.

Ségas S. (2015), « Du centre à la périphérie de Rennes Métropole. Le déplacement de la question intercommunale durant la campagne de 2014 », *in* Le Saout R., Vignon S. (dir.), *Une invitée discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Paris, Berger Levrault.

Snow D. (2001), « Analyse de cadres et mouvements sociaux », *in* Cefaï D., Trom D. (dir.), *Les formes de l'action collective. Mobilisations dans les arènes publiques,* Paris, Éditions de l'EHESS, p. 27-50.

Sohn C., Walther O. (2009), « Métropolisation et intégration transfrontalière : le paradoxe luxembourgeois », *Espaces et sociétés*, nº 3, vol. 138, p. 51-67.

Sources écrites

Documents institutionnels

AURAN, AUDIAR (2009), *Pour comprendre les enjeux du rapprochement Nantes-Rennes, les données essentielles*, 14 p.

Cahier NR(s), n° 1, juin 2010 « Nantes-Rennes un premier cap en matière de coopération », 16 p.

Cahier NR(s), n° 2, novembre 2011, « Rennes et Nantes : la coopération en actions ! », 16 p.

Cahier NR(s), n° 3, février 2013, « Nantes – Rennes, une dynamique au service des territoires », 16 p.

Rapports et études

DATAR (2013), « Regards croisés sur les revues territoriales métropolitaines de Nantes/Saint-Nazaire et de Rennes/Bretagne », Présentation au Centre culinaire contemporain de Rennes, 6 novembre, 7 p.

Espace métropolitain Loire-Bretagne (2009), *Dynamiques métropolitaines de l'Espace Loire Bretagne*, juin, 28 p.

Entretiens réalisés		
	Rennes	**Nantes**
Elus ville et métropolitains	3	
Membres de cabinet		1
Cadres territoriaux	1	1
CCI	2	1
Agences d'urbanisme	1	1
ESR	1	
TOTAL	**8**	**4**
12 entretiens semi-directifs ont été conduits en 2017 et 2018 avec des acteurs des politiques de coopérations entre Rennes et Nantes.		

ANNEXES

GLOSSAIRE

- ACI : Airport Council International ;
- AdCF : Association des communautés de France ;
- ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine ;
- CCI : Chambre de commerce et d'industrie ;
- CESER : Conseil économique, social et environnemental régional ;
- CNRS : Centre national de la recherche scientifique ;
- COMUE : Communauté d'universités et établissements ;
- CPER : Contrat de plan État-Région ;
- DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale ;
- DGS : Directeur général des services ;
- EELV : Europe Écologie Les Verts ;
- EMLB : Espace métropolitain Loire-Bretagne ;
- EPCI : Établissement public de coopération intercommunale ;
- ESR : Enseignement supérieur et recherche ;
- IAA : Industries agro-alimentaires ;
- IDEX : Initiative d'excellence ;
- I-Site : Initiative Science/Innovation/Territoires/Économie ;
- LGV : Ligne à grande vitesse ;
- LNOBPL : Lignes nouvelles Ouest Bretagne et Pays de la Loire ;
- LREM : La République en Marche ;
- MIN : Marché d'intérêt national ;
- MIPIM : Marché international des professionnels de l'immobilier ;
- PLU : Plan local d'urbanisme ;
- PMLB : Pôle métropolitain Loire-Bretagne ;
- PRES : Pôles de recherche et d'enseignement supérieur ;
- RFF : Réseaux ferrés de France (aujourd'hui SNCF Réseaux) ;
- RGVO : Réseau des Grandes Villes de l'Ouest ;

- SCOT : Schéma de cohérence territoriale ;
- SPL : Société publique locale ;
- SRADDET : Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires ;
- SRDEII : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ;
- UBS : Université Bretagne Sud ;
- UFR : Unité de formation et de recherche ;
- VIE : Volontariat international en entreprise ;
- ZAD : Zone à défendre ou Zone d'aménagement différé ;

ETUDE DE CAS DE BORDEAUX

Présentation détaillée des quartiers des quatre secteurs du projet Euratlantique

Secteur Bordeaux Saint-Jean Belcier

Bordeaux Euratlantique réunit autour du nom « Saint-Jean Belcier » les quartiers Saint-Jean et Belcier, situés respectivement en face et derrière le gare TGV, Carle Vernet et Paludate, pour une surface de 160 hectares au total.

Un quartier historiquement populaire affecté par la désindustrialisation

Le territoire qu'on identifie aujourd'hui sous le nom de Saint-Jean Belcier se caractérise depuis le XVIII^{e} siècle par la présence d'activités productives. La zone sud de l'agglomération abritait à l'époque des raffineries, des chantiers navals et des activités artisanales. Ici, la première gare de Bordeaux est construite en 1855 avec le nom de Gare du Midi : on est au début de la période de forte diffusion du transport ferroviaire et de la construction d'un réseau de chemins de fer dans tous les pays intéressés par la Révolution industrielle. A Bordeaux, la gare facilite les déplacements et les commerces mais elle a aussi pour effet de produire une sorte de coupure dans la partie sud de la ville qui se retrouve, par conséquent, séparée du reste de l'agglomération. Le quartier Belcier naît donc comme le quartier « derrière la gare », un faubourg ouvrier qui se densifie progressivement avec l'installation des cheminots dans les caractéristiques maisons basses appelées « échoppes » et avec l'arrivée aussi de populations de la campagne à la recherche de travail. Les conditions de vie et de salubrité dans ces habitations populaires sont souvent assez pénibles.

