



Politiques et stratégies de communication à l'œuvre dans les territoires métropolitains

Marie Lyne Mangilli Doucé

► To cite this version:

Marie Lyne Mangilli Doucé. Politiques et stratégies de communication à l'œuvre dans les territoires métropolitains. Sciences de l'information et de la communication. Université Grenoble Alpes [2020-..], 2021. Français. NNT : 2021GRALL001 . tel-03192895

HAL Id: tel-03192895

<https://theses.hal.science/tel-03192895>

Submitted on 8 Apr 2021

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

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

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Spécialité : **Sciences de l'information et de la communication**

Arrêté ministériel : 25 mai 2016

Présentée par

Marie Lyne Mangilli Doucé

Thèse dirigée par **Isabelle Pailliarth, Professeure en sciences de l'information et de la communication, Université Grenoble Alpes**

préparée au sein du **Laboratoire du GRESEC EA 608 – Groupe de recherche sur les enjeux de la communication**

dans l'**École Doctorale Langues, Littératures et Sciences humaines**

Politiques et stratégies de communication à l'œuvre dans les territoires métropolitains

Thèse soutenue publiquement le **11 janvier 2021**
devant le jury composé de :

Monsieur Loïc Ballarini

Maître de Conférences en sciences de l'information et de la communication, Université de Lorraine - Membre

Madame Valérie Devillard

Professeure en sciences de l'information et de la communication,
Paris 2 - Rapporteure

Madame Isabelle Garcin-Marrou

Professeure en sciences de l'information et de la communication,
Université de Lyon - Rapporteure

Monsieur Benoit Lafon

Professeur en sciences de l'information et de la communication,
Université Grenoble Alpes - Examineur

Madame Isabelle Pailliarth

Professeure en sciences de l'information et de la communication,
Université Grenoble Alpes - Directrice de thèse

Monsieur Bruno Raoul

Professeur en sciences de l'information et de la communication,
Université de Lille – Président du jury





Art 1 : Définition du plagiat

Art 2 : Objet des travaux universitaires

Art 3 : Méthodologie de référencement bibliographique

En complément, toutes les références des documents cités, empruntés ou adaptés, doivent figurer en bibliographie.

Art 4 : Détection du plagiat

Art 5 : Sanctions disciplinaires pour plagiat

Art. 6 : Engagement

Je certifie, (indiquer nom prénom)
avoir pris connaissance de la charte anti-plagiat et à la respecter.

Date et signature :

*Muzg. N.
Souce*

Remerciements

C'est en premier lieu à Isabelle Paillart, ma directrice de thèse, à qui je tiens à adresser tous mes remerciements — Merci pour nos échanges constructifs et ce regard éclairant et bienveillant tout au long de ces trois années — Je remercie les membres du jury, Valérie Devillard, Isabelle Garcin-Marrou, Loïc Ballarini, Benoit Lafon et Bruno Raoul, qui me font l'honneur d'évaluer ce travail de recherche.

Merci à nouveau à Benoit Lafon qui encadra mon mémoire de Master et me posa cette drôle de question lors de ma soutenance de mémoire : — pourquoi ne pas faire une thèse ? —

Comment aurais-je pu imaginer, 5 ans auparavant, lors de mon entrée en Master que cette reprise d'étude en cours d'emploi me mènerait à entreprendre (et terminer !) un travail doctoral ? C'est donc à mes collègues (comme aux enseignants du Master COP) que j'adresse mes pensées. Que de passion, de stress et d'échanges ont animé nos vendredis et samedis studieux ! Ce n'est pas rien de reprendre des études en plus d'une vie professionnelle déjà bien remplie, nous avons mesuré ensemble tout ce que cela représentait.

Merci aussi à mes collègues doctorants du Gresec pour nos échanges, tant sur nos avancées que sur nos manières respectives de vivre cette drôle d'expérience qu'est la thèse. Je ne peux faire l'impasse d'adresser mes remerciements à Rémi pour les macros de mon tableau Excel, ô combien utiles, ainsi qu'à Emmanuel pour ses conseils dans l'utilisation du logiciel *iramuteQ*. Merci également aux responsables de Master de m'avoir confié leurs étudiants et merci aux étudiants de Master ICPM et CE pour leurs questionnements riches sur les méandres et subtilités de la communication publique, j'espère vous avoir donné envie d'y prendre part !

Pour poursuivre ce tour d'horizon des personnes qui ont jalonné ce parcours de thèse, c'est à l'équipe d'Ecrea *summer school* ainsi qu'à mes collègues doctorants européens que vont mes pensées. La poursuite de nos échanges depuis notre moment de vie partagée me donne raison de m'être lancée (à reculons) dans ce challenge supplémentaire que représentait pour moi le fait de passer 10 jours anglophones à Milan pour échanger sur nos recherches. Merci aux membres du conseil de pôle SHS de l'UGA pour l'accueil bienveillant qu'ils m'ont fait, en tant que représentante des doctorants ; cette expérience fut pour moi l'occasion de comprendre un peu plus le fonctionnement si particulier de l'université. Mes remerciements vont également aux encadrants du label RES pour ce stage d'Autrans et les nombreux questionnements et débats qui ont suivi sur nos enseignements et nos postures pédagogiques.

Merci enfin, et pour tout cela à l'école doctorale LLSH de m'avoir accordé ce financement de recherche. Je ne savais pas vraiment dans quoi je m'engageais en présentant ce projet de thèse, et troquer ma posture de « professionnelle des collectivités locales » avec celle de « professionnelle de la recherche sur les collectivités locales » fut captivant.

Exercice singulier, résolument personnel, solitaire et autonome dans lequel il faut se faire confiance... le travail de thèse dans lequel nous tentons chacun de trouver le juste équilibre

entre créativité, intuition, rigueur scientifique et académique restera pour moi une expérience unique.

Mes remerciements vont à la BU Sciences qui fut tant de fois mon refuge de doctorante, en accueillant mes fameux 8/18 dont je ressortais à la fois lessivée, mais contente. Merci aussi au chocolat, meilleur allié du doctorant. Merci à la pensée de Merleau Ponty qui accompagna mes premières études, il y a maintenant longtemps en histoire de l'art et arts plastiques, relu ici avec plaisir.

Mais c'est avant tout un travail collectif qui aura permis l'aboutissement de ce projet. Je tiens à remercier ici les services des archives de Nantes et de Grenoble comme l'ensemble des personnes qui ont accepté de m'accorder du temps et leur confiance dans le cadre des entretiens menés. Ce fut passionnant de vous écouter pour la curieuse que je suis... Quel luxe que le doctorat qui fait d'un simple mail ou d'un coup de fil un sésame grâce auquel des gens surchargés vous accordent une heure de leur temps !

Merci à ma famille, à mes parents, à mes amis pour leurs soutiens et encouragements indéfectibles :

Merci - Merci – Merci – Merci – Merci. Il me faudrait bien plus de place qu'il n'y en a pour que je vous exprime toute ma gratitude, et vous le savez.

Bien sûr, c'est à Arthur et Capucine (me demandant inlassablement lors de leurs dernières rentrées scolaires ce que je faisais au juste comme travail, lorsqu'il fallait remplir les fiches d'information élèves), que j'adresse mes remerciements — quelle chance et quelle fierté d'être votre maman —

Pour terminer c'est à Alain, supporter et logisticien de ce travail de thèse qu'iront mes derniers et mes plus forts remerciements. — En cela aussi la thèse est un travail d'équipe et tu as pu largement le mesurer —

Merci à toi, sans qui rien de tout cela ne serait possible – Merci à toi pour tout ce que tu es —

Finir en trois ans (et un mois), dans le cadre de mon contrat doctoral, tel était la mission que je m'étais donnée. Un cadre à la fois structurant, mais qui laisse aussi tant de portes à ouvrir, tant de boîtes, de couloirs, de trappes ou de méandres qui je l'espère seront explorés par la suite en sciences de l'information et de la communication.

Écrire, c'est renoncer... à tout ce que l'on n'écrit pas, à tout ce que l'on décide de mettre de côté, à tout ce que l'on aurait aimé mieux faire, mieux dire ou mieux montrer... J'en mesure la portée à l'heure de figer un travail qui m'aura pris tant de temps. Planter, semer, laisser pousser, désherber, trier, récolter... l'occasion pour moi de souligner les similitudes entre le travail de recherche et la culture d'un potager. J'ai longtemps pensé que je ne pourrais pas faire mon jardin durant la thèse, je sais maintenant que je n'aurais pas pu faire ma thèse sans celui-ci, et ceux qui me connaissent bien savent toute l'attention que j'y porte.

Comment terminer enfin ces remerciements sans évoquer le confinement, cette période si inédite dans laquelle se sera déroulée en partie la rédaction de cette thèse. Oui, ce fut jusqu'au bout une aventure.

Intense, éreintante et passionnante.

À Véronique Paire, partie durant l'écriture de ce mémoire de thèse et qui m'a transmis, comme directrice générale, le sens du service public.

Résumé

La thèse étudie la manière dont la montée en puissance des échelons métropolitains s'accompagne de stratégies et de politiques de communication. Les Métropoles, vouées à penser un développement structurant sur l'ensemble de leur territoire, mais maintenues sous un contrôle municipal, du fait de leur mode d'élection notamment, sont traversées par des mises en tension politiques et territoriales. Ainsi, les politiques de communication métropolitaines sont contraintes par un double impératif : la nécessité de concourir au façonnement idéal d'un nouvel espace d'action politique territoriale et de conforter les espaces politiques intermédiaires et électifs qui les constituent. Trois types de méthodologies ont été développés : des analyses de corpus constitués de publications municipales et métropolitaines ; des entretiens semi-directifs avec des élus, des techniciens, des journalistes et des acteurs du fait métropolitain, et des observations de terrain. Ces analyses mettent en évidence les stratégies de communication d'opposition développées vis-à-vis des échelons métropolitains par les échelons intermédiaires ainsi que les stratégies de contournement opérées par les politiques de communication métropolitaines. Qu'elles prennent la forme d'une technicisation de la gouvernance ou d'une minimisation du pouvoir politique, ces stratégies normalisent la capacité d'agir politique des Métropoles et neutralisent les oppositions qui les traversent. L'ensemble de ces éléments a pour conséquence une opacité des enjeux politiques métropolitains. Une tendance accompagnée par la difficile émergence d'espaces publics d'essence métropolitaine, due à une captation du débat public par l'échelon municipal. En conséquence, les Métropoles, dotées de compétences structurantes pour le territoire sont difficilement saisissables pour les citoyens, habitants et usagers. Un élément qui amène à en interroger le caractère démocratique.

The thesis studies how the rise of metropolitan levels is accompanied by communication strategies and policies. Metropolises, dedicated to thinking about structuring development over their entire territory, but kept under municipal control, due to their mode of election in particular, are crossed by political and territorial tensions. Thus, metropolitan communication policies are constrained by a double imperative: the need to contribute to the ideal shaping of a new space for territorial political action and to consolidate the intermediate and elective political spaces that constitute them. Three types of methodologies have been developed: corpus analyzes made up of municipal and metropolitan publications; semi-structured interviews with elected officials, technicians, journalists and actors in the metropolitan area, and field observations. These analyzes highlight the opposing communication strategies developed vis-à-vis the metropolitan levels by the intermediate levels as well as the bypass strategies operated by the metropolitan communication policies. Whether they take the form of a technicalization of governance or a minimization of political power, these strategies normalize the capacity for political action of the Metropolises and neutralize the oppositions that cross them. All of these elements result in an opacity of metropolitan political issues. A trend accompanied by the difficult emergence of essentially metropolitan public spaces, due to the capture of public debate by the municipal level. As a result, Metropolises, endowed with structuring skills for the territory, are difficult to grasp for citizens, inhabitants and users. An element which leads to question its democratic character.

Conventions d'écriture

- Les références bibliographiques sont indiquées de la manière suivante : (auteur(s), année, page).
- Les références qui ne comportent pas d'indications de page correspondent à des articles et des documents consultés en ligne, et dont le lien actif [http](#) se retrouve en bibliographie.
- Pour en faciliter la lecture, seuls les chiffres de 1 à 10 seront écrits en lettres.
- L'italique a été utilisé dans le texte pour indiquer les titres d'ouvrages, ainsi que les noms des associations et organisations.
- Par convention d'écriture, nous désignons par « le maire » un maire aussi bien masculin que féminin.
- À la demande d'un interlocuteur, les entretiens mobilisés ont été anonymisés. L'ensemble des éléments relatifs à ces entretiens sont mentionnés en annexe de ce présent mémoire de thèse.
- Les crochets [] ont été utilisés pour introduire des éléments utiles à la compréhension des citations.
- Les éditoriaux mobilisés dans le document sont référencés en note de bas de page par un codage correspondant à celui que nous avons réalisé lors de l'utilisation du logiciel *Iramuteq*. Son mode de lecture est le suivant :

**** *nom de la commune *type de commune *étiquette politique *présence d'un élu dans l'exécutif métropolitain *nombre d'habitants *année de parution
- Les éléments mis en gras dans les extraits d'entretiens nous permettent de mettre en évidence ce qui nous paraît significatif. Les éléments qui l'entourent et que nous avons donc laissés en non-gras permettent d'en comprendre le contexte.

Liste des acronymes

ADCF : Assemblée des Communautés de France
ADF : Association des Départements de France
ADS : Analyse de Similitudes
ADIS : Agir pour un Développement Intercommunal et Solidaire
AEPI : Agences d'Études et de Promotion de l'Isère
AFC : Analyse Factorielle de Correspondance
AMF : Association des Maires de France
AMO : Assistance Maitrise d'Ouvrage
ARS : Agence Régionale de Santé
AOTU : Autorité Organisatrice de Transport Urbain
AURAN : Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise
AURG : Agence d'Urbanisme de la Région Grenobloise
C2D : Conseil de Développement
CCAS : Centre Communal d'Action Sociale
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CDOS : Comité Départemental Olympique et Sportif
CPDirSIC : Conférence Permanente des Directeurs. trices de laboratoires en Sciences de l'Information et de la Communication
CEVIPOF : Centre de recherches politiques de Sciences Po
CGET : Commissariat général à L'Égalité des territoires
CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées
CMA : Chambre des Métiers et de l'Artisanat
CMM : Commission métropolitaine de Montréal
CNT : Conférence Nationale des Territoires
DATAR : La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité
DGA : Direction Générale Adjointe
DGF : Direction générale des Finances
DGS : Direction/Directeur-trice Général(e) des Services
EELV : Europe Écologie Les Verts
EHPAD : Établissement d'Hébergement pour Personnes âgées dépendantes
EPCI : Établissement de Coopération Intercommunal
EPFL : Établissement Public Foncier Local
FNAU : Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme
GAM : Grenoble Alpes Métropole
GUSP : Gestion Urbaine et Sociale de proximité
LREM : La République En Marche
MAPTAM : [loi de] Modernisation de l'Action publique territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MC 2 : Maison de la Culture de Grenoble
Méto : Grenoble Alpes Métropole
MIPIM : Marché International des Professionnels de l'Immobilier
NISC : Groupe des Non-Inscrits et Société Civile
MNA : Mineurs non accompagnés
NOTRe : [loi dite] portant sur la Nouvelle Organisation territoriale de la République
OBS'Y : Observatoire social de l'Y
PAD : Projet d'aménagement et de développement durable
PLH : Plan Local de l'Habitat

PMI : Protection Maternelle Infantile
PNR : Parc Naturel Régional
PPRN : Plan de Prévention des Risques naturels
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PLUI : Plan Local d'Urbanisme intercommunal
RCE : Rassemblement Citoyen Solidaire Écologiste
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours
SEM : Société d'économie mixte
SIERG : Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise
SIVOM : Syndicat intercommunal à Vocations multiples
SMTC : Syndicat mixte des Transports en Commun
SPL : Société Publique Locale
SRU : Solidarité Renouvellement Urbaine [loi dite de]
Tegn : Type Généralisé
ZAC : Zone d'Activité commerciale

Table des illustrations

Figure 1 - Mobilisation du Tgen 1, relatif à l'environnement intercommunal et métropolitain selon le nombre d'habitants.	126
Figure 2 - Caractéristiques de l'analyse lexicométrique	128
Figure 3 - Dendrogramme obtenu à partir de l'analyse de l'ensemble du corpus d'éditoriaux réalisé sur la Métropole grenobloise	128
Figure 4 - Nuage de mots représentant la classe 1	129
Figure 5 - Nuage de mots représentant la classe 2	130
Figure 6 - Nuage de mots représentant la classe 3	131
Figure 7 - Nuage de mots représentant la classe 4	132
Figure 8 - Nuage de mots représentant la classe 5	133
Figure 9 - Représentation des classes dans les éditoriaux selon les années.	134
Figure 10 - Graphique présentant l'analyse factorielle de correspondances entre les principaux mondes lexicaux du corpus d'éditoriaux	136
Figure 11 - Représentation graphique de l'analyse de similitudes réalisée autour de la forme « métropole »	138
Figure 12 - Représentation graphique de l'analyse de similitudes réalisée autour de la forme « municipal »	139
Figure 13 - Représentation graphique de l'analyse de similitudes réalisée sur l'ensemble du corpus	140
Figure 14 - Tableau synthétique des associations lexicales mises en évidence par l'analyse de similitudes réalisée sur l'ensemble du corpus	141
Figure 15 – Représentation graphique de la mobilisation du Tgen 2 : relatif aux compétences institutionnelles de proximité et aux services à la population selon les années	148
Figure 16 — Représentation des classes lexicales dans les éditoriaux municipaux selon le nombre d'habitants	157
Figure 17 — Tableau présentant les formes significatives relevées dans le corpus par l'AFC selon la variable nombre d'habitants	158
Figure 18 – Mobilisation du Tgen 0 relatif territoire communal selon le type de communes	160
Figure 19 - Mobilisation du Tgen 0 relatif à l'environnement communal selon la présence ou non de représentants municipaux dans l'exécutif métropolitain	161
Figure 20 - Tableau présentant le calcul de spécificité AFC : en prenant pour variable la présence ou non de représentants de la municipalité dans l'exécutif métropolitain	161
Figure 21 -Présentation de la démarche Alpes Is(H)ere en 2017	185
Figure 22 - Présentation de la démarche Grenoble Alpes en 2017	185
Figure 23 - Présentation de la refonte graphique de l'agence d'AURG en 2017 autour de la création de Grand A	186

Sommaire

Remerciements.....	4
Résumé	7
Conventions d'écriture.....	8
Liste des acronymes.....	9
Table des illustrations.....	11
Sommaire.....	12
Introduction	15
Contexte et enjeux sociaux	16
Présentation de la problématique et des hypothèses	24
Approche méthodologique	27
Conduite d'entretiens	28
Étude de corpus	29
Méthode et éléments complémentaires	31
Période prise en compte	32
Présentation du terrain	33
Grenoble Alpes Métropole.....	34
Nantes Métropole	46
Présentation du plan.....	54
Partie 1 — Les spécificités de l'étude du fait métropolitain	57
Chapitre 1 — Les formes de communication dans le façonnement territorial et politique..	59
Section 1 : la communication des collectivités locales productrice de territoire.....	60
Section 2 : le façonnement idéal du territoire	68
Section 3 : l'appréhension du territoire	73
Conclusion du chapitre 1.....	76
Chapitre 2 — La complexification territoriale et politique des Métropoles.....	79
Section 1 : l'instabilité législative porteuse d'enjeux de communication	80
Section 2 : les contraintes du jeu politique métropolitain	86
Section 3 : l'opacité des Métropoles.....	94
Conclusion du chapitre 2.....	110
Conclusion de la partie 1	113
Partie 2 — La visibilité des Métropoles empêchée.....	117
Chapitre 3 — Le repositionnement des collectivités vis-à-vis des Métropoles	119
Section 1 : la mise en opposition de l'échelon municipal à l'échelon intercommunal	120
Section 2 : les différents modèles de stratégies d'opposition municipales	154
Section 3 : l'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale.....	179
Conclusion de chapitre 3.....	201

Chapitre 4 — L’euphémisation métropolitaine	207
Section 1 : la dépolitisation discursive des Métropoles	208
Section 2 : la délégation apparente du pouvoir politique métropolitain	223
Section 3 : l’imaginaire territorial contraint par le consensus	232
Conclusion chapitre 4	243
Conclusion de la partie 2	245
<i>Partie 3 — Les stratégies métropolitaines de contournement</i>	<i>247</i>
Chapitre 5 — La normalisation des Métropoles par l’autorité d’expertise.....	251
Section 1 : l’évidence politique des Métropoles récitée	252
Section 2 : le projet politique dicté par le document technique.....	263
Section 3 : La technicisation des relations	271
Conclusion du chapitre 5.....	278
Chapitre 6 — L’appréhension de la Métropole par l’expérience	281
Section 1 : la Métropole par l’usage.....	282
Section 2 : la mise en réseau des acteurs et l’appropriation politique	290
Section 3 : la pratique du territoire comme mode d’appréhension ?.....	299
Conclusion du chapitre 6.....	315
<i>Conclusion de la partie 3.....</i>	<i>318</i>
<i>Conclusion générale</i>	<i>321</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>327</i>
<i>Table des matières</i>	<i>348</i>

Introduction

Ce travail de thèse prend pour sujet les politiques et les stratégies de communication qui accompagnent et traversent ces nouvelles formes d'échelons territoriaux que sont les Métropoles. L'association des termes « politiques » et « stratégies » nous permet de signifier que nous prenons en compte les politiques de communication qui émanent des échelons métropolitains, mais également l'ensemble des stratégies de communication qui traversent le fait métropolitain.

Les sciences de l'information et de la communication ont mis à jour le fait que les évolutions institutionnelles des échelons politiques décentralisés avaient pour conséquence une modification des objectifs et des stratégies de communication des collectivités territoriales (Bouquillion, Paillart, 2003 ; Raoul, 2003). En effet, les repositionnements politiques et territoriaux amènent les collectivités locales à se redéfinir. Le but est de légitimer leur capacité d'action politique vis-à-vis des habitants, des usagers et des citoyens¹, mais également vis-à-vis des autres échelons territoriaux et de l'État (Bouquillion, Paillart, 2003). Le renforcement des Métropoles, par les lois NOTRe et MAPTAM² notamment, et les spécificités politiques et territoriales qui les caractérisent, telles que nous les développerons, font apparaître de nouveaux enjeux pour les politiques de communication de l'ensemble des échelons territoriaux qui se superposent à l'échelon métropolitain. Dans ce sens, ce travail de thèse s'attachera à mettre en évidence les formes et enjeux des stratégies et des politiques de communication qui accompagnent l'émergence politique et territoriale des Métropoles, que celles-ci émanent des Métropoles, des communes et des départements³ ou des acteurs du fait métropolitain.

Nous commencerons, tout d'abord, par nous prémunir du caractère polysémique du terme Métropole. En effet, celui-ci peut définir à la fois un espace géographique, une forme juridique et administrative, une aire urbaine, ou encore le territoire national vu depuis les DOM-TOM, mais également « des territoires en situation d'interdépendance avec un centre urbain » (Drozd, 2016). Nous nous intéresserons ici au territoire

¹ La déclinaison des termes usagers, habitants, citoyens et élus, nous permet de signifier la prise en compte l'ensemble des différentes formes possibles d'appréhension de l'échelon métropolitain.

² La loi MAPTAM, de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014 et la loi NOTRe, portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République du 7 août 2015, ainsi que la loi du 28 février 2017, relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ont opéré chacune un renforcement politique et territorial des Métropoles.

³ Le travail de thèse ici présenté ne prendra pas en compte les politiques de communication des régions.

institutionnel métropolitain afin de mettre en évidence les formes de communication qui caractérisent l'émergence de ces intercommunalités supra intégrées⁴.

Le terme Métropole sera employé avec une majuscule pour définir l'institution administrative de cette forme d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre⁵. L'emploi d'une minuscule renverra alors au territoire géographique. Enfin, nous utiliserons indifféremment et dans le seul souci d'éviter des répétitions, les termes de collectivités locales et de collectivités territoriales⁶. Nous définirons, dans cette introduction, le contexte et les enjeux sociaux de notre objet d'étude. Cette présentation s'appuiera sur la recherche en droit des collectivités territoriales, en sociologie, en sciences politiques, en urbanisme et en géographie notamment. Nous formulerons ensuite notre question de recherche, du point de vue des sciences de l'information et de la communication, afin de présenter notre problématique et nos hypothèses. Nous exposerons enfin la méthodologie mise en œuvre et le terrain d'étude pris en compte.

Contexte et enjeux sociaux

Nous verrons tout d'abord que l'internationalisation des enjeux économiques et politiques place les Métropoles comme moteur principal de développement et de croissance à l'échelle mondiale, tel que le souligne l'économiste Laurent Davezies :

« Dans le cadre des dernières lois de décentralisation, la « Métropole » devient une réalité institutionnelle. Et elle est présentée comme le joker territorial de la croissance. Cette idée, qui fait gronder les villes et les campagnes, s'oppose-t-elle au concept traditionnel et fortement réaffirmé d'égalité des territoires ? Non. Car nos Métropoles sont également le moteur des solidarités entre les territoires. Leur mettre un turbo, c'est préserver ces solidarités »⁷.

Laurent Davezies met en évidence les attentes fortes qui pèsent sur les Métropoles en matière d'entraînement économique local et national ; un élément également relevé dans le compte-rendu du conseil des ministres du 24 mars 2016. Consacré aux

⁴ Le terme « intégré » est usuellement employé pour définir le degré d'importance de l'intérêt communautaire d'une intercommunalité. Une forme de coopération dite plus intégrée ou « fédérative » correspond à l'intercommunalité de projet qui bénéficie d'une fiscalité propre. Voir à ce propos : Dietsch François, Meyer François, *les fondamentaux sur l'intercommunalité approche juridique* [en ligne] 2013 . Disponible sur : <http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/intercommunalite.pdf> (consulté le 12/02/2018)

⁵ Nous rappelons ici que les intercommunalités ne sont pas des collectivités locales.

⁶ Nous précisons toutefois que seul le terme de « collectivité territoriale » est mentionné dans la constitution française.

⁷ *Le Monde*. Davezies Laurent, « Inégalité des territoires et redistribution » [en ligne] *Le Monde*, 2013. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/economie/article/2013/11/12/inegalite-des-territoires-et-redistribution_3512231_3234.html (consulté le 27/07/2018)

politiques métropolitaines, le compte-rendu souligne que près de 25 millions d'habitants vivent aujourd'hui dans les aires métropolitaines françaises et que celles-ci génèrent plus de la moitié du produit intérieur brut⁸. Fondé sur le principe de « big is beautiful » (Doré, 2018), le développement récent des Métropoles françaises et de leur capacité d'agir politique traduit le pari selon lequel « l'urbain deviendrait la seule voie de levier possible de développement » face à des enjeux mondiaux reconfigurés (Torre, Bourdin, 2016, pp.14-16). Une ambition soulignée par la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), en introduction de la publication *Métroscope*⁹, un document synthétique qui restitue chaque année les performances territoriales des 22 Métropoles françaises, au moyen d'indicateurs clefs :

« La création des Métropoles répond à la volonté d'adapter l'organisation territoriale française aux nouveaux défis mondiaux, au premier rang desquels, la montée en puissance du « fait urbain » et la compétition croissante entre les grandes agglomérations européennes et internationales, qui nécessitent la mise en place de politiques publiques locales de plus en plus intégrées ainsi que de nouvelles dynamiques de croissance économique des territoires »¹⁰.

Ainsi, au contraire des départements qui furent créés, à l'issue de la Révolution française de 1789, dans la volonté de prendre en compte l'échelle locale du lien entre les administrés et leur administration¹¹, ce sont des enjeux supranationaux qui ont guidé la création du nouvel échelon local métropolitain. « Les tendances générales de mondialisation des économies et des cultures contribuent fortement à redéfinir les rapports entre la localisation et la mobilité », soulignent à ce propos Yves Grafmayer et Jean-Yves Authier, sociologues (Grafmayer, Authier, 2015 p.116). Leurs recherches mettent en évidence la manière dont la place occupée par les villes dépend désormais en grande partie du rôle que chacune est en mesure de jouer au sein de réseaux transnationaux. Ce phénomène place les villes dans une concurrence accrue, les unes vis-à-vis des autres, et montre que les enjeux économiques et les rapports de compétition entre les villes, à l'échelle nationale et supranationale, prennent le pas sur les hiérarchies urbaines héritées de l'histoire des pays et des États (Ibid.p.116). Nous

⁸ Compte rendu du Conseil des ministres du 24 mars 2016 : La politique des métropoles. Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-03-24/la-politique-des-metropoles>. (Consulté le 15/01/2020)

⁹ La démarche *Métroscope*, a été initiée dans le cadre du Pacte État Métropole en 2016. Elle a pour but de produire une analyse partagée entre les acteurs de l'observation des dynamiques métropolitaines (METROSCOPE, 2017).

¹⁰ FNAU, MÉTROSCOPE, 50 indicateurs clefs pour les métropoles françaises, 2017. Disponible sur : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2017/07/metroscope-sept-2017-bd.pdf> (consulté le 15/01/2018)

¹¹ Les périmètres des départements ont été définis selon l'idée que chacun des chefs-lieux ne devait se situer à plus d'une demi-journée à cheval de ses administrés.

prendrons pour exemple le rapport public intitulé : *Imaginer les Métropoles d'avenir*¹² afin de mettre en évidence les attentes fortes qui pèsent sur le développement métropolitain. Présenté en 2008 par Dominique Perben, ancien ministre et député UMP du Rhône, le rapport plaide, 6 ans avant la loi MAPTAM, pour une reconfiguration territoriale. En effet, le document souligne que les intercommunalités organisées sur un mode affinitaire¹³ « pèsent sur la capacité des grandes agglomérations à devenir des pôles véritablement attractifs et à jouer un rôle moteur pour leur région et pour la France » (p.56). Ainsi, le renforcement juridique et institutionnel des Métropoles, fondé sur la « mythologie CAME » qui signifie Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence (Bouba-Olga, Grossetti, 2019), bien que remis en cause par des économistes (Ibid.), s'impose dans le modèle national comme le seul moyen de répondre aux enjeux économiques mondiaux.

Un renforcement de l'intervention de l'État dans l'organisation territoriale locale

Les villes, de plus en plus soutenues directement par la Commission européenne¹⁴ gagnent en légitimité d'action politique et économique. Cela a pour conséquence de modifier les relations de hiérarchie entre niveaux politiques et territoriaux, les collectivités locales ne gagnant pas pour autant en autonomie vis-à-vis des États selon le politiste et sociologue Patrick Le Galès (Le Galès, 2011, p.172-173). Perçues comme un élément clef du développement à l'échelle européenne et mondiale (Ibid. p.138), les villes et les Métropoles font en effet l'objet d'un resserrement institutionnel et législatif de la part des États. La plupart des gouvernements, explique Patrick Le Galès, utilisent les contraintes européennes, dont ils avaient activement contribué à l'élaboration, pour imposer des réformes aux acteurs sociaux et nationaux. Ainsi, les réformes de décentralisation permettent notamment aux gouvernements centraux de « décentraliser la pénurie » et les restructurations (Ibid. 2011, p.185). Issu de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, le statut de Métropole (que seule la Métropole Nice Côte d'Azur avait alors adopté) a été renforcé par trois lois successives : la loi MAPTAM, du 27 janvier 2014, la loi NOTRe, du 7 août 2015 et la loi du 28 février 2017¹⁵. En imposant le passage au statut de Métropole à toutes

¹²Rapport public : *Imaginer les Métropoles d'avenir*. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/rapport/29560-imaginer-les-metropoles-davenir> (consulté le 23/11/2017)

¹³ Le libre choix de communes était de mise dans les formes d'intercommunalités issues des lois dites Chevènement.

¹⁴ Patrick Le Galès, analyse notamment la manière dont la constitution de réseaux d'acteurs urbains favorisent, par les interactions transnationales, le processus d'intégration européenne, et crée alors, d'une manière collatérale, une relation directe entre l'instance européenne et les Villes qui ne passe pas par les États, et accroît leur légitimité politique (Le GALÈS, 2011, P.182)

¹⁵ Loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

intercommunalités composées de plus de 400 000 habitants, dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants, la loi MAPTAM¹⁶ a donné naissance à neuf Métropoles au 1^{er} janvier 2015 : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse et Nice (dont le statut a été aligné, par décret, sur ce niveau le plus intégré d'intercommunalité)¹⁷. La loi de 2017 ayant abaissé le seuil de création des Métropoles, la France compte au 1^{er} janvier 2020, 22 Métropoles de droit commun, dont deux à statut particulier : la Métropole Aix-Marseille Provence et la Métropole du Grand Paris. Enfin, la Métropole du Grand Lyon a pris le statut de collectivité territoriale, à part entière, à la suite de sa fusion avec le Département du Rhône sur le territoire métropolitain¹⁸ (Doré, 2018, pp. 4-7). Ainsi, le fait communautaire, organisé depuis 1890 selon le libre choix des communes, se constitue désormais sous la contrainte de l'État qui définit la carte intercommunale et impose les Métropoles (Doré, 2018).

Une recomposition politique territoriale opérée par d'importants transferts de compétences

Détentrices des principales compétences de développement territorial (aménagement économique, social et culturel, politique locale de l'habitat, politique de la ville...), les Métropoles ont été, un an après la loi d'affirmation métropolitaine, à nouveau renforcées par la loi NOTRe¹⁹. La loi de 2015, bien qu'elle n'ait pas orchestré la disparition des départements²⁰, confirme les intercommunalités (et les Métropoles) comme pivot majeur du développement territorial local au côté de l'échelon régional (Thomas, 2015). En supprimant la clause générale de compétences des départements et des régions, la loi NOTRe spécialise les collectivités locales, recentre les activités des départements sur des compétences sociales et de solidarité territoriale, puis programme d'importants transferts de compétences en direction des intercommunalités et des

¹⁶ Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

¹⁷ Le statut de Métropole est à ce jour l'instance intercommunale qui comporte le plus de compétences obligatoires (et optionnelles) en lieu et place des autres échelons administratifs territoriaux avec lesquels cet échelon se superpose.

¹⁸ www.legifrance.gouv.fr et <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles> (consulté le 01/02/2018)

¹⁹ Loi portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015.

²⁰ comme l'avait annoncé le Premier ministre un an avant (Thomas, 2015)

Métropoles^{21 22}. Tourisme, développement économique, urbanisme, routes, voiries, eau et assainissement... la plupart des compétences structurantes pour l'avenir du territoire local sont gérées, en lieu et place des communes, des syndicats intercommunaux et des départements, par les Métropoles confortées comme pilotes du développement territorial local. Un renforcement toutefois nuancé puisque la loi NOTRe annule l'élection au suffrage universel direct des représentants métropolitains qui était prévue par la loi MAPTAM^{23 24}. Cet élément conditionne les politiques et les stratégies de communication des Métropoles, comme nous le verrons, lors de la présentation de notre problématique et dans le chapitre deux notamment.

Une capacité de dialogue renforcée avec les autres acteurs publics

Les lois NOTRe et MAPTAM ont renforcé la capacité de dialogue des Métropoles avec les autres niveaux d'action publique. Un positionnement qui a pour conséquence d'accroître leur influence politique sur le territoire. Ainsi, comme le rappelle le *Métroscope* de 2017²⁵, les échelons métropolitains deviennent les interlocuteurs principaux de l'État, en ce qui concerne le logement par exemple ; des régions, pour tout ce qui a trait au développement économique et l'élaboration des contrats Plan État, Région ; des départements dans le cadre de conventionnements ; puis de l'Europe pour les projets de développement. Toutefois, bien que les Métropoles puissent être perçues comme pivot central du développement territorial, le renforcement métropolitain ne simplifie pas pour autant un fonctionnement territorial déjà complexe et mouvant.

²¹ Sont transférées notamment de plein droit aux intercommunalités les compétences communales suivantes : Eau et assainissement (au plus tard au 1^{er} janvier 2020) - Aires d'accueil des gens du voyage - Collecte et traitement des Ordures Ménagères - Politique locale du commerce - Promotion du tourisme - Gestion des milieux aquatiques et de la préventions des inondations - Aménagement de l'espace et Plan Locaux d'Urbanisme qui deviennent des PLUI - Source Légifrance. Loi NOTRe- Article 59. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr (Consulté le 01/02/2018)

²² L'article 90 de la loi NOTRe impose le transfert par convention entre départements et Métropoles, de compétences choisies parmi une liste faisant l'objet d'une négociation entre les deux instances. - Source Légifrance.- Article 90. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr (Consulté le 01/02/2018)

²³ Légifrance. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr et <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles> (consulté le 01/02/2018)

²⁴ Le système de fléchage mis en place lors des élections municipales de 2014 reste à ce jour la règle pour désigner les membres des conseils intercommunaux qui, issus des listes municipales, élisent ensuite le président intercommunal.

²⁵ FNAU, *MÉTROSCOPE*, « 50 indicateurs clefs pour les métropoles françaises », 2017. Disponible sur: <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2017/07/metro-scope-sept-2017-bd.pdf> - page 9 (consulté le 15/01/2018)

Une réforme territoriale « au milieu du gué » dotée d'une instabilité institutionnelle

Les lois MAPTAM et NOTRe présentées comme une opportunité d'alléger le fameux « millefeuille territorial français » incriminé pour son coût exponentiel et la complexité de l'enchevêtrement des compétences, n'opèrent qu'une « simplification de leurre » pour André Torre, économiste et Sébastien Bourdin, géographe (Torre, Bourdin, 2016, pp. 14-16). De même, Arnaud Duranthon (Duranthon, 2017) chercheur en droit, met en évidence le caractère inabouti de cette succession de réformes qualifiées de réformes « au milieu du gué » par les juristes et commentateurs de l'actualité territoriale. Un élément renforcé par les incertitudes qui concernent les évolutions institutionnelles à venir. En effet, le projet de réforme constitutionnelle, annoncé par le gouvernement en 2017, le projet de loi relatif à l'aménagement de la vie locale et à la proximité de l'action publique, discuté en 2019²⁶ ainsi que la réforme en cours de l'organisation territoriale de l'État, dans le cadre du projet de loi 3D²⁷, maintiennent les collectivités locales et territoriales dans une attente d'arbitrage de la part de l'État. En effet, la remise en cause probable du principe de subsidiarité entre les collectivités locales (Le Hervet, 2013, p.257), l'incertitude qui perdure quant à la suppression des départements et la réapparition possible du statut de conseiller territorial créent un climat d'instabilité institutionnelle locale. Un contexte à nouveau renforcé par l'engouement des communes pour les communes nouvelles²⁸ qui modifie les cartes d'influences politiques au sein des intercommunalités. Ainsi, c'est dans une incertitude vis-à-vis de leurs compétences, comme de leur mode de fonctionnement à venir, que se développent les Métropoles, confrontées par ailleurs à un tiraillement entre leurs aires d'influence politique et leurs territoires administratifs et géographiques.

Des limites territoriales de plus en plus floues

De la même manière que Jean-Yves Authier et Yves Grafmayer, sociologues, rappellent que ni le quartier, ni même la ville où ils résident ne limitent l'horizon des activités et des liens sociaux de la plupart des citoyens d'aujourd'hui (Authier,

²⁶ La loi du 27 décembre 2019 « relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique », renforce le pouvoir des maires, au sein des intercommunalités notamment. Elle permet par exemple de modifier le périmètre intercommunal et assouplit la loi NOTRe sur le point des compétences intercommunales obligatoires. Voir à ce propos : <https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A13640> (consulté le 12/02/2020)

²⁷ Projet de loi Décentralisation, Différenciation et Déconcentration discuté en 2018, 2019 et 2020

²⁸ La loi du 16 mars 2015 « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes » encourage les regroupements de communes, par des incitations financières notamment. Voir à ce propos :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030361485&categorieLien=id> (consulté le 12/02/2020)

Grafmayeur, 2015, p.121), le géographe Martin Vanier souligne l'urgence de « sortir le politique du tout territorial et de hâter ainsi l'émancipation spatiale d'une société qui le précède toujours » (Vanier, 2015, p.317). Un constat également partagé par Marc Antoine Messer, Vincent Kaufmann, Emmanuel Ravalet et Stéphanie Vincent, sociologues et urbanistes, au terme de leur recherche réalisée dans le cadre du programme POPSU²⁹. Selon cette équipe de recherche, « piloter la Métropole nécessite de résoudre le décalage entre le territoire fonctionnel urbain et les différents territoires institutionnels qui la composent et donc, de faire émerger un nouveau périmètre de l'action publique qui soit à l'échelle de l'aire métropolitaine » (Messer, Kaufmann, Ravalet, Vincent, 2017). Ces différents travaux de recherche, qui portent sur une comparaison franco-suisse du fonctionnement métropolitain, mettent en évidence la complexité de gouvernance des Métropoles du fait d'une superposition de territoires institutionnels notamment. Un élément dont nous analyserons la traduction en termes de stratégies et de politiques de communication.

Un antagonisme entre l'espace de prise de décision politique et l'espace de représentation électorale

Les Métropoles dont les représentants sont désignés par fléchage lors des élections municipales se retrouvent face à un antagonisme : entre l'espace de prise de décision politique (métropolitain) et l'espace de désignation électorale (communal). Ainsi, les échelons métropolitains, renforcés dans des compétences de pilotage stratégique, restent maintenus « sous un contrôle municipal » (Le Saout, 2015). À cela s'ajoute une superposition entre leur périmètre d'influence (interterritorial, à l'échelle du bassin de vie) et leur périmètre d'action politique (infra métropolitain). À partir de là, trois impératifs caractérisent ce nouvel espace politique : celui de s'imposer comme pilote de développement d'un territoire nouveau (supra-communal), celui de conforter les limites (politiques et géographiques) des territoires qui le composent ou qui se trouvent sous son influence, et celui de s'imposer vis-à-vis des autres Métropoles de tailles similaires à l'échelle nationale, européenne ou mondiale.

Concurrence, globalité... singularisation

Le développement de grandes Métropoles régionales est accompagné, depuis les années 90, par une concurrence accrue entre des territoires, soucieux d'attirer des investisseurs dans un marché de plus en plus concurrentiel au niveau national et international (Masson, Cartier, Le Saout, Retiere, Suteau, 2013, p.3). Ce processus

²⁹ Le programme de recherche national dénommé : Plateforme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines (POPSU) est né en 2003. Entre 2004-2016, il s'est composé de deux programmes de recherche co-construits avec les métropoles (POPSU 1 et 2) et d'un programme d'échanges sur des projets d'aménagement développés dans des villes françaises et européennes (POPSU Europe). Source : <http://www.popsu.archi.fr> (consulté le 11/12/2017)

engendre le développement d'activités à hautes valeurs ajoutées, telles que des pôles de compétences, des clusters ou des campus (Lefèvre, 2017). Envisagées comme une « régénération physique et sociale des espaces urbains », ces stratégies de singularisation visent en priorité une population porteuse de talents et de capacités d'innovation souligne Bruno Lefèvre, chercheur en sciences de l'information et de la communication. En effet, la captation du pouvoir symbolique des acteurs et des clusters culturels par exemple, fait l'objet de stratégies institutionnelles de mise en visibilité et d'attractivité (Ibid.). Une réponse au contexte de compétitivité globale qui pousse les villes et les Métropoles à se mettre en avant comme lieu de projet (Cardy, 2013, p.125). Ainsi, Thomas Bihay (Bihay, 2019, p.137) chercheur en sciences de l'information et de la communication démontre le lien d'interdépendance étroit entre les industries culturelles, la compétitivité et les nouveaux enjeux des territoires induits par la rencontre de la mondialisation, de la décentralisation et du processus de métropolisation (Ibid.). Une tendance qu'il met en évidence au travers de l'exemple « d'Only Lyon », une démarche dite de « marque territoriale » (Ibid. p.139). Ainsi, les clusters (qu'ils soient culturels ou autres) deviennent des outils de singularisation des territoires à part entière, comme le souligne également Cynthia Ghorra-Gobin, géographe :

« Le concept de cluster a été largement décliné par des responsables politiques dans les municipalités et les comtés comme outil favorisant l'attractivité territoriale à l'heure de l'intensification des flux, aux États-Unis comme en France » (Ghorra-Gobin, 2015, p.26).

La recherche de singularisation économique entre les territoires, caractéristique des territoires métropolitains (Le Galès, 2011, p.320), oriente les politiques publiques pour Patrick Le Galès, selon qui l'objectif de réussite face à la concurrence s'impose peu à peu comme principe de légitimation de l'action publique (Ibid.). Dans ce sens, l'idée de concurrence urbaine, plébiscitée par les élites économiques, conditionne in fine les politiques publiques mises en œuvre sur le territoire et les politiques de communication qui les accompagnent. Un élément qui permet d'entrevoir l'apparition d'acteurs nouveaux dans la définition des orientations politiques et l'apparition de stratégies de définition territoriale, dont nous analyserons les enjeux et contraintes d'émergence à l'échelle métropolitaine dans la deuxième partie.

La quête d'une cohésion sociale métropolitaine

« Les Métropoles : des villes rayonnantes ou hors-sol ? », s'interroge Gérard François Dumont, géographe et économiste, en questionnant à la fois les enjeux comme les conditions de réussite politique et territoriale de ces établissements publics de coopération intercommunale décuplés, à la mise en œuvre complexe (Dumont, 2016). Le géographe et économiste met en évidence les risques qui accompagnent les Métropoles telles que « l'obésité administrative », l'affaiblissement de la proximité entre

élus, décideurs et citoyens, la complexification d'un « millefeuille territorial » inégalée et le risque d'une hausse de l'abstention chez des habitants ayant le sentiment de ne plus être gouvernés par des élus proches (Ibid.). Des écueils renforcés par une difficulté d'y voir clair dans l'opacité accrue du système financier des collectivités territoriales et l'inadaptation, au fil du temps, des périmètres des Métropoles puisque les lois impliquent une rigidification des territoires. Autant de limites qui nécessitent, selon le géographe et économiste, de mettre en place une « gouvernance habile », apte à répondre à l'ensemble de ces enjeux cruciaux pour le fonctionnement métropolitain (Ibid.). Cette présentation du cadre qui a mené au développement et au renforcement des Métropoles nous amène à définir notre problématique.

Présentation de la problématique et des hypothèses

Cynthia Ghorra-Gobin, directrice de recherche en géographie, met en évidence le fait que les intercommunalités issues de la loi Chevènement n'ont pas réussi à insuffler et instaurer un lien social intercommunal d'ordre métropolitain (Ghorra-Gobin, 2015, p.3). Dans ce même sens, la géographe fait de la cohésion sociale intra métropolitaine, un élément central de la possible gouvernance des Métropoles. Une analyse qui l'amène à proposer le terme de « glocalité » pour envisager l'invention d'un niveau métropolitain politique apte à dépasser l'idée d'une simple coopération de municipalités autonomes et ainsi mettre en œuvre le principe d'une justice spatiale et sociale (Ibid. p. 100). Cynthia Ghorra-Gobin, qui envisage la cohésion sociale et le sentiment d'appartenance comme le « ferment de la vitalité économique et culturelle de la Métropole » (Ibid. p.109), rejoint la pensée de Patrick Le Galès, politiste et sociologue, lorsqu'il souligne que :

« Les variations entre les villes sont considérables. Mais la question de la fabrique urbaine, de la vie en commun de groupes plus différenciés, de la gestion de conflits, bref de l'intégration de la construction de l'ordre social et politique est désormais centrale dans les politiques urbaines (...) La capacité d'action collective à traiter ces questions dans les villes européennes et à faire participer les divers habitants au devenir de ces villes sera un des facteurs de différenciation » (Le Galès, 2011, p.35).

Par ces mots, qui relèvent la spécificité composite des villes, Patrick Le Galès met en évidence l'importance de fédérer un territoire nouveau et artificiel tel qu'un territoire métropolitain. En ce sens, les échelons métropolitains, dotés de nouvelles compétences et d'un périmètre élargi, se retrouvent face à la nécessité de faire territoire commun pour installer les leviers de mise en place d'une plus grande solidarité territoriale, pierre angulaire de leur construction politique (Ghorra-Gobin, 2015, p.56). Porteuses de grandes ambitions économiques et politiques, les Métropoles sont marquées par un contexte d'incertitudes législatives. En outre, les Métropoles dirigées par un exécutif

composé de représentants des communes qui les constituent sont confrontées à des mises en tension inhérentes à leur caractère composite et leur mode de fonctionnement. Ainsi, en missionnant les Métropoles dans le pilotage de la cohérence supra-communale, tout en les maintenant sous tutelle municipale (par le mode de désignation de leurs représentants), les lois NOTRe et MAPTAM, contraignent les politiques de communication métropolitaines. En effet, la mise en visibilité des Métropoles conduirait à mettre en évidence la perte de capacité d’agir politique des communes³⁰, dont les représentants constituent l’exécutif métropolitain. Ainsi, les Métropoles, vouées à penser un développement stratégique supra-communal, mais maintenues sous contrôle municipal, sont traversées par des mises en tension politiques et territoriales structurelles. Un élément qui, associé à la pensée selon laquelle les conditions de fonctionnement des Métropoles reposent sur leur capacité à faire apparaître un territoire commun (Ghorra-Gobbin, 2015 ; Le Galès, 2011), nous conduit à formuler la problématique suivante : les Métropoles sont traversées par des stratégies oppositionnelles de la part des échelons municipaux. Les mises en tension ainsi produites contraignent les politiques de communication métropolitaines à un double impératif : celui de concourir au façonnement idéal d’un nouvel espace d’action politique territorial et celui de conforter les espaces politiques intermédiaires et électifs qui les constituent. Ces deux éléments antagonistes apparaissent chacun comme des conditions de fonctionnement politique des Métropoles. À partir de là, c’est sur un modèle de contournement que reposerait le façonnement idéal métropolitain. Un modèle de communication qui permettrait de dépasser les mises en tension politiques et territoriales en normalisant une capacité d’agir politique, à la fois contrainte par un mode d’organisation tel qu’il est pensé par la loi et fragilisée par une situation d’instabilité institutionnelle. L’expression de « façonnement idéal » nous permet de définir la manière dont un espace politique et territorial, artificiel et composite par nature, prend forme et devient saisissable. Le terme idéal est employé à la suite de Maurice Godelier (Godelier, 1984, p. 21). L’anthropologue définit par ce terme le processus par lequel l’homme représente, organise et légitime son rapport à son environnement (Ibid.). Dans ce sens, il s’agit de questionner les conditions d’appréhension d’un nouvel espace d’action politique et territoriale par ses acteurs et les représentants des communes qui le constituent notamment.

Deux éléments marquent notre recherche : l’analyse des repositionnements territoriaux induits par le processus de métropolisation. Il s’agit dans ce cadre d’observer la manière dont la montée en puissance des Métropoles modifie les pratiques de communication des collectivités locales. Puis, l’analyse des politiques et des stratégies de

³⁰ Ce point sera notamment développé dans le deuxième chapitre.

communication à l'œuvre dans le façonnement idéal des Métropoles. Il s'agit ici d'observer notamment la manière dont les politiques et les stratégies de communication des Métropoles contournent les mises en tension et oppositions qui les traversent.

Nous avons développé quatre hypothèses afin d'analyser les différentes formes de communication qui accompagnent et contraignent le processus de façonnement et d'appréhension de ces nouveaux espaces institutionnels que sont les Métropoles.

Deux premières hypothèses sont centrées sur les formes d'oppositions auxquelles est confrontée l'émergence des Métropoles :

- 1) La montée en puissance métropolitaine aurait pour conséquence le déploiement de stratégies de communication d'opposition vis-à-vis de l'échelon métropolitain, de la part des structures et collectivités superposées. Cette hypothèse sera développée dans le troisième chapitre.
- 2) L'injonction de ne pas heurter l'échelon communal contraint le façonnement communicationnel métropolitain. Nous développerons cette hypothèse dans le quatrième chapitre.

Enfin, deux hypothèses sont centrées, cette fois, sur les contournements opérés par les stratégies de communication des Métropoles :

- 3) L'autorité d'expertise serait un moyen de légitimer et de normaliser les orientations politiques métropolitaines, en les précédant. Cette hypothèse sera développée dans le cinquième chapitre.
- 4) L'expérience du territoire, par les acteurs de la Métropole, pourrait être un moyen d'acculturation et donc, d'appréhension de la dimension politique et « idéelle » métropolitaine. Cette hypothèse sera développée dans le sixième chapitre.

Notre objectif de recherche étant d'analyser les mutations des pratiques et des stratégies de communication au sein d'un espace politique nouveau, nous avons observé le rôle de la communication dans la « prescription normative et instituante »³¹ des territoires métropolitains, mais également dans la singularisation des territoires superposés. Nous avons particulièrement observé pour cela les dynamiques d'acteurs qu'ils soient chargés de communication, élus, journalistes ou partenaires institutionnels. Les deux premières hypothèses, qui seront développées dans la deuxième partie de ce mémoire, s'inscrivent dans la compréhension des stratégies de communication qui accompagnent la montée

³¹ Cette proposition fait notamment écho aux recherches développées par Caroline Ollivier Yaniv (2006, 2010, 2013) et Bruno Raoul et Jacques Noyer (2011, 2013) et que nous développerons dans le premier chapitre de ce mémoire de thèse.

en puissance métropolitaine, en termes d'opposition notamment. Les deux dernières hypothèses seront développées dans la troisième partie centrée sur la compréhension d'une possible légitimation de la capacité d'agir politique et territoriale des Métropoles. Ces quatre hypothèses s'inscrivent dans la continuité de différents travaux de recherche développés par les sciences de l'information et de la communication sur les collectivités locales et la territorialité notamment, tel que nous le développerons dans la première partie.

Approche méthodologique

Ce travail de thèse a pris pour terrain d'étude les Métropoles grenobloise et nantaise. La présentation de la méthodologie mise en œuvre sera suivie de la présentation des terrains de recherche.

Partant de la pensée de la philosophe Annah Arendt, selon laquelle l'acteur se définit par ses actes plus que par sa parole ou son intention (Arendt, 1961, p. 233), notre travail de thèse hypothico-déductif s'appuie sur l'association d'analyses de corpus, de conduites d'entretiens et d'immersion dans le terrain de recherche, ainsi que sur la confrontation de ces observations à la pensée scientifique. La méthodologie mise en œuvre répond à la volonté de prendre en compte le jeu complexe d'acteurs et de gouvernance du fait métropolitain. Consciente du biais selon lequel « l'enquête recueille des situations de communication tout en les produisant » (Bonaccorsi, 2019), nous nous sommes appuyée sur des analyses de corpus et sur l'observation du terrain pour repérer les décalages possibles entre les actes mis en œuvre et la parole des interlocuteurs interrogés. En ce sens, nous avons associé une approche sociologique à l'analyse discursive. La proposition d'adopter une posture scientifique « d'anthropologie du discours institutionnel » (Oger, Ollivier-Yaniv, 2006) permet, en effet, d'observer le lissage opéré par un discours instituant (Ibid.) et de mettre en évidence l'idéal type du discours officiel des institutions (Ibid.), que celui-ci soit explicitement formalisé ou non.

La répartition de nos entretiens, tout au long de notre parcours de recherche (et non concentrée sur une période spécifique), nous a permis, par un retour au terrain, de nous prémunir de fausses abstractions (Mendras, Oberti, 2000, p.14). Ainsi, la prise en compte de ce que Christian Le Bart, chercheur en sciences politiques nomme « l'autonomie partielle des locuteurs » (Le Bart, 2010), en nous invitant à étudier l'énonciation tout à la fois « comme stratégie et comme production contrainte » (Ibid.), a guidé la manière dont s'est construit notre méthode de recherche. En effet, la confrontation entre la conduite d'entretiens semi-directifs, les observations de terrain et les résultats d'analyses de corpus mettent en évidence les modalités de

développement des stratégies de communication ainsi que des logiques discursives qui parfois échappent aux acteurs eux-mêmes. Enfin, c'est en appréhendant le discours dans sa dimension contextualisée (Maingueneau, 2016, p.48) que nous avons mené notre recherche. Une posture selon laquelle s'intéresser aux actes du langage revient à s'intéresser et à comprendre les enjeux interpersonnels en présence (Ibid. p.49), en prenant en compte le fait que le discours contribue aussi à définir son contexte (Ibid. p.48).

Conduite d'entretiens

Les entretiens ont été réalisés sur le territoire grenoblois et nantais. Au total 26³² entretiens ont permis d'interroger 27 personnes^{33 34}. L'objectif était de prendre en compte la multiplicité des acteurs à l'œuvre dans le processus de métropolisation. Les entretiens étaient centrés sur la compréhension des logiques d'acteurs. Ils ont permis d'observer les pratiques et les postures professionnelles, fonctionnelles, électives et politiques vis-à-vis du territoire et de l'échelon métropolitain³⁵ au regard des évolutions institutionnelles. Ces entretiens se sont répartis de la manière suivante : cinq élus ont été interrogés afin de recueillir une vision politique. Le but était de comprendre l'évolution de leurs postures et pratiques vis-à-vis de la métropolisation. Sept responsables de communication, cinq chargés de mission, six acteurs du territoire, issus de la société civile et trois journalistes ont été rencontrés. Les entretiens avec les journalistes ont porté principalement sur les enjeux médiatiques liés à l'évolution administrative territoriale, leurs pratiques professionnelles et journalistiques vis-à-vis des collectivités du territoire et de la Métropole, ainsi que l'adaptation (ou l'inadaptation) des médias à l'évolution territoriale.

³² Retranscription complète disponible en annexe.

³³ Deux entretiens ayant été réalisés avec deux interlocuteurs et un interlocuteur ayant été rencontré deux fois.

³⁴ Les noms comme le détail de leurs fonctions et responsabilités respectives sont disponibles en annexe mais n'apparaîtront pas dans le présent mémoire. Réalisée à la demande d'une des personnes auditionnées, l'anonymisation des verbatim nous a semblé par ailleurs libérateur de la parole leur de son annonce, en démarrage des entretiens.

³⁵ Après plusieurs questionnements quant à sa faisabilité, comme à sa pertinence notre choix a été de ne pas étendre notre analyse à la problématique de l'intégration des agents issus de collectivités superposées (communes et départements) suite au transfert de compétences auxquels ils étaient rattachés. Si la nécessité de changer de posture institutionnelle, comme d'intégrer un nouveau territoire d'action qui s'impose à ces agents nous a semblé pertinent à observer et à comprendre dans le cadre de notre recherche. La complexité des enjeux en présence aurait donné lieu à une thèse dans la thèse, et n'a donc pas été traitée dans ce travail.

Étude de corpus

Deux types de documents ont été analysés : des éditoriaux de journaux métropolitains, dans le but d'observer les modalités de façonnement de la Métropole, du point de vue de l'institution intercommunale elle-même, puis des éditoriaux de journaux municipaux. L'objectif était dans ce cadre d'observer l'évolution des thématiques mobilisées ainsi que l'évolution de l'évocation de l'intercommunalité par les communes qui la constituent. Nous avons envisagé ces documents comme le produit d'un ensemble de contraintes et de prérogatives qui caractérisent les institutions publiques émettrices. Ces documents ont constitué trois corpus distincts. Chacun de ces corpus a fait l'objet, soit d'une analyse lexicométrique à travers l'utilisation du logiciel *Iramuteq*, soit d'une analyse de contenu dans une approche discursive. Initialement guidée par le caractère hétérogène des corpus analysés, en termes de nombre de documents, la complémentarité de deux techniques de traitement des données nous a permis par ailleurs de confirmer les résultats obtenus.

Présentation du corpus n° 1 :

Nous avons considéré, pour constituer ce premier corpus, que les éditoriaux des journaux municipaux sont un lieu privilégié de communication politique entre le maire et les administrés, habitants et usagers. Le choix d'analyser le premier éditorial de l'année a été guidé par le fait que celui-ci soit traditionnellement consacré, à l'occasion des vœux du maire, à la présentation des orientations, des grands projets et des enjeux politiques majeurs de l'année passée et de l'année à venir. Afin d'analyser ces éditoriaux au regard des grandes étapes de l'évolution législative de l'intercommunalité, le corpus était composé des premiers éditoriaux annuels, des 49 communes de la Métropole grenobloise, parus les années suivantes³⁶ :

³⁶ A noter que certaines communes n'ont pas réalisé de journaux ou d'éditoriaux chaque année, de même que toutes n'ont pas retrouvé leurs journaux. Notre parti pris a été de les encoder malgré tout, de manière à ne pas fausser les données statistiques obtenues. Sur 200 éditos (4 [X 49 +1]), 64 ont été notés : NC.

Enfin, pour deux communes (Bresson et Brié-et-Angonnes) qui n'ont pas pu nous fournir les journaux recherchés³⁶, les éditos de janvier 2009 ont été analysés à la place de 2005. L'année 2009 étant également une année importante dans l'évolution du paysage institutionnel territorial, puisqu'elle fut l'année de restitution du rapport du comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Édouard Balladur. Celui-ci propose l'achèvement de la carte intercommunale, qui mènera à la loi de décembre 2010 portant sur la réforme des collectivités territoriales.

Nous notons également à ce propos que notre recherche a mis en évidence la question de la conservation des données d'archives dans les communes sur les années 2000 pour tous les éléments ne relevant pas de l'archivage administratif obligatoire (urbanisme, état civil, comptabilité, travaux). Correspondant au début du numérique, les photos, les traces des événements de la vie locale et les journaux municipaux n'ont pas toujours fait l'objet d'un archivage méthodique. Les journaux des années 80 étant au final beaucoup plus faciles à retrouver que ceux de 2003 pour certaines communes.

2003 : année qui a précédé l'acte II de la décentralisation.

2005 : année qui a suivi la loi du 13 août 2004, Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, accompagnée par un renforcement de l'intercommunalité.

2015 : année qui a suivi la mise en œuvre de la loi MAPTAM (27 janvier 2014) et année de promulgation de la Loi NOTRe (7 août 2015).

2018 : année de consolidation métropolitaine et de réalisation de l'analyse.

Nous avons pris en compte également les premiers éditoriaux de l'année du journal de la Métropole grenobloise sur les mêmes années, afin d'entrevoir l'évolution de la stratégie de communication métropolitaine selon l'évolution administrative territoriale. Ce corpus, composé de 200 documents a fait l'objet d'une analyse lexicométrique. Un procédé défini comme un « ensemble de méthodes permettant d'opérer des réorganisations formelles de la séquence textuelle et des analyses statistiques sur le vocabulaire d'un corpus de textes » (Le Bart, Salem, 1988 p. 183). Le choix de l'utilisation du logiciel de lexicométrie *Iramuteq* pour analyser ce corpus n° 1 a été déterminé par sa taille, mais également par l'homogénéité de ses composantes (ce sont tous des éditoriaux aux dates de parution similaires). Les résultats de l'analyse de ce corpus seront principalement développés dans la deuxième partie de ce mémoire de thèse.

Présentation du corpus n° 1 bis : ce corpus se compose des éditoriaux des journaux municipaux de la ville de Nantes et de la commune de Vertou (une commune, de 23 581 habitants, membre du territoire de Nantes Métropole et dont le maire fait partie de l'opposition métropolitaine). Constitué selon le même principe que le corpus précédent (éditoriaux des 1^{ers} numéros des années 2003 – 2005 – 2015 – 2018), celui-ci en avait les mêmes objectifs.

Présentation du corpus n° 2 et 2 bis : ce corpus se compose des éditoriaux des journaux institutionnels de Grenoble Alpes Métropole et de Nantes Métropole. Il a été constitué des éditoriaux du 1^{er} numéro de chaque année entre 2002 et 2005, puis entre 2013 et 2019. L'analyse de ces deux corpus avait pour but de mettre à jour l'évolution du positionnement politique et territorial métropolitain.

Les trois corpus précédemment présentés, plus petits en taille ont fait l'objet d'une analyse de contenu dans une approche discursive. Nous avons pour cela analysé les documents en prenant en compte un codage comme indicateur (Bardin, 1997, p. 168), mais également en prenant en compte la forme du message, en rapport avec son lieu social de production (Bonnafous, 2005, p.213). Ainsi, c'est comme intrication d'un texte et d'un lieu social, à travers un dispositif d'énonciation spécifique (Maingueneau, 2005, p. 66) que nous avons appréhendé le discours. Les modalités d'analyse de ces

différents corpus ainsi que les résultats obtenus seront présentés principalement dans la deuxième partie.

Méthode et éléments complémentaires

Pour terminer la présentation de la méthodologie, nous avons confronté l'analyse des éditoriaux municipaux et métropolitains aux discours institutionnels « annexes » émanant des échelons territoriaux étudiés. Notre posture a été d'appréhender les pratiques des acteurs de la métropolisation pour interroger leurs productions discursives institutionnelles et leurs prises de position (via les entretiens) d'une manière croisée. L'objectif était ainsi de comprendre les enjeux communicationnels et politiques en présence (Oger, Ollivier-Yaniv, 2006). La prise en compte des éléments suivants a complété notre méthode de recherche :

Suivi (et retranscription) de débats communautaires grenoblois :

Les séances publiques des conseils métropolitains, qui sont retransmises en direct, mises en ligne sur la page YouTube de la Métropole et suivies par les principaux journalistes de PQR, sont des espaces importants de mise en visibilité des enjeux politiques et territoriaux. Ce sont donc des objets de communication que nous avons pris en compte en tant que tel. Une attention particulière a été portée sur le champ lexical mobilisé. Nous avons identifié trois thématiques pour sélectionner ces débats. En effet, l'objectif était d'observer le processus de façonnement idéal du territoire par le prisme des référents territoriaux, de la mise en réseau des acteurs et des documents techniques. Dans ce sens, les débats suivis portaient sur la participation au cinquantième des Jeux olympiques de Grenoble (séance du 22 décembre 2017), le projet métropolitain (séance du 09 novembre 2018) et l'adoption du PLUI³⁷ (séance du 08 février 2019) dans le but, également, d'en comprendre les enjeux, et leur « utilisation » politique par les élus métropolitains et la Métropole.

Veille sur l'actualité institutionnelle et territoriale locale et nationale :

Un suivi exploratoire de la presse spécialisée, de la presse locale et des comptes *Twitter* d'acteurs de la métropolisation (d'un point de vue national, nantais ou grenoblois) nous a permis de comprendre les enjeux en présence de nos différents terrains de recherche, ainsi que les enjeux de l'évolution institutionnelle des échelons métropolitains.

³⁷ Plan Local d'Urbanisme Intercommunal. Nous reviendrons sur ce point dans la troisième partie

Participation à des rencontres et événements métropolitains ou intercommunaux :

La participation aux quatre événements suivants, d'envergures locales et nationales (en ce qui concerne les trois derniers) nous a permis de saisir, par l'observation, les enjeux de notre terrain de recherche et de la métropolisation :

- Soirée de restitution de la démarche marketing Grenoble Alpes Métropole aux acteurs du territoire le 18 décembre 2018 à La belle électrique, Grenoble.
- Deuxième et troisième *Controverses* du conseil de développement sur l'élection des représentants métropolitains au suffrage universel direct les 31 mai et 19 décembre 2018 à Sciences Po Grenoble.
- Séminaire prospectif de l'ADGCF : *Quel monde territorial demain ?* Le 12 novembre 2018, au siège de la communauté urbaine de Lyon — Grand Lyon Métropole.

Suivi de campagnes significatives de la structuration métropolitaine :

Le suivi de la mise en œuvre des trois stratégies de communication suivantes, tant sur leur forme que sur leur mode de diffusion, a également été réalisé :

- Positionnement marketing métropolitain *Get Head*, émanant de Grenoble Alpes Métropole (au regard de la campagne de communication départementale *Alpes Is (H)ere* et du repositionnement de la stratégie de communication de l'Agence d'Urbanisme de Grenoble).
- Campagne de communication des *Grenopolitains*, émanant de la société civile.
- Suivi et analyse des procédés communicationnels de l'ADGCF.

Le résultat de ces différentes analyses exploratoires et complémentaires sera développé principalement dans la deuxième et troisième partie de ce mémoire de thèse.

Période prise en compte

À la suite d'Isabelle Garcin Marrou, professeure en sciences de l'information et de la communication, qui invite à penser le territoire et sa définition politique comme un objet dynamique en constante actualisation dans les différentes étapes de l'enquête (Garcin Marrou, 2019), nous avons pris en compte une période de 15 années³⁸ pour mener notre étude. Ces années ont été particulièrement marquées par la structuration du fait métropolitain. Destinée à observer dans le temps long « comment s'articulent les savoirs dans des rapports de pouvoirs dissymétriques » (Ibid.), la période, que nous allons détailler par la suite, a été définie afin de « faire émerger la complexité et l'hétérogénéité sémiotique d'un territoire ainsi que les systèmes de valeurs qui s'imposent à eux ou en émergent » (Ibid.). Dans ce sens, l'observation du terrain et la conduite des entretiens qui se sont concentrées sur la période couvrant les années 2017

³⁸ Nous soulignons ici le caractère récent des intercommunalités. Ainsi la période prise en compte permet de couvrir la période de structuration de ces intercommunalités devenues Métropoles.

et 2019 ont été associées à l'analyse de corpus constitués sur une période allant de 2003 à 2018. Cette temporalité a permis d'entrevoir l'évolution des stratégies de communication qui ont accompagné la structuration politique et législative des Métropoles.

D'autre part, les années 2017, 2018, 2019 ont représenté, dans les Métropoles, une période de consolidation de la mise en œuvre des lois MAPTAM, NOTRe, et des nombreux transferts de compétences associés. Ces trois années étaient également marquées par un contexte d'incertitudes législatives inédit, comme nous l'avons exposé en introduction. Enfin, la volonté de prendre en compte l'évolution des stratégies de communication et les logiques d'acteurs sur un temps long guida la sélection des personnes que nous avons auditionnées. Nous avons pour cela rencontré des élus, des responsables de communication et des acteurs du territoire ayant traversé différentes étapes de structurations territoriales. Nous avons pour cela porté nos questions sur les évolutions de leur pratique. Enfin, nous avons veillé à terminer nos entretiens en septembre 2019 afin de ne pas mener notre enquête de terrain durant la période préélectorale des municipales de 2020. Le but était de se prémunir du biais que pouvaient représenter les enjeux du contexte politique en cours dans les entretiens et dans les publications institutionnelles analysées³⁹. Les publications institutionnelles et leur teneur politique sont en effet encadrées par la loi en période de pré-campagne municipale.

Présentation du terrain

Motivé par la volonté d'avoir une connaissance approfondie de notre terrain de recherche, notre choix a été de concentrer principalement notre analyse sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole. Toutefois, notre travail s'est appuyé en parallèle sur l'observation du territoire métropolitain nantais. Régulièrement citées lors des entretiens que nous avons menés sur le territoire de Grenoble Alpes Métropole, les conditions d'émergence et d'appréhension du territoire métropolitain nantais nous ont semblé pertinentes à explorer. L'objectif était de prendre en compte les similitudes et les différences que ces deux contextes et processus territoriaux de métropolisation pouvaient représenter. Dans ce sens, nous avons confronté nos résultats de recherche à des travaux scientifiques portant sur d'autres territoires tels que, par exemple Québec, Montréal ou le Grand Londres. Caractérisée par des réalités politiques, institutionnelles et géographiques différentes, l'hétérogénéité de ces terrains avait pour but de nous

³⁹ L'application de l'article L52-1 du code électoral qui encadre la communication des collectivités locales en période de campagne, débutant le 1^{er} septembre 2019, nous avons tenu compte de ces échéances dans notre travail de terrain.

affranchir des particularismes locaux, dans un objectif de généralisation de notre pensée. La grande diversité de configuration métropolitaine existante en termes de modes de gouvernance, d'atouts territoriaux et de liens avec la ville centre représente en effet un élément essentiel à prendre en compte. Aussi, ce n'est pas dans un souci de comparaison, mais bien d'approfondissement des résultats observés que nous avons pris en compte ces différents territoires métropolitains.

La partie suivante de notre introduction présentera les deux principaux terrains de recherches évoqués que sont les territoires métropolitains nantais et grenoblois. Appuyée sur des recherches scientifiques, la présentation de ces différentes caractéristiques locales a pour objectif de situer les enjeux spécifiques de chaque territoire. Le but est de contextualiser les stratégies qui seront développées dans ce mémoire de thèse. Nous rappelons ici que l'ambition de notre travail de recherche était bien d'analyser les politiques et stratégies de communication ainsi que les logiques d'acteurs qui accompagnent le façonnement des échelons métropolitains et non de territoires spécifiques.

Grenoble Alpes Métropole

Grenoble Alpes Métropole a été intégrée à la liste des 14 premiers territoires désignés, en 2014 par l'État pour transformer l'intercommunalité en Métropole. Communément appelée *La Métro*, la Métropole grenobloise est composée de 49 communes. Elle comprend 450 000 habitants en 2019⁴⁰ et s'étend sur un territoire de plaine et de moyenne montagne. Elle représente, après Lyon, la seconde Métropole de la région Auvergne Rhône Alpes.

« Que signifie le changement de statut pour la Communauté d'agglomération Grenoble Alpes Métropole au 1^{er} janvier 2015 ? » (Kada, 2015, P.11)

Introduite par ce questionnement, la contribution de Nicolas Kada, professeur en droit à l'ouvrage collectif *Grenoble, le pari de la Métropole*, nous rappelle le caractère éminemment fragile d'un accord politique « obtenu de haute lutte et après de longs mois de discussion » (Ibid.). Celui-ci donna naissance à ce nouveau statut intercommunal imposé par l'État, sous l'impulsion notamment de Michel Destot⁴¹, alors député-maire socialiste de Grenoble, tel qu'il le relate dans son ouvrage : *Ma*

⁴⁰ Grenoble Alpes Métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/10-un-territoire-attractif.htm> (consulté le 10/12/2019)

⁴¹ L'ancien député-maire a en effet pesé pour abaisser le seuil du nombre d'habitant à 400 000 habitants afin de permettre à Grenoble d'être intégrée à la liste des intercommunalités transformées en Métropoles.

passion pour Grenoble (p.24)⁴². Nous développerons ici six caractéristiques de l'intercommunalité grenobloise qui permettent d'en saisir les spécificités :

- **Une méfiance historique des communes périphériques vis-à-vis de la ville centre.** Caractéristique de l'intercommunalité grenobloise, la méfiance de la part des communes périphériques vis-à-vis de la ville centre et de toute intégration communautaire s'instaure bien avant la Révolution française relève Jean François Parent (p.20-21)⁴³, urbaniste qui fut un acteur du développement de l'agglomération avant d'être élu à la ville de Grenoble⁴⁴. Les communes qui revendiquent avant tout la préservation de leur autonomie politique et territoriale ne cesseront de se positionner les unes vis-à-vis des autres, au détriment d'un projet de développement commun (p.23 ; p.140)⁴⁵. Ainsi, le premier grand projet d'aménagement supra-communal, initié en 1819 par la nécessité d'assainir un territoire soumis aux crues fluviales (p.20-21)⁴⁶ a eu pour conséquence l'apparition de tensions identitaires concernant les limites territoriales entre les communes périphériques et la ville centre (Ibid.p.24). Une anecdote qui permet d'entrevoir la manière dont les prémices d'une coopération intercommunale grenobloise ont fait l'objet de confrontations entre les communes, soucieuses de préserver leur autonomie politique, bien avant l'apparition des premiers cadres juridiques intercommunaux (Ibid.p.20).
- **Une coopération intercommunale fonctionnelle, au service des communes.** Structurée en 1966⁴⁷, c'est avant tout d'une manière fonctionnelle et « à la carte » que s'est constituée l'intercommunalité grenobloise. Dès lors, si le 1^{er} syndicat intercommunal (SIEPURG) a été créé dans le but de financer des études de développement, la création du Syndicat Intercommunal de Réalisation de la région Grenobloise (SIRG), en 1968 avait pour principal objectif de réaliser des équipements lourds tels qu'une usine d'incinération. Peu

⁴² Destot Michel, *Ma passion pour Grenoble - Une métropole du XXI^e siècle*, Paris : Edition de l'aube, 2015, 235 p.