Dans les années 1890, la gare provisoire laisse place à la construction de la gare actuelle, la gare Saint-Jean, qui entre en service en 1898. Au début du XX^{e} siècle, le secteur métallurgique se développe dans le quartier et l'ancien abattoir municipal est transféré en quai de Paludate. Avec l'arrivée du Marché d'intérêt national (MIN), le quartier conforte sa vocation commerciale et marchande : c'est le centre d'approvisionnement de la ville entière.

L'urbanisation dans le quartier s'arrête avec la Seconde guerre mondiale et entre définitivement dans un lent déclin à partir des années 1960-70 avec la diminution des activités portuaires et la mutation des activités industrielles. Des entreprises importantes commencent à fermer et les commerces à disparaître. Dans le quartier se multiplient les friches et les bâtiments abandonnés. Dans les années 1970, les quais se transforment en immenses voiries urbaines, pour faire face à l'affluence du trafic automobile. Belcier est coupé de la Garonne par l'installation de l'autoroute sur le quai de Paludate. L'image du quartier se dégrade au fil des années. Le chômage augmente et une nouvelle population commence à s'installer attirée par des loyers et un prix du foncier nettement inférieur à la moyenne des autres quartiers bordelais. Aux anciens habitants s'ajoutent des jeunes précaires et des familles avec enfants aux revenus

un peu plus confortables ; la mixité culturelle, sociale et ethnique s'accroît. Des autres problèmes ou contrastes commencent à surgir : le quai de Paludate devient un véritable « pôle de nuit » avec des assez fortes nuisances sonores, des problèmes de sécurité et des dégradations ; la prostitution est en croissance exponentielle sur les rues derrière la gare ; l'activité du MIN engendre un trafic de plus en plus important de poids lourds passant à côté des habitations. La non prise en charge de ces problématiques par les autorités finit par consolider le sentiment de ses habitants d'avoir été oubliés dans les opérations d'embellissement et de renouvellement de Bordeaux qui ont eu lieu dans les années récentes. Malgré ces aspects négatifs, il reste le fait que dans le quartier Belcier le lien social entre les habitants demeure présent et important et que la dynamique associative se développe. Les riverains se connaissent et des réseaux d'entraide et de solidarité existent.

Projet Bordeaux Saint-Jean Belcier dans le cadre d'Euratlantique : le quartier d'affaires

Le projet Bordeaux Saint-Jean Belcier est en premier lieu la création d'un nouveau quartier d'affaires directement lié à la gare. L'objectif central est d'accueillir les flux de voyageurs, travailleurs et représentants d'entreprises et du secteur tertiaire dans un environnement adapté, où ils auront envie d'installer leur activité ou de s'installer eux-mêmes. Il y aura des nouveaux logements, des commerces, des bureaux, un grand équipement culturel, la MECA (Maison de l'économie créative et de la culture en Aquitaine), des places publiques et des grands espaces paysagers.



Carte réalisée par l'équipe de Reichen et Robert pour présenter le projet « l'esprit des domaines »

Le concours d'urbanisme pour la définition du plan guide est lancé en 2010 et c'est finalement l'équipe de Reichen et Robert qui est sélectionnée en 2011 pour son projet « L'esprit des domaines ». Le territoire de Saint-Jean Belcier est appréhendé comme un ensemble de domaines qui ont chacun des organisations et des logiques propres. Le quartier d'affaires à proprement parler va se situer sur le quartier Amédée Saint-Germain, qui était essentiellement

une friche ferroviaire. Sur les domaines Armagnac, Gattebourse et Brienne, il y aura du logement et des bâtiments mixtes. La ZAC Bordeaux Saint-Jean Belcier est créée en 2013 et les premiers travaux démarrent en 2014.

Concernant le domaine de Paludate, l'intention est d'en faire un « quartier créatif ». Les projets pour cette aire sont nombreux : le réaménagement de la « promenade des berges », entre le pont Saint-Jean et le futur pont Jean-Jacques Bosc, la création de la nouvelle « rue bordelaise » reliant directement la gare Saint-Jean à la Garonne, une voie piétonne avec des commerces en rez-de-chaussée et des bureaux et logements à l'étage. Il y a aussi la construction de la Halle BOCA, sur le quai de Paludate (« BO » pour Bordeaux et « CA » comme « commerces & alimentation » ou comme « centre d'affaires »). Cette halle va abriter des bureaux, des nouveaux logements, des hôtels, des locaux d'activité, restaurants et cafés. Un autre équipement important est la MECA, sur les quais de Paludate, à l'emplacement des anciens abattoirs. Avec une surface totale de 10 400 m^2, le bâtiment va accueillir : le Fonds régional d'art contemporain ; deux agences culturelles régionales l'Écla (Écrit, Cinéma, Livre, Audiovisuel en Aquitaine) et l'Oara (Office artistique de la région Aquitaine); des immeubles de bureau ; un hôtel 4 étoiles ; une auberge de jeunesse ; des ateliers d'artistes ; des restaurants ; une piscine. La MECA est un élément emblématique du projet : elle est conçue pour devenir un véritable monument, un lieu permettant l'appropriation du territoire par les habitants. Le projet est confié à l'agence danoise BIG, associée à Freak Free Architecte et l'équipement doit être terminé et livré en 2018.



La MECA, photo du site web de Bordeaux Euratlantique

La volonté d'Euratlantique est de conserver le caractère du quartier comme lieu de vie nocturne et de divertissement. L'intention est de préserver mais également de requalifier le pôle de nuit. Cependant, sur ce volet de l'opération l'EPA et ses représentants n'ont pas encore délivré des informations très précises. Voilà ce qu'affirmait en 2012 Michel Duchène, vice-président chargé de l'urbanisme à la CUB : « Au fil des opérations immobilières, tous les établissements de nuit ne resteront pas. Le quartier va devenir plus résidentiel. Il ne peut pas y avoir un tel îlot au milieu. La position de la Ville, c'est qu'on ne chasse ni n'attire personne. Euratlantique estime qu'il faut garder un pôle de nuit, car cela

répond à une demande. Mais il doit y avoir une clientèle plus diversifiée. Nous allons demander aux boîtes de changer d'image. Le pôle doit être plus divers et plus culturel. »

Dans le domaine d'Armagnac, le projet est la création du Tribequa, un quartier mixte avec bureaux, hôtels, commerces et une résidence étudiante. Ce nom est une référence au quartier newyorkais Tribeca et aussi un jeu de mots : TRIpostal, BElcier et QUArtier. Des bâtiments particulièrement remarquables seront les tours en bois Hyperion et Silva. La fin des travaux de réaménagement dans ce secteur est prévue pour 2020.

En ce qui concerne les domaines de Gattebourse et de Brienne, ils vont devenir le quartier de l'Ars, un quartier familial et un lieu de promenade à caractère mixte. Parmi les constructions prévues, on retrouve des logements, des bureaux, le groupe scolaire de Brienne, des crèches et des locaux associatifs. Tous ces bâtiments vont se disposer autour du nouveau jardin de l'Ars.

Dans le protocole de partenariat, Euratlantique prenait l'engagement d'organiser des réunions de concertation du projet avec les habitants et les personnes intéressées. Cela s'est concrétisé tout d'abord dans l'adoption de la Charte de la concertation de Bordeaux Euratlantique, le 17 décembre 2010, et ensuite dans des moments de présentation, échange et discussion du projet. Pour la participation et la socialisation des habitants à l'opération, on a organisé des événements de natures diverses : des visites de chantiers, des expositions des projets urbains, des ateliers thématiques, des balades urbaines, etc. La concertation s'est concrétisée notamment sur le secteur Saint-Jean Belcier et sur Garonne Eiffel, les deux qui avaient des échéances de réalisation à plus court terme. Les dates les plus significatives sont reportées dans les calendriers de chaque secteur.

Calendrier pour Saint-Jean Belcier

- **2010/2011.** Concours d'urbanisme et sélection du plan guide de l'équipe de Reichen et Robert ;
- **2010.** Réunion de présentation de l'OIN dans la commune de Bordeaux ; première réunion de concertation sur le premier projet d'aménagement Bordeaux Saint-Jean Belcier ; premières visites de sites ;
- **2011.** Présentation au public du plan guide ; ateliers destinés à enrichir le projet ; une exposition et une conférence débat organisés par Arc en rêve, centre d'architecture ;
- **2013.** Création de la ZAC Bordeaux Saint-Jean Belcier ; les premiers travaux démarrent en 2014. En juin 2013, inauguration de la maison du projet de Bordeaux Euratlantique ;
- **2014.** Présentation publique des travaux du pont Jean-Jacques Bosc par la métropole et présentation détaillée du projet par l'agence OMA-Rem Koolhaas ;

- **2018.** Livraison des bâtiments du quartier Armagnac, Cité numérique, Halle BOCA, MECA (fin 2018) ;
- **2018-2023.** Fin d'aménagement du quartier créatif Paludate ;
- **2019.** Fin des travaux pour le groupe scolaire de Brienne ;
- **2020.** Livraison tour Hyperion ;
- **2021.** Fin travaux pour le nouveau quartier Tribequa ;
- **2021-2022.** Livraison quartier et jardins de l'Ars ;
- **2021-2026.** Travaux sur le MIN.

Secteur Garonne Eiffel

Le secteur Garonne Eiffel est situé sur la rive droite de la Garonne. Ses 154 hectares s'étalent sur une partie des communes de Bordeaux et de Floirac. C'est délimité au nord par le quartier résidentiel de la Bastide, déjà intéressé dès les années 2000 par des opérations de réaménagement et par la construction de la première ligne de tramway. En plus de ça, avant le démarrage de l'OIN Euratlantique, des autres projets étaient déjà en cours sur la rive droite, notamment la ZAC Cœur de Bastide et le Grand Projet des Villes des Hauts de Garonne. A l'intérieur du périmètre OIN, on distingue différents quartiers : Deschamps, Eiffel, Souys et le quartier Cité Guillot/Touratte.

Un territoire d'urbanisation tardive et aujourd'hui sous-utilisé

L'urbanisation de la rive droite de la Garonne a commencé seulement au XIX^{e} siècle avec la construction du pont de pierre en 1822, le développement de l'activité portuaire et industrielle et aussi du réseau ferroviaire autour de la gare d'Orléans, inaugurée en 1852. Le quartier Bastide de Bordeaux et ses alentours se sont donc rapidement façonnés, à l'instar du quartier Belcier, comme des quartiers prolétaires et populaires. Le territoire a longtemps gardé sa vocation industrielle, jusqu'à ce que l'industrie bordelaise soit touchée par la crise au début des années 1970. Le déclin des activités ferroviaires et industrielles a laissé un tissu morcelé composé de friches et de zones de différentes natures et usages, souvent sans lien entre elles. Dans le périmètre OIN, il y a des activités majoritairement dédiées au BTP et à la logistique et des quartiers d'habitat isolés ; les ruptures urbaines sont importantes. La ligne ferroviaire et le boulevard Joliot Curie coupent le territoire en deux secteurs. En amont, le quartier Deschamps est peu occupé et peu utilisé. Au nord, il y a des équipements publics et à l'est une grande fiche qui correspond à l'ancien site de l'usine de produits lactés Cacolac. En aval, le secteur de la Soyus est essentiellement constitué de grandes emprises foncières sous-occupées par des entreprises qui s'occupent notamment d'activités de stockage, de commerce de matériaux ou de logistique. Mais il y a également deux quartiers d'habitat, le quartier Cité Guillot/Touratte

avec des maisons individuelles, et l'îlot de la Sauve, avec aussi deux résidences de logements sociaux.