⁴³ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

⁴⁴ Jean-François Parent travailla à la création de l'agence d'urbanisme de Grenoble et la conception du projet de la Villeneuve. Il fut élu à la ville de Grenoble au sein de l'équipe de Michel Destot, puis membre du Conseil de Développement de la Métro. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur l'agglomération grenobloise.

⁴⁵ Louargant Sophie, Gourgues Guillaume, « Chapitre 3, Vers le grand Grenoble ? » in Novarina Gilles, Seigneuret Natacha dir. *De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble*, Paris : Editions Le Moniteur, 2015, 231 p.

⁴⁶ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

⁴⁷ Le statut de la Métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/2018)

de temps après, en 1973⁴⁸ le Syndicat Intercommunal d'Études de Programmation et d'Aménagement de la Région Grenobloise (SIEPARG), composé de 23 communes, à partir du volontariat, fut consacré au développement du Syndicat Mixte des Transports en Commun (SMTC)⁴⁹. De la même manière, le passage du statut de syndicat au statut de communauté de communes⁵⁰, dans les années 90, puis au statut de Communauté d'agglomération en 2000 est caractérisé par une coopération intercommunale au service des besoins des communes, au détriment du pilotage d'une cohérence d'ensemble, comme le déplore en 2001 l'étude menée dans le cadre de l'agenda 21 sur la gouvernance intercommunale grenobloise (p.181)⁵¹. En relevant le caractère fractionné d'une structuration intercommunale dont les différentes compétences sont mises en œuvre sans transversalité, l'étude met en avant un fonctionnement de syndicat intercommunal seulement compilé par la multiplication des tâches et des compétences (Ibid.). Après avoir décrit une organisation intercommunale parcellisée, selon laquelle « à chaque compétence, ses élus, ses agents, presque son budget » (Ibid.), l'étude souligne que l'organisation intercommunale reste calquée sur la mise en œuvre de ses compétences et fait perdurer « l'absence d'une organisation interne propice au développement de grandes politiques communautaires » (Ibid.). Représentée, depuis 2001, par un logo composé d'une colombe qui représente les massifs alentours et les deux fleuves traversant la Métropole, l'intercommunalité adopte cette même année le nom de Grenoble Alpes Métropole et inaugure la patinoire Pôle-sud, premier grand équipement métropolitain⁵². Le Stade des Alpes, deuxième grand équipement sportif financé par l'intercommunalité grenobloise est inauguré en 2008, puis en 2014⁵³, une fusion de la communauté de communes du balcon sud de Chartreuse, de la communauté de communes du Sud grenoblois et de la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole amène la nouvelle Communauté d'agglomération de Grenoble-

⁴⁸ Le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/218)

⁴⁹ Le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/218)

⁵⁰ Le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/218)

⁵¹ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

⁵² le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/218)

⁵³ le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/218)

Alpes Métropole à dépasser les 400 000 habitants. Cette fusion imposée par le préfet engendra le passage au statut de Métropole en 2015⁵⁴. Une évolution politique et territoriale sans précédent de la structuration communautaire de l'agglomération grenobloise⁵⁵ qui ne modifie pas pour autant les dynamiques communales, encore marquées par un statu quo vis-à-vis de l'intercommunalité et de la ville centre notamment.

- **Le statu quo grenoblois.** Les premières tentatives de l'État pour planifier un développement économique et urbain après la Seconde Guerre mondiale ont laissé s'installer une méfiance entre les communes périphériques et les villes centres, supposées alliées de l'État (p.265)⁵⁶. Une défiance que la ville centre grenobloise n'a pu partiellement lever qu'au moyen de concessions importantes, telles que le fait de financer majoritairement les projets de développement économique et social de l'agglomération, sans en prendre le leadership politique (Ibid.)⁵⁷. Ces conditions qui permirent de développer les fondements de l'intercommunalité grenobloise (Ibid.) caractérisent encore le territoire dont une des spécificités est que la ville centre n'a jamais assuré la présidence de l'intercommunalité jusqu'alors. « Pour que l'intercommunalité puisse réussir, il faut qu'elle ne soit pas trop puissante, pas gouvernée par Grenoble et respectueuse des particularismes locaux », observe dans ce sens le géographe Romain Lajarge (Lajarge, 2015, p.46)⁵⁸. Une expression par laquelle le géographe résume un statu quo qui a pour conséquence le fait que les projets structurants, tels que la poursuite du maillage du tram en 2006 ou le renouvellement urbain, répondent avant tout à des logiques communales sans être conçus d'une manière intégrée⁵⁹ :

⁵⁴ le statut de la Métropole. Disponible sur : « le statut de métropole » <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/2018)

⁵⁵ La Métropole grenobloise n'a pas eu au préalable le statut de communauté urbaine (une forme de coopération intercommunale plus intégrée).

⁵⁶ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

⁵⁷ Un élément également souligné par le Rapport POPSU, *Plateforme d'observation des projets et des stratégies urbaines* rapport de recherche juillet 2013 – Consulté en ligne le 22/05/2016 [<http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/967/files/grenoble-popsu2-3.pdf>]

⁵⁸ Daniel Bloch, de Romain Lajarge, dir. *Grenoble le pari de la métropole*, PUG, Fontaine, 2015, 254 p.

⁵⁹ Le niveau « d'intégration » d'une intercommunalité renvoie à l'étendue des compétences obligatoires et non obligatoires que celle-ci exerce sur son territoire en lieu et place des communes. Voir à ce propos : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/definition-niveau-dintegration-communautaire-0> (consulté le 19/12/2019)

« La place ne semblant résolument pas ouverte à un projet global et projeté sur toute l'agglomération grenobloise comme aurait alors pu le réclamer une agglomération de dimension internationale » ⁶⁰ (Lajarge, 2015, p.48).

Rendu en juillet 2013, le rapport de recherche POPSU attribue également le « retard important de l'intercommunalité grenobloise vis-à-vis des autres grandes agglomérations » aux difficultés organisationnelles et politiques locales⁶¹. Historiquement plus proche d'une intercommunalité de gestion que d'une intercommunalité de projet, comme nous l'avons développé, celle-ci se construit donc sur une volonté forte d'indépendance des communes vis-à-vis de la ville centre notamment. Bien que la ville centre ait toujours été motrice dans le développement de la coopération intercommunale⁶², ce n'est que progressivement que l'intercommunalité a pu se développer. Un développement imposé, malgré les réticences des communes périphériques, dites de la ceinture rouge⁶³, hostiles à tout renforcement de la structure intercommunale (p.89)⁶⁴. C'est donc un long processus, dans lequel l'appui du législateur a été déterminant, qui a conduit au développement de l'intercommunalité grenobloise. En effet, il aura fallu attendre 1992 et la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) dite loi Joxe pour que le SIEPARG évolue en une structure intercommunale à fiscalité propre à la suite d'intenses débats politiques locaux (p.172).⁶⁵ De la même manière que le passage en Communauté d'agglomération en 2000 découla de la loi de juillet 1999, dite loi Chevènement (Ibid.p.175), le passage en Métropole ne se serait pas fait sans l'intervention de l'État. C'est en effet la fusion de plusieurs intercommunalités qui a permis d'atteindre le nombre d'habitants nécessaire.

⁶⁰ Ouvrage collectif sous la direction de Daniel Bloch et de Romain Lajarge, (2015), *Grenoble le pari de la métropole*, PUG, Fontaine

⁶¹ Raport POPSU, Plateforme d'observation des projets et des stratégies urbaines - Agglomération grenobloise rapport de recherche juillet 2013 – Consulté en ligne le 22/05/2016 [<http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/967/files/grenoble-popsu2-3.pdf>]

⁶² Nous illustrerons ici ce propos par une interview relatée par Jean-François Parent avec l'adjoint aux finances de la ville de Grenoble qui en 1990 appelait de ses vœux un élargissement intercommunal : l'adjoint au maire déplore alors dans l'article le caractère facultatif de l'adhésion au syndicat intercommunal alors que toute l'agglomération profitait des réalisations et de grands équipements situés essentiellement dans la ville centre, et donc majoritairement à sa seule charge, tel que l'échangeur d'Alpexpo sur la rocade sud, financé par seulement trois Communes et que toutes utilisent (Parent, 2002, p.171)⁶².

⁶³ La ceinture rouge désigne dans l'agglomération grenobloise les villes périphériques dirigées par des maires communistes

⁶⁴ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

⁶⁵ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

Un seuil abaissé à 400 000 habitants sous l'impulsion de Michel Destot, maire socialiste de Grenoble et Député de l'Isère. Constituée « en raison d'heureuses conjonctions » (p.11)⁶⁶, pour reprendre les mots de Daniel Bloch, ingénieur et physicien grenoblois, la Métro s'est en effet vue conférer le statut métropolitain par la loi MAPTAM. Ce qui représenta un bouleversement inédit pour l'intercommunalité grenobloise.

- **Une montée en compétence, comme en poids politique, fulgurante lors du passage entre Communauté d'agglomération et Métropole.** Le 4 juillet 2014, les élus de la Métro votaient une délibération fixant le cadre du passage en Métropole. Les statuts de la nouvelle Métropole qui insistent sur l'attention portée aux avis de chaque composante définissent une Métropole qui sera « au service des habitants ET des communes »⁶⁷. Un point mis en avant sur le site Internet de Grenoble Alpes Métropole à travers l'extrait de la délibération :

« La future Métropole sera un outil, celui d'un développement soutenable au service des habitants et des communes (...) La transformation de notre intercommunalité ira de pair avec un projet partagé, construit avec les élus et nos concitoyens, pour une articulation optimale entre l'échelon communal et la Métropole que nous souhaitons demain »⁶⁸.

Structurée (en 2018) avec six directions générales adjointes, Grenoble Alpes Métropole connaît à partir du 1^{er} janvier 2015 un développement sans précédent de ses compétences⁶⁹ ici répertoriées :

- Développement et aménagement économique, social et culturel
- Création, aménagement et gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques
- Actions de développement économique, copilotage des pôles de compétitivité
- Promotion du tourisme
- Soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche
- Aménagement d'équipements culturels, socioculturels, socioéducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain
- Aménagement de l'espace métropolitain
- Scot, schéma de secteur, PLU et documents d'urbanisme
- Organisation de la mobilité, voirie, signalisation, parcs et aires de stationnement, PDU

⁶⁶ Bloch Daniel, "avant-propos" in Bloch Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, PP. 11 - 17

⁶⁷ Le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/2018)

⁶⁸ Le statut de métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/2018)

⁶⁹ Nos missions. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/13-les-missions-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/2018)

- Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement
- Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares
- Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de communication
- Politique locale de l'habitat
- Programme local de l'habitat (PLH)
- Politique du logement, aides financières au logement social, actions en faveur du logement des personnes défavorisées
- Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre
- Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Cohésion sociale et urbaine/Politique de la ville
- Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale
- Dispositifs locaux de prévention de la délinquance et d'accès aux droits
- Dispositifs de lutte contre les discriminations
- Gestion des services d'intérêt collectif
- Assainissement et eau potable
- Création, gestion, extension des cimetières d'intérêt métropolitain et des crématoriums
- Abattoirs et Marchés d'intérêt national
- Service public de défense extérieur contre l'incendie
- Protection et mise en valeur de l'environnement
- Gestion des déchets ménagers
- Lutte contre la pollution de l'air
- Lutte contre les nuisances sonores
- Contribution à la transition énergétique
- Adoption d'un plan climat-énergie territorial
- Concession de la distribution publique d'électricité et de gaz
- Création et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains
- Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage de véhicules électriques
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (dès le 1^{er} janvier 2016)

La liste, qui peut paraître longue et rébarbative, souligne l'ampleur de la montée en compétences qui a été opérée par Grenoble Alpes Métropole. En effet, cette intercommunalité, jusqu'alors principalement fonctionnelle, est devenue en 2015 initiatrice de projets de développement territorial, tout en assurant des compétences de forte proximité telles que le déneigement ou l'entretien de la voirie. Une montée en compétences qui a engendré de nombreux transferts d'agents communaux et départementaux⁷⁰ ainsi qu'une mutation organisationnelle majeure puisque 1 800 agents travaillent en 2018 au

⁷⁰ Communiqué de presse du département de l'Isère, paru le 28 novembre 2016. Disponible sur : <https://www.isere.fr/sites/default/files/cp-clecr-metro-dep-28112016.pdf> (consulté le 22/09/2018)

fonctionnement de la Métro⁷¹ qui en comptait environ 250 en 2002 (p.181)⁷². Historiquement peu intégrée, la Métropole devient dès lors garante de l'égalité communautaire, au sein d'un territoire particulièrement composite⁷³. En effet, la Métropole assume des compétences jusqu'alors assurées de manière disparate par les échelons communaux et départementaux. Intégration de nouveaux agents imprégnés d'une culture professionnelle communale, et désormais amenés à intervenir sur un territoire intercommunal (sans que ce ne soit toujours leur choix), structuration administrative de nouveaux services, apparitions de nouvelles directions, de nouveaux métiers... c'est dès lors toute une architecture interne qu'il a fallu mettre en place, à partir de 2014, année des fusions intercommunales et de la mise en application de la loi MAPTAM, suivie en 2015 de la promulgation de la loi NOTRe. Observateur du fait intercommunal grenoblois, le géographe Romain Lajarge, souligne, en 2015, plusieurs défis qui attendent le premier mandat métropolitain, parmi lesquels : la réinvention de l'action territoriale solidaire, la reconquête de la confiance démocratique ainsi qu'une meilleure articulation entre les villes et les campagnes (Lajarge, 2015, p. 53). Autant d'éléments qui soulignent les spécificités de l'intercommunalité grenobloise marquée avant tout par un contexte politique difficile entre les communes. Un élément qui invite Romain Lajarge à relever que : « le principal problème qu'aura à résoudre tout projet métropolitain sera celui de l'exercice de ce nouveau pouvoir » (Ibid., p. 52). Composée de 124 conseillers métropolitains issus des conseils municipaux des 49 communes membres, Grenoble Alpes Métropole compte, en 2018, huit groupes politiques^{74 75}, dont le plus important en nombre de conseillers est le groupe *Agir pour un Développement Intercommunal et Solidaire (ADIS)*. Un groupe politique

⁷¹ Organigramme. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/19-organigramme.htm> (consulté le 22/09/2018)

⁷² Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

⁷³ Le territoire métropolitain grenoblois se déploie du Col de Porte (point culminant de la Métropole à 1326 mètres d'altitude) à Mont-Saint-Martin (plus petite commune du territoire qui compte 80 habitants)⁷³, en passant par le cœur historique de Grenoble et la Villeneuve (quartier grenoblois d'où fut notamment prononcé le « discours de Grenoble » par Nicolas Sarkozy en 2010)⁷³

⁷⁴ Conseil métropolitain Grenoble Alpes Métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/6-conseil-metropolitain.htm> (consulté le 22/09/2018)

⁷⁵ Cinq groupes composent la majorité politique (de 2014 à 2020) : RCSE — Rassemblement citoyen, solidaire et écologiste (28 membres), ADIS — Agir pour un développement intercommunal solidaire (ADIS) (29 membres), PACS — Pour une Agglomération Solidaire, écologique et Citoyenne (21 membres), CCC — Communes, Coopération et Citoyenneté (11 membres), IDG — Indépendants de gauche (2 membres).

et trois groupes composant l'opposition : MA — Métropole d'Avenir (20 membres) NISC — Non-Inscrits Société Civile (7 membres) et GM — Grenoble Métropole (4 membres)⁷⁵.

rassemblé dans le but de « préserver les intérêts communaux au sein de l'intercommunalité »⁷⁶.

- **Une recherche de positionnement au sein de la région Auvergne Rhône Alpes.** À la suite des lois NOTRe et MAPTAM qui ont fortement modifié le contexte administratif et politique local de cette Métropole particulièrement peu intégrée, comme nous l'avons vu précédemment, la loi du 16 janvier 2015⁷⁷ en a aussi redéfini son espace d'influence géographique en opérant une modification de la carte régionale. Un redéploiement territorial qui n'est pas sans enjeux pour la Métropole grenobloise vis-à-vis de la Métropole lyonnaise notamment (Kada, 2015, p.74-75). Enfin, c'est dans une instabilité géographique et institutionnelle marquée par une refonte de la carte académique, une incertitude quant à l'avenir des départements et un mouvement de fusions et de recompositions communales (Ibid.) que se construit la Métropole grenobloise. « Comme tous les espaces métropolitains en chantier, les Métropoles alpines sont l'objet de dynamiques territoriales, de recompositions de leurs cadres, de leurs compétences et de leurs périmètres d'action », souligne le géographe Emmanuel Roux (Roux, 2018). Empruntée à David Le Bras, Natacha Seigneuret et Magali Talandier, chercheurs en sciences politiques, urbanisme et géographie (2016), l'expression « Métropole en chantier » caractérise particulièrement le développement en cours de la Métropole grenobloise qui, comme le rappelle Daniel Bloch, demeure avec Nice la seule agglomération française de plus de 400 000 habitants à n'être pas capitale régionale (p.11)⁷⁸ ainsi qu'une des seules Métropoles qui n'a pas eu au préalable le statut de communauté urbaine. Une spécificité qualifiée par Jean-François Parent de paradoxe d'une agglomération « longtemps présentée comme dynamique et innovante sur le plan économique, ou culturel, voire social et s'est montrée particulièrement prudente sur la mise en commun de moyens de développement » (p.266)⁷⁹.

⁷⁶ Le groupe ADIS deviendra, en 2020 le groupe NMC : NOTRE METROPOLE COMMUNE, dont les objectifs restent similaires

⁷⁷ Loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

⁷⁸ Bloch Daniel, « avant-propos » in BLOCH Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, PP. 11 - 17

⁷⁹ Parent Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.

- **Un territoire qui peine à se définir géographiquement, historiquement socialement et politiquement.** « Métropole Alpine », « Terre d'innovation » ... que ce soit en matière scientifique, sociale, géographique ou politique, le territoire grenoblois, dont les différents palmarès sont mentionnés sur le site Internet métropolitain⁸⁰, ne manque pas de mettre en avant son caractère alpin et pionnier ; un positionnement qui a par ailleurs été choisi par la stratégie de marque territoriale développée sur le territoire en 2019, tel que nous le verrons dans la deuxième partie de ce mémoire de thèse. Pourtant, les questions relatives à l'identité se sont montrées particulièrement révélatrices des failles de l'organisation intercommunale grenobloise, telles qu'analysées dans le rapport POPSU en 2013 :

« L'absence d'un projet métropolitain fédérateur auquel s'ajoute une incapacité à définir ou caractériser les valeurs, les fondements de ce qui pourrait être un espace politique métropolitain (...) Quand bien même la future Métropole apparaît comme incontournable pour administrer certains domaines de politiques publiques, elle souffre d'un profond déficit d'appropriation, d'assimilation et d'identification » - Rapport POPSU, 2013⁸¹.

Le rapport constate, en effet, « qu'aucun des interlocuteurs n'a su définir le territoire de la région urbaine grenobloise et ses valeurs »⁸² et met en exergue l'absence de grands projets structurants qui permettraient l'identification des contours flous d'une Métropole en mouvement. Un constat également partagé par Pierre Arnaud et Gérard Dulac, acteurs du territoire grenoblois, dans leur contribution à l'ouvrage, *Grenoble, le pari de la Métropole*, selon qui :

« la Métropole bouleverse dès lors les équilibres actuels du territoire grenoblois (...). Elle s'inscrit dans une situation institutionnelle non stabilisée, au cœur d'une histoire sans véritable relation entre un cœur d'agglomération

⁸⁰ Le site Internet métropolitain mentionne en effet le palmarès suivant sur une page consacrée : 2^{ème} pôle de recherche français - 1^{ère} ville française la plus attractive pour les étudiants (L'Etudiant Mag, 2016) - 5^{ème} ville la plus innovante au monde (Forbes, 2013) - 5 grands équipements de recherche - 23 500 chercheurs publics et privés. : « C'est le fruit d'une histoire, celle d'un écosystème au sein duquel des hommes de sciences, des entrepreneurs et des élus ont tissé des relations étroites au service d'une même ambition de développement et d'épanouissement par l'innovation, l'excellence mais aussi la qualité de vie », Est-il mentionné sur la page : *Un territoire attractif*. <https://www.lametro.fr/10-un-territoire-attractif.htm> (consulté le 12/12/2019)

⁸¹ Rapport POPSU, Plateforme d'observation des projets et des stratégies urbaines - Agglomération grenobloise rapport de recherche juillet 2013 – Consulté en ligne le 22/05/2016. <http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/967/files/grenoble-popsu2-3.pdf>

⁸² Rapport POPSU, Plateforme d'observation des projets et des stratégies urbaines - Agglomération grenobloise rapport de recherche juillet 2013 – Consulté en ligne le 22/05/2016 [http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/967/files/grenoble-popsu2-3.pdf]

omniprésent et des communes rurbaines soucieuses de leur autonomie » (p.215)⁸³.

De la même manière, Sophie Louargant et Guillaume Gourgues, chercheurs en géographie et sciences politiques, s'interrogent en 2015 sur les modalités comme sur l'avenir métropolitain grenoblois :

« Y a-t-il une évidence métropolitaine ? Quels sont les intérêts réciproques en émergence ? Quels énoncés viennent renouveler le mythe grenoblois ? De quelle manière la Métropole institutionnelle articule-t-elle les relations entre gestion de la proximité et gestion de la grande échelle ? Le passage de la technopole à la Métropole a-t-il pour effet de favoriser la fluidité, l'accélération, la réciprocité des relations entre les territoires ? La Métropole est-elle une métaphore, une figure, un objet saisissable pour les élus, les professionnels et les habitants ? » (Louargant, Gourgues 2015, p.126).

Autant de questionnements stratégiques partagés par les observateurs de la structuration métropolitaine grenobloise. Un élément souligné par Daniel Bloch en conclusion de l'ouvrage *Grenoble, le pari de la Métropole* lorsqu'il regrette « l'incontestable retard de l'intercommunalité grenobloise attribué à une ville centre trop petite, entourée d'une première périphérie trop méfiante de la ville centre, et d'une vaste périphérie encore trop disparate » (p.226)⁸⁴. Une analyse partagée par Martin Vanier, géographe qui définit la construction urbaine du laboratoire grenoblois comme celle d'une technopole en quête d'horizon métropolitain, marquée par une absence de leadership (Vanier, 2007, cité dans Louargant, Gourgues, 2015, p.127). Une pensée qui souligne également la difficulté du territoire grenoblois à se rassembler derrière « un homme, un parti politique, un groupe social, un monde professionnel, un monde d'intérêt comme un territoire de projet » (Ibid.). C'est donc dans une disparité des volontés municipales et un manque de perspectives collectives partagées qu'apparaît la Métropole grenobloise. Un élément d'autant plus prégnant que le changement de statut s'est accompagné d'un renouvellement des rapports de forces politiques, avec notamment l'élection d'Éric Piolle, tête de liste du groupe Rassemblement Citoyen de la Gauche et des Écologistes, en tant que maire de la ville de Grenoble, en 2014. L'émergence de ce groupe politique sur le territoire grenoblois bouleverse en effet les rapports de force au sein de la Métropole, analyse Simon Labouret, chercheur en sciences politiques. Un

⁸³ Arnaud Pierre, Dulac Gérald, « Grenoble, métropole démocratique » In Bloch Daniel, Lajarge Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, PP. 215 - 223

⁸⁴ Bloch Daniel, Lajarge Romain, « Conclusion » In Bloch Daniel, Lajarge Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, PP. 225 - 230

élément qui transparait dans cette analyse politique des conditions du maintien d'un président socialiste à la tête de l'exécutif métropolitain :

« Avec 23 conseillers communautaires sur 124, les socialistes ne disposaient plus, au lendemain des élections, que du quatrième groupe d'élus, derrière le groupe « rassemblement citoyen, solidaire et écologiste » co-présidé par Éric Piolle » (...) malgré son poids politique, le Groupe « rassemblement citoyen, solidaire et écologiste » n'a pas présenté de candidats à la présidence de la Métropole, préférant soutenir le maire PS du Pont-de-Claix, Christophe Ferrari, dans le cadre d'un contrat de majorité. Reprenant l'essentiel du programme de la liste Piolle, avec d'importantes responsabilités pour ses représentants notamment la présidence du Syndicat Mixte des Transports en Commun (...). Toutefois les divisions demeurent au sein de la majorité métropolitaine, la ligne de fracture passant au sein même du parti socialiste entre ceux qui se sont résolus, avec Christophe Ferrari, à une alliance métropolitaine avec Éric Piolle, et ceux qui, ayant refusé un accord municipal, poursuivent une logique d'opposition, en caressant la perspective de retrouver en 2020 une position dominante à Grenoble et hégémoniques à l'échelle métropolitaine » (Labouret, 2015, p.26-27).

Le rapport de force, ici décrit en 2015 a, par ailleurs, été confirmé par les élections de juin 2020, marquées par une crise politique métropolitaine sans précédent, concernant la réélection de Christophe Ferrari en tant que président métropolitain. Cette situation, relatée dans un article du Monde intitulé : *À Grenoble, l'union des gauches se fracasse sur la Métropole*⁸⁵ a donné lieu à la confirmation du poids politique du groupe *ADIS*, renommé en 2020 *Notre Métropole Commune* (NMC)⁸⁶. Le groupe politique, voué notamment à préserver l'autonomie communale devient le deuxième groupe politique de la Métropole, en termes d'effectif, après le groupe *Une Métropole d'Avance* (UMA)⁸⁷ apparenté à la formation politique du maire de Grenoble, *Rassemblement Citoyen de la Gauche et des Écologistes* qui compte huit vice-présidents. De même, le groupe *Arc des Communes en Transition Écologiques et Sociales* (ACTE)⁸⁸, rassemblé autour du président Métropolitain, Christophe Ferrari, n'est pas majoritaire au sein de l'assemblée métropolitaine.

⁸⁵ Journal *Le Monde*, Pavan Benoît, « À Grenoble, l'union des gauches se fracasse sur la métropole », 2020, [en ligne]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/22/a-grenoble-l-union-des-gauches-se-fracasse-sur-la-metropole_6046975_823448.html (consulté le 17/08/2020)

⁸⁶ ADIS. Disponible sur : <http://adis-lametro.fr/?p=3702> (consulté le 10/10/2020)

⁸⁷ Une métropole d'avance. Disponible sur :

http://unemetropoleavance.fr/?fbclid=IwAR1iEsDA5NHxn36eAa6hsfeAITC_DKIPpbdkBS8EhE_TB042i3TFsyQP0s (consulté le 10/10/2020)

⁸⁸ Vos élus PASC . Disponible sur : <https://www.eluspasc-lametro.fr/vos-élus/> (consulté le 10/01/2020)

Nantes Métropole

La structuration de Nantes Métropole, également promue au statut de Métropole en 2014 par la loi MAPTAM diffère en plusieurs points de l'exemple grenoblois. Composée de 24 communes et comportant près de 590 000 habitants⁸⁹, la *Métropole ouverte sur le monde*⁹⁰ a d'abord été une communauté urbaine, créée en 2001 à la suite du district⁹¹ de l'agglomération nantaise. Ces deux structures de coopérations intercommunales ont chacune tour à tour posé les fondements d'une intercommunalité intégrée, présidée par le maire de la ville centre, ce qui sera confirmé en 2020 au travers de la réélection de Johanna Rolland comme maire de Nantes et vice-présidente métropolitaine. Constitué de 97 membres, élus comme il se doit par fléchage, parmi les représentants élus des communes membres, le conseil métropolitain compte 20 vice-présidents⁹². 3 300 agents sont employés par la Métropole nantaise, au sein de huit directions générales (en 2018)⁹³. Une partie des directions générales, dont la direction générale à l'information et la relation aux citoyens notamment, ont été fusionnées avec la ville centre. Cette organisation interne est présentée sur le site Internet de la Métropole comme : au service des habitants dans le triple objectif de favoriser la gestion de proximité, d'assurer la qualité opérationnelle des grands services à la population, et d'assurer la conduite de projets structurants pour l'agglomération⁹⁴. Ces trois objectifs généraux sont destinés à guider des compétences

⁸⁹ L'histoire d'une métropole ouverte sur le monde. Disponible sur :

<https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/> (consulté le 10/02/2020)

⁹⁰ Nous faisons écho ici au positionnement entretenu dans les éléments de communication du territoire nantais. À l'image du document de présentation du projet de la Métropole Nantaise « Nantes 2030 » dans lequel les références à l'ouverture au monde sont nombreuses. Source – Projet Nantes 2030. Disponible sur : <https://www.nantes.fr/files/PDF/Publications/05-AVN/Ma-Ville-Demain/2030-projet-metropole-nantaise.pdf> (consulté le 12/09/2018)

⁹¹ Cette première forme d'intercommunalité qu'est le District, qui a favorisé la structuration métropolitaine nantaise, fut par ailleurs l'objet de fortes oppositions des communes périphériques grenobloises, comme le souligne Daniel Bloch, dans l'ouvrage *Grenoble, Le paris de la Métropole*, 2015.

⁹² L'histoire d'une métropole ouverte sur le monde. Disponible sur :

<https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/> (consulté le 10/01/2020)

⁹³ La direction générale à l'information et la relation au citoyen, La direction générale à la sécurité et la tranquillité publique, La direction générale à la culture, La direction générale déléguée à la cohésion sociale, La direction générale aux ressources, La direction générale à la cohérence territoriale, La direction générale au développement économique et à l'attractivité internationale, La direction générale à la transition écologique, énergétique et aux services urbains.

⁹⁴ Une organisation au service de l'intercommunalité. Disponible sur :

<https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/l-organisation-22934.kjsp?RH=INSTITUTION&RF=ORGANISATION> (consulté le 10/01/2020)

relativement similaires à celles de la communauté urbaine qui l'a précédée, et que sont notamment :

- L'aménagement urbain
- Les transports et déplacements
- Les espaces publics, voirie, propreté et éclairage public
- La gestion des déchets de l'environnement et de l'énergie
- L'eau et l'assainissement
- Le logement et l'habitat
- Le développement économique
- L'enseignement supérieur, recherche et innovation
- L'emploi
- L'Europe et l'attractivité internationale

In fine, seules les trois compétences supplémentaires suivantes ont été transférées à la Métropole, lors de son changement de statut en 2015⁹⁵ :

- Le financement de places en crèches intercommunales d'entreprises (en lien avec les grandes zones d'emploi de l'agglomération).
- L'archéologie, pour faciliter le développement de la Métropole notamment sur le plan urbain.
- L'opéra, permettant une politique dynamique en matière d'art lyrique, résolument tournée vers tous les publics et contribuant à la politique culturelle du territoire.

Depuis janvier 2017, la Métropole nantaise gère également le Fonds Solidarité Logement, la coordination gérontologique et les voiries départementales, dans le cadre des transferts de compétences du département vers la Métropole notamment. Les sept points suivants permettent d'appréhender les spécificités de l'intercommunalité nantaise :

- **Une intercommunalité historiquement intégrée.** C'est, en effet, une intercommunalité historiquement très intégrée qui s'est dotée, lors de son changement de statut, d'un *Pacte métropolitain*⁹⁶ au 1^{er} janvier 2015. Ce projet métropolitain structurant avait quatre objectifs que sont : l'accession au rang de Métropole européenne, une Métropole plus solidaire, une Métropole plus proche aux compétences élargies et une gouvernance métropolitaine et citoyenne renouvelée. Marqueur de fortes ambitions politiques et territoriales, le pacte métropolitain est présenté comme l'opportunité de conserver le « temps

⁹⁵ Les compétences principales. Disponible sur :

<https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/competences/> (consultées le 10/01/2020)

⁹⁶ Un nouveau pacte métropolitain. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

d'avance »⁹⁷ d'une Métropole qui « a fortement inspiré la loi Mapam »⁹⁸, comme le montre ces deux extraits du site Internet de Nantes Métropole :

« Ce temps d'avance, nous souhaitons le garder » déclare Johanna Rolland, maire de Nantes et présidente de Nantes Métropole. « Le mouvement et l'innovation sont encore plus nécessaires dans cette période de crise et de contraintes financières pour relever les défis en matière d'emploi, de cohésion sociale et de transition écologique. Nous devons agir et choisir pour ne pas subir »⁹⁹.

« Capitale verte de l'Europe en 2013, Nantes Métropole est depuis quelques semaines à la tête du réseau de villes *Eurocities*, qui regroupe 130 métropoles européennes. Cette position au sommet de la pyramide européenne participe au rayonnement de notre Métropole et à l'attrait qu'elle peut susciter pour des investisseurs, des chefs d'entreprise, des salariés, des chercheurs, des étudiants, des touristes »¹⁰⁰.

La page Internet de la Métropole nantaise met ainsi en avant le caractère historique et pionnier de la coopération intercommunale, initiée dès 1925 sur le territoire nantais. « C'est dire si Nantes et les communes qui l'environnent ont compris depuis longtemps qu'elles avaient un destin à partager »¹⁰¹, précise encore le site Internet, qui présente comme évidente et naturelle la métropolisation nantaise.

- **Une stabilité politique favorisant le développement intercommunal et la planification.** Deux périodes ont marqué la structuration politique et intercommunale nantaise selon Rémi Dormois, chercheur en sciences politiques : une période d'instabilité de 1977 à 1989, qualifiée par la géographe Danielle Rapetti de « pendule nantais » oscillant entre une municipalité de droite puis de gauche, suivie d'une période de stabilisation depuis 1989 (Dormois, 2006). Élu maire de Nantes, dès le premier tour en 1989, Jean-Marc Ayrault, ancien maire de Saint-Herblain, une commune limitrophe de Nantes, le fut à nouveau à trois reprises, avant d'être relayé en 2012 par Patrick Rimbart

⁹⁷ Un nouveau pacte métropolitain. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

⁹⁸ Le « t » de MAPTAM n'était pas présent dans l'extrait ici reporté.

⁹⁹ Un nouveau pacte métropolitain. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

¹⁰⁰ Un nouveau pacte métropolitain. Disponible sur :

<https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

¹⁰¹ Un nouveau pacte métropolitain. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

lors de sa nomination gouvernementale comme Premier ministre, puis par Johanna Rolland, maire socialiste qui assura une continuité politique (Ibid.). C'est donc une stabilité politique ancrée à gauche qui favorisa le développement de l'intercommunalité nantaise. Créé en 1992, le district de l'agglomération nantaise marqua un tournant décisif de la coopération intercommunale à Nantes, jusqu'à la création de la communauté urbaine en 2002 (Ibid.). Ainsi, bien que le développement urbain de l'agglomération nantaise n'ait pas été jusque-là encadré par un document de planification urbaine intercommunal, à la suite de tensions politiques entre maires des communes périphériques et représentants de la ville centre, de nombreuses démarches de planifications sectorielles ont été menées dans les années 90. L'élaboration du Schéma de cohérence territoriale « Métropole Nantes/Saint-Nazaire », en 2006 et la création d'une société d'économie mixte d'aménagement (Nantes aménagement) ont favorisé de même l'émergence d'une capacité politique nantaise intercommunale et ont posé les bases de la métropolisation (Ibid.). « Tout se passe comme si Nantes avait depuis une génération changé de nature », souligne le géographe Jean Renard (Renard, 2004), qui constate le développement de la capacité d'entraînement de la ville, vis-à-vis de ses territoires voisins au début des années 2000. « La ville insulaire d'hier, tournée vers le large, mais isolée vis-à-vis d'un arrière-pays qu'elle ne contrôlait pas, fait place à une ville exerçant sur les territoires qui l'entourent des fonctions nouvelles qui en font une réelle Métropole », poursuit-il. Un élément qui permet au géographe de souligner le lien entre l'apparition dans les années 2000 d'une dynamique à l'échelle de l'aire urbaine nantaise (dont la ville centre est le moteur) et la réussite d'un projet métropolitain (au sens institutionnel du terme) à venir (Ibid.).

- **La construction déterminante d'une relation entre la ville centre et son air d'influence.** « Longtemps ville industrielle sans véritable agglomération ni banlieue, et sans arrière-pays, elle [Nantes] se transforme en une véritable Métropole » (Renard, 2004) souligne encore le géographe qui rappelle la forte hostilité qui a longtemps marqué les relations entre Nantes et son environnement jusqu'à l'après-guerre (Ibid.). De même, si la création des préfectures régionales et le développement de l'université notamment confèrent à Nantes un pouvoir d'influence, celui-ci reste relatif jusqu'à la prise en compte du territoire de la basse Loire constate Jean Renard (Renard, 2000, p.123). L'ensemble composite, mais indissociable, que représente ce territoire de plus de 800 000 habitants, situé tout autour de l'estuaire reliant Nantes et Saint-Nazaire, représente une opportunité d'étendre l'aire d'influence métropolitaine

et s'avère déterminant pour asseoir le rayonnement territorial de la future Métropole nantaise (Ibid. p.123). Ainsi, le pôle Nantes/Saint-Nazaire se dessine peu à peu et renforce la carrure métropolitaine nantaise. La coopération interterritoriale, qui accroît, en effet, le rayonnement de la Métropole nantaise, est encouragée notamment par : le rapprochement des deux chambres de commerce qui ont fusionné, par l'université, dont un certain nombre de formations se sont délocalisées à Saint-Nazaire, par la création d'un institut polytechnique de l'Ouest et d'un centre de recherche sur la mer, mais également par la mise en place d'un service SNCF cadencé entre les deux villes (Ibid. p.123-127). Le géographe mentionne notamment, comme signe avant-coureur de ce développement, l'implantation de directions supra régionales de grands groupes, tels que la Poste, la SNCF, Bouygues Télécom ou Cap Gemini à la veille des années 2000. Un « sursaut » économique qui amena *Le Monde* à titrer « Réveil de Nantes, cité sans complexe » (Ibid.). p.127) souligne encore Jean Renard qui relève le lien entre l'articulation entre les territoires de l'ensemble métropolitain et la réussite de la constitution métropolitaine à venir (Ibid.p.133).

- **Un rayonnement de la ville centre bien ancré qui va au-delà de la Métropole.** Centrés dans les années 90 sur l'objectif d'inscrire le développement nantais dans un cadre régional et national (Masson, Cartier, Le Saout, Retiere, Suteau 2013), c'est à l'échelle européenne que souhaitent se positionner les territoires nantais et rennais dans les années 2000, marquées par la crise économique et l'ouverture à l'Est de l'Union européenne. Un changement d'enjeu territorial pour ces deux villes moyennes de l'Ouest qui les engagent dans une coopération plus institutionnalisée (Ibid.). De nombreuses études sont produites, par les agences d'urbanisme notamment, dans l'objectif de construire l'image d'un espace d'influence commun (Ibid.). Des publications telles que : *Dynamiques métropolitaines de l'Espace Loire Bretagne* ou *Les cahiers Nantes, Rennes, Métropoles*, participeront ainsi à la construction symbolique d'une coopération territoriale, plus ou moins facile à mettre en œuvre concrètement, mais largement communiquée (Ibid.). Fortement revendiquée par Johanna Rolland, la position active du territoire nantais en termes de coopération interterritoriale concerne tout aussi bien les autres collectivités locales que les intercommunalités voisines. Interviewée à ce sujet dans un article de *La lettre du cadre territorial*, la maire et présidente de la Métropole nantaise y présente les spécificités d'un « modèle d'intégration forte de solidarité intercommunale » au bénéfice des communes membres et des habitants (Courtois, 2019) avant d'évoquer une nouvelle étape de cette coopération, initiée en 2014 au travers de l'alliance des territoires (Ibid.).

- **Une position dominante de la ville centre au sein de la Métropole et la fabrique de consensus.** En représentant 46 % de sa population, la ville de Nantes occupe une place dominante dans la Métropole. Bien que l'organisation institutionnelle de l'intercommunalité nantaise semble préserver l'autonomie des maires vis-à-vis de la ville centre, son organisation politique et le jeu de distribution des pouvoirs politiques montrent la place prépondérante occupée par Nantes au sein de l'organisation métropolitaine (Masson, Cartier, Le Saout, Retiere, Suteau 2013). En effet, de nombreux outils sont déployés pour permettre de dégager des compromis et des consensus en amont des conseils intercommunaux (Ibid.). Ainsi, les chartes de fonctionnement, les contrats de co-développement, les pôles de proximité¹⁰², l'élaboration d'un projet de territoire dans le cadre de *Ma ville demain*¹⁰³ et les conférences des maires permettent d'assurer l'influence de la ville centre sur les orientations politiques de la Métropole. En occupant, en 2013, 113 sièges, soit 43 % du conseil de Nantes Métropole, la ville centre pèse lourdement sur les orientations politiques face à des communes qui ne comptent qu'un ou deux représentants chacune. Une proximité également renforcée par la fusion de la direction générale des deux institutions depuis 2008. Cette réorganisation, qui fut également marquée par la fusion de plusieurs services, opère un contrôle par la ville de Nantes sur le fonctionnement ordinaire de Nantes Métropole (Ibid.). Un élément renforcé par le déploiement et l'influence des cadres territoriaux de la ville sur les fonctions de pilotage métropolitaines, dont la communication et la participation citoyenne font partie.
- **La mise en avant de la participation habitante.** Intitulé *Nantes 2030, Ma ville demain*, un important dispositif participatif a été déployé autour du projet de territoire nantais de 2010 à 2012 (Devisme, 2018, p.20)¹⁰⁴. Mis en place avec l'agence d'urbanisme, celui-ci a rassemblé plus de 22 000 personnes dans le cadre de plus d'une centaine d'événements, relate le site Internet consacré au

¹⁰² Un découpage du territoire métropolitain nantais en 7 pôles de proximité assure une adaptation des actions de la Métropole sur le territoire. Les pôles de proximité à l'écoute des besoins. Source – site Internet de Nantes Métropole. Disponible sur :

<https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/poles-de-proximite/les-poles-de-proximite-22944.kjsp> (consulté le 12/12/2019)

¹⁰³ La démarche « Ma Ville Demain, Inventons la métropole nantaise de 2030 » est une démarche de prospective territoriale participative qui s'est déroulée de 2010 à 2012. Pilotée par l'agence d'urbanisme de la région Nantaise (AURAN), elle avait pour objectif de définir un projet métropolitain à l'horizon 2030 sous forme d'un projet collectif partagé entre citoyens, élus, décideurs publics et privés.

<http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/1006/files/nantes-popsu2-regterrit.pdf> (consulté le 10/11/2019)

¹⁰⁴ Devisme Laurent, « Porter le projet métropolitain », *Revue ADCF Interco*, 2018, n° 228, pp. 20 - 21

projet participatif.¹⁰⁵ Une démarche fortement revendiquée par le directeur de l'information et de la relation aux citoyens de la ville de Nantes et de Nantes Métropole, lors de notre entretien, en 2019 :

« Je pense qu'il faut vraiment avoir des objectifs de communication à l'aune de la relation avec les usagers, de favoriser le dialogue entre les élus, les citoyens, les habitants et l'institution. Donc c'est pour ça que quand je suis arrivé, j'ai transformé la direction de l'information et de la communication en direction de l'information et de la relation aux citoyens. Avec cette idée de réinventer ce faire avec, cette mise en relation, puisque tous nos systèmes de relations et de communication ont évolué depuis une vingtaine d'années, ce n'est rien de le dire. Et qu'il faut maintenant repenser la communication de nos collectivités à l'aune de ces nouvelles manières de fonctionner, de ces nouvelles pratiques citoyennes, de ces nouvelles manières de communiquer »¹⁰⁶.

En évoquant le projet de dialogue citoyen, le directeur de l'information et de la relation aux citoyens de la ville de Nantes et de Nantes Métropole revendique le caractère novateur et volontariste de la relation aux usagers sur lequel s'est appuyée la mandature de Johanna Rolland depuis 2014. La démarche intercommunale « d'expertise citoyenne » a été, dès 2008, rapprochée de celle de « l'évaluation participative », initiée sur la ville de Nantes explique Sandra Rataud, directrice du dialogue citoyen, dans un article pour la *Banque des territoires*. De même qu'en 2014, rappelle-t-elle, il est décidé de maintenir le « dialogue des quartiers et des territoires » au niveau des communes et de « travailler les politiques métropolitaines en participation ». Rattaché au directeur général des services, le pôle *Dialogue citoyen, évaluation et prospective*, occupe une place stratégique dans l'organisation institutionnelle de la ville et de la Métropole tel que cela est souligné par la directrice du *Dialogue citoyen nantais*. Détaillé sur le site Internet de la ville comme une réponse à la triple crise politique, économique et sociale, le projet est présenté dans l'ambition de « remettre le citoyen au cœur du projet politique », il « s'appuie sur l'inventivité et l'initiative de toutes et tous », et « l'expertise d'usage, une expertise vécue et sensible du territoire ». Autant d'éléments par lesquels la ville et la Métropole mettent en avant « l'écoute active des différents points de vue » comme un « un gage d'amélioration et d'enrichissement constant des décisions publiques et du projet politique ». Ainsi, voué « à une amélioration tangible des politiques publiques, au bénéfice de tous » en partant du présupposé que : « les politiques publiques co-construites avec l'ensemble des parties prenantes seront plus efficaces, moins coûteuses,

¹⁰⁵ - ma ville demain, qui a participé : <http://www.mavilledemain.fr/articles/153-qui-a-participe.html> (consulté le 16/12/2018)

¹⁰⁶ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

répondront mieux aux usages et aux attentes des habitants, et susciteront ainsi davantage d'adhésion », le site Internet rappelle tout de même, par ces mots, que la règle en cours du « dialogue citoyen à la nantaise »¹⁰⁷ tel que prénommé sur le site Internet consacré, reste celle de la démocratie représentative :

« Cette offre de dialogue est une opportunité pour les citoyens de refaire de la politique, mais il n'en demeure pas moins qu'au final, c'est le politique, garant de la démarche de dialogue et de l'intérêt général au profit des intérêts particuliers, qui tranche et décide ».¹⁰⁸

En effet, le rappel du fonctionnement démocratique représentatif sonne comme une réponse aux limites et [loupés] de la démocratie participative nantaise, pour reprendre le titre de l'article qui lui est consacré dans le journal en ligne *Médiacités*¹⁰⁹. Le journaliste Erwan Seznec porte un regard dubitatif sur le caractère exemplaire de la démarche nantaise initiée sous Jean-Marc Ayrault dans les années 90 et transformée en « mode de gouvernance » par Johanna Rolland. En mettant en parallèle le caractère exponentiel du dispositif et le faible pourcentage de la population métropolitaine finalement associé, le journaliste pointe un écueil également mis en avant dans un article de la *Gazette des communes*¹¹⁰. La co-directrice du projet en charge du dialogue citoyen y reconnaît, en effet, « avoir fait le deuil du fantasme du grand nombre », assumant de ne pas faire de la démocratie, mais de mener un dialogue citoyen institutionnel. « Une originalité nantaise, ou une jolie façon de ne pas dire que tout ça, finalement c'est aussi de la com' ? » conclut la journaliste Brigitte Menguy qui souligne les limites de tendances pour lesquelles « le paraître prime parfois sur le fond »¹¹¹.

¹⁰⁷ Le dialogue citoyen, pourquoi ? Disponible sur : <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que/le-dialogue-citoyen-pourquoi.html> (consulté le 12/12/2019)

¹⁰⁸ Le dialogue citoyen, pourquoi ? Disponible sur : <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que/le-dialogue-citoyen-pourquoi.html> (consulté le 12/12/2019)

¹⁰⁹ Seznec Erwan, « A Nantes, limites et loupés de la démocratie participative », [en ligne] *Médiacités*, 2019. Disponible sur : <https://www.mediacites.fr/enquete/nantes/2019/01/24/a-nantes-limites-et-loupes-de-la-democratie-participative/> source non scientifique

¹¹⁰ Menguy Brigitte, « A Nantes, le dialogue citoyen a remplacé la démocratie participative », [en ligne] *La gazette des communes*, 2018. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/570513/a-nantes-le-dialogue-citoyen-a-remplace-la-democratie-participative/?abo=1>

¹¹¹ Menguy Brigitte, « A Nantes, le dialogue citoyen a remplacé la démocratie participative », [En ligne] *La gazette des communes*, 2018. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/570513/a-nantes-le-dialogue-citoyen-a-remplace-la-democratie-participative/?abo=1>

- **La gentrification d'un développement économique et culturel construit dans le temps.** « Le développement des grandes villes de province, devenues des Métropoles régionales, a alimenté depuis les années 1990 une concurrence accrue entre ces dernières pour obtenir des ressources et pour attirer les entreprises et les populations » observent Philippe Masson, Marie Cartier, Rémy Le Saout, Jean-Noël Retiere et Marc Suteau, sociologues, en introduction de leur ouvrage sur la sociologie de Nantes. Les chercheurs en sociologie s'interrogent en effet sur les acteurs et bénéficiaires des évolutions récentes nantaises (Masson, Cartier, Le Saout, Retiere, Suteau 2013). Une analyse qui les amène à mettre en évidence « l'embourgeoisement » de cette « Venise de l'Ouest », au moyen de la réécriture d'un passé destiné à servir une politique culturelle nouvelle (Ibid.). Désormais orchestré par des professionnels de l'art et de la communication, le développement culturel nantais prend le pas sur la culture populaire nantaise, notent les chercheurs. Portée par une stratégie de communication dans les médias nationaux et internationaux, l'action culturelle devient l'instrument de visibilité d'une ville gentrifiée à haute valeur culturelle ajoutée (Ibid.).

Cette présentation de nos deux terrains de recherche souligne des caractéristiques sur lesquelles nous reviendrons dans les analyses développées lors de la deuxième et troisième partie notamment. Cette description nous permet de montrer la manière dont les Métropoles nantaise et grenobloise ont été constituées chacune à partir de fondements historiques, politiques et territoriaux spécifiques. La confrontation de notre problématique et de nos hypothèses à ces deux terrains, marqués chacun par des caractéristiques spécifiques, nous a permis de confirmer les tendances de stratégies et politiques de communication que nous développerons dans ce mémoire.

Présentation du plan

Trois parties structurent ce travail pour mettre en évidence les stratégies et les politiques de communication qui caractérisent et traversent les échelons politiques et territoriaux métropolitains. La première partie sera consacrée aux liens entre communication, façonnement et appréhension d'un échelon territorial et politique. Nous développerons, dans le premier chapitre, les acquis de la discipline en sciences de l'information et de la communication sur lesquels s'est appuyé ce travail. Nous montrerons notamment en quoi ces différents travaux ont permis d'enrichir notre compréhension des tendances de communication qui traversent et accompagnent le fait métropolitain. Le deuxième chapitre permettra d'appréhender la manière dont le

fait métropolitain, tel qu'il est pensé institutionnellement, se caractérise par un mode de façonnement territorial nouveau. Nous montrerons dans ce chapitre les spécificités de cet échelon territorial en émergence et leurs traductions en termes de mise en visibilité. La deuxième partie, consacrée aux oppositions communicationnelles qui accompagnent la montée en puissance politique et territoriale des Métropoles, permettra d'en comprendre la nature comme les procédés. Il s'agira, dans le troisième chapitre, de montrer comment s'opère une mise en opposition de la part des échelons et des institutions d'action publique superposés aux territoires métropolitains. Nous montrerons la manière dont apparaissent des stratégies de communication d'opposition dans les documents de communication des communes notamment. À la suite de cela, nous caractériserons différentes tendances de positionnement mayoral vis-à-vis de la montée en puissance métropolitaine. Nous montrerons, après cela, la manière dont cela conduit à une dissonance communicationnelle territoriale. Nous verrons, dans le quatrième chapitre, que cette opposition se traduit au sein même des stratégies de communication de l'institution métropolitaine. Il s'agira de montrer comment s'opère une euphémisation de la mise en visibilité des Métropoles. Ainsi, le quatrième chapitre sera consacré à l'analyse de l'effacement de la personnalisation politique métropolitaine, ainsi qu'à la mise en évidence des stratégies de communication consistant à minimiser le pouvoir politique et territorial métropolitain. Deux éléments qui nous amèneront à montrer la difficulté d'émergence d'un imaginaire politique et territorial partagé à l'échelle des Métropoles. Nous verrons, en conclusion de ce quatrième chapitre, que les stratégies de communication des Métropoles sont contraintes par la nécessaire confortation du consensus politique et territorial qui caractérise ces échelons supra communaux. Dans ce sens, nous observerons, en conclusion de la deuxième partie, les limites de la notion de récit dans le façonnement idéal territorial métropolitain. La troisième partie sera consacrée à la compréhension de la manière dont des stratégies de communication de contournement contribuent à légitimer le développement politique et territorial des Métropoles. Nous verrons pour cela, dans le chapitre cinq, que l'autorité d'expertise est sollicitée pour normaliser les orientations politiques et la montée en puissance métropolitaine. Ce chapitre sera consacré à l'observation de la diffusion d'un discours sur l'évidence métropolitaine. Nous montrerons que des documents et des données entérinent le territoire et les orientations politiques métropolitaines, en leur donnant figure d'évidence. Nous développerons ensuite le fait que cela conduit à une automatisation et une technicisation de la gouvernance des Métropoles et nous en montrerons les conséquences. Enfin, nous observerons, dans le sixième chapitre, la manière dont peut s'opérer une appréhension politique de l'institution intercommunale par l'expérience pratique de ce même territoire. Ce sixième chapitre sera consacré aux liens entre la notion d'usage et d'appréhension de l'espace politique et territorial ainsi qu'aux liens

entre l'expérience de la coopération territoriale et l'appropriation politique du territoire. Après avoir montré le fait que « pratiquer » le territoire métropolitain permettrait de le penser idéellement, nous mettrons en évidence les conditions et les limites de cette possible appréhension expérientielle du territoire. Dans ce sens, le sixième chapitre questionnera l'émergence et la possible apparition d'un public métropolitain. Pour terminer, la conclusion de la troisième partie mettra en évidence le fait que les politiques et stratégies de communication qui concourent à façonner idéellement l'échelon politique et territorial métropolitain ne permettent que partiellement d'en saisir les enjeux. Un élément qui nous amènera à considérer les limites démocratiques du fait métropolitain, tel qu'il est configuré institutionnellement, ainsi qu'à envisager l'émergence d'espaces de mise en débats et de discussions d'essence métropolitaine comme possibilité d'appréhension de ce territoire supra communal.

Partie 1 — Les spécificités de l'étude du fait métropolitain

Soumises à de fortes mutations organisationnelles, territoriales et politiques, les collectivités territoriales doivent sans cesse se repositionner, les unes par rapport aux autres, mais également vis-à-vis de l'État, des citoyens, usagers ou organisations avec lesquels elles interagissent. Une évolution des stratégies et des politiques de communication des échelons territoriaux que la recherche en information communication a déjà fortement explorée.

Cette partie est destinée à montrer la manière dont l'analyse des politiques et des stratégies de communication des Métropoles et de leur mode de façonnement idéal apparaît comme un prolongement des tendances mises à jour par la recherche en sciences de l'information et de la communication. Il s'agira en effet de mettre en évidence la manière dont les spécificités politiques et territoriales des Métropoles se traduisent par l'apparition de nouveaux enjeux de communication. Le premier chapitre a pour objet de présenter les adossements théoriques en sciences de l'information et de la communication à partir desquels s'est construit ce travail de recherche. Nous développerons, dans ce sens, les différents travaux de recherche qui ont porté sur la communication des collectivités territoriales notamment et les acquis scientifiques qu'ils ont mis à jour (section 1). Nous montrerons ainsi que la recherche met en évidence le caractère normatif de la communication des institutions publiques et des collectivités locales. Enfin, nous observerons que le fait métropolitain, peu traité en sciences de l'information et de la communication, apparaît comme une piste de problématisation nouvelle. Destinée à observer les spécificités de façonnement et d'appréhension d'un échelon territorial et politique métropolitain, cette première partie sera marquée par l'observation des différents processus par lesquels un territoire se façonne (section 2). Dans ce même sens, il s'agira d'interroger les conditions d'appréhension idéale d'un territoire (section 3). En effet, il sera question de comprendre la manière dont les enjeux politiques d'un territoire enchevêtré à d'autres peuvent être saisis par les individus qui le traversent. Nous questionnerons de cette manière la possibilité d'appréhension d'un échelon territorial et politique par l'apparition d'espaces publics ayant trait à ce même territoire. Il s'agira dans ce sens d'entrevoir les conditions d'apparition d'un public doté de la possibilité d'appréhender les enjeux politiques d'un territoire. Nous mettrons en évidence, dans le chapitre deux,

les caractéristiques politiques et territoriales qui conditionnent les stratégies et politiques de communication de l'ensemble des acteurs du fait métropolitain. Nous montrerons, en effet, que l'instabilité politique et législative qui accompagne le processus de métropolisation se traduit par l'émergence d'enjeux de communication spécifiques (section 1). Dans ce sens, nous développerons la manière dont le fait métropolitain, tel qu'il est pensé institutionnellement, conduit à une complexification de la gouvernance des Métropoles (section 2). Nous mettrons ensuite en évidence la difficile mise en visibilité de l'échelon métropolitain (section 3).

Cette première partie a donc pour but de caractériser les spécificités que revêt le façonnement territorial et politique des Métropoles afin de nourrir les analyses qui seront développées dans les deuxième et troisième parties.

Chapitre 1 — Les formes de communication dans le façonnement territorial et politique

Fréquemment appréhendées par la recherche en droit, en sciences politiques, en géographie ou en sociologie, les questions soulevées par l'évolution et le fonctionnement des collectivités territoriales et des institutions publiques trouvent un écho fécond dans les recherches en sciences de l'information et de la communication. Un élément rappelé dans l'ouvrage *CPDirSIC* qui porte sur la dynamique de recherche de la discipline : en observant les formes, les formats et les dispositifs constitutifs des communications, des médiations et des interactions à l'œuvre, les sciences de l'information et de la communication analysent les légitimations politiques et les débats publics. Ainsi, elles interrogent la matérialité des transformations de l'espace public, qu'elles soient constituées par des discours, par des images ou par des dispositifs sociotechniques diversifiés (p. 2-54)¹¹². De cette manière, les sciences de l'information et de la communication s'attachent à mettre en perspective les phénomènes de communication observés avec leurs conditions sociales et politiques de production et de réception (Pailliart, 2011). En ce sens, elles apparaissent comme un outil privilégié pour comprendre les mutations du paysage institutionnel territorial telles que celles engendrées par la montée en puissance des Métropoles.

Ce chapitre a pour but d'explicitier les éléments qui ont guidé notre travail centré sur la mise à jour des stratégies et politiques de communication qui traversent et accompagnent le façonnement idéal des territoires métropolitains. Nous développerons dans la première section les travaux en sciences de l'information et de la communication qui ont traité des politiques de communications des collectivités territoriales et sur lesquels s'est appuyée notre recherche (section 1). Nous montrerons également que la recherche sur la communication publique met à jour son caractère normatif en l'envisageant notamment comme outil de production de normes sociales. Un élément que nous rapprocherons de la manière dont la communication « façonne » une organisation, fût-elle institutionnelle ou territoriale. Dans ce sens, nous interrogerons, dans la deuxième section, les différentes formes de communication à l'œuvre dans le façonnement territorial (section 2). La troisième section sera consacrée

¹¹² CPDirSIC, *Dynamique de recherches en sciences de l'information et de la communication*, Studio Édicom, Centre de recherche sur les médiations (Université de Lorraine), 2018, 194 p.

à la compréhension des modalités d'appréhension d'un espace politique et territorial (section 3). Nous explorerons notamment dans cette section les conditions d'apparition d'espaces publics d'essence métropolitaine. Ceux-ci permettraient, en effet, de saisir les enjeux politiques et territoriaux des Métropoles qui sont caractérisées par un enchevêtrement d'espaces politiques et territoriaux. Il s'agira également d'interroger les conditions d'émergence d'un public métropolitain, termes par lesquels nous désignons un individu doté de la possibilité de se saisir des enjeux politiques et territoriaux des Métropoles.

Section 1 : la communication des collectivités locales productrice de territoire

Obligation légale, encadrée par le code général des collectivités territoriales¹¹³, qui reconnaît un « droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci », la communication est consacrée par la jurisprudence¹¹⁴, en 1978, comme un service public à part entière. « Principe essentiel de la démocratie locale », selon la loi¹¹⁵, la communication institutionnelle des collectivités territoriales, de l'État et des institutions publiques dans son ensemble a fait l'objet de différentes approches scientifiques. Ces différents travaux qui interrogent notamment l'apparente neutralité informationnelle des politiques de communication permettent d'en mettre à jour les enjeux. Nous verrons dans cette section les différentes recherches menées en sciences de l'information et de la communication qui ont guidé la mise en œuvre de notre travail. Nous développerons dans un premier temps, les acquis de la discipline des sciences de l'information et de la communication dans l'analyse de la communication des collectivités territoriales. Nous montrerons ensuite que les travaux scientifiques mettent en évidence le caractère normatif de la communication, telle qu'elle est mobilisée par les institutions publiques. Cette section permettra également de montrer la manière dont la question de la communication des intercommunalités et des Métropoles a été traitée par les sciences de l'information et de la communication et ouvre des perspectives de recherche.

¹¹³ Code général des collectivités territoriales - article L.2141-1. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390109&dateText> (consulté le 19/05/2018)

¹¹⁴ Voir à ce propos, la page 4 du Cahier n°79 du *courrier des maires* - Novembre 2014 - No284

¹¹⁵ Code général des collectivités territoriales - article L.2141-1. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI000006390109&dateText> (consulté le 19/05/2018)

La communication des collectivités territoriales analysée par la recherche

L'analyse des objets, des outils et des procédés de communication constitue une clef d'entrée privilégiée pour comprendre les enjeux des politiques de communication des collectivités territoriales. En effet, leur analyse permet de mettre en évidence et d'entrevoir la matérialité des stratégies politiques qui accompagnent les évolutions institutionnelles des collectivités induites notamment par les différentes étapes de décentralisation. De cette manière, les travaux portant sur la professionnalisation et les pratiques des acteurs de la communication des institutions publiques, tels que développés par Caroline Ollivier-Yaniv (Ollivier-Yaniv, 2000), professeure en sciences de l'information et de la communication, soulignent que l'observation de la structuration et de l'évolution des services de communication permet d'en appréhender les enjeux, au regard notamment des évolutions institutionnelles. De même, les recherches portant sur l'analyse des journaux municipaux, telles que celles menées par Isabelle Pailliar (Pailliar, 1993), Christian Le Bart (Le Bart, 2000), Julien Auboussier (Auboussier, 2012), Isabelle Garcin-Marrou et Isabelle Hare (Garcin Marrou, Hare, 2015) notamment, mettent en évidence la contribution des productions de communication institutionnelle à la construction sociale des territoires (Pailliar, 1993, p.117). En effet, ces travaux ont analysé la manière dont les journaux et bulletins institutionnels territoriaux maintenaient « la fiction d'un espace communal, clairement délimité, non problématique, naturel » (Le Bart, 2000). Un procédé qui se matérialise, notamment, au moyen de « récits mythologiques », en référence à la pensée de Roland Barthes (Le Bart, 2000, p.178) et de « figures totémiques », en référence, cette fois, à la pensée d'Émile Durkheim (Le Bart, 2003, p.109). Inscrits dans une « logique de promotion territoriale » (Auboussier, 2012) et « le désir de faire territoire » (Ibid.), les journaux municipaux tentent de répondre à la fragmentation de l'espace urbain au cours des différentes évolutions institutionnelles (Auboussier, Garcin-Marrou, 2011). Un procédé par lequel les collectivités et leurs publications s'instituent « en acteurs collectifs » (Auboussier, 2012). Ainsi, Julien Auboussier et Isabelle Garcin-Marrou, maître de conférences et professeure en sciences de l'information et de la communication (Auboussier, Garcin-Marrou, 2019, p.107) ont montré par exemple la manière dont la célébration récurrente des gratte-ciel villeurbannais, dans les journaux municipaux de la ville, servait « la constitution d'un territoire urbain légitime », en s'installant comme « vecteur de continuité entre le passé et le présent » (Ibid.). Ce procédé par lequel apparaît une construction locale à l'échelle de l'espace communal, qui englobe les quartiers qui la constituent (Auboussier, 2012), met en évidence la manière dont les publications institutionnelles territoriales deviennent des « outils de construction de référents identitaires » (Pailliar, 2013, p.117). En ce sens, ces travaux permettent de comprendre la manière dont des « pratiques discursives et iconiques

instituent des territoires, comment les pratiques médiatiques instituent aussi des acteurs et des espaces, et comment des rapports de domination traversent ces pratiques et les informent » (Garcin-Marrou, 2019, p.166). Plusieurs études ont mis au jour le processus de recours à la mémoire en direction de différents publics, qu'ils soient habitants (Gellereau, 2003) ou utilisateurs d'applications numériques patrimoniales (Bideran et Fraysse, 2015). Ces études ont montré que des éléments mémoriels du territoire pouvaient être mobilisés dans le but d'accompagner le développement économique territorial ou de fonder un destin collectif. Ainsi, la notion d'identité, envisagée comme procédé de définition médiatique local, apparaît comme un élément clef d'analyse de la communication des collectivités territoriales. Que ce soit sous la forme de discours politiques, d'action symbolique du pouvoir, d'accompagnement des politiques ou de politiques à part entière, différentes stratégies constituent ensemble les modalités de construction des identités territoriales (Pailliar, 2013, p.127). Face à un double mouvement, qui est celui des interrelations entre diverses échelles locales, d'une part, et celui des pratiques sociales des individus qui relèvent de plusieurs territoires¹¹⁶, d'autre part, les politiques de communication sont envisagées comme un rejointolement entre divers territoires, institutionnels, économiques et sociaux (Pailliar, 2018). En effet, la capitalisation d'éléments territoriaux, mais aussi géographiques, historiques ou culturels par les publications institutionnelles et les médias locaux, notamment, concourent à l'émergence d'un « imaginaire territorial » (Raoul, 2013, p.76) partagé et partageable. Ainsi, le territoire, qui est caractérisé par une évolution constante de son espace institutionnel, politique et administratif trouve une forme de permanence dans un façonnement discursif et symbolique. En puisant par exemple sa légitimité dans une mise en scène historique, le territoire paraît comme intemporel, ancré dans un fondement authentique (Noyer, Raoul, 2013, p.13). De même, les travaux d'Hélène Cardy (Cardy, 2011), maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, centrés sur la médiatisation des productions de communication des institutions locales, mettent en évidence la manière dont celles-ci façonnent un public territorial. L'analyse des prix et palmarès initiés par les collectivités et leurs services de communication souligne en effet leur caractère légitimant et instrumental (Ibid.). En observant que ceux-ci opèrent une injonction participative vis-à-vis des administrés, Hélène Cardy relève que « les citoyens », devenus des « clients » sont alors considérés comme « l'élément d'un marché à conquérir » pour les collectivités et leurs services de communication (Ibid.). Ainsi, déployés pour solliciter et « inciter à agir », ces procédés transforment les habitants en « objets de palmarès » (Ibid.). Dans ce sens, les « dispositifs de démocratie locale » (Ibid.) tels qu'ils ont été observés par la recherche en sciences de l'information et de la communication

¹¹⁶ (de vie, de travail, de scolarité, de loisirs, de consommation...)

témoignent d'une « conception managériale des relations entre l'administration et ses administrés » (Ollivier-Yaniv, 2013, p.99). Ainsi, ces dispositifs apparaissent davantage destinés à susciter du lien social qu'à associer les citoyens dans les prises de décisions (Houllier-Guibert, 2009). D'autre part, les dispositifs participatifs développés, parfois au moyen de Nouvelles Techniques de la Communication et de l'Information et les discours utopiques qui les accompagnent (Pailliar, 2013), opèrent une forme de délégation à la technique des problèmes politiques (Chambat, 2003, p.61). Ainsi, la polysémie du terme « participation » traduit par « *faire partie de* » souligne que la création d'un lien et d'une communauté prime sur le partage du pouvoir (Pailliar, 1993, p.62) ; de la même manière que l'accentuation du recours aux sondages, par exemple, prend le pas sur la prise en compte du point de vue des habitants (Ibid. p.93). De cette manière, le déploiement des stratégies de communication dites « participatives » et « de proximité » qui permettent aux usagers de préfigurer leur situation future en « fabriquant politiquement le territoire » (Hamid, 2019, p.174) se révèle également au service d'objectifs d'instrumentalisation de la part des collectivités.

Le soutien aux acteurs du territoire, dans le cadre de programmes de développement par exemple, constitue également une perspective d'observation de la communication des institutions et des collectivités locales. Un élément propice à la compréhension du façonnement territorial. Ainsi, Bruno Lefèvre (Lefèvre, 2017), docteur en sciences de l'information et de la communication, analyse le lien entre le développement de clusters culturels et la promotion du territoire. Ses travaux mettent en évidence la manière dont les acteurs des clusters culturels se retrouvent en tension entre des activités destinées tout à la fois à leurs marchés, à leurs territoires, mais également aux acteurs publics (Ibid.). En englobant les clusters culturels dans des politiques publiques de développement, les collectivités et institutions locales en font, en effet, un outil de communication. Une pratique qui opère une mise en ordre symbolique du réel (Bourdieu, 1987, p.98). Ainsi, qu'il s'agisse de l'analyse de stratégies dites « de marque territoriale » ou d'accompagnement économique d'un certain type d'économie culturelle, sportive ou touristique, l'on voit ici la manière dont la recherche permet de saisir le capital symbolique et communicationnel des choix opérés par les politiques publiques territoriales (Miège, 1984, p. 24). Dans ce sens, les industries culturelles, en partie produites en quelque sorte par les politiques publiques de développement qui les accompagnent, produisent en retour la ville et le territoire (Ibid.). Un processus qui s'opère par la capitalisation d'une « richesse immatérielle » (Ibid.). De cette manière, le développement des activités culturelles, qui nécessite le soutien de politiques publiques

(Ibid. p.32), érige l'injonction créative en norme sociale¹¹⁷ (Ibid.p.25). Une tendance qui contribue à différencier les territoires, leurs images et leurs spécificités. De cette manière, que ce soit au travers de l'analyse du festival d'Angoulême, menée par Benoit Berthou (Berthou, 2013, p.39), maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, ou que ce soit au travers de l'analyse des journaux de quartier de Roubaix, menée par Bruno Raoul (Raoul, 2013, p.68), professeur en sciences de l'information et de la communication, la recherche révèle la manière dont l'association entre l'imaginaire et le territoire « surdétermine la permanence du territoire ou en projette une nouvelle représentation » (Noyer, Raoul, 2013, p.15).

Le caractère normatif de la communication publique

La notion de « communication publique », naturalisée en partie par le travail de la recherche scientifique (Bessières, 2013 ; Ollivier Yaniv, Utard, 2014), dont certains auteurs en ont discuté la constitution d'un champ de recherche (Bessières, 2013 ; Awono, 2015), est ici entendue comme relative à l'ensemble des stratégies de communication des organisations, collectivités ou institutions publiques. En revenant sur les quatre objectifs principaux visés par la communication publique que sont : la modernisation du fonctionnement des administrations, la recherche de changements de comportement, le souci de se donner une image de modernité et l'adhésion des citoyens sur des questions présentées comme « d'intérêt général », Bernard Miège (Miège, 2010, p.110), professeur en sciences de l'information et de la communication relève la place prépondérante qu'occupe aujourd'hui la communication dans les organisations publiques, d'une part, et la manière dont l'activité discursive et la politique symbolique sont mobilisées au service de l'exercice du pouvoir, d'autre part (Ibid.). Ainsi, en mettant en évidence le fait que la préoccupation prédominante est avant tout la quête de l'adhésion des citoyens, l'analyse de Bernard Miège révèle la jonction entre communication publique et communication politique (Ibid. p.111). Nous mettrons en lien ces différentes analyses avec la pensée de Caroline Ollivier-Yaniv, professeure en sciences de l'information et de la communication selon laquelle la décentralisation s'accompagne d'un mouvement accru de mise en valeur des identités territoriales, et ce d'une manière prégnante lorsqu'elles sont problématiques (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 100). Ainsi, la communication des institutions publiques, qui se donne à voir comme le reflet de l'intérêt général, participe aussi largement à sa construction dans l'espace public à un moment donné (Ibid.p.98). De cette manière, en devenant productrices de normes sociales (Ibid. p.111), les politiques de communication agissent comme un dispositif de régulation de l'espace public (Ibid. 2013, p.98). Dans ce même

¹¹⁷ Un processus à l'œuvre que se matérialise notamment au travers de trois paradigmes que sont : le paradigme industriel de la convergence, de la collaboration ou de la création. (Bouquillion, Miège, Moeglin, 2013, p.33)

sens, l'étude de la communication des collectivités territoriales, d'un point de vue organisationnel, met en évidence la mobilisation des politiques de communication comme un moyen d'harmoniser des rationalités en interne comme en externe. Ainsi, Yanita Andonova (Andonova, 2013, p.129), chercheuse en sciences de l'information et de la communication, propose une définition de la communication organisationnelle selon laquelle celle-ci « englobe les dispositifs, les pratiques et les processus communicationnels constitutifs des dynamiques de constructions sociales des organisations au sens large » (Ibid.). Nous nous intéresserons, dans ce cadre, à l'instrumentalisation de la communication dans la légitimation d'un nouvel échelon administratif par la mise en concordance d'actes de communication divers. Cette approche qui nécessite de prendre en compte le langage, les discours et les pratiques qui constituent les dispositifs informationnels et communicationnels demande également d'en saisir le sens proposé par, ou attribué à l'organisation (Ibid.). Non centrée exclusivement sur les discours et les images de communication, l'étude de la communication des organisations doit s'attacher avant tout aux conditions d'organisation de la communication, seule posture apte à en dévoiler les logiques « englobant les pratiques sociales » (Bessières, 2013). Dans ce sens, il s'agit de mettre à jour un « système de domination » (Ibid.) visant à faire apparaître comme allant de soi l'ordre institutionnel de collectivités territoriales, issues par nature d'un découpage politique artificiel (Ibid.). Ainsi, c'est un travail de mise en cohérence symbolique des institutions qui est opéré par la communication. De cette manière, la communication est mobilisée pour asseoir l'autorité du pouvoir politique sur les différents services administratifs, « dans une logique d'imprégnation diffusant dans le temps une image globale d'action des administrations » (Ibid.). Envisagée comme « un système de légitimation largement monopolisé et facteur de domination » (Ibid.), la communication des institutions publiques produit une acceptation de l'organisation institutionnelle par la population locale ; un procédé qui se met en œuvre, tant par l'intérieur que par l'extérieur à l'institution. Dans ce sens, une dynamique d'adhésion, fût-elle tacite, est recherchée par différents outils de communication dans un processus « d'institutionnalisation et d'intégration » (Ibid.). En prenant une « dimension gestionnaire légitimante qui la renforce » (Ibid.), la communication normalise ainsi les institutions publiques et les collectivités locales, mais également leurs orientations politiques. Ainsi, l'analyse des contraintes de fabrication, de circulation et de réception des discours [quelles que soient leurs formes] met à jour la relation d'interdépendance très fine entre communication publique et communication politique (Ollivier-Yaniv, 2013, p. 110). Une analyse qui demande de se détacher d'une vision idéale de l'espace démocratique, en envisageant sa complexité et ses enjeux. Ainsi, l'observation des traces discursives du « monde social » (Ollivier-Yaniv, 2014)

métropolitain¹¹⁸ nous permettra de mettre en évidence la manière dont les acteurs s'accordent ou s'affrontent pour tracer des frontières symboliques (Ibid.). Dans ce sens, les actions et stratégies de communication des collectivités territoriales sont conditionnées par l'évolution de leur contexte de production et par la multiplicité des logiques d'acteurs avec lesquelles elles interagissent. À partir de là, seule la prise en compte de ces enjeux permet de saisir la manière dont les échelons territoriaux cherchent à légitimer leur capacité d'agir politique, en opérant une « régulation des représentations » (Ollivier-Yaniv, 2013, p.111).