Projet Garonne Eiffel dans le cadre d'Euratlantique : privilégier la mixité fonctionnelle et le lien avec l'environnement naturel

Les orientations d'Euratlantique pour la définition du projet pour Garonne Eiffel sont de prévoir la création d'un centre d'affaires complémentaire à celui du secteur Saint-Jean Belcier, de l'autre côté du fleuve. L'objectif est d'encourager le développement et l'implantation des activités tertiaires aussi sur la rive droite et d'améliorer la connexion entre les deux rives de la Garonne. On affiche également l'intention de créer des nouveaux quartiers pour accueillir plus d'habitants et, en faisant cela, on se donne pour objectif d'assurer la mixité fonctionnelle, sociale et la qualité paysagère, de réfléchir sur le rapport entre les aires d'habitat et le bord de Garonne et d'intégrer efficacement logements et espaces verts. Les 870 000 m^2 des nouvelles constructions qui sont prévues se répartissent entre : logements, bureaux, commerces, locaux d'activité, équipements publics, hôtels et espaces publics et paysagers. En décembre 2011 l'agence TVK (Pierre-Alain Trévelo, Antoine Vigier-Kohler) est désignée lauréate du concours d'urbanisme pour la définition d'un plan guide. Les aspects qui ont été valorisés dans le projet sont : l'attention pour l'environnement naturel ; les espaces verts et le lien avec le fleuve ; la prise en compte des risques d'inondabilité et la prise en compte des traces du passé dans les aménagements. Les transformations principales prévues sont le réaménagement du bord de Garonne au débouché du pont Saint-Jean et la création d'un espace vert sur le prolongement du Parc aux Angéliques. Les travaux pour ce projet sont terminés en 2015. Il y aura une deuxième phase de travaux en 2018. En face du parc, il y aura le nouveau quartier du Belvédère, prévu pour 2021, qui va accueillir des bureaux, des logements, des commerces, des services, des locaux d'activité et d'autres équipements. Il y a aussi l'acquisition de la part de l'EPA de l'ancienne caserne des pompiers de la Benauge et sa revalorisation pour l'affecter à un nouvel usage. A présent, il n'y a pas encore de décision définitive sur ce point. En mars 2016, on procède à la création définitive de la ZAC Garonne Eiffel et on réalise les premiers travaux aménageurs et immobiliers. Il y a aussi l'intention de la part d'Euratlantique de faire des travaux sur la passerelle Eiffel pour la destiner aux piétons et aux cyclistes.

Calendrier pour Garonne Eiffel

- **2010.** Réunion de présentation de l'OIN dans la commune de Floirac ;
- **2011.** Première réunion de concertation sur le projet d'aménagement Garonne-Eiffel. Cette réunion a permis de présenter le site, les enjeux et un calendrier prévisionnel. En 2011, organisation d'une visite sur le secteur et d'une autre réunion de concertation pour présenter les orientations urbaines et programmatiques ;

- **2012.** TVK mandataire de l'équipe en charge du projet urbain Garonne Eiffel ; organisation d'une exposition et d'une conférence-débat ;
- **2013.** Quatre ateliers publics à la maison cantonale de Bordeaux Bastide, en présence de l'équipe de l'EPA et de l'agence TVK ;
- **2015.** Inauguration de la séquence Deschamps du Parc aux Angéliques ; concertation sur le projet de Belvédère ;
- **2016.** Création de la ZAC Garonne Eiffel, 128 hectares, dont 81 sur Bordeaux et 47 sur Floirac ; bilan de la mise à disposition publique de l'étude d'impact Garonne-Eiffel. Les travaux de construction des aménagements publics et des îlots privés de la ZAC vont s'étaler sur plus de dix ans en trois phases de chantier, à partir de 2018 jusqu'à 2028 ;
- **2018.** Lancement de la concertation sur le secteur de la Souys.

Secteur Bègles Faisceau : des interventions ponctuelles

Bègles Faisceau se trouve au sud du faisceau ferroviaire de la gare Saint-Jean. Pour ce territoire, il n'est pas prévu un réaménagement global mais plutôt quelques interventions plus ciblées pour la construction d'équipements particuliers. En concertation avec la ville de Bègles, l'EPA a missionné l'urbaniste Alexandre Chemetoff pour réaliser des études urbaines sur ce périmètre et mettre en cohérence les différentes opérations qu'il peut accueillir.

En 2015, il y a eu la mise en service de l'extension de la ligne C du tramway. Un projet phare est la reconversion d'un ancien centre de tri postal à côté du site d'économie créative des Terres Neuves, à Bègles, qui va devenir la nouvelle Cité numérique. Le projet est mené dans le cadre d'un partenariat entre Bordeaux Euratlantique, la CUB, le conseil régional d'Aquitaine, la ville de Bègles et la Caisse des dépôts et consignations.

Conçue pour faciliter le développement des secteurs émergents, la Cité abritera des services mutualisés dédiés à la filière numérique en Aquitaine : espaces de *coworking*, centre de ressources; boucle très haut débit ; matériel et applications numériques de traitement pour les agences régionales, les associations et les PME ; studios virtuels ; *living lab*/*fab lab*, à savoir des laboratoires expérimentaux pour produits numériques innovants…

La surface totale de 25 500 mètres carrés va se répartir entre des espaces dédiés spécifiquement aux entreprises et ceux dédiés aux services (il y aura aussi un restaurant et une crèche). On espère attirer 1 500 nouveaux emplois. Une première partie du nouveau bâtiment sera livrée en été 2018. Une autre partie devra attendre l'été suivant.

Un autre projet prévoit la reconversion du site ESSO, une friche industrielle, ancienne raffinerie, et la réalisation du parc de l'intelligence environnementale (Parc Newton) sur une surface de 27 000 m^2. Cet espace va accueillir des entreprises dédiées à la croissance verte et à la transition énergétique. Il y aura des bureaux, des services et des locaux d'activité. En juillet

2014, il y a eu l'acquisition du site par l'EPA. Après une période d'études et de conception, les premiers travaux de réhabilitation ont commencé en 2015 et on a pu donc accueillir Technowest, une association qui s'occupe de l'accompagnement de projets innovants dans les secteurs de l'aéronautique et dans les éco-activités. Sur Bègles, sa vocation est d'être incubateur-pépinière d'entreprises innovantes regroupant des projets autour de la *smart city* et de l'écologie urbaine. Pour 2020, on prévoit la conclusion des travaux pour le nouveau siège de l'entreprise Valorem (opérateur en énergies vertes, spécialisé dans la production d'éoliennes) qui est installée sur le site depuis 2008.

Sur Bègles Faisceau, Euratlantique et la ville de Bègles ont porté aussi un projet d'habitat participatif, La Ruche, initié en 2012 et terminé en 2016. Il s'agit de onze logements en accession, répartis sur deux bâtiments, avec des espaces de vie collectifs partagés par l'ensemble des habitants et dont la caractéristique technique est l'utilisation pour leur construction principalement de matériaux bio-sourcés (paille, terre, bois) afin d'arriver à une performance énergétique élevée. Les habitants ont été intégrés à la phase de construction du projet et ils vont pouvoir accéder à la propriété avec des facilités.

Calendrier pour Bègles Faisceau

- **2014.** Organisation d'une série de réunions de travail avec les volontaires du projet d'habitat participatif La Ruche à Bègles ; six rendez-vous participatifs et une vingtaine d'ateliers avec la filière numérique, pour travailler sur le projet de Cité numérique ;
- **2015.** Mise en service de l'extension de la ligne C du tramway entre Bègles Terres Neuves et Václav Havel ;
- **2016.** Livraison des deux bâtiments de l'habitat participatif La Ruche ; balade urbaine sur le site Newton ;
- **2017.** Livraison des premiers programmes du parc de l'intelligence environnementale (Parc Newton) ; visites de tous les quartiers en mutation durant Agora, la biennale d'architecture et d'urbanisme ;
- **2018.** Ouverture de la première tranche de la Cité numérique ;
- **2019.** Livraison des bâtiments et espaces extérieurs de la seconde phase du Parc Newton et ouverture deuxième tranche de la Cité numérique.

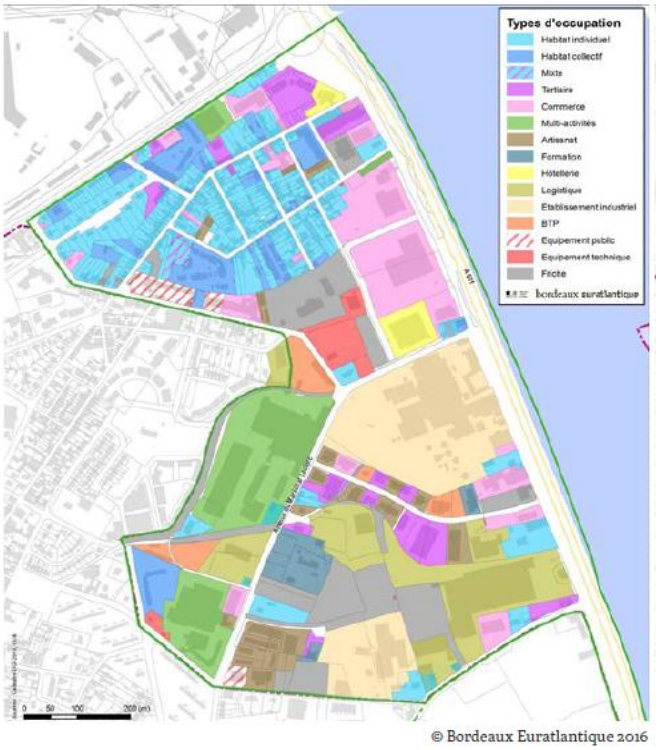
Secteur Bègles Garonne

Le secteur Bègles Garonne a été identifié comme quatrième grand site de projet dès la création de l'OIN. Il se trouve dans la partie nord de la commune de Bègles, séparé de Bordeaux par le boulevard Jean-Jacques Bosc et délimité à l'ouest par la Garonne. Il s'agit d'un territoire qui se décompose en trois entités relativement autonomes : le front du boulevard Jean-Jacques Bosc en interface directe avec le secteur Brienne qui accueille le MIN ; le quartier Marcel

Sembat et le secteur du Grand Port, constitué d'entrepôts et d'usines en façade des anciens quais et qui s'étend tout au long du quai Paludate et du quai Wilson jusqu'au pont François Mitterrand.