La question intercommunale et métropolitaine au regard des sciences de l'information et de la communication

Nous l'avons vu, la recherche observe que l'évolution des politiques d'information et de communication des collectivités locales est consécutive des évolutions législatives et institutionnelles de décentralisation (Raoul, 2003 ; Bouquillion, Pailliat, 2003 ; Fourrier, 2013, p.97). En ce sens, des travaux en sciences de l'information et de la communication qui ont porté sur les intercommunalités ont permis de montrer la spécificité des formes et des enjeux de communication relatifs à la coopération intercommunale. Ainsi, la recherche met en évidence le fait que les intercommunalités sont souvent caractérisées par une méconnaissance de leur existence de la part des habitants, usagers et citoyens (Huron, Spieth, 2009). Un élément qui les conduit à développer des stratégies visant à la fois à faire connaître leurs missions, mais aussi leur identité auprès de publics multiples (Ibid.). Toutefois, la reconnaissance des intercommunalités se heurte à une difficulté de visibilité du fait d'un manque de légitimité démocratique et de leur superposition avec d'autres échelons locaux (Ibid.). Également mis en évidence par Julien Auboussier, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, la difficulté des acteurs de l'information et de la communication à « rendre compte, dans un même mouvement, des différentes échelles du territoire » (Auboussier, 2012) apparaît comme constitutive du fait intercommunal et métropolitain. D'un autre point de vue, le processus de métropolisation, qui dépasse dans ce cas le cadre institutionnel de l'échelon local est également analysé par des travaux de recherches portant sur la manière dont les politiques de reconfiguration territoriale sont « irriguées » par l'idéologie créative, au travers de l'analyse de projets tels qu'Only Lyon par exemple (Bihay, 2019, p.137). Enfin, Bruno Raoul met en évidence le fait que l'émergence des Métropoles, révélatrice « d'une mutation de l'urbain dans le cadre de la mondialisation » (Raoul, 2020, p.134) « témoigne d'une nouvelle manière de penser l'échelle institutionnelle locale » (Raoul,

¹¹⁸ Composé notamment des élus et des agents des échelons métropolitains, mais également des représentants des communes, des départements, ou des acteurs institutionnels, privés ou politiques du territoire qui accompagnent le fait métropolitain.

2020, p.89) ; un élément qui l'amène à souligner que : « le fait métropolitain est une perspective de problématisation visant à questionner l'inscription de la Métropole dans un environnement régional » (Ibid. p.128). Ainsi, principalement étudié d'un point de vue économique ou de sciences politiques, comme le souligne Bruno Raoul (Ibid. p.127), le fait métropolitain apparaît davantage comme une piste de recherche et de questionnement dans les travaux en sciences de l'information et de la communication. En effet, ces différents travaux qui interrogent successivement les conditions d'inscription de la Métropole dans un environnement régional (Ibid.p.128) et la possibilité de mise en visibilité d'un échelon territorial et politique superposé à des échelons de référence démocratique municipaux (Huron, Spieth, 2009 ; Auboussier, 2012), mettent en évidence l'intérêt d'analyser les stratégies et politiques de communication qui traversent et accompagnent le façonnement politique et territorial métropolitain. En effet, au contraire des « Pays », tels que pensés par la loi Voynet, dans une logique de cohérence territoriale (Raoul, 2020, p.83)¹¹⁹, les territoires métropolitains, constitués par un regroupement de communautés de communes aux réalités urbaines, territoriales et sociologiques diverses, ne revêtent pas « les traits de la chose en soi » (Ibid. p.272). Ainsi, les Métropoles qui sont caractérisées par une dichotomie entre le territoire géographique, le territoire institutionnel et le territoire d'action politique, d'une part, puis par l'absence de représentativité électorale directe, d'autre part, sont traversées par différentes logiques d'acteurs antagonistes. Dans ce sens, c'est une dans une dimension territoriale, mais aussi politique que le façonnement des Métropoles semble pouvoir être appréhendé. Une posture qui nécessite de prendre en compte les enjeux institutionnels et politiques qui traversent les Métropoles afin d'en saisir les conditions de façonnement et d'appréhension, mais également les oppositions auxquelles elles sont confrontées.

Les différents travaux de recherche précités mettent en évidence le caractère éminemment normalisant, prescripteur et institutionnalisant de la communication, telle qu'elle est mobilisée par les collectivités et les institutions publiques. En montrant que les journaux municipaux notamment étaient mobilisés au service de la légitimation de l'espace politique territorial, ces travaux soulignent la pertinence d'une analyse des journaux et publications des Métropoles et des échelons territoriaux avec lesquels elles se superposent pour mettre en évidence les logiques d'acteurs. Enfin, ces travaux relèvent l'intérêt de prendre en compte la diversité des formes de communication à l'œuvre dans le façonnement territorial métropolitain. De même, la prise en compte des relations d'interdépendances entre les différents types d'acteurs du fait

¹¹⁹ Du fait de leur vocation à composer « un territoire cohérent sur le plan géographique, culturel, économique ou social » « Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays ». Disponible sur : <https://anpp.fr/payspetr/definition-pays-petr/> (consulté le 10/07/2020)

métropolitain, apparaît comme un préalable pour entrevoir les logiques qui traversent et accompagnent le façonnement idéal des échelons politiques et territoriaux métropolitains.

Section 2 : le façonnement idéal du territoire

Cette section est consacrée à la mise à jour des différents procédés à l'œuvre dans le façonnement idéal du territoire. Comme développé lors de la présentation de notre problématique, le recours aux termes « façonnement idéal » nous permet d'entrevoir la manière dont un espace politique et territorial prend forme et devient saisissable pour les individus qui le traversent. Ainsi, c'est le processus par lequel un espace territorial et politique advient que nous souhaitons questionner en associant les termes « façonnement », « idéal » et « territoire ». Nous développerons dans cette section deux formes de communication par lesquelles se forge et se déploie « la force symbolique du territoire ». Il s'agira d'entrevoir comment s'opère une « affiliation au lieu » (Raoul, 2020, p.34) telle que cela été mis à jour par la recherche. Ainsi, nous questionnerons la manière dont la mobilisation par le récit de repères territoriaux, d'une part, et la mobilisation de l'expérience sensible, d'autre part, permettrait de saisir ces territoires spécifiques, et complexes que sont les Métropoles.

Bruno Raoul, professeur en sciences de l'information et de la communication, met en évidence « la part symbolique constitutive du territoire » (Ibid. p.32). Une expression qui lui permet de souligner la relation d'interpénétration entre les notions de territoire, de dimension symbolique, de dimension discursive et de communication (envisagée comme un phénomène social) (Ibid.). Bruno Raoul qui relève l'intérêt de questionner le façonnement de ces « territoires à advenir » (Ibid. p.133), que sont les territoires métropolitains, propose de saisir la manière dont le territoire accède au statut « d'entité socio-spatiale fédératrice » (Ibid., p.35) en devenant ainsi un territoire commun et partagé.

Nous développerons, pour commencer, la manière dont le récit apparaît comme un élément déterminant dans le façonnement idéal du territoire. Un processus selon lequel le territoire nécessite d'être nommé pour apparaître, mis en évidence par le philosophe Michel de Certeau, lorsqu'il souligne que :

« Contes et légendes semblent avoir le même rôle. Ils se déploient comme le jeu, dans un espace excepté et isolé des compétitions quotidiennes, celui du merveilleux, du passé, des origines » (de Certeau, 1990, p.42).

Ainsi, la mise en mots du territoire permet d'en saisir les contours et le sens dans la pensée de Michel de Certeau. Le philosophe souligne en effet qu'en habillant les

modèles du quotidien en dieux ou en héros, les histoires et les récits façonnent le monde (Ibid.). En devenant des syntaxes spatiales, les discours traversent et organisent des lieux, les sélectionnent et les relient ensemble. Mobilisé pour établir des limites, lors des palabres juridiques de bornages de terrain, en fonction de l'usage qui en est fait, le « récit descriptif » devient ainsi « fondateur » (Ibid. p.181-182). De cette manière, c'est comme « acte culturellement créateur d'espace » que le récit fonde le territoire et autorise le déplacement de ses limites. De la même manière que la disparition du récit entraîne une perte d'espace (Ibid.), l'activité narrative multiforme ne cesse d'effectuer des opérations d'articulation entre un espace légitime, et son extériorité, étrangère (Ibid. p.185). En effet, tel que le souligne encore Michel de Certeau, « là où la carte découpe, le récit traverse (...) il instaure une marche, il guide (...), il transgresse » (Ibid. p.189). D'une manière assez similaire, Bruno Raoul relate le fait que l'apparition de la notion de territoire, en tant qu'entité juridique, a amené les collectivités locales à se mettre en cohérence et à transformer une « existence juridique et politique » en « attachement ». En effet, le déploiement de dispositifs réglementaires, pilotés par un État centralisateur¹²⁰ dans années 60, qualifie institutionnellement les territoires en les dotant d'une autorité. Devenus des « territoires politiques » et reconnus par l'État comme acteurs de développement du territoire (national), les « territoires » cherchent à se mettre en sens (Ibid., p.15).

Ainsi, en relevant que « le territoire, c'est en premier lieu peut-être, de l'espace investi par le langage » Bruno Raoul et Jacques Noyer (Noyer, Raoul, 2013, Introduction) soulignent que le discours contribue à faire « collectif » et participe à la politisation d'un territoire et à son élaboration (Ibid. p.71). Une analyse à partir de laquelle l'enjeu pour la recherche est de faire ressortir les représentations qui rendent le territoire « signifiant » en interrogeant la place des médias dans le processus de différenciation territoriale ¹²¹(Ibid. p.12). Ainsi, le fait de questionner le rapport d'un média au territoire, dans lequel il est distribué et qu'il couvre en information, permet de saisir une certaine conception philosophique, politique et idéologique du territoire (Raoul, 2017). En effet, bien plus que de simplement transmettre une information, les médias contribuent, par leur choix et leurs partis pris, à la transformation de l'image de la société locale (Pailliat, 1993, p.55). En ce sens, les médias deviennent un élément de solidification territoriale (Ibid. p.10). Ce processus qui procède par une réactivation

¹²⁰ Telle que par exemple L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) qui prend la suite du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), qui lui-même prend la suite de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

¹²¹ Les termes de « différenciation territoriale » ne sont pas entendus ici d'un point de vue législatif comme répartition des compétences entre collectivités, mais comme processus visant à distinguer les territoires entre eux.

quotidienne de repères idéologiques et territoriaux forge en effet des normes consensuelles par lesquelles des individus se reconnaissent sujets d'une société (Pailliar, 1993, p.217-218). Dans ce sens, bien que la contribution médiatique au façonnement territorial reste partielle, car « la structuration et les évolutions contemporaines de l'espace public ne se réalisent pas uniquement en lien avec les médias » (Gadras, Pailliar, 2013, p.31), les pratiques médiatiques se retrouvent, elles, dépendantes des contraintes économiques, politiques et culturelles locales, en grande partie façonnées par les spécificités territoriales (Ibid.). Cette analyse met à jour un processus de coproduction entre le territoire et l'espace médiatique. La mise en évidence du fait que le développement de l'information et de la communication des collectivités territoriales trouve son origine dans les revendications urbaines montre en effet l'intérêt de questionner l'émergence d'un espace public d'essence métropolitaine (Ibid.) comme condition de la mise en visibilité de ces échelons supra communaux que sont les Métropoles. À partir de là, et avant de questionner les spécificités de la constitution d'espaces publics d'essence métropolitaine, dans la troisième section de ce chapitre, nous retiendrons ici que ce ne sont pas tant les médias qui publicisent le territoire que la publicisation de questions liées au territoire qui amène à la construction de supports médiatiques par les collectivités (Ibid. p.33). Dans le même sens, Bruno Raoul et Jacques Noyer (Noyer, Raoul, 2013, p.12) mettent à jour la manière dont les médias contribuent à la mise en visibilité et donc à la construction de la réalité du territoire¹²². En rendant compte des territoires dans leur matérialité spatiale, et en agissant comme des dénominateurs et référents collectifs d'un « monde commun », les médias permettent de saisir le territoire et participent, en ce sens, à son façonnement idéal. Ainsi, la notion de « travail territorial des médias » (Ibid.), telle qu'envisagée par Bruno Raoul et Jacques Noyer permet d'entrevoir « la dimension symbolique et la portée affective que peut alors sous-tendre le rapport au territoire, tel qu'en rendent compte les médias » (Noyer, Raoul, 2013, p.12). À partir de là, c'est un territoire entendu comme faisant sens commun pour un groupe de personnes « relevant d'un même univers de référence territorial » et d'un même « imaginaire territorial » (Raoul, 2013, p.76) qui apparaît. Un élément qui nous permet d'introduire la notion d'interrelation entre le territoire et les individus, mais également entre les individus entre eux, dans le processus de mise en sens commun et donc de façonnement idéal d'un territoire. Nous développerons ce point, à la suite du géographe Guy di Méo, en distinguant les notions d'identité et de territorialité.

En effet, l'identité semble apparaître comme un élément majeur dans la constitution d'un territoire commun et fédérateur par les politiques de communication des

¹²² La question du traitement médiatique de l'échelon métropolitain sera évoquée dans la section deux du deuxième chapitre ainsi que dans la conclusion du troisième chapitre.

collectivités territoriales. Ainsi, le recours à l'identité du territoire utilise ce même territoire comme « l'un des ciments les plus efficaces des groupes sociaux dans la mesure, notamment, où il leur confère une véritable consistance matérielle faite de signes et de symboles enchâssés dans des objets, des choses, des paysages et des lieux » (Di Méo, 2002). Outil de singularisation et de séparation des entités sociales, l'identité, qui prend appui sur des aires territoriales, légitime à son tour ces mêmes espaces en les façonnant. En effet, la personnification d'une communauté et de son territoire, en lui attribuant par exemple des propriétés de l'individualité humaine telles qu'unité, cohésion, ou continuité dans le temps, favorise, par réciprocité, l'identification de l'individu au territoire (Ibid.). Ainsi « aménagé par les sociétés qui l'ont successivement occupé » (Ibid.), le territoire se définit alors comme :

« Un remarquable champ symbolique, semé de signes qui permettent à chacun de le reconnaître et, en même temps, de s'identifier au groupe qui l'investit. Certains de ses éléments (lieux et espaces, monuments et objets, paysages, personnages et événements), hissés au rang de valeurs patrimoniales, contribuent à fonder ou à consolider le sentiment d'identité collective des hommes qui l'occupent » (Di Méo, 2002).

Après avoir mis en évidence la manière dont le territoire, ainsi constitué symboliquement, devient un outil d'attachement et de mobilisation sociale par et pour la population qui l'habite, le traverse ou le pense, Guy Di Méo souligne la manière dont apparaît davantage dans ce cadre un territoire, fait d'illusion de solidarité (Ibid.). Un élément qui l'amène à dépasser la notion d'identité en proposant la notion de territorialité. Cette notion qui prend en compte un rapport interactif entre l'individu et le territoire permet ainsi de penser le façonnement du territoire, non plus d'une manière construite, descendante et imposée, telle que le serait l'identité, mais d'une manière dialogique entre l'individu et le territoire, ainsi qu'entre les individus entre eux. Dans ce sens, le processus de projection du vécu de l'individu inhérent à la territorialité, tel que pensé par Guy Di Méo, nous amène à envisager le façonnement idéal du territoire, non plus, seulement en tant qu'espace « pensé » et « récité », mais également, en tant qu'espace « vécu ». Un processus également envisagé par Bruno Raoul qui propose, à la suite de Guy Diméo, la notion de « puissance instituante de la territorialité » (Raoul, 2013, p.68). Par ces termes, Bruno Raoul met en évidence la manière dont « l'espace public institue du territoire et la manière dont le territoire institue réciproquement de l'espace public (Raoul, 2013, p.68). Une expression mobilisée pour désigner « la dimension symbolique par laquelle les hommes et les sociétés nouent un rapport particulier, car signifiant, à un espace géographique qu'ils vivent » (Ibid.). Ainsi, en sous-tendant les repères culturels et symboliques qu'intériorisent les individus qui se reconnaissent comme relevant d'un même territoire, c'est une fonction de « médiation mentale » qu'occupe la territorialité (Raoul, 2013, p.68). Dans ce sens, c'est dans une dimension dialogique que la notion de territorialité semble permettre de faire

apparaître, d'instituer et de façonner le territoire. La proposition de « puissance instituante de la territorialité » met en évidence, en effet, la manière dont le territoire se façonne idéalement dans une interrelation entre le territoire et des individus, mais également entre des individus entre eux (Ibid.). Une proposition qui invite à prendre en compte, après le récit médiatisé, la notion d'expérience comme possible procédé de façonnement idéal du territoire.

Nous développerons à présent le lien entre la notion d'expérience pratique du territoire et le processus de façonnement territorial. Un élément envisagé par Michel de Certeau qui, en s'appuyant sur la notion d'espace « anthropologique », tel que pensé par Maurice Merleau Ponty, et dont le corps est la matrice constitutive, souligne que « l'espace » est « un lieu pratiqué » (de Certeau, 1990, p. 172-173). Dans ce sens, le philosophe met en évidence la nécessaire prise en compte de la notion d'expérience dans la compréhension du façonnement idéal du territoire. De cette manière, la proposition selon laquelle : « informations, savoirs et savoir-faire ne seraient que des biens de piètre valeur s'ils n'étaient pas articulés sur des pratiques réelles de circulation, de traduction et d'utilisation » (de Certeau, Giard, 1983, p.16) souligne le rapport dialectique entre le perçu, le conçu et le vécu. Trois notions par lesquelles se doit d'être analysé l'espace (Lefebvre, 1974, cité dans Raoul, 2003) pour saisir la « matérialité spatiale » (Noyer, Raoul, 2013, p.12) du territoire, tel que développé par Jacques Noyer et Bruno Raoul :

« Le territoire prend une forme tangible à travers des éléments relevant d'une matérialité qui donne corps à des pratiques, qui leur permettent d'exister, de se déployer, et qui font qu'il y a une vie sociale », mais cette matérialité est aussi au fondement d'un « tiers symbolisant » (Quéré 1982) par lequel s'opère une reconnaissance territoriale, une reconnaissance d'un vivre ensemble sur un sol fréquenté/pratiqué de manière commune (Massezy, 2004) une reconnaissance par laquelle l'espace révèle sa signification collective, prend sens pour un groupe social, et par laquelle également on saisit comment, par la médiation de l'espace perçu et pratiqué, s'opère un sentiment d'appartenance collective » (Noyer, Raoul, 2013, p.12).

C'est donc (aussi) par l'expérience de sa fréquentation concrète et sa pratique (Raoul, 2011) que le territoire se perçoit, que l'on soit habitant, usager, mais aussi chercheur, rajouterons-nous, en référence à l'analyse de Sarah Cordonnier et de Agnieszka Smolczewska Tona. Les chercheuses en sciences de l'information et de la communication mettent en effet en évidence la manière dont la rencontre de compétences, le partage d'expériences et les négociations entre des positions savantes et profanes, font advenir ensemble le territoire (Cordonnier, Smolczewska, 2019). Ainsi, c'est un processus de façonnement territorial selon lequel le territoire se construit également par le regard que l'on porte sur lui et le jeu d'acteur qui s'y joue qui apparaît dans cette analyse. Un élément qui nous amène à nouveau à envisager le façonnement territorial comme un dialogue et une intrication de plusieurs formes de processus à

l'œuvre. Cette proposition permet, en effet, de prendre en compte le territoire dans sa complexité, tel qu'envisagé par Valérie Colomb (Colomb, 2019, p.175), maître de conférences en science de l'information et de la communication. La chercheuse souligne, en effet la nécessité de prendre en compte les interrelations qui traversent le territoire pour le saisir, lorsqu'elle le définit comme : un « espace qui a été socialisé, dans lequel un pouvoir s'exerce et qui supporte des projets, des actions individuelles et collectives » (Ibid.).

Nous avons entrevu dans cette section différentes approches qui permettent de saisir les conditions de façonnement idéal d'un territoire. Ainsi, qu'il s'agisse de la prise en compte des récits et des éléments discursifs qui le traversent par des processus médiatiques notamment, ou qu'il s'agisse de la prise en compte de l'expérience pratique et des interrelations qui se jouent dans ce même territoire, l'ensemble de ces travaux scientifiques mettent en évidence l'interpénétration entre des dynamiques multiples et plurielles à l'œuvre dans le façonnement d'un territoire. Autant de processus que nous confronterons au contexte métropolitain, marqué par la spécificité d'être composé d'un enchevêtrement de territoires. Dans ce sens, nous questionnerons les modalités d'émergence d'un façonnement idéal métropolitain, mais également la manière dont ce façonnement idéal se confronte aux territoires avec lesquels il se superpose.

Section 3 : L'appréhension du territoire

Après avoir observé les différents processus par lesquels un territoire advient, se façonne et peut ainsi être saisi par les individus qui le traversent, nous questionnerons ici les conditions d'appréhension d'un territoire d'action politique et territoriale complexe, tel qu'un territoire métropolitain. Du latin *apprehensio*, le recours au terme *appréhension* nous permet d'interroger la manière dont un territoire, mais également ses enjeux sociaux et politiques, peuvent être saisis par les habitants, élus, usagers et citoyens. Dans ce sens, nous nous intéresserons aux liens entre l'apparition d'espaces publics ayant trait à un territoire et la possible appréhension des enjeux de ce territoire. Il s'agira dans ce cadre de questionner les conditions de formation d'un public doté de la possibilité de saisir et d'appréhender les enjeux d'un territoire dont l'une des spécificités est d'être superposé à d'autres espaces démocratiques de référence.

La notion d'espace public revêt différentes dimensions. Ainsi, elle renvoie à une instance médiatrice entre la société civile et l'État (sphère publique de libre expression, de communication et de discussion), à une scène publique d'apparition (dans laquelle accèdent à la visibilité publique des acteurs, événements et problèmes sociaux), à un espace « sensible » corporel, physique et matériel (la scène), comme à un espace « de compétences » composé de savoirs et de symboles (la sphère) » (Quéré, 1992, p.77).

Bernard Miège (Miège, 2010, p.68), professeur en sciences de l'information et de la communication souligne la nécessité de comprendre la nature et les modalités de ces espaces de confrontation pour en saisir les enjeux. Ainsi, Bernard Miège met en évidence le fait que la question de l'espace public ne s'envisage pas sans les notions de démocratie, de politique, de sociétal et de domaine médiatique. Une posture qui présuppose une contextualisation de l'espace public dans un cadre politique, culturel, sociétal et économique spécifique et spécifié. (Ibid. Introduction). Bernard Miège, qui introduit la notion d'un « espace public fragmenté » de plus en plus régulé par des normes marchandes, d'une part, et qui met en jeu une pluralité d'acteurs, d'autre part, définit plusieurs éléments qui caractérisent l'espace public et contribuent au morcellement des espaces de dialogue (Ibid. p.54) : l'asymétrie (le sujet citoyen étant en situation d'interaction partielle par des phénomènes de domination voire d'exclusion) ; l'apparition de nouvelles modalités d'exercice des interactions sociales (au sens d'outils communicationnels) ; l'éclatement et le morcellement des espaces ; l'inégalité de participation aux espaces publics qui interroge les idéaux démocratiques et la tendance à l'individualisation des pratiques communicationnelles (mais aussi informationnelles et culturelles) (Ibid.) auxquels se rajoute le fait que la notion d'espace public se caractérise par un enchâssement d'espaces publics pluriels et partiels (Miège, 2010, p.209). Autant d'éléments qui mettent en évidence la complexité de cette notion et les limites d'une pensée qui consisterait à envisager l'existence d'espaces publics d'essence métropolitaine comme un gage de démocratie territoriale. Toutefois, c'est le lien entre l'apparition d'espaces de dialogue et d'échanges sur les questions métropolitaines ainsi que le fait que ces espaces permettent d'en appréhender les enjeux que nous souhaitons questionner ici.

La notion d'espace public ne peut être pensée sans une dimension territoriale dans la pensée de Simon Gadras et d'Isabelle Paillart, chercheur et professeure en sciences de l'information et de la communication. En effet, la notion d'espace public apparaît constitutive de la notion de citoyen territorialisé, lorsqu'ils soulignent que :

« Espace pratiqué ou vécu, le territoire cadre les modalités individuelles et collectives des expressions et des opinions mises en débat, qui constituent les caractéristiques du citoyen territorialisé stratège. Ainsi, la notion de territoire permet de saisir les pratiques médiatiques et les processus de publicisation à la fois dans leurs dimensions spatiales et dans leurs dimensions symboliques » (Gadras, Paillart, 2013, p.27).

Dans ce même sens, Bruno Raoul, professeur en sciences de l'information et de la communication, met en évidence la manière dont « se noue un rapport de réciprocité instituant entre territoires et espaces publics » (Raoul, 2020, p.354). Ainsi, les discours médiatiques notamment, en traitant des questions relatives aux territoires, participent à « entretenir le territoire comme espace public » (Ibid.). Une analyse qui met par ailleurs en évidence la difficulté de certains échelons territoriaux, tels que l'Union

européenne par exemple, à faire émerger des espaces publics, faute de reconnaissance (Ibid.). Dans ce sens, c'est la mise en lien entre l'imaginaire social, la dimension symbolique du territoire (Raoul, 2020, p.351) et l'émergence d'un espace public qui nourrit le discours du territoire (Ibid., p.352) qui apparaît. En effet, à partir de la pensée selon laquelle l'espace public « institue » le territoire, tandis que le territoire « institue de l'espace public » par une intrication entre le sociopolitique et le spatial (Raoul, 2020, p.343), la notion d'espace public apparaît comme une condition d'appréhension des enjeux politiques et territoriaux qui traversent les Métropoles. Ces éléments nous amènent à questionner les possibilités d'émergence « d'espaces pluriels de débats, de confrontations et d'échanges matériels ou immatériels sur des questions politiques et territoriales d'essence métropolitaine » tels que nous définissons, à la suite de la pensée de Bernard Miège (2010), de Simon Gadras et d'Isabelle Paillart (2013), des espaces publics qui permettraient de saisir et d'appréhender les enjeux politiques et territoriaux qui traversent les Métropoles. Un questionnement qui nécessite de prendre en compte les spécificités des échelons métropolitains que sont : un enchevêtrement de territoires de référence d'action politique, d'une part, et la difficulté de mise en débat d'un programme politique, du fait de leur mode d'élection, d'autre part. La prise en compte de la superposition de territoires et le mode de désignation des représentants métropolitains apparaît, en effet, comme un élément essentiel pour envisager la possibilité d'émergence de lieux de débats et d'échanges qui permettraient aux citoyens, habitants, usagers, mais aussi élus de devenir « publics » métropolitains.

Différents modes de constitution des publics ont été observés par les maîtres de conférences en sciences de l'information et de la communication, Loïc Ballarini et Céline Ségur (Ballarini, Ségur, 2017, p.14) dans le cadre de la coordination de l'ouvrage *Devenir Public, modalités et enjeux*. L'ouvrage précité interroge la valeur performative de discours et de dispositifs médiatiques destinés à des récepteurs qui peuvent prendre la forme de publics contingents (Ibid.). Ainsi, qu'il s'agisse de l'exemple de journaux de gauche révolutionnaire, qui mettent en place un dispositif qui favorise la mobilisation collective par l'identification du peuple à un énonciateur incarné et la mise en scène du public agissant comme une proposition « d'idéal du Moi » (Ibid.), ou qu'il s'agisse de l'exemple de *Radio Lorraine Cœur d'Acier*, qui, en donnant l'accès à la parole publique, joue un rôle structurant pour le groupe d'auditeurs, chacun de ces médias constituent un public qui y puise alors un accroissement de son être et de ses pouvoirs (Goulet, 2017, p.141). Sans envisager la constitution d'un public métropolitain, engagé dans une lutte collective qui se reconnaîtrait métropolitain et y trouverait grandeur et transcendance de sa condition, le passage du JE au NOUS, dans lequel le public est envisagé par Loïc Ballarini comme « un potentiel en devenir » (Ibid. p.12), permet d'entrevoir la possible appréhension d'un territoire métropolitain par les habitants, les usagers, les citoyens, les acteurs métropolitains, mais également les élus locaux au

travers du processus de « publicisation ». Dans ce sens, Christine Servais, professeure en sciences de l'information et de la communication souligne que « c'est peut-être dans le contexte de réception » que pourrait être explorée la formation, ou la dissolution d'un « commun », d'un collectif ou d'un « public » (Servais, 2017, p.45). La proposition développée renverse alors l'idée de la « constitution d'espaces publics d'essence métropolitaine » par celle de la constitution « d'un public métropolitain ». Loïc Ballarini et Céline Ségur soulignent la manière dont l'arène des multiples conflits sociaux ou débats qui suscitent un événement est nécessaire pour le constituer. Ainsi, ils relèvent que la notion de publicisation implique de considérer que le « public » n'est pas « une donnée en soi », mais « qu'il se publicise » à travers la publicisation d'un problème social ou d'une mesure politique par exemple (Cefaï, Pasquier, 2003 p.14, cité dans Ballarini, Ségur, 2017, p.11). Dans ce sens, le préalable de l'émergence d'un problème public apparaît comme un élément incontournable par lequel les récepteurs réagissent aux contenus et constituent une « culture de la convergence » (Jenkins, 2013, cité dans Ballarini, Ségur, 2017, p.11). Ainsi, de la même manière que « le public est assurément une fiction » (Maigret, 2017, p.184), cette fiction agit comme un élément catalyseur qui permet de faire émerger, par la conflictualité, une opinion et une appréhension personnelle des enjeux en présence.

Conclusion du chapitre 1

Différentes formes de communication à l'œuvre dans le façonnement et l'appréhension territoriale et politique des Métropoles

Ce chapitre avait pour objet de développer les approches scientifiques sur lesquelles s'est appuyé notre travail voué à la compréhension et la mise en évidence des politiques et stratégies de communication qui accompagnent et traversent le fait métropolitain. Nous avons observé, dans un premier temps, les différents apports de la recherche en sciences de l'information et de la communication dans l'analyse des collectivités territoriales et de la communication publique. Ainsi, la recherche en information et communication met en évidence la manière dont les collectivités territoriales cherchent à se légitimer par le recours à différentes formes de communication. Qu'il s'agisse des publications institutionnelles, de l'engagement dans des palmarès, du recours à la mobilisation mémorielle ou du soutien aux acteurs du territoire, l'analyse des politiques de communication des collectivités territoriales met en évidence la manière dont la communication participe à la fabrication politique du territoire. Ainsi, en occupant une place prépondérante dans les organisations publiques et dans les collectivités territoriales, la communication agit comme un régulateur des représentations.

Mobilisée pour légitimer la capacité d'agir politique des institutions publiques et territoriales et de leurs représentants, la notion de communication publique apparaît comme indissociable de la notion de communication politique. Dans ce sens, les politiques de communication nécessitent, pour être analysées, de prendre en compte l'évolution de leur contexte d'apparition ainsi que la multiplicité des logiques d'acteurs avec lesquelles elles interagissent. Un élément qui paraît déterminant dans la compréhension et la mise à jour des politiques et des stratégies de communication qui traversent et accompagnent le fait métropolitain. Peu traitées par les sciences de l'information et de la communication, les spécificités qui caractérisent les échelons métropolitains font apparaître de nouvelles questions de recherches. En effet, plusieurs possibilités d'observer les Métropoles apparaissent à la suite de l'étude des travaux scientifiques qui ont traité des questions intercommunales et métropolitaines. Qu'il s'agisse de l'inscription des Métropoles dans leur environnement local, des conditions de leur visibilité et de leur compréhension politique de la part des usagers, habitants et citoyens, ou qu'il s'agisse de leur condition d'émergence vis-à-vis des échelons de référence démocratique que sont les communes notamment, l'ensemble de ces questionnements apparaît comme autant de pistes de recherches, peu ou pas encore traitées par les sciences de l'information et de la communication. En ce sens, le travail que nous avons développé, voué à mettre en évidence les politiques et les stratégies de communication qui accompagnent et traversent le façonnement territorial et politique métropolitain, s'inscrit comme un prolongement des différents travaux en sciences de l'information et de la communication qui ont porté sur les collectivités territoriales et les intercommunalités. Ce chapitre nous a permis d'envisager les processus par lesquels un territoire se façonne et s'appréhende. Deux notions qui nous permettent de questionner la manière dont un espace politique et territorial, artificiel par nature, devient saisissable et repérable pour les individus qui le traversent, mais également la manière dont les enjeux sociaux politiques et territoriaux de ce même territoire peuvent être saisis par des habitants, élus, usagers et citoyens, devenus « public », doté de la possibilité de prendre part. Trois processus apparaissent à l'œuvre dans le façonnement idéal d'un territoire : le récit qui, en le traversant, par des processus médiatiques notamment, permet une mise en sens du territoire ; l'expérience pratique, qui en permet une reconnaissance sensible et l'interrelation entre les individus entre eux, d'une part, et entre les individus et le territoire, d'autre part. Ces trois éléments mettent en évidence l'interpénétration entre des dynamiques multiples et plurielles à l'œuvre dans le façonnement d'un territoire. Enfin, la question des conditions d'appréhension du territoire et de ses enjeux politiques et territoriaux nous a amené à mettre en évidence le lien entre l'émergence d'espaces publics d'essence métropolitaine, et la possibilité pour les individus de devenir un « public métropolitain », au sens d'être doté de la possibilité de se saisir des enjeux politiques inhérents aux échelons intercommunaux.

Nous avons vu dans ce sens que l'émergence possible d'espaces publics d'essence métropolitaine était constitutive de la mise en débat de problèmes publics métropolitains. Ainsi, c'est dans une dimension dialogique que semble pouvoir apparaître et être appréhendé le territoire métropolitain. Dotées d'une dimension à la fois politique et territoriale, les Métropoles demandent à être discutées, verbalisées, mises en mot afin d'être appréhendées et comprises, par les acteurs, les habitants, les citoyens et les usagers.

À partir de là, c'est sur la compréhension des conditions de façonnement et d'appréhension territoriale et politique des Métropoles que porte notre travail de thèse. Nous observerons pour cela les différentes formes de communication à l'œuvre dans la normalisation et l'institution de ce nouvel échelon d'action politique et territoriale, mais également les stratégies et politiques de communication qui le traversent. Nous questionnerons également les conditions d'émergence d'espaces publics d'essence métropolitaine, envisagés comme lieu de formation d'un « public » métropolitain. Une analyse qui demande de prendre en compte les spécificités des Métropoles et les stratégies d'acteurs qui les accompagnent.

Chapitre 2 — La complexification territoriale et politique des Métropoles

Ce chapitre a pour but de montrer la manière dont la métropolisation produit une mise en tension territoriale et politique inédite et introduit de nouveaux questionnements et enjeux de communication. Nous montrerons d'abord que l'instabilité politique et législative, qui traverse les échelons métropolitains, tels qu'ils sont pensés par la loi, se traduit en enjeux de communication pour les acteurs des Métropoles (section 1). Nous mettrons ensuite en évidence la complexification de la gouvernance qui caractérise les échelons métropolitains (section 2). Il s'agira enfin d'observer le fait que les échelons métropolitains sont difficilement appréhendables par les journalistes qui couvrent l'actualité locale. Nous montrerons ainsi la difficile émergence d'un territoire médiatique intercommunal (section 3). Les éléments et tendances mis en évidence dans ce chapitre feront l'objet d'une analyse dans la deuxième et troisième partie. En effet, il s'agit ici, avant tout, d'entrevoir les spécificités du façonnement idéal, territorial et politique métropolitain.

Deux évolutions successives marquent les collectivités locales relève Julien Auboussier, chercheur en sciences de l'information et de la communication : l'avènement de la communication de proximité dans les années 1990, qui « érige le quartier en unité minimale pertinente pour penser la vie de la cité et de ses habitants », puis le développement de l'intercommunalité, qui dans une échelle opposée impose un nouvel échelon à la vie locale (Auboussier, 2012). Conjuguées l'une à l'autre, ces deux dynamiques rendent les frontières de la ville de plus en plus incertaines (Ibid.) et invoquent un nouveau repositionnement territorial (Ibid.). Un élément également mis en évidence par la géographe et urbaniste, Martine Drozd (Drozd, 2016). La construction du pouvoir politique métropolitain autonome du Grand-Londres s'est, en effet, principalement heurtée à une double difficulté selon la géographe et urbaniste : le refus des États centraux d'abandonner une partie de leur pouvoir et la résistance des pouvoirs locaux à mettre leurs ressources au service de la Métropole (Ibid.). Ce phénomène est également repéré par Alberto Lucarelli, professeur en droit, qui analyse l'institutionnalisation d'espaces métropolitains en Italie :

« Au-delà du formalisme administratif, exigeant une collaboration loyale entre collectivités, il faut s'attendre, au cours de la première phase de mise en place de la loi, à des comportements corporatistes et antagonistes vis-à-vis des villes métropolitaines, de la part des régions et des communes qui ne manifestent

aucune disposition à céder des portions de leur souveraineté et de leur pouvoir local » (Lucarelli, 2015, p.975).

À partir de là, c'est dans une double situation paradoxale que doit se façonner la construction politique et territoriale métropolitaine : celle, d'une part, de se voir chargée de coordonner l'action des collectivités pour réduire la fragmentation institutionnelle, et celle, d'autre part, de manquer d'une capacité d'action et de légitimité politique suffisante pour mener à bien les missions qui lui sont confiées. L'ensemble de ces éléments concourent au caractère spécifique du fonctionnement métropolitain vis-à-vis des autres échelons territoriaux. Aussi, ces caractéristiques métropolitaines se traduisent par l'apparition de nouveaux enjeux de communication. C'est ce que nous montrerons dans ce chapitre.

Section 1 : l'instabilité législative porteuse d'enjeux de communication

L'échelon métropolitain, qui représente le niveau le plus intégré d'intercommunalité et qui répond à de fortes attentes étatiques en matière de développement économique sur le plan local, national et international, comme nous l'avons vu en introduction, rencontre, en parallèle, différentes formes d'oppositions de la part des échelons territoriaux avec lesquels il se superpose. Un contexte d'opposition politique notamment induit par une instabilité législative quant aux questions, non encore arrêtées, de réorganisation territoriale, telles que l'avenir des départements ou le renforcement (ou non) de l'intercommunalité. Fréquemment attribué à un « blocage sénatorial » par les acteurs territoriaux¹²³, le caractère « au milieu du gué » de ces réformes (Duranthon, 2017) place les représentants des différentes collectivités locales dans une posture défensive de la légitimité de leur échelon territorial. Nous illustrerons ce propos par deux extraits d'entretiens avec des responsables de communication d'une Métropole et d'un département. La montée en puissance métropolitaine vis-à-vis des communes et des départements semble en effet communément actée en 2018 par les acteurs métropolitains. Un élément mis en évidence par ce témoignage du responsable de communication d'une Métropole :

XXX : « Comme vous la savez, le département est en train de progressivement être vidé de sa substance au moins dans les Métropoles avec, à l'avenir, même si l'on espérait que ce soit plus rapide, la probabilité que les départements disparaissent, dans les aires métropolitaines heu... comme c'est le cas déjà... à... à... à [Lyon] »¹²⁴.

¹²³ Voir, par exemple à ce propos l'entretien n° 11. Disponible en annexe. Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

¹²⁴ Entretien n°17 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 2 juillet 2018

Toutefois, le caractère évident de la disparition des départements n'est pas pour autant partagé par le responsable de communication départemental, comme le montre cet extrait d'entretien :

XXX : « Attention, il y a 10 ans le travail était aussi de montrer que le département agissait, mais il est encore plus prégnant aujourd'hui **dans un contexte, comme on le disait de réformes passées**, avec de nouveaux acteurs qui se positionnent comme les Régions ou les Métropoles qui développent leur communication. Et donc à un moment **il faut dire que le département existe toujours, qu'il n'est pas mort** »¹²⁵.

Outre une opposition de fonction (selon laquelle chaque directeur de communication défend l'institution qu'il représente), c'est une attente d'arbitrage de la part du législateur que traduisent les postures de ces deux communicants. Un élément souligné par Nicolas Kada (Kada, 2015, p.908), professeur en droit qui rappelle que l'annonce par le Premier ministre de la suppression des conseils départementaux au printemps 2014 fut ravisée par le gouvernement un an après. « Les réformes territoriales se succèdent et se présentent toutes comme de nouvelles recombinaisons, mais laissent finalement une impression générale de flou » (Ibid.) conclut-il. Département, régions, communes, intercommunalités... l'ensemble des échelons d'action politique territoriale sont concernés par ces attentes d'arbitrages. En effet, Jean-Luc Albert (Albert, 2015, p. 985), professeur en droit relève par exemple l'ambiguïté législative des communes nouvelles. Dotées de la capacité de gérer l'ensemble des compétences de l'échelon intercommunal dans le cas où leurs périmètres concorderaient, les communes nouvelles peuvent ainsi conduire à la disparition des intercommunalités. Cet aménagement législatif amène le chercheur en droit à se demander « si la réforme de la carte territoriale française a pour objectif unique et final la généralisation des EPCI à fiscalité propre ou si cette intercommunalité-là n'est pas destinée à disparaître au profit de grandes communes (Ibid.).

Bien que la clarté de l'exercice demeure toujours un objectif gouvernemental (Kada, 2015. p.911) et que la loi NOTRe ait apporté des éléments de clarification en supprimant la clause générale de compétences pour les départements et les régions notamment, il semble impossible à l'État de procéder à une répartition précise et définitive des missions (Ibid. p.912). Un élément attribué au fait que « l'État définit une politique générale et en oriente ensuite les déclinaisons territoriales en ciblant les financements et en procédant par la voie d'appels à projets » (Epstein, 2005, cité dans Kada, 2015, p.912). Ce moyen commode pour l'État de se retirer des territoires tout en les gouvernant à distance (Ibid. p.912) a pour conséquence de renforcer les spécifications locales en matière de compétences territoriales. Dans ce sens, l'analyse

¹²⁵ Entretien n° 19 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

de Nicolas Kada et l'observation des récentes lois telles que la loi du 27 décembre 2019, « relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique », présentée par le gouvernement comme un renforcement du pouvoir des maires, conduisent à mettre en évidence le rôle ambivalent d'un État qui conforte les élus locaux tout en entretenant de l'incertitude territoriale. Une posture qui fait alors de la loi elle-même, un outil de communication à part entière en direction des différents échelons territoriaux et de leurs représentants. En effet, s'il apparaît ainsi clairement que l'État entend privilégier un accroissement très fort des EPCI et tenter de réduire le nombre de communes (Ibid. p.916), la loi du 27 décembre 2019 montre une volonté gouvernementale de renforcer le pouvoir des maires et revient sur des dispositions de la loi NOTRe notamment¹²⁶. Une confortation mayorale qui apparaît juste avant l'engagement de la loi dite « loi 3D »¹²⁷. Un projet de loi « qui a pour ambition de transformer les relations entre l'État et les collectivités territoriales¹²⁸. Ainsi, en confortant tour à tour les acteurs du développement métropolitain et des communes ou des départements, l'action législative de l'État encourage les différents échelons à chercher à se positionner les uns par rapport aux autres, mais également à tenter d'influer sur l'organisation à venir. Nous développerons dans la suite de cette section la traduction de ce contexte en matière de stratégies politiques et de communication de la part des acteurs politiques territoriaux.

Les tensions et incertitudes qui pèsent sur l'avenir des collectivités locales, tant sur le point de leur capacité d'agir politique, que sur le point de leurs ressources financières ou de leur articulation entre elles¹²⁹, se traduisent par un renforcement de l'activité de « lobbying » de la part des associations d'élus afin de peser dans les différentes évolutions législatives en faveur de leur capacité d'agir politique. En effet, les incertitudes institutionnelles vis-à-vis de l'organisation administrative locale à venir encouragent le développement de stratégies de communication au niveau national de la part des associations d'élus notamment. Ainsi, la campagne de communication *Ma commune j'y tiens*¹³⁰ développée par l'Association des Maires de France (AMF), la

¹²⁶ Vie publique. Loi du 27 décembre 2019. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/268675-loi-du-27-decembre-2019-engagement-dans-la-vie-locale-loi-sur-les-maires> (consulté le 18 janvier 2020)

¹²⁷ Loi 3D. <https://www.vie-publique.fr/loi/268675-loi-du-27-decembre-2019-engagement-dans-la-vie-locale-loi-sur-les-maires> (consulté le 18 janvier 2020)

¹²⁸ Loi 3D. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/en/node/44411> (consulté le 18 janvier 2020)

¹²⁹ « Congrès des maires - Des maires "dépossédés", y compris face à l'intercommunalité ? » [En ligne] *Localtis - un média Banque des territoires*, 2018. Disponible sur : https://www.banquedesterritoires.fr/congres-des-maires-des-maires-depossedes-y-compris-face-lintercommunalite?pk_campaign=newsletter_quotidienne&pk_kwd=2018-11-20&pk_source=newsletter_quotidienne&pk_medium=Localtis&pk_content=Localtis/ (consulté le 25 /05/ 2019)

¹³⁰ Voir à ce propos le visuel de la campagne présenté en annexe.

médiatisation, cette même année d'une enquête *Les maires de France : entre résignation et incertitude*¹³¹ réalisée par le CEVIPOF et l'AMF)^{132 133}, la diffusion de communiqués de presse de la part des associations départementales et municipales, et la médiatisation accrue de leurs congrès respectifs¹³⁴, met en évidence le développement inédit d'activités de communication de la part des associations d'élus entre 2018 et 2019¹³⁵. Cette activité était destinée à peser en faveur de la préservation de l'échelon communal et départemental vis-à-vis du renforcement des intercommunalités et des Métropoles principalement. En effet, si les élus de *l'Assemblée des Départements de France* (ADF), de l'AMF et de *Régions de France*, se sont rassemblés, sous la bannière *Territoires unis*, dans le but de créer un « nouveau choc de décentralisation » et d'instaurer « une véritable instance de négociation État-collectivités » (NAU, 2019)¹³⁶, l'objectif était avant tout de rappeler leur positionnement quant à la place et au rôle de l'intercommunalité dans l'organisation territoriale. La constitution de *Territoires unis*,¹³⁷ présentée comme une contribution médiatique au grand débat national orchestré en 2019 par le gouvernement à la suite de la crise des gilets jaunes, montre la volonté des maires de peser et de plaider leur cause auprès du gouvernement vis-à-vis de réformes en attente d'arbitrage. Cet extrait d'article du journaliste Cédric Neau dans la *Gazette des communes* permet de mettre en évidence la posture d'opposition des représentants municipaux vis-à-vis du renforcement intercommunal notamment.

« Au moment où Emmanuel Macron s'appuie avant tout sur les maires dans le cadre du grand débat, les associations d'élus souhaitent que la commune redevienne le socle de l'organisation territoriale. Pour ce faire, elles plaident pour l'inscription de la clause de compétence générale des municipalités dans la loi fondamentale. Un principe qui permet aux communes d'agir à loisir en dehors des domaines purement régaliens (Armée, justice, affaires étrangères...) (...) Pas question, dans ces conditions, de faire droit à la demande

¹³¹ Enquête disponible en totalité sur : <https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/cevipof%281%29.pdf> (consulté le 12/01/2020)

¹³² Voir à ce propos le communiqué de presse présenté en annexe.

¹³³ L'enquête qui met en avant le sentiment de dépossession des élus face à l'intercommunalité fut suivie par la diffusion par le gouvernement d'un communiqué de presse minimisant ses résultats - Voir à ce propos l'entretien n°12. Disponible en annexe.

¹³⁴ Voir à ce propos les entretiens n°10, 11, 19. Disponible en annexe.

¹³⁵ Voir à ce propos les entretiens n°10, 11, 19. Disponible en annexe.

¹³⁶ Neau Cédric, Forray Jean Baptiste, « Grand débat : les élus locaux réclament un choc de décentralisation », 2019, (en ligne) *La Gazette des Communes* <https://www.lagazettedescommunes.com/612563/grand-debat-les-elus-locaux-reclament-un-choc-de-decentralisation/> (consulté le 16/07/2019)

¹³⁷ Territoires unis - Appel de Marseille. Disponible sur : <https://www.territoiresunis.fr/l-appel-de-marseille/le-contexte/> (consulté le 12/10/2020)

de certaines Métropoles de droit commun et d'intercommunalités d'être élues au suffrage universel direct »¹³⁸.

En soulignant l'objectif communal, sous-jacent, de s'opposer à l'élection des représentants métropolitains au suffrage universel direct, la contribution du journaliste montre ici combien la question intercommunale est au cœur des tensions entre les représentants des collectivités locales et du gouvernement. Ainsi, le « boycott » par les associations d'élus, de la *Conférence Nationale des Territoires*¹³⁹(CNT) de juillet 2018, une instance présentée par le gouvernement comme destinée à associer les collectivités territoriales aux réorganisations institutionnelles à venir, et les critiques portant sur l'absence du Président de la République au congrès des maires de 2018 exprimées par l'association *Territoires unis*¹⁴⁰, mettent en évidence le caractère tendu des relations entre l'État et les collectivités. Si cette posture n'est pas nouvelle, celle-ci est décuplée par la question, restée en suspens, de l'élection des représentants métropolitains au suffrage universel direct. Cette question qui divise l'ensemble des acteurs territoriaux fait l'objet d'une importante activité de communication de la part des associations d'acteurs territoriaux¹⁴¹ municipaux et départementaux, qui s'y opposent, mais également, intercommunaux, qui soutiennent cette évolution. Ainsi, l'*Association des Directeurs Généraux des Communautés de France*, (ADGCF) a réalisé, dans ce sens, une étude intitulée *Quel monde territorial pour Demain*. L'étude avait pour but de dresser un état des lieux de l'intercommunalité et de peser en faveur de son développement. L'objectif de l'ADGCF était de créer un débat médiatique autour de la présentation de l'étude lors des élections municipales de 2020. Comme le souligne ce témoignage du responsable de l'association :

XXX : « Nous notre rôle, au niveau de l'ADCF, c'est de porter le discours sur la nécessité de l'intercommunalité vis-à-vis de ceux qui font l'interco (...) **Il faut aujourd'hui qu'ait lieu publiquement le débat sur ce qui se passe dans les intercos, dans les Métropoles**. Il faut intéresser les gens à ça ! Il faut faire des trucs forts !... ».

Cet extrait qui met en évidence la forte attente de la part des acteurs du fait métropolitain à voir émerger un débat politique d'essence métropolitaine est également souligné lors de notre entretien par le directeur de communication d'une Métropole. Son témoignage qui évoque l'intérêt qu'aurait une élection des représentants

¹³⁸ Néau Cédric, Forray Jean-Baptiste, « Grand débat : les élus locaux réclament un choc de décentralisation », 2019, (en ligne) <https://www.lagazettedescommunes.com/612563/grand-debat-les-elus-locaux-reclament-un-choc-de-decentralisation/>, consulté le 16/07/2019"

¹³⁹ Le contexte. Disponible sur : <https://www.territoiresunis.fr/l-appel-de-marseille/le-contexte/> (consulté le 19/12/2019)

¹⁴⁰ Territoires unis est une association qui regroupe l'Association des Maires de France (AMF), l'association des Départements de France (ADF) et l'association des Régions de France « le contexte ». Disponible sur : <https://www.territoiresunis.fr/l-appel-de-marseille/le-contexte/> (consulté le 19/12/2019)

¹⁴¹ Qu'il s'agisse de l'ADGCF, de l'AMF et de l'ADF notamment

métropolitains au suffrage universel direct, en termes de visibilité de la Métropole, met en évidence le caractère communicationnel du débat électoral qui l'accompagnerait :

XXX : « Il y a tellement d'incertitudes. On pensait qu'il y aurait une élection au suffrage universel direct et puis non, **c'est ça qui changera la nature des relations entre les gens, les élus et la Métropole, avec plus tard probablement un désossement probable des départements sur les territoires urbains et puis à nouveau, si vous éliez les présidents métropolitains au suffrage universel direct, ça racontera une autre histoire hein**, j'ai vu quand en 2004, les élections régionales sont devenues des élections à forts enjeux. On a vu la visibilité de l'institution changer. Je me souviens qu'il y a avait eu un débat à la télévision entre Giscard et le challenger socialiste »¹⁴².

Élément clef d'un meilleur fonctionnement territorial et démocratique pour certains, l'élection au suffrage universel direct divise largement les élus et acteurs territoriaux, à l'image de la position de la députée, membre de la *délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation*, que nous avons interrogée sur cette question, lors de notre entretien :

XXX : « Alors ça, **c'est très complexe, parce que ça pose un vrai problème de représentativité de la commune**, et là c'est l'ancien maire qui parle. Imaginez une commune où lors des élections intercommunales se soit l'opposant du maire en place qui soit élu, je ne vois pas comment ça peut fonctionner. Donc je pense que ça passe par un double collège : municipalité et élus interco, **parce que ça ne me semble pas possible que les communes ne soient pas représentées dans l'interco** »¹⁴³.

Si cette idée fut accueillie d'une manière enthousiaste de la part de l'*Association Des Communautés de France*, celle-ci déclencha sans surprise une réponse très contestataire de la part de l'*Association des Maires de France*. Sujet de deux *Controverses*¹⁴⁴ organisées sous forme de débats par le conseil de développement¹⁴⁵ de Grenoble Alpes Métropole à Sciences Po Grenoble, la question de l'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct se trouve en effet au cœur des enjeux de communication générés par l'incertitude législative en cours : « Il est clair que le système de fléchage ne remplit pas sa mission d'initiateur du débat métropolitain » soulignait Marie-Christine Simiand, présidente du conseil de développement de Grenoble Alpes Métropole en ouverture de la *Controverse* du 21 novembre 2017 intitulée : « *Pour ou contre une élection au suffrage universel direct [des élus métropolitains] ?* ». « Le système de fléchage est en effet, ni compris par les électeurs ni saisi par les élus locaux »,

¹⁴² Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

¹⁴³ Entretien n°12 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 6 mai 2019

¹⁴⁴ Le Conseil de développement s'est engagé depuis 2017 dans une réflexion qui a donné lieu à l'organisation de trois débats publics, trois controverses, sur les possibilités de mise en place du suffrage universel direct

¹⁴⁵ Les conseils de développement sont des conseils de citoyens et de représentants de la société civile au sein des Métropoles et des intercommunalités. Leur constitution est définie par la loi. « ils constituent des espaces de dialogue entre la société civile, les élus locaux et les citoyens aux sein des intercommunalités ». Source : <https://www.conseils-de-developpement.fr/les-conseils-de-developpement/> (Consulté le 10/06/2019)

rappelait dans le même sens Olivier Landel, délégué général de *France Urbaine*, qui se définit comme « une association de collectivités qui incarne la diversité urbaine et promeut l'alliance des territoires », en exerçant une activité de « lobbying et d'influence »¹⁴⁶ sur différentes thématiques (p.76)¹⁴⁷. Bien qu'aucune des solutions évoquées jusqu'à présent quant au mode d'élection des représentants métropolitains ne semble satisfaisante poursuit Olivier Landel¹⁴⁸, tous les participants conviennent du caractère inabouti de la situation actuelle. Ainsi, Alain Faure, politiste et animateur du débat souligne « l'oxymore évident » présent dans l'idée d'une « démocratie métropolitaine ». Un élément qui l'amène à souligner la nécessité pour les Métropoles d'avoir un leader et d'incarner un projet métropolitain. Cela permettrait, selon le politiste « de donner une légitimité à un lieu de pouvoir, de remettre en adéquation le lieu de pouvoir et le lieu d'élection, de faire territoire en passant d'une zone géographique et institutionnelle à un projet de territoire, autrement dit, de donner du sens à un projet qui n'est aujourd'hui pas perçu comme démocratique »¹⁴⁹. Trois éléments transparaissent dans l'intervention du politiste : le caractère légitimant des urnes, mais également, la complexification de la gouvernance et la difficile émergence d'une lisibilité métropolitaine renforcée par un contexte législatif « au milieu du gué ».

Section 2 : les contraintes du jeu politique métropolitain

Nous introduirons cette section, destinée à montrer la complexification de la gouvernance des Métropoles, telles qu'elles sont pensées institutionnellement, par un extrait du débat qui s'est déroulé au sein du conseil communautaire grenoblois lors de l'adoption de la délibération relative au PLUI en 2019 :

XXX : « Nous avons eu l'occasion d'avoir un long débat d'ailleurs dans de précédents conseils, il y a eu une interruption de séance, on en a parlé... **Je pense que c'est un problème démocratique, compte tenu du mode d'élection, le conseil de Métropole impose à une commune, à des élus qui ont été élus au suffrage universel, quelle que soit leur sensibilité justement. Ce n'est pas une question de positionnement**

¹⁴⁶ Qui sommes-nous. Disponible sur : <https://franceurbaine.org/presentation/qui-sommes-nous-0> (consulté le 23 septembre 2019)

¹⁴⁷ Magazine institutionnel de France Urbaine, n°8. Été 2019 Disponible sur : https://franceurbaine.org/sites/franceurbaine.org/files/documents/franceurbaine_org/publications/france_urbaine_magazine/france_urbaine_8-web.pdf (consulté le 10/12/2020)

¹⁴⁸ Parmi lesquelles une fusion avec les Départements qui entraînerait de facto une élection au suffrage universel direct, un mode de scrutin à la lyonnaise ou l'élection d'un représentant métropolitain détaché du mandat communal.

¹⁴⁹ Extrait de la 3^{ème} Controverse métropolitaine, organisée par le Conseil de Développement de Grenoble, en présence de Simiand Marie-Christine, Lebranchu Marylise, Lebreton Claudy, Landel Olivier, intitulée : Les métropoles et le suffrage universel direct : oui, mais comment ? Sciences Po Grenoble, (le 31/05/2018)

de politique, c'est une question de principe (...) donc seulement pour dire que c'était une vraie raison pour laquelle nous, ça nous pose un problème d'aller à l'encontre de la volonté d'élus du suffrage universel direct sur leur commune »¹⁵⁰.

XXX : « On a eu déjà le débat concernant le PLUI il y a quelque temps effectivement et je me base sur le fait que **la Métropole aujourd'hui se substitue à l'élection municipale puisqu'il y a une majorité qui a gagné les élections municipales en 2014, il me semble qu'il revient aux Martinérois de savoir si demain sur le terrain que nous avons évoqué, le carré daslov en l'occurrence, il doit y avoir 800 logements ou pas.** Cela se fera lors de la future élection **et il m'est d'avis, en tant que démocrate et républicain, que ce n'est pas à la Métropole de se substituer bien évidemment au vote des Martinérois. Je vais donc voter contre cette délibération.** Merci monsieur le président »¹⁵¹.

Ces deux extraits, qui montrent la manière dont l'adoption d'un projet de planification urbaine à l'échelle supra-communale se heurte à la suprématie municipale issue des urnes, mettent en avant une caractéristique majeure du fonctionnement métropolitain, qui est la confrontation de l'échelon communal à l'échelon intercommunal. Un élément également souligné par le conseil de développement grenoblois, qui introduit par ces mots la présentation de son rapport sur le « *Manifeste métropolitain* »¹⁵² au conseil métropolitain : « Nous attirons l'attention sur le décalage croissant entre des compétences de plus en plus importantes portées par les Métropoles, et leur légitimité et manque de lisibilité démocratique » (p.3)¹⁵³. Ce préambule, qui souligne que la question de la légitimité de la Métropole « ne saurait être résolue sans une élection de ses représentants au suffrage universel direct, et la présentation devant les citoyens d'un programme métropolitain » (Ibid.), met en avant la mise en tension du champ politique métropolitain induite par la superposition de niveaux de représentation politique et territoriale et la question de la légitimité qui l'accompagne. Des éléments que relèvent également Martine Drozd dans son étude de la gouvernance du *Grand Londres*, lorsque celle-ci souligne que :

« L'ouverture des systèmes d'acteurs qui accompagne la construction de la gouvernance métropolitaine se produit dans une situation paradoxale (Lefèbvre, 2009, cité dans Drozd, 2016). Chargés de coordonner l'action des collectivités pour réduire la fragmentation sociale et institutionnelle, les gouvernements métropolitains semblent manquer d'une capacité d'action suffisante pour mener à bien ces missions ». (Drozd, 2016).

¹⁵⁰ Débat en conseil communautaire concernant la délibération relative au PLUI — Séance du 08 février 2019 — Retranscription disponible en annexe

¹⁵¹ Les éléments mis en gras dans les extraits d'entretiens nous permettent de mettre en évidence ce qui nous paraît significatif. Les éléments qui l'entourent, et que nous avons donc laissés, en non gras, permettent d'en comprendre le contexte.

¹⁵² Le *Manifeste Métropolitain* est l'aboutissement d'un travail de définition du projet de territoire grenoblois. Nous développerons ce point dans les parties suivantes.

¹⁵³ Conseil de développement Grenoble Alpes Métropole, *Avis du conseil de développement sur le manifeste*, Grenoble, 2019, 16 p.

Le Grand Londres (GLA – Greater London Authority), qui est responsable de l'aménagement stratégique de Londres et de sa périphérie se heurte, en effet, à la difficulté d'imposer un projet de développement politique aux collectivités limitrophes de la capitale britannique. En conséquence, son action se limite au développement de la ville centre. En analysant les effets produits de ségrégations spatiales notamment, l'étude démontre les effets territoriaux des difficultés de gouvernance qui agissent à l'encontre de la Métropole (Drozdz, 2016). C'est donc une mise en tension inédite du champ politique qui est induite par l'absence de représentativité électorale réelle. « Les élus parlent au nom (et pas seulement à la place) de leurs électeurs » rappelle en ce sens Christian Le Bart (Le Bart, 2010) dans son analyse du langage des politiques. Un élément qui souligne le caractère légitimant des urnes, qui permettent alors à l'édile « d'incarner » le territoire qu'il représente : « incarnation d'un territoire et d'une communauté, l'un et l'autre devenant par la magie sociale du suffrage universel des entités réelles, parlantes, agissantes (décidantes) » (Le Bart, 2010). En effet, cette pensée met en évidence la légitimité du suffrage universel direct qui autorise les politiques à dire « nous » en parlant au nom des habitants (Ibid.). Un procédé qui fait exister comme autant de communautés, des entités à la consistance sociologique très variable : nation, ville, région... au travers de la performativité nominale qui fonde des énoncés du type : « La France souhaite... » (Ibid.). En comprenant le caractère « intégrateur » (Ibid. p.183) du suffrage universel direct, il devient alors aisé d'entrevoir la difficulté d'incarnation de l'échelon métropolitain, dont le président est désigné par le conseil intercommunal, lui-même désigné par un bulletin de vote municipal¹⁵⁴. Dès lors, non « élu » à partir d'un positionnement politique ou électoral, non nécessairement le maire de la ville centre et ne bénéficiant pas forcément d'une « aura » métropolitaine, c'est sur un jeu d'alliances politiques et territoriales complexes que devra se constituer la légitimité du président métropolitain ou intercommunal. Aux alliances politiques traditionnelles, se voit ainsi rajoutée une nouvelle forme d'alliance, territoriale cette fois-ci. En effet, les conseils métropolitains inaugurent l'apparition d'un nouveau type de groupes politiques : non plus rassemblés selon leur appartenance ou positionnement politiques (groupes *PS*, *UDI*, sans étiquettes...), mais autour de leur appartenance territoriale (et la volonté de défendre leurs spécificités). Nous prendrons pour exemple la constitution en 2014 du groupe politique *ADIS* au sein de Grenoble Alpes Métropole. Composé de 29 élus, le groupe *Agir pour un Développement Intercommunal et Solidaire*, rassemblé dans le but de « préserver les intérêts communaux vis-à-vis de

¹⁵⁴ Nous soulignons, à ce propos que, si le maire d'une commune est également élu non pas directement par ses électeurs (qui votent pour une liste) mais bien par le conseil municipal, la présentation des listes électorales ne donne pas forcément d'indications quant à la désignation future du représentant communal par l'équipe majoritaire.

l'intercommunalité » représente le premier groupe politique (en nombre de sièges) de la Métropole. Présenté sur son site Internet, le groupe a été : « créé dans le contexte très particulier de la fusion des communautés de communes du Balcon Sud de Chartreuse et du Sud grenoblois avec la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, et aspire à « faire valoir la place de la commune au sein d'une grande Métropole »¹⁵⁵. Par ces mots, le groupe *ADIS* revendique une démarche similaire au groupe *Synergies-Avenir* sur le Grand Lyon par exemple. Constitué en 2001, le groupe « rassemble, pour son quatrième mandat, des élus émancipés des groupes politiques lyonnais et villeurbannais dont les logiques ne laissent guère de place aux élus des communes périphériques des deux villes centres ¹⁵⁶. En se présentant comme : « le seul groupe de la Métropole à être essentiellement constitué de maires qui agissent au quotidien au plus proche des préoccupations de leurs concitoyens »¹⁵⁷, le groupe lyonnais érige en projet politique métropolitain la préservation du cadre communal. Un autre exemple significatif se trouve dans la Métropole lilloise, dont le président du groupe « *Métropole Passions Communes* »¹⁵⁸, qui regroupe des élus de petites communes, est élu président métropolitain en 2014¹⁵⁹. Bien que le soutien de Martine Aubry, ancienne ministre, maire de Lille et ex-présidente métropolitaine aura mené Damien Castelain (maire d'une commune de 900 habitants) au poste de président d'une des plus grandes Métropoles françaises, tel que cela est souligné par les commentateurs journalistiques et politiques,^{160 161} c'est l'apparition du poids politique des « petites communes » dans les Métropoles que nous voulons souligner ici. Aptes à faire basculer un hémicycle à droite comme à gauche, ces groupes politiques pèsent dans le rapport de force qui traverse les Métropoles. Un élément qui montre l'émergence d'une

¹⁵⁵ Nos valeurs. Disponible sur : http://adis-lametro.fr/?page_id=118 (consulté le 16/10/2018)

¹⁵⁶ Synergies Avenir. Groupe politiques de la Métropole lyonnaise jusqu'au mandat 2014-2020. Disponible sur : <http://www.synergiesavenir.fr/le-groupe/> (consulté le 18/12/19)

¹⁵⁷ Le groupe. Disponible sur : Le groupe : <http://www.synergiesavenir.fr/le-groupe/> (consulté le 18/12/19)

¹⁵⁸ Nous soulignons ici que cet exemple destiné simplement à montrer l'émergence de la force politique métropolitaine que représentent les petites communes ne concerne pas les affaires politiques qui ont marqué l'actualité politique de la Métropole lilloise et son président notamment.

¹⁵⁹ La présidence. Disponible sur : , <https://www.lillemetropole.fr/votre-metropole/institution/qui-sommes-nous/la-presidence-de-la-metropole> (consulté le 18/12/19)

¹⁶⁰ Les vérités de Damien Castelain. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/villes/les-verites-de-damien-castelain-24-10-2014-1875347_27.php (consulté le 18/10/2019)

¹⁶¹ Lille Métropole : Castelain, le favori d'Aubry, élu face au candidat UMP. Disponible sur : <http://www.leparisien.fr/politique/lille-metropole-aubry-ne-se-presente-pas-a-la-presidence-18-04-2014-3778161.php> (consulté le 18/10/2019)

nouvelle force politique, non plus « partisane », mais « territoriale » cette fois-ci¹⁶². Est-ce à dire que l'émergence de groupes politiques d'essence territoriale, voués « à représenter et garantir l'autonomie communale » caractérise et guide les orientations politiques métropolitaines et intercommunales ? Cela serait sans compter le jeu de majorité politique, cette fois-ci, qui bouleverse à nouveau les cartes de compositions de l'exécutif métropolitain. En effet, en désignant par fléchage les élus métropolitains sur les listes municipales, le fonctionnement actuel permet à l'opposition municipale d'être présente dans l'hémicycle métropolitain, à partir d'un certain pourcentage de voix. Un mode de fonctionnement qui a pour conséquence de permettre à ces mêmes élus d'opposition municipale de rejoindre un groupe politique majoritaire et d'occuper ainsi une place stratégique dans l'exécutif et le bureau métropolitain. Un scénario alors envisagé comme contre-démocratique par une Députée (LREM) lors de notre entretien durant lequel elle évoque le sort de sa commune :

XXX : « Aux dernières élections en 2014 j'ai été réélue au premier tour et j'étais la gagnante du plus fort reste, donc **nous avons trois sièges à la Métro et les trois sièges ont été pourvus par ma liste, mais sinon j'aurais eu deux sièges par exemple et un siège occupé par une liste d'opposition qui se serait retrouvée dans la majorité de la Métropole**. Alors **ma commune aurait voté quoi ? La Métropole va écouter qui ?** Saint-Egrève aurait été représentée par qui ? **ET ça ! ça crée un vrai problème politique de représentativité !** Parce que le maire a quand même une compétence générale que n'a pas l'opposition **et c'est juste pas possible que l'opposition décide dans la majorité de la Métropole des choses que la majorité de la Commune n'aurait pas voté !** Donc là il y a un vrai problème de compréhension démocratique et de droit démocratique. Parce qu'on représente quand même, en tant que maire élu à la majorité, les habitants de notre commune et **ça serait l'élu de l'opposition qui se retrouverait dans la majorité métropolitaine qui prendrait les décisions à notre place ? ! Ça n'est pas possible !** »¹⁶³.

D'apparence complexe, cette éventualité, pourtant assez habituelle dans les conseils métropolitains, bouscule les rapports de force « traditionnels » de gouvernance, et donc les enjeux, les pratiques et les stratégies politiques. La Métropole grenobloise, par exemple, comportait, lors du mandat 2014 à 2020, trois vice-présidents issus de groupes d'opposition municipale.¹⁶⁴

Co-auteurs en 2018-2019 d'un rapport sénatorial intitulé *Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques*¹⁶⁵, Antoine Lefèvre et

¹⁶² Damien Castelain succède à Martine Aubry à la tête de Lille Métropole : https://www.liberation.fr/france/2014/04/18/damien-castelain-succede-a-martine-aubry-a-la-tete-de-lille-metropole_1000161 (consulté le 18/10/2019)

¹⁶³ Entretien n°12 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 6 mai 2019

¹⁶⁴ Vos élus. Disponible : <https://www.lametro.fr/15-vos-elus.htm> (consulté le 18/12/19)

¹⁶⁵ Lefèvre Antoine, Schillinger Patricia « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des

Patricia Schillinger pointent les enjeux comme les écueils de la présente désignation des vice-présidents métropolitains (Ibid.p.29). Instance délibérative sur les questions qui lui ont été déléguées par le conseil, le bureau métropolitain fixe la stratégie et détermine les grandes orientations de l'EPCI et reste à ce titre le « vrai lieu d'exercice du pouvoir et le centre de décision », soulignent-ils (Ibid.p.10). Un élément qui donne un sentiment d'un éloignement avec la vie communale et de dépossession vécue par les élus municipaux (Ibid.p.11). Face à cela, les sénateurs soulignent la nécessité d'envisager une liste de préconisations destinées à pallier les écueils législatifs. Également mis en évidence par Rémy Le Saout (Le Saout, 2015) ces écueils modifient de facto l'activité du maire, comme le relève le sociologue, dans son analyse du « double jeu intercommunal du maire » (Ibid.). Une tendance renforcée par la montée en compétence métropolitaine :

« Plutôt que de veiller exclusivement à la bonne administration de leur commune et de privilégier les relations avec les services déconcentrés de l'État, conformément à la figure du notable décrit dans le modèle de la « régulation croisée » (Worms, 1966 ; Crozier, Thoenig 1975 ; Grémion, 1976) [les maires] sont de plus en plus mobilisés par des activités de courtage entre différentes institutions et par la constitution et l'entretien de réseaux (relations avec les organisations patronales, les chambres consulaires, les grands opérateurs de services urbains...) susceptibles d'apporter des ressources sur le territoire de leur commune » (Le Saout, 2015).

Dans ce sens, le mode de relation entre les communes et les intercommunalités fait apparaître de nouveaux enjeux pour les maires/conseillers intercommunaux qui sont de capter les ressources communautaires pour leurs communes et de contrôler la production de politiques publiques défavorables à leur territoire (Le Saout, 2015). Le jeu politique intercommunal prend alors la forme d'accords passés entre des maires inscrits dans un « entre-soi corporatif » (Ibid.), dans lesquels « sont neutralisées les joutes partisans pour se répartir les ressources et les moyens qu'accorde l'intercommunalité »¹⁶⁶ (Ibid.). Dans ces conditions, « on comprend mieux tout l'intérêt politique à conserver l'élasticité des frontières entre l'institution communale et intercommunale » (Ibid.) souligne le sociologue, qui relève par ailleurs le coût de cette malléabilité : un coût budgétaire, d'une part, en entraînant un doublon d'administration entre communes et intercommunalités sur certaines compétences¹⁶⁷, ainsi qu'un coût démocratique, d'autre part, puisque ce fonctionnement intercommunal neutralise le débat politique et maintient dans la confidentialité les échanges entre maires, ce qui exclut le citoyen de la décision politique et favorise le caractère ségrégatif des politiques

intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques » [en ligne] SÉNAT - SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019. N° 559. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-559/r18-5591.pdf> (consulté le 19 /09/ 2019).