Un territoire au passé artisanal et industriel qui est aujourd'hui en pleine mutation métropolitaine

L'histoire du secteur Bègles Garonne est liée principalement à l'activité portuaire et à la production et au commerce de la morue. L'activité morutière sur ce territoire est très ancienne. Les sècheries se fixent à Bègles à partir de 1840 sur des terrains disponibles en bord de fleuve. A cette époque, le commerce se fait par bateau. Cela se poursuit jusqu'à la moitié du XIX^{e} siècle quand la réalisation de la gare Saint-Jean permet l'exportation du poisson séché par le rail. Le développement du chemin de fer ouvre également la voie à l'installation d'activités industrielles qui vont prendre de plus en plus de place au détriment des sècheries.



© Bordeaux Euratlantique 2016

Secteur Bègles Garonne, type d'occupation.
« Bègles, bordeaux métropole bordeaux Euratlantique / secteur Bègles Garonne / IBBA. Mixité métropolitaine sur Garonne. »

L'activité morutière se maintient jusque dans les années 1960 puis disparaît presque complètement dans les années 1970. Entre temps, l'implantation d'activités industrielles continue (métallurgie, bois, pâte à papier, verrerie, chocolaterie...), et la commune de Bègles, en plein essor démographique, devient à la fin du XIX^{e} siècle la première banlieue industrielle de Bordeaux. L'industrie prospère pendant quelques décennies pour entrer définitivement en crise dans les années 1960. Les nombreuses fermetures d'usines s'accompagnent d'une perte d'habitants (de 30 000 à 23 000 habitants dans les années 1990). À cette période, la réalisation des grandes rocades ampute le territoire communal de Bègles et la réalisation en 1974 de l'autoroute A631 le long du quai du Président Wilson vient le priver de son rapport séculaire à la Garonne. Les grandes parcelles des anciennes sècheries sont rachetées une à une au profit de petites industries, puis de succursales automobiles et d'entrepôts logistiques, qui viennent occuper la façade fluviale.

Aujourd'hui, la partie nord du secteur est occupée principalement par de l'habitat, en grande partie des échoppes. Plus en bas, vers l'avenue du Maréchal Leclerc, il y a des

succursales automobiles, un peu de tertiaire, quelques friches et une résidence hôtelière. L'aire du Grand Port, principal lieu d'installation des anciennes sècheries de morues, reste encore aujourd'hui une zone artisanale. Le secteur, faiblement habité, est occupé dans sa quasi-totalité par deux entreprises : la papeterie de Bègles et le site Coliposte.

Le territoire Bègles Garonne se présente donc comme un tissu composite révélant les nombreux différents signes de son passé : les grandes plaques foncières correspondant aux anciennes sècheries, les friches des entreprises abandonnées, les traces des voies ferrées désaffectées, les demeures bourgeoises en bord de Garonne... et à tout cela se superposent les usages d'aujourd'hui, de l'habitat aux sociétés de logistique, des concessionnaires aux grandes voies routières.

Après les années de crise, le territoire est intéressé, depuis quelques années, par une nouvelle dynamique économique liée notamment au numérique et aux filières technologiques éco-responsables, et il redevient de plus en plus attractif. En plus, la desserte par le tram améliore radicalement les déplacements et sa proximité avec Bordeaux. La ville de Bègles a commencé plusieurs travaux pour la construction de nouveaux logements, équipements et pour le réaménagement de certains quartiers, comme par exemple de Terres Neuves à partir du début des années 2000. Un projet important, qui va avoir certainement un impact non négligeable sur le développement du secteur Bègles Garonne à l'avenir, est celui du futur pont Simon Veil, construit sur le prolongement du boulevard Jean-Jacques Bosc. En 2007, la CUB lance la concertation publique et le concours d'urbanisme. En 2013, le jury sélectionne le groupement OMA/WSP Finland/MDP-Michel Desvignes, paysagiste/Agence Lumières Studio On Switch. Après les études d'impact et l'enquête publique, les premiers travaux commencent en 2017. Bordeaux Métropole est le maître d'ouvrage. A cause d'une divergence d'ordre technique et juridique entre le constructeur Fayat et Bordeaux Métropole, les travaux se sont récemment arrêtés en provoquant le repoussement de la date de livraison à 2021.

Les démarches d'Euratlantique pour réaménager le secteur Bègles Garonne

A l'heure actuelle, la mutation de ce territoire n'a pas encore été engagée. Bien qu'Euratlantique ait manifesté ses orientations générales, un projet précis et définitif n'existe toujours pas et aucune réunion de concertation n'a été lancée. L'intention est de recomposer un tissu urbain fragmenté et de rendre compatible la présence d'activités productives avec celle d'habitations et de commerces : faire donc du secteur Bègles Garonne un territoire habitable et habité tout en préservant son caractère productif et commercial. On veut assurer la mixité des fonctions, développer l'offre de services, de commerces ou d'équipements qui manquent au territoire pour accueillir de nouvelles activités économiques, répondre à une volonté de densification du quartier, prévoir l'accueil de populations nouvelles, diversifier les activités et les emplois. Un effort important va se diriger dans l'élaboration du projet pour le bord de Garonne. A présent, la voie autoroutière coupe complètement l'accès au fleuve. Cette

connexion est au contraire à retrouver en valorisant au même temps les espaces verts et la mobilité douce.