¹⁶⁶ Voir à ce propos l'entretien n°1bis

¹⁶⁷ Voir à ce propos les entretiens n°1 sur le maintien en place d'un service urbanisme en doublon de la Métropole.

intercommunales entre les communes. En effet, la malléabilité des dispositifs contribue à renforcer les asymétries de pouvoir entre les élus engagés dans le processus d'institutionnalisation de l'intercommunalité et ceux qui en sont exclus (Ibid.). L'ensemble de ces éléments a pour conséquence « une division des rôles institutionnels, entre l'espace de représentation politique - la commune - et l'espace d'élaboration de l'action publique - l'intercommunalité » (Ibid.). Bien que le « double jeu intercommunal » se voit aujourd'hui rendu plus difficile par les baisses de dotations financières de l'État notamment (Ibid.), c'est une « fragmentation » et une « pluralisation des espaces de pouvoirs » (Ibid.) qui affectent et modifient alors le travail des élus et des maires (Ibid.). Ainsi, le changement de rapport de force politique et territorial se traduit par la production foisonnante de « bonnes pratiques » ou de « fiches techniques de gouvernances » réalisées par les associations d'élus comme de directeurs généraux. Destinées, encore une fois, à pallier les écueils législatifs, celles-ci traduisent à leur tour la complexité d'une institution métropolitaine à travers des verbatim spécifiques qui les caractérisent, tels que :

« Prévenir les effets de strates » — « installer la confiance » — « soigner les équilibres » — « porter collectivement » (p.2) — « nécessité de produire un pacte politique » — « associer du mieux possible l'ensemble des communes » (p.3) — « rassurer les élus vis-à-vis d'éventuelles perceptions de risques « d'hégémonie » — « distances avec les communes » — « techno structures » — « donner à chaque partie du territoire une place qui l'incite à s'investir dans la vie communautaire » (p.6) — « donner du sens » (p.7) ou encore « avoir une phrase vocation qui porte le projet collectif » (p.10)¹⁶⁸.

Autant de termes qu'il est alors possible de lire dans les fiches pédagogiques telles que : *S'organiser dans les grandes collectivités*¹⁶⁹ réalisées en 2018 par *Territoires-conseil*, l'*ADCF*, et la *Caisse des dépôts* par exemple. Les thématiques de ces documents permettent, en effet, d'entrevoir les difficultés auxquelles sont confrontées les grandes intercommunalités et les Métropoles, quatre ans après les dernières élections (et la promulgation de la loi MAPTAM). Un élément qui montre les complexités organisationnelles des Métropoles auxquelles s'additionnent des enjeux politiques décuplés par la constitution de

¹⁶⁸ Caisse des dépôts 2018 *Fiches Pédagogiques* – Disponible sur :

<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171106568&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

(Consulté le 12/09/2018)

¹⁶⁹ Territoires conseil, ADCF, 2018 - *Fiches Pédagogiques « S'organiser dans les grandes intercommunalités : Journée du 11 avril 2018 »*, [en ligne] Collection -FICHES PEDAGOGIQUES, 2018

Disponible sur :

<https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171106568&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>

(Consulté le 12/09/2018)

majorités politiques plurielles¹⁷⁰, comme le souligne un maire et vice-président métropolitain, qui évoque, au travers du cas grenoblois, la complexification politique métropolitaine :

XXX : « C'était déjà difficile de faire Métropole dans une majorité opulente avec une grosse majorité PS, ça devient extrêmement difficile de faire Métropole avec une majorité composite »¹⁷¹.

Complexe pour les élus, complexe dans sa mise en œuvre organisationnelle¹⁷², l'on devine dès lors assez bien en quoi la métropolisation modifie le rapport entre les citoyens, habitants, usagers et l'administration organisatrice, d'une part, mais, aussi avec ses représentants et décisionnaires, d'autre part. Un éloignement renforcé notamment par le débordement nécessairement interterritorial des Métropoles et le système de gouvernance (Vannier, 2013). Redéfinie par la métropolisation, la structuration historique de gouvernement territorial appelle désormais à la notion de gouvernance pour le géographe (Ibid.). Entendu ici comme « l'ensemble des pouvoirs et instruments mis en place pour réguler les relations entre acteurs », le terme de gouvernance renvoie alors « au système politique (organisations, règles, pratiques) qui préside à la décision et l'action dans un monde de souverainetés partagées » (Ibid.). Caractérisé par la mise en réseau avec d'autres villes, d'autres territoires, d'autres institutions, d'autres acteurs... le territoire métropolitain déborde (Ibid.), analyse Martin Vannier, qui souligne alors les limites d'un gouvernement qui ne peut accaparer cette mise en réseau faite par définition d'une pluralité d'acteurs. Un élément qui amène le géographe à penser un nouveau mode de gouvernance. Le géographe propose dans ce sens la notion d'inter-territorialité « horizontale » comme réponse aux spécificités métropolitaines. Les Métropoles, caractérisées par une multiplicité d'initiatives, nécessitent, selon le géographe, de développer un mode de gouvernance associant l'ensemble des réseaux d'acteurs publics et privés (Ibid.). Ainsi, c'est en faisant apparaître des scènes de négociation accompagnées d'un récit collectif que la Métropole pourrait s'incarner politiquement selon Martin Vannier (Ibid.). Envisagés par le géographe comme constitutifs du fait métropolitain, ces « lieux de gouvernance » peuvent s'incarner dans la mise en œuvre de SCOT par exemple, ou au travers d'actions pilotées par les agences d'urbanisme (Ibid.). Toutefois, les propositions envisagées par le géographe, destinées à penser une adaptation du pilotage territorial à la complexité

¹⁷⁰ Dans lesquelles les groupes composés des représentants des petites communes jouent un rôle déterminant.

¹⁷¹ Entretien n°1 – Disponible en annexe - Réalisé le jeudi 28 juin 2018

¹⁷² Nous n'évoquerons pas ici la question de l'intégration des agents et cadres communaux ou départementaux, ni des charges financières engendrées par les transferts des compétences auxquels ils étaient affectés, et dont la complexité des enjeux donnerait lieu comme nous l'avons mentionné précédemment à une thèse dans la thèse.

des Métropoles opèrent un décentrement des espaces traditionnels de pouvoirs politiques (les exécutifs métropolitains) vers des espaces de négociation entre acteurs diversifiés. Un élément qui nous demande d'interroger les enjeux politiques et démocratiques de la notion de gouvernance.

Mobilisée pour définir la prise de décision en réseau, la notion de gouvernance remet en cause le principe de séparation et d'indépendance des pouvoirs, souligne Corinne Gobin (Gobin, 2007), politologue. En effet, plébiscitée « pour répondre soi-disant à la complexification de la décision politique qui naîtrait de la réticulation des sociétés, accentuée par la mondialisation » (Ibid.), la gouvernance mobilise l'image selon laquelle « l'ensemble des intervenants sont présentés comme des partenaires, qu'ils soient issus du secteur privé ou du secteur public, du niveau local jusqu'au niveau international participant comme autant d'égaux à la formation de la décision » (Ibid.) selon Corinne Gobin. Deux limites démocratiques apparaissent dans la notion de gouvernance selon la chercheuse : l'absence de contrôle du pouvoir exécutif par des contre-pouvoirs indépendants et la disparition du conflit sociopolitique comme moteur du pluralisme démocratique (les opposants devenant ainsi des partenaires) (Ibid.). Un écueil également renforcé par la valorisation comme « acteurs politiques » à part entière d'acteurs économiques ou religieux qui conduit à une prise de pouvoir des experts et des notables sur la population (Ibid.). Cette approche critique et distanciée de la notion de gouvernance est également partagée par Dany-Robert Dufour (Dufour, 2009). Le philosophe démontre en effet la manière dont ces nouvelles modalités, horizontales, de gestion du pouvoir, qui semblent procéder d'un approfondissement de la démocratie recèlent a contrario des formes nouvelles de contrôle social (Ibid.). En soulignant qu'« il n'y a plus de chose publique, mais seulement des intérêts privés » (Ibid.) dans un modèle de gouvernance, Dany-Robert Dufour relève que cela crée avant tout une nouvelle forme de domination produite par un évanouissement du politique au profit des intérêts privés. Ainsi, qu'il s'agisse d'une modification des rapports de force et des modalités de pilotage, ou qu'il s'agisse d'une mise en tension territoriale générée par des repositionnements et des attentes d'arbitrages institutionnelles, cette section a permis d'entrevoir la complexification politique qui caractérise les échelons métropolitains, ainsi que les limites des réponses envisagées, par un recours au modèle de gouvernance par exemple.

Section 3 : l'opacité des Métropoles

Nous verrons dans cette section la manière dont les Métropoles, telles qu'elles sont configurées institutionnellement, d'un point de vue territorial, politique, institutionnel et juridique apparaissent comme difficilement saisissables par les habitants, citoyens et

usagers. Nous montrerons ensuite que les services de communication métropolitains tentent d'y répondre au moyen de « nouvelles pratiques » communicationnelles. Enfin, cette section permettra d'observer le fait que les logiques d'acteurs politiques renforcent l'opacité métropolitaine. Nous montrerons également que cet échelon territorial d'action politique est difficilement appréhendé par les journalistes et les médias qui traitent de l'actualité locale. Interrogés sur leurs changements de pratiques induits par la mise en œuvre des lois NOTRe et MAPTAM, les chargés de communication municipaux et métropolitains sont unanimes quant à la nécessité accrue d'expliquer et de clarifier les compétences des différents échelons territoriaux¹⁷³. Une tendance qui apparaît dans cet extrait d'entretien avec une chargée de rédaction pour un journal municipal :

XXX : « **La ville communique dès qu'elle fait un projet en lien avec le territoire métropolitain. Elle communique sur tout, mais, particulièrement dans le cadre du lien avec la Métro. J'ai fait notamment beaucoup de sujets sur l'opération cœur de ville cœur de Métropole, pour expliquer aux habitants ce qui se passe. Quel est le projet et surtout quelle est l'incidence au quotidien, donc il faut vraiment expliquer les échéances, le calendrier, ce qui se passe concrètement. Et la place de la ville dans le projet** »¹⁷⁴.

Deux raisons expliquent la difficulté de lisibilité des projets métropolitains pour les habitants, usagers et citoyens : la proximité avec le projet politique de la municipalité, qui peut alors s'en attribuer l'origine et la porosité accrue entre les compétences des villes et des Métropoles. Un « enchâssement » récurrent dans la mise en œuvre de projets complexes et transversaux dont l'emprise se déploie, par exemple, sur les voiries (métropolitaines) et les parcs et jardins (du ressort de la ville), comme en témoigne un élu lors de notre entretien :

XXX : « Je vais vous prendre un exemple très concret : l'événementiel. Mais, essentiellement sur l'espace public. **Or, aujourd'hui l'espace public¹⁷⁵ est partagé entre : la voirie, qui été transférée à la Métro en 2015 et les parcs et jardins qui sont restés ville, mais ! Le service instructeur des différentes demandes** qu'on peut avoir d'occupation de l'espace public, pour n'importe quels petits événements ou gros événements, ça va d'une table de presse rue Felix Poulat à un grand festival sur Grenoble. Toutes ces demandes-là et ce suivi-là **sont donc instruits par un service de la Ville qui est donc le service événementiel, qui produit un arrêté qui sera signé par Ludovic Bustos qui est donc vice-président chargé de la voirie à la Métro et/ou moi-même chargé de l'événementiel à la ville de Grenoble selon la répartition dans l'espace public** »¹⁷⁶.

¹⁷³ Voir à ce propos les entretiens n°3, 17,18— Disponibles en annexe.

¹⁷⁴ Entretien n° 21 — Disponible en annexe — Réalisé le mercredi 11 juillet 2018

¹⁷⁵ L'espace public désigne ici « l'espace urbain »

¹⁷⁶ Entretien n° 17 — Disponible en annexe — Réalisé le, lundi 2 juillet 2018

En soulignant le caractère flou des limites de compétences entre communes et Métropoles, ce témoignage indique combien l'exercice est alors périlleux d'expliquer de telles répartitions aux citoyens, habitants et usagers. « Eh oui, parce que, comme toujours. Les gens y viennent voir le maire ! »¹⁷⁷ souligne dans ce sens un élu, lors de notre entretien. Largement partagée par les acteurs que nous avons rencontrés, la difficulté à « comprendre » la Métropole, ses missions, son fonctionnement, son organisation est rappelée par le conseil de développement grenoblois lors du rendu de sa contribution au *Manifeste* métropolitain :

« Aujourd'hui **pour nous citoyens, la répartition des responsabilités et services entre Métropole et Communes est incompréhensible**. Il est nécessaire de l'expliquer à chaque citoyen qui, la plupart du temps, ne sait à qui s'adresser entre les différents services communaux ou métropolitains »¹⁷⁸.

Cet enjeu majeur est également bien perçu par les responsables de communication métropolitains rencontrés. Déjà en place dans leurs intercommunalités, lors de la promulgation des lois NOTRe et MAPTAM, ceux-ci témoignent avoir vu leurs objectifs de communication se modifier :

XXX : « L'impact est évident dans le sens où **nos compétences ont augmenté et il faut bien informer la population** sur ces nouveaux services, ces nouveaux fonctionnements. On a un très très gros boulot de ce côté-là, et puis, **cela a créé du flou, beaucoup de flou** »¹⁷⁹.

Exprimé comme une priorité majeure par un responsable de service communication métropolitain,¹⁸⁰ le renforcement de la visibilité se heurte à deux éléments qui ressortent à plusieurs reprises dans nos entretiens¹⁸¹ : le foisonnement communicationnel existant (les communes, les départements, les régions et les Métropoles s'adressant simultanément auprès des mêmes administrés) et le regard de plus en plus critique et distancié de la part des administrés vis-à-vis des institutions publiques. Deux éléments qui engendrent un renouvellement des objectifs pour les services de communication institutionnels métropolitains.

Ainsi, la Métropole nantaise développe, par exemple, une stratégie événementielle pour « aller à la rencontre des habitants » et « créer de l'interaction », tel que l'exprime le directeur de la communication¹⁸². En faisant des opérations de « happening » sur l'espace public, qui sont présentées dans le but de « mettre en relation les habitants »,

¹⁷⁷ Entretien n° 18 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 2 juillet 2018

¹⁷⁸ Extrait de l'avis du conseil de développement sur le manifeste, Grenoble, 2019, 16 p.

¹⁷⁹ Entretien n° 2 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 13 novembre 2018 - 14h

¹⁸⁰ Se reporter notamment à l'entretien n°2, 22, 23 - Disponibles en annexe.

¹⁸¹ Se reporter notamment à l'entretien n°3, 10, 11, 15, 16, 18, 24 disponibles en annexe

¹⁸² Entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

« de leur faire vivre des expériences » et de « leur permettre d'avoir accès aux services publics »¹⁸³, la Métropole nantaise diversifie en effet les formes de communication. Bien que décrites comme destinées à « permettent une reconnexion et à recréer du lien avec les gens à l'heure du virtuel »¹⁸⁴, ces différentes stratégies apparaissent davantage comme une réponse aux différentes contraintes qui caractérisent le territoire métropolitain. En effet, deux éléments apparaissent notamment constitutifs du développement de ces nouvelles formes de communication : l'évolution dans « un espace extrêmement concurrentiel de communication »¹⁸⁵, du fait d'une superposition de communication émanant des autres échelons territoriaux bien identifiés et l'hétérogénéité du territoire métropolitain. La disparité sociale et territoriale qui caractérise particulièrement les échelons métropolitains favorise la difficulté de visibilité et encourage une segmentation des stratégies de communication des Métropoles. Un élément qui traduit avant tout la volonté de répondre au fait que : « ce n'est pas parce qu'on a des réseaux sociaux, des magazines, de l'affichage ou des relations presse que tout le monde va nous voir »¹⁸⁶, tel que le souligne à nouveau ce même directeur de communication. Ce constat apparaît également dans notre entretien avec un autre chargé de communication métropolitain. Celui-ci relève, dans le même sens, que « ce n'est pas parce qu'on aura 100 000 vues sur une vidéo qu'on aura touché le public qu'on aura ciblé, tous les quartiers ou toutes les couches sociales... »¹⁸⁷.

En mentionnant la volonté de s'adapter à des publics nouveaux, non acquis et éloignés, les responsables de communication métropolitains mettent en avant également une défiance accrue vis-à-vis de la communication des institutions. Si cette donnée concerne l'ensemble des collectivités, celle-ci se traduit d'une manière prégnante pour les intercommunalités et les Métropoles qui, peu identifiées, cherchent à gagner en visibilité :

XXX : « Dans les années 80, quand j'ai commencé à faire ce métier, **mon président me disait : nous faisons de la politique et vous, vous faites savoir.** Cela a été vrai, à l'époque, parce que ces métiers étaient un peu novateurs et que **l'opinion publique était plutôt bien disposée et qu'on pouvait faire de la pédagogie sur l'institution.** Aujourd'hui on est dans un contexte complètement différent. D'abord, **il y a un contexte de sur-sollicitation médiatique. Il ne suffit pas d'émettre pour qu'on vous écoute. Ensuite on a affaire à une société française qui pense que les élus ne sont pas honnêtes, pas utiles.** Et donc quand vous représentez une institution publique et que vous prenez la parole, et bien, il ne suffit pas de la prendre. **Il y a un climat de**

¹⁸³ Entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

¹⁸⁴ Entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

¹⁸⁵ Entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

¹⁸⁶ Entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

¹⁸⁷ Entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

défiance et de dédagisme tellement évident que cela a des conséquences très fortes sur la manière dont des gens comme moi peuvent faire leur métier »¹⁸⁸.

En évoquant l'évolution de sa pratique professionnelle, ce directeur de communication métropolitain met en évidence trois tendances constitutives de la politique de communication des Métropoles : la nécessité de s'adapter aux attentes d'un public exigeant et hétérogène, la nécessité d'opérer une prise de distance avec la dimension politique de l'institution et la nécessité de développer des stratégies visant à faire émerger les questions métropolitaines dans le débat public. Trois éléments que nous développerons dans les deuxième et troisième parties consacrées à la mise en évidence des tendances de stratégies de communication métropolitaines. Toutefois, l'exemple significatif que nous allons développer à présent nous permet de mettre en évidence la manière dont le fait métropolitain s'accompagne de l'émergence de nouveaux modes de façonnement et de mise en visibilité territoriale :

XXX : « On est plus dans le fait de simplement dire « je vous dis comment marche le monde », **un bon directeur de la communication c'est quelqu'un qui, en fonction des courants de l'opinion publique, des débats qui arrivent, sait qu'à un certain moment il va pouvoir amener certains sujets et ces sujets vont entrer en discussion, être repris par la presse, par le débat public et c'est surtout ça notre compétence**, c'est de savoir à quel moment on peut parler de tel ou tel sujet et comment on peut le faire »¹⁸⁹.

Grenoble Alpes Métropole a réalisé, en 2015, une campagne de communication métropolitaine destinée à encourager le tri sélectif sur le territoire. Cette campagne qui montrait des personnes emballées dans du papier cellophane a fait l'objet d'importantes indignations médiatiques, de la part notamment de militants féministes et de Marlène Schiappa, Secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargée de l'Égalité entre les femmes et les hommes et de la Lutte contre les discriminations¹⁹⁰. En présentant les effets médiatiques de la campagne, en termes de visibilité de la Métropole grenobloise sur le territoire national et local, le responsable de la communication souligne une stratégie visant à opérer un changement de posture en diversifiant les outils et dispositifs de communication en réalisant des campagnes choc, des happenings, de l'événementiel, ou en développant des applications numériques...¹⁹¹

Le recours accru des services de communication à une diversification de stratégies de communication, accompagné d'un discours participatif nécessite d'être interrogé, au

¹⁸⁸ Entretien n° 2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

¹⁸⁹ Entretien n° 2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

¹⁹⁰ Voir en annexe des images de la campagne et des extraits des réactions suscitées.

¹⁹¹ « On a aujourd'hui des Snaps, LinkedIn, Facebook... on est présent sur tous les réseaux sociaux... » énumère un responsable communication ville – métropole lors de notre entretien n° 23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

regard du contexte métropolitain pour en comprendre les enjeux et les finalités. Engagé dans le développement de multiples outils numériques et collaboratifs, le service communication nantais (ville et Métropole) présente le projet *Ville collaborative* comme « la ville vue comme un réseau social où s'échangent les bonnes pratiques et les connaissances »¹⁹². De manière similaire, Grenoble Alpes Métropole développe le projet *Carticipe*, un site Internet interactif présenté pour favoriser le dialogue avec les habitants, usagers et citoyens dans le cadre de la mise en œuvre du PLUI¹⁹³. Destinés à favoriser le lien et le dialogue avec les habitants, usagers et citoyens, ces projets et services nouveaux, articulés autour des technologies numériques, peinent toutefois à y rassembler une communauté. Un élément qui transparaît dans cet extrait d'entretien avec un élu, porteur du projet. En effet, interrogé sur la fréquentation et l'utilisation du dispositif en ligne *Carticipe*, la réponse du vice-président métropolitain, initiateur de la démarche, souligne le fait que ce sont des intérêts personnels, plus que collectifs qui guident le recours aux dispositifs dont les utilisateurs ne représentent pas la population ciblée :

XXX « Peu. Peu parce que d'abord les gens, ça ne les intéresse pas beaucoup, et puis les Communes ont organisé aussi leur consultation, s'il y a eu 2000 participants c'est le grand maximum. Et puis il faut voir qui s'en empare. Si c'est encore pour avoir les activistes, les militants... »¹⁹⁴.

Présentées comme novatrices par les responsables de communication des Métropoles, ces stratégies de communication mettent en évidence un écueil caractéristique des échelons métropolitains. En effet, c'est par la « nécessité » de s'adapter pour « toucher » un public « de plus en plus éloigné »¹⁹⁵ qu'est justifié le développement de ces « nouveaux outils de communication » par les responsables de communication. Un élément qui traduit davantage la difficulté de visibilité des questions métropolitaines, dont nous pouvons entrevoir une des raisons dans l'extrait d'entretien précédent.

Le renforcement de l'opacité métropolitaine par le jeu politique municipal

Le témoignage précédent du vice-président en charge du PLUI souligne la manière dont l'action des communes agit comme écran à la mise en visibilité métropolitaine. En relevant la mise en place d'une double consultation publique dont a fait l'objet le PLUI, par la Métropole, d'une part, mais également, par les communes, d'autre part, le vice-président métropolitain souligne le processus de captation communale dont font l'objet les politiques métropolitaines. Discutées et présentées à l'échelle de référence

¹⁹² Ville collaborative. <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/les-trois-piliers-du-dialogue-ci/la-ville-collaborative.html> (consulté le 12/02/2020) -

¹⁹³ Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

¹⁹⁴ Entretien n° 1bis — Disponible en annexe — Réalisé le Jeudi 5 juillet 2018

¹⁹⁵ Entretien n° 2 — Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

démocratique, les politiques structurantes pilotées par la Métropole ne sont pas identifiées comme telles. Une tendance accentuée sur le territoire nantais par la fusion de services administratifs et du service communication entre la ville centre et l'intercommunalité. En effet, la fusion entre le site Internet de la ville et de la Métropole en un portail multi institutionnel commun est présentée comme évidente par le directeur de la communication :

XXX : « Voilà, ça parle des politiques publiques du territoire avec une montée en puissance de la Métropole de manière incroyable ! (...) **On a des réseaux sociaux qui sont quasiment mutualisés, parce que ça n'a pas de sens de les scinder** ».

XXX : « **Ça devient de plus en plus lié, de plus en plus lié parce que les projets qui entraînent le territoire aujourd'hui, qui changent la vie des Nantais ce sont des projets qui émanent de la Métropole. Même si c'est une instance qui paraît encore un peu obscure pour les gens** »¹⁹⁶.

En produisant un renforcement de la porosité entre l'image de la ville et de la Métropole, la fusion des outils de communication conduit davantage à renforcer la visibilité de la ville de Nantes que de l'échelon intercommunal. Relevé par un ancien directeur de communication métropolitain, pourtant lui-même très favorable au renforcement métropolitain, ce questionnement pointe ici les limites d'un rapprochement étroit entre ville centre et Métropole :

XXX : « Oui et puis **la fusion des services c'est bien, c'est sûr que Nantes rayonne dans le Métropole et ça a du sens de parler d'une même voix. Mais d'un point de vue démocratique, ça veut aussi quand même dire que le maire de Nantes, quel qu'il soit sera toujours le président de la Métropole.** Et ça, et bien je ne sais pas si vous voyez ce que je veux dire, mais **c'est un peu hégémonique. C'est comme si Nantes, la ville pilotait ses arrondissements de campagne en quelque sorte et, si les Nantais n'auront pas à redire sur ça. Je ne sais si pour Saint-Herblain, si ça coule de source, vous voyez** »¹⁹⁷.

Cet extrait d'entretien souligne deux tendances que nous développerons par la suite : la difficulté de lisibilité de l'échelon métropolitain, et la prise d'ascendance politique sur le territoire par un maire élu par une partie seulement des métropolitains (fussent-ils de la ville centre). Ainsi, c'est un déséquilibre démocratique selon lequel, seuls les habitants de la ville centre pourraient se prononcer, et donc mettre en débat un « projet métropolitain » au travers du projet et de la campagne électorale municipale qui est ici mis en évidence.

Un questionnement également soulevé lors de la *Controverse* sur le suffrage universel, par un ancien maire d'une commune de l'agglomération grenobloise : « un citoyen mécontent de son maire, et content de son président métropolitain — qui est le même

¹⁹⁶ Entretien n° 23 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 30 juillet 2019

¹⁹⁷ Entretien n° 22 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 29 juillet 2019

— ne sait pas quoi voter ! »¹⁹⁸... « Il y a nécessité absolue de se poser la question du lien entre les citoyens et les élus métropolitains »¹⁹⁹ répond alors Marylise Lebranchu, ancienne ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique. Qualifiée de « sclérosante pour la démocratie locale » par l'ancienne ministre, cette situation a été mise en évidence par les résultats d'une étude réalisée lors des élections de 2008 et de 2014 par l'ADGCF. L'étude qui portait sur la place de l'intercommunalité dans les campagnes électorales²⁰⁰ met en évidence le fait que la question intercommunale était très faiblement abordée, d'une part, et qu'elle a plutôt desservi les élus qui s'en sont emparés, d'autre part. Un élément souligné par le responsable de l'Association de Directeurs Généraux d'Intercommunalité (ADGCF) :

XXX : « C'est pour ça que je ne vois pas comment les élus pourraient se saisir de la problématique intercommunale alors qu'ils savent que ça ne va pas contribuer à les faire réélire ! Ils ne sont pas fous ! Et moi je ferais pareil ! **Vous imaginez des élus dire en campagne électorale : « Vous voulez de l'emploi ? Je n'ai pas les compétences ! », « Vous voulez du transport ? Je n'ai pas les compétences ! »** »²⁰¹.

Nous rapprocherons cet extrait d'entretien qui souligne la manière dont l'opacité métropolitaine est entretenue par les élus municipaux dans le but de ne pas mettre en évidence leur perte de capacité d'agir politique, de l'intervention de Claudy Le Breton, ancien président du conseil général des Côtes-d'Armor et membre du conseil supérieur de la Cour des comptes, lors de la *Controverse*, consacrée au mode d'élection des représentants métropolitains :

« Qui sait pour qui il vote ? Pour quoi il vote ? **L'absence de débat intercommunal dans les médias devient clairement problématique** »²⁰².

Cette intervention qui met en lien le débat électoral, la visibilité médiatique et le caractère démocratique des Métropoles nous permet d'introduire le point suivant consacré à la médiatisation du débat public d'essence métropolitaine.

¹⁹⁸ Extrait de la 3^{ème} Controverse métropolitaine, organisée par le Conseil de Développement de Grenoble, en présence de Simiand Marie-Christine, Lebranchu Marylise, Lebreton Claudy, Landel Olivier, intitulée : Les métropoles et le suffrage universel direct : oui, mais comment ? Sciences Po Grenoble, (le 31/05/2018)

¹⁹⁹ Extrait de la 3^{ème} Controverse métropolitaine, organisée par le Conseil de Développement de Grenoble, en présence de Simiand Marie-Christine, Lebranchu Marylise, Lebreton Claudy, Landel Olivier, intitulée : Les métropoles et le suffrage universel direct : oui, mais comment ? Sciences Po Grenoble, (le 31/05/2018)

²⁰⁰ Intitulée *Quelle place pour l'intercommunalité dans les élections locales ? Les enseignements de 2008 et 2014*, cette enquête a été réalisée par l'ADGCF.

²⁰¹ Entretien n° 11 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

²⁰² Extrait de la 3^{ème} Controverse métropolitaine, organisée par le Conseil de Développement de Grenoble, en présence de Simiand Marie-Christine, Lebranchu Marylise, Lebreton Claudy, Landel Olivier, intitulée : Les métropoles et le suffrage universel direct : oui, mais comment ? Sciences Po Grenoble, (le 31/05/2018)

La difficile médiatisation des débats métropolitains

Forts de ce même constat, plusieurs acteurs locaux impliqués de près ou de loin dans la vie politique locale grenobloise (en tant qu'élus, sympathisants ou acteurs associatifs) se sont regroupés pour constituer les *Grenopolitains*. Destiné à préfigurer une future majorité métropolitaine pour certains²⁰³, le projet se présente comme un espace d'échange libre sur les questions métropolitaines, d'un point de vue social et écologique, comme le précisent deux initiateurs du projet :

XXX : « Notre mouvement s'est créé suite à ce constat partagé au niveau du territoire. **Tout le monde perçoit que la Métropole n'est pas du tout accessible pour un habitant, ou même un élu**, et que c'est pareil pour les communes rurales ou urbaines ou périurbaines... »²⁰⁴.

L'un comme l'autre, qui deviendront candidats aux élections municipales de 2020 (nous y reviendrons dans la deuxième partie) soulignent l'importance de la rencontre, de la convivialité et la nécessité de créer un lieu de « débat libre et non partisan », pour se saisir des questions métropolitaines dans différents lieux de la Métropole. Un élément évoqué par le responsable de l'association de directeurs généraux (*ADGCF*) :

XXX : « **Il faut aujourd'hui qu'ait lieu publiquement le débat sur ce qui se passe dans les intercos, dans les Métropoles**. Il faut intéresser les gens à ça ! Il faut faire des trucs forts ! »²⁰⁵.

Celui-ci exprime dans cet extrait l'attente de deux éléments déterminants pour la mise en visibilité métropolitaine : l'affirmation d'un projet politique fort et l'apparition d'un débat électoral sur les questions et enjeux des Métropoles²⁰⁶. La nécessité de répondre à cette difficile mise en visibilité de l'échelon métropolitain est également exprimée par la présidente du conseil de développement grenoblois, qui propose de « premiers pas »²⁰⁷ de la part des communes :

XXX : « Dans chaque commune, il y a un journal, et bien **dans chaque journal il devrait y avoir un minimum de pages intercommunales ! Un minimum, puisqu'une bonne partie des décisions sont prises à ce niveau-là ! C'est malhonnête que de ne pas dire ça !** »²⁰⁸.

L'évocation des actions métropolitaines dans les journaux municipaux, attendue par la responsable du conseil de développement est pourtant peu mise en œuvre par les communes, tel que nous le verrons plus précisément dans la deuxième partie consacrée

²⁰³ Voir à ce propose les entretiens n°8, n°9, n°15 — Disponibles en annexe.

²⁰⁴ Entretien n° 16 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 26 avril 2019

²⁰⁵ Entretien n° 11 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

²⁰⁶ Entretien n° 11 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

²⁰⁷ Entretien n° 15 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

²⁰⁸ Entretien n° 15 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

à l'analyse des éditoriaux des journaux municipaux²⁰⁹. En effet, les élus et chargés de communication questionnés sur le traitement de l'intercommunalité dans leurs publications répondent d'une manière quasi unanime par l'absence d'espace consacré à l'intercommunalité dans leurs journaux. Les élus et chargés de communication qui mettent en avant le fait que les Métropoles ont, elles aussi leurs propres outils de communication pour communiquer sur leurs actualités²¹⁰ soulignent toutefois la nécessité permanente de rappeler les responsabilités de chacun, et le rôle des communes, à la suite des derniers transferts de compétences. Un élément mis en évidence dans cet échange avec un maire, d'une commune rurale, au sujet de la communication liée à la Métropole mise en place sur sa commune :

MLMD : « Et est-ce qu'il y a une rubrique « Métropole » ? »

XXX : « **Non, pas dans le journal par contre on en parle quand il le faut, quand il y a des choses qui impactent la vie des gens** ou des actualités particulières... »

MLMD : « Comme quoi par exemple ? »

XXX : « **Par exemple, sur le site Internet, on a mis en ligne un tableau qui rappelle tout ce que fait la commune** »²¹¹.

C'est donc une clarification destinée davantage à dégager la responsabilité du maire, ou à la mettre en avant, qu'une présentation des enjeux et projets métropolitains qui est relayée par les communes. Questionnée par Julien Auboussier (Auboussier, 2012), maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, la prise en compte par le journal municipal de l'espace intercommunal et les capacités de ce dernier à se fonder, lui aussi, comme territoire, au sens « d'espace producteur de représentations identitaires et capable de susciter une appropriation sociale » met en évidence une « difficulté éprouvée par les acteurs de l'information et de la communication municipale à rendre compte, dans un même mouvement, des différentes échelles du territoire » (Ibid.). En rappelant, en conclusion et en écho aux travaux de Franck Scherrer, qu'« il ne faut pas oublier le caractère lent et progressif de la construction et de la légitimation d'un territoire » (Scherrer, 1995, cité dans Auboussier, 2012), le chercheur rejoint la réflexion d'un maire et conseiller métropolitain, sur la confiance « dans l'œuvre du temps » quant au façonnement métropolitain :

XXX : « C'est toujours auprès du maire que les habitants viennent faire leurs doléances ou requêtes, même pour des choses qui sont gérées par la Métropole (...) c'est vrai que ce n'est pas toujours facile, **car un peu obscur pour nous aussi les élus hein. Il faut le temps que cette grosse machine se mette en place.** Au début c'était le ramassage

²⁰⁹ Se reporter à l'étude de corpus disponible en annexe.

²¹⁰ Voir à ce propos par exemple les entretiens N°3, 8, 9, 15, 18. Disponibles en annexe.

²¹¹ Entretien n° 18 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 2 juillet 2018

des ordures ménagères, maintenant c'est compris. Mais c'est la voirie aujourd'hui. **Bon, il faut que Métropole se fasse hein** »²¹².

Toutefois, le caractère « nouveau » de cette instance supra-communale peut-il, à lui seul, expliquer la difficile émergence des questions métropolitaines dans le débat public ? Interrogés sur la place des questions métropolitaines dans les publications municipales, des représentants du groupe *ADIS*²¹³ reconnaissent en effet le déficit d'information comme un écueil démocratique vis-à-vis de la Métropole. Pourtant, ce constat est également accompagné par une faible communication sur l'intercommunalité et ses enjeux, vis-à-vis des citoyens de la part de ces mêmes élus :

XXX : « Dans nos préconisations il est clairement dit que la Métropole devait prendre en compte les communes. Mais que les communes avaient aussi leur rôle pour faciliter la compréhension des usagers et l'appropriation métropolitaine des citoyens, donc ce n'est pas que dans un sens, ce que l'on promeut, c'est un effort de la part de la Métropole ET des Communes. Bon et ça, ce n'est pas toujours le cas... ».

XXX : « Non... Mais on continue d'avancer hein... ».

XXX : « Oui... et puis c'est tout jeune encore... la Métropole elle date de 2014, avec ses prises de compétences qui demandent du temps pour se mettre en place »²¹⁴.

Ainsi, bien que les élus incriminent le manque de temps, pour justifier de la faible information métropolitaine de la part des communes et du groupe *ADIS* en direction des citoyens, des habitants et des usagers, l'important travail de communication réalisé par le groupe en direction des élus met en évidence la mobilisation stratégique de la communication du groupe. En effet, qu'il s'agisse d'envois de comptes rendus, de lettres d'information, de notes et de dossiers, le groupe *ADIS* déploie de nombreux outils de communication en direction des élus municipaux pour leur permettre de se saisir des enjeux métropolitains. Adressés aux élus, membres du groupe, mais également aux conseillers municipaux rattachés au groupe par la présence d'un élu *ADIS* dans leur conseil municipal, ces documents de communication cherchent à répondre à la méconnaissance de la Métropole par les élus municipaux :

XXX : « Parce qu'il y a un vrai déficit d'information sur ce qui se fait sur la Métropole, et que plus elle grandit, et plus ça empire ».

XXX : Alors, on a fait une enquête auprès de tous les conseillers municipaux des communes que l'on représente, pour savoir comment articuler la relation communes/Métropole et l'on **a constaté à ce moment-là que le déficit d'information existait non seulement au niveau des citoyens** (pour cela on n'a par contre pas de données précises), mais en tout cas **au niveau des élus locaux qui ont une VRAIE méconnaissance de ce qui se passe ici, à la Métro** »²¹⁵.

²¹² Entretien n° 18 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 2 juillet 2018

²¹³ Groupe politique voué à préserver l'intérêt des communes au sein de la Métropole grenobloise

²¹⁴ Entretien n° 3 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 16 octobre 2018

²¹⁵ Entretien n° 3 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 16 octobre 2018

De cette manière, c'est une communication interne à la classe politique qui est mise en œuvre par les élus métropolitains du groupe *ADIS*. Désireux avant tout d'entretenir un rapport de force entre la Métropole et les communes (ce qui est le projet autour duquel ils se sont rassemblés), les membres du groupe *ADIS* entretiennent en parallèle une opacité vis-à-vis des enjeux métropolitains dans leurs publications communales. Ainsi, ce groupe politique, qui a toutefois un site Internet et une page Facebook, ne communique pas sur son activité métropolitaine en direction du grand public, par l'intermédiaire de la presse par exemple, comme le souligne cet extrait d'entretien :

XXX : « **Et puis dans quel but ?** Notre travail essentiel ça a été de passer de petites communautés de communes à quelque chose qui est énorme... avec un fonctionnement très, très pyramidal, qui ne correspond pas du tout à ce que nous connaissions tous, dans nos petites intercos. On a eu aussi à s'approprier l'ensemble du contexte de fonctionnement de la Métropole qui n'était pas quelque chose d'évident du tout au départ »

XXX : « C'est aussi que l'on est sur des sujets très spécifiques. **L'équité entre les communes tout ça, on n'a pas toujours l'occasion de le défendre, ça n'intéresse pas vraiment la presse locale** »²¹⁶.

« Trop complexe », « inintéressant » pour le grand public... les arguments sont nombreux pour justifier le fait de ne pas médiatiser l'activité politique du groupe *ADIS*. Les représentants du groupe soulignent en effet leur volonté de privilégier une « communication interne pédagogique », en direction des membres du groupe, à une « communication externe » en direction des habitants, usagers et citoyens. Ainsi, ceux-ci préfèrent s'adresser à leurs administrés, depuis une position communale, quitte à entretenir une confusion entre les différents mandats et niveaux d'action politique. Cette contradiction est également prise en compte par les responsables de communication municipaux. Cet élément est relevé, par exemple, par une rédactrice territoriale qui travaille en freelance pour le compte d'un journal municipal. La journaliste territoriale exprime, en effet, les fréquentes confusions entretenues par les publications municipales, entre la politique menée par la ville et les projets intercommunaux²¹⁷. En prenant pour exemple la communication municipale qui a accompagné la construction d'un espace sportif, la communicante souligne le double jeu fréquent des communes qui consiste à mettre en avant leur action politique dans la réalisation de projets métropolitains au service des habitants²¹⁸ :

²¹⁶ Entretien n° 3 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 16 octobre 2018

²¹⁷ Entretien n° 21 — Disponible en annexe — Réalisé le mercredi 11 juillet 2018

²¹⁸ Entretien n° 21 — Disponible en annexe — Réalisé le mercredi 11 juillet 2018

XXX : « (...) Et puis, **est-ce que les élus dans leurs communes ont intérêt à parler de la montée en compétence de la Métro ? Eux leur volonté c'est de garder la main quand même !** » ²¹⁹.

Nous venons de le voir, la complexité territoriale et administrative des Métropoles est renforcée par l'opacité d'un jeu politique complexe de la part des communes. Les élus métropolitains, tout en étant parties prenantes de la construction de ce nouvel espace métropolitain, se positionnent en opposition par rapport à celui-ci. Une complexité soulignée par les journalistes que nous avons rencontrés, qui relèvent la difficile appréhension des questions métropolitaines par leurs médias respectifs (PQR et radios locales ou nationales). Les entretiens que nous avons menés avec des journalistes mettent en évidence le fait que ceux-ci sont à la fois conscients du poids politique majeur de la Métropole et conscients du faible traitement médiatique qu'ils lui accordent²²⁰. Quatre éléments principaux apparaissent dans notre recherche pour expliquer cette difficile appréhension métropolitaine par les médias locaux :

- Une captation municipale des questions métropolitaines. Ce qui conduit au fait que les actions métropolitaines soient davantage traitées autour d'élus présentés comme maire de la commune (plus que comme vice-président métropolitain par exemple)²²¹.
- Une complexification des jeux politiques due au mode d'élection, qui brouille les enjeux politiques et territoriaux portés par les différents élus.²²²
- L'éloignement entre l'attente du public cible de ces médias (lecteurs et auditeurs) et les rouages administratifs d'une institution métropolitaine qu'ils connaissent peu²²³.
- Le temps requis par les équipes de journalistes pour suivre l'actualité politique métropolitaine dont les conseils, particulièrement chronophages (avec plus d'une centaine de délibérations à l'ordre du jour) ne feront l'objet finalement que de

²¹⁹ Entretien n° 21 — Disponible en annexe — Réalisé le mercredi 11 juillet 2018

²²⁰ Voir à ce propos l'Entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019, dont nous livrons ici un extrait : XXX : « c'est une entité qui est encore très obscure pour l'habitant... même si on commence à savoir que les déplacements, les déchets, l'eau, la voirie... tout ça, c'est la Métropole... (...) si vous parlez de la politique de la ville de la Métro... ça ne parle pas aux gens... pourtant c'est beaucoup d'argent... c'est l'aide au logement, à la rénovation... donc il y a beaucoup de choses du quotidien que l'on habite au Sappey ou à Échirolles (...) »

²²¹ Voir à ce propos l'Entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²²² Voir à ce propos l'entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²²³ Voir à ce propos l'entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

quatre ou cinq articles ²²⁴ ou d'une ou deux interviews radio²²⁵, comme le montre ces extraits d'entretiens :

XXX « Et je ne sais pas si vous vous en rendez-compte, mais **suivre un conseil de la Métro c'est compliqué**, parce qu'il y a beaucoup d'élus et que chaque élu réagit en fonction de sa commune. Parce que je ne suis pas sûr qu'on soit encore dans l'idée de faire communauté d'après ce que j'y vois »²²⁶.

XXX « ... Mais surtout on discute beaucoup avec les élus, y a les bruits de couloirs, les discussions, et pour nous c'est une source de sujets hyper importants. Parce que quand on lit l'ordre du jour qui peut être à la fois très technique et très succinct et bien il y a des fois des sujets importants qui ne vous sautent pas aux yeux »²²⁷.

Dans ce sens, bien que la montée en puissance métropolitaine, depuis 2014, ait occasionné le renforcement de la mobilisation des équipes de journalistes sur le suivi métropolitain²²⁸, cela n'a pas pour autant engendré de modification de rubriquage ou de grille de programme. Toujours organisé par communes, le journal le *Dauphiné Libéré*, par exemple, présente les articles traitant de la Métropole dans les pages des communes concernées, des communes des élus interviewés ou dans la page Grenoble pour des informations relatives à l'institution métropolitaine, comme le suivi du conseil intercommunal par exemple^{229 230}. Spécialisé dans les questions politiques pour la radio *France Bleu Isère*, un journaliste nous a ainsi fait part, lors de notre entretien, de la difficile équation à laquelle sont confrontées les conférences de rédaction lors de la sélection des sujets et de leur priorisation. Plus mobilisées par le suivi de l'échelon métropolitain « parce que c'est là que les choses se passent »²³¹, les équipes journalistiques sont aussi confrontées à la nécessité de tenir compte d'une ligne éditoriale peu encline à couvrir les questions politiques métropolitaines :

XXX : « Sachant que la moyenne d'âge, le cœur de cible, de *France Bleu Isère*, c'est 55 ans, la médiane, donc c'est assez âgé. On a des auditeurs qui ont une forte identification à leur territoire isérois, puisqu'on fait en gros 10 % d'auditoire sur l'Isère. Un Isérois sur 10 nous écoute TOUS les jours, Mais on a des taux d'écoute qui sont beaucoup plus forts en nord Isère, et en milieu rural qu'en zone urbaine, du coup, on se doit d'en tenir compte ! Sur la ville de Grenoble, c'est *France Inter* la première radio, nous on arrive en deuxième position. Bon voilà, les choix sont faits en fonction de ça »²³².

²²⁴ Voir à ce propos l'entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²²⁵ Voir à ce propos l'entretien n° 8 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²²⁶ Entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²²⁷ Entretien n° 8 — Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 avril 2019

²²⁸ Voir à ce propos l'entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²²⁹ Voir à ce propos l'entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

²³⁰ Voir à ce propos en annexe l'exemple du traitement d'une actualité métropolitaine par le *Dauphiné*

²³¹ Source - Entretien n° 8 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

²³² Source - Entretien n° 8 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

Bien que conscients des mutations politiques et du décentrement des enjeux des communes vers les Métropoles, les journalistes sont malgré tout contraints par la nécessité de répondre aux attentes de leurs lecteurs et auditeurs. Un élément qui explique les raisons du traitement des questions métropolitaines d'un point de vue communal. Le PLUI par exemple, qui a une incidence forte sur les communes, est transposé localement lorsqu'il est traité par les médias locaux. En revanche, d'autres événements politiques métropolitains à forts enjeux pour le territoire ne seront eux pas ou très peu évoqués par les médias locaux, en raison d'un éloignement entre l'intérêt (présupposé) des lecteurs et auditeurs : ²³³

XXX : « (...) Mais bon, nous **on ne couvre pas tout, parce que ça n'intéresse pas toujours nos auditeurs**, par exemple j'ai vu que l'autre jour il y avait le président du BPI, donc la Banque Publique d'Investissement est venue faire un prêt très important de l'ordre de 100 millions d'euros, je crois, à la Métropole, pour développer l'économie, un certain secteur d'économie. **Bon ben là on sait que ça n'intéresse pas nos auditeurs. J'ai vu que la presse, le DL ont fait un tout petit truc dessus, mais c'est tout, voilà ! (...) on évite les sujets trop théoriques, parce que ça ne les intéresse pas ET parce que quand c'est des gros dossiers, très complexes. On n'a pas les moyens de se mettre dedans** »²³⁴.

Complexité des enjeux et des questions traitées, manque d'intérêt supposé du public, manque de temps et de moyens suffisants de la part des équipes journalistiques, captation des questions métropolitaines par les communes et les élus municipaux... La faible couverture médiatique métropolitaine, point sur lequel nous reviendrons dans la deuxième partie, est également relevée comme un écueil démocratique par Marylise Lebranchu, ancienne ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. La ministre, qui souligne que « l'on apprend à travers les comptes-rendus des conseils municipaux ce qui se passe dans les conseils communautaires »²³⁵, met en évidence le fait que cette tendance n'est pas spécifique au terrain grenoblois. Également relevée par *l'Association Des Communautés des France* (ADCF), la « médiatisation de l'intercommunalité » devient un enjeu démocratique majeur pour les présidents intercommunaux. Dans ce sens, le communiqué de presse diffusé à l'occasion de la 30^e convention nationale de l'ADCF en octobre 2019 appelait les pouvoirs publics nationaux à engager une grande campagne d'information civique sur l'organisation territoriale et sur le rôle des intercommunalités :

« Ces élections municipales et intercommunales devront permettre de mieux faire comprendre comment se prennent les décisions et à quelles échelles, mais aussi comment sont financés les services publics et par quels impôts. (...) » « Nous ne savons pas encore

²³³ Voir à ce propos l'Entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019 »

²³⁴ Entretien n° 8 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

²³⁵ Extrait de la 3^{ème} Controverse métropolitaine, organisée par le Conseil de Développement de Grenoble, en présence de Simiand Marie-Christine, Lebranchu Marylise, Lebreton Claudy, Landel Olivier, intitulée : Les métropoles et le suffrage universel direct : oui, mais comment ? Sciences Po Grenoble, (le 31/05/2018)

avec précision, à l'heure qu'il est, la place que prendra l'intercommunalité dans les futurs scrutins locaux de mars prochain. Nous sommes en revanche certains qu'elle sera plus importante qu'en 2014. Ce n'est pas difficile tant l'intercommunalité fut peu visible »²³⁶.

En soulignant combien « il est de fait fondamental de pouvoir interpeller les futurs candidats sur leur vision de l'intercommunalité et de ses priorités », le communiqué de presse de l'*Association des Communautés de France* (ADCF) rejoint le projet, développé par les *Grenopolitains*, pour pallier l'absence de débat intercommunal lors des élections de 2020²³⁷. Une démarche également engagée par les conseils de développement grenoblois et nantais²³⁸ à travers le fait d'inviter les candidats municipaux à débattre de questions métropolitaines²³⁹. Ces débats avaient pour but de répondre à la faible couverture médiatique des questions métropolitaines, captées par les enjeux municipaux des élections en cours²⁴⁰. Cette absence de débat, relevée par un acteur du territoire nantais lors de notre entretien, devient clairement un problème selon lui, au regard des « un milliard deux ou un milliard trois de budget »²⁴¹ dépensés, et montrent là un point de blocage démocratique majeur, selon lui, lorsqu'il poursuit :

XXX : « (...) Je ne vais rien vous apprendre, mais **il y a des élections l'année prochaine et personne ne va parler de la Métropole et de la politique métropolitaine**, parce que **les futurs maires s'adressent aux habitants de leurs communes ! Parce qu'ils sont élus par leurs communes ! Alors que 80 % de décisions sont prises aujourd'hui par la Métropole !** Dès qu'on parle aménagement, transport, déchets... c'est la Métropole qui prend ces décisions aujourd'hui »²⁴².

L'absence d'évocation des questions métropolitaines lors des élections de 2020, prédite par cet acteur du fait métropolitain nantais, sera par ailleurs confirmée par la campagne municipale. En effet, les débats métropolitains, organisés par le conseil de développement ont été faiblement investis par les habitants, par les médias et par les candidats municipaux eux-mêmes. Un élément regretté par les deux membres fondateurs des *Grenopolitains* qui se sont tous les deux impliqués, par la suite, dans les élections municipales (de la ville centre et d'une petite commune métropolitaine, en tant que tête de liste) ; ce qui les a amenés à leur tour à rejoindre chacun, un espace de débat... municipal. Dans ce même sens, le débat organisé sur les questions

²³⁶ ADCF, « Discours d'ouverture de Jean-Luc Rigaut 30e Convention nationale de l'intercommunalité (octobre 2019) », [en ligne] site de l'ADCF, 2019. Disponible sur : <https://www.adcf.org/files/CP/Discours-Jean-Luc-Rigaut-30-octobre-2019.pdf> (consulté le 05/11/2019)

²³⁷ Entretien n° 16 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 26 avril 2019

²³⁸ Voir à ce propos l'entretien n°24 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

²³⁹ Plusieurs débats ont été organisés de janvier à mars 2020 dans différents lieux de la Métropole.

²⁴⁰ Il serait intéressant d'étudier à ce propos la place prise par la ville centre des Métropole dans la couverture médiatique des élections de 2020

²⁴¹ Entretien n° 24 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

²⁴² Entretien n° 24 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

métropolitaines par le candidat à la mairie de Grenoble, Olivier Noblecourt²⁴³, ne fut pas le plus suivi des débats de la campagne municipale²⁴⁴. Bien que les questions principales (transport, mobilité, pollution, attractivité, cœurs de ville...) qui étaient au centre des débats politiques des campagnes municipales portaient en majorité sur des questions relevant de la Métropole, celles-ci ont été traitées d'un point de vue municipal dans la campagne électorale de 2020, tel que nous l'avons observé sur le terrain grenoblois. Autant d'éléments qui mettent en évidence la difficulté d'émergence d'un débat politique d'essence métropolitaine.

Conclusion du chapitre 2

Le fait métropolitain une mise en tension politique et territoriale inédite

Ce chapitre avait pour objet de mettre en évidence la manière dont le fait métropolitain s'accompagne de l'accentuation d'une mise en tension territoriale et politique. Plusieurs éléments caractérisent en effet les échelons métropolitains vis-à-vis de l'intercommunalité telle qu'elle était pensée par la loi Chevènement. Nous avons montré dans ce chapitre que ces différentes caractéristiques se traduisent par l'apparition de nouveaux enjeux de communication spécifiques au fait métropolitain. Le passage d'une « intercommunalité fonctionnelle », au service des communes, à une « Métropole de projet » s'accompagne d'enjeux de communication inhérents à la constitution institutionnelle des Métropoles, du point de vue des échelons métropolitains, mais également du point de vue des communes qui les constituent. Un élément renforcé par une instabilité institutionnelle qui accompagne le renforcement des échelons métropolitains. Cette instabilité se traduit par une recherche de positionnement de la part des échelons qui se superposent avec les Métropoles, mais également de la part des associations d'élus, telle que *l'association des Maires de France*, qui cherchent à peser en faveur du maintien (et du renforcement) de la capacité d'agir politique des maires. L'instabilité législative et les attentes d'arbitrages de la part de l'État encouragent l'émergence d'activités de lobbying. Une tendance particulièrement significative vis-à-vis notamment de la question de l'élection des représentants métropolitains au suffrage universel direct. Un élément qui caractérise par ailleurs la spécificité du fonctionnement politique des Métropoles (et des intercommunalités). Ainsi, c'est dans une double situation paradoxale que doit se façonner la construction politique et territoriale métropolitaine : celle, d'une part, de se voir chargée de

²⁴³ Ancien délégué interministériel à la Prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

²⁴⁴ Article du Dauphiné Libéré. Disponible sur :

<https://www.ledauphine.com/politique/2020/03/04/michele-delaunay-le-7-mars-avec-olivier-noblecourt>
(consulté le 10/04/2020)

coordonner l'action des collectivités pour réduire la fragmentation territoriale, et celle, d'autre part, de manquer de légitimité politique suffisante pour mener à bien les missions qui lui sont confiées. Ces éléments qui caractérisent le fonctionnement des Métropoles contraignent leurs politiques de communication et encouragent l'émergence de stratégies de positionnement de la part des acteurs du fait métropolitain qui s'opposent à son développement. Ces tendances conduisent à une difficile mise en visibilité de l'échelon territorial et politique métropolitain. Ainsi, les enjeux métropolitains font l'objet d'une mise en opacité de la part des acteurs municipaux qui captent le débat politique au niveau communal. Une tendance qui est constitutive du fait que les questions politiques métropolitaines ne sont que peu traitées par la presse locale et territoriale. Peu visibles dans une dimension supra-communale, les enjeux politiques et territoriaux des Métropoles, pourtant déterminants en matière de structuration territoriale, sont difficilement mis en débat. Ainsi, cette tendance qui caractérise les échelons métropolitains ne favorise pas leur appréhension par les usagers, habitants et citoyens pour qui, de fait, l'échelon de référence politique et territorial reste la commune.

Conclusion de la partie 1

Le fait métropolitain, une forme spécifique de façonnement territorial

Cette partie avait pour objet de mettre en évidence le fait que les spécificités politiques et territoriales des Métropoles s'accompagnaient de nouvelles questions de recherches en sciences de l'information et de la communication. À ce titre, l'analyse des politiques et des stratégies de communication métropolitaines permet un prolongement des acquis de la discipline en les confrontant à un nouveau type de terrain. Les travaux de recherche qui ont porté sur la communication des collectivités territoriales mettent en évidence la manière dont des productions discursives, des dispositifs ou des publications concourent à instituer des territoires et des communautés ainsi qu'à préfigurer des comportements de la part des habitants, usagers, citoyens, partenaires. Qu'il s'agisse de l'étude de journaux municipaux, de l'activation d'éléments mémoriels ou de dispositifs dits participatifs, par exemple, la recherche en sciences de l'information et de la communication témoigne du caractère normalisant de la communication des institutions et des collectivités territoriales. Nous avons vu également que la communication des institutions et collectivités territoriales apparaît au service de stratégies politiques visant à rationaliser et organiser leurs territoires d'action ainsi qu'à conforter leurs représentants dans leurs fonctions. Cette partie a permis d'observer différents processus à l'œuvre dans le possible façonnement idéal d'un territoire. En effet, nous avons relevé le fait que le récit, mais également l'expérience, dans le cadre d'un processus d'interrelation notamment, permettait de se saisir d'un territoire, de le reconnaître. Dans le prolongement de cela, nous avons questionné les conditions d'appréhension des enjeux politiques et sociaux d'un territoire. Un élément qui fait apparaître l'émergence d'espaces publics comme une condition de compréhension démocratique d'un territoire. Nous avons également observé, au cours de cette partie, que l'émergence de ces espaces publics potentiels était conditionnée par l'apparition et la mise en visibilité de conflits publics et politiques ayant trait au territoire. Médiatisés, ces conflits incitent les individus à prendre position. Ils concourent dans ce sens à la possible apparition d'un public doté de la possibilité de prendre part et de se saisir des questions ainsi mises à jour. Le renforcement du fait intercommunal, au travers de sa forme la plus développée qu'est l'échelon métropolitain, entraîne une reconfiguration politique, sociale et institutionnelle du territoire. Cette reconfiguration peut être envisagée du point de vue de l'institution métropolitaine, marquée par un redimensionnement de son action politique et territoriale, mais également du point de vue de l'environnement institutionnel, territorial et politique dans lequel ces Métropoles se développent. En effet la montée en puissance métropolitaine qui contraint la capacité d'agir politique des communes,

notamment, s'accompagne de stratégies qui concourent à une opacité des enjeux politiques et territoriaux des Métropoles. Une tendance consécutive d'une faible mise en visibilité médiatique des Métropoles. Confrontées à des stratégies d'acteurs spécifiques au fait métropolitain, les politiques de communication des Métropoles sont encadrées par des contraintes et des empêchements inhérents à leurs configurations institutionnelles. En effet, trois éléments caractérisent les échelons métropolitains tels qu'ils sont pensés par la loi. Premièrement, les Métropoles missionnées dans une fonction stratégique de mise en cohérence du territoire sont marquées par la nécessité de faire émerger un monde commun métropolitain. Ainsi, la « cohésion territoriale » et la « mise en ordre » de leur territoire d'action apparaît comme une condition première de leur possible fonctionnement. Deuxièmement, les échelons métropolitains, dont la spécificité est de ne pas être des collectivités territoriales, sont maintenus sous une tutelle communale, du fait du mode d'élection de leurs représentants. Troisièmement, la montée en puissance des échelons métropolitains est accompagnée d'une instabilité législative qui encourage les autres échelons territoriaux et leurs représentants à développer des stratégies de positionnement. Ces stratégies visent à légitimer des capacités d'agir politiques fragilisées et contrer la prise d'ascendance métropolitaine. Ces trois caractéristiques génèrent plusieurs mises en tension qui encadrent et contraignent les Métropoles, tant du point de vue de leur fonctionnement territorial et politique, que du point de vue de leurs politiques de communication. Ainsi, ces spécificités métropolitaines conduisent à une complexification de gouvernance. Les échelons métropolitains, dont le conseil est composé de représentants municipaux, qui cherchent à maintenir leur capacité d'agir et leur autonomie politique communale, sont contraints par la nécessité de ne pas heurter les représentants des communes afin de déjouer les blocages politiques. Enfin, les Métropoles sont marquées par une captation du débat public et politique par l'échelle démocratique de référence qu'est la commune. Une tendance qui conduit à une difficulté de visibilité de cet échelon politique aux compétences majeures pour le territoire. En conséquence, les territoires métropolitains sont marqués par la difficulté d'émergence d'espaces publics d'essence métropolitaine au profit d'espaces publics d'essence municipale, ce qui ne permet pas aux habitants, usagers et citoyens de se saisir des enjeux du territoire. L'ensemble de ces éléments contraignent et encadrent les politiques de communication des Métropoles. Ainsi, celles-ci doivent développer des stratégies visant à contourner les oppositions et empêchements dont elles font l'objet. Et ce afin de maintenir les conditions de leur fonctionnement politique.

Les acquis importants de la discipline des sciences de l'information et de la communication dans l'étude des formes, des stratégies et des politiques de communication des collectivités territoriales trouvent un prolongement dans leur confrontation à cette nouvelle forme d'action politique territoriale que représentent les

Métropoles. Ainsi, les tendances mises à jour par la recherche en sciences de l'information et de la communication sont alors remaniées dans leurs formes et leurs procédés comme nous le développerons dans la deuxième et la troisième partie. Nous montrerons en effet la manière dont s'opère une opposition à la mise en visibilité politique et territoriale des Métropoles, du point de vue des échelons et institutions superposées. Nous observerons la manière dont cela se manifeste au travers des contraintes qui pèsent sur les politiques de communication des Métropoles. Face à ces stratégies d'opposition qui traversent et accompagnent le façonnement idéal de l'échelon territorial et politique métropolitain, les politiques de communication des Métropoles sont contraintes à opérer des processus de contournement pour normaliser et légitimer leur ascendance territoriale et politique, mais également pour réunir les conditions de fonctionnement métropolitain en neutralisant les oppositions politiques qui les traversent. D'autre part, l'opacité générée par le jeu politique municipal notamment et l'absence d'espaces de débats d'essence métropolitaine, conduisent à interroger la dimension démocratique de ces échelons d'action politique et territoriale renforcés et dotés de compétences structurantes majeures.

Ces questions feront l'objet des analyses présentées dans les parties suivantes de ce mémoire, consacrées à la mise en évidence des oppositions communicationnelles consécutives de la montée puissance métropolitaine ainsi qu'à l'analyse des stratégies de communication de contournement à l'œuvre dans la légitimation métropolitaine, dont nous interrogerons notamment les limites en termes de possibilité d'appréhension politique.

Partie 2 — La visibilité des Métropoles empêchée

Nous l'avons vu, le renforcement juridique et institutionnel des Métropoles s'accompagne de repositionnements et de mises en tension politiques et territoriales inédites. Cette partie nous permettra de mettre en évidence la manière dont ces repositionnements se traduisent par des politiques et des stratégies de communication spécifiques, du point de vue des échelons et des institutions qui se superposent aux échelons métropolitains, mais également du point de vue des Métropoles. Nous avons commencé à le montrer, au cours de la première partie, les Métropoles sont traversées par différentes stratégies oppositionnelles de la part des institutions d'actions publiques et des échelons municipaux et départementaux avec lesquels elles se superposent. À partir de là, nous développerons dans cette partie les deux hypothèses vouées à mettre en évidence les formes d'oppositions auxquelles est confronté le façonnement idéal des Métropoles.

Il s'agira en effet d'observer, dans le chapitre trois, la manière dont la montée en puissance métropolitaine a pour conséquence le déploiement de stratégies de communication d'opposition vis-à-vis de l'échelon métropolitain, de la part des structures et collectivités superposées. En effet, ces échelons territoriaux, que sont notamment les communes et les départements²⁴⁵, fragilisés par les transferts de compétences, cherchent à légitimer leur autonomie et leur capacité d'agir politique. Une tendance renforcée par une instabilité institutionnelle. Cette attente d'arbitrage de la part de l'État sur les compétences et prérogatives des différents échelons territoriaux encourage en effet davantage ces derniers à démontrer leur légitimité à conduire les actions de politiques publiques sur leur territoire. Dans ce sens, nous montrerons la manière dont les communes, les départements et des institutions publiques procèdent à une mise en cohérence symbolique (Bessières, 2013) de leur espace d'action politique. Il s'agira d'observer notamment que s'opère une mise en opposition de l'espace communal à l'espace métropolitain. Nous verrons que cette mise en opposition cherche à répondre à la fragmentation de l'espace urbain (Auboussier, Garcin-Marrou, 2011) en faisant apparaître la fiction d'un espace communal ou départemental comme non problématique (Le Bart, 2000), d'une part, mais que cette mise en opposition vise également davantage à la démonstration d'une capacité d'agir politique, d'autre part.

²⁴⁵ Mais qui peuvent être aussi des institutions d'actions publiques

Une tendance qui se traduit par l'apparition de différents modèles de stratégies de communication mayorales notamment.

À la suite de cela, nous observerons dans le chapitre quatre que l'injonction de ne pas heurter l'échelon communal contraint le façonnement communicationnel métropolitain. En effet les Métropoles, dont les conseils métropolitains sont constitués de représentants municipaux, sont marquées par la nécessité de conforter les espaces politiques intermédiaires et électifs que sont les communes. Un élément qui apparaît comme une condition de fonctionnement des Métropoles et permet de déjouer les blocages politiques. Il s'agira ici d'observer notamment la manière dont les politiques et les stratégies de communication des Métropoles contournent les mises en tension et oppositions qui les traversent par une stratégie de mise en invisibilité de leur ascendance politique. Une tendance qui s'opère notamment par le recours à une apparente dépolitisation (Comby, 2015, p. 15) et conditionne l'émergence d'un imaginaire territorial (Noyer, Paillart, Raoul, 2013) métropolitain. En ce sens, cette partie sera consacrée à l'observation des traces discursives du « monde social » (Ollivier-Yaniv, 2014) métropolitain, en mettant en évidence la manière dont les acteurs du fait métropolitain s'accordent et s'affrontent pour tracer des frontières symboliques (Ibid.).

Chapitre 3 — Le repositionnement des collectivités vis-à-vis des Métropoles

Ce chapitre correspond à notre hypothèse selon laquelle la montée en puissance métropolitaine aurait pour conséquence le déploiement de politiques de communication d'oppositions vis-à-vis de l'institution intercommunale de la part des structures et collectivités superposées. Nous montrerons que des formes de réaffirmation territoriale mobilisées par les communes et les départements, notamment, traduisent une opposition vis-à-vis du processus de métropolisation générateur de perte de pouvoir politique pour ces derniers. Nous analyserons cette tendance au travers de l'émergence d'une confrontation de l'échelon communal à l'échelon métropolitain dans les éléments de communication municipaux. Nous mettrons en évidence également que cette opposition se traduit par l'apparition de différents modèles de stratégies de communication municipales et départementales (section 1). Nous montrerons enfin que cela conduit à l'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale (section 3). Ainsi, les analyses développées dans ce chapitre mettent en évidence différentes tendances et formes de stratégies de communication d'opposition développées par les échelons territoriaux superposés à l'échelon métropolitain, d'une part, et mettent en évidence les conséquences de l'émergence de ces stratégies de communication sur la compréhension de l'évolution du paysage institutionnel, d'autre part. L'objet de ce chapitre sera donc de montrer et de caractériser ces différentes tendances de communications oppositionnelles et d'en comprendre les conséquences en matière de lisibilité du territoire institutionnel local. Ainsi, il s'agira de comprendre le processus par lequel différentes stratégies de communication cherchent à préserver un « théâtre de légitimité » autorisant des pratiques sociales (de Certeau, 1990, p.183), ainsi qu'une capacité d'agir politique, menacée par la montée en compétences territoriales et politiques des Métropoles. En d'autres termes, c'est sur la manière dont des pratiques discursives et iconiques « instituent des acteurs et des espaces, et comment des rapports de domination traversent ces pratiques et les informent » (Garcin-Marrou, 2019, p.166) qu'a porté notre analyse.

Nous verrons d'abord la manière dont apparaît une mise en opposition de l'échelon communal à l'échelon intercommunal dans les politiques de communication municipales (section 1). Nous observerons ensuite la manière dont la métropolisation est accompagnée par la mobilisation de trois modèles distincts de communication endossés par les représentants municipaux face à la montée en puissance

métropolitaine (section 2). Cela nous conduira enfin à interroger les conséquences de l'émergence de ces positionnements en observant l'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale (section 3). Plus conséquente que les autres, la première section de ce chapitre est marquée par la présentation de l'analyse lexicométrique réalisée. Celle-ci éclairera également le développement présenté dans la deuxième section.

Section 1 : la mise en opposition de l'échelon municipal à l'échelon intercommunal

Nous montrerons dans cette section la manière dont apparaît une tendance d'opposition à la montée en puissance métropolitaine dans les stratégies de communication municipale. Caractérisée par la mobilisation croissante d'une mise en confrontation de la commune à l'intercommunalité, au fur et à mesure du renforcement institutionnel de la coopération intercommunale, la tendance d'opposition que nous mettrons en évidence s'appuie sur différents procédés lexicaux que nous avons relevés dans l'analyse d'éditoriaux de journaux municipaux.

Plusieurs recherches ont déjà montré que l'information municipale sert le maintien de la communauté tout entière, en s'inscrivant notamment dans une perspective de différenciation territoriale (Paillart, 1993, p.115). Ainsi, Isabelle Paillart, professeure en sciences de l'information et de la communication, a mis en évidence le fait que le pouvoir en place cherche à réactiver, par le prisme de l'identité territoriale notamment, la composante commune aux administrés, qu'est le fait d'être habitant d'un même espace identifié (Ibid.). Ce processus, qui permet aux pouvoirs locaux « de faire exister un territoire social et politique, au moment où le territoire géographique et administratif se fait moins perceptible » (Ibid.) répond à l'éparpillement des modes de vie, de l'éclatement des lieux de la sociabilité traditionnelle et de la fragmentation des identités (Ibid.). Nous avons réinterrogé ce positionnement communal à l'heure d'un décentrement du pouvoir mayoral vers celui de l'exécutif intercommunal. Nous avons pour cela réalisé une analyse diachronique d'éditoriaux de magazines municipaux. Le journal municipal dans lequel l'espace communal est raconté au travers d'« un récit à même de fonder la communauté, comme d'inscrire la ville dans une culture politique locale » (Auboussier, 2012) apparaît en effet comme un élément de production discursif de mise en sens du territoire. Identifiés comme le lieu où la représentation politique s'adosse à un certain nombre de croyances (Le Bart, 2000, p. 178), telles que la légitimité de l'élu à incarner et représenter le territoire communal (Ibid.), les journaux

municipaux et plus particulièrement leurs éditoriaux²⁴⁶ nous ont permis, après analyse, de mettre en évidence des tendances significatives de stratégies de communication communales vis-à-vis de l'échelon intercommunal notamment. Le géographe Guy Diméo souligne que « très souvent, l'identité se pose en s'opposant » (Di Meo, 2002, p.178) pour exprimer la manière dont la formation d'un groupe social se construit par « l'attribution aux autres d'identités négatives et péjoratives ». À la suite de cela, nous avons observé la manière dont le recours à une stratégie de communication d'opposition, vis-à-vis du développement intercommunal, permet de conforter (Ibid. pp.175-184) l'espace communal au détriment de l'espace supra-communal émergent. Bien qu'il s'agisse, comme nous le verrons, davantage de la démonstration de la légitimité politique de l'échelon municipal, que de formulations d'offres identitaires proprement dites, ces stratégies de communication servent la délimitation du groupe (Le Bart, 2000, p.178) communal, en mobilisant les éditoriaux comme remparts contre l'absorption hégémonique d'une intercommunalité présentée comme menace. Fondée sur la notion de proximité, l'identité collective qui relève du mythe et de l'idéologie s'avère alors un puissant outil au service du pouvoir (Di Meo, 2002, p.177) et de la légitimité politique de l'échelon communal. Ainsi, l'opposition à la métropolisation sert « un enjeu d'appropriation pour des groupes sociaux concurrents qui tirent de sa possession une part importante de leur identité » (Ibid.) et contribue « à renforcer les identités sociales, tout en confortant les instances politiques qui les contrôlent » (Ibid.). En transformant les caractéristiques locales en « assises spatiales (Ibid.), les stratégies de communication de mise en opposition au développement métropolitain sont mobilisées comme ingrédients de consolidation d'un pouvoir politique local mis à mal par l'intercommunalité. Une observation que nous rapprocherons ici du questionnement de Christian Le Bart qui formule l'hypothèse selon laquelle les identités territoriales n'ont peut-être de valeur « qu'auprès des groupes qui ne sont pas en situation d'en trouver par ailleurs d'aussi valorisantes » avant d'envisager le territoire comme une ressource identitaire pour « dominés » (Le Bart, 2000, p.180).

La cartographie diachronique des univers lexicaux mobilisés dans les éditoriaux municipaux obtenue par l'analyse que nous allons développer met en avant le renforcement d'une mise en opposition de l'échelon municipal à l'échelon intercommunal d'une manière concomitante au renforcement de l'intercommunalité. Indépendante de la taille des communes et de l'acointance politique entre les représentants municipaux et l'exécutif métropolitain, cette tendance d'opposition tend ainsi à conforter la légitimité et la capacité d'agir politique municipale de plus en plus amoindries par la montée en puissance de l'intercommunalité. Caractérisé par la

²⁴⁶ Nous reviendrons par la suite sur les choix qui ont motivé la constitution de ce corpus

mobilisation des notions de proximité, d'harmonie, de lien ou encore de simplicité, le territoire communal est en effet mis en confrontation au territoire métropolitain caractérisé, de son côté par les notions de technocratie, de complexification et d'éloignement. Ainsi, nous montrerons que les éditoriaux municipaux font de la proximité, le fondement des spécificités de la relation entre la commune, ses édiles et ses administrés, en mettant en avant l'engagement des élus au service des habitants et de la préservation de la qualité de vie communale. En ce sens, la constitution d'un collectif communal, par une mise en opposition de la commune à la Métropole, que nous qualifierons de « relationnelle » vise à démontrer le bien-fondé de l'échelon municipal vis-à-vis de l'échelon métropolitain. Ainsi, la mise en avant des spécificités de l'espace municipal et de l'action mayorale que nous avons relevées, met en évidence la fonction instituante et d'idéalisation communale, des publications municipales telles que mises à jour par les recherches d'Isabelle Paillart (1993), de Christian Le Bart (2000) de Julien Auboussier (2012) ainsi que d'Isabelle Garcin-Marrou et d'Isabelle Hare (2015). Une idéalisation mobilisée au service de la recherche de légitimité et de la démonstration de la capacité d'agir politique de l'échelon municipal. L'objectif de l'analyse lexicométrique était d'observer l'évolution du positionnement politique et territorial dans les stratégies de communication des communes vis-à-vis notamment de l'intercommunalité en fonction des variables que sont le type de communes et les périodes de réformes politiques et de réorganisations territoriales. Comme présenté en introduction de ce mémoire, le corpus a été constitué à partir du territoire de Grenoble Alpes Métropole. Nous avons analysé les premiers éditoriaux de l'année des 49 communes de la Métropole grenobloise ²⁴⁷ qui sont parus sur les années 2003, 2005, 2015 et 2018, quatre années qui ont été marquées par des évolutions majeures en matière d'organisation administrative des territoires et de renforcement de l'intercommunalité²⁴⁸. Nous avons considéré, pour constituer ce corpus que les éditoriaux du premier numéro des journaux municipaux de l'année constituaient un lieu privilégié de communication politique entre le maire²⁴⁹ et les administrés, habitants usagers et partenaires institutionnels. Traditionnellement consacré à la présentation des

²⁴⁷ Si certaines communes n'ont pas réalisé de journaux ou d'éditoriaux chaque année, de même que toutes n'ont pas été en mesure de nous les fournir pour chaque période demandée, notre parti pris a été de les encoder malgré tout, de manière à ne pas fausser les données statistiques obtenues. Sur 200 éditoriaux (4x (49 + 1)), 64 ont ainsi été notés : NC. Enfin, pour deux communes (Bresson et Brié-et-Angonnes) qui n'ont pas pu nous fournir tous les journaux recherchés les éditoriaux de janvier 2009 ont été analysés à la place de 2005

²⁴⁸ Les évolutions institutionnelles qui ont été prises en compte sont détaillées en annexe.