Un autre objectif d'Euratlantique est de favoriser les continuités urbaines et écologiques vers les autres sites en projet au nord et au sud. Le boulevard Jean-Jacques Bosc est par exemple une véritable frontière, une ligne de séparation entre deux territoires qu'il faut repenser et transformer.

Sur le secteur Bègles Garonne, Bordeaux Euratlantique porte une stratégie, intitulée Imaginer Bègles Bordeaux Autrement, inspirée des IBA allemandes (Internationale Bauausstellung). Les IBA sont une méthode particulière d'élaboration de stratégies pour la valorisation d'un territoire spécifique. On construit, dans un temps limité, plusieurs projets autour d'un site choisi, cela avec l'aide d'un thème traduisant certains enjeux ou préoccupations propres d'une époque. Les projets présentés sont ensuite invités à dialoguer entre eux et à réfléchir sur la meilleure manière de faire développer ce territoire.

Euratlantique a décidé donc de candidater sur une partie du secteur Bègles Garonne, celle du Grand Port, pour participer à la quatorzième édition du concours européen Europan. Ce concours se déroule tous les deux ans simultanément dans une vingtaine de pays européens, sur un thème, des objectifs et un règlement communs. Les sites sont proposés par des municipalités ou des collectivités territoriales, et des équipes d'architectes et urbanistes vont y travailler dessus. Le thème d'Europan 14 était « La ville productive et la mixité urbaine ». En décembre 2017, trois équipes ayant travaillé sur Bègles ont été sélectionnées. Il y a le projet « Les grandes mines » des architectes Jeanne Gerbeaud et Armelle Goyon, qui utilise la Garonne comme lien entre ces sites productifs et les tissus urbains existants, avec la création d'un fret fluvial. Le deuxième est le projet « Bègles et les machines urbaines » représenté par les architectes Rosalie Robert et Pauline Percheron qui ont réfléchi sur une autre manière de penser l'architecture des bâtiments d'activités productives. Le dernier est le projet « Toolkit City » porté par l'architecte François Lepeytre, qui identifie de nombreux outils pour enraciner les sites productifs sur le territoire.

Extrait du livre blanc « Vers Bègles 2030 » (Préambule)

« De profondes transformations urbaines sont en cours à Bègles. Elles sont le résultat des initiatives de la Ville au travers de dispositifs souvent partenariaux. Il en est ainsi de la ZAC Mairie, de l'ORU, de Bordeaux Euratlantique. Bègles est concernée par l'opération « 50 000 logements », par la construction du pont J-J. Bosc, bien sûr par la prochaine traversée du tramway, par la réalisation du delta vert, de la reconquête des rives du fleuve. Les quartiers de la gare de Bordeaux (Saint-Jean et Belcier), Floirac rive droite, vivent eux aussi des transformations visibles. Les Béglais s'interrogent, et ce d'autant plus que cela s'inscrit dans un contexte beaucoup plus global de développement de la métropole et de transformations de son fonctionnement urbain. Parallèlement, certaines collectivités ont le souci d'associer la population dans la perception, mais

aussi dans la nature-même, parfois, des orientations de ces projets. Il en résulte une superposition des informations, consultations et autres concertations : « Grenelle des mobilités », « Fabrique métropolitaine » et autres « Participiales »… C'est dans ce contexte qu'il convient de replacer l'engagement de la ville de Bègles et de son maire qui, suite aussi à l'interpellation constante de certains mouvements représentatifs de l'action citoyenne au sein de la commune, a pris forme dans ce dispositif citoyen Vers Bègles 2030 : Village urbain-visage humain. Pour l'illustrer, il convient de rappeler sur ce sujet un des propos de Noël Mamère : 'Je crois à la démocratie participative mais je crois aussi à la démocratie représentative… Il n'y aura pas d'un côté Bègles 2030 qui serait là pour amuser la galerie et de l'autre le maire qui décide de ce qu'il doit faire des aménagements tout seul. Mon intérêt, c'est que les gens soient heureux à Bègles.' (*Sud-Ouest*, avril 2012). »

ETUDE DE CAS DE LYON

Etapes clés de l'élaboration de l'action économique de la métropole (1992-2016)