²⁴⁹ Les éditoriaux du journal de la Métropole grenobloise ont également été intégrés au corpus afin d'entrevoir également l'évolution de son positionnement. Nous notons ici que le choix d'associer les éditoriaux métropolitains à l'analyse des éditoriaux municipaux pourrait fausser les tendances de communication municipales mises à jour. Toutefois, cela n'influe pas sur les résultats, puisque ceux-ci ne concernent que quatre éditoriaux sur 200.

vœux du maire, le premier éditorial annuel représente, en effet, un espace d'expression politique privilégié du premier édile concernant les actualités marquantes de l'année passée comme de celles à venir. Le choix de réaliser une analyse lexicométrique a été motivé par la taille du corpus, composé de 200 éditoriaux. Ainsi, l'ensemble des éditoriaux ont été mis en forme pour le logiciel *Iramuteq* sous forme d'un codage permettant d'associer, à chaque éditorial analysé, les cinq variables que nous avons prédéfinies :

- L'année de parution (2003, 2005, 2015 et 2018)
- Le nombre d'habitants²⁵⁰
- La position de la commune vis-à-vis de la ville centre (s'agit-il d'une commune de la 1^{re} couronne de l'agglomération, de la seconde couronne ou d'une commune rurale ?)
- L'étiquette politique de la liste majoritaire, lors des élections municipales de 2014 ²⁵¹
- La présence (ou non) d'un représentant dans l'exécutif de la Métropole (suite aux dernières élections de 2014)^{252 253}.

Les extraits d'éditoriaux, qui sont mobilisés pour approfondir les résultats de l'analyse lexicométrique, à la suite de sa présentation, seront référencés par un codage, dont le mode de lecture est le suivant :

**** *nom de la commune *type de commune *étiquette politique *présence d'un élu dans l'exécutif métropolitain *nombre d'habitants *année de parution

Le corpus de 200 éditoriaux était constitué de 60 327 occurrences et de 7417 formes lexicales. La classification descendante hiérarchique réalisée par le logiciel a permis d'obtenir : 1733 segments de +/— 40 occurrences qui ont permis à leur tour de constituer une classification lexicale que nous présenterons par la suite. La statistique lexicale cooccurrentielle, autrement appelée classification descendante hiérarchique de

²⁵⁰ Nombre d'habitants _communes de la Métro. Disponible sur : https://www.lametro.fr/11-49-_communes.htm — dernière mise à jour le 01/06/2017. (Consulté le 19/10/2017)

²⁵¹ Journal Le Monde. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/auvergne-rhone-alpes/isere,38/saint-martin-d-heres,38421/elections/municipales-2014/> (consulté le 22/01/2019) –

Nous tenons à préciser un biais quant à cette variable, du fait de l'étalement de notre étude sur plusieurs années (et donc plusieurs mandats politiques), les communes ayant pour certaines changé d'étiquettes politiques entre 2003 et 2018, or notre variable ne prend en compte que les dernières élections de 2014. De même que certains élus ont changé de groupes politiques à la Métropole durant ce dernier mandat. Enfin, la liste majoritaire de Saint-Martin-d'Hères, par exemple, historiquement étiquetée « parti communiste français » apparaît ici comme étiquetée « Union de la gauche ». Autant d'éléments qui nous incitent à nuancer les enseignements de cette variable.

²⁵² La Métro Actualité. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/actualite/133/104-institution-grenoble-alpes-metropole-renouvelle-son-executif.htm> (consulté le 22/01/2019)

²⁵³ Voir la présentation détaillée des variables en annexe.

Reinert²⁵⁴, que nous avons réalisée avec le logiciel *Iramuteq*, permet d'identifier les thématiques et de caractériser les espaces conceptuels (Marty, 2015) qui émergent dans les éditoriaux au regard de nos différentes variables. À la suite de Max Reinert selon qui, « le contenu n'est pas dans le mot, il est dans l'acte dont le mot est une trace » (Reinert, 2008, p.983), c'est aux traces lexicales, entendues comme « marques d'intentions de construction de sens laissées par différents énonciateurs » que s'est intéressée l'analyse lexicométrique (Marty, 2015) réalisée. Une analyse statistique qui s'accompagne d'un retour au texte et de la prise en compte du cadre de communication du discours, deux éléments qui éclairent le sens de l'acte d'énonciation, pour en permettre une meilleure intelligibilité (Ibid.). Le logiciel *Iramuteq* génère une « analyse factorielle des correspondances sur un tableau croisant la variable de classe et les formes du lexique associé au corpus » (Baril, Garnier, 2015). Il fonctionne à partir du logiciel de traitement statistique R et permet de réaliser à la fois des Analyses De Similitudes (ADS) et des classifications selon la méthode Reinert. « L'objectif de l'Analyse De Similitudes est d'étudier la proximité et les relations entre les éléments d'un ensemble, sous forme d'arbres maximums » (Marchand, Ratinaud, 2012, p.688). Ainsi, l'ADS permet d'observer de manière fine, l'association, ou non, de certains mots avec d'autres, mais également la fréquence de ces associations. La classification de Reinert procède à un découpage des unités du corpus en segments de texte, une sélection des formes « pleines » (comme les verbes, les noms, les adverbes et les adjectifs, par opposition aux formes supplémentaires comme les prépositions, les pronoms, les adjectifs possessifs et certains verbes et adverbes fréquents) puis, à une lemmatisation (qui consiste à réduire les mots à leur racine afin d'en faciliter l'analyse (Marchand, Ratinaud, 2012, p.688). L'analyse ainsi produite classe les mots dans des classes de formes regroupées selon leur interdépendance (Pelissier, 2017). C'est donc à la fois dans le but de mettre en évidence la présence et la récurrence significative de formes lexicales, le lien de ces différentes formes lexicales entre elles et l'évolution de leur mobilisation dans l'ensemble du corpus d'éditoriaux de journaux municipaux, selon les variables définies (année, taille, type de communes...) que nous avons réalisé cette analyse lexicométrique.

Un second corpus a été constitué des premiers éditoriaux annuels des communes de Nantes et de Vertou (une commune de la Métropole nantaise), parus les mêmes années que le corpus grenoblois. Ce second corpus a fait l'objet d'une analyse de contenu non lexicométrique, en prenant en compte la tonalité, le fond et la forme de l'éditorial. Deux raisons nous ont amenées à réaliser une analyse de contenu pour ce second corpus : le

²⁵⁴ Une technique d'analyse développée par Max Reinert dans l'ouvrage Reinert Max, 1983, « Une méthode de classification descendante hiérarchique. Application à l'analyse lexicale par contexte », Les Cahiers de l'analyse des données, vol. VIII, no 2, p. 187-198.

nombre d'éditoriaux, d'une part, et l'opportunité de confronter deux méthodes d'analyse, d'autre part. Définie par Laurence Bardin comme « le fait de chercher à établir une correspondance entre les structures sémantiques ou linguistiques et les structures sociologiques des énoncés » (Bardin, 1997, p.45), l'analyse de contenu a porté sur l'évolution des sujets abordés dans les éditoriaux et la manière dont était évoquée l'intercommunalité dans les éditoriaux des communes du territoire nantais. Plusieurs éléments ont été pris en compte dans une dimension discursive : les thématiques évoquées et la tonalité de l'éditorial. Nous avons observé pour cela sa typologie (l'éditorial est-il polémique, prescriptif, informatif) ; la présence d'éléments de discours implicites ou de sous-entendus (Krieg-Planque, 2012, p.118) ainsi que la personnification de l'émetteur et du signataire de l'éditorial. Un élément qui s'observe en relevant le ton qui donne de l'autorité à ce qui est dit et ce qui permet au lecteur de construire une représentation du corps de l'énonciateur (Maingueneau, 2012, p. 89). Nous avons observé pour cela la corporalité affectée au garant (le maire), en partant de la pensée selon laquelle, « c'est au travers de son propre énoncé que le garant doit légitimer sa manière de dire » (Ibid.) et que « l'on ne peut dissocier l'organisation des contenus et la légitimation de la scène de parole » (Ibid. p. 90). Nous avons également relevé le positionnement du locuteur dans l'éditorial (Ibid. p. 97) par l'emploi des pronoms « je » et « nous », ainsi que le mode de manifestation matérielle du discours et la mise en espace de l'éditorial (Ibid. p.64, p.74). Nous avons observé pour cela l'évolution de l'iconographie, de la présence d'images, du paratexte ainsi que de la spatialité de l'éditorial (s'agit-il d'une présentation sous forme de lettre ou d'une interview ? Y a-t-il une signature manuscrite ou non ? L'éditorial est-il ou non illustré ?). Enfin, qu'il s'agisse de l'analyse de contenu ou de l'analyse lexicométrique, ce sont avant tout les dynamiques de production des discours (Krieg-Planque, Oger, 2010) que nous avons souhaité faire apparaître par une contextualisation des textes analysés, vis-à-vis des enjeux sociopolitiques en présence. C'est donc le processus d'institution, entendu ici, comme « action d'établir » et « processus de construction légitime » (Maingueneau, 2010) que nous avons observé, au moyen de ces différents outils d'analyse (que sont l'analyse de contenu et l'analyse lexicométrique). En effet, l'intérêt de la recherche en présence réside avant tout dans la compréhension de la légitimation des institutions communales et des systèmes de contraintes qui s'exercent sur l'énonciation (Krieg-Planque, Oger, 2010). Aussi, et considérant les corpus constitués comme indissociables de leur contexte de production (Coulomb-Gully, 2002), les entretiens semi-directifs ont permis de situer les résultats de ces deux méthodes d'analyse. Ceux-ci avaient en effet pour objectif de déceler les enjeux contextuels et politiques en présence.

Le premier enseignement de l'analyse lexicométrique est de mettre en évidence le fait que la métropolisation est évoquée dans les éditoriaux de tous les types de communes. Toutefois, bien que l'analyse de nos corpus permette d'observer que les représentants communaux reconnaissent le caractère inéluctable du développement métropolitain, l'analyse permet de souligner également qu'apparaissent différents types de positionnement vis-à-vis de la montée en puissance métropolitaine. Nous reviendrons sur ce point d'une manière plus approfondie dans la deuxième section de ce chapitre. Nous retiendrons, à présent, que ce n'est pas le fait d'évoquer ou non la question métropolitaine qui distingue les éditoriaux, mais davantage la manière dont sont évoquées la Métropole et l'intercommunalité dans ces derniers qui apparaît comme significative. Ce premier résultat a été obtenu par la constitution d'un Tgen (Types généralisés) qui permet d'observer la mobilisation de formes relevant d'un même champ, dans l'ensemble du corpus, à partir de nos différentes variables. Le type généralisé 1, destiné à observer la mobilisation des termes relatifs à l'échelon intercommunal et métropolitain a été constitué autour des formes lexicales suivantes :

Agglomération — communauté — métropolitain — métro — intercommunale — communautaire — métropolisation — intercommunale — intercommunalité — technostucture.

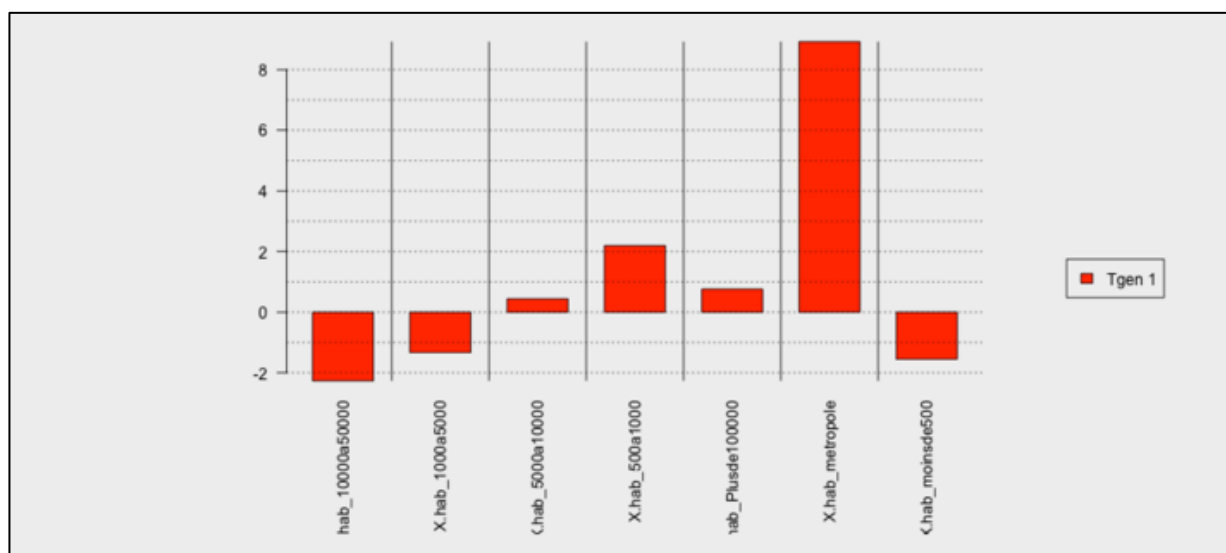


Figure 1 - Mobilisation du Tgen 1, relatif à l'environnement intercommunal et métropolitain selon le nombre d'habitants.

La figure ci-dessus représente la force d'association (Loubère, Ratinaud, 2014, p.25) de la forme (Tgen1), qui correspond au champ lexical de l'intercommunalité et de la

métropolisation) à la variable définie (le nombre d'habitants). Plus la valeur du χ^2 (présentée en ordonnée) est importante, plus la forme analysée est associée de manière significative à la variable par rapport aux autres variables. Ainsi, au-delà du fait que le graphique nous montre (sans surprise) une forte présence des verbatim liés à la métropolisation, dans les éditoriaux métropolitains²⁵⁵, le résultat de l'analyse met en évidence le faible écart dans la place accordée aux questions métropolitaines et intercommunales entre les différentes communes. Les écarts types entre différents items, inférieurs ou proches de deux étant considérés comme peu significatifs (Ibid.), le graphique suivant indique, en effet, une relative homogénéité dans la présence des verbatim liés au champ lexical de l'intercommunalité et de la Métropole selon le nombre d'habitants, et donc selon la taille des communes. Toutefois, si, comme nous venons de le voir tous, les types de collectivités que nous avons pris en compte évoquent l'intercommunalité de manière homogène, une analyse lexicométrique plus fine associée à un retour aux textes significatifs de ce résultat indique que la manière de mobiliser l'environnement lexical de l'intercommunalité et de la métropolisation diffère selon nos variables. Nous verrons, au fil de la démonstration de l'analyse réalisée, comment celle-ci met en évidence l'émergence de stratégies de communication d'opposition, de la part des communes vis-à-vis de l'intercommunalité, et quelles en sont les formes.

Le dendrogramme (figure 3) nous donne une traduction visuelle de la classification hiérarchique descendante (Reinert, 1983) appliquée au corpus d'éditoriaux. La classification ainsi opérée par le logiciel *Iramuteq* met en évidence des classes de sens caractéristiques du corpus et permet d'observer les thèmes dominants (Saigh, Borzic, Alkhouli, Longhi, 2017). Ainsi, en procédant à un découpage des textes en segments, puis au moyen de la construction d'un tableau lexical à double entrée qui croise ces segments avec l'absence ou la présence des formes pleines qui les composent, la classification lexicale nous délivre les classes lexicales significativement présentes (Marty, 2016) dans le corpus d'éditoriaux. Chaque classe lexicale est formée par un « regroupement des formes significativement cooccurentes à l'intérieur de la matrice formée par les segments » (Marty, 2015). Cela permet en effet de mettre à jour les « mondes lexicaux » (Ibid.) significatifs du texte analysé en révélant, non pas uniquement des signifiants, mais un réseau de signification (Ibid.). De cette manière, le dendrogramme rend compte graphiquement des différents univers lexicaux, mobilisés de manière significative, dans le corpus, mais également des liens qu'ils ont entre eux. Le dendrogramme issu de l'analyse fait apparaître cinq classes (ou thématiques)

²⁵⁵ Pouvant paraître un biais dans la lecture des résultats, la prise en compte des éditoriaux métropolitains a malgré tout été conservée dans l'ensemble de l'analyse afin de permettre un comparatif quant au traitement des questions métropolitaines par les communes, vis-à-vis de l'intercommunalité.

mobilisées par les éditoriaux. Nous notons ici que le logiciel indique que 87,36 % des segments du corpus ont pu être classés dans ces différentes thématiques, ce qui démontre une bonne qualité de l'analyse (Pelissier, 2017).

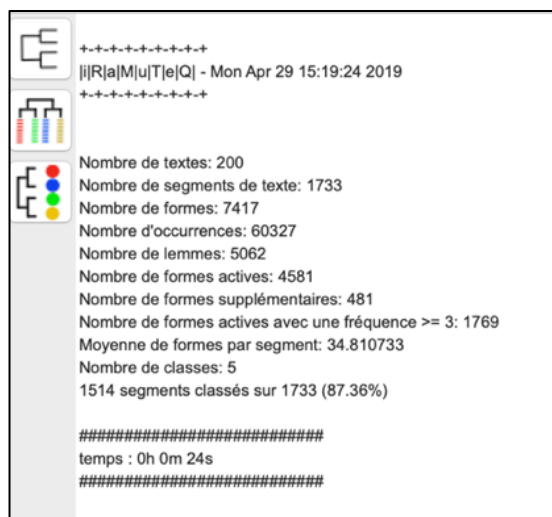


Figure 2 - Caractéristiques de l'analyse lexicométrique

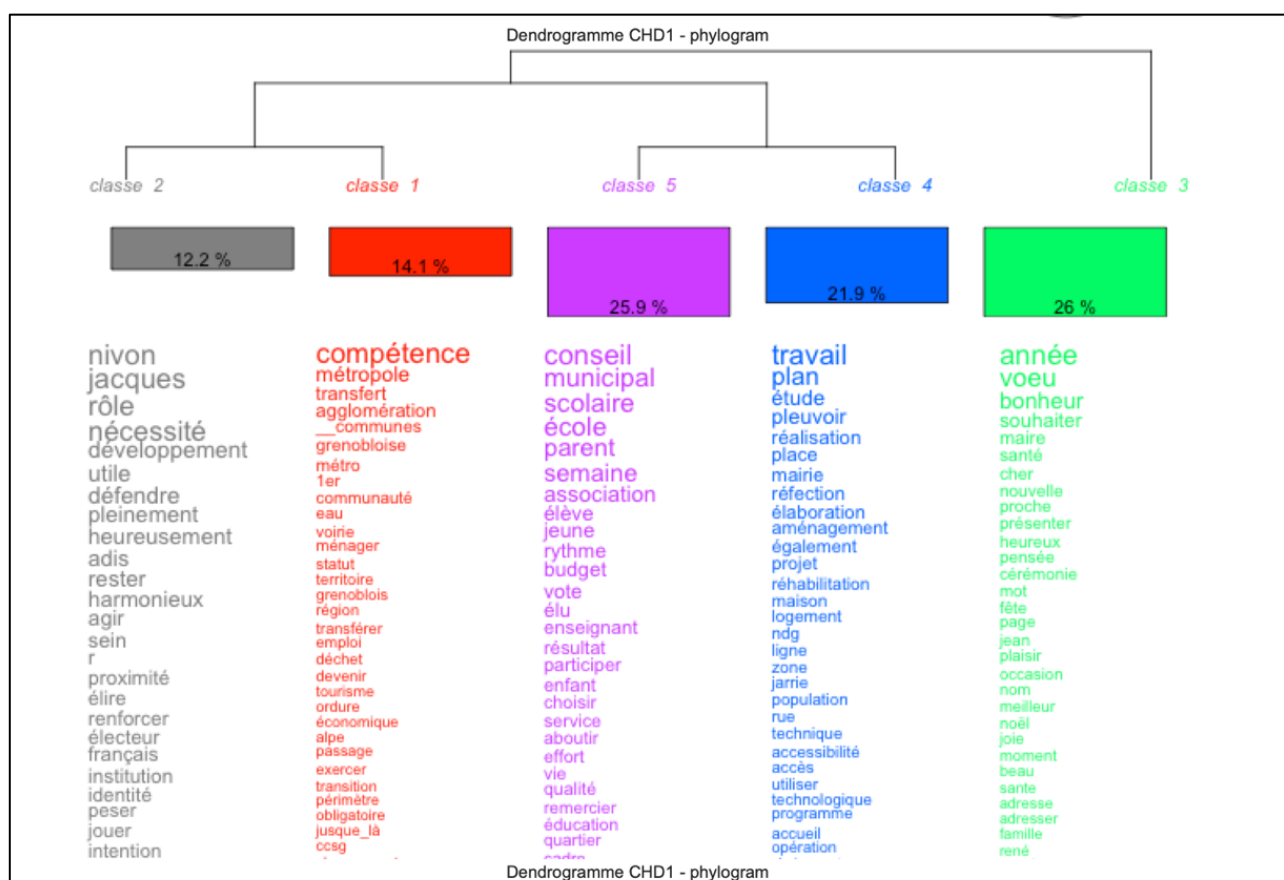


Figure 3 - Dendrogramme obtenu à partir de l'analyse de l'ensemble du corpus d'éditoriaux réalisé sur la Métropole grenobloise



Figure 5 - Nuage de mots représentant la classe 2

La classe 2 s'apparente à la défense communale. Elle représente 12,2 % des termes analysés. Les formes lexicales « développement », « défendre », « harmonieux », « peser », « identité », « électeur » sont également associées au nom de « Jacques Nivon ». Le retour au texte montre que l'ancien maire et coprésident du groupe *Agir pour un Développement Intercommunal et Solidaire (ADIS)* est fréquemment cité dans les éditoriaux des journaux municipaux, lors de l'évocation de la défense des intérêts communaux au sein de la Métropole, comme nous le verrons également dans la deuxième section de ce chapitre. Le représentant du groupe politique métropolitain *ADIS* incarne l'action de protection des prérogatives communales menée par les élus au sein de la Métropole. Ainsi, cette classe associe de verbes relatifs à la défense des intérêts tels que « penser », « peser », « renforcer », « rappeler », « conserver », « garantir », « rester » ... à des termes renvoyant au bien-être, à la proximité locale et au lien social tels que « solidaire », « harmonieux », « identité », « humain » ou encore « appartenir ».



Figure 6 - Nuage de mots représentant la classe 3

La classe 3 correspond à la célébration des vœux. Les éditoriaux analysés étant issus des premiers journaux municipaux de l'année, cette classe est marquée par la forte présence des termes d'usages de présentation des vœux dans les éditoriaux. Toutefois, la classe 3 se compose également de termes renvoyant au registre de l'émotionnel et du lien. Ainsi, les termes « souhaiter », « santé », « bonheur », « année », « vœux », « cérémonie », relatifs à la nouvelle année, sont mobilisés dans les éditoriaux en lien avec des termes tels que « plaisir », « sincère », « générosité », « solidarité », « joie », « passion », « proche ». Ces termes qui relèvent du champ lexical de l'émotionnel renvoient à l'expression d'une proximité relationnelle de la part des signataires des éditoriaux vis-à-vis de leurs lecteurs. Bien que cette classe soit la plus importante du corpus en taille, le dendrogramme met en évidence le fait qu'en dépit de la période de diffusion, la présentation des vœux n'est pas le sujet majeur des éditoriaux, puisqu'elle ne représente que 26 % des termes analysés, à parts presque égales, avec la classe 5, relative à l'action communale de proximité qui concerne 25,9 % des formes analysées.

thématiques (Marty, 2015) mobilisées dans les éditoriaux des premiers journaux municipaux et intercommunaux des années 2003, 2005, 2015 et 2018. Ainsi, l'éditorial de présentation des vœux (classe 3) semble avant tout mobilisé par les élus municipaux pour évoquer et partager avec leurs administrés leurs préoccupations politiques principales que sont : la métropolisation (classe 1), la défense communale (classe 2), la planification politique (classe 4) et l'action municipale de proximité, au service des citoyens (classe 5), dont les classes sont chacune associées les unes aux autres par rapport à la classe 3, présentée comme isolée dans le dendrogramme.

Après avoir observé la composition des cinq thématiques qui caractérisent significativement le corpus d'éditoriaux municipaux, nous nous sommes intéressée, d'une manière plus fine, à la manière dont ces différentes classes étaient mobilisées les unes par rapport aux autres, mais également en fonction des différentes variables que nous avons prédéfinies. Le graphique suivant montre la manière dont ces différentes classes de mots sont mobilisées dans les éditoriaux selon les années prises en compte :

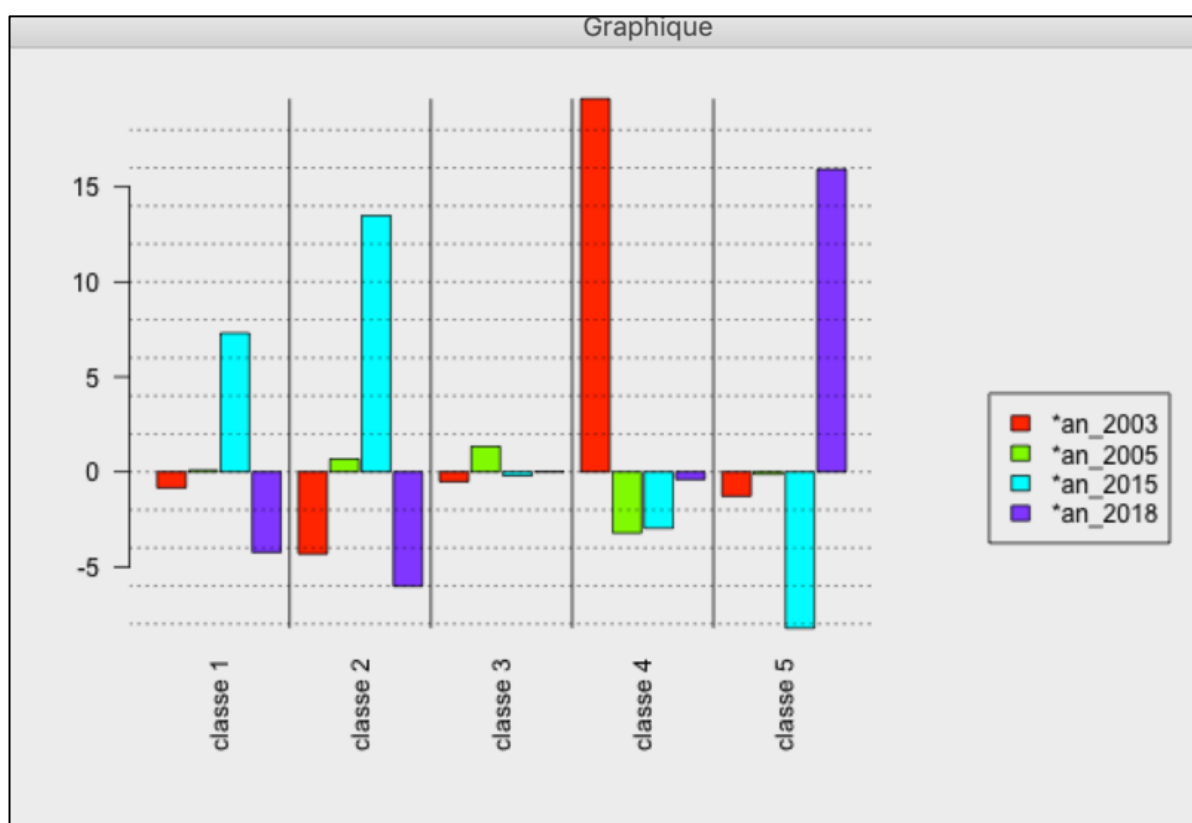


Figure 9 - Représentation des classes dans les éditoriaux selon les années.

Le graphique diachronique (figure-9) montre que la classe 3, correspondant à la thématique de la nouvelle année a été mobilisée de manière homogène sur les quatre années observées. Les thématiques de la métropolisation (classe 1) et de la défense communale (classe 2) ont été utilisées de manière concomitante, en 2015, année marquée par le passage en Métropole et la mise en place des lois NOTRe et MAPTAM. Nous reviendrons sur cet élément qui souligne une mise en lien, par ailleurs indiquée par le dendrogramme, entre ces deux thématiques que sont la métropolisation et la défense de l'échelon communal. Enfin, le graphique met en évidence le fait que la classe 5, relative aux actions municipales au service des citoyens a été plus mobilisée en 2018. La mise en avant de la capacité d'agir politique des élus municipaux, au service de leurs usagers, citoyens et électeurs met en évidence un tournant dans les stratégies de communication communales. Celui-ci survient l'année de la mise en œuvre du Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUI). Un élément qui représente une prise d'ascendance politique de la Métropole importante sur le devenir des territoires communaux. Fortement présente dans les éditoriaux en 2003, en raison notamment de la mise en place des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), la thématique de la « planification » (classe 4) est en effet peu évoquée en 2018 dans les éditoriaux municipaux dans lesquels les maires insistent davantage sur leur fonction d'élus et l'action de leur municipalité. Dès lors, l'analyse de l'évolution diachronique des thématiques mobilisées dans les éditoriaux municipaux, au regard du contexte politique territorial, met en évidence le passage d'une politique de communication qui met en avant l'action politique municipale, au service du développement du territoire et de l'espace communal, à une stratégie de communication axée sur la mise en avant de l'action politique municipale de proximité, au service des citoyens, habitants et usagers et ce, de manière concomitante à la montée en puissance de l'intercommunalité (au travers notamment de l'élaboration du PLUI) qui met en évidence la baisse de compétences politiques municipales.

Pour aller plus loin, l'analyse factorielle de correspondances réalisée par le logiciel *Iramuteq* révèle l'imbrication entre les différentes classes, et la manière dont celles-ci sont mobilisées les unes par rapport aux autres dans les éditoriaux analysés. Fondée sur l'algèbre linéaire, l'analyse factorielle (AFC) produit des représentations graphiques sur lesquelles les proximités géométriques usuelles entre points-lignes et entre points-colonnes traduisent les associations statistiques entre lignes et entre colonnes (Le Bart, Salem, 1994 p.80). La disposition des différentes classes lexicales sur le graphique suivant met ainsi en évidence les mises en opposition et les rapprochements entre les différentes classes au sein des éditoriaux analysés :

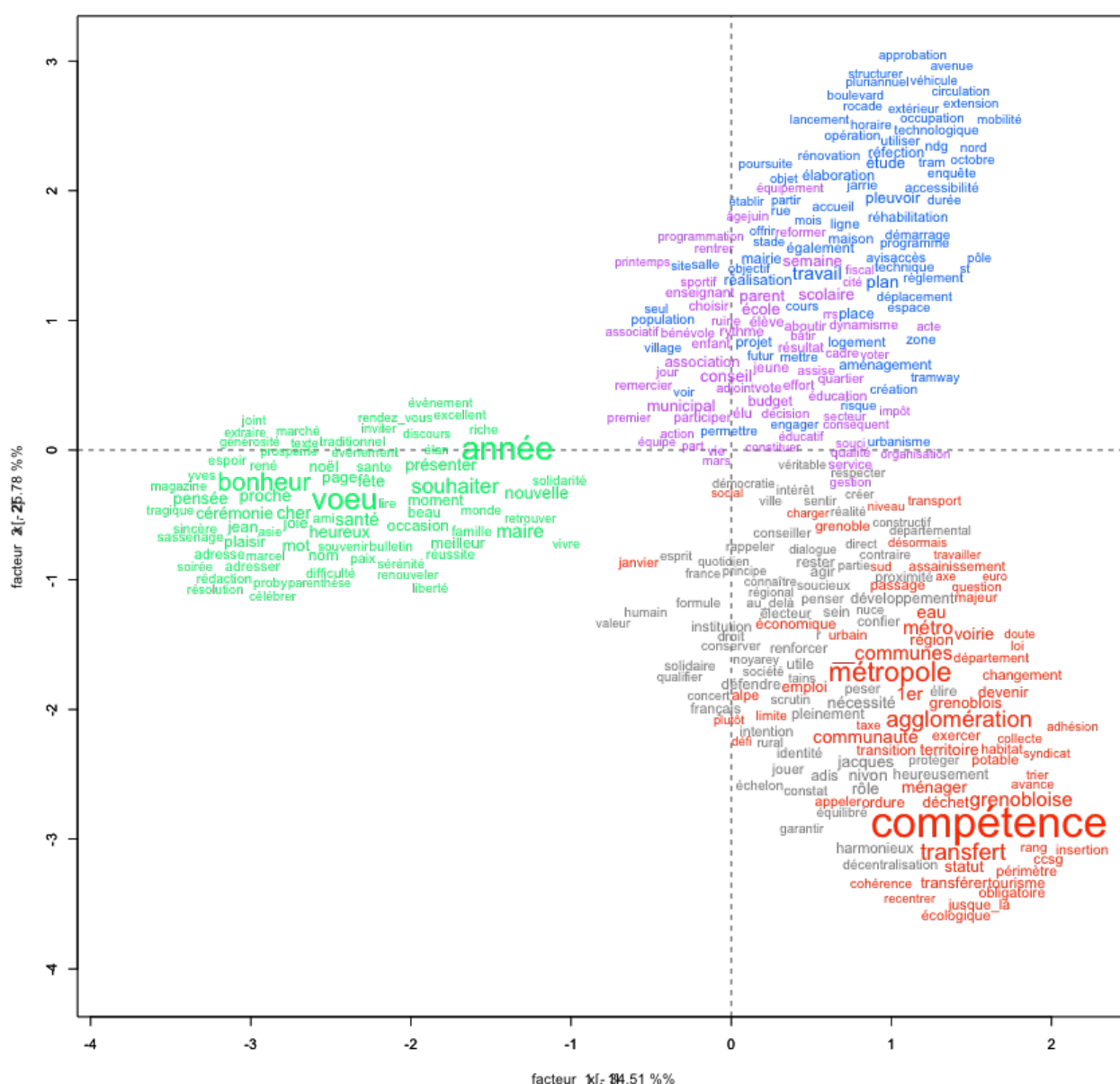


Figure 10 - Graphique présentant l'analyse factorielle de correspondances entre les principaux mondes lexicaux du corpus d'éditoriaux

L'abscisse et l'ordonnée matérialisent les lignes de force (Achat, Marty, 2016) qui structurent les thématiques, les unes par rapport aux autres dans les éditoriaux analysés. Si les termes correspondant à la présentation des vœux (relevant de la classe 3) sont mobilisés d'une manière indépendante vis-à-vis des autres classes dans les éditoriaux, comme nous l'avons vu précédemment, le graphique montre une imbrication entre la classe relative à la planification (relevant de la classe 4 en bleu) et la classe 5 relative à l'action municipale au service des citoyens (en rose). De même, une imbrication apparaît également de manière significative entre la classe 1, relative à la métropolisation (en rouge) et celle relative à la défense communale (classe 2 en gris). En montrant l'association dans les éditoriaux entre l'univers lexical des services de

proximité et l'univers de l'action politique de développement, mais également l'association de la thématique de la métropolisation avec la thématique de la défense communale, c'est une double mise en opposition que fait apparaître le graphique. Deux éléments sur lesquels nous reviendrons pour caractériser deux formes d'oppositions relevées dans les stratégies de communication communales, après avoir observé les environnements lexicaux auxquels sont associées les formes « métropole » et « municipal » dans les éditoriaux analysés.

Comme vu en introduction de cette section, l'Analyse De Similitudes (ADS) représente visuellement les liens de certains mots avec d'autres. Les graphiques suivants ont été réalisés avec un seuil d'arrête de 5 afin d'obtenir un graphique lisible et interprétable²⁵⁷ en extrayant les termes non significatifs. Les éléments suivants ont ainsi été retirés de l'analyse de similitude : toutes les références à la nouvelle année ainsi qu'aux vœux, toutes références au journal en lui-même, comme les termes « édito », « sommaire », « page » ... mais également, les noms de villes, les noms propres, les adverbes ou les termes non significatifs tels que « exemple » ou « type ».

²⁵⁷ « L'algorithme de Fruchterman Reingold est utilisé pour optimiser l'affichage du graphe et visualiser les mots le plus « centraux » [mots « types » du corpus]. » (Baril, Garnier, 2015).

« Les formes/mots les plus centraux sont détectés à partir du calcul de leur centralité d'intermédiarité. Ces mots servent d'intermédiaires pour relier [au sens de la cooccurrence] un grand nombre d'autres mots entre eux. » (Baril, Garnier, 2015).

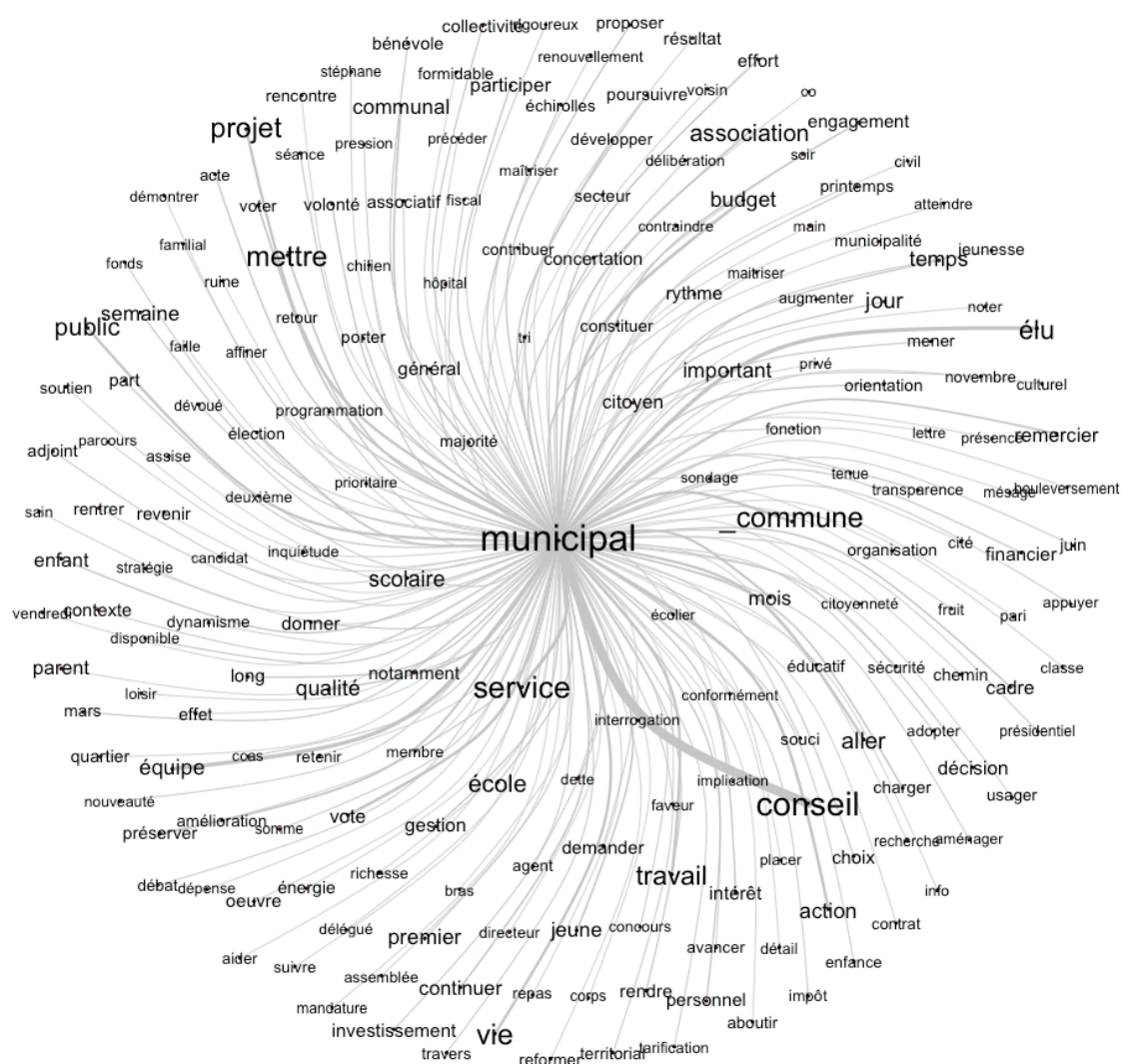


Figure 12 - Représentation graphique de l'analyse de similitudes réalisée autour de la forme « municipale »

Générés à partir de l'ADS, les deux graphiques traduisent les univers lexicaux avec lesquels sont associées les formes « métropole » et « municipal » dans les éditoriaux analysés. Alors que le terme « métropole » est associé aux termes « transfert », « agglomération », « compétence », « communauté », « transformation », « économique », « service », « intégration », « gestion » ou encore « développement », qui relèvent du champ de la gestion technique du territoire, le terme « municipal » est, quant à lui, associé aux termes « projet », « association », « concertation », « citoyen », « conseil (municipal) », « équipe », « école », « intérêt »,

Maire	Conseiller — Meilleur — Bonheur — Réussite — Apporter — Proche — Famille
Municipal	Bulletin — Voter — Dossier — Élection Équipe — Engagement — Effort — Budget — Fonctionnement — Conseil — Décision
_Commune	Permettre — Améliorer — Avenir — Association — Confiance — Jeune
Travail	Important — Mairie — PLUI — Aménagement — Concertation — Poursuivre
_Communes (qui renvoie à Communauté de Communes)	Transfert — Compétences — Exercer — Financier — Métro — Agglomération — Échelle — Devenir — Changement
Métropole	Grenoble — Changement — Passage — Investissement — Travailler — Territoire — Intercommunale) Compétence
Conseil	Décision — École — Enfant, mais aussi : Général — Isère — Intérêt
Projet	Programme — Équipement — Village — État — Dotation
Service (Et) Public	Choix — Réunion — Espace — Qualité — Gestion — Habitant — Proximité — Échelon — Proposer
Local	Collectivité — Finance — Social — Urbanisme — Impôt — Augmenter — Logement
Ville	Politique — Engager — Citoyen — Urbain — Continuer — Développement — Durable — Économique — Acteur — Activité

Figure 14 - Tableau synthétique des associations lexicales mises en évidence par l'analyse de similitudes réalisée sur l'ensemble du corpus

Plusieurs éléments apparaissent dans le graphique de similitudes précédent et le tableau synthétique des associations lexicales : l'évocation de l'environnement économique et politique dans lequel se situent les éditoriaux avec des termes tels que « difficile », « contexte », « taxe », « foncier », « habitation ». Leur présentation à droite, en flottement indique que ceux-ci environnent les formes lexicales d'une manière globale et indépendante des thématiques abordées. Cela montre l'importance de l'actualité législative et économique des collectivités, en matière de préoccupation des élus locaux. L'association des termes « mairie », « municipal », « commune », avec le registre de l'émotionnel, de l'humain, de la proximité, de la confiance. Enfin, les formes « _communes » (associés à communauté de), et « métropole » sont environnées par un lexique de la rationalité, des compétences, du financier et du travail. Dans le même sens, nous notons ici que la forme « ville » est associée aux termes renvoyant au « citoyen », à « l'acteur ». Ainsi, bien que dans une tonalité moins émotionnelle que l'environnement lexical qui entoure la forme « commune » (nous reviendrons sur ce point, dans la deuxième section de ce chapitre), la forme « ville » est également associée à la notion d'humain et sa prise en compte dans les éditoriaux municipaux. Enfin, les termes « d'engagement », de « politique », de « développement durable »,

d'« économique », d'« activité » qui entourent les formes relatives à l'échelon municipal montrent une posture volontariste et technique de mise en œuvre de politique territoriale.

Nous venons de le voir, deux environnements distincts apparaissent pour caractériser l'évocation métropolitaine et municipale dans les éditoriaux municipaux. Ainsi l'évocation de la Métropole et de l'intercommunalité est associée à l'univers de la planification politique, de la rationalité, des compétences, du financier et du travail, tandis que l'évocation de la commune est associée à l'univers du service et du lien avec les habitants, en mobilisant un univers lexical relevant davantage de l'émotionnel et de la proximité. De la même manière qu'apparaît dans les éditoriaux une imbrication entre l'évocation de la Métropole (classe1) et de la défense communale (classe2), une imbrication apparaît entre la planification politique (classe 4) et l'action municipale, au service des citoyens (classe 5). Une double association dont l'observation contextualisée met en évidence l'émergence d'une stratégie de communication d'opposition vis-à-vis de l'intercommunalité et de la Métropole dans les journaux municipaux. Nous allons le voir, le retour aux séquences textuelles, par l'extraction des segments du corpus, indiqués comme significatifs par le logiciel, permet d'affiner notre interprétation (Marty, 2015). À partir de l'idée selon laquelle « seul un travail interprétatif, outillé théoriquement, et nourri par le retour au texte permet le passage des cooccurrents aux corrélats et l'identification effective des thématiques politiques » (Ibid.), nous avons confronté les résultats présentés précédemment aux extraits textuels du corpus²⁵⁸. Une observation, centrée sur la manière dont sont mobilisées les formes lexicales repérées comme significatives par l'analyse lexicométrique, qui permet d'entrevoir de manière plus fine, la mise en opposition lexicale dont font l'objet le territoire communal et le territoire métropolitain au sein des éditoriaux. Nous prendrons pour exemple le recours au terme « harmonieux » très présent dans la classe 2 relative à la défense communale. Ainsi, le retour aux textes met en effet en évidence la manière dont le recours à ce terme sert une mise en opposition de l'échelle municipale à l'échelle métropolitaine. Ce que montre cet éditorial du journal municipal d'une commune de la seconde couronne grenobloise, paru en 2005 :

« le volontarisme et le sens de l'initiative des pouvoirs locaux doivent sans cesse être mobilisés. C'est dans cet esprit que l'équipe municipale inscrit sa politique d'urbanisme et d'aménagement, avec **le souci constant de garantir un développement équilibré et harmonieux de la commune** »²⁵⁹.

²⁵⁸ Les extraits d'éditoriaux mobilisés sont référencés par un codage correspondant à celui que nous avons réalisé lors de l'utilisation du logiciel *Iramuteq*. Son mode de lecture est le suivant :

**** *nom de la commune *type de commune *étiquette politique *présence d'un élu dans l'exécutif métropolitain *nombre d'habitants *année de parution

²⁵⁹ **** *ville_domene * type_2ndecouronne *etpol_ump *exec_non * hab_5000a10000 *an_2005

Le développement harmonieux de la commune est ici présenté comme la finalité du travail politique municipal, tandis que ce même éditorial fustige par ces mots l'action intercommunale, préoccupante en matière de développement urbanistique :

« Sur le plan local, s'il faut saluer la décision de la communauté d'agglomération grenobloise d'adhérer à la démarche proposée par le gouvernement, **les perspectives n'en demeurent pas moins très préoccupantes** »²⁶⁰.

La mise en opposition du développement intercommunal à la préservation de l'harmonie communale repérée ici en 2005 se retrouve d'une manière similaire dans l'éditorial de janvier 2018, du maire d'une commune de la première couronne grenobloise (par ailleurs président de la Métropole) qui met aussi en avant la notion d'harmonie communale :

« Pont-de-Claix est une **commune à taille humaine** dynamique **au sein d'une Métropole attractive**. Vous le savez, je porte avec l'équipe municipale **l'ambition d'un développement harmonieux et durable** »²⁶¹.

Également présenté comme finalité de l'ambition politique du maire pour sa ville, le « développement harmonieux et durable » de la commune sert l'affirmation de l'assurance d'une protection du maire de la ville, vis-à-vis d'un développement croissant métropolitain. En attribuant le caractère « humain » à la ville et celui « d'attractif » à la Métropole, le maire de la ville réalise ici une mise en opposition du développement métropolitain, voué à l'urbanisation et l'économie croissante, à l'action municipale vouée à préserver l'harmonie locale. Cette opposition de la notion « d'harmonie » au développement métropolitain se retrouve également par exemple dans cet éditorial, d'une commune rurale qui évoque, en 2003, la volonté de communes de ne pas être intégrées à la Métropole grenobloise :

« Peut-on espérer alors que le bon sens prévaudra, que la pertinence d'un périmètre, et la cohérence territoriale ne seront plus lettre morte (...) **Peut-on espérer que la Métro saura s'entourer de Communautés de communes équilibrées, harmonieuses**, créant ainsi de véritables partenariats, **garants d'un développement durable** ? »²⁶².

« L'équilibre harmonieux », encore une fois associé à la notion de « développement durable » est ici, à nouveau, présenté comme menacé par une Métropole « qui ne crée pas les conditions d'une relation partenariale équitable ». Le rattachement métropolitain à venir est décrit comme menaçant pour l'organisation locale voulue par les communes, caractérisée par « l'équilibre harmonieux » ; un élément élevé au rang d'objectif politique, pour les élus municipaux, quel que soit le type de communes,

²⁶⁰ **** *ville_domene * type_2ndecouronne *etpol_ump *exec_non * hab_5000a10000 *an_2005

²⁶¹ **** *ville_pontdeclaix * type_1erecouronne *etpol_socialiste *exec_oui * hab_10000a50000 *an_2018

²⁶² **** *Ville_notredamedemesage *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_1000a5000 *an_2003

comme cela se manifeste également, dans cet éditorial d'une commune de la seconde couronne grenobloise, en 2005 :

« Comme vous le savez, nous sommes très attachés à accompagner les familles et à créer les **conditions d'un développement le plus harmonieux possible** de nos plus jeunes Vizillois »²⁶³.

La forte présence du champ lexical de l'accompagnement, du lien et de l'émotionnel avec des formes telles que, « meilleur », « bonheur », « réussite », « apporter », « proche », « famille », « engagement », « permettre », « améliorer », « confiance », associées au champ lexical communal, tel que : « commune », « maire », « municipal » qui a été mise en évidence par l'analyse de similitude évoquée précédemment (cf. figures 13 et 14) traduit une caractérisation de l'échelon communal autour des notions de « proximité » et de « simplicité » par opposition à l'institution métropolitaine, associée aux notions « d'éloignement » ou de « technicité ». Dans ce même sens, le retour au texte nous montre que la Métropole est associée de manière significative, dans les éditoriaux municipaux, à la complexité administrative comme à la prise d'ascendance de la technique sur les orientations politiques. La crainte d'une confiscation de l'autonomie politique des communes est alors exprimée par les maires au travers de l'association de la Métropole au champ lexical de la complexité qui apparaît en contraste avec le champ lexical de la proximité qui caractérise, comme nous l'avons vu, la définition de l'espace communal dans les éditoriaux.

L'observation contextualisée des résultats de l'analyse factorielle, présentée précédemment (cf. figure 10), met en évidence, en effet, que c'est aux termes « technostructure », « technocratique », « technocrate » qu'est liée la forte mobilisation du Tgen relatif à la métropolisation et à l'intercommunalité par les communes de type rural ou périurbain. Nous prendrons pour exemple les extraits de ces deux éditoriaux issus de journaux de communes rurales, parus en 2015, à l'heure de la mise en œuvre des lois NOTRe et MAPTAM. Les éditoriaux présentent alors la Métropole comme un organe technocratique, dont la complexité s'impose aux habitants et aux communes :

« (...) si la phase de transition actuelle est très complexe et difficile (...) nos habitants ont encore du mal à percevoir (...) la « forêt » Métropole est encore cachée par « l'arbre » de la mise en place, technocratique, compliquée, qui pour le moment mobilise trop d'énergie, en imposant à nos communes un surcroît de tâches administratives à la limite du supportable »²⁶⁴.

« Depuis la transformation de la communauté d'agglomération en **Métropole aux compétences très largement accrues**, le travail n'a pas manqué. (...) Des procédures complexes dont la lisibilité n'est pas toujours évidente, surtout pour les

²⁶³ **** *ville_vizille *type_2ndecouronne *etpol_modem *exec_oui * hab_5000a10000 *an_2005

²⁶⁴ *** *ville_bresson *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_500a1000 *an_2015

usagers et administrés, se mettent en place et **sollicitent l'attention des services et des élus** »²⁶⁵.

La confrontation entre le caractère technocratique métropolitain et la démocratie communale traduit un positionnement critique vis-à-vis de la Métropole comme le souligne également cet extrait de l'éditorial d'une commune de la seconde couronne grenobloise, cette même année 2015 :

« **La métropolisation doit être mise en place** parce que c'est l'intérêt de chacun et sur le principe, j'y adhère. **Mais je considère comme une menace** cette tendance qui nous amène à basculer dans **le débat technocratique**. Moins les citoyens comprendront ce qu'il se passe en termes d'impact sur leur vie quotidienne, plus **les technocrates s'empareront du sujet** »²⁶⁶.

L'emploi de la conjonction de coordination « mais » marque ici l'expression de l'opposition municipale à la prise d'ascendance métropolitaine au nom de la transparence des prises de décisions politiques vis-à-vis de citoyens (assurée implicitement par l'échelon communal) et du refus de la technocratisation, un élément qui apparaît encore dans la suite de l'éditorial :

« Mais **comment demander aux citoyens de se positionner sur la Métropole** si on ne leur parle que d'EPCI, de loi MAPTAM, de CGCT, de TA, de CAF, de CLECT **ou d'autres barbarismes insaisissables !** C'est pourquoi **j'ai voulu**, au travers de ce bulletin municipal, **vous expliquer l'enjeu qui est le nôtre** : création d'emplois, déplacements, proximité avec les citoyens, maîtrise de la fiscalité (...) »²⁶⁷.

En employant le terme « barbarisme » pour qualifier le langage métropolitain et les sigles qui l'accompagnent, le maire de la commune réalise implicitement une mise en opposition entre la complexité intercommunale et le caractère accessible de la gestion municipale. La Métropole, présentée comme insaisissable est alors mise en confrontation avec les préoccupations municipales de « proximité », de « transparence » et de « maîtrise des dépenses », qui forment la seconde thématique à laquelle la Métropole est opposée de manière significative dans les éditoriaux analysés. Ainsi, c'est au travers des contraintes liées à la métropolisation, qualifiées par des notions telles que la « complexité » et le « surcoût » qu'est présenté l'échelon intercommunal dans les éditoriaux municipaux, comme le montre ici le retour au texte : parus en 2018, ces deux extraits d'éditoriaux de deux communes rurales de l'agglomération grenobloise, font apparaître deux exemples significatifs de la présentation de la Métropole à l'aune des dépenses exponentielles, en opposition à ce qui se présente comme la rationalité budgétaire communale :

²⁶⁵ **** *Ville_proveysieux *type_rurale *etpol_div *exec_oui * hab_500a1000 *an_2015

²⁶⁶ **** *ville_meylan * type_2ndecouronne *etpol_udi *exec_non * hab_10000a50000 *an_2015

²⁶⁷ **** *ville_meylan * type_2ndecouronne *etpol_udi *exec_non * hab_10000a50000 *an_2015

« **Le passage en Métropole au 1^{er} janvier 2015 a généré un chantier colossal** lié au transfert des compétences obligatoires : **transfert de compétences qui n'est pas sans une lourde incidence financière sur la commune !** »²⁶⁸.

« (...) Autre sentiment également largement partagé et constat plutôt ennuyeux, **plus on mutualise, et c'est normalement le but des Métropoles de faire ainsi des économies d'échelle, plus les prix augmentent** : eau, assainissement, ordures ménagères, entretien de la voirie, sans amélioration notable du service. **Difficile à comprendre pour tous les citoyens et pour les élus.** Il faut donc **faire en sorte de solutionner au mieux ces problèmes.** La Métropole exerce donc, comme je le rappelais l'an dernier **des compétences essentielles exercées jusque-là par la commune ou des syndicats intercommunaux spécialisés contrôlés par les communes** »^{269 270}.

Nous reviendrons ici sur la forme lexicale « proximité » peu mise en évidence dans les classes lexicales (cf. figure 3). Bien que la classe 2, relative à la défense communale ne la fasse en effet pas apparaître, le terme « proximité » ressort pourtant de manière significative dans l'analyse de similitude (cf. figure 13) au côté des termes entourant les formes « service (et) public » que sont notamment : « choix » — « réunion » - « espace » - « qualité » — « gestion » — « habitant » - « proximité » - « échelon » — « proposer ». Le retour au texte et l'observation de la pluralité de modalités d'emploi de la forme « proximité », nous montre que c'est davantage une homogénéité de mobilisation du terme par les différentes classes lexicales, que son absence, qui explique sa non-significativité (et donc le fait que le terme ne soit pas relevé par l'analyse lexicométrique comme relevant plus d'une classe que d'une autre). Nous illustrerons ici ce propos avec cinq extraits d'éditoriaux mobilisant la forme « proximité » dans des contextes différents :

Mobilisation du terme « proximité », par une commune de la 2nde couronne de l'agglomération, dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain, après avoir exposé le caractère complexe de la métropolisation :

« (...) C'est pourquoi j'ai voulu, au travers de ce bulletin municipal, vous expliquer l'enjeu qui est le nôtre : création d'emplois, déplacements, **proximité avec les citoyens**, maîtrise de la fiscalité (...) »²⁷¹.

²⁶⁸ **** *Ville_proveysieux *type_rurale *etpol_div *exec_oui * hab_500a1000 *an_2018

²⁶⁹ **** *ville_bresson *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_500a1000 *an_2018

²⁷⁰ A noter, dans cet extrait la mise en opposition entre la forme active du verbe pour évoquer

La Métropole qui « exerce » des compétences (dans une difficulté de lisibilité pour les communes et les citoyens, telle que présentée par le maire signataire de l'éditorial) et la forme passive employée pour évoquer les syndicats intercommunaux « contrôlés par » les communes. Deux formes verbales qui expriment alors le passage d'une intercommunalité au service de à une intercommunalité subie par les communes qui caractérise, comme nous le verrons dans la seconde section, un modèle de positionnement municipal vis-à-vis de la Métropole.

²⁷¹ **** *ville_meylan * type_2ndecouronne *etpol_udi *exec_non * hab_10000a50000 *an_2015

Mobilisation du terme « proximité », par une commune rurale de l'agglomération, dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain :

« (...) l'action communale devra désormais composer avec ces deux aspects : des projets, des orientations et des actions propres sur lesquels nous avons la maîtrise complète ; des actions pilotées par la Métropole, car elles relèvent maintenant de sa compétence (...) Nous devons donc obligatoirement passer par cette nouvelle entité pour valider et déclencher des travaux. Ceci nous paraît aujourd'hui lourd (...) **La mairie est et restera le maillon essentiel de proximité** »²⁷².

Mobilisation du terme proximité, par une commune de la seconde couronne de l'agglomération, dont la majorité municipale est présente dans l'exécutif métropolitain :

« La Métropole va donner à l'agglomération, et par conséquent à la Métro, un nouveau statut, de nouveaux leviers d'interventions et de nouvelles compétences transférées des communes. Cette nouvelle Métropole s'est construite autour de 4 axes (...) 2015 sera donc une année importante pour l'agglomération grenobloise et pour Poizat, car de nombreux projets et réflexions communaux vont naître et s'articuler autour de cette nouvelle collaboration commune — Métropole. **La commune restera une institution fondamentale d'écoute, de dialogue et d'actions. Nous connaissons l'importance de cet échelon de proximité** et nous continuerons de le maintenir et de le défendre »²⁷³.

Mobilisation du terme proximité, par une autre commune de la seconde couronne de l'agglomération, dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif :

« Enfin, je souhaite qu'à travers les évolutions qui se dessinent en matière de décentralisation et d'intercommunalité, la commune demeure l'échelon de base de notre démocratie et des relations humaines. **Une démocratie du quotidien, des relations de proximité** »²⁷⁴.

Mobilisation du terme proximité, par une commune de la première couronne de l'agglomération nantaise, dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif :

« Un territoire particulier modelé par des activités agricoles spécifiques et industrielles : une **culture de proximité et de partage** ; une vraie volonté politique d'exister et de bâtir un avenir commun pour le bien de tous » --- « dans ce cadre, je me réjouis que Vertou prenne sa place »²⁷⁵.

Mobilisation du terme proximité, par une commune rurale de l'agglomération, dont la majorité municipale est présente dans l'exécutif métropolitain :

« La commune est l'échelon le plus pertinent pour assurer **la démocratie de proximité** et la cohésion sociale sur un territoire à échelle humaine. Nous avons besoin de cette cohésion notamment lorsque les temps sont difficiles »²⁷⁶.

²⁷² **** *Ville_notredamedemesage *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_1000a5000 *an_2015

²⁷³ **** *ville_poizat * type_2ndecouronne *etpol_socialiste *exec_oui * hab_1000a5000 *an_2015

²⁷⁴ **** *ville_seyssinetpariset * type_2ndecouronne *etpol_dvd *exec_non * hab_10000a50000 *an_2003

²⁷⁵ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

²⁷⁶ **** *ville_champagnier *type_rurale *etpol_dvg *exec_oui * hab_1000a5000 *an_2018

Ces différents exemples mettent en évidence la manière dont la notion de « proximité » est mobilisée par les communes pour définir et caractériser la spécificité de leur action, en mettant en avant le lien de l'échelon communal avec ses administrés. La confrontation entre les résultats de l'analyse lexicométrique du Tgen 2 relatif aux compétences institutionnelles de proximité et le retour au texte permettent d'observer que l'utilisation de cette notion par les communes se renforce au fur et à mesure de la montée en puissance métropolitaine, d'une part, et se retrouve également mise en opposition avec le caractère éloigné, opaque et complexifié de la Métropole, d'autre part. Ainsi, c'est une opposition que nous pourrions qualifier de « relationnelle » qui est utilisée par les communes. Cette opposition démontre une volonté de conforter la communauté municipale en construisant la figure d'un lien de proximité humain entre les habitants entre eux, mais également entre les habitants et leurs représentants.

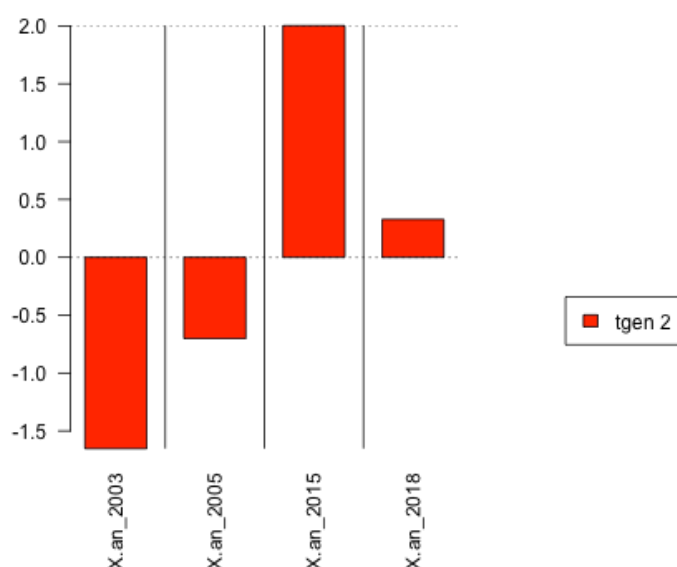


Figure 15 – Représentation graphique de la mobilisation du Tgen 2 : relatif aux compétences institutionnelles de proximité et aux services à la population selon les années

L'observation lexicométrique de la mobilisation du Tgen 2, relatif aux compétences institutionnelles de proximité et aux services à la population²⁷⁷ (composé de termes qui entourent l'environnement de la proximité et comprend le terme lui-même) nous montre en effet que cet environnement lexical été plus fortement mobilisé dans les

²⁷⁷ Termes principaux composant le Tgen2 : Administratif — travail — compétence — urbanisme — scolaire — aménagement — quotidien — rendre — activité — logement — gestion — travailler — proximité — chantier - transport — voirie — construire - dépense — fonctionnement — environnement — sportif — bâtiment - assainissement - déplacement — technique — manifestation — architecte — programmation — potable — paysage - inauguration - cimetière — agriculture — église — piscine — fleurir — édifice — habitants — jeunes,

éditoriaux municipaux à partir de l'année 2015, année de la mise en application des lois NOTRe et MAPTAM, et donc de la montée en compétences métropolitaine. En mettant en évidence que la thématique des services à la population a été surreprésentée dans les éditoriaux municipaux, à partir de 2015, ce graphique permet d'observer que la question des services à la population devient, en 2015, un objet de préoccupation majeure pour les communes, et reste en 2018 un élément fort de la communication municipale, alors qu'elle ne l'était pas, ou très peu, avant le passage en Métropole. Ainsi, à l'opposé de la caractérisation croissante d'une Métropole associée à la complexité et l'éloignement des administrés et citoyens, tel que nous l'avons développé, l'analyse lexicométrique, associée au retour au texte, permet de montrer le fait que le rôle de la commune dans la vie quotidienne est mis en avant dans les éditoriaux, au travers de termes tels que « au service de », « qualité de vie », « proximité », « habitants », de même que la figure d'un maire « présent », « accessible », « soucieux de progresser et d'écouter », « fier et engagé » est fortement mis en avant dans les éditoriaux des communes. Issu de l'éditorial d'une commune rurale représentée dans l'opposition politique métropolitaine en 2015, l'extrait ci-dessous illustre, par exemple, la manière dont le champ lexical de l'engagement, du service et du dévouement est mobilisé pour caractériser la figure de maire dans les éditoriaux :

« En avril, **deux de nos anciens maires ont été faits maires honoraires** (...) deux personnalités différentes, mais **deux élus dont les dénominateurs communs sont la sincérité, l'altruisme, le dévouement, l'écoute, le dialogue, le sens des responsabilités collectives** (...) Mais la vie du village ne s'arrêtera pas pour autant ! Avec la belle saison, les festivités reprennent : musique, spectacles, repas de fêtes **vont inviter les Venonais à vivre ensemble des jours heureux** (...) **Nous mettons tout en œuvre pour que notre village soit entendu** comme les 49 autres communes : **rencontre avec les services, réunions d'information avant les prises de décisions, en particulier budgétaires** »²⁷⁸.

Deux éléments significatifs apparaissent dans cet extrait : l'association textuelle de la forme « maire » à des termes tels que « conseiller » — « meilleur » — « bonheur » — « réussite » — « apporter » — « proche » — « famille » mise en avant par l'analyse de similitude (cf. figure 13 et 14), d'une part, et la mise en opposition textuelle de la commune (conviviale et humaine) à la Métropole (complexe et rationnelle), d'autre part. La confrontation dans cet extrait de deux univers lexicaux, l'un relatif à la vie communale composée des termes « sincérité » — « altruisme » — « dévouement » - « écoute » — « dialogue » — « sens des responsabilités collectives » — « vie du village » — « belle saison » — « festivités » — « repas de fêtes » — « vivre ensemble des jours heureux » et l'autre relatif aux obligations métropolitaines, au travers de formules telles que « nous mettons tout en œuvre » — « pour que (notre village) soit entendu » —

²⁷⁸ **** *ville_venon *type_rurale *etpol_dvg *exec_non * hab_500a1000 *an_2015

« rencontre avec les services » — « réunions d'information » — « prises de décisions » ou encore « budgétaires » apparaît en effet significativement dans les éditoriaux municipaux, à partir de l'année 2015. Cette mise en articulation lexicale exprime un avant et un après passage en Métropole. En effet, caractérisée, comme nous l'avons déjà évoqué précédemment, par le recours à des conjonctions de coordination, ou des adverbes tels que « mais » - « depuis » - « désormais », l'articulation textuelle entre l'échelon communal et l'échelon métropolitain sert alors une expression dépréciative de la part du maire signataire de l'éditorial vis-à-vis de la métropolisation. Nous prendrons ici pour exemple l'extrait d'un éditorial d'une commune rurale de la Métropole grenobloise en 2015. L'emploi du terme « désormais » et « depuis », pour exprimer les effets du passage en Métropole, confronte le fonctionnement communal passé et la mise en place présente d'un fonctionnement métropolitain complexifiant :

« **Depuis la transformation** de la communauté d'agglomération en Métropole aux compétences très largement accrues, le travail n'a pas manqué (...) **il faut bien** intégrer la redistribution des missions (...) **Des procédures complexes** dont la lisibilité n'est pas toujours évidente, surtout pour les usagers et administrés (...) la SPL de Grenoble Alpes [Société publique locale] **gère désormais tout** le secteur, ce nouvel organisme ayant absorbé la SERGADI et une grande partie du SIERG. En matière d'urbanisme (...) **Désormais, la commune devra payer** »²⁷⁹.

Le recours à des formes lexicales dépréciatives, ici mis en évidence, se présente également par exemple au travers de formulations telles que : « qui n'éclipse pas pour autant », mobilisées en 2015 dans l'éditorial d'une commune de la seconde couronne de l'agglomération. L'éditorial confronte, de cette manière, l'évocation de la vie communale « joyeuse et festive » et les questions de développement urbain, induit notamment par le passage en Métropole :

« (...) ce Sassenage en pages revêt une dimension particulière. D'ailleurs, comme vous le constaterez au fil des pages, il est particulièrement festif ! Bougies d'anniversaire, magie de Noël, perspective de sorties agréables... **Une humeur qui n'éclipse pas pour autant le sérieux de l'actualité**, du développement urbain à la citoyenneté, en passant par la démocratie participative »²⁸⁰.

De même, les termes tels que « désormais », « maintenant » ou encore « malgré » qui expriment un changement de temporalité, ou d'ère politique servent l'expression de la complexification intercommunale, comme le montre, par exemple, l'éditorial de 2015 d'une commune rurale de l'agglomération grenobloise :

« Vous l'avez compris, l'action communale devra **désormais** composer avec ces deux aspects : des projets, des orientations et des actions propres sur lesquels nous avons la maîtrise complète ; des actions pilotées par la Métropole, car elles relèvent **maintenant**

²⁷⁹ **** *Ville_proveysieux *type_rurale *etpol_div *exec_oui * hab_500a1000 *an_2015

²⁸⁰ **** *ville_sassenage * type_2ndecouronne *etpol_udi *exec_non * hab_10000a50000 *an_2015

de sa compétence (Eau/Assainissement, voirie, urbanisme, le très haut débit...). Nous devons donc obligatoirement passer par cette nouvelle entité pour valider et déclencher des travaux. **Ceci nous paraît aujourd'hui lourd, car l'organisation n'en est qu'à ses débuts** (...) Notre préoccupation majeure **malgré le transfert de compétences** est que l'usager, le citoyen ne perde pas en qualité de services »²⁸¹.

Ainsi, qu'elle se caractérise par la confrontation entre des univers lexicaux spécifiques à l'échelon métropolitain et l'échelon communal, ou le recours à une mise en articulation lexicale exprimant un « avant » et un « après » passage en Métropole, l'émergence d'une stratégie de communication d'opposition de la part des communes transparaît dans les éditoriaux municipaux, et ce d'une manière plus prégnante, à partir de la mise en œuvre des lois NOTRe et MAPTAM. Des observations également démontrées par l'analyse de contenu réalisée sur les éditoriaux municipaux de la commune de Vertou dans la Métropole nantaise.

Une stratégie de communication d'opposition à la Métropole apparaît en effet de manière similaire dans les éditoriaux analysés sur la commune de Vertou. Qu'il s'agisse de la forme, ou des thématiques mobilisées, l'analyse met en évidence la mise en opposition lexicale entre un fonctionnement communal fait de « proximité » et de « simplicité » et un fonctionnement intercommunal fait de « technocratie » et de « complexité ». De cette manière, c'est introduit par l'emploi de termes tels que « confusion » qu'est évoqué le passage en communauté urbaine dans le premier éditorial du journal de Vertou de l'année 2005, comme le montre l'extrait ci-dessous :

« Le passage au sein de la communauté urbaine et la redistribution de certaines compétences ont été comme partout source de confusion, les habitants ne sachant plus exactement à qui s'adresser pour régler tel problème de voirie, d'éclairage ou de stationnement. Pour pallier ces difficultés, **nous avons mis en place un logiciel informatique permettant d'adresser directement chaque demande** à la structure concernée »²⁸².

Le maire, signataire de l'éditorial s'oppose à la complexification générée par le renforcement de l'intercommunalité et la simplification apportée par l'échelon communal, en faveur de la compréhension des habitants. Une stratégie de communication d'opposition également repérée dans le premier éditorial du journal municipal de la commune de l'année 2015. Celui-ci permet d'observer également le renforcement d'un positionnement oppositionnel similaire à celui observé sur l'agglomération grenobloise. La tonalité volontariste du maire en faveur de la commune accentue l'expression des difficultés dues à la métropolisation, présentées comme source de « tensions budgétaires ». L'action du premier édile communal et de ses homologues maires (écrit dans le texte avec une majuscule, ce qui en renforce la mise

²⁸¹ **** *ville_saintpierredeemesage *type_rurale *etpol_dvd *exec_non * hab_500a1000 *an_2015

²⁸² Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 198 - Janvier 2005

en valeur) est alors présentée comme un rempart aux difficultés intercommunales introduites par le terme « malgré », que l'on peut voir dans l'extrait suivant :

« à côté de mes collègues Maires, je me suis mobilisé pour que la commune obtienne dans le cadre de la discussion avec Nantes Métropole une stabilisation de nos dotations **malgré** les tensions budgétaires »²⁸³.

De la même manière, la mise en confrontation de la commune à la Métropole autour de thématiques telles que proximité/éloignement, simplicité/technocratie se retrouve également dans l'éditorial de 2018. Les thématiques des festivités, de la lumière et de la valorisation de la commune sont mobilisées dans la définition de ce que le maire signataire de l'éditorial nomme l'« esprit vertavien »²⁸⁴, un « totem » (Le Bart, 2000, p.179) immatériel érigé en patrimoine commun, par l'emploi des pronoms « notre », « nos » et « nous » très présents dans l'éditorial et qui incluent le lecteur dans le collectif communal, comme le montre par exemple l'extrait suivant :

« **Nous nous inscrivons avec modernité** (en gras dans le texte) dans ce territoire **auquel nous appartenons** (...) renforçant à la fois **notre attractivité** et **notre légitimité** d'être Vertaviens »²⁸⁵.

La dernière partie de l'extrait, présentée en gras dans l'éditorial, traduit, par l'emploi de la première personne du pluriel, la volonté de fédérer une communauté, autour de valeurs et de termes tels que « lumière », « clocher », « Noël », « rayonnera ». Ainsi, le champ lexical à connotation religieuse chrétienne est mobilisé dans l'éditorial pour définir la « légitime fierté d'être vertavien », comme le montre cet extrait :

« Si les **fêtes** de fin d'année nous ont donné l'occasion de **partager** des moments de convivialité et de **chaleur** humaine qui nous ramènent d'une certaine façon à **nos valeurs fondamentales**, il nous appartient de faire vivre au quotidien, durant toute cette année 2018 (...) ces dernières semaines ont vu Vertou **briller de mille feux** (...) la **Sainte-Barbe** des Pompiers, les **illuminations de Noël**, ont concouru à matérialiser l'**Esprit Vertavien** (...) **rayonnera** bientôt autour de nouvelles nuances renforçant à la fois notre attractivité et **notre légitime fierté d'être Vertaviens** » (...) « **Une lumière pérenne symbolisée par le clocher de Vertou** révélé par la couleur... »²⁸⁶.

Mise en gras dans le texte à plusieurs reprises, l'expression « légitime fierté d'être Vertavien » ainsi que l'emploi des majuscules pour les termes Esprit et Vertavien marquent encore une insistance sur ces points. Employés au service de la construction d'une cohésion communale, autour de valeurs que l'on pourrait qualifier de traditionalistes, associées comme nous allons le voir à la thématique du terroir, les éléments de langages employés par le maire sont mobilisés dans la construction d'un

²⁸³ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 308 - Janvier 2015

²⁸⁴ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

²⁸⁵ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

²⁸⁶ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

socle de valeurs partagées. Ainsi, après avoir salué la mise en œuvre d'un projet de définition d'un territoire touristique autour de la commune de Vertou et des vignobles nantais, le maire définit la commune par ces mots :

« Un territoire particulier modelé par des activités agricoles spécifiques et industrielles : **une culture de proximité et de partage ; une vraie volonté politique d'exister** et de bâtir un **avenir commun** pour le bien de tous »²⁸⁷.

Présentée comme une démarche « exemplaire » qui est portée par un territoire « qui s'interroge légitimement sur son rôle et son devenir », la démarche de définition du territoire touristique autour de Vertou, dont la présentation précède l'évocation de la Métropole dans l'éditorial, est mise en évidence comme un contre-pouvoir au pôle d'attractivité de la ville centre et de l'emprise métropolitaine (pourtant détentrice par la loi NOTRe de la compétence touristique en lieu et place des communes). De même, le réemploi du pronom « je » par le premier édile communal pour annoncer « je me réjouis que Vertou prenne sa place » côtoie l'évocation de la relation de la ville à la Métropole nantaise :

« **Connecté à la Métropole et ancré dans le vignoble nantais**, Vertou affirme son intention de **construire l'Avenir de nos territoires** en faisant preuve d'imagination et d'innovation pour le futur, **en s'inspirant de nos racines et de notre histoire** »²⁸⁸.

La Métropole est ainsi associée à l'imaginaire de la connexion et de la technicité, par opposition à l'ancrage de Vertou dans le terroir. L'emploi de la majuscule pour le terme « Avenir » souligne la volonté d'insister sur l'expression de la prise en main du devenir territorial par la ville. Un élément renforcé également par la présence importante de termes renvoyant à la force et à la détermination, tels que « affirme », « son intention » « Vertou agit ». Des éléments que l'on peut repérer également, par exemple, dans l'extrait suivant : « cet esprit vertavien qui fait notre force collective » ou dans le titre de l'éditorial, mis en gras dans le texte : « Imaginer, innover en s'inspirant de nos racines communes » - « Pour rayonner, Vertou agit ». La « construction sociale et sémiotique » (Davallon, 2016) sert ici la dimension symbolique (Raoul, 2013, p.68) par laquelle le maire de la ville fait apparaître un collectif vertavien. Soudée par des valeurs et des références territoriales partagées, la communauté locale est présentée comme préservée d'une uniformisation métropolitaine. Ainsi, c'est par l'évocation du contre-pouvoir métropolitain exercé, en tant que conseiller départemental que le maire termine l'éditorial par ces mots :

« Pour ma part, **je viens d'être nommé rapporteur général de CDCI (Commission départementale de Coopération Intercommunale)** chargé de tous les sujets relatifs aux questions intercommunales. **Ceci nous permettra avant tout de placer Vertou en**

²⁸⁷ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

²⁸⁸ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

bonne place dans son environnement institutionnel et de renforcer l'influence de notre ville à sa place de 7^e ville de Loire-Atlantique »²⁸⁹.

L'emploi du pronom « Je », qui insiste sur la personnification du maire en tant qu'individu renforce l'affirmation de son action en faveur du « rayonnement » de sa ville vis-à-vis de la Métropole, au travers notamment de son autre mandat de conseiller départemental. C'est pour exprimer la manière dont cette fonction lui permet de peser dans la Métropole, en faveur du développement de l'influence de sa ville, que le maire présente sa récente nomination de rapporteur général de la commission départementale de coopération intercommunale. L'expression d'un contre-pouvoir politique traduit ici une stratégie de communication destinée à démontrer la capacité d'agir politique du maire vis-à-vis de la montée en compétence métropolitaine.

Après avoir montré l'émergence d'oppositions de l'échelon communal à l'échelon intercommunal dans les éditoriaux municipaux, nous montrerons les différents modèles de stratégies de communication, par lesquels les maires et municipalités se positionnent vis-à-vis du développement intercommunal.

Section 2 : les différents modèles de stratégies d'opposition municipales

Nous verrons dans cette section que l'opposition de l'échelon communal à l'échelon intercommunal dans les stratégies de communication des communes s'accompagne de l'apparition de modèles distincts de postures mayorales et municipales. Cette démonstration prend appui sur l'analyse lexicométrique et l'analyse de contenu présentées en introduction de la première section de ce chapitre. La contextualisation des extraits significatifs du corpus, un retour aux textes et la poursuite de l'analyse, au regard notamment des variables que sont la taille, le type des communes vis-à-vis de la ville centre et la présence ou non d'élus de la majorité communale au sein de l'exécutif métropolitain, permettent de distinguer trois modèles de communication mayorale et municipale vis-à-vis de l'intercommunalité. Nous mettrons en évidence, en nous appuyant sur l'exemple nantais et grenoblois, les caractéristiques et spécificités de ces modèles de positionnement vis-à-vis de la Métropole. Nous nous sommes intéressée pour caractériser ces postures de communication à leurs formes ainsi qu'à leurs contextes d'apparition, mais également, aux logiques d'acteurs qu'elles représentent. Ainsi, nous montrerons que les différents modèles de communication municipale témoignent d'une recherche de positionnement et de démonstration du pouvoir communal à l'heure d'un décentrement des compétences politiques vers l'échelon supra-communal. De cette manière, notre analyse met à jour la manière dont la

²⁸⁹ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

communication municipale sert à asseoir et à démontrer un pouvoir politique mis à mal par les différentes réformes d'organisations territoriales.

Ainsi, cette section a pour objet de démontrer les stratégies de communication par lesquelles les élus répondent à une perte de compétences politiques sur leur territoire communal. Elle s'inscrit à la suite des travaux selon lesquels, les stratégies de communication municipales visent à « enjoliver les événements et les personnalités locales », à « notabiliser les notables » (Paillart, 1993, p.117) ainsi qu'à opérer un repositionnement communal, à l'heure où les frontières de la ville sont rendues de plus en plus incertaines par une montée en puissance de l'intercommunalité (Auboussier, 2012). Au-delà d'instituer un territoire par le recours à la production « d'imaginaires socio-spatiaux »²⁹⁰, au moyen notamment de « matière spatiale » (Raoul, 2017), au service de la constitution d'un collectif et d'un sentiment d'appartenance (Noyer, Raoul, 2013, p.12), notre analyse met en évidence le fait que les stratégies de communication répondent à une recherche de préservation de la légitimité politique des élus municipaux, à l'heure d'un décentrement du pouvoir politique local. Une tendance qui se caractérise par un positionnement municipal voué à démontrer la légitimité des élus, non pas par leur capacité à constituer un collectif (communal et territorial), mais par leur capacité à servir les intérêts communaux, au sein ou vis-à-vis de l'intercommunalité. Nous montrerons que la vision de la Métropole, véhiculée par la parole politique dans les éléments de communication municipaux, devient dès lors cette idée-force, ce mot d'ordre, tel que défini par Pierre Bourdieu comme capable de s'imposer à la croyance, capable de mobiliser ou de démobiliser par la force de ce capital symbolique qu'est le capital politique (Ibid.). En effet, l'analyse développée met en évidence la manière dont « la parole du porte-parole doit une partie de sa force illocutionnaire à la force (au nombre) du groupe qu'il contribue à produire comme tel par l'acte de symbolisation, de représentation » (Bourdieu, 1981, p.14). En donnant à voir une action politique mayorale au service de la commune et de ses habitants, les différents modèles que nous allons développer servent une recherche de démonstration de la capacité d'agir politique de l'échelon municipal. De cette manière, si « l'homme politique tient sa force politique de la confiance qu'un groupe place en lui » dans la pensée de Pierre Bourdieu, c'est sur le « kred » de Benveniste, envisagé comme « la puissance magique, en un être dont on attend protection » (Ibid.) que s'appuie notamment ici l'adhésion collective autour de la figure de l' élu local qui se construit dès lors comme un rempart, protecteur ou développeur de sa communauté. Accompagnés de manière prégnante par le rattachement direct des services

²⁹⁰ L'expression « d'imaginaires socio-spatiaux » a été utilisée en 2011 par Bruno Raoul et Jacques Noyer en référence aux géographes Antoine Bailly, 1995, Bernard Debardieux, 1995, et Derek Gregory, 1994.

communications aux cabinets du maire, plus qu'aux directions générales des services²⁹¹, les trois modèles révèlent une politisation des enjeux de communication communaux, vis-à-vis de l'espace intercommunal notamment, dont il s'agit de démontrer une autonomie politique par ailleurs menacée. Ainsi, nous mettrons en évidence le fait que les visées communicationnelles des éditoriaux, bien que d'apparences informatives (Maingueneau, 2012, p.49) traduisent la relation d'interdépendance qui caractérise les liens entre communication publique et communication politique (Ollivier-Yaniv, 2014) et servent avant tout la démonstration d'une capacité d'agir politique mayorale en légitimant une « scène de parole » (Maingueneau, 2016, p.95). Cette posture mayorale d'opposition repérée dans les éditoriaux de l'ensemble des types de communes ayant fait l'objet de notre analyse, prend des formes distinctes selon les catégories communales analysées notamment.

L'analyse de contenu et l'analyse lexicométrique telles que décrites dans la section précédente et menées sur les territoires métropolitains grenoblois et nantais font apparaître trois modèles de stratégies de communication, adoptés par les représentants municipaux vis-à-vis du « tremblement de terre »²⁹² de la métropolisation :

- Le premier modèle se caractérise par une stratégie de communication « défensive et protectrice » par laquelle le maire se présente comme défenseur de sa commune vis-à-vis de l'hégémonie intercommunale.
- Le deuxième modèle repose sur une stratégie de communication que nous avons nommée « entrepreneuriale ». Elle met en avant le caractère entrepreneur du maire (Le Bart, 1992) et de son équipe municipale, au service du développement communal. L'action de terrain et la capacité à mobiliser des réseaux au service du développement de la commune sont alors mises en avant pour démontrer le rôle politique des élus en place, dans le développement communal.
- Le troisième modèle, porté par une stratégie de communication « d'appropriation », met en avant l'influence mayorale et municipale sur l'échelon intercommunal. La communication municipale présente, dans ce modèle, la manière dont le maire cherche à imposer ses orientations politiques à l'instance intercommunale. Les orientations politiques métropolitaines sont présentées, dans ce modèle de stratégie de communication, comme découlant

²⁹¹ Voir à ce propos les entretiens n°17, 18, 19, 25. Disponibles en annexes.

²⁹² Nous reprenons ici les termes employés, en 2015, dans l'éditorial d'une commune de l'agglomération grenobloise : « notre territoire a vécu un tremblement de terre institutionnel dans la nuit du 31 décembre » : ***** *ville_noyarey *type_rurale *etpol_div *exec_non *hab_1000a5000 *an_2015

de la volonté communale, en produisant notamment un effacement de la conflictualité (Krieg-Planque, Oger, 2010).

Toutes trois caractérisées par la mise en avant de la capacité d’agir politique du maire et de la municipalité, les tendances de communication communales mises à jour se traduisent par différentes manières de se positionner vis-à-vis de la Métropole de la part des élus locaux. Nous mettrons en évidence le fait que ces différentes constructions d’Éthos, entendus comme traits de caractère que l’orateur souhaite montrer à l’auditoire pour asseoir sa crédibilité (Maingueneau, 2016, p. 88 ; Barthes, 1970, p. 212), peuvent être influencées par le type et la taille des communes observées, mais également par la présence ou non de représentants municipaux dans l’exécutif intercommunal.

Une Analyse Factorielle de Correspondance (AFC) du corpus d’éditoriaux a été réalisée, pour commencer, à partir de la variable « nombre d’habitants » afin de poursuivre les résultats présentés dans la première section de ce chapitre. Cette première observation met en avant le fait que des préoccupations politiques divergentes apparaissent dans les éditoriaux municipaux selon le nombre d’habitants :

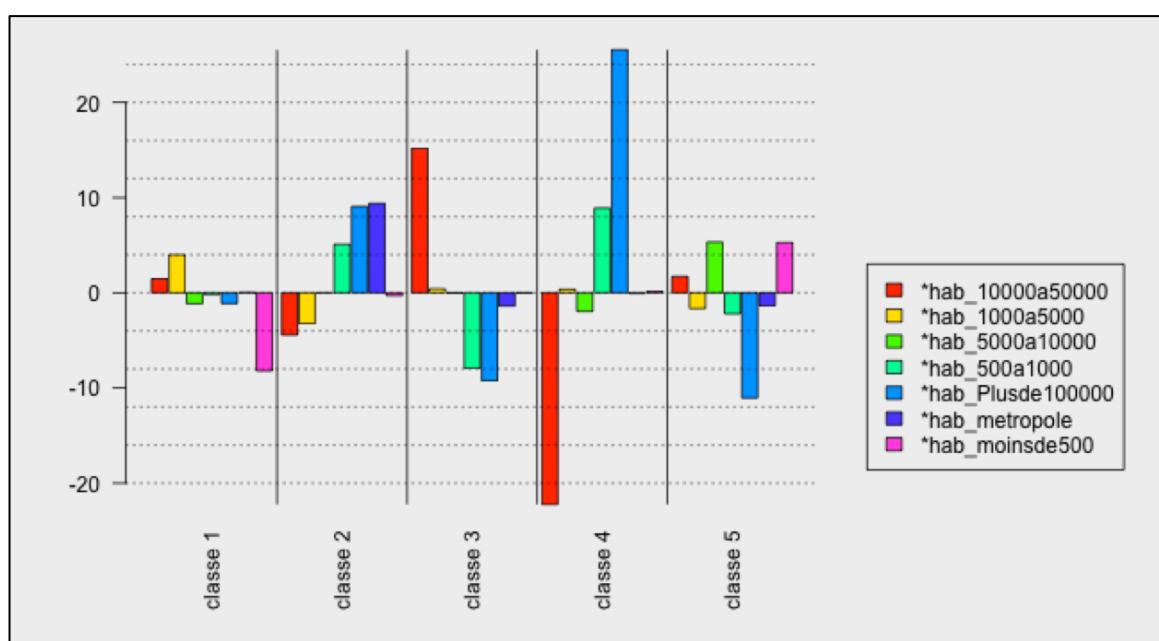


Figure 16 — Représentation des classes lexicales dans les éditoriaux municipaux selon le nombre d’habitants

La figure ci-contre permet d’observer que les classes lexicales sont mobilisées différemment dans les éditoriaux selon le nombre d’habitants. Nous avons complété ces résultats en croisant les formes actives et les variables (Loubère, Ratinaud, 2014, p.16). Le logiciel permet de repérer les termes les plus mobilisés dans le corpus selon les variables définies préalablement (ici le nombre d’habitants). Le résultat indique que

différentes formes lexicales significatives de chacune des classes apparaissent dans les éditoriaux, selon le degré d'urbanité des communes, comme nous pouvons le voir ci-dessous au travers de la liste des formes significatives les plus présentes selon le nombre d'habitants :

Moins de 500	commune — municipal — maire — conseil — local — habitant
De 500 A 1000	commune — métropole — faire — habitant — compétence
De 1 000 A 5 000	maire — municipale — commune — service - métropole
De 5 000 A 10 000	pouvoir — maire — projet — public — municipal — commune
De 10 000 A 50 000	ville — orientation — favoriser — formuler — citoyen — partager — quartier — vie — préserver — préparer — solidarité
Plus de 100 000	ville — tramway — social — projet — déplacement - travail

Figure 17 — Tableau présentant les formes significatives relevées dans le corpus par l'AFC selon la variable nombre d'habitants

Significativement présents dans les éditoriaux des communes de moins de 500 à 10 000 habitants, les termes relatifs à la vie municipale tels que « maire », « commune », « municipal(e) » n'apparaissent en effet plus dans le résultat de l'AFC pour les communes de plus de 10 000 habitants. De même, si les termes relatifs à la proximité, au service et à l'humain sont plus présents dans les verbatim mobilisés par les communes de moins de 5 000 habitants, avec des termes tels que : « local », « habitant », « service », la thématique de la « planification » apparaît de manière plus significative dans les éditoriaux des communes de plus de 5 000 habitants, avec des termes relatifs à l'action tels que « projet », « orientation », « préparer ». Le retour aux segments de textes significatifs de ces différentes classes montre que les formes lexicales de la classe 4 (relative à la planification politique) sont employées pour évoquer des compétences et des prérogatives métropolitaines, en matière de développement territorial notamment. Toutefois, une analyse fine de ces différents segments de textes fait apparaître deux manières d'évoquer le développement des compétences comme des projets métropolitains : une présentation (majoritairement en 2015) des nouvelles prérogatives métropolitaines sur le territoire, ce qui explique la forte présence de la classe 4 dans les éditoriaux des communes de moins de 1 000 habitants d'une part, mais également l'évocation, à l'échelle communale, d'orientations et d'actions politiques relevant de l'échelon métropolitain, d'autre part. Cela est particulièrement significatif dans les éditoriaux des communes de 10 000 à 50 000 habitants et des communes de plus de 100 000 habitants (qui correspondent dans le cas grenoblois à la ville centre, seule ville de plus de 100 000 habitants, et aux

communes de la première couronne (aucune ville ne se situant dans la tranche 50 000 à 100 000 habitants).

La poursuite de l'analyse, par le retour aux segments de textes significatifs, montre que ces différents profils de préoccupations municipales correspondent à trois modèles de communication et que nous allons maintenant caractériser au moyen, notamment, de présentation d'extraits de corpus significatifs :

L'émergence, à partir de l'année 2015, d'une stratégie de communication communale défensive et protectrice vis-à-vis d'une montée en puissance métropolitaine présentée comme hégémonique.

Nous montrerons ici les caractéristiques d'un modèle de stratégie de communication défensive et protectrice par lequel les maires et municipalités affirment leur positionnement politique vis-à-vis de la Métropole en se présentant comme garant de la préservation de l'espace communal. Plusieurs éléments, qu'ils soient tous ou en partie combinés, caractérisent ce modèle de communication par lequel le maire apparaît dans un Éthos (Maingueneau, 2016, p. 88 ; Barthes, 1970, p. 212) défenseur et protecteur de ses administrés et de leur qualité de vie. Ainsi, ce modèle de communication se traduit par la présence de termes tels que « défense », « peser », « se faire entendre », « préserver ». Les éditoriaux municipaux dans lesquels cette stratégie a été mise en évidence expriment l'action protectrice des élus municipaux, vis-à-vis des intérêts et de la qualité de vie de leurs administrés présentés comme menacés par la métropolisation. De même, ce modèle de communication s'appuie sur l'association entre le champ lexical de la défense et de la protection, d'une part, et les mises en opposition de la commune à la Métropole que nous avons développées dans la première section de ce chapitre²⁹³, d'autre part.

Dès lors, deux éléments caractérisent ce modèle de stratégie de communication : la mise en opposition entre les thématiques de la proximité et de la simplicité municipale, opposées à celles de la technicité et de l'éloignement métropolitain ainsi que l'association des formes lexicales relevant de la classe 2 (relative à la métropolisation) aux formes lexicales relevant de la classe 1 (relative à la défense communale) ; deux classes lexicales présentées comme associées dans le dendrogramme généré par l'analyse lexicométrique (cf. figure 3). Enfin, le recours à une forte personnification de la fonction mayorale caractérise ce modèle de stratégie de communication défensive et protectrice. Différents procédés caractéristiques de ce modèle servent l'image d'un maire proche et protecteur de ses administrés. Ainsi, le recours au genre épistolaire (Maingueneau, 2012, p.64-74) qui présente l'éditorial comme une lettre signée d'une

manière manuscrite, associé à l'emploi du pronom « je » et du champ lexical de l'émotionnel vise à renforcer l'image de proximité du maire vis-à-vis de ses administrés. Cette stratégie de communication défensive et protectrice apparaît d'une manière plus prégnante à partir de l'année 2015, une année marquée par la mise en œuvre des lois NOTRe et MAPTAM (et donc par un renforcement des prises de compétences par la Métropole vis-à-vis des communes). Elle est principalement mobilisée par les communes de moins de 5 000 habitants, rurales ou éloignées de la ville centre, mais également dans les communes dont la municipalité n'est pas représentée dans l'exécutif métropolitain. En effet, après avoir noté la divergence de thématiques et de préoccupations mayorales dans les éditoriaux municipaux en fonction du nombre d'habitants (cf. figure 16), et afin d'en affiner les résultats, nous avons procédé à une analyse de la mobilisation des termes relatifs au territoire communal selon le type de commune.

Le graphique ci-dessous permet d'observer la mobilisation du Type Généralisé 0, composé de termes relatifs au territoire communal, selon la position des communes vis-à-vis de la ville centre :

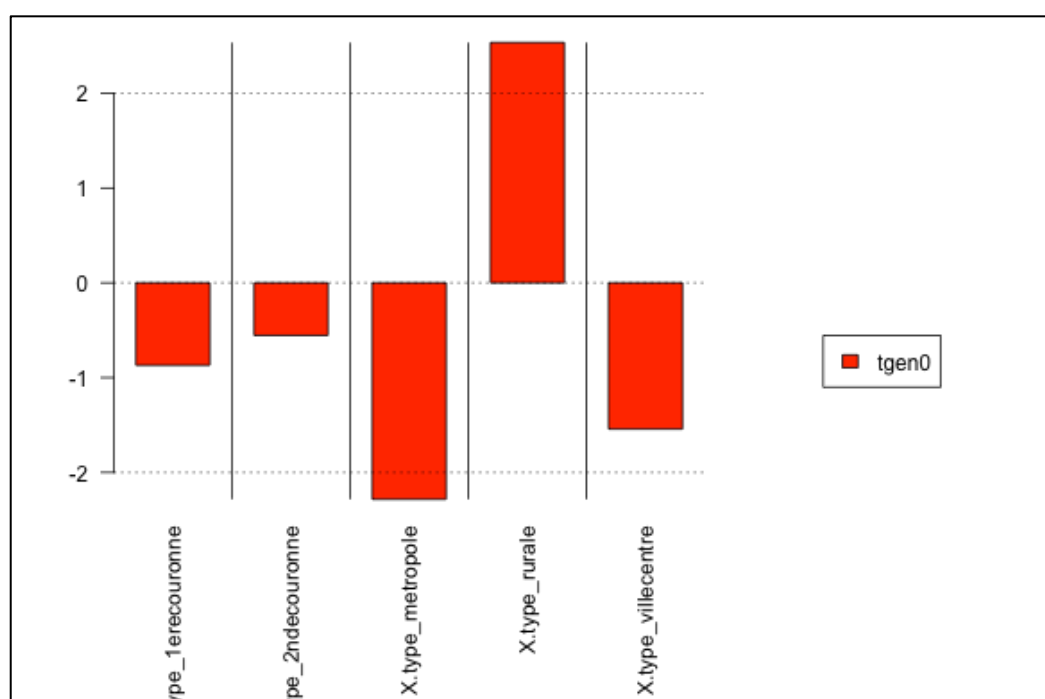


Figure 18 – Mobilisation du Tgen 0 relatif territoire communal selon le type de communes

En mettant en évidence le fait que la mobilisation des verbatim liés à la commune est plus ou moins importante selon le degré d'urbanité, le graphique ci-dessus confirme les enseignements de l'AFC (cf. figure 17) selon lesquels les éditoriaux des communes

de moins de 5 000 habitants, qui se retrouvent également dans le type « communes rurales » évoquent davantage la vie municipale, la proximité et le quotidien des élus. Un positionnement que l'on retrouve également dans les éditoriaux des communes dont les élus ne sont pas présents dans l'exécutif métropolitain en 2018, comme le montrent les deux illustrations ci-dessous :

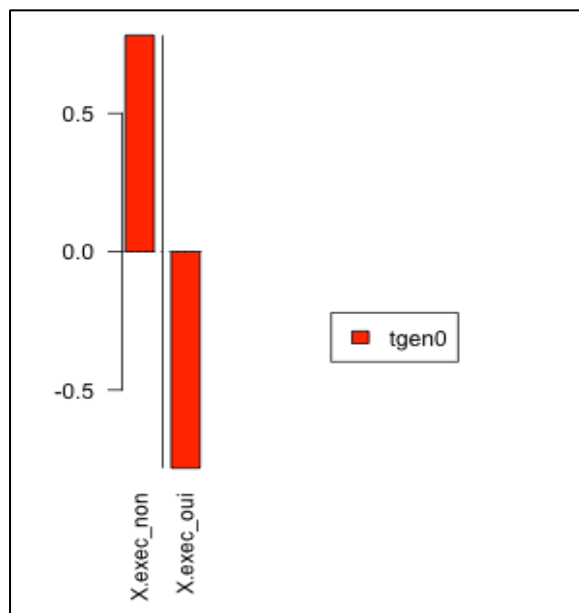


Figure 19 - Mobilisation du Tgen 0 relatif à l'environnement communal selon la présence ou non de représentants municipaux dans l'exécutif métropolitain

Description encodage coprus iramutech_corpus_3				
Formes	Formes banales	Types	Fréquences des formes	Fréquences
formes		*exec_non	*exec_oui	
avoir	5.2194	-5.2194		
encore	5.0491	-5.0491		
vous	4.4249	-4.4249		
nc	4.335	-4.335		
monsieur	4.2729	-4.2729		
bresson	3.992	-3.992		
votre	3.5213	-3.5213		
page	3.2791	-3.2791		
mairie	3.2638	-3.2638		
village	2.9769	-2.9769		
_commune	2.935	-2.935		
retour	2.8483	-2.8483		
confiance	2.6962	-2.6962		
fontanil	2.6109	-2.6109		
professionnel	2.6109	-2.6109		
madame	2.3736	-2.3736		
euro	2.3578	-2.3578		
en	2.3511	-2.3511		
représentant	2.2948	-2.2948		
meylan	2.2745	-2.2745		
cette	2.2339	-2.2339		
metro	2.1042	-2.1042		
000	2.0989	-2.0989		
reformer	2.0663	-2.0663		
depuis	2.0038	-2.0038		
ils	1.975	-1.975		
ces	1.9718	-1.9718		
car	1.9184	-1.9184		
notre	1.8765	-1.8765		
plus	1.8707	-1.8707		
7	1.8603	-1.8603		
accueillir	1.7314	-1.7314		
haut	1.7314	-1.7314		
février	1.7314	-1.7314		
particulièrement	1.7274	-1.7274		
oeuvre	1.7274	-1.7274		
déjà	1.7142	-1.7142		
donc	1.7084	-1.7084		
an	1.667	-1.667		

Figure 20 - Tableau présentant le calcul de spécificité AFC en prenant pour variable la présence ou non de représentants de la municipalité dans l'exécutif métropolitain

Le premier graphique (cf. figure 19)²⁹⁴ met en évidence le fait que les communes non présentes dans l'exécutif mobilisent davantage les termes liés au territoire communal (définis par le Tgen 0) dans les éditoriaux des journaux municipaux. Le second graphique (cf. figure 20) met en évidence les termes qui caractérisent significativement les éditoriaux des journaux municipaux des communes non présentes (en 2019) dans l'exécutif métropolitain, par rapport aux communes dont les représentants y participent. Enfin, comme nous l'avons vu dans la section précédente, l'analyse lexicométrique réalisée met en avant l'importante mobilisation de la classe 2, relative au champ lexical de la défense, dans les éditoriaux municipaux à partir de l'année 2015 (cf. figure 9). La combinaison des résultats obtenus nous montre que les éditoriaux des communes, non représentées dans l'exécutif métropolitain, mobilisent plus, à partir de l'année 2015, la thématique « communale » au travers de l'usage de termes relatifs aux compétences de proximité telles que « mairie » - « confiance » - « représentant ». De même, l'AFC, réalisée à partir de la variable qu'est le nombre d'habitants (cf. figure 16), met en évidence la présence importante du champ lexical de la proximité communale dans les éditoriaux des communes rurales ou rurbaines (comprises dans les communes de moins de 10 000 habitants). Ainsi, le retour aux textes permet d'observer, en affinant ce résultat, que des expressions telles que « nous veillerons », par exemple, sont utilisées pour définir l'action des élus en faveur de la défense de la proximité communale, comme le suggère cet extrait de l'éditorial d'une commune de moins de 500 habitants de type rural et dont les représentants municipaux ne sont pas présents au sein de l'exécutif métropolitain :

« Je veux parler essentiellement de la Métro qui se transformera en Métropole au 1^{er} janvier 2015. Elle reprendra nos compétences urbanisme, voirie, eau potable ainsi que les réseaux de chaleur. **Nous veillerons** à ce que ces services **restent des services de proximité** »²⁹⁵.

Le verbe « veiller », mobilisé de manière similaire dans plusieurs éditoriaux, évoque en effet une relation de protection de la part du maire vis-à-vis de ses administrés. Un élément relevé par exemple dans cet extrait d'un éditorial d'une commune de la seconde couronne métropolitaine de moins de 10 000 habitants, paru en 2015, et qui évoque la défense du « bien-être » local et communal :

« **Nous veillerons** à travailler de concert avec la Métropole **dans l'intérêt et le bien-être de nos administrés** qui vont vivre en direct le quotidien de ces réformes. Votre Maire (...) ».²⁹⁶

²⁹⁴ La liste des mots se base sur un indice de spécificité (indice statistique) qui découle du modèle hyper géométrique de Lafon (Lafon, 1984). Plus la valeur est élevée (en valeur absolue), plus la forme ou le mot est spécifique de la modalité. (Baril, Garnier, 2015, p.13)

²⁹⁵ **** *ville_miribellanchatre *type_rurale *etpol_nc *exec_non * hab_moinsde500 *an_2015

²⁹⁶ **** *ville_vif * type_2ndecouronne *etpol_ump *exec_non * hab_5000a10000 *an_2015

Ainsi, l'action défensive de l'équipe municipale se traduit dans les segments de textes observés par le recours aux notions de « proximité » — « d'écoute » — « de lien » — « d'harmonie », associées au champ lexical de la défense et de la protection pour définir l'échelon communal vis-à-vis du territoire métropolitain (tel qu'observé dans la première section de ce chapitre). Un élément que l'on retrouve dans cet extrait d'un éditorial d'une commune rurale de moins de 1 000 habitants et dont le maire n'est pas présent dans l'exécutif métropolitain, au sujet de la mise en œuvre future du PLUI :

« L'achèvement du document définitif est maintenant de la compétence de la Métropole, et **nous avons bien l'intention de peser** pour que les souhaits de développement **harmonieux** et de respect de l'environnement que nous exprimons depuis sept ans soient respectés »²⁹⁷.

De même, l'expression du lien communal, assuré par la municipalité, caractérise ce modèle de stratégie de communication défensive et protectrice, comme le montre par exemple cet éditorial d'une commune rurale, dont les membres ne sont pas représentés dans l'exécutif métropolitain, en 2015. Après avoir mis en avant, par le recours aux chiffres, le caractère hégémonique de la Métropole, le maire de cette commune de moins de 500 habitants assure ses administrés de sa protection et de sa proximité par le maintien du lien, présenté comme une prérogative communale :

« Au 1^{er} janvier 2015, la **Métropole grenobloise qui compte 445 000 habitants** répartis dans **49 communes** (...) Au sein de ce nouvel espace de coopération, **notre commune doit demeurer l'échelon du quotidien et de la proximité** et constituer demain **le lien indispensable** entre les habitants et l'institution »²⁹⁸.

Nous prendrons pour autre exemple de l'association de la thématique de la défense à celle de la proximité municipale, qui caractérise ce modèle de stratégie de communication défensive et protectrice, l'extrait d'un éditorial de 2015 d'une commune de la seconde couronne grenobloise dont le maire ne fait pas partie de l'exécutif métropolitain :

« **Je respecte** trop la démocratie, **je respecte** trop le mandat que vous m'avez confié **pour laisser à un petit nombre de spécialistes le droit de faire les choix à votre place** ou à celle de vos représentants »²⁹⁹.

La mise en avant du respect mayoral pour le mandat confié, ainsi que l'emploi répété du pronom « je » sert ici l'affirmation protectrice d'un élu vis-à-vis de l'ingérence métropolitaine. En s'impliquant personnellement à travers l'expression de leur volonté de défense, telle que cela apparaît par exemple dans cet extrait d'un éditorial d'une

²⁹⁷ **** *ville_bresson *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_500a1000 *an_2015

²⁹⁸ **** *ville_saintbarthelemydesechilienne *type_rurale *etpol_socialiste *exec_non *hab_moinsde500 *an_2015

²⁹⁹ **** *ville_meylan * type_2ndecouronne *etpol_udi *exec_non * hab_10000a50000 *an_2015

commune de la seconde couronne grenobloise en 2015, les maires prennent alors une posture bienfaitrice vis-à-vis des habitants et de leur commune :

« **Je veux que** les Meylanais sachent que nous **sommes présents et vigilants pour défendre leurs intérêts, les intérêts de la ville** de Meylan »³⁰⁰.

Issu de l'éditorial d'une commune de plus de 10 000 habitants, dont la municipalité n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain, l'extrait précédent reflète la significativité de cette variable dans la mobilisation du modèle de stratégie de communication défensive et protectrice. En effet, le retour au texte permet de souligner que les editoriaux des communes dont la municipalité n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain mobilisent davantage ce modèle pour démontrer l'action municipale au sein de l'échelon métropolitain. Nous prendrons pour autre exemple l'éditorial du journal municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain, paru en début d'année 2015 :

« Les élus du conseil municipal, depuis plusieurs mois, **donnent eux aussi beaucoup de leur temps pour défendre** à la nouvelle Métropole les dossiers qui nous concernent. **Nous mettons tout en œuvre pour que notre village soit entendu comme les 49 autres communes** : rencontre avec les services, réunions d'information avant les prises de décisions, en particulier budgétaires. La Métro possède aujourd'hui, entre autres, deux nouvelles compétences importantes pour Venon : la voirie et l'urbanisme (...) »³⁰¹.

Cet extrait d'éditorial, caractéristique de l'opposition de l'échelon communal à l'échelon intercommunal, tel que nous l'avons vu dans la précédente section, fait apparaître ici la manière dont le recours aux chiffres met en évidence le caractère isolé de la commune dans un grand ensemble intercommunal et exprime la forte mobilisation des élus du conseil municipal pour « défendre » la spécificité du « village » accompagné du pronom « notre », qui insiste sur l'appartenance collective, au travers de qualificatifs tels que « beaucoup de temps » ou encore « nous mettons tout en œuvre ». Un environnement lexical de l'action défensive du maire que l'on retrouve également dans cet extrait de l'éditorial municipal d'une commune dont la majorité municipale n'est pas présente non plus dans l'exécutif métropolitain, qui compte moins de 5 000 habitants et, qui est de type rural :

« Le 1^{er} janvier 2015 marquait également une date importante : celle du passage de notre communauté d'agglomération en Métropole. En tant que commune, **nous devons faire face au transfert d'un grand nombre de compétences** qui concourent à une nouvelle organisation de notre quotidien. **Nous travaillerons main dans la main avec la Métro** pour que cette évolution se passe de façon sereine, **avec toujours en tête le confort et le bien-être des habitants** »³⁰².

³⁰⁰ **** *ville_meylan * type_2ndecouronne *etpol_udi *exec_non * hab_10000a50000 *an_2015

³⁰¹ **** *ville_venon *type_rurale *etpol_dvg *exec_non * hab_500a1000 *an_2015

³⁰² **** *ville_fontanilcornillon *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_1000a5000 *an_2015

Les termes « nous devons faire face au » expriment la position active et défensive d'une municipalité portée par l'objectif de garantir « le confort et le bien-être des habitants » dans sa relation à la Métropole. Dans ce même sens, la relation entre la commune et la Métropole est présentée dans l'éditorial d'une autre commune de moins de 5 000 habitants de type rural, dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain en 2018, comme un « pari » que la commune se doit de « gagner » au moyen d'un « groupe » :

« (...) ne pas ôter à la commune son rôle clef de proximité. **Pari difficile** certes, avec une réforme **imposée d'en haut**, sans temps suffisant pour la concertation et la mise en place, mais pari que nous devons absolument gagner (...) **nous devons tout faire** pour assurer cette complémentarité. **C'est dans cet état d'esprit constructif que nous nous sommes regroupés** au sein du groupe politique *ADIS* dirigé par M. Jacques NIVON, qui réunit des petites communes très diverses, rurales, montagnardes, périurbaines, petits pôles locaux, au-delà de tout clivage partisan (...) »³⁰³.

Le recours à la présentation du groupe politique *ADIS*, qui est voué à préserver l'indépendance communale au sein de la Métropole grenobloise, met en avant l'action du maire et de la municipalité au sein d'un collectif défenseur et protecteur des spécificités communales. La description du groupe par les termes : « petites communes très diverses », « rurales », « montagnardes », « périurbaines », « petits pôles locaux », renforce la mise en opposition avec la « grande Métropole ». Un positionnement qui caractérise ce modèle de stratégie de communication défensive et protectrice, également renforcé par le recours aux éléments chiffrés, dans cet extrait éditorial, paru en 2015, d'une commune de moins de 5000 habitants de type rural dont la majorité municipale n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain :

« **Nous mettons tout en œuvre** pour représenter **les 2 500 Nucérétains au milieu de près d'un demi-million de métropolitains**. Si le poids démographique n'est pas à notre avantage face à la ville centre, **notre poids politique est réel au sein de notre groupe d'élus**. Nous **discutons, bataillons, effectuons les allers-retours** avec les services **pour défendre** nos dossiers, en somme, nous représentons Noyarey »³⁰⁴.

Le recours à l'environnement lexical de la défense et de l'action au travers de termes tels que « représenter », « face », « discutons », « bataillons », « effectuons les allers-retours », « défendre » définissent une action municipale fortement défensive, de même que la mise en opposition démographique accentuée par l'emploi du terme « près d'un demi-million » pour mentionner 450 000 habitants accompagne la référence au « poids » politique évoqué pour définir l'action du groupe *ADIS* dans l'éditorial. Comme nous avons pu le voir dans la section précédente (cf. figure 3), l'évocation du groupe politique voué à garantir la préservation de l'autonomie communale apparaît

³⁰³ **** *ville_bresson *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_500a1000 *an_2015

³⁰⁴ **** *ville_noyarey *type_rurale *etpol_div *exec_non * hab_1000a5000 *an_2015

d'une manière significative dans certains éditoriaux, au travers de la mention du nom de son président Jacques Nivon notamment. Le retour au texte montre que l'évocation du groupe politique comme de son représentant sert l'expression d'une action protectrice du territoire communal vis-à-vis de la Métropole. Seul groupe politique métropolitain cité dans les éditoriaux municipaux de l'agglomération grenobloise, le groupe *ADIS* est mobilisé par les élus pour démontrer leur action pour « faire valoir la place de la commune au sein d'une grande Métropole »³⁰⁵ dans les éditoriaux.

Après avoir caractérisé le modèle de stratégie défensive et protectrice, par lequel les communes, principalement éloignées de la ville centre, et/ou dont les représentants ne sont pas présents dans l'exécutif métropolitain, s'opposent à la métropolisation au moyen notamment de : l'association des termes liés à l'environnement communal, au champ lexical de la défense et de l'émotionnel, du recours à l'opposition de l'échelon communal à l'échelon intercommunal, puis de l'accentuation de cette mise en opposition par le recours aux chiffres, nous observerons les caractéristiques d'un second modèle de stratégie de communication, opéré par les représentants communaux vis-à-vis de la montée en puissance métropolitaine, qu'est le modèle de stratégie de communication entrepreneuriale.

Le modèle de stratégie de communication entrepreneuriale

Ce modèle de communication, qui apparaît majoritairement dans les éditoriaux des communes de 5 000 à 10 000 habitants et/ou dont les représentants ne sont pas présents dans l'exécutif métropolitain, s'observe principalement au travers du recours au champ lexical du développement communal, de la gestion, mais également par l'expression de la capacité mayorale à mobiliser des réseaux qui accompagnent ce développement. Marqué par la mobilisation du champ lexical de « l'action » et de la « volonté », ce modèle de stratégie de communication se traduit par la mise en avant de l'activité des maires et de leur municipalité, non pas au service de la préservation des spécificités communales, qu'il s'agit de défendre vis-à-vis de l'intercommunalité, comme vu dans le modèle précédent, mais du développement de la commune d'un point de vue gestionnaire et entrepreneurial. Caractérisé par l'association des formes lexicales de la classe 4 (relative à la planification politique) aux formes lexicales relevant de la classe 5 (relative à l'action municipale au service des citoyens) (cf. figure 3), ce modèle de stratégie de communication fait apparaître l'Éthos (Maingueneau, 2016, p. 88 ; Barthes, 1970, p. 212) d'un chef d'entreprise communal, par lequel le maire présente son action politique en faveur du développement de sa commune (Le Bart, 1992).

³⁰⁵ Nos valeurs : http://adis-lametro.fr/?page_id=118 (consulté le 10/01/2020)

Les différents graphiques mettent en évidence le fait que les communes de plus de 5 000 habitants et de moins de 10 000 habitants mobilisaient davantage dans leurs éditoriaux les termes tels que « pouvoir », « maire », « projet », « public », « municipal », « commune » (cf. figure 17), et que les éditoriaux des communes non présentes dans l'exécutif métropolitain mobilisaient davantage les termes relatifs à l'échelon communal, vis-à-vis des termes relatifs à l'échelon intercommunal (cf. figure 19). À partir de là, nous avons procédé à un retour aux segments de textes caractéristiques de la classe lexicale relative à la planification politique (classe 4) ainsi qu'à ceux relevant de la classe 5, relative à l'action municipale. L'objectif était d'en observer les manifestations lexicales et les différents profils de communes, auxquels ces segments correspondaient. Issus des mêmes éditoriaux, ce qui confirme la mise en évidence, par le dendrogramme (cf. figure 3), de l'association entre ces deux classes, ces extraits de textes significatifs se retrouvent également principalement dans les éditoriaux des communes de plus de 10 000 habitants, dont les représentants ne sont pas présents dans l'exécutif métropolitain. Trois éléments apparaissent de manière similaire dans ces extraits et caractérisent le modèle de stratégie de communication entrepreneuriale : l'expression de l'action mayorale et municipale au service du développement communal, comme vu précédemment, l'évocation du recours à d'autres échelons territoriaux, ou d'autres mandats électifs, pour peser vis-à-vis de la Métropole en faveur d'un développement privilégié de la commune, et le fait que ces éléments deviennent plus significatifs à partir de 2015, année de renforcement métropolitain. De même, nous verrons que l'absence, en 2015, de l'évocation du passage en Métropole dans certains éditoriaux caractérise le modèle de stratégie de communication entrepreneuriale. Nous illustrerons notre propos par la présentation d'extraits de corpus significatifs.

Paru en début d'année 2015, cet éditorial d'une commune de moins de 10 000 habitants dont la municipalité n'est pas présente dans l'exécutif intercommunal, ici présenté en entier, donne un aperçu caractéristique du modèle de stratégie de communication entrepreneuriale :

« La vie continue, après les terribles événements du début janvier, nous avons tous été bouleversés comme j'ai pu le dire lors de la cérémonie des vœux du 10 janvier, et il n'est nul besoin de revenir sur ce que l'être humain, ou considéré comme tel, est capable de faire lorsqu'il est manipulé. Implacablement, la vie continue et je me dois de revenir à l'actualité communale. **Nous avons eu le plaisir de commencer l'année par l'inauguration de l'Espace Petite Enfance « Cœur village » et ce fut un intense bonheur partagé avec les parents et les différents acteurs du projet. Le nouveau concept multi-accueil permet d'augmenter les capacités tout en élargissant les amplitudes horaires d'utilisation.** L'autre bonne nouvelle concerne **la demande de subvention faite auprès du Conseil Général pour la création de la cantine scolaire à Claix-centre qui est prise en compte ;** cette décision doit nous être confirmée d'ici la fin du mois. **Cet important investissement pour notre commune permettra**

d'accueillir l'ensemble des enfants souhaitant profiter de cette cantine scolaire, ce qui n'est malheureusement pas le cas aujourd'hui, faute de places suffisantes. Les annonces réjouissantes ne doivent pas cacher la réalité de tous les jours pour nos collectivités. **Les perspectives financières très peu optimistes inquiètent tous les maires** et je n'échappe pas au poids de ces incertitudes. En clair pour 2015, entre le désengagement drastique de l'État et des autres collectivités, **aujourd'hui « le trou à boucher pour la commune » est d'environ 300 000 € soit l'équivalent de 5 % d'augmentation d'impôt (et ce sont 500 000 € de manque à gagner qui sont encore programmés pour 2016 et 2017)**. Pour cette année, une chose est sûre, la majorité proposera de ne pas augmenter les impôts municipaux. Cette volonté peut se réaliser grâce au concours de tous, à commencer par les efforts demandés aux services municipaux : **une baisse de 5 % a été décidée sur les charges de fonctionnement pour les postes principaux**. Pour l'instant **la situation se maîtrise**, mais après... Soyez sûrs que **nous resterons vigilants ! Michel Octru, votre maire** »³⁰⁶.

Si des éléments relèvent du champ lexical de l'émotionnel tel que : « ce fut un intense bonheur partagé avec les parents » ou encore « votre maire » et matérialisent l'expression d'une proximité entre le maire et ses administrés, en se rapportant au modèle de stratégie de communication défensive et protectrice, l'association des points suivants dans un même éditorial caractérise le modèle de stratégie de communication entrepreneuriale : l'absence d'évocation du passage en Métropole, la présentation de projets développés par la commune, et de l'apport de ces projets en termes d'accroissement de la qualité de vie des habitants, la mise en avant des ressources obtenues auprès du conseil départemental, ainsi que l'expression d'un lien direct entre la municipalité et l'État. Enfin, le vocabulaire de la gestion communale et des finances, relevant de la classe 5, sert l'expression d'un maire entrepreneur et gestionnaire. Autant de caractéristiques dont la présence significative dans les éditoriaux des communes de 5 000 à 10 000 habitants nous permet de caractériser cette tendance de communication municipale qui consiste à associer l'action mayorale et municipale au champ lexical entrepreneurial. Pour poursuivre cette démonstration, nous prendrons pour autre exemple un éditorial, paru en 2015, d'une commune de moins de 10 000 habitants dont la municipalité n'est pas présente dans l'exécutif métropolitain :

« (...) il est évident que les **contraintes budgétaires ont lourdement pesé**. (...) Si l'aspect financier est un élément qu'on ne peut éluder, les usagers des transports en commun restent au cœur du débat et au centre de nos préoccupations. **Le travail que nous avons mené** entre la fin de l'année dernière et le début de celle-ci **avec les trois Autorités Organisatrices de Transports (AOT) a permis des avancées significatives** »³⁰⁷.

Consacré à l'action municipale en faveur de l'amélioration de la desserte de la commune en transports en commun, l'éditorial présente les différentes démarches entreprises par la municipalité, ainsi que les éléments et enjeux budgétaires du dossier. Du ressort de

³⁰⁶ **** *ville_claix *type_2ndecouronne *etpol_div *exec_non *hab_5000a10000 *an_2015

³⁰⁷ **** *ville_domene *type_2ndecouronne *etpol_ump *exec_non *hab_5000a10000 *an_2015

l'intercommunalité, les trois Associations Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) dépendantes chacune de trois intercommunalités³⁰⁸ ne sont pas mentionnées dans l'éditorial, mais seulement signifiées. Par cette ellipse, le maire de la ville met en avant dans l'éditorial sa capacité à mobiliser des réseaux ainsi que son indépendance vis-à-vis de l'intercommunalité. Dans ce même sens, nous prendrons plusieurs exemples dans lesquels l'action mayorale et municipale est présentée dans une posture d'entrepreneur afin d'en montrer les différentes matérialités discursives. Ainsi le champ lexical de l'investissement économique caractérise ce modèle de stratégie de communication, comme le montre par exemple l'éditorial d'une commune de moins de 10 000 habitants, présente dans l'exécutif métropolitain, paru en 2018 :

« **Les maires assurent une fonction indispensable dans cette période de crise sociale et économique majeure.** C'est la raison pour laquelle je tiens à souligner la nécessité de dialoguer et d'agir, ensemble, à l'échelon local et national, **afin de contribuer au redressement de notre pays.** Dans un **contexte économique difficile**, il est essentiel que les **collectivités assument leur part d'investissement dans l'avenir.** **Quand elle emprunte pour construire** une nouvelle école ou pour améliorer ses équipements publics, **une commune n'entrave pas son avenir ni l'avenir du pays, elle le prépare.** Il est donc indispensable de **miser sur l'investissement des collectivités (...)** **c'est le bloc communal qui va en assumer** la part la plus grande alors qu'il produit l'effort le plus important en termes d'investissement public, lequel est porté à plus de 70 %, nous le savons, par les collectivités locales. (...) Face à cette situation inédite, **le rôle des maires sera prépondérant** »³⁰⁹.

En décrivant l'action municipale par l'emploi d'un vocabulaire économique et de gestion, le maire de la ville associe le rôle de la municipalité à celui d'une direction d'entreprise et met en avant des qualités gestionnaires au service du développement communal. Un positionnement qui apparaît également dans la mobilisation significative, de verbes d'action conjugués à la première personne du singulier ou du pluriel, tel que nous l'avons relevé par exemple, lors de l'analyse d'un segment de texte de l'éditorial paru en 2018, d'une commune de moins de 10 000 habitants, dont la municipalité est représentée dans l'exécutif métropolitain :

« Une nouvelle année est l'occasion de **réaffirmer, à travers des projets (...)** **nous continuons nos efforts** pour une offre de logements (...) **Après avoir obtenu le label départemental** « Espace Naturel Sensible » **pour notre travail** de protection (...) **nous mettons en place un Projet Alimentaire.** En 2018, **nous maintiendrons** aussi une qualité de service public en (...). **Nous poursuivrons des démarches innovantes** et notamment des mutualisations **avec les communes voisines.** La programmation culturelle avec Seyssinet-Pariset, **une première en Isère,** en est un bel exemple. Elle **nous permet d'élargir (...)** **Tous ces projets** se feront avec vous (...). Ensemble **nous pouvons accomplir** de grandes choses (...) »³¹⁰.

³⁰⁸ Les AOTU qui ne sont pas nommées dans l'éditorial relèvent de la communauté de communes du Grésivaudan, de Grenoble Alpes Métropole et du Pays voironnais.

³⁰⁹ **** *ville_gieres *type_1erecouronne *etpol_socialiste *exec_oui *hab_5000a10000 *an_2018

³¹⁰ **** *ville_seyssins *type_2ndecouronne *etpol_dvg *exec_non *hab_5000a10000 *an_2018

L'emploi successif de termes tels que « nous continuons », « nous mettons », « nous maintiendrons », « nous poursuivrons », « nous permet d'élargir », « nous pouvons accomplir » insiste sur l'activité de la municipalité au service du développement communal et caractérise le modèle de stratégie de communication entrepreneuriale.

Nous illustrerons enfin notre propos concernant une des caractéristiques de ce modèle de stratégie de communication entrepreneuriale par un extrait de l'intervention d'un maire de l'opposition lors du débat du conseil intercommunal grenoblois du 9 novembre 2018³¹¹ relatif au projet métropolitain. Cet extrait permet d'observer, dans un autre cadre, la manière dont un maire met en avant sa capacité à mobiliser des réseaux d'influence pour affirmer son autonomie vis-à-vis de l'échelon métropolitain. Le maire et conseiller métropolitain intervient au sein du conseil métropolitain pour relater l'évocation de l'avenir intercommunal qui a été faite lors du dernier congrès des maires de l'Isère, en présence de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales :

XXX : « Oui, je voulais juste intervenir sur le souhait exprimé par votre majorité de récupérer les compétences sociales du département, en vue de sa disparition prochaine. C'est globalement le sens de ce que vous avez écrit page 30 du Manifeste. **Et là, Monsieur le Président, je tenais à vous informer gentiment sur le fait que vous n'êtes plus en phase avec l'actualité. Lors du congrès des maires du 13 juillet dernier, la ministre Jacqueline Gourault (...) Peut-être n'avez-vous pas eu l'information, Monsieur le Président, puisque vous n'étiez pas là au congrès des maires de l'Isère (...)** »³¹².

Le récit relaté par le maire d'opposition d'un échange direct avec la ministre, dans le cadre du congrès des maires, sert un discours oppositionnel à l'avenir métropolitain qui est renforcé par l'évocation de l'absence du président de la Métropole à cette rencontre. Une posture qui lui permet de démontrer « la légitimité du rôle politique qu'il joue et d'ajouter une dimension à sa dignité en y adjoignant l'autorité de certains modèles politiques » (Garcin-Marrou, Hare, 2015). Dès lors, corps politique et corps naturel du maire (Ibid.) apparaissent comme liés dans « la fabrique discursive et sémiotique de la légitimité des exécutifs locaux » (Ibid.) et la construction rhétorique d'une opposition mayorale à la Métropole, en se montrant acteurs à part entière d'un jeu politique qui échappe à l'exécutif métropolitain.

Une posture également observée dans la Métropole nantaise, au travers de notre analyse des éditoriaux de la commune de Vertou que nous avons présentés dans la première section de ce chapitre, consacrée à la mise en évidence d'une stratégie d'opposition de la commune à l'intercommunalité. Les éditoriaux analysés, et principalement ceux de 2015 et de 2018, sont en effet caractérisés par l'évocation de la

³¹¹ Retranscription du débat métropolitain relatif au projet métropolitain. Disponible en annexe.

³¹² Retranscription du débat métropolitain relatif au projet métropolitain. Disponible en annexe.

complexité accrue de la gestion communale, le recours au champ lexical de la gestion, du développement, de l'action et de l'entrepreneuriat. Dès lors, la mobilisation de termes tels que « équipe », « mouvement », « développement » ou « projet » associés aux pronoms « je » et « nous », ainsi que la présence de verbes d'action, insistent sur la posture entrepreneuriale de la municipalité, comme le montre cet extrait du premier éditorial de l'année 2015 :

« Avec la majorité municipale, **nous avons impulsé (...) Je me suis mobilisé (...) Je tiens à souligner que le contexte national ne nous empêchera pas d'AGIR** »³¹³.

Deux éléments mettent en évidence le modèle stratégique de communication entrepreneuriale dans les éditoriaux de la commune de Vertou analysés :

- L'association d'un vocabulaire de l'action à celui de la gestion budgétaire, comme l'on peut le voir dans des expressions telles que : « grâce à la bonne gestion des équipes municipales successives, nous pouvons nous projeter dans l'avenir », « maîtrise des dépenses publiques », « engager un budget ambitieux »...
- Et la mobilisation du vocabulaire de « l'innovation » au service du développement communal, comme cela apparaît dans les expressions : « pour rayonner, Vertou agit », « Vertou affirme son intention de construire l'Avenir de nos territoires en faisant preuve d'imagination et d'innovation pour le futur », « renforcer l'influence de notre ville à sa place de 7^{ème} ville de Loire-Atlantique », « peser et valoriser la ville de Vertou »³¹⁴.

Enfin, par-delà l'association du vocabulaire de l'innovation et du rayonnement au champ lexical de la proximité et de l'esprit vertavien, tel que nous l'avons observé dans la section précédente, c'est également dans l'iconographie des éditoriaux analysés qu'apparaît le modèle de stratégie communication entrepreneuriale : les images qui illustrent les éditoriaux des quatre années analysées représentent, en effet, un maire en costume cravate qui renvoie l'image d'un élu sérieux, notable et bureaucratique. Ainsi, si d'autres éditoriaux de journaux municipaux sont illustrés par la photo du maire au contact de la population, c'est davantage l'image d'un maire ou d'une équipe municipale au travail qui est présentée dans les éditoriaux vertaviens. Le recours aux verbes d'action associés à l'environnement lexical de la gestion, du financier et la mise en avant de la capacité du maire à mobiliser différents réseaux ainsi que d'autres mandats au profit du développement de la ville est en effet fortement

³¹³ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 308 - Janvier 2015

³¹⁴ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 341 - Janvier 2018

présent dans l'ensemble des éditoriaux analysés. Ainsi, c'est comme moyen de développement communal que la Métropole est évoquée dans l'éditorial de 2015 :

« À côté de mes collègues Maires, **je me suis mobilisé pour que la commune obtienne dans le cadre de la discussion** avec Nantes Métropole une **stabilisation de nos dotations malgré les tensions budgétaires** »³¹⁵.

La conjugaison de verbes d'action à la première personne du singulier sert l'expression d'un maire actif au sein de son collectif d'élus (d'oppositions) pour mettre en avant l'action mayorale au service du développement communal. De la même manière, en 2018, le maire de Vertou présente son mandat départemental, comme l'opportunité de favoriser le rayonnement de sa propre ville au sein du territoire métropolitain, comme nous l'avons montré dans la première section de ce chapitre. Le maire et l'équipe municipale incarnent alors une vertu dans une figure (Barthes, 1970), celle de l'entrepreneuriat au service du développement communal, au travers de procédés caractéristiques de ce modèle de communication que sont : le recours aux verbes d'action conjugués à la première personne, l'évocation de la mobilisation de réseaux d'acteurs au service du développement communal ainsi que la mobilisation significative des environnements lexicaux relevant de la classe 4 et 5 relatives à l'action municipale et à la planification politique, comme mis à jour par l'analyse lexicométrique.

Le modèle de stratégie de communication d'appropriation, par lequel le maire se présente comme initiateur et pilote des décisions politiques métropolitaines

Mobilisé principalement par les communes de plus de 10 000 habitants, dont la municipalité est présente dans l'exécutif métropolitain, ce modèle de stratégie de communication se caractérise par l'expression de l'influence du maire sur les orientations politiques et les décisions métropolitaines au travers du façonnement d'un Éthos (Maingueneau, 2016, p. 88 ; Barthes, 1970, p. 212) de décideur métropolitain. Ainsi, c'est comme une inter-énonciation (Maingueneau, 2012, p. 153) qu'apparaît l'éditorial du maire dans ce modèle de stratégie de communication voué à faire apparaître une volonté politique indivisée entre l'instance communale et intercommunale en gommant notamment les marques de divergences (Ibid.).

Plusieurs éléments ont permis de définir ce modèle de stratégie de communication : l'association des formes lexicales de la classe 1 (relative à la métropolisation) aux formes lexicales de la classe 5 (relative à l'action municipale au service des citoyens), telles que mises en évidence par le dendrogramme (cf. figure 3), deux classes lexicales plus fortement mobilisées par les communes de plus de 10 000 habitants (cf. figure 16), ainsi que la mise en évidence de la prédominance de termes relatifs au développement de projets (relevant de la Métropole, comme nous le verrons) dans les éditoriaux des

³¹⁵ Extrait de l'éditorial du journal de Vertou N° 308 - Janvier 2015

communes de plus de 10 000 habitants (cf. figure 17). Ainsi, les termes tels que « orientation », « favoriser », « formuler », « préparer », « tramway », « projet », « déplacements » sont mobilisés par les maires pour démontrer la manière dont ceux-ci initient les orientations politiques métropolitaines au profit de leur commune et de leurs citoyens (dont le terme remplace, par ailleurs, celui d'habitant présent de manière significative dans les éditoriaux de communes de moins de 500 habitants (cf. figure 17). Le retour aux segments de textes significatifs des classes et formes lexicales que nous venons d'évoquer nous montre que la variable correspondant à la présence ou non des élus dans l'exécutif métropolitain est déterminante dans la manière dont les éditoriaux servent la démonstration d'une position influente vis-à-vis du jeu politique métropolitain de la part des exécutifs communaux (a contrario de l'année qui n'apparaît pas comme un élément significatif dans le recours à ce modèle de communication stratégique). Nous prendrons pour exemple les éditoriaux de la ville d'Échirolles (commune de la première couronne grenobloise) pour montrer la manière dont les éléments discursifs servent la démonstration de l'influence du premier édile sur les décisions politiques métropolitaines. Paru en janvier 2005, l'éditorial qui est mis en forme sur un mode conversationnel (Ibid. p.97) présente une question concernant le lien entre la commune et l'instance intercommunale comme émanant de citoyens. Le questionnement sur l'intercommunalité est l'occasion pour le maire d'évoquer son influence métropolitaine. Ainsi, la réponse du premier édile, qui présente le caractère inéluctable de la métropolisation met en avant son rôle politique au sein de l'exécutif métropolitain :

Renzo Sully « : c'est une bonne chose que cette question soit venue. Le fait intercommunal (plus de 80 % du territoire national couvert aujourd'hui) constitue désormais une réalité incontournable dans notre pays. Les citoyens se posent tout naturellement des questions légitimes. **À Échirolles, nous défendons le principe d'une ville forte, libre de ses choix, au sein d'une agglomération respectueuse des identités**, qui rayonne à l'échelle de notre région et au-delà. **Les élus d'Échirolles travaillent en confiance à la Métro : comme deuxième, premier vice-président, délégué à la politique de la ville, j'ai la responsabilité notamment des dossiers de rénovation urbaine, du contrat de ville.** La ville d'Échirolles est particulièrement concernée. **Nous avons montré notre détermination** pour la réalisation du tramway, sur le programme local de l'habitat par exemple (...) »³¹⁶.

Le maire présente dans sa réponse tout à la fois sa confiance dans une intercommunalité qui rayonne sans empiéter sur la libre administration communale et sa position influente au sein de l'instance métropolitaine, en mettant en avant son mandat de vice-président, d'une part, et sa détermination, d'autre part. Ainsi, le terme « nous défendons » n'exprime pas ici la défense d'une qualité de vie telle que nous l'avons observé dans le modèle de stratégie de communication défensive et protectrice,

³¹⁶ **** *ville_echirolles * type_1recouronne *etpol_ug *exec_oui * hab_10000a50000 *an_2005

mais la défense de la libre administration communale dans des dossiers majeurs de politique métropolitaine, tels que la rénovation urbaine ou le développement du tramway, deux éléments de politique intercommunale particulièrement importants quant au développement d'une commune de la première couronne de l'agglomération et vis-à-vis desquelles le maire se présente comme un acteur déterminant. Le terme « détermination » est à nouveau mobilisé en 2018 pour exprimer l'action du maire au sein de l'exécutif métropolitain en faveur de sa ville :

« **Je veux souligner ma détermination** à faire d'Échirolles une ville solidaire et moderne, **pleinement intégrée dans la Métropole**, une ville soucieuse de la transition énergétique. **C'est pourquoi nous voulons renforcer la ville des courtes distances permettant l'accès rapide à des fonctionnalités majeures en termes de transport**, de santé ou de commerce de proximité »³¹⁷.

Par l'emploi du « nous » suivi de l'évocation de compétences métropolitaines telles que les transports urbains, l'éditorial du maire laisse apparaître une possible confusion entre l'initiateur de cette volonté politique. Ainsi le « nous » peut-il tout à la fois désigner l'exécutif métropolitain, compétent en la matière et l'exécutif municipal, signataire de l'éditorial. Dès lors, c'est une stratégie de communication d'appropriation consistant à présenter le développement de services métropolitains comme découlant du projet politique municipal qui apparaît dans les éditoriaux. Un positionnement que l'on retrouve de manière significative dans les éditoriaux de communes de plus 10 000 habitants, comme le montre par exemple cet extrait d'un éditorial de 2015 d'une commune de la première couronne de l'agglomération. Le titre de l'éditorial « Nouvelle Métropole : souhaiter le meilleur pour Fontaine »³¹⁸ qui annonce d'une manière explicite le positionnement, par lequel le maire envisage le développement métropolitain au service du développement de sa commune, caractérise en effet ce modèle de stratégie de communication d'appropriation. Ainsi, par cet éditorial, le maire annonce la naissance d'une Métropole, au service, et pensée, à l'échelle de la ville de Fontaine. Une stratégie de communication qui consiste à présenter les orientations politiques métropolitaines comme pilotées par l'équipe municipale tel que le montre cet extrait :

« Le 1^{er} janvier, la nouvelle Métropole est entrée en vigueur. **Le débat est lancé depuis plusieurs mois à Fontaine afin de la préparer** dans les meilleures conditions, **au plus près des aspirations des Fontainois** »³¹⁹.

« **D'ores et déjà, notre ville tient son rang d'acteur majeur de l'agglomération. La Métropole sera ce que nous en ferons** collectivement : les élus bien sûr, mais

³¹⁷ **** *ville_echirolles *type_1erecouronne *etpol_ug *exec_oui *hab_10000a50000 *an_2018

³¹⁸ **** *ville_fontaine *type_1erecouronne *etpol_dvg *exec_oui *hab_10000a50000 *an_2015

³¹⁹ **** *ville_fontaine *type_1erecouronne *etpol_dvg *exec_oui *hab_10000a50000 *an_2015

également les habitants qui doivent s'en emparer. **Ensemble, restons engagés et vigilants** »³²⁰.

La stratégie de communication qui consiste à présenter la conformité du projet politique métropolitain avec et au service des intérêts communaux est fortement présente également dans les éditoriaux du journal municipal de la ville centre, comme le montre cet extrait issu du premier numéro du journal de l'année 2003 :

« Michel Destot : avec le démarrage des travaux de la 3^{ème} ligne de tram, c'est une année constructive qui s'engage pour tous les Grenoblois. (...) **La ville de Grenoble et la Métro ont mis au point un plan général** de circulation à l'échelle de l'agglomération. (...) **le président de la Métro et moi-même envisageons** une large consultation publique »³²¹.

Dans cet éditorial, présenté également sous forme d'interview, le maire de la ville s'associe aux décisions intercommunales relatives au développement du tram, du ressort de l'organisme intercommunal de transport en commun. Une stratégie d'évocation des actions métropolitaines de manière concomitante aux actions et décisions politiques de la municipalité qui se retrouve dans le premier éditorial de la ville centre de l'année 2015. Le nouveau maire (depuis 2014) qui n'est pas vice-président métropolitain, mais conseiller communautaire y présente à nouveau sous forme d'interview son « projet pour la Métropole » :

« (...) **transfert de compétences à la Métro** : à quoi sert le maire ? Nous étions prêts à cette mutation, avec un vrai projet pour la Métro. **Tenir nos 120 engagements**, c'est répondre à ces enjeux : **réussir le passage en Métropole et retrouver des finances équilibrées pour engager la transition sociale et écologique, avec des services publics locaux efficaces**. Notre responsabilité n'en est que plus forte pour 2015 et les années à venir. **Grenoble est le cœur de l'agglomération. Nous sommes attendus avec nos propositions** et cette capacité de dialogue qui a tant fait défaut jusque-là »³²².

La « réussite du passage en Métropole » est ici présentée comme relevant de la responsabilité du maire de la ville centre qui développe un projet métropolitain dans le magazine de la ville :

« **La Métropole sera une réussite en faisant émerger un projet de territoire** entre l'agglomération urbaine et les pays qui l'entourent »³²³.

En exposant les conditions politiques de réussite de la Métropole dans l'éditorial du journal municipal, c'est une confusion des mandats et des responsabilités que produit alors le maire de la ville centre (point sur lequel nous reviendrons dans la troisième

³²⁰ **** *ville_fontaine * type_1erecouronne *etpol_dvg *exec_oui * hab_10000a50000 *an_2015

³²¹ **** *ville_grenoble *type_villecentre *etpol_eelv *exec_oui * hab_Plusde100000 *an_2003

³²² **** *ville_grenoble *type_villecentre *etpol_eelv *exec_oui *hab_Plusde100000 *an_2015

³²³ **** *ville_grenoble *type_villecentre *etpol_eelv *exec_oui *hab_Plusde100000 *an_2015

section de ce chapitre) et que l'on retrouve également dans le premier éditorial de l'année 2018 :

« Le centre-ville épouse enfin sa vocation de cœur de Métropole. Métrovélo a passé le cap des 100 000 abonnements. La tarification solidaire se développe pour l'eau, le périscolaire, l'énergie, les transports, les musées, la bibliothèque. La justice sociale, qui est l'ADN de Grenoble, c'est permettre à chacun de payer à hauteur de ses moyens. Comme tant d'autres grandes villes européennes, Grenoble avance, et dans tous les domaines ! »³²⁴.

Le maire présente dans son éditorial plusieurs compétences métropolitaines telles que les *MétroVélo* ou la tarification solidaire de l'eau, comme relevant de ce qu'il nomme l'ADN de la ville centre. Ainsi développées, les actions métropolitaines associées à l'évocation de « justice sociale » apparaissent comme la traduction du projet politique municipal à l'échelle du territoire métropolitain. Dans le même sens, ce ne sont plus seulement les Grenoblois que le maire invite à la cérémonie des vœux, mais l'ensemble des habitants du bassin de vie :

« Ainsi, je donne rendez-vous à toutes les Grenobloises et à tous les Grenoblois, et plus largement à tous les habitants du bassin de vie, le 31 janvier au Palais des Sports pour une soirée de vœux très festive... »³²⁵.

En s'adressant au-delà des limites administratives relevant de son mandat municipal, c'est l'affirmation de son rayonnement politique sur l'ensemble de l'agglomération, et donc sur le territoire métropolitain, que le maire exprime par cette invitation. Nous verrons à présent la manière dont ce modèle de stratégie de communication d'appropriation, consistant à démontrer l'influence mayorale et municipale sur l'échelon métropolitain, apparaît également dans les éditoriaux de la ville de Nantes.

La présentation de l'échelon municipal comme initiateur des décisions politiques métropolitaines est en effet renforcée par le fait que la fonction mayorale de la ville centre et celle de la présidence de l'intercommunalité soient assurées par la même personne, comme le montre cet éditorial du journal municipal de la ville de Nantes en 2003 :

« Le choix de la ville comme celui de la communauté urbaine de programmer un haut niveau d'investissement correspond à une triple nécessité (...) pour les Nantais et les habitants de l'agglomération, qui disposent désormais d'une structure intercommunale ayant atteint son rythme de croisière, 2003 sera une année marquée par de nouvelles avancées. (...) Les Métropoles dont la montée en puissance est une évidence, y auront-elles la place qui doit leur revenir ? (...) C'est en tout ça un point sur lequel nous serons extrêmes vigilantes. Et quand le dis « nous » je parle non seulement des élus métropolitains de Nantes et de Saint-Nazaire, mais de l'ensemble des représentants des grandes Métropoles françaises (...) Irradier un vaste territoire, le faire profiter des services que peut seule rendre une grande

³²⁴ **** *ville_grenoble *type_villecentre *etpol_eelv *exec_oui *hab_Plusde100000 *an_2018

³²⁵ **** *ville_grenoble *type_villecentre *etpol_eelv *exec_oui *hab_Plusde100000 *an_2018

agglomération, contribuer à créer des synergies avec tous les partenaires sociaux, économiques, institutionnels, tel est aujourd'hui la responsabilité des grandes villes, qui ne cherchent en rien à devenir hégémoniques, mais qui ont pour missions d'être l'un des principaux moteurs du développement régionale et de l'équilibre du territoire »³²⁶.

L'éditorial du maire prend la forme d'un plaidoyer en faveur de l'intercommunalité, non seulement sur le plan local, mais également national et met en avant les avancées que représente le développement métropolitain (ici entendu au sens de territoire métropolitain, 11 ans avant la création de l'échelon territorial éponyme) pour la qualité de vie des habitants nantais et métropolitains. L'accointance entre le mandat municipal et intercommunal selon laquelle les orientations politiques de la commune et de l'intercommunalité sont présentées comme conjointes, apparaît comme une tendance récurrente dans les éditoriaux nantais analysés. En effet, la confusion entre le point de vue communal et intercommunal est relevée de manière prégnante dans les éditoriaux comme le montre cet extrait de l'éditorial de l'année 2005, dont le sujet principal est le développement de la solidarité inter territoriale :

« Il n'y a pas de développement sans coopération (...) cette idée de solidarité à guider bon nombre de réalisations effectuées au cours de l'année (...) La solidarité entre tous est gage de cohésion sociale, de développement et de rayonnement pour notre ville (...) il s'agit que tous les nantais et les nantaises, et au-delà tous les habitants de l'agglomération, pussent bénéficier d'une même qualité de service public notamment en matière de transport (...) La solidarité entre tous est gage de cohésion sociale, de développement et de rayonnement pour notre ville (...) trop de personnes ne bénéficient pas encore du développement métropolitain, en matière d'emploi et d'accès au logement »³²⁷.