- **1992-1994.** Réunions du groupe prospectif sur le développement économique lyonnais Participants aux groupes de travail[382] : représentants du Grand Lyon (directeur du cabinet du Président, directeur des services économiques et de l'urbanisme) ; chargés de mission de l'agence d'urbanisme ; permanents de la CCI de Lyon et de l'Aderly et de la RUL (région urbaine de Lyon) ; chargés de mission du conseil régional Rhône-Alpes, conseil général du Rhône ; un permanent du GIL-Rhône ; un permanent de la Chambre syndicale des industries métallurgiques du Rhône ; chargés de mission d'universités et instituts de recherche (INSA et CNRS) ; représentants des entreprises et banques implantées dans la région urbaine de Lyon : BNP Paribas, Caisse d'épargne, Algéco Rhône-Alpes (groupe BTP), société Guillardon-Guadry (PMI-matériaux), Thermi-Lyon (PMI-métallurgie) ;
- **1997.** Lancement de la démarche « schéma développement économique ». Participants aux groupes de travail [383] : présidents et/ou leurs conseillers ainsi que des membres permanents de la CCI, de la Chambre de métiers, du MEDEF Rhône et de la CPME ; vice-président en charge du « développement économique » de la communauté urbaine de Lyon ; chargés de mission de l'agence d'urbanisme ; consultants du cabinet Algoé ; présidents de groupes professionnels : Unitex (organisation professionnelle textile), Lyon Place Financière et Tertiaire et des membres du Centre des jeunes dirigeants (CJD) ; membres de la direction (PDG, directeurs généraux ou encore directeurs de services centraux tels que le marketing ou la communication) des entreprises suivantes : EDF-GDF, Laboratoires Boiron, RVI, France Telecom, Clasquin SA, Solyphar SA, ABB Control, Plastic Omnium et Deloitte et Touche ;
- **2001.** Agence d'urbanisme de Lyon, *Le dispositif de mise en œuvre du SDE* ;
- **2002.** Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Le SDE. Un projet économique pour l'agglomération lyonnaise,* 370 p. ;
- **2002.** Institutionnalisation du GLEE : réunions des membres du Grand Lyon Esprit d'Entreprise (présidents du Grand Lyon, de la CPME, du MEDEF, de CCI, des chambres des métiers) ; réunions des directeurs de services du Grand Lyon et de permanents des organisations patronales et de CCI ; rencontres régulières (présidents/vice-présidents /directeurs Grand Lyon) et les grands groupes de l'agglomération par la création du dispositif Grands comptes (lancé en 2002). Entreprises membres du groupe Grands comptes en 2003 : Total, EDF, Rhodia (Solvay) (énergie et chimie) ; Koyo Steering Europe, Renault

[382] Source : Galimberti (2015).

[383] Source : Healy (2006). Ces données se réfèrent tout particulièrement aux années 1997 et 1998.

Trucks (automotive) ; Aventis, Merck et BioMérieux (chimie et pharmaceutique) ; Adecco, Lyonnaise de Banques (recrutement et bancaire) ;

- **2009.** *GLEE, 7 années de vie commune, Document stratégique de référence* (document de communication diffusé sur le site économique du Grand Lyon) ;
- **2011.** *STRATECO, Plan stratégique de développement économique du Grand Lyon (2009-2011)* 127 p. (document interne au Grand Lyon, pas diffusé publiquement sur le site, mis à disposition par un chargé de mission de la DGDEI) ;
- **2015.** Concertation préalable à l'approbation du programme de développement économique. Quatre groupes de travail (attractivité, immobilier, entreprenariat, université et innovation). Acteurs socio-économiques conviés : permanents du MEDEF ; CPME ; CCI ; chambres des métiers et permanents des pôles de compétitivité ;
- **2016.** Métropole de Lyon, *Programme de développement économique (2016-2011)*, 145 p.

ETUDE DE CAS DE MARSEILLE

Le collège des partenaires

- **Cinq responsables d'associations (environnement, usagers, habitants) :**
  1. Confédération générale des comités d'intérêts de quartiers de Marseille ;
  2. Fédération nationale des associations d'usagers des transports ;
  3. France Nature Environnement ;
  4. Parcours Handicap 13 ;
  5. UFC-Que Choisir Marseille.
- **Huit membres d'organisations de salariés :**
  1. Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres 13 ;
  2. Confédération française démocratique du travail 13 ;
  3. Confédération française des travailleurs chrétiens ;
  4. Confédération générale du travail 13 ;
  5. Fédération syndicale unitaire ;
  6. Force ouvrière ;
  7. Union nationale des syndicats autonomes 13 ;
  8. Union syndicale Solidaires 13.
- **14 représentants d'organisations d'employeurs (branche, promotion économique, interprofessionnelle) :**
  1. Aix Marseille French Tech ;
  2. Chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône ;
  1. Chambre de commerce et d'industrie Marseille Provence ;
  2. Chambre des métiers et de l'artisanat ;
  3. Confédération des petites et moyennes entreprises ;
  4. Fédération BTP 13 ;
  5. Massilia Mundi ;
  6. Réseau ANIMA Investment Network ;
  7. Union des industries minières et métallurgiques Alpes Méditerranée ;
  8. Union des métiers et des industries de l'hôtellerie ;

9. Union française des industries pétrolières ;
10. Union maritime et fluviale de Marseille-Fos ;
11. Union nationale des professions libérales 13 ;
12. Union pour les entreprises.

- **23 représentants d'établissements publics (société publique de gestion d'infrastructures, agences, enseignement supérieur) :**

1. Aéroport Marseille Provence ;
2. Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
3. Aix-Marseille Université ;
4. Assistance publique des hôpitaux de Marseille ;
5. Association régionale HLM Provence Alpes Côte d'Azur et Corse ;
6. Bouches-du-Rhône Tourisme ;
7. Caisse des dépôts et consignations ;
8. Club de la croisière Marseille Provence ;
9. Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement des Bouches-du-Rhône ;
10. Conservatoire du Littoral - délégation de rivages PACA ;
11. Etablissement public foncier régional – Délégation départementale ;
12. Euroméditerranée ;
13. Fédération départementale des centres sociaux ;
14. Fédération nationale des transports de voyageurs Provence Alpes Côte d'Azur ;
15. Grand port maritime de Marseille ;
16. Institut de recherche pour le développement ;
17. Institut méditerranéen des villes et des territoires ;
18. Maison méditerranéenne des sciences de l'Homme ;
19. Musée des civilisations de la Méditerranée ;
20. Office national des forêts – Agence territoriale Bouches-du-Rhône/Vaucluse ;
21. Parc national des Calanques ;
22. Provence Promotion ;
23. Société du Canal de Provence.