Le maire qui évoque par la suite l'entrée de Nantes Métropole dans le comité exécutif du réseau *Eurocités*, présenté comme le premier réseau de Métropoles européennes, évoque la Métropole comme le gage principal de développement du territoire. Thématique principale de l'éditorial, la place prédominante accordée à l'intercommunalité apparaît comme une interpénétration entre le journal de la ville et de la Métropole. De même que l'insistance à plusieurs reprises sur la « nécessité de solidarité territoriale » questionne la cible de l'éditorial, qui semble davantage être les maires et conseillers municipaux de l'agglomération que les habitants de la ville de Nantes. Autant d'éléments qui produisent une confusion entre l'espace de prise de décisions politiques communales et intercommunales, qui se retrouvent également dans l'éditorial de la ville de Nantes en 2015. Celui-ci confirme en effet le recours à la stratégie de communication d'appropriation, consistant à présenter les orientations métropolitaines et communales de manière fusionnée, au travers d'une appropriation

³²⁶ Éditorial du journal de Nantes Passion n°131 - Janvier 2003

³²⁷ Éditorial du journal de Nantes Passion N° 151 - Janvier 2005

mayorale des questions métropolitaines. Ainsi lorsque Johanna Rolland, maire de Nantes évoque son élection récente dans l'éditorial municipal, une confusion apparaît entre le mandat communal et intercommunal, comme le montrent ces extraits :

« Depuis que vous m'avez accordé votre confiance, il y a 8 mois maintenant, j'agis, avec mon équipe, avec un cap clair (...) choisir et agir ensemble pour ne jamais subir (...) C'est notre manière à nous de préparer l'avenir (...) C'est cela qui fait la singularité nantaise (...) sans renoncer à notre originalité, à nos valeurs (...) pour notre ville, notre Métropole (...) En 2015, nous agissons résolument pour une Métropole qui rayonne en Europe, innove et investit au service de l'emploi et de la transition écologique pour tous. Pour une Métropole plus solidaire et plus proche. C'est aussi de cette manière que nous jouerons notre rôle de Métropole Européenne du Grand Ouest, qui doit être avec Saint-Nazaire une force d'entraînement pour tous les territoires qui nous environnent »³²⁸.

Les compétences métropolitaines telles que le développement des transports publics à l'échelle de l'agglomération ou l'attractivité sont présentées comme un moyen pour le maire de mettre en œuvre son projet de rayonnement. Caractérisé par la démonstration de l'adéquation entre la politique communale et la politique intercommunale, le modèle de stratégie de communication d'appropriation rend difficilement lisible ce qui ressort de la ville centre ou de l'intercommunalité. Voué à réduire la dissonance et produire de la cohérence (Oger, Ollivier-Yaniv, 2006) entre les orientations politiques communales et supra-communales, ce modèle de stratégie de communication d'appropriation tend en effet à effacer les traces de la conflictualité (Ibid.) et les tensions politiques territoriales (Ibid.) au profit de la démonstration de la capacité d'agir politique et de l'influence communale.

Pour terminer cette section qui était consacrée à la caractérisation des modèles de stratégie de communication mobilisés par les instances politiques municipales dans le but de démontrer leur capacité d'agir politique en contexte de décentrement du lieu de pouvoir politique communal vers l'espace intercommunal, nous verrons que l'adoption d'une posture d'opposition communale vis-à-vis de la métropolisation n'est pas spécifique au cas français. La constitution de la commission métropolitaine de Montréal fut, en effet, comme le montre l'historien Arold Bérubé, (Bérubé, 2014, p.106), l'objet de réactions similaires de la part des communes membres lors de sa structuration. Le rapprochement entre deux processus territoriaux, qui, bien que ne se déroulant pas dans la même temporalité ni les mêmes conditions historiques ou institutionnelles, permet de comprendre les enjeux des différents acteurs que sont les municipalités et l'administration intercommunale, en lien avec le poids de la ville centre notamment. Ainsi, c'est sous la forme d'un gouvernement fédératif que se structure la Commission Métropolitaine de Montréal (CMM) en 1921. Le projet consistait à

³²⁸ Éditorial du journal de Nantes Passion. N° 249 Janvier 2015

étendre la CMM à toute l'Île avant de gérer un certain nombre de compétences d'une manière cohérente (Bèrubè, 2014, p.106). La position majoritaire de la ville de Montréal au sein de la CMM provoque deux attitudes distinctes de la part des communes périphériques (Ibid.). En effet, malgré une communauté d'intérêts indéniable, souligne le chercheur, les villes périphériques considèrent la CMM soit comme une menace contre laquelle il faut lutter à tout prix, soit comme un gage de développement territorial. (Ibid. p.108). Deux stratégies apparaissent selon l'historien, une première selon laquelle les communes de la première couronne s'engagent pleinement dans la construction de cette intégration pour en apparaître moteur, ce qui s'apparente à ce que nous avons identifié comme relevant d'une stratégie d'appropriation des projets métropolitains. Une seconde selon laquelle les municipalités plus éloignées compteront sur la distance qui les sépare de la ville centre et continueront à s'opposer systématiquement à toutes initiatives qui empièteraient sur leur autonomie (Ibid.), ce qui s'apparente à ce que nous avons identifié comme une posture défensive et protectrice. Une stratégie politique qui perdurera dans le temps, selon l'historien. En effet, lorsqu'après la Seconde Guerre mondiale, l'administration montréalaise renoue avec le rêve de faire de Montréal « une île, une ville » (Ibid.) « certaines de ces localités se lancent dans le débat comme des adversaires de toutes solutions régionales, alors que d'autres le font comme partie prenante dans la conception d'une formule qui leur permettrait de participer à la gouvernance de la Métropole sans perdre l'entière de leur autonomie et en limitant autant que possible l'influence de la ville centre » (Ibid. p.116). Ainsi, cet exemple montréalais permet de souligner la manière dont le positionnement politique, vis-à-vis de la métropolisation et de l'intercommunalité, devient un outil de communication stratégique pour rendre visible un pouvoir politique territorial municipal, qu'il s'agisse d'une stratégie défensive et protectrice, entrepreneuriale ou d'appropriation politique, telles que nous les avons développées.

Section 3 : L'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale

Les sections précédentes ont permis de mettre en évidence l'émergence d'une tendance d'opposition dans les stratégies de communication municipales ainsi que différents modèles de postures mayorales mobilisés vis-à-vis de la montée en puissance intercommunale. Nous montrerons dans cette section que ces stratégies de communication destinées à démontrer la préservation d'une capacité d'agir politique, vis-à-vis de la montée en puissance d'un autre échelon territorial, qui est ici métropolitain, peuvent prendre la forme de démarches de positionnement territoriales par exemple. Nous observerons dans ce sens que la mobilisation simultanée de ce type de démarche par plusieurs niveaux d'échelons territoriaux superposés conduit à une difficulté de lisibilité de l'organisation institutionnelle du territoire. Motivées par la

recherche de l'affirmation d'une légitimité politique et territoriale, ces démarches sont mobilisées par différents types de collectivités, mais également par des organismes territoriaux dont les compétences et le territoire d'action politique se superposent avec l'échelon métropolitain. Les différentes stratégies de communication développées prennent la forme d'une compétition de paroles et de projets. Elles reposent également sur l'affirmation politique de différents niveaux territoriaux sur des questions d'envergures métropolitaines (en termes de compétences comme de rayonnements géographiques par exemple). Ces stratégies conduisent à une multiplication de discours dissonants sur le territoire métropolitain, qui « brouille » plus qu'elle ne renforce la lisibilité du territoire, tant du point de vue de son organisation administrative que de ses limites géographiques.

Cette section, qui s'appuie sur l'analyse de différents exemples, issus des territoires grenoblois et nantais, questionne notamment les conséquences d'une multiplicité et d'une superposition de récits à fondement spatiaux sur un même territoire géographique. Nous l'avons vu dans la première partie de ce mémoire de thèse, le territoire nécessite d'être nommé pour apparaître, être saisi et devenir ainsi signifiant (de Certeau, 1990, p.181-182 ; Noyer, Raoul, 2011 ; Noyer, Raoul, 2013, p.12) pour ses citoyens, habitants, et l'ensemble des acteurs qui interagissent avec lui. À partir de là, ce sont les effets d'une superposition de récits simultanés que nous questionnerons dans cette section. Plusieurs éléments distincts conduisent à l'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale. Ainsi, l'analyse que nous allons développer montre que la montée en puissance territoriale et politique métropolitaine s'accompagne de la mobilisation simultanée d'un imaginaire territorial (Raoul, 2013, p.76) dans les stratégies de communication de collectivités ou de structures d'action publique dont le territoire d'action (politique et territorial) se superpose avec l'espace institutionnel métropolitain. En mobilisant chacune des dimensions symboliques territoriales similaires, telles que l'alpinité par exemple, différentes structures ou collectivités, instrumentalisent la « dimension symbolique par laquelle les hommes et les sociétés nouent un rapport particulier, car signifiant, à un espace » (Raoul, 2013, p.68) au profit de la légitimité et de la démonstration de capacités d'agir politique distinctes. Emprunté à Yves de La Haye (de La Haye, 1984), le terme dissonance est ici employé pour caractériser la manière dont la superposition de discours, relevant d'un même imaginaire, conduit à brouiller la perception du territoire et de son organisation, tant administrative que géographique et politique. Ainsi, qu'il s'agisse de la définition de positionnement dans le cadre de stratégies dites de marketing territorial, ou de l'engagement dans l'obtention de palmarès ou de labels, ces différentes démarches développées simultanément par différents échelons ou acteurs du territoire sur un même espace géographique rencontrent, nous le verrons, un effet contre-

productif. Si l'obtention de labels ou de palmarès par les collectivités « participe à la construction symbolique des territoires » (Cardy, 2013, p. 120), de même que les démarches de marketing territoriales sont présentées par les acteurs comme cherchant à faire émerger l'unité territoriale (Fourrier, 2013, p.110), leur multiplication simultanée et concomitante en termes de référents territoriaux conduit à l'opacité de l'organisation territoriale et politique.

La présentation de démarches analysées sur nos terrains de recherche permettra d'étayer ce propos et de montrer la manière dont ce phénomène de dissonance communicationnelle territoriale accompagne la montée en puissance métropolitaine. Cette section s'appuie sur l'analyse des stratégies de communication qui ont accompagné le développement des démarches suivantes :

- La mise en œuvre de trois démarches de positionnement territorial qui ont mobilisé, de manière simultanée, la thématique de l'alpinité sur le territoire grenoblois.
- L'engagement de la commune de Vertou dans une stratégie de positionnement et de définition marketing.
- La candidature de la ville de Grenoble au titre de capitale verte européenne.

L'articulation de deux méthodes de recherches a permis de mettre à jour les enjeux sociaux, comme les effets de ces différentes démarches. Des entretiens semi-directifs menés avec des chargés de communication et des chargés de mission ont permis de recueillir le discours d'acteurs qui accompagne le déploiement de ces stratégies, mais également de prendre en compte leur contexte de production (Coulomb-Gully, 2002). Enfin, nous avons réalisé une analyse des documents de communication en raisonnant en termes d'institution discursive (Maingueneau, 2010) entendue comme le processus d'institution par lequel un dispositif communicationnel (Maingueneau, 2016, p.70) dans son ensemble permet d'établir et de construire la légitimité (Maingueneau, 2010) d'une collectivité ou d'une institution. Nous avons pour cela cherché à repérer les mises en tension et l'imbrication entre discours politiques (scène englobante), documents institutionnels (scène générique) et références territoriales (scénographie) (Maingueneau, 2016, pp. 89-90) dans les différents éléments discursifs qui ont accompagné le déploiement de ces stratégies de communication. Des extraits significatifs d'éditoriaux de journaux municipaux et métropolitains analysés étayeront également le propos de cette section.

La légitimité politique en compétition

Au cours de l'année 2017, la Métropole Grenoble Alpes, le département de l'Isère et l'agence d'urbanisme de Grenoble se sont engagés simultanément dans des démarches de positionnement territorial. L'analyse de ces trois stratégies de communication met à jour la manière dont les différentes productions discursives qui émanent de la Métropole, du département et de l'agence d'urbanisme mobilisent toutes trois

« l'alpinité » comme l'incarnation institutionnelle de leurs propres éthos (Maingueneau 2016, p.91, Barthes 1970, p.212). Nous verrons ainsi, que la mobilisation d'un même imaginaire territorial (Noyer, Paillart, Raoul, 2013), par différents échelons et structures d'action locale, sert avant tout l'institution d'un « croire vrai » (Mouillaud, Tétu, 1989, p.78-81) destiné à rendre visible et légitimer une capacité d'agir politique et territoriale. Autrement dit, l'analyse du déploiement de ces démarches de définition territoriale simultanées, associée à l'analyse des discours d'acteurs qui les accompagnent permet de montrer la manière dont ces différentes stratégies de communication à fondement spatial sont mobilisées pour opérer une mise en distanciation de la part de structures d'actions politiques et d'échelons territoriaux superposés, vis-à-vis de l'emprise métropolitaine. Un processus qui a pour conséquence l'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale.

Développée par le service attractivité de la Métropole grenobloise, puis confiée à un collectif d'ambassadeurs (nous reviendrons sur cette spécificité dans le chapitre suivant), la démarche de définition d'un positionnement marketing territorial intitulé *Grenoble Alpes* a été accompagnée par la mise en œuvre simultanée, au cours de l'année 2017, du développement d'une autre marque territoriale, développée par le département de l'Isère sous le nom d'*Alpes Is(H)ère*. Caractérisées toutes deux par la capitalisation d'un même référent territorial (l'alpinité) ces deux démarches comportent de nombreuses autres similitudes que nous allons détailler. Pour commencer, c'est la volonté de fédérer un territoire autour d'une bannière commune, qui est mise en avant comme objectif principal de ces deux démarches, également présentées chacune dans une filiation de la marque territoriale *Only Lyon*^{329 330}, comme le montrent ces extraits d'entretiens avec un responsable de la démarche métropolitaine, puis de la démarche départementale :

« Oui, c'est sûr **nous ce que l'on veut faire c'est fédérer tout le territoire**, cette démarche elle ne fonctionne que si l'on associe tous les acteurs. Le **fait d'être visible ensemble** est très important et **l'exemple de Lyon nous montre vraiment ça** »³³¹.

« Si on a des modèles ?... Oui, je dirais Lyon bien sûr ! **Ce qu'ils ont fait avec Only Lyon, cette capacité à fédérer tout un territoire, c'est ce qui nous inspire**, bien sûr »³³².

³²⁹ Voir à ce propos les entretiens N°2 et 4. Disponibles en annexe

³³⁰ Voir à ce propos l'entretien n°4. Disponible en annexe

³³¹ Entretien n° 4 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 22 octobre 2018

³³² Entretien n° 19 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

Bien que les acteurs interrogés évoquent la volonté de « rassembler un territoire autour d'une ambition commune »³³³, en insistant sur la « fonction fédérative »³³⁴ d'une telle démarche, c'est en premier lieu l'absence de références réciproques qui apparaît significativement dans notre analyse des documents de communication des deux projets concomitants. Ainsi, développées sur des territoires géographiques en grande partie superposés (le bassin grenoblois) et composées d'acteurs similaires, comme nous le verrons par la suite, les deux stratégies de communication déployées simultanément apparaissent tout à la fois hermétiques l'un à l'autre et presque en tout point similaires du point de vue de leurs positionnements et de leurs objectifs. En effet, l'analyse discursive montre que les mêmes champs lexicaux de l'alpinité et de l'esprit pionnier sont mobilisés par les démarches *Alpes Is(H)ère* et *Grenoble Alpes*, pour exprimer chacune la même volonté de fédérer un territoire. Ainsi, lorsque la communication départementale évoque « un esprit pionnier »³³⁵, « une excellence scientifique reconnue internationalement »³³⁶, « des montagnes qui stimulent l'endurance et forgent le caractère »³³⁷ et « des plaines qui irriguent le territoire »³³⁸ pour définir le territoire isérois comme « un territoire propice au dépassement de soi »³³⁹, le récit fondateur (de Certeau, 1990, p.182) départemental associe la capacité d'innovation³⁴⁰ du territoire à l'environnement alpin. Notre analyse met en évidence le fait que les notions « d'innovation » et « d'alpinité » sur lesquelles se fonde l'argumentaire voué à démontrer « l'esprit pionnier » du département isérois rejoignent en tout point le positionnement de la démarche *Grenoble Alpes* développée par la Métropole grenobloise. En effet, trois valeurs ont été définies par l'étude marketing³⁴¹ qui a mené à la définition de la marque *Grenoble Alpes* : le « progrès », qui renvoie à l'innovation sociale, technologique et la recherche grenobloise, le « bien vivre » qui renvoie à la montagne et la nature ainsi que le « courage » qui renvoie au

³³³ Entretien n° 4 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 22 octobre 2018

³³⁴ Entretien n° 19 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³³⁵ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³³⁶ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³³⁷ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³³⁸ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³³⁹ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³⁴⁰ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³⁴¹ Extrait du Dossier de presse Grenoble Alpes, diffusé le 22/05/2019. P.7

passé militant et résistant de l'agglomération grenobloise. Enfin le titre « Grenoble Alpes - l'esprit pionnier » définit l'ensemble de la démarche autour d'une expression par ailleurs également mobilisée par le département. Dans le même sens, le recours à l'anglicisme caractérise chacune des démarches départementale et métropolitaine. En effet, qu'il s'agisse de la baseline *Get Head*³⁴², qui accompagne la marque territoriale *Grenoble Alpes* ou de l'intitulé de la marque départementale *Alpes Is(H)ère*, le recours à l'anglicisme internationalise la relation au territoire et démontre une volonté de rayonnement allant bien au-delà du territoire local. Les deux démarches, *Alpes Is(H)ère* et *Grenoble Alpes*, qui ont été simultanément rejointes par les mêmes entrepreneurs privés et partenaires institutionnels tels que l'université ou des intercommunalités limitrophes à la Métropole, mobilisent toutes deux le champ lexical du partage, du collectif et de la fierté, pour exprimer la volonté de « porter un message commun »³⁴³ comme l'on peut le voir dans ces extraits du dossier de presse de lancement de la marque *Grenoble Alpes* et du webzine consacré à la présentation de la marque *Alpes is (H)ère* :

« La marque Grenoble Alpes, c'est **une ambition partagée par tous les acteurs du territoire**. Qu'ils soient **touristiques, économiques, culturels institutionnels ou sportifs, son but est de les aider à se positionner** avec plus d'impact à l'échelle nationale et internationale (...) **Grenoble Alpes, c'est aussi un symbole d'unité et de fierté d'appartenir à ce territoire** »³⁴⁴.

« **L'Isère, c'est aussi un terroir généreux (...)** D'où l'intérêt d'une marque qui rallie **tous les Isérois** et les **principaux acteurs économiques, touristiques et culturels**, véhiculant au sommet les valeurs du territoire. « La marque Alpes is (h) ère renforcera le sentiment d'appartenance à l'Isère », explique Jean-Pierre Barbier, président du département de l'Isère. **Soyons tous fiers d'être Isérois !** »³⁴⁵.

Pourtant présentée, dans le dossier de presse de lancement de la démarche, comme une réponse à la nécessité « d'agir favorablement sur la valeur perçue de la région grenobloise et d'améliorer sa notoriété »³⁴⁶, la démarche métropolitaine « créée pour et avec tous les habitants et partenaires publics et privés impliqués dans la compétitivité nationale et internationale du territoire » ne mentionne pas le département. De même, la Métropole, chargée de la compétence économique sur le territoire, depuis la mise en œuvre de la loi NOTRe n'apparaît, pas dans les partenaires de la marque *Alpes Is(H)ère*. Dès lors, si le dossier de presse de présentation de la marque *Grenoble Alpes*

³⁴² « Aller de l'avant » en français

³⁴³ Extrait du dossier de presse Grenoble Alpes, diffusé le 22/05/2019. (P.2)

³⁴⁴ Extrait du Dossier de presse Grenoble Alpes, diffusé le 22/05/2019. P.2

³⁴⁵ - Avec Alpes is(H)ère, l'Isère prend de la hauteur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consulté le 19/12/2019)

³⁴⁶ Extrait du Dossier de presse Grenoble Alpes, diffusé le 22/05/2019. P.2

(métropolitaine) annonçait, lors de son lancement : « chacun à sa façon, chacun avec ses moyens, mais tous ensemble avec une bannière partagée », ce sont deux bannières distinctes, mais aux discours similaires qui apparaissent simultanément. Tous deux estampillés sur des ambassadeurs, entrepreneurs ou figures d'un même territoire, au nom de « l'unité », les deux logos aux allures montagnardes, bleu pour le département, rouge orange pour la marque métropolitaine, créent alors une confusion territoriale au nom de la mise en cohérence et du rayonnement d'un territoire aux allures polycentriques. Une difficulté de lisibilité territoriale d'autant plus prégnante qu'apparaît simultanément la définition d'un troisième « territoire Alpin Grenoblois ». En effet, la même année 2017 apparaît à nouveau une démarche de définition territoriale sur le territoire grenoblois, au travers de la refonte de la charte graphique de l'ensemble des outils de communication de l'Agence d'Urbanisme de Grenoble (AURG). Développée autour de *Grand A*, un magazine papier associé à un webzine dans lesquels sont développés des dossiers thématiques, la démarche de positionnement graphique de l'agence s'accompagne de la définition d'un nouveau territoire qui est le territoire d'action de l'agence d'urbanisme.



Figure 21 -Présentation de la démarche Alpes Is(H)ere en 2017



Figure 22 - Présentation de la démarche Grenoble Alpes en 2017



Figure 23 - Présentation de la refonte graphique de l'agence d'AURG en 2017 autour de la création de Grand A

Déclinée également autour de la notion d'alpinité, la redéfinition de la communication de l'agence est motivée par la volonté d'affirmer les spécificités de son territoire d'intervention, comme l'explique la responsable de la communication de l'AURG :

« *Grand A*, c'est pour dire que l'agence elle **pense le développement du territoire de la grande région grenobloise**, l'agence c'est la ville et les montagnes, c'est tout ça. Et Grand A, il exprime ça »³⁴⁷.

Consacré au territoire, le premier opus de *Grand A*, qui explore la notion d'alpinité, invite à dépasser les frontières [administratives], pour partager la définition d'un territoire avec l'ensemble de ses acteurs comme le montre cet extrait :

« GRAND A est le **premier chapitre d'un récit commun**, pour (se) connaître et (se) comprendre. **Pour partager, avec notre communauté** politique, technique et universitaire, des clefs de lecture et de réflexion permettant de mieux décoder et appréhender les futurs des territoires de notre grande région alpine »³⁴⁸.

Ainsi, c'est pour définir un territoire nommé « grande région alpine »³⁴⁹ que la démarche de refonte graphique de l'agence mobilise également « l'imaginaire montagnard ». Envisagé comme « une image forte et fédératrice du territoire »³⁵⁰ et comme « point d'accroche commun entre ceux qui y vivent et ceux pour qui c'est un

³⁴⁷ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁴⁸ Grand A *LE MAG*, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

³⁴⁹ Grand A *LE MAG*, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

³⁵⁰ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

décor, au sein d'un territoire comprenant la Métropole Grenoble Alpes et ses intercommunalités limitrophes »³⁵¹, l'imaginaire montagnard sert alors de liant à l'émergence d'un nouveau territoire d'action politique. Le recours aux cartes du territoire et aux contributions d'universitaires sert en effet le discours destiné à promouvoir le territoire d'influence de l'agence en le légitimant par une parole autorisée (Bourdieu, 1993, p.111). L'insertion d'un article de la géographe Jennifer Buyck dans lequel la chercheuse expose une étude sur le territoire de la Louisiane, intitulé « détours en Louisiane, le territoire, ou sa disparition ? » donne une légitimité scientifique au discours de l'agence. En effet, la contribution scientifique souligne le fait que le développement territorial nécessite l'écriture d'« une dimension symbolique partagée » (Buyck, 2017) et le partage d'un « horizon commun »³⁵² tel que le propose *Grand A* dans la construction de cette « grande région alpine »³⁵³.

Trois territoires alpins grenoblois apparaissent donc simultanément au travers de ces trois stratégies de communication et de positionnement : un territoire métropolitain, dont l'ambition de rayonnement va au-delà des limites administratives territoriales de la Métropole, un territoire aux limites départementales, accompagné d'une ambition politique économique ne relevant plus complètement de ses compétences et le territoire d'action de l'agence d'urbanisme aux limites poreuses. La compréhension de leur contexte d'émergence permet d'envisager les stratégies de positionnement et de communication du département et de l'agence d'urbanisme comme des réponses à la nécessité d'affirmer une indépendance d'action politique territoriale vis-à-vis de l'émergence métropolitaine. En effet, ces deux démarches ont été développées chacune à l'heure d'une modification majeure de l'organisation territoriale (entre départements et Métropoles), mais également à l'heure d'une forte mobilisation de l'AURG sur le PLUI métropolitain. Ainsi, c'est dans un contexte de transfert de la compétence économique départementale vers l'échelon métropolitain (dans le cadre de la loi NOTRe) qu'a émergé la stratégie de positionnement marketing *Alpes Is(H)ère*. Présentée comme « support de développement du territoire et de réduction de la fracture territoriale », c'est sous le couvert de sa compétence touristique que le département de l'Isère a initié ce projet, tourné vers les acteurs économiques du territoire. Cette démarche, développée à l'heure d'une nécessité accrue de visibilité départementale, apparaît en effet comme une réponse à la « contrainte du millefeuille

³⁵¹ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁵² AURG, Grand A LE MAG, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

³⁵³ AURG, Grand A LE MAG, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

administratif français »³⁵⁴ telle que définie par le responsable de communication départemental, avant de poursuivre par l'extrait suivant de notre entretien :

MLMD : « Et c'est important pour le département de se positionner comme initiateur du développement économique ? »

XXX : « Oui, oui... bien sûr... Notre président y croit beaucoup. **Alors on ne dit plus économique... puisqu'on a plus la compétence générale. Par contre on a un rôle en développement du territoire, aménagement du tourisme** qui reste quand même important, à la fois pour réduire les fractures territoriales, mais aussi **pour booster les territoires** et de ce point de vue c'est hyper clef ! **On joue notre rôle et notre président à une conception très forte de notre capacité, localement, à trouver des solutions.** On pense que localement **on peut apporter des solutions pour les agriculteurs, ou pour le tourisme.** Et comme il y croit vraiment on se jette pleinement dedans »³⁵⁵.

Afin d'en contextualiser les propos, nous rapprocherons ce premier extrait, qui évoque l'ambition de positionnement départemental en tant qu'acteur du développement économique, d'un second extrait, dans lequel le responsable communication du conseil départemental souligne le nouvel enjeu de visibilité de sa collectivité, en répondant à la question des objectifs opérationnels de son service :

XXX : « de **rendre visible le département**... Pour dire aux gens que les actions qui sont réalisées par le département sur le terrain SONT à attribuer au département, **ça, c'est une vraie difficulté** parce que sur une ville vous comprenez vite, quand c'est le maire qui a fait ça, c'est assez évident, en revanche le département c'est beaucoup plus complexe. En même temps, c'est un échelon qui est très apprécié par les gens. **Il est historique ET, en même temps, il y a une grande difficulté, pour les gens, à savoir qui est le président du département,** qui est leur conseiller départemental (...) Et donc **il y a là un gros enjeu pour le département à rendre visible, d'autant plus qu'on a une concurrence forte de la part des Métropoles et des intercommunalités qui viennent de plus en plus sur notre terrain, avec la loi NOTRe, tout ça (...)** Voilà l'objectif qui irrigue toutes nos actions de communication »³⁵⁶.

En évoquant le contexte de concurrence territoriale renforcé par la loi NOTRe³⁵⁷, le responsable de communication départemental évoque l'objectif de positionnement et d'indépendance vis-à-vis de l'influence politique métropolitaine et intercommunale qui marque les stratégies de communication départementales. Une tendance nouvelle caractérisée par la nécessité de mettre en avant et de valoriser les actions départementales développées en direction des habitants, usagers, citoyens, acteurs économiques, mais aussi politiques comme l'on peut le voir dans l'extrait suivant :

XXX : « **si hier le département, qui est un échelon historique,** était reconnu par tout le monde, ce n'est plus le cas aujourd'hui. **Aujourd'hui il faut montrer que les élus du département agissent pour le territoire, ont un vrai poids politique** pour permettre

³⁵⁴ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³⁵⁵ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³⁵⁶ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³⁵⁷ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

de développer le territoire et son économie, pour aider les communes et les investisseurs »

³⁵⁸.

Le renforcement du positionnement politique des élus départementaux comme chef de file du développement politique territorial apparaît comme prégnant dans la stratégie de communication départementale. Que ce soit au travers des conférences territoriales, lors desquelles le président départemental rencontre les élus par secteurs pour y évoquer « sans journalistes »³⁵⁹ l'ensemble des projets en cours, ou, que ce soit au travers de l'organisation du congrès des maires qui représente « le grand temps fort de communication politique [départemental] »³⁶⁰, le développement accru et le renforcement de ces dispositifs assurent une mise en visibilité comme un positionnement politique de l'exécutif départemental (président et vice-présidents) au service des communes. Le congrès des maires qui rassemble des élus de l'ensemble du territoire représente en effet l'événement majeur de communication pour le département :

XXX : « C'est quoi le **gros moment événementiel global, généraliste du département** ? C'est celui-ci [le congrès des maires], c'est-à-dire **que le cabinet y met beaucoup d'énergie**, nous aussi, toutes les directions. **Tous les vice-présidents y vont, les directeurs des territoires y vont et ça, c'était peut-être un peu le cas avant. Mais pour nous, c'est capital.** Comme on sait que le département a eu des sueurs froides sur sa survie il y a quelques années, on le réaffirme et là, notamment dans la passe d'armes qu'il y avait un petit peu avec la ministre Gourault qui est venue, bon ben c'était important. On était le porte-drapeau presque du territoire, de la ruralité, des collectivités par rapport au gouvernement. Donc, c'était hyper central comme moment » ³⁶¹.

L'importance accordée par l'organe départemental à un événement non grand public montre que l'objectif premier de la communication départementale est avant tout d'asseoir le rayonnement politique du département. Cet extrait d'entretien qui évoque simultanément la crainte passée d'une disparition de l'échelon départemental (au profit des Métropoles) et l'importance en matière de visibilité des échanges directs avec la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales lors du congrès des maires, montre l'importance pour le département de démontrer un rôle d'interface privilégié entre l'État et les territoires vis-à-vis de ses partenaires politiques locaux. Un élément d'autant plus prégnant à l'heure d'un recentrement drastique des compétences et prérogatives politiques départementales. De manière similaire, c'est également l'objectif (économique cette fois-ci) de rendre visible une capacité d'action territoriale, vis-à-vis des acteurs politiques locaux, en se démarquant

³⁵⁸ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³⁵⁹ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³⁶⁰ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

³⁶¹ Entretien n°19 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 8 novembre 2018

de la Métropole grenobloise, qu'a accompagnée la refonte de la charte graphique de l'agence d'urbanisme de Grenoble. L'avenir de l'agence d'urbanisme, qui a été fortement mobilisée sur la mise en œuvre du PLUI métropolitain³⁶², dépend en effet de l'apparition de nouveaux services et projets, comme l'exprime la chargée de communication de l'agence dans cet extrait d'entretien :

XXX : « quand on a décidé d'accepter la mission du PLUI métropolitain, si on était resté une agence à 50 personnes avec 5000 jours d'activités, on n'aurait pas pu faire tout ça. EN GROS, on serait devenu l'agence d'urbanisme DE la Métropole et ça, ce n'était pas audible pour l'ensemble de nos membres, donc ce qui a été décidé c'était qu'on augmentait nos effectifs pour répondre à la demande de la métropole, sans pour autant abandonner la possibilité de répondre aux autres territoires, c'est pour ça qu'on est passé de moins de 50 personnes à plus de 60. Aujourd'hui, on est sur un volume budgétaire qui est très important, tout à fait exceptionnel et on s'est redimensionné pour pouvoir répondre à la Métro tout en restant... »

MLMD : « Au service d'un territoire plus large ? »

AQP : « Exactement, et notre modèle économique est en grande partie tributaire de l'adhésion des collectivités et intercommunalités »³⁶³.

En effet, c'est à un double objectif que répond la définition d'un nouveau territoire d'action pour l'agence : développer une offre de services nouvelle vis-à-vis des territoires alpins³⁶⁴ et échapper à l'image d'une agence d'urbanisme entièrement dévolue à la Métropole. Deux éléments guidés par la nécessité économique de l'agence de mettre en visibilité son savoir-faire au service d'un territoire le plus large possible afin d'obtenir des missions et contrats auprès des collectivités³⁶⁵. Longtemps considérée par les administrateurs de l'AURG³⁶⁶ comme ne faisant pas partie des prérogatives d'une agence d'urbanisme³⁶⁷, la communication est désormais explicitement mobilisée par l'agence pour légitimer son territoire d'action. Un élément mis en évidence dans cet extrait de l'éditorial du n° 1 de *Grand A* signé par le directeur de l'agence :

« Le temps est venu de nous séparer de l'Y pour accueillir ce A alpin, symbole d'un nouvel horizon commun, d'ouverture, de mise en perspective, d'articulation des visions et des échelles (...). Territoire, vous avez dit territoires ? Un thème tout désigné pour notre premier numéro de Grand A qui se veut une invitation à porter un

³⁶² Voir à ce propos l'entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁶³ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁶⁴ Le modèle économique de l'agence est en effet en grande partie tributaire de l'adhésion des collectivités et intercommunalités.

³⁶⁵ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁶⁶ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁶⁷ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

regard commun sur ce qui, d'une manière ou d'une autre, nous lie » (PARENT, 2017, p.1)³⁶⁸.

En apportant la définition d'un territoire qui va « bien au-delà des cadres et limites institutionnelles » et d'un territoire « fait d'écosystèmes territoriaux qui se forment et se transforment, complémentaires, interdépendants, soumis à influences », la lettre *Grand A*, présente alors, la proposition de l'agence d'en écrire l'histoire, à travers ses services et son expertise :

« (...) l'action de l'Agence s'enracine dans les histoires et se déploie dans les futurs des territoires de notre grande région alpine. **De la minuscule aux majuscules, du cœur aux franges, entre confrontation des regards et recherche de visions partagées**, là où les logiques parfois se heurtent, mais aussi s'articulent, **l'Agence pose des constats, ouvre des pistes, accompagne les acteurs**. Une agence experte, humaine et fédératrice, à l'écoute du politique, à l'appui du technique, au service du mieux vivre de tous. Tel est son engagement. »³⁶⁹.

Accompagné par les contributions légitimantes d'universitaires et de techniciens de l'agence, notamment, le territoire d'une Grande région Alpine, aux limites mouvantes, advient dès lors au travers des outils de communication de l'AURG. Le façonnement idéal de ce « territoire alpin », guidé par la nécessité de « créer un désir d'agence »³⁷⁰, pour reprendre les mots de la responsable de communication de l'AURG, répond en effet à la nécessité de distinguer le périmètre d'action de l'agence d'urbanisme vis-à-vis du périmètre géographique de la Métropole. Un élément qui apparaît ici comme le gage d'un rempart contre une absorption des services de l'agence par la Métropole, d'une part et comme le gage du renouvellement de ses missions auprès des territoires limitrophes à celle-ci, d'autre part. Autrement dit, c'est un enjeu de légitimation qui guide la construction de cet imaginaire socio-spatial³⁷¹ (Noyer, Raoul, 2011) alpin. Un positionnement vital pour l'agence, conditionné par l'adhésion des collectivités, qui lui permet, par le façonnement d'un nouveau sens des lieux (Raoul, 2011), de se détacher des limites administratives et institutionnelles métropolitaines notamment vis-à-vis des élus prescripteurs de missions³⁷². Dès lors, si Jean-Michel Evin, alors directeur de l'agence d'urbanisme, regrettait en 2011, dans un ouvrage consacré à la Métropole, un

³⁶⁸ Grand A LE MAG, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

³⁶⁹ Grand A LE MAG, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

³⁷⁰ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

³⁷¹ L'expression *d'imaginaires socio-spatiaux* a été utilisée en 2011 par B. Raoul et J. Noyer en référence aux géographes A. Bailly (1995), B. Debarbieux (1995) et D. Gregory (1994).

³⁷² Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

« manque de récit, de projet et de vision consolidée ou pérenne »³⁷³ (p.179)³⁷⁴, c'est une multiplicité de perceptions et de définitions territoriales, tout à la fois similaires et contradictoires, qui apparaît. Une superposition de discours dissonants sur le territoire qui n'est pas spécifique au territoire grenoblois, comme le montre, au sein de la Métropole nantaise, la démarche de « plateforme de marque » entreprise par la commune de Vertou. Nouvellement rattaché au cabinet du maire, le service communication de la commune de Vertou s'est en effet engagé, en 2018, dans la définition d'une « plateforme de marque » qui guide désormais l'ensemble des actions de communication de la ville. Un repositionnement expliqué ici par la responsable du service :

XXX : « **Au début la communication était très factuelle.** Quand il y avait des événements, la communication parlait de l'événement, mais aucune charte graphique ne la ramenait à Vertou. Ça aurait pu être un événement de toutes les communes de la Métropole. **Il manquait une sensibilité propre à la commune de Vertou** qui pouvait faire le lien entre tous ces événements. **En termes d'identité en fait** »³⁷⁵.

Motivée par la volonté de définir les valeurs et l'identité de la ville de Vertou, la démarche de positionnement marketing, selon laquelle : « le monde est un océan agité où Vertou est un havre de Paix »³⁷⁶ a été accompagnée par une agence de conseil en marketing. Si ce travail de positionnement marketing est présenté par la responsable de la démarche³⁷⁷ comme une réponse à la volonté de « fédérer les citoyens autour d'un avenir équilibré et harmonieux », l'analyse de l'entretien réalisé montre que c'est avant tout un objectif de légitimation politique et de visibilité du rayonnement communal qu'a visé la démarche :

XXX : « **On est à la fois dans les vignobles et dans la Métropole. Et on fait ce trait d'union** là. Et c'est **une identité qu'on veut vraiment développer** sur le territoire ».

MLMD : « **La nécessité de se distinguer vis-à-vis de la Métropole est importante ?** »

XXX : « **Oui, oui, bien sûr.** Et puis nous sommes une collectivité avec des projets très novateurs. Il y a ici une politique singulière avec beaucoup de concertation. **Et c'est important pour nous de se démarquer** sur le principe de co-construction de la politique avec les habitants »³⁷⁸.

³⁷³ Evin Jean-Michel, Faure Alain, Pottecher Anne, « Grenoble, Métropole positive et providentielle » in Bloch Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, PP. 173 - 181

³⁷⁴ Evin Jean-Michel, Faure Alain, Pottecher Anne, « Grenoble, Métropole positive et providentielle » in Bloch Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, PP. 173 - 181

³⁷⁵ Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

³⁷⁶ Il s'agit de la base ligne qui a guidé la démarche. Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

³⁷⁷ Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

³⁷⁸ Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

En développant une stratégie de communication axée notamment sur la concertation citoyenne, élément central de la communication de la Métropole nantaise, la commune de Vertou affirme son autonomie politique et territoriale vis-à-vis de la Métropole, en mettant en place ses propres dispositifs de concertation.

XXX : « Oui, oui, **il ne faut pas se faire aspirer par Nantes** et notre rôle c'est de maintenir une vie locale ici. Et puis **ce n'est pas parce que Nantes et la Métropole uniformisent beaucoup de choses qu'il ne faut pas que l'on se démarque**. Au contraire, **on doit particulièrement marquer les différences**, pour que les gens comprennent aussi le rôle de la municipalité et de la commune »³⁷⁹.

C'est dès lors avant tout la visibilité de l'action politique de la municipalité qui semble guider le renforcement de la communication de la ville de Vertou qui, déjà bien dotée en entreprise, ne connaît pas de déficit démographique, et n'a pas d'enjeux d'attractivité, comme le souligne la responsable communication :

XXX : « On est très bien doté de ce côté-là, en a une grosse usine *Maison Du Monde*, on a une grosse usine BN, ce qui permet à Vertou d'être une ville assez prospère. **Après, rechercher de nouveaux habitants, je ne sais pas si c'est une fin en soi. Parce que ça engendre des coûts pour la commune** aussi, et je pense que **si l'on souhaite rayonner, c'est rayonner pour montrer la beauté de notre territoire, et puis montrer qu'il existe**, d'une manière singulière, et positive... Je pense que c'est plus **ce rayonnement d'image qui est important pour nous** en fait, pour montrer aussi que **Vertou existe, comme une ville attractive à part entière** »³⁸⁰.

En précisant l'absence de besoin d'attirer des investisseurs ou de nouveaux habitants, c'est bien l'objectif de rayonnement politique de la ville que met en avant cet extrait d'entretien. De la même manière, après avoir évoqué l'accroissement de son service, rejoint par une équipe de graphistes, d'un journaliste et d'un chargé de relations presse, la responsable de la communication évoque des enjeux de plus en plus importants de visibilité pour l'action de communication municipale de cette commune de 27 000 habitants. Le recentrement sur des missions plus spécialisées de chaque agent du service permet d'être « plus performant »³⁸¹ afin de répondre à l'objectif premier qui est : « d'apparaître comme un pôle de centralité à part entière, indépendant de la force d'attractivité métropolitaine »³⁸² souligne d'ailleurs, dans ce sens, la responsable du service communication. En montrant la manière dont l'événementiel, la culture, le patrimoine devient un gage d'indépendance politique pour les élus municipaux, cet exemple de positionnement politique et territorial vis-à-vis du territoire métropolitain rejoint alors un dernier exemple significatif relevé sur le territoire grenoblois. Nous analyserons ici la campagne de communication de la candidature de la ville de Grenoble

³⁷⁹ Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

³⁸⁰ Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

³⁸¹ Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

³⁸² Entretien n° 25 – Disponible en annexe – Réalisé le vendredi 11 octobre 2019

en tant que *Capitale verte européenne* qui a été accompagnée par l'organisation de deux biennales *Villes en transition* en 2017 et 2019.

La confiscation de la parole métropolitaine par les villes centres

Nous verrons ici, en effet, à travers l'exemple grenoblois de la candidature au titre de *Capitale verte européenne* et de la biennale *Villes en transition*, la manière dont un événement et une labélisation sont mobilisés au service de l'affirmation de la capacité d'agir politique de la ville centre vis-à-vis de la Métropole. L'analyse des éléments discursifs qui ont accompagné la mise en œuvre des deux biennales et de la candidature grenobloise montre en effet la manière dont celles-ci servent une stratégie de communication visant à opérer une distanciation, mais également une confiscation politique de la part de la ville centre vis-à-vis de la Métropole.

Entre 2017 et 2019, la ville de Grenoble a organisé deux biennales *Villes en transition* et déposé sa candidature au titre de *Capitale verte européenne*.³⁸³ Initiée par Éric Piolle, premier maire, issu du groupe politique *Europe Écologie Les Verts*, d'une ville de plus de 100 000 habitants³⁸⁴, le projet de biennale est présenté par la ville comme le « premier rendez-vous de ce genre en France »³⁸⁵. Il propose pour sa première édition de : « partager les expériences grenobloises, locales, nationales et internationales » en faveur de la « mise en transition » des ensembles urbains. Ainsi, la biennale est annoncée dans les documents de communication comme « le lieu de mise en commun des projets autour de la transition, afin d'apporter des réponses nouvelles aux défis d'aujourd'hui et de demain ». Parrainée notamment par la personnalité publique et ancien ministre de la Transition écologique et solidaire, Nicolas Hulot, en 2017, puis par différentes personnalités en 2019, dont l'auteur et réalisateur Cyril Dion, la chanteuse Émilie Loizeau ou le philosophe Pablo Servigne, le projet fait l'objet d'un partenariat avec plusieurs médias nationaux, tels qu'*Alternative économique*, *Le point*, *France Inter* et *We Demain*. Enfin, le programme a été construit autour de l'accueil de villes internationales qui « mettent en œuvre les transitions » qu'elles soient démocratiques, sociales, environnementales ou économiques. Ainsi, Essen (Allemagne), Guadalajara (Mexique),

³⁸³ Ce palmarès a par ailleurs été décerné à la ville de Nantes en 2013, conduisant l'équipe de sociologues composée de Philippe Masson, Marie Cartier, Rémy Le Saout, Jean-Noël Retiere et Marc Suteau à le définir comme une opération marketing et complaisante en s'interrogeant sur les effets « homogénéisant » d'une telle démarche sur le territoire et en relevant la manière dont celle-ci conduit au final à nier l'existant comme la richesse de sa pluralité, en favorisant notamment la gentrification (Masson, Cartier, Le Saout, Retiere, Suteau, 2013, p.4).

³⁸⁴ LEJDD. Disponible sur : <https://www.lejdd.fr/Politique/a-grenoble-lecologiste-eric-piolle-bien-parti-pour-conserver-la-ville-3951623> (consulté le 12/03/2020)

³⁸⁵ Dossier de presse « La biennale de Grenoble », Ville de Grenoble, février 2017. Disponible sur : http://www.grenoble.fr/uploads/Externe/19/246_670_DP-Biennale-de-Grenoble.pdf (consulté le 12/03/2019)

Villeray (Québec), Suzhon (Chine), São Paulo (Brésil) ou encore Quito (Équateur) comptent parmi la quinzaine de villes participantes en 2017 et 2019. Leurs représentants étaient invités à témoigner du pouvoir et de la capacité des villes ³⁸⁶ à répondre aux grands enjeux planétaires³⁸⁷, comme cela transparaît dans l'introduction du programme, signé du maire de la ville, présentée sur la page d'accueil du site Internet consacré à la biennale :

« Depuis la COP21, qui s'est tenue à Paris en décembre 2015, **nous savons que les villes sont des acteurs essentiels de la transition. Elles sont au cœur des mutations** les plus vertigineuses : démographique, climatique, démocratique, économique, technologique...

Elles représentent le quotidien d'une population de plus en plus nombreuse. Dans un contexte de raréfaction des ressources, **elles doivent s'imaginer** autrement, **elles doivent réinventer** la production du bien commun, et pour ce faire l'engagement de tous est nécessaire. **La Biennale des villes en transition propose de partager des expériences et de mettre en commun** des envies et des projets autour de la transition. Que l'on soit professionnel, étudiant, associatif, curieux, enfant ou retraité, la Biennale de Grenoble est faite pour celles et ceux qui veulent innover et anticiper les défis à venir. Elle propose quatre jours pour partager les expériences locales, nationales et internationales **afin d'apporter des réponses nouvelles aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.** Bienvenue ! »³⁸⁸

Caractérisées par la mise en avant du pouvoir d'agir des villes dans le processus de transition écologique, tel que cela apparaît dans l'introduction de la biennale de 2017, les deux biennales ont pour sujet l'ensemble des grandes questions politiques liées à la transition. De plus, celle de 2019 a été marquée par le lancement de la candidature grenobloise au titre de *Capitale verte européenne 2022* ³⁸⁹. Une occasion pour le maire de la ville de définir à nouveau les valeurs du territoire :

« Depuis plusieurs décennies, **Grenoble prend un temps d'avance** : au milieu d'un écrin de montagnes magnifiques et fragiles, **notre histoire est l'innovation collective, notre identité est le partage du progrès** »³⁹⁰.

Les expressions renvoyant aux notions de « collectif », de « territoire », de « l'esprit pionnier » sont associées d'une manière significative à l'idée de transformation

³⁸⁶ Dossier de presse « La biennale de Grenoble », Ville de Grenoble, février 2017. Disponible sur : http://www.grenoble.fr/uploads/Externe/19/246_670_DP-Biennale-de-Grenoble.pdf (consulté le 12/03/2019)

³⁸⁷ Dossier de presse « La biennale de Grenoble », Ville de Grenoble, février 2017. Disponible sur : http://www.grenoble.fr/uploads/Externe/19/246_670_DP-Biennale-de-Grenoble.pdf (consulté le 12/03/2019)

³⁸⁸ - Villes en transition : <http://villessentransition.grenoble.fr/2017/01/17/bienvenue-a-la-biennale-villes-en-transition-2017/> (consulté le 12/03/2019)

³⁸⁹ Capitale Verte. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1336-capitale-verte-europeenne-grenoble-candidate-pour-2022.htm> (consulté le 12/02/2020)

³⁹⁰ Capitale Verte. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1336-capitale-verte-europeenne-grenoble-candidate-pour-2022.htm> (consulté le 12/02/2020)

collective du territoire alpin dans les documents, sites web, communiqués et dossiers de presse³⁹¹ au travers de termes tels que : « ensemble, pour la candidature des Alpes ! », « nourrir notre désir de sens », « ici c'est toute la société qui est mobilisée », « réussir la transition, c'est agir en commun »³⁹². Bien que la plupart des compétences impliquées dans le processus de transition urbaine évoquées dans les éléments discursifs qui accompagnent les biennales et la candidature grenobloise, relèvent du champ de compétence politique de la Métropole (économie, transport, mobilité, gestion de la pollution, énergie, gestion des déchets...) c'est uniquement comme « partenaire » que la Métropole est présentée pour la candidature sur la page Internet « ils nous soutiennent »³⁹³. De la même manière, si Christophe Ferrari, maire de Pont-de-Claix et président de Grenoble Alpes Métropole, en photo, au côté du directeur de la Chambre du Commerce et de l'Industrie et du président de l'université Grenoble Alpes rappelle le caractère « collectif » de la candidature au titre de capitale verte de l'Europe³⁹⁴, c'est Éric Piolle, maire de Grenoble, qui en présente le projet, centré sur douze éléments qui relèvent de la Métropole. En effet, la gouvernance, l'atténuation du changement climatique, l'adaptation environnementale, la mobilité urbaine durable (mise en œuvre par le Syndicat Mixte des Transports en Commun), l'utilisation durable des sols (déterminée par le Plan Local d'Urbanisme Intercommunal), la nature et la biodiversité, la qualité de l'air, le bruit, les déchets, l'eau, la croissance verte, l'éco-innovation et la performance énergétique³⁹⁵ relèvent de compétences gérées, mesurées ou financées par la Métropole. En s'exprimant sur des compétences relevant d'un autre échelon territorial, c'est une confiscation politique de la part de l'équipe municipale vis-à-vis de l'exécutif métropolitain qui apparaît dans les documents de communication. Ainsi, quand le site Internet de la ville présente la candidature comme : « une formidable opportunité pour accélérer les transitions »³⁹⁶ qui fera alors du « bassin de vie concerné

³⁹¹ Dossier de presse Grenoble Capitale Verte. Disponible sur : https://www.grenoble.fr/uploads/Externe/9f/786_218_DP-capitale-verte.pdf (consulté le 12/02/2020)

³⁹² Villes en transition : <http://villesentransition.grenoble.fr/2017/01/17/bienvenue-a-la-biennale-villes-en-transition-2017/> (consulté le 12/03/2019)

³⁹³ Les partenaires de candidature. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1475-les-partenaires-de-la-candidature-des-alpes.htm> (consulté le 12/03/2019)

³⁹⁴ Les partenaires de candidature. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1475-les-partenaires-de-la-candidature-des-alpes.htm> (consulté le 12/03/2019) <https://www.grenoble.fr/1475-les-partenaires-de-la-candidature-des-alpes.htm> à mettre en forme

³⁹⁵ Villes en transition : <http://villesentransition.grenoble.fr/2017/01/17/bienvenue-a-la-biennale-villes-en-transition-2017/> (consulté le 12/03/2019)

³⁹⁶ Extrait de la - Qu'est-ce qu'une capitale verte. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1471-qu-est-ce-qu-une-capitale-verte-europeenne.htm> (consulté le 20/02/2020) : « Face à l'urgence climatique, il importe de démontrer qu'il n'y a pas de fatalité. C'est ce à quoi la Métropole grenobloise et ses communes s'emploient, aux côtés des acteurs économiques, universitaires, associatifs ou encore citoyens du territoire,

un territoire ambassadeur aux niveaux national et européen » le projet politique initié par la seule ville centre s'impose à l'ensemble de ses communes périphériques, comme l'on peut le voir dans cet extrait de la page Internet consacrée à la candidature grenobloise :

« Une fois que Grenoble aura obtenu son titre, au terme de la candidature du territoire, l'année labélisée sera l'occasion pour l'ensemble des partenaires grenoblois et hors Grenoble de travailler ensemble à une valorisation intelligente et soutenable du territoire »³⁹⁷.

De la même manière, si c'est au niveau local que sont annoncés les objectifs, comme les effets du projet de *Ville en transition* et de la candidature au titre de *Capitale verte européenne*, ces deux événements ont tous deux fait l'objet d'une couverture médiatique nationale sous l'impulsion de la ville³⁹⁸ ³⁹⁹. Rattaché au cabinet du maire, un positionnement stratégique révélateur de la vision politique des enjeux communicationnels, le service relation de presse a été secondé, pour l'occasion, par une agence de relations de presse privée. Estimée à plus de 200 000 euros⁴⁰⁰ par l'agence de relation de presse mandatée, la valorisation des articles et mentions de la biennale 2017, dans divers médias, présente une couverture locale et nationale qui met avant tout en lumière le maire de la ville centre. En effet, la revue de presse diffusée en ligne par l'agence mandatée montre une mise en avant d'Éric Piolle par la couverture journalistique. Ainsi associé par les médias locaux et nationaux à l'ensemble des projets de développement écologique portés principalement par la Métropole, le maire de la ville centre apparaît en effet comme initiateur de l'ensemble des projets métropolitains liés à l'écologie et au développement durable. Nous prendrons pour exemple l'article *Grenoble, territoire en transition*⁴⁰¹ paru en mars 2017 dans le magazine *Alternatives*

avec l'ambition de concilier transition énergétique et écologique et justice sociale, avec la conviction qu'il n'y a de progrès que partagé »

³⁹⁷ - Qu'est-ce qu'une capitale verte. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1471-qu-est-ce-qu-une-capitale-verte-europeenne.htm> (consulté le 20/02/2020)

³⁹⁸ Revue de presse « villes en transition – Grenoble » 2019. Disponible en ligne sur : https://docs.google.com/presentation/d/e/2PACX-1vQAXwKvsaEGVE5Jihxx5tqPDzobScrsdjclOk0UtYvZhJiHx7h0d-m3Y8QGBhKOfxT7qWfgjmNmV7kY/pub?start=false&loop=false&delayms=3000&slide=id.g20cb02aff4_0_0 (consultée le 12/12/2019)

³⁹⁹ Revue de presse « villes en transition – Grenoble » 2017. Disponible en ligne sur : <http://villesenttransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consultée le 12/12/2019)

⁴⁰⁰ Revue de presse « villes en transition – Grenoble » 2017. Disponible en ligne sur : <http://villesenttransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consultée le 12/12/2019) (p.250)

⁴⁰¹ Alternatives Économiques, n°366, mars 2017 pp.14-16 - <http://villesenttransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consulté le 12/12/2019)

Économiques. L'article, qui présente l'ensemble des actions mises en œuvre par la Métropole en faveur de son « plan énergie-climat ambitieux », met en avant Éric Piolle, maire de la ville centre à qui est consacré un entretien à la suite de l'article⁴⁰². Interrogé sur les principales avancées écologiques depuis son élection, le maire répond en évoquant tour à tour l'augmentation de la part du bio dans les cantines (politique communale) et le doublement en trois ans du nombre de *Métro-vélos* loués ainsi que la tarification sociale de l'eau (politiques métropolitaines). Christophe Ferrari, président intercommunal est cité une fois en fin d'article pour souligner, par ces mots, les limites des possibilités de l'action locale sur le point écologique : « on ne peut pas en faire beaucoup plus en matière d'infrastructures énergétiques (...) l'État et l'Europe doivent aussi jouer leur rôle »⁴⁰³. Sollicité sur des éléments techniques, administratifs et financiers par le journaliste, le président métropolitain apparaît comme maître d'œuvre d'un projet politique porté par le maire de la ville dans l'article du magazine *Alternative économique*. Significatif d'une confiscation de la parole politique de l'échelon métropolitain, par l'échelon communal, cette prise de parole du maire de la ville centre en lieu et place de l'exécutif métropolitain apparaît également dans plusieurs exemples. En effet, bien que la Métropole grenobloise se soit politiquement positionnée sur « l'accueil de grands événements sportifs »⁴⁰⁴, dans un objectif de « rendre visible la Métropole »⁴⁰⁵, et de « fédérer le territoire »⁴⁰⁶ (métropolitain), notre recherche met en avant la manière dont ces potentiels marqueurs communicationnels se retrouvent masqués par une prise d'ascendance sur l'événement, ou le projet de la part des représentants de la ville centre. Nous prendrons ici comme exemple l'accueil de la coupe du monde féminine de foot en 2019, initialement présentée comme « Un grand temps de fête pour le territoire et la Métropole »⁴⁰⁷, dans le supplément *Football au féminin* du magazine métropolitain de mai 2019 :

« **Accueillir la Coupe du monde de football féminin dans notre Métropole** est une opportunité exceptionnelle. À l'heure où nous renouons avec l'accueil d'événements sportifs internationaux, cette compétition planétaire constituera un puissant levier d'attractivité et de dynamisme, attirant au cœur de nos montagnes des milliers de visiteurs du monde entier. **Elle sera aussi un grand moment de partage** pour toutes les habitantes et tous les habitants du territoire, une grande fête populaire qui **nous donnera l'occasion de nous rassembler** sous la bannière du sport et de la mixité. **Notre**

⁴⁰² Alternatives Économiques, n°366, mars 2017 p. 16 - <http://villessentransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consulté le 12/12/2019)

⁴⁰³ Alternatives Économiques, n°366, mars 2017 p. 16 - <http://villessentransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consulté le 12/12/2019)

⁴⁰⁴ Extrait de la délibération métropolitaine sport et grands événements.

⁴⁰⁵ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁴⁰⁶ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁴⁰⁷ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

Métropole œuvre ardemment en faveur du sport féminin et, plus largement, de l'égalité entre les femmes et les hommes. Et il reste tant à faire ! À nous toutes et tous de faire en sorte que cette Coupe du monde y contribue. »⁴⁰⁸.

Le président métropolitain, en photo dans le supplément du journal métropolitain, évoque par ces mots l'opportunité pour la Métropole de faire rayonner le territoire métropolitain et de consolider les liens au sein du territoire. Ainsi, nous avons noté la présence de termes tels que « partage », « à nous tous », « rassembler ». Pourtant, c'est davantage en faveur de la visibilité de la ville centre que l'événement, organisé par la Métropole, au sein du stade métropolitain, est présenté par la suite. Nous prendrons pour exemple cette déclaration d'Éric Piolle, maire de Grenoble et co-président du groupe métropolitain *Rassemblement Citoyen Solidaire Écologiste* (RCE), dans le journal de la Métropole. Éric Piolle s'exprime ici dans la tribune politique métropolitaine, non pas au nom de son mandat intercommunal, de co-président de groupe politique, mais au nom de son mandat de maire au profit de la valorisation de l'action politique sportive municipale :

« C'est une excellente nouvelle pour notre territoire et une belle reconnaissance du travail mené depuis plusieurs mois ! Après la création de la première école municipale de football féminin en 2015, je me réjouis d'accueillir ici, au Stade des Alpes, des matchs de la Coupe du monde féminine de foot, en 2019. C'est une grande première et une vraie fierté. Ce tournoi participera à coup sûr au développement du sport féminin »^{409 410}.

En évoquant successivement « notre territoire », le « travail mené » et la création d'une école de foot « municipale » ainsi qu'en se positionnant personnellement par l'emploi du pronom « je » dans la tribune politique métropolitaine, le maire de la ville centre produit une confusion concernant le portage de l'événement. Ainsi, c'est une confiscation municipale d'un projet métropolitain qui apparaît ici au sein même des outils de communication métropolitains.

⁴⁰⁸ Grenoble Alpes Métropole, supplément « Football au féminin », mai 2019, p.2

⁴⁰⁹ Communiqué de presse Grenoble accueillera la Coupe du monde féminine de foot en 2019. Disponible sur : <https://rcse.fr/2017/06/15/communique-de-presse-ville-de-grenoble-grenoble-accueillera-la-coupe-du-monde-feminine-de-foot-en-2019/> (consulté le 12/12/2019)

⁴¹⁰ De la même manière, celui-ci s'attribuera dans un article du magazine Le Point, la mise en place de l'événement, ainsi que l'accueil du tour de France (opéré également par la Métropole) . Alors mis en lien avec l'héritage olympique, dont fait l'objet la ville centre : « Pour le maire de Grenoble, qui a voulu faire de cet anniversaire un événement, il s'agit de « renouer avec les valeurs de l'olympisme, renouer avec plus vite, plus haut, plus fort, formule inventée par Didon, un religieux grenoblois ». Et de montrer à ses administrés qu'« aujourd'hui, comme il y a 50 ans, on est capable de faire de grandes et belles choses à Grenoble ». Exemples ? Grenoble accueillera en 2019 la Coupe du monde féminine de foot. Puis une double étape du Tour de France. » Publié le 25/01/2018 | Le Point.fr . Disponible sur :

: https://www.lepoint.fr/sport/il-y-a-50-ans-grenoble-inventait-les-jeux-olympiques-modernes-25-01-2018-2189507_26.php (consulté le 13/06/2019)

Plusieurs fois imputée au fait que le maire de la ville centre ne soit pas le président de la Métropole, lors de nos entretiens grenoblois, cette confusion est également présente dans la relation entre la Métropole nantaise et sa ville centre comme le relèvent Marc-Antoine Messer, Vincent Kaufmann, Emmanuel Ravalet et Stéphanie Vincent, dans le cadre du programme POPSU2. Ceux-ci soulignent, en effet dans leur étude, le renforcement d'un discours métropolitain dans celui de la ville centre. Lors de la fusion d'une partie de ses services avec la Métropole, la ville prend une ascendance politique sur l'ensemble du territoire, analysent-ils. En relevant un renforcement du rôle de la ville centre qui inquiète (Garat 2013, p.101, cité dans Messer, Kaufmann, Ravalet, Vincent, 2017), du fait qu'un des composants prenne l'habit, l'apparence et bientôt l'autorité de la Métropole (Messer, Kaufmann, Ravalet, Vincent, 2017), les chercheurs soulignent le caractère peu lisible du positionnement communal ou intercommunal, dans les prises de décisions politiques comme dans leur mise en œuvre. Nous reviendrons ici sur l'analyse des éditoriaux du journal municipal de la ville de Nantes, qui a fait l'objet de la section précédente. En présentant l'intercommunalité comme une prolongation du projet politique municipal, le modèle de stratégie de communication d'appropriation conduit à l'émergence d'une confusion entre les différents lieux de prises de décisions vis-à-vis du territoire local. Ainsi, l'émergence d'un discours de planification de politique métropolitaine dans les éléments de communication de la ville fait apparaître une forme de déni du processus démocratique métropolitain. Un processus qui s'opère par la présentation des décisions intercommunales comme si celles-ci n'émanaient que de la seule ville centre.

Nous avons également observé cette tendance consistant à une confiscation du mandat démocratique métropolitain par celui de la ville centre dans la présentation d'un débat organisé par le web Média, *Médiacité Nantes* lors de la campagne municipale de 2020. Le média en ligne, spécialisé dans les questions territoriales, organisait à Nantes un débat regroupant les sept candidats à l'élection municipale nantaise. L'e-mail d'invitation à cette soirée, qui s'est tenue le 5 mars 2020, proposait de poser des questions sur la gouvernance future de la ville et de la Métropole. En annonçant que « Les 15 et 22 mars prochain, vous élirez ceux qui, six années durant, tiendront les rênes de la mairie et de la Métropole de Nantes »⁴¹¹, le média pronostique en effet que la présidence de la Métropole (élue, dans la loi, par l'ensemble des conseillers métropolitains) sera assurée par le maire de la ville centre. Une évidence quant à la direction de la Métropole par la ville centre qui ressort également dans l'entretien avec le responsable de la communication nantaise et métropolitaine :

⁴¹¹ Mail d'invitation au « Débat avec les candidats aux élections municipales à Nantes » envoyé le 26 février 2020 par Médiacité

XXX : « Alors. **Moi je travaille très peu avec les élus métropolitains. On est sur les grandes stratégies de développement public à la Métropole.** Et pour la partie qui me concerne, c'est-à-dire la communication, **les élus métropolitains sont très éloignés.** Et ça je le porte directement avec la présidence. **Bon tout le monde sait que la politique de communication elle relève beaucoup plus du maire directement que de la présidence de la Métropole.** Et moi, ça me va très bien, parce que la communication est tellement engageante pour la maire de la ville que ça ne peut pas être confié à un élu sectoriel qui serait un maire d'une commune par exemple aux commandes de la communication de la Métropole »⁴¹².

Par l'emploi de l'expression « tout le monde sait », c'est l'affirmation de « l'évidence » du caractère fusionné de deux mandats politiques (municipal et métropolitain), aux territoires ainsi qu'aux modes électifs pourtant distincts, que souligne le responsable de la communication nantaise. Un élément également visible dans la suite de l'entretien :

MLMD : « Mais quand vous dites fédérateur pour Nantes, vous parlez de Nantes ville ou de Nantes Métropole ? »

XXX : « Pour moi c'est la même chose en fait... **Aujourd'hui la politique de Nantes est une politique métropolitaine. Aujourd'hui 80 % de mon activité est métropolitaine !** »⁴¹³.

Considéré comme acté, non contestable et légitime par le responsable de la communication de la ville de Nantes et de Nantes Métropole, le mode de fonctionnement politique selon lequel le pilotage de la Métropole est assuré par le maire de la ville centre témoigne d'une confiscation politique. Une tendance qui transparaît dans le journal métropolitain nantais, comme nous le verrons dans la première section du chapitre 4.

Dès lors, qu'elles prennent la forme d'une superposition de démarches de définition territoriale, ou de la confiscation de la parole politique métropolitaine, ces différentes tendances et stratégies de communication sont une manière d'affirmer une autonomie politique et territoriale en démontrant une capacité d'agir politique de la part des institutions d'actions publiques et des autres échelons territoriaux (fussent-ils de la ville centre), vis-à-vis du conseil métropolitain et de son fonctionnement institutionnel. Une tendance qui conduit par ailleurs à une confusion et une difficulté de lisibilité de l'espace administratif territorial.

Conclusion de chapitre 3

L'opacité territoriale renforcée

⁴¹² Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁴¹³ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

Nous avons vu dans ce chapitre la manière dont la montée en puissance politique et territoriale des échelons métropolitains était accompagnée par l'apparition d'une tendance de communication d'opposition de la part des échelons territoriaux superposés notamment. Cette tendance de communication prend la forme de mises en opposition lexicales de la commune à l'intercommunalité. La Métropole définie par les notions de complexification, de technostructure et d'éloignement est en effet mise en opposition à la commune définie par les notions de lien, de proximité et d'harmonie. Ces thématiques nous invitent à caractériser cette mise en opposition de « relationnelle ». Nous avons montré dans ce chapitre que celle-ci s'accompagne de l'émergence de trois modèles de stratégies de communication dans les éditoriaux que nous avons analysés. Ainsi qu'il s'agisse d'un modèle caractérisé par une stratégie de communication « défensive et protectrice » vouée à présenter l'action municipale et mayorale comme garante de la préservation du territoire communal vis-à-vis de l'hégémonie intercommunale, d'un modèle de stratégie de communication « entrepreneuriale » qui consiste à mettre en avant l'autonomie politique et territoriale de la municipalité vis-à-vis de l'exécutif métropolitain, ou qu'il s'agisse d'un modèle de stratégie de communication « d'appropriation », qui met en avant l'influence mayorale et municipale sur l'échelon intercommunal, ces trois modèles de stratégies de communication servent la légitimité de la capacité d'agir politique et territoriale des maires et des communes. Nous avons également observé que la tendance d'opposition à l'œuvre se traduit par un renforcement de la construction symbolique des territoires d'action des institutions et des échelons superposés à l'échelon métropolitain. Une tendance qui produit et accompagne une dissonance communicationnelle sur le territoire, ainsi qu'une confusion entre les lieux de pouvoir d'action politique territoriale. Mis à jour dans les éditoriaux de journaux municipaux, ou les publications et actions de communications de structures ou de collectivités superposées (agences d'urbanisme, départements, communes), les différents éléments analysés font apparaître un « avant » et un « après » passage en Métropole, et rendent compte d'un processus d'accentuation des rapports de force entre les différents échelons territoriaux. À l'opposition vis-à-vis de l'État qui caractérisait la communication municipale, telle que déjà mis à jour par la recherche (Paillart, 1993, p.40), se rajoute une opposition vis-à-vis de l'échelon métropolitain. L'objectif étant pour les élus et responsables d'institutions publiques de maintenir l'image d'une capacité d'agir politique face à un décentrement accru du lieu de pouvoir vers l'intercommunalité (du fait des transferts de compétences importants notamment). De cette manière, qu'elles prennent la forme d'une mise en opposition de l'échelon communal à l'échelon métropolitain dans les documents de communication municipaux, de l'émergence de modèles de stratégies de communication mayorales et municipales ou encore d'une superposition discursive d'espaces d'action politique ou d'une confiscation de la parole

politique métropolitaine, les tendances de communication d'opposition développées dans ce chapitre conduisent à une négation de la capacité d'action politique de l'échelon métropolitain. En effet, en produisant de la confusion, ces stratégies génèrent une mise en opacité du fonctionnement politique et territorial local. Une tendance accompagnée par le mode de couverture médiatique (au sens journalistique du terme) de l'actualité politique métropolitaine, dont le développement nous permettra d'introduire le chapitre suivant, consacré à la difficile mise en visibilité métropolitaine.

Une mise en opacité renforcée par la couverture médiatique des questions intercommunales

À la tête d'arbitrages politiques décisifs pour les agglomérations, les présidents métropolitains sont en effet peu représentés dans les médias qui suivent l'actualité politique locale, au détriment des fonctions de maires notamment. Ainsi, le journal *Le Dauphiné Libéré* titrait par exemple par ces mots « *Métropole de Grenoble : Piolle propose neuf sièges supplémentaires aux communes moyennes* »⁴¹⁴ un article, paru en 2019 qui évoquait la décision métropolitaine de modifier la répartition du nombre de sièges métropolitains entre les communes. Le journal, qui procède à une relocalisation municipale des questions métropolitaines, attribue au maire de la ville centre, une décision relevant de l'exécutif métropolitain. De la même manière, c'est sous le nom du « directeur des régies eaux et assainissement d'*Aquapôle Grenoble*, qu'est présenté le président de Grenoble Alpes Métropole, interviewé dans un reportage de télé Grenoble sur la gestion de l'eau métropolitaine⁴¹⁵. Incombé à une erreur de montage, c'est la méconnaissance de la fonction de président intercommunal que montre cet exemple. Un élément souligné à plusieurs reprises par les entretiens avec des acteurs de nos territoires d'étude, qui traduisent la faible visibilité de l'échelon métropolitain et de ses représentants :

XXX : « Ce n'est pas un scoop, mais **si vous demandez Johanna Rolland à n'importe quel habitant de la Métropole, il vous répondra « maire de Nantes, c'est uniquement comme ça qu'elle est connue.** Je ne suis pas sûr que l'habitant lambda sache quel poids elle a dans la gestion de son quotidien en tant qu'habitant d'un petit village de la banlieue de Nantes, vous savez »⁴¹⁶.

XXX : « **Il y a beaucoup de confusion** avec d'ailleurs un amalgame fort entre ville écolo et action de la Métro et **beaucoup de choses sont au final attribuées à Éric Piolle, alors qu'elles viennent de la Métro** »⁴¹⁷.

⁴¹⁴ Disponible sur : <https://www.ledauphine.com/isere-sud/2019/06/14/metropole-de-grenoble-piolla-propose-neuf-sieges-supplementaires-aux-communes-moyennes> (consulté le 12/12/2019)

⁴¹⁵ Grenoble Agglo. Disponible sur : <https://grenobleagglo.tumblr.com/post/187749814780/la-faillite-de-la-metro-ou-christophe-ferrari-et> (consulté le 20/02/2020)

⁴¹⁶ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁴¹⁷ Entretien n° 21 — Disponible en annexe — Réalisé le mercredi 11 juillet 2018

Les entretiens que nous avons menés avec des journalistes qui couvrent l'actualité politique et territoriale locale permettent d'entrevoir la manière dont l'opacité métropolitaine est accompagnée par les spécificités de la couverture médiatique des événements et projets métropolitains, telles que nous les avons déjà évoquées dans le deuxième chapitre, consacré à la difficile appréhension médiatique des Métropoles :

XXX : « Bon, il faut dire que **Ferrari, les gens ne le connaissent pas, donc**, quand il y a un sujet à traiter, **c'est plus facile de l'expliquer en présentant les maires des villes concernées**. D'ailleurs, quand on parle de Pont-de-Claix, on parle de Ferrari. Mais **si c'est un sujet Métro, sur la ville de Fontaine, par exemple, on va plutôt aller interroger Trovéro**, vous voyez. »⁴¹⁸

XXX : « Quand j'arrive à la radio, je fais le point sur les infos qu'on reçoit, les communiqués de presse, **là par exemple sur la rocade, on a reçu énormément de communiqués ou des mails de la part des chargés de presse**, alors je programme des interviews avec les élus dans la matinée si c'est urgent et si ils sont nombreux ».

MLMD : « De quels élus ou collectivités par exemple ? »

XXX : « Alors **là par exemple pour la rocade, beaucoup de la ville de Grenoble, des villes qui sont concernées** par la rocade et les problèmes de circulation »

MLMD : « **Et la Métropole qui gère le projet ?** »

XXX : « **Peu, ils communiquent peu**, c'est à nous d'aller les voir si on veut des éléments de réponses, mais **c'est aussi plus clair pour les gens qui nous écoutent si on fait référence aux communes**, les gens se sentent plus concernés. **Et puis les VP Métros ils ne vont pas vraiment prendre la parole pour contredire les communes** »⁴¹⁹.

Ces extraits d'entretiens (et particulièrement le dernier) soulignent que la couverture médiatique des projets métropolitains à l'échelle des communes est une réponse journalistique à un souci de mise en proximité des sujets traités avec les préoccupations et attentes des lecteurs et auditeurs. Ils montrent également la faible prise de parole de la part des représentants politiques métropolitains. Ainsi, c'est davantage au nom de leur mandat municipal que les élus s'expriment dans la presse concernant l'évocation des projets métropolitains. Un élément qui permet d'entrevoir le faible portage politique dont font l'objet les Métropoles marquées notamment par l'empêchement d'une mise en visibilité susceptible de faire écran à la parole municipale. Point qui fera l'objet du chapitre suivant.

Pour terminer et bien que pouvant paraître ici décalé, le témoignage d'une représentante d'un conseil de développement souligne l'ambivalence dont fait l'objet le traitement de la Métropole par les élus municipaux :

XXX : « Ben j'ai lu dans une revue de l'association des maires que **des élus étaient révoltés parce qu'ils avaient fait des projets pour leur commune** et que ça ne s'était pas passé comme ça **à cause de l'intercommunalité**. Menteurs ! Schizophrènes ! **Tu**

⁴¹⁸ Entretien n° 9 — Disponible en annexe — Réalisé le Mardi 23 avril 2019

⁴¹⁹ Entretien n° 8 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

vas voter des trucs [au sein du conseil intercommunal] **et puis après tu vas dire** Haaaa !
Désolé, **mais on ne peut pas le faire à cause de** l'interco ! Non, mais ! Un **peu**
d'honnêteté quand même ! » ⁴²⁰.

En évoquant l'ambiguïté entretenue par les responsables politiques locaux, cet extrait illustre la manière dont est entérinée une culture de l'opacité vis-à-vis du fonctionnement communal et intercommunal ou métropolitain. Une stratégie au service du jeu politique des maires qui leur permet, tour à tour, de mettre en évidence leur capacité d'agir politique, d'une part, mais aussi de se dédouaner de prises de décisions qui seraient impopulaires, d'autre part.

⁴²⁰ Entretien n°15 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 avril 2019

Chapitre 4 — L’euphémisation métropolitaine

Nous verrons dans ce chapitre la manière dont l’échelon métropolitain, tel que configuré institutionnellement par les lois NOTRe et MAPTAM, est marqué par un empêchement de sa mise en visibilité politique. Une contrainte politique qui l’amène à développer des stratégies d’euphémisation, tel que nous allons le développer. L’analyse des documents de communication des Métropoles grenobloise et nantaise permet d’observer la manière dont les stratégies de communication métropolitaines sont contraintes par la nécessité de conforter l’échelon communal et le consensus territorial. Un élément induit notamment par le mode d’élection des représentants métropolitains. Ainsi, ce chapitre permettra de nourrir l’hypothèse selon laquelle l’injonction de ne pas heurter l’échelon communal contraint le façonnement communicationnel métropolitain.

Nos premières analyses exploratoires, qui avaient pour objectif de repérer la manière dont les Métropoles construisaient et légitimaient leur ascendance politique par la mobilisation de « figures de totems » (Le Bart, 2000, p.179) ou « d’héritages socio-spatiaux »⁴²¹⁴²² (Noyer, Raoul, 2011), ont mis en évidence le faible recours à des référents territoriaux partagés par ces échelons intercommunaux renforcés. Nous montrerons en effet que le « le défi qu’est de raconter le bien-être urbain à l’échelle des Métropoles » (Faure, 2015, Introduction) n’accompagne pas en la forte montée en compétence politique intercommunale, malgré la volonté affichée des acteurs métropolitains à le faire émerger, comme le relève le politiste Alain Faure :

« Les entrepreneurs métropolitains qu’ils soient leaders politiques, hauts fonctionnaires ou experts, ne parviennent pas à susciter ni élan et ni adhésion politique sur un projet métropolitain » (Faure, 2015, Introduction).

Ce chapitre, qui s’inscrit à la suite du constat ici posé de l’absence d’émergence d’un « discours social de la territorialité » (Raoul, 2020, p.318) à l’échelle métropolitaine, permettra de questionner cette « panne d’éloquence sur les ressorts imaginaires » (Faure, 2017) métropolitains. Dans ce sens, nous interrogerons les contraintes et les empêchements de mise en œuvre d’une stratégie de communication apte à générer des

⁴²¹ Nous développerons notamment dans ce chapitre la manière dont la démarche d’attractivité grenobloise, évoquée dans le chapitre précédent a été confiée à un collectif d’ambassadeurs et ce que traduit cette stratégie.

⁴²² L’expression « d’imaginaires socio-spatiaux » a été utilisée en 2011 par Bruno Raoul et Jacques Noyer en référence aux géographes Antoine Bailly, 1995, Bernard Debardieux, 1995, et Derek Gregory, 1994.

« dispositifs de solidarité propres à fonder une identité supra-communale » (Auboussier, 2019). Nous verrons premièrement dans ce chapitre que se produit une dépolitisation des documents de communication métropolitains (section 1), nous verrons ensuite que s’opère un décentrement et une minimisation du pouvoir métropolitain (section 2), nous observerons enfin, la manière dont le « processus de production, tout autant que de construction de représentations » (Raoul, 2020, p.29) aptes à fonder un imaginaire territorial et politique métropolitain partagé sont empêchés par des dynamiques politiques contraires (section 3). Nous verrons, en conclusion, que les différentes tendances de communication analysées permettent de déjouer les blocages politiques par une stratégie d’euphémisation du pouvoir politique et territorial métropolitain.

Section 1 : la dépolitisation discursive des Métropoles

Nous développerons dans cette section trois tendances de communication significatives de la dépolitisation des documents de communication métropolitains : le recours à l’implicite, la dépersonnalisation de la parole politique métropolitaine vers d’autres instances ainsi qu’un centrage de la communication institutionnelle des Métropoles sur la thématique des services publics. Trois tendances de communication que nous détaillerons, après avoir mis en évidence deux phases d’évolution dans les stratégies de communication intercommunales. Centré sur la compréhension de l’articulation entre les territoires et les médias dans la construction de l’espace public, le chapitre d’ouvrage de Simon Gadras et d’Isabelle Paillart, *Les territoires et les médias dans la construction de l’espace public*, confirme la place des supports d’information et de communication comme une composante majeure de l’espace public (Gadras, Paillart, 2013, p.36). Cette participation médiatique à l’institutionnalisation des territoires s’accompagne également d’une invisibilisation de certains territoires, situés à l’interstice d’autres, tels que par exemple l’Union européenne ou les intercommunalités (Ibid.). Une tendance expliquée par le fait que le lien entre les territoires [déjà] institutionnalisés et les médias en place empêche ces derniers de saisir les opinions et les identités sociales pour en publiciser les confrontations⁴²³ (Ibid.). En effet, les espaces de débats publics municipaux agissent comme « écran » au traitement journalistique des Métropoles.⁴²⁴ De même, les Métropoles et intercommunalités, renforcées par la loi, sont également

⁴²³ Nous précisons ici que l’analyse ici présentée ne porte pas sur le traitement médiatique des échelons intercommunaux. Toutes fois, la mise à jour par Simon Gadras et Isabelle Paillart de la manière dont se produit une invisibilisation des échelons superposés à d’autres nous permet d’introduire ici les rapports de force, en termes de visibilité, qui traversent les relations des intercommunalités et leurs communes membres.

⁴²⁴ Voir à ce propos la conclusion du troisième chapitre

« empêchées » de visibilité médiatique par des composantes internes (que sont à nouveau les communes) qui « musèlent » l’affirmation territoriale et politique métropolitaine. Ainsi, à la suite d’Isabelle Garcin Marou et d’Isabelle Hare qui émettent ensemble l’hypothèse selon laquelle les objectifs politiques inhérents aux journaux municipaux conduisent à une surreprésentation du maire dans les pages des publications communales (Garcin-Marrou, Hare, 2015), nous avons confronté ces mêmes indicateurs que sont : « qui parle ? » et « quels sont les registres et ressources médiatiques mobilisés ? » (Ibid.) au contexte métropolitain. Cette observation met en évidence, comme nous allons le développer, non pas une politisation accrue de l’exécutif (au sens de mise en avant de sa capacité d’agir politique), telle que repérée dans le champ communal par l’équipe de recherche précédemment citée, mais une dépolitisation de l’exécutif métropolitain. Le recours au terme « dépolitisation » nous permet de définir une stratégie, non pas apolitique, mais visant à faire apparaître comme neutres et dénuées d’intentions partisans ou sociétales (Comby, 2015, p. 15) des orientations et des décisions émanant de l’institution métropolitaine.

Cette section prend appui sur une analyse d’éditoriaux de journaux institutionnels des intercommunalités et Métropoles grenobloises et nantaises. À la suite de notre précédente analyse des éditoriaux municipaux, nous avons observé, cette fois, la manière dont les éditoriaux intercommunaux apparaissaient, ou non, comme lieux de construction de la légitimité politique (Garcin-Marrou, Hare, 2015). Après avoir considéré, comme exposé dans le chapitre précédent, que les premiers éditoriaux de l’année des journaux institutionnels étaient des espaces privilégiés de partage des projets et des préoccupations politiques entre les exécutifs et leurs administrés ou partenaires, nous avons pris en compte les éditoriaux de premiers numéros annuels de journaux intercommunaux entre l’année 2002 et 2018. Inscrite sur une période de 16 ans, la constitution de ce corpus permet d’observer l’évolution des stratégies de communication intercommunales, au regard de l’évolution institutionnelle métropolitaine. Ainsi notre analyse s’est centrée sur la manière dont des pratiques discursives et iconiques instituaient (Garcin-Marrou, 2019, p.166) ou non des territoires. Fondée sur une analyse de contenu (Bardin, 2013, p.45), la grille d’analyse narrative et lexicale a été conçue afin d’observer : la construction ou non d’un Éthos (Maingueneau, 2012, p. 88, Barthe, 1966, p. 212) par le président intercommunal, signataire de l’éditorial, le lien entre l’organisation des éditoriaux et la légitimation de la scène de parole (Maingueneau, 2012, p. 90) ; le recours ou non à l’inter-énonciation (Ibid. p. 153) qui fait apparaître (ou non) une négociation entre diverses positions afin de gommer les marques de divergences (Ibid.) ; les références au territoire ainsi qu’au projet (Ibid. p.49) politique intercommunal. De même, nous avons observé la présence ou non d’éléments de discours implicites et de sous-entendus (Maingueneau, 2012,

p.19, Krieg-Planque, 2012, p.118). Enfin, nous avons pris en compte le paratexte (tel que l’iconographie par exemple) et le mode de manifestation matérielle du discours (Maingueneau, 2012, p.64 -74), tel que la taille des éditoriaux par exemple. L’ensemble de ces éléments nous ont permis d’analyser l’évolution de l’incarnation (Le Bart, 2000, p.178) de l’échelon métropolitain par ses représentants politiques ainsi que l’évolution des tendances de communication mobilisées. En complément de l’analyse de contenu, telle qu’elle est définie par Laurence Bardin (Bardin, 1997) nous avons adopté une perspective discursive pour appréhender ces éditoriaux. Dans ce sens, un intérêt particulier a été porté à la question de la légitimation des institutions intercommunales (Krieg-Planque, Oger 2010), en prenant en compte le système de contraintes qui s’exerce sur l’énonciation (Ibid.) et son contexte de production.

Comme vu précédemment, l’analyse des éditoriaux des journaux institutionnels intercommunaux, sur une période de 16 ans, fait apparaître une dépolitisation de la politique de communication métropolitaine au fur et à mesure de la montée en compétence de l’échelon intercommunal. Deux phases distinctes de stratégies de communication intercommunales et métropolitaines ont été identifiées par notre analyse : une première phase, relevée dans les éditoriaux intercommunaux des années 2002 à 2003 qui est caractérisée par la structuration de la coopération supra-communale en devenir, d’une part, et la confiance du président dans la capacité rationnelle de l’intercommunalité à surpasser les difficultés organisationnelles et politiques, d’autre part. Une seconde phase, relevée dans les éditoriaux à partir de l’année 2013, qui est caractérisée par l’effacement de l’affirmation du positionnement politique et territorial métropolitain. Nous définirons ces deux phases distinctes de stratégies de communication avant de détailler d’une manière plus fine les tendances qui caractérisent le processus de dépolitisation.

L’analyse des éditoriaux intercommunaux de nos deux territoires de recherche fait apparaître une stratégie de communication vouée à accompagner la structuration, le positionnement et l’affirmation d’une volonté politique métropolitaine entre 2002 et 2003. La volonté de fédérer et de guider le projet intercommunal y est très présente au travers notamment de la personnalisation des présidents intercommunaux, Didier Migaud à Grenoble et Jean-Marc Ayrault⁴²⁵ à Nantes. L’emploi récurrent du pronom « Je », suivi de verbes exprimant la volonté et l’action font apparaître une forte appropriation des décisions politiques intercommunales par les représentants de leurs exécutifs. L’échelon intercommunal est incarné par la personnalité de son président durant cette phase de structuration. L’éditorial du président grenoblois démontre une autorité politique et personnelle du président sur son conseil intercommunal par

⁴²⁵ Deux présidents intercommunaux socialistes.

l’emploi, par exemple, de formules telles que « à mes yeux »⁴²⁶. Ces expressions mettent en avant une volonté individuelle de « faire transparence »⁴²⁷ dans l’éditorial de 2003. De la même manière, le président de l’agglomération nantaise se positionne, cette même année, comme initiateur personnel du renforcement intercommunal. Une personnification qui apparaît simultanément, dans les éditoriaux de 2003 de ces deux Métropoles au travers notamment de l’emploi de l’expression « j’ai souhaité » :

« **J’ai souhaité** la création de la Communauté urbaine de Nantes pour donner à notre agglomération les moyens d’un développement métropolitain durable et solidaire » (Nantes Métropole — 2003)⁴²⁸.

« **J’ai souhaité** que toutes les informations, que toutes les explications et que toutes les réponses recueillies soient mises sur la place publique » (Grenoble — 2003)⁴²⁹.

Accompagnée par l’affirmation d’une volonté politique personnelle de la part des présidents intercommunaux, la structuration intercommunale fait l’objet en 2002/2003 d’un positionnement politique déterminé. La volonté d’expliquer et de faire transparence sur un projet de coopération supra-communale, dont la rationalité s’appuie notamment sur le fait d’être à la hauteur des autres aires urbaines du même acabit s’impose alors à toutes contestations :

« La Communauté d’agglomération possède les atouts de lui permettant de préparer sereinement son avenir. Un avenir qui se doit d’évoluer dans le temps et dans l’espace. (...) **Certains étaient septiques, d’autres inquiets. Aujourd’hui nous pouvons nous réjouir** de la transformation à l’automne 1999 de la Métro en Communauté d’agglomération » (Grenoble Métropole — 2002)⁴³⁰.

« **La décision de doter** notre agglomération d’un stade (...) **coûtera ce que coûtent aujourd’hui les autres stades en projet en France** » (Grenoble Métropole — 2003)⁴³¹.

« (...) **pour donner à notre agglomération les moyens d’un développement métropolitain durable et solidaire** » (Nantes Métropole — 2003)⁴³².

De la même manière, l’utilisation de « Nous » exprime, durant cette période, un positionnement politique partagé par l’ensemble des élus intercommunaux, comme ici dans le cas grenoblois, puis nantais en 2003 :

« (...) **Avant de décider** si oui ou non la Métro devait s’engager dans la construction du stade tel que **NOUS l’avions défini** (...) »⁴³³ (Grenoble Métropole — 2003)⁴³⁴.

⁴²⁶ Source : **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

⁴²⁷ Source : **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

⁴²⁸ Source : Magazine Nantes Métropole - N°71 Janvier - Février 2018

⁴²⁹ Source : **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

⁴³⁰ Source : **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2002

⁴³¹ Source : **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

⁴³² Magazine - Nantes Passerelle - N° 1 - Juillet 2003

⁴³³ **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

⁴³⁴ **** *ville_metropole *type_metropole *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

« Passerelles, en vous offrant de mieux connaître l’outil Communauté urbaine, doit vous permettre de vous approprier plus aisément ses grands objectifs, de percevoir plus nettement **le sens que nous souhaitons donner à son action** » (Nantes Métropole — 2003) ⁴³⁵.

En mettant en avant la nécessité d’acculturer les agents communaux à la dimension interterritoriale de l’intercommunalité, l’éditorial nantais (qui s’adresse aux agents de la Communauté urbaine), apparaît comme un plaidoyer très affirmé pour la cohérence du niveau d’action intercommunal. Ainsi, les présidents intercommunaux endossent un éthos (Maingueneau, 2012, p. 88, Barthe, 1966, p. 212) volontariste et affirment, en leur nom, une volonté politique pour le territoire supra-communal durant cette période de construction institutionnelle de la coopération intercommunale.

Après avoir observé une phase de stratégie de communication intercommunale structurante, durant la période 2002 — 2003, l’analyse des éditoriaux du corpus fait apparaître un tournant quant à la communication intercommunale, à partir des années 2013, 2014 et 2015. Une période marquée par la promulgation des lois NOTRe et MAPTAM qui est accompagnée par une tendance à la dépolitisation et la dépersonnalisation de l’exécutif métropolitain dans les éditoriaux des journaux intercommunaux. Ainsi, de la même manière que la photo du président de la communauté d’agglomération nantaise, présenté les années précédentes dans une posture très institutionnelle, disparaît de l’éditorial en 2013, l’éditorial grenoblois est également marqué, cette même année, par une dépersonnalisation politique. Toujours présente dans l’éditorial intercommunal grenoblois, la photo du président de la Métro, Marc Baïetto, qui montre un responsable de l’exécutif intercommunal, pensif à son bureau, semblant être « soucieux », est accompagnée par l’absence de personnification discursive dans le texte de l’éditorial. En effet, l’éditorial, signé du nom du président intercommunal est marqué par l’utilisation systématique de pronoms indéfinis ou de tournures de phrases dépersonnalisantes telles que « il est essentiel »⁴³⁶, « quelle part doit-on faire »⁴³⁷ ou encore « une pensée pour terminer »⁴³⁸. Ainsi, Le président de la Métropole grenobloise ne s’implique pas dans le texte de l’éditorial, qui se termine par une remise en cause implicite (nous y reviendrons) des positionnements politiques communaux :

« Car **les hommes** repoussent sans cesse les limites et risquent ainsi de mettre à mal la part de nature nécessaire (...) **Il** est essentiel de se placer à la bonne échelle, **les réponses**

⁴³⁵ Magazine - Nantes Passerelle - N° 1 - Juillet 2003

⁴³⁶ Magazine Métroscope N°100 - janvier / Février 2013

⁴³⁷ Magazine Métroscope N°100 - janvier / Février 2013

⁴³⁸ Magazine Métroscope N°100 - janvier / Février 2013

ne peuvent se penser à la seule focale de la proximité » (Grenoble Métropole — 2013)⁴³⁹.

« Quelle part doit-on faire à l’activité des hommes et quelle place doit-on réserver à la nature ? Cette question est au cœur des réflexions qui sont conduites tant par l’établissement public en charge du schéma de cohérence territoriale que par la Métro. **Il n’est pas simple** de répondre à une telle question (...) **La plus grande difficulté** est de savoir devant chaque alternative garder sa raison et faire la part des choses. (...) **il est** souhaitable que celles et ceux qui s’engagent tant pour une cause que pour l’autre sachent se placer au niveau adapté » (Grenoble Métropole — 2013)⁴⁴⁰.

« Il en va de la vie démocratique, **qui ne peut pas se réduire à un affrontement**, mais qui **doit permettre de décider des actions conformes** aux besoins des femmes et des hommes qui habitent sur le territoire » (Grenoble Métropole — 2013)⁴⁴¹.

En évoquant un blocage politique relatif au Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) et au développement intercommunal qui l’accompagne, l’éditorial qui semble s’adresser davantage aux municipalités qu’aux administrés, exprime l’aveu d’impuissance d’un président, confronté à un affrontement sclérosant pour le territoire et dont il se montre comme spectateur passif. L’utilisation récurrente de la troisième personne du singulier pour décrire la situation politique opère une dépersonnalisation de l’éditorial. En effet, le président apparaît dans l’éditorial comme commentateur et donc extérieur à cette situation de blocage. Dans ce même sens, le magazine intercommunal nantais de l’année 2013 qui se trouve dans un registre très informatif et factuel sur les projets en cours ne comporte pas d’éditorial. La présentation du président intercommunal comme « président de la Métropole ET maire Rezé (p.8) » rappelle que c’est [aussi] au nom de son mandat mayoral que celui-ci apparaît ici au sein du journal intercommunal ; une posture « d’effacement » du rôle de président qui se retrouvera également l’année suivante. Encore marquée par l’absence d’éditorial, la publication nantaise de 2014 présente en effet un président peu mis en avant dans le journal métropolitain. Le président y apparaît à nouveau comme un commentateur de l’actualité intercommunale locale, à l’image de cet extrait d’article du journal métropolitain (p.9), consacré à la ville de Rezé (dont le président est donc le maire) :

« **Cette prise en compte** de l’activité sportive dans l’agglomération **est assez récente**, **note Gilles Retière** président de Nantes Métropole »⁴⁴².

Ainsi, et bien que présenté, cette fois, comme président de Nantes Métropole, c’est comme observateur et commentateur d’une politique intercommunale désincarnée qu’apparaît Gilles Retière dans le journal intercommunal dénué d’éditorial. Pouvant s’expliquer par le fait que Gilles Retière assure, par intérim, la présidence

⁴³⁹ Magazine Métroscopie N°100 - janvier / Février 2013

⁴⁴⁰ Magazine Métroscopie N°100 - janvier / Février 2013

⁴⁴¹ Magazine Métroscopie N°100 - janvier / Février 2013

⁴⁴² Magazine Métroscopie N°106 - janvier / Février 2014

métropolitaine nantaise, suite à la nomination de Jean-Marc Ayrault comme Premier ministre, ce phénomène de dépolitisation et de dépersonnalisation est pourtant également relevé par notre analyse du journal métropolitain grenoblois de 2014. Ainsi c’est un effacement de la parole politique qui se produit de manière similaire dans le journal intercommunal grenoblois, à la veille de l’accueil, en 2014, de 21 communes supplémentaires, à la suite de la fusion de trois EPCI avec Grenoble Alpes Métropole⁴⁴³. Composé d’un dossier intitulé *La Métro : 49 communes et un destin commun*⁴⁴⁴, c’est à la mise en avant des communes et de leurs spécificités qu’est consacré le 1^{er} journal de la Métropole, marqué, lui aussi, comme dans le cas nantais, cette même année, par la disparition de l’éditorial. De la même manière, si l’éditorial réapparaît dans le journal métropolitain grenoblois l’année 2015, l’absence d’incarnation politique du territoire métropolitain ressort d’une manière significative dans notre analyse. Illustré par une photo du président de la Métropole, Christophe Ferrari, signataire, le contenu discursif de l’éditorial apparaît comme dépersonnalisé. En effet, l’absence du pronom « Je » montre que le président ne s’implique pas personnellement dans l’éditorial. Ainsi, l’emploi des pronoms « Notre » et « Nous » ne désigne pas les élus de cette nouvelle Métropole, mais, l’ensemble des habitants. L’éditorial très technique apparaît en contraste avec un autre éditorial, présent dans la page suivante du magazine intitulé, *Le mot de la rédaction*⁴⁴⁵. Nous avons observé que c’est ce second éditorial, signé du niveau technique de la Métropole (l’équipe de rédaction du journal institutionnel), qui porte alors un projet politique vis-à-vis du territoire métropolitain. En affirmant une volonté de créer une « communauté d’acteurs et d’habitants »⁴⁴⁶ autour de notions telles que « l’innovation sociale »⁴⁴⁷ ou « la préservation de l’environnement »⁴⁴⁸, ce double éditorial montre la manière dont se produit une dépersonnalisation de la parole politique métropolitaine. Un processus qui s’opère ici par un décentrement de la parole politique vers le niveau technique. De même, en 2015, c’est au travers de la présentation de la prise de compétence eau assainissement, telle que définie par la loi NOTRe, que sont présentés les enjeux politiques métropolitains et le principe de solidarité territoriale. Un élément qui montre une orientation de la communication métropolitaine vers la thématique des services aux usagers sur lequel nous reviendrons également dans cette section. Nous verrons maintenant que l’éditorial métropolitain

⁴⁴³ et vis-à-vis de laquelle certaines ont fortement affirmé leur réticence

⁴⁴⁴ Magazine Métroscopie N°106 - janvier / Février 2014

⁴⁴⁵ Magazine Métropole N°1 Juin, Juillet, Août 2015

⁴⁴⁶ Magazine Métropole N°1 Juin, Juillet, Août 2015

⁴⁴⁷ Magazine Métropole N°1 Juin, Juillet, Août 2015

⁴⁴⁸ Magazine Métropole N°1 Juin, Juillet, Août 2015

nantais de 2015 est également marqué par une forme dépolitisation, bien que prenant ici une forme différente :

« **À Nantes, plus que jamais, nous voulons** choisir notre destin, pas le subir. Pour cela, une nouvelle étape est nécessaire, un nouveau pacte métropolitain (...) Confiance, ambition et **nécessité d’engagement collectif** dans le pacte métropolitain (...). Ce pacte dessine une nouvelle **ambition collective pour notre Métropole**. Il sera, par **la mobilisation de tous les acteurs de notre territoire**, l’instrument de l’excellence, de l’exemplarité nantaise renouvelée » (Nantes Métropole — 2015)⁴⁴⁹.

Johanna Rolland, maire de Nantes et présidente de la Métropole, fortement présente dans l’iconographie qui accompagne l’éditorial, s’exprime toutefois uniquement par le pronom « nous » qui désigne ici l’ensemble des métropolitains nantais. Le recours à un pronom inclusif, qui pourrait témoigner de la constitution d’un collectif métropolitain, semble ici servir davantage une déresponsabilisation politique des orientations métropolitaines. En effet, c’est d’une manière indéfinie que s’exprime la présidente métropolitaine, qui confie au « pacte métropolitain » le soin de décliner le projet politique. En produisant un décentrement de la responsabilité politique de l’exécutif vers un document collectif, se met en place une désincarnation de la parole politique métropolitaine par laquelle les représentants de l’exécutif métropolitain se déresponsabilisent des prises de décisions. D’autre part, la mise en avant des notions de solidarité et de collectif territorial, ainsi que l’affirmation de la volonté de travailler « avec » les communes au service d’un projet ambitieux indique implicitement, un appel aux communes et différents acteurs du territoire, à ne pas faire obstacle à la cohérence métropolitaine. Un recours à l’implicite (sur lequel nous reviendrons également) qui se retrouve de manière récurrente dans les éditoriaux de 2016 et 2017 grenoblois ; des éditoriaux qui semblent également s’adresser davantage aux élus municipaux et intercommunaux qu’aux administrés, et jouent sur les scènes d’énonciations et de la parole (Maingueneau, 2012, P. 90).

« **Il faut nous montrer** intelligents sur la gestion de **notre espace**. C’est un des enjeux de l’urbanisme de demain (...) Bien manger, trouver des produits sains, ayant du goût, au juste prix... **Finalement, c’est ce que nous voulons. Utopique ?** (...) Sur ces sujets, **notre Métropole a une carte à jouer** » (Grenoble Métropole — 2016)⁴⁵⁰.

En associant la qualité de vie des habitants à une utopie, c’est implicitement un appel à l’audace politique intercommunale sur des sujets faisant l’objet des principales craintes communales, telles que l’urbanisme et la réserve d’espace agricole (2016 — Grenoble) qui est lancé dans ces éditoriaux. Apparaissant en contraste avec le positionnement volontariste d’incarnation de l’intercommunalité par son président, repéré dans la phase de structuration intercommunale (2002-2003), la dépolitisation de

⁴⁴⁹ Magazine Métropole N°1 juin, juillet, août 2015

⁴⁵⁰ Magazine Métropole N°3 Hiver 2015 / 2016

la communication des Métropoles, à partir des années 2013, 2015 (marquées par un renforcement significatif du pouvoir intercommunal) est accompagnée par l’émergence de trois tendances de communication que nous venons d’entrevoir et que nous allons maintenant développer. Ainsi, nous verrons la manière dont cette dépolitisation se matérialise notamment par l’usage de l’implicite, par la dépersonnalisation de la parole politique et par le recentrage de la communication institutionnelle des Métropoles vers la thématique des services aux usagers.

L’usage de l’implicite, révélatrice de l’impossible mise en visibilité de la prise d’ascendance politique métropolitaine

Relevé de manière significative dans les éditoriaux intercommunaux et métropolitains analysés, le recours à l’implicite, bien qu’il apparaisse dans les deux phases de stratégie de communication identifiées, caractérise l’effacement de la personnalisation politique qui accompagne la montée en compétence métropolitaine. En prenant la forme d’un lissage, d’euphémismes ou d’ellipses, le recours à l’implicite traduit, d’une part, l’impossibilité d’afficher clairement un positionnement qui pourrait heurter l’échelon communal et permet, d’autre part, d’adresser dans les documents de communication institutionnels des messages aux acteurs politiques du territoire (municipaux notamment). L’observation de l’implicite, qui nécessite la prise en compte des formes et des enjeux d’une expression institutionnelle non réductibles à des contenus, dans une approche discursive des documents de communication (Krieg-Planque, 2012, p.43), traduit en effet l’affichage d’une dépolitisation (apparente) de la communication métropolitaine. Nous prendrons pour exemple cet extrait de l’éditorial de la première publication intercommunale nantaise de l’année 2003. Adressé aux seuls agents de la communauté urbaine (qui n’avait pas encore de journal destiné aux habitants en 2003), l’éditorial évoque par ces mots un dialogue social complexe avec les agents intercommunaux :

« La communauté urbaine a encore à roder ses pratiques. Le seraient-elles parfaitement, le dialogue et la concertation n’en seraient pas moins nécessaires. Ils sont à la fois source de mieux-être et d’efficacité accrue. (...) les agents ont besoin de se connaître davantage. De mieux savoir ce qui les différencie pour mieux rechercher ce qui les unit » (Nantes Métropole — 2003)⁴⁵¹.

En évoquant le besoin de « roder les pratiques » de la communauté urbaine, l’importance de la concertation, et la nécessité de trouver un sens commun, le recours à l’euphémisme évoque implicitement, en les banalisant et en les minimisant, les difficultés organisationnelles qui accompagnent la mise en œuvre de la communauté urbaine. Un autre exemple d’implicite apparaît, cette même année 2003, dans l’éditorial

⁴⁵¹ Magazine - Nantes Passerelle - N° 1 - Juillet 2003

grenoblois. Le président grenoblois y évoque, sans les nommer, les fortes contestations initiées par le coût du projet de stade engagé par la Communauté d’agglomération :

« **Si majoritairement les élus de la Métro ont adopté** le 14 février l’avant-projet, **ce n’est pas par entêtement (...)** Les élus ne se seraient pas lancés dans ce projet s’ils n’avaient pas eu la conviction qu’il était au juste prix » (Grenoble Métropole — 2003)⁴⁵².

Par l’affirmation du bon sens de la gestion financière intercommunale, c’est une réponse au conflit politique seulement suggéré qui traverse l’espace métropolitain qu’opère implicitement le président métropolitain grenoblois. Une stratégie de communication davantage mobilisée au fur et à mesure du renforcement intercommunal, comme le montrent les exemples qui suivent. Ainsi lorsque le président de Grenoble Alpes Métropole souligne :

« (...) il est essentiel de se placer à la bonne échelle, **les réponses ne peuvent se penser à la seule focale de la proximité** » (Grenoble Métropole — 2013)⁴⁵³.

C’est une remise en cause des positionnements politiques communaux qui apparaît implicitement en évoquant notamment la « focale de la proximité » qui caractérise l’opposition municipale à la montée en puissance intercommunale, telle que nous l’avons vu dans le chapitre précédent. Une tendance au recours à l’implicite également repérée lorsque le président de la Métropole questionne dans l’éditorial :

« Quelle part doit-on faire à l’activité des hommes et quelle place doit-on réserver à la nature ? » (Grenoble Métropole — 2013)⁴⁵⁴.

En effet, ce sont les nombreux débats politiques et territoriaux occasionnés par la définition du SCOT⁴⁵⁵ et les enjeux de répartition des zonages d’espaces agricoles, naturels ou constructibles sur l’ensemble du territoire que le président évoque ici sans les nommer, avant de poursuivre par ces mots :

« Il n’est pas simple de répondre à une telle question (...) **il est souhaitable que celles et ceux qui s’engagent tant pour une cause que pour l’autre sachent se placer au niveau adapté (...)** **Il en va de la vie démocratique (...)** qui doit permettre de décider des actions conformes aux besoins des femmes et des hommes qui habitent sur le territoire » (Grenoble Métropole — 2013)⁴⁵⁶.

Non clairement exprimé, l’appel aux représentants municipaux à sortir d’un point de vue communal au profit d’un point de vue intercommunal, source d’un blocage institutionnel transparait dans l’éditorial qui s’adresse davantage aux acteurs politiques

⁴⁵² **** *ville_metrople *type_metrople *etpol_adis *exec_oui *hab_445 516 *an_2003

⁴⁵³ Magazine Métroscope N°100 - janvier / Février 2013

⁴⁵⁴ Magazine Métroscope N°100 - janvier / Février 2013

⁴⁵⁵ Schéma de Cohérence Territoriale de l’agglomération grenobloise dont l’influence s’étend au-delà de la Métropole sur plusieurs intercommunalités limitrophes.

⁴⁵⁶ Magazine Métroscope N°100 - janvier / Février 2013

locaux qu’aux administrés. Un procédé consistant à lisser par l’implicite des messages destinés aux oppositions politiques dans les documents institutionnels grand public (tel que le journal intercommunal) que l’on retrouve également dans l’étude des documents de communication de la Métropole nantaise, comme nous l’avons vu précédemment, et le retrouvons dans cet extrait :

« Confiance, ambition et nécessité d’engagement collectif dans le pacte métropolitain (...). Ce pacte dessine une nouvelle ambition collective pour notre Métropole. **Il sera, par la mobilisation de tous les acteurs de notre territoire, l’instrument de l’excellence**, de l’exemplarité nantaise renouvelée » (Nantes Métropole — 2015)⁴⁵⁷.

En faisant peser la responsabilité de l’excellence territoriale sur la capacité des composantes métropolitaines à se mobiliser en sa faveur, la présidente métropolitaine joue sur les scènes d’énonciations et de la parole (Maingueneau, 2012, p. 90) pour s’adresser aux élus locaux. Ainsi, en insérant un discours politique dans un discours (en apparence) informationnel, l’éditorial sert, par le recours à l’implicite, la diffusion d’un message à l’intention des décideurs politiques. Un élément que l’on peut observer, par exemple, dans le premier éditorial du journal de Grenoble Alpes Métropole de l’année 2016, tel que nous l’avons vu précédemment :

« **Il faut nous montrer intelligents** sur la gestion de notre espace. **C’est un des enjeux de l’urbanisme de demain (...)** **Bien manger, trouver des produits sains, ayant du goût, au juste prix... Finalement, c’est ce que nous voulons. Utopique ? (...)** Sur ces sujets, notre Métropole a une carte à jouer » (Grenoble Métropole — 2016)⁴⁵⁸.

Dès lors, qu’il s’agisse d’un lissage ou d’une banalisation des conflits internes et politiques qui traversent la structuration intercommunale, ou encore d’un rappel à la nécessité de penser la cohérence territoriale à l’échelle métropolitaine, le recours à l’implicite permet aux présidents supra-communaux de faire passer des messages politiques sans s’impliquer personnellement. Une stratégie qui se traduit également par le recours aux pronoms indéfinis, tels que « il faut » ou « il n’est pas simple » par exemple qui produisent une dilution de la responsabilité politique.

La dépersonnalisation de la parole politique métropolitaine

Cette tendance consiste à une mise en distance vis-à-vis des positionnements politiques de la part des représentants métropolitains. La dépersonnalisation repérée dans les éditoriaux métropolitains permet de diluer un discours politique qui pourrait heurter les représentants des communes notamment. Nous l’avons évoqué en introduction de cette section, le premier journal de 2015 de Grenoble Alpes Métropole, qui est également le premier journal de la Métropole nouvellement constituée, est marqué par l’apparition de deux éditoriaux. L’analyse de ces deux éditoriaux, l’un signé du président

⁴⁵⁷ Magazine Métropole N°1 juin, Juillet, Août 2015

⁴⁵⁸ Magazine Métropole N°3 Hiver 2015 / 2016

métropolitain et l’autre, intitulé *Le mot de la rédac*, signé de l’équipe de rédaction du journal, permettent de montrer comment les positionnements politiques vis-à-vis du territoire sont dépersonnalisés par une dilution dans un discours technique :

	Éléments repérés comme significatifs dans l’éditorial du président	Éléments repérés comme significatifs dans l’éditorial technique « le mot de la rédac »
Thématique	– Développement du service public de l’eau – Raréfaction des ressources – Tarification sociale et solidaire ➔ Thématique technique ➔ Pas de référence au passage en Métropole	– Nouveauté – Premier numéro de « Métropole » – Importance du lien entre la Métropole et les habitants ➔ Référence au passage en Métropole ➔ Affirmation de créer du lien supra-communal
Extraits faisant référence au projet politique du territoire	- « une volonté, qui s’inscrit dans une démarche solidaire, une évidence, lorsque l’on parle de l’eau, l’eau pure et non traitée que la Métropole produit et livre ses habitants et à ses voisins » ➔ Discours technique ➔ Discours indéfini - « les enjeux majeurs de notre territoire : la préservation des ressources et des milieux naturels, la qualité du service public, la solidarité entre les territoires et entre les habitants. » ➔ Enjeux techniques – « Nous avons choisi de mettre en place un service public de l’eau, chargé de mettre en œuvre la politique définie par les élus métropolitains, sous le contrôle d’un comité d’usagers ». - « Innovation sociale, qualité, préservation de l’environnement : autant de marqueurs d’un territoire métropolitain qui fabriquent durablement le service public de demain. » ➔ Objectifs techniques – mise en place de services publics	- « Son nom, c’est à la fois sa marque de fabrique, son territoire, ses habitants, son histoire, son ambition » ➔ Affirmation d’une ambition territoriale - « il vous informera des projets et des réalisations de cette nouvelle Métropole, la vôtre. » ➔ Identification collective de la Métropole ➔ Appropriation ➔ Mise en avant des « projet » et non des « services » - « Une maquette entièrement renouvelée, une création graphique sobre et aérée, qui soulignent le nouvel élan d’un territoire, l’un des plus dynamiques de l’Hexagone. » ➔ Évocation positive du territoire et de l’apport du passage en Métropole (nouvel élan) - « pour marquer le lien fort entre la Métropole, les communes qui la composent, les hommes et les femmes qui l’habitent. » ➔ Réaffirmation de la volonté de lien – « Une publication au cœur

		de la diversité économique, géographique et humaine d’un territoire et de la qualité de vie qu’elle suscite. » ➔ Référence à l’unité d’« un » territoire fait de diversité
Pronoms	Indéfinis : « une nécessité », « La », « ce choix », « notre », « nous » ➔ Pronoms indéfinis et dépersonnalisation	Indéfinis « ce », « il », « son »... mais évocation des lecteurs : « vos », « votre » ➔ Pronom indéfini et création d’un collectif et d’une appartenance
Signature	Christophe Ferrari président de Grenoble Alpes Métropole ➔ Signature personnelle du président	Le mot de la rédac » ➔ Signature indéfinie du niveau technique

L’éditorial technique, intitulé *Le mot de la rédac*, affirme d’une manière très explicite l’ambition de définir la nouvelle Métropole dans les pages du journal. Les notions de « nouvel élan », de « nouvelle Métropole » accompagnées de la volonté « d’être au cœur de la diversité économique, géographique et humaine d’un territoire et de la qualité de vie qu’elle suscite », expriment explicitement la volonté de l’équipe de rédaction du journal de contribuer au façonnement et à l’appropriation du nouveau territoire métropolitain. À contrario, l’éditorial signé du président, consacré à la prise de compétence « eau », en présente les aspects techniques. Les orientations politiques de la Métropole, évoquées d’une manière descriptive font apparaître le président comme en retrait et spectateur des prises de décisions. Ainsi le pronom « nous » affirme une action politique vouée à mettre en œuvre la politique définie par les élus métropolitains, « sous le contrôle d’un comité d’usagers ». Une affirmation qui fait apparaître une mise en distance de la part du président intercommunal vis-à-vis des prises de responsabilités politiques métropolitaines. Ainsi, l’événement majeur, qu’est le passage au statut métropolitain, n’est pas évoqué dans l’éditorial institutionnel du président. Un second exemple de cette tendance apparaît également dans l’éditorial du premier numéro de l’année 2018 du journal de Nantes Métropole, et ce bien que la nouvelle maquette (inaugurée en 2018) remplace « l’éditorial » par une rubrique intitulée *Entre nous* qui met en avant la personnalité de la présidente métropolitaine Johanna Rolland. En effet, ce n’est pas une parole politique métropolitaine qui transparaît dans les réponses directes, de la part de Johanna Rolland, à des questions présentées comme posées par les administrés sur les réseaux sociaux, mais une parole personnelle, de la maire de Nantes qui répond par « Je », en son nom propre, sur son projet politique municipal. Un élément qui transparaît au travers de phrases telles que : « la manière dont je souhaite

faire la ville » (Nantes, 2018)⁴⁵⁹. Dans le même temps, la nécessité de « penser un avenir territorial commun »⁴⁶⁰, affirmée dans l’éditorial métropolitain nantais de 2018, est évoquée par les mots de la présidente en tant que compte-rendu de *l’alliance des territoires* ; un colloque d’expert sur lequel la présidente intercommunale s’appuie pour exprimer son positionnement politique vis-à-vis des communes :

« **Cesser de cultiver l’opposition stérile entre les territoires urbains, périurbains et ruraux** (...) penser leur avenir en interactions fécondes et les actions en complémentarité et synergie. **Pour plus de solidarité plus de force et d’efficacité** au service des habitants » (Nantes Métropole — 2018)⁴⁶¹.

Ainsi, c’est à un niveau technique (nous y reviendrons dans la troisième partie) qu’est déléguée la mission de formuler un positionnement politique d’envergure métropolitaine. En effet, ce n’est pas Johanna Rolland qui invite à cesser les « oppositions stériles » dans la rubrique *Entre nous*, mais le compte-rendu du colloque, consacré à l’alliance du territoire qu’elle restitue. Par ce procédé, le journal opère une dépersonnalisation des messages politiques adressés aux élus des communes membres de la Métropole notamment, en y adjoignant par ailleurs une légitimité d’expertise. Que cela se matérialise par le recours à l’implicite ou par un décentrement de la parole des représentants de l’exécutif vers le niveau technique, la dilution de l’affirmation et de la personnalisation politique métropolitaine, modifie les pratiques des services de communication métropolitains. Ainsi, notre étude met en évidence la manière dont la dépersonnalisation de la parole politique se traduit par un décentrement de l’expression de positionnements politiques, des éditoriaux institutionnels vers des espaces d’expression du niveau technique, en contexte de tensions politiques et territoriales entre les échelons municipaux et intercommunaux.

L’injonction d’une communication institutionnelle fonctionnelle recentrée sur les services

Les spécificités du mode d’élection des représentants métropolitains ne sont pas sans effets sur les orientations et sur la mise en œuvre de la communication institutionnelle de ces intercommunalités renforcées, comme cela apparaît dans cet extrait d’entretien avec un responsable de communication métropolitain :

« Mais je vous rappelle que **nos élus, ils ne sont pas élus pour la Métropole sur un programme. Ils sont élus dans leurs communes sur un programme. Et qu’ils n’ont pas tous les mêmes. Donc, la Métropole elle communique sur les services qu’elle met en place et c’est bien ce qu’on lui demande.** Voilà, là c’est la réponse du Dir

⁴⁵⁹ Magazine Nantes Métropole - N°71 janvier - février 2018

⁴⁶⁰ Magazine Nantes Métropole - N°71 janvier - février 2018

⁴⁶¹ Magazine Nantes Métropole - N°71 janvier - février 2018

Com aujourd’hui, mais, c’est sûr ça changera. **Il faut ménager chacun**, y aller doucement »⁴⁶².

Dès lors, bien que la majorité des orientations politiques soit définie aujourd’hui par l’échelon métropolitain sur son territoire, le fait que les représentants métropolitains soient élus sur un programme communal, impose une politique de communication centrée sur les services pratiques mis en œuvre à destination des publics, et non sur les orientations et décisions politiques structurantes pour le territoire. Autrement dit, et pour reprendre les mots de la responsable de l’attractivité de la Métropole grenobloise :

« Si la **promotion de l’agglomération demande de dépasser les clivages de proximité**, l’important étant que les entreprises s’installent dans la région grenobloise plus que lyonnaise par exemple, la **communication institutionnelle, elle, se doit de promouvoir un territoire conforme à ses limites territoriales comme à ses spécificités fonctionnelles** »⁴⁶³.

Les deux extraits d’entretiens précédents soulignent le fait que le service communication métropolitain ne soit pas légitime à générer une identité intercommunale qui pourrait aller à l’encontre des spécificités communales. Dans ce sens, ceux-ci permettent d’entrevoir la manière dont les stratégies de communication des Métropoles sont contraintes à une mise en discrétion de l’influence politique supra-communale sur les prérogatives municipales. Une injonction qui induit un recentrement des publications métropolitaines sur des questions pratiques ⁴⁶⁴ telles que les méthodes de tri sélectif ou la gestion de l’eau par exemple. En effet, la mise en avant des services à la population occupe une place prépondérante dans les éditoriaux métropolitains nantais et grenoblois, comme le montrent des extraits de notre analyse, consacrée à repérer la part de la thématique des services dans les éditoriaux métropolitains. Qu’il s’agisse de la création d’un stade ou d’une nouvelle ligne de tram, c’est par le développement de services publics qu’est mis en avant le développement métropolitain. Une prédominance de cette notion est en effet repérée de manière significative dans notre analyse des éditoriaux métropolitains à partir de l’année 2015. Ainsi, la prédominance de la thématique de l’eau en 2015⁴⁶⁵, de l’amélioration de la qualité de l’air et de l’alimentation en 2016⁴⁶⁶ ou encore du logement en 2017⁴⁶⁷ nous permettent de mettre en évidence le fait que se sont avant tout les services métropolitains qui sont mis en avant dans les éditoriaux grenoblois, jusqu’à leur disparition en 2018. Une tendance également significative dans les éditoriaux

⁴⁶² Entretien n° 1 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 28 juin 2018

⁴⁶³ Entretien n°4 — Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

⁴⁶⁴ Entretien n°7 — Disponible en annexe - Réalisé le mardi 3 juillet 2018

⁴⁶⁵ Magazine Métropole N°1 juin, juillet, août 2015

⁴⁶⁶ Magazine Métropole N°3 Hiver 2015 / 2016

⁴⁶⁷ Métropole N°7 Hiver 2016 / 2017

métropolitains nantais, dont le premier numéro de l’année 2015⁴⁶⁸ a pour thématique l’emploi et l’accompagnement économique, celui de 2017, l’eau ⁴⁶⁹celui de 2018, l’attractivité ⁴⁷⁰, puis, celui de 2019 le sport.

De cette manière, qu’il s’agisse du recours à l’implicite, du recours à la dépersonnalisation des positionnements politiques métropolitains ou de la prédominance de la thématique des services publics dans les éditoriaux, ces tendances de communication repérées dans les journaux métropolitains témoignent d’une dépolitisation apparente de la communication institutionnelle métropolitaine. Une stratégie principalement repérée dans la période 2013-2015 de structuration métropolitaine qui traduit la manière dont les contraintes et empêchements mis en évidence pèsent sur les politiques de communication des Métropoles.

Section 2 : la délégation apparente du pouvoir politique métropolitain

Nous montrerons dans cette section que se produit une minimisation du pouvoir politique métropolitain au travers notamment d’une stratégie visant à faire apparaître les prises de décisions métropolitaines comme déléguées à d’autres instances. Cette tendance, qui accompagne la dépolitisation politique des documents de communication institutionnels métropolitains et intercommunaux, traduit et apparaît comme une réponse à la difficulté d’assumer des prises de décisions politiques d’envergures supra-communales, vis-à-vis des instances communales notamment. À la tête d’un exécutif dont la gouvernance repose sur la recherche de consensus, comme nous l’avons montré dans le deuxième chapitre, ce se sont des politiques de communication spécifiques que doit mobiliser le président intercommunal. L’observation de la mise en œuvre de plusieurs démarches et projets à l’échelle métropolitaine, que nous détaillerons par la suite, permet de mettre à jour la manière dont s’opère la mise en visibilité d’une délégation du pouvoir politique métropolitain.

Cette section s’appuie sur une analyse des stratégies de communication qui accompagnent différentes démarches territoriales sur le territoire grenoblois et nantais. L’étude des documents institutionnels de communication, associée à l’analyse des entretiens réalisés avec les acteurs de ces démarches, met en évidence une tendance métropolitaine qui consiste à déléguer à d’autres instances la mise en œuvre de projets structurants pour le territoire. Notre étude montre que cela traduit la nécessité, pour l’échelon métropolitain, de faire apparaître comme indépendantes des décisions qui

⁴⁶⁸ Magazine Nantes Métropole - N°55 janvier - février 2015

⁴⁶⁹ Magazine Nantes Métropole - N°67 janvier - février 2017

⁴⁷⁰ Magazine Nantes Métropole - N°71 janvier - février 2018

pourraient heurter les communes qui le composent notamment. En effet, qu’elles concernent le recours à des agences, à des outils techniques, à des associations relais ou à de simples courroies de transmission (Gaudin, 2014, p.123), ces stratégies politiques consistent à faire assumer les orientations politiques par d’autres, afin de ne pas en apparaître initiateur. Une stratégie mise à jour par Jean-Pierre Gaudin, professeur en sciences politiques, dans son analyse du processus de gouvernance orchestré par les agences mises en place par l’État :

« Tout cela traduit une croyance un peu naïve en un pouvoir qui serait alternatif à celui des bureaucraties administratives, de la politique ou des forces économiques. C’était une manière d’accréditer la revendication d’indépendance, un des arguments clefs qui a présidé à la généralisation des agences et hautes autorités » (Gaudin, 2014, p.139).

Ainsi, et de la même manière que Patrick Le Galès, politiste et sociologue relevait que la gouvernance [européenne] n’a pas remplacé le gouvernement (Le Galès Patrick, 2011, p.66), c’est la puissance suggestive de la perspective partenariale qui fait la force (Gaudin, 2014, p.130) du recours à des stratégies de délégation, tel que nous allons le développer.

Nous verrons dans cette section que des stratégies de délégation autorisent le développement d’actions ou de projets d’envergures métropolitaines et permettent de contourner d’éventuels blocages institutionnels et politiques. Nous prendrons notamment pour exemple la transmission de la démarche de stratégie de positionnement marketing *Grenoble Alpes* à un collectif d’ambassadeurs, ainsi que le lien entre l’association *Place Publique* et la Métropole nantaise. Il s’agira d’observer, au travers de ces exemples, la manière dont cela opère une minimisation de l’influence politique et territoriale intercommunale. Une stratégie qui permet de contourner les blocages partisans et politiques inhérents à la structuration institutionnelle des Métropoles, telle que pensée par les lois NOTRe et MAPTAM en produisant un « gommage de la dimension politique de l’institution » (Oger, Ollivier-YANIV, 2006) métropolitaine.

Pour commencer, nous montrerons que la transmission de la démarche de positionnement marketing *Grenoble Alpes* à un collectif d’ambassadeurs apparaît comme une condition de son développement. En effet, cet exemple illustre la manière dont le recours à une structure intermédiaire permet de contourner les oppositions institutionnelles et politiques que pourrait rencontrer un projet perçu comme hégémonique. Entreprise en 2017, la démarche de définition de positionnement marketing *Grenoble Alpes*⁴⁷¹, initiée par les services métropolitains, a été confiée dès son lancement officiel, en 2018, à une association d’acteurs et d’entrepreneurs locaux.

⁴⁷¹ Voir sa présentation dans la troisième section du troisième chapitre.

Ainsi, c’est en tant que démarche portée par un collectif composé d’acteurs et d’entrepreneurs, « à partir d’une impulsion métropolitaine »⁴⁷², que le président métropolitain a présenté la démarche, lors de son discours des vœux 2019 :

« Depuis un an, **un autre collectif est né** : divers, composé de représentants des mondes de l’économie, de la culture, de l’éducation, du sport, de la recherche, du tourisme. **Un collectif qui a porté, à partir d’une impulsion métropolitaine, la création d’une marque de territoire** »⁴⁷³.

Évoquée, par ces mots, dans la suite du discours du président, c’est comme gage d’appropriation par les acteurs du territoire qu’est présentée la transmission de la démarche à un collectif extérieur à l’institution :

« **Et pour que les entrepreneurs, les habitants, les sportifs, les étudiants et tous les autres s’approprient cette nouvelle marque, la Métropole a souhaité confier cette démarche au collectif**, un collectif qui sera animé par le Président des Brûleurs de loups et chef d’entreprise, Jacques Reboh »⁴⁷⁴.

En insistant sur la délégation du portage de la démarche vers la société civile, la mise en distance entre le projet et l’institution intercommunale qu’opère le président de la Métropole dans son discours des vœux, rejoint le positionnement métropolitain repéré lors de la soirée de lancement de la démarche, le 7 novembre 2017. Décrite comme initiée dans un objectif « purement économique » dans le but de « contrer le « Grenoble-bashing », pour reprendre les mots du président métropolitain lors de son discours introductif, la présentation de la démarche était en effet marquée par une minimisation de son envergure, comme de l’action de la Métropole vis-à-vis de son développement. Présentée comme développée « à la demande » des acteurs du territoire « pour répondre à la concurrence entre les régions françaises et étrangères, attirer investisseurs, promoteurs, entreprises, universitaires, salariés, chercheurs, étudiants, touristes et porteurs de projets »⁴⁷⁵, dans le cadre « spécifique de manifestations professionnelles »⁴⁷⁶, la démarche est principalement décrite comme un

⁴⁷² Extrait du discours des vœux de Christophe Ferrari, président de Grenoble Alpes Métropole, vœux 2019 - Grenoble-alpes. Disponible sur : <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/actualite/486/104-le-president-de-la-metropole-a-presente-ses-voeux-pour-la-nouvelle-annee.htm> (consulté le 20/02/2019)

⁴⁷³ Extrait du discours des vœux de Christophe Ferrari, président de Grenoble Alpes Métropole, vœux 2019 - Grenoble-alpes. Disponible sur : <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/actualite/486/104-le-president-de-la-metropole-a-presente-ses-voeux-pour-la-nouvelle-annee.htm> (consulté le 20/02/2019)

⁴⁷⁴ Extrait du discours des vœux de Christophe Ferrari, président de Grenoble Alpes Métropole, vœux 2019 - Grenoble-alpes. Disponible sur : <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/actualite/486/104-le-president-de-la-metropole-a-presente-ses-voeux-pour-la-nouvelle-annee.htm> (consulté le 20/02/2019)

⁴⁷⁵ Grenoble Alpes, dossier de presse : Grenoble Alpes, une ambition partagée", Diffusé le 22/05/2019

⁴⁷⁶ Grenoble Alpes, dossier de presse : Grenoble Alpes, une ambition partagée", Diffusé le 22/05/2019

moyen économique de rayonnement et d’attractivité tel que cela apparaît dans cet extrait du communiqué de presse diffusé lors de la soirée de lancement⁴⁷⁷ :

« **Pour être plus efficace dans la mise en récit du territoire et à la demande de nombreux acteurs locaux**, la Métropole a initié une démarche de marketing pour agir favorablement sur la valeur perçue de la région grenobloise et **améliorer sa notoriété** (...) **Grenoble Alpes est un moyen, un outil** (...) »⁴⁷⁸.

Bien que cette démarche « construise l’identité »⁴⁷⁹, à partir de l’idée selon laquelle « si les gens partagent une image, une sorte de projection du territoire dans l’imaginaire, eh ben, ça marche plus tôt mieux ! »⁴⁸⁰ pour reprendre les mots du responsable communication de la Métropole grenobloise, la manière dont celle-ci est présentée dans les éléments de communication institutionnels de la Métropole montre la minimisation dont elle fait l’objet. En effet, la récurrence significative des références à la « gouvernance partagée »⁴⁸¹, au « collectif d’acteurs », à « la structuration de la gouvernance de la démarche d’attractivité sous forme associative » qui caractérise les éléments de communication relatifs à la démarche, traduit la stratégie métropolitaine de ne pas se positionner comme porteuse d’une démarche de façonnement territorial. Une stratégie qui répond au caractère sensible de la question d’une « identité métropolitaine » de la part des communes, de la même manière que la démarche s’est construite autour d’un positionnement suffisamment large pour pouvoir dépasser les particularismes et clivages locaux⁴⁸² « avec l’idée de capitaliser sur ce qui est commun à tous ces acteurs et ce qui est visible depuis l’Europe »⁴⁸³. Des éléments révélés tout à la fois par la méfiance politique portée à la démarche de marketing territorial grenobloise de la part des élus rencontrés et la stratégie délibérée de la part de la Métropole, de ne pas impliquer davantage les échelons municipaux dans la définition stratégique du territoire, tel que cela apparaît dans cet extrait d’entretien avec la responsable du service attractivité :

XXX : « Alors, le maire de Grenoble est étroitement associé au pilotage. Un représentant de chaque groupe politique suit la démarche de manière étroite, après les villes. NON ! **On n’a pas voulu redescendre à un niveau infra, pour pas que la question de l’identité tourne autour de, est-ce qu’on est Grenoble, est-ce qu’on n’est pas**

⁴⁷⁷ Grenoble Alpes, communiqué de presse : Grenoble Alpes, une ambition partagée", Diffusé le 22/05/2019

⁴⁷⁸ Grenoble Alpes, dossier de presse : Grenoble Alpes, une ambition partagée", Diffusé le 22/05/2019

⁴⁷⁹ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁴⁸⁰ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁴⁸¹ Grenoble Alpes, dossier de presse : Grenoble Alpes, une ambition partagée", Diffusé le 22/05/2019

⁴⁸² Comme le souligne la responsable de l’attractivité métropolitaine, - Entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

⁴⁸³ Comme le souligne la responsable de l’attractivité métropolitaine, - Entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

Grenoble, ce n’est plus le propos en fait. Mais, comment on redonne de la fierté au territoire global ! »⁴⁸⁴.

De cette manière, bien que la transmission de la démarche à des acteurs locaux « non partisans »⁴⁸⁵ soit justifiée par « un souci de pérennité et d’efficacité » par la responsable de l’attractivité, plusieurs éléments, tels que l’avancement de la date de sa présentation afin qu’elle ne puisse pas être remise en cause par les échéances électorales, la minimisation de sa portée dans le discours du président métropolitain ou le cercle restreint d’élus associés au pilotage, mettent en évidence les tensions politiques qui entourent une politique de façonnement territorial métropolitain. En effet, les freins politiques apparaissent comme la contrainte principale à laquelle se heurte la construction d’un imaginaire partagé qui nécessiterait l’affirmation collective d’une « volonté de porter cette démarche ». Un préalable qui nécessite d’opérer une délégation du projet politique vers des acteurs (a priori) détachés d’enjeux électoraux et territoriaux, tel que cela apparaît dans la suite de l’entretien avec la responsable de l’attractivité de Grenoble Alpes Métropole :

XXX : « Le jeu politique qui pour le coup dépasse complètement le projet peut le torpiller très facilement. Le jeu politique fait que c’est quasiment impossible à mener cette démarche et donc la seule manière que l’on peut avoir pour y arriver c’est qu’il y ait des acteurs porteurs. Et pour ça, c’est important de montrer que cette démarche n’est pas sous pilotage politique, sinon elle n’a aucune chance de passer la prochaine étape (...). Et donc, pour que ça fonctionne, il faut qu’on ait des acteurs qui ne soient pas impactés par le calendrier électoral. Et puis de toute façon cette question de l’attractivité elle n’a rien à voir avec le calendrier politique. Et puis il faut aussi conforter les susceptibilités de chacun, les communes qui ont une identité forte, qu’il faut ménager »⁴⁸⁶.

Qualifié d’outil économique territorial au service de l’attractivité ou présenté comme une simple réponse au « Grenoble bashing »⁴⁸⁷ ambiant par le président métropolitain⁴⁸⁸ et la responsable du projet⁴⁸⁹, l’exemple de la démarche de définition territoriale *Grenoble Alpes*, confiée à un collectif issu de la société civile, montre en effet la manière dont une stratégie de minimisation et de délégation de la mise en œuvre de projets d’envergures métropolitaines est une réponse à la difficulté, pour l’exécutif métropolitain, d’assumer la définition d’un positionnement territorial supra-communal potentiellement clivant.

⁴⁸⁴ Entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

⁴⁸⁵ Entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

⁴⁸⁶ Entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

⁴⁸⁷ Grenoble Alpes, dossier de presse : Grenoble Alpes, une ambition partagée", Diffusé le 22/05/2019

⁴⁸⁸ Discours du président Christophe Ferrari lors de la démarche de présentation de la démarche Grenoble Alpes aux partenaires et ambassadeurs -Le 18 décembre 2018- Belle électrique – Grenoble.

⁴⁸⁹ Voir à ce propos l’entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le lundi 22 octobre 2018

Dans ce même sens, l’initiative *Dépasser les bornes* représente un autre exemple significatif de cette stratégie consistant à déléguer la responsabilité d’une démarche liée au façonnement territorial métropolitain à une instance extérieure. La démarche *Dépasser les bornes*, qui a pris la forme d’un blog interactif, a été lancée en 2013 par Marc Baïetto, alors président de Grenoble Alpes Métropole. En effet, le site Internet, développé à l’initiative individuelle du président métropolitain, en dehors de tout cadre institutionnel, proposait d’ouvrir un lieu de réflexion sur le territoire métropolitain grenoblois.⁴⁹⁰ Présenté comme un appel à la « réflexion collective », le site Internet s’adressait notamment aux chercheurs en sciences sociales du territoire :

« Votre regard sur les contours, l’administration de ce territoire que nous fabriquons tous les jours par nos déplacements, nos promenades, bref, votre regard sur notre projet commun m’importe, pour que demain, ensemble, nous sachions faire ce territoire qui nous est cher »⁴⁹¹.

Nous reviendrons sur cet exemple dans le chapitre cinq pour questionner le recours à l’autorité d’expertise (Bourdieu, 1993, p.111) comme procédé légitimant. Ainsi, et dans un premier temps, c’est la manière dont la démarche *Dépasser les bornes* procède à la délégation d’une question politiquement complexe qu’est le façonnement idéal métropolitain qui nous intéressera ici. En effet, le recours à l’expression « pour que demain, ensemble, nous sachions faire le territoire » par le président de la Métropole, met en évidence la complexité politique d’une telle démarche au sein de l’espace institutionnel métropolitain. En opérant un décentrement du lieu de réflexion de l’espace institutionnel vers un espace de débat « a priori » dénué d’enjeux politiques, territoriaux et partisans⁴⁹², le président métropolitain délègue ici une question qui ne saurait être traitée au sein même de l’institution métropolitaine. De cette manière, au-delà, de la recherche d’une légitimité d’expertise (nous y reviendrons), cet exemple nous permet de montrer la manière dont une réflexion, vouée à la constitution d’un récit territorial, se heurte au mode de fonctionnement politique et territorial des échelons intercommunaux⁴⁹³ et nécessite d’être décentré de l’institution, pour pouvoir être pensé.

Nous prendrons à nouveau comme exemple de cette tendance la démarche *Grenopolitains* qui a été lancée en 2019 à l’initiative d’élus de la Métropole grenobloise et de membres de formations politiques se reconnaissant dans des valeurs de gauches

⁴⁹⁰ Voir à ce propos la présentation du site réalisée par le politisite Alain Faure sur le site de l’INTA (Association Internationale de développement urbain) :

<https://inta-aivn.org/fr/membres/partenaires/455-inta/news/cc->

⁴⁹¹ Présentation du blog « Dépasser les bornes » sur le site Echo science - <https://www.echosciences-grenoble.fr/articles/10-blogs-et-sites-grenoblois-a-suivre-4> (consulté le 12/12/2019)

⁴⁹² Doté de la légitimité scientifique

⁴⁹³ La démarche a été mise en place avant le passage en Métropole.

et écologistes. Le projet, dont les deux initiateurs ont par ailleurs été élus en 2020, vice-président et conseiller métropolitains a également été initié sous la forme d’une plateforme web interactive. Il avait pour but de permettre de « penser la Métropole » en dehors de l’institution, comme le montre cet extrait de l’appel des *Grenopolitains* :

« Notre raison d’être : **animer un espace de débat** permanent pour que les habitants proposent ensemble des actions **permettant d’accélérer la construction d’une Métropole démocratique, solidaire et écologique** ».

Aujourd’hui, **nous voulons construire ensemble** notre avenir. Se déplacer, travailler, produire, étudier, se divertir, habiter, consommer, se cultiver, toutes ces réalités se vivent à l’échelle métropolitaine et dessinent notre défi commun (...) »⁴⁹⁴.

Ainsi, et rejoignant, en ce sens, l’initiative *Dépasser Les Bornes*, la mise en œuvre des *Grenopolitains* traduit la nécessité, perçue par les acteurs politiques des Métropoles, de mettre en distance une réflexion visant à penser la cohérence territoriale des appareils politiques et du cadre institutionnel intercommunal. En effet, ces invitations adressées à des universitaires ou des acteurs du territoire qui se reconnaissent dans un cadre de valeurs procèdent à l’externalisation d’un questionnement empêché par la complexité de gouvernance qui caractérise les Métropoles. La mise en délégation de la réflexion visant à penser le devenir métropolitain répond à une recherche de légitimité, d’une part, mais également à une recherche de liberté de parole, d’autre part. Ainsi c’est un dépassement des blocages politiques constitutifs de la recherche de consensus que permet la stratégie de délégation. Un élément mis en évidence dans cet extrait d’entretien avec deux initiateurs des *Grenopolitains* à qui nous avons posé la question de l’utilité de développer cette démarche en dehors de leurs groupes politiques métropolitains. Ceux-ci soulignent en effet la nécessité de s’extraire de la contrainte du consensus qui caractérise le fonctionnement politique des Métropoles :

XXX : « Alors, déjà, nous ce qu’on tient à dire, c’est que tous les groupes de gauches et d’écologie de l’agglomération sont présents dans les Grenopolitains, mais de manière individuelle au travers des membres qui viennent en leur nom propre. **Parce que vous imaginez bien que pour qu’un parti se positionne, il faut que tout le monde soit d’accord et les questions abordées et bien elles clivent entre les petites communes, les grandes villes et nous on veut définir un vrai projet, donc c’est sûr que ce n’est pas un groupe politique qui peut vraiment s’engager sur ça. Mais par contre des habitants, oui !** »⁴⁹⁵.

De cette manière, c’est une fonction facilitatrice d’émergence d’une parole non consensuelle que visent ces stratégies de délégation vers d’autres instances d’une réflexion sur le devenir territorial. Une stratégie qui permet de dépasser les clivages et enjeux territoriaux qui traversent les espaces politiques métropolitains que l’on

⁴⁹⁴ L’appel des Grenopolitains : <https://grenopolitains.fr/?locale=fr> (consulté le 12/07/2019)

⁴⁹⁵ Entretien n° 16 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 26 avril 2019

retrouve également sur le territoire nantais au travers de l’exemple de la revue *Place Publique*.

La revue *Place publique* qui a été créée en 2007 participe en effet au façonnement idéal du territoire nantais au travers d’articles traitant de son histoire, de sa vitalité et de son actualité⁴⁹⁶. Constitués d’article d’experts, de chercheurs ou d’acteurs du territoire, les dossiers thématiques explorent différents aspects du territoire nantais tels que, pour ne citer que les derniers numéros parus : « L’Afrique et nous », « le renouveau du vignoble », « ces femmes qui font tourner la ville », « Municipales, les enjeux à Nantes et Saint-Nazaire » ou encore « Nantes, capitale de la Vendée ? ». La revue *Place publique*, qui est davantage destinée à « ceux qui font la ville » qu’à ceux « qui la vivent »⁴⁹⁷, selon les mots de l’initiateur du projet, s’insère par ailleurs dans un réseau d’acteurs métropolitains⁴⁹⁸. En effet, la revue s’associe, avec le conseil de développement et un réseau d’entrepreneurs, pour mettre en place des rencontres et des débats sur des questions liées au développement et à l’actualité du territoire nantais. Les réponses de l’initiateur de la revue à nos questions portant sur les liens entre la revue et la Métropole, ainsi que sur sa spécificité vis-à-vis du web Média *MédiaCité*, nous renseignent sur la fonction de la publication *Place Publique* vis-à-vis du façonnement idéal du territoire métropolitain nantais :

XXX : « Eh bien, disons que **c’est plus facile, quand c’est une structure indépendante, qui raconte le territoire**, pour tout un tas de raison d’ailleurs. Et puis c’est important pour nous d’être lu comme des journalistes, comme un média indépendant, vous voyez. (...) Mais attention on est indépendant par rapport à la Métropole hein ! Ce n’est pas elle qui nous dicte le sommaire ou le dossier ! Et ça, c’est important ! ».

MLMD : « « Et comment vous positionnez-vous justement par rapport à *Médiacité Nantes* ? ».

XXX : « Alors, ***Médiacité*, ils allaient faire de l’investigation**. Au moins pendant un certain temps. En gros, quelque part ils font du *Médiapart* sur les territoires, en soulevant ce qu’il y a derrière des choses qui peuvent paraître un peu bizarres, sur de l’investigation, CRITIQUE (...). **Nous on réfléchit à comment se projeter sur le territoire**. AVEC des points de vue différents qui s’expriment hein ! MAIS on est sur un questionnement de fond, de débat, **on est sur la RÉFLEXION du SENS du territoire** (...) »⁴⁹⁹.

⁴⁹⁶ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁴⁹⁷ Voir à ce propos l’entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019, concernant notamment la qualification des lecteurs de la revue.

⁴⁹⁸ Voir à ce propos l’entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019 concernant les différentes responsabilités du responsable de la revue.

⁴⁹⁹ Voir à ce propos l’entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019, concernant l’inaboutissement d’un projet d’extension de la revue sur Rennes et Toulouse en raison d’une non-entente politique.

En effet, la revue, bien que présentée par son initiateur comme un « média indépendant », ne se positionne pas dans un rôle d’investigation, mais davantage dans un rôle de mise en sens du territoire. À partir de là, c’est une forme d’externalisation de la production d’un récit territorial qu’assure la revue *Place Publique*, majoritairement financée par Nantes Métropole⁵⁰⁰.

C’est donc à l’extérieur de la Métropole et de ses instances que se crée un lieu de réflexion quant à la mise en sens d’un territoire métropolitain, dont l’institution publique est contrainte par l’injonction à ne pas prendre de positions concourant à gommer les spécificités et prérogatives des territoires qui la constituent. Pour terminer, nous rapprocherons cette démonstration de trois extraits d’entretiens significatifs qui évoquent la nécessaire recherche de consensus qui caractérise le mode de gouvernance métropolitain et en conditionne les stratégies de communication. En effet, qu’il s’agisse d’un journaliste qui exprime la tendance de l’institution métropolitaine à adapter sa communication au caractère pluriel de sa majorité :

XXX : « **Y font attention à leur communication, ils veillent à ne pas heurter** puisqu’ils sont dans la majorité ! hein !... »⁵⁰¹.

Ou, qu’il s’agisse de l’expression d’une chargée de mission métropolitaine qui évoque la temporalité induite par la nécessaire recherche d’un consensus politique :

XXX : « Oui, oui. **Une interco, ça ne se construit pas dans le clash. Une interco ça demande du temps, du dialogue, de la négo.** Ce n’est pas de la politique spectacle, **ça demande de conforter un peu tout le monde, ça prend du temps (...) il fait être patient.** Nous on est là pour débroussailler le chemin, ouvrir des pistes, mais après c’est le temps des élus et **les élus ce n’est pas à l’interco qu’ils sont élus** ».

XXX : « Et c’est bien aussi que les territoires se questionnent. **Même si ça prend du temps. Ici il y a beaucoup d’alternance, des positionnements politiques qui sont très clivés.** Et tout prend plus de temps. **Parce qu’il faut se mettre d’accord, qu’il faut dialoguer, faire consensus.** Mais ça peut être une richesse, hein... »⁵⁰².

Ces extraits soulignent la manière dont la recherche de consensus et la nécessité de ne pas heurter l’échelon communal caractérisent le mode de gouvernance métropolitain. Un élément majeur qui contraint les stratégies de communication métropolitaines ou intercommunales et les conduit à minimiser leur pouvoir et leur ascendance territoriale en procédant à un gommage du politique (Oger, Ollivier-Yaniv, 2006). Une tendance qui s’opère notamment par une stratégie consistant à déléguer la mise en œuvre des orientations politiques.

⁵⁰⁰ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁵⁰¹ Entretien n° 8 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 avril 2019

⁵⁰² Entretien n° 5 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 octobre 2018

Section 3 : l’imaginaire territorial contraint par le consensus

Nous verrons dans cette section que le « processus de production, tout autant que de construction de représentations » (Raoul, 2020, p.29) apte à fonder un imaginaire politique et territorial métropolitain partagé est empêché par des dynamiques politiques contraires. Nous montrerons que cela traduit notamment une volonté politique, de la part des élus métropolitains, de maintenir l’échelon supra-communal dans une fonction de « guichet » au service des communes. Après avoir évoqué les bases et les limites des récits territoriaux qui accompagnent, en toile de fond, le façonnement métropolitain nantais et grenoblois, nous montrerons la manière dont la structuration d’un imaginaire territorial métropolitain est à la fois marquée par une attente et une opposition de la part des acteurs métropolitains. Ainsi, nous verrons, au travers de l’exemple du *Manifeste pour une cité métropolitaine*, que l’écriture d’un projet commun à l’échelle métropolitaine est conditionnée par l’injonction à ne pas empiéter sur les prérogatives communales notamment.

Cette section prend appui sur des entretiens menés avec des acteurs, élus, et chargés de mission métropolitains. Nous nous appuierons également sur les éléments produits par des observateurs⁵⁰³ et des chercheurs qui concourent à faire émerger un imaginaire territorial métropolitain. Enfin, cette section prendra appui sur le suivi du débat qui a précédé l’adoption de la délibération relative au projet métropolitain en conseil métropolitain de Grenoble Alpes Métropole. Nous étayerons notre propos par des extraits du *Manifeste pour une cité métropolitaine*. Ainsi, à partir de la pensée selon laquelle « figé, le territoire est à entendre comme étant le fruit d’un incessant processus de production, tout autant que de construction de représentations » (Raoul, 2020, p.29), nous avons interrogé, dans cette section, la manière dont se produisaient des représentations partagées, ou non, dans le contexte composite et spécifique que représente le territoire métropolitain, tant sur le plan politique que géographique. Nous questionnerons pour commencer l’émergence de récits d’envergures métropolitaines.

Les territoires font l’objet de productions de récits véhiculés notamment par des ouvrages signés de chercheurs, d’historiens ou d’acteurs du territoire⁵⁰⁴. Ces éléments d’« identité » du territoire sont régulièrement convoqués par les structures institutionnelles et privées qui y trouvent une assise spatiale et temporelle apte à mettre

⁵⁰³ Nous désignons par le terme « observateurs » les auteurs d’ouvrages qui contribuent à l’écriture d’un récit territorial

⁵⁰⁴ Nous faisons ici référence notamment à des ouvrages parus aux Presses Universitaires de Grenoble tels que : *Grenoble le Paris de la Métropole* : Dirigé par Daniel Blochet Romain Lajarge (2016) ou encore l’ouvrage collectif : *Grenoble, cité internationale, cité d’innovations rêves et réalités par exemple* (2011) pour le territoire grenoblois, mais également aux publications de la revue Place Publique sur le territoire nantais par exemple.

en sens leur projet, comme leur produit. Ainsi, le « triptyque grenoblois », composé de l’association de la recherche, de l’innovation et de l’université est régulièrement mobilisé par les différents acteurs du territoire pour normaliser le développement économique notamment, comme le montrent ces extraits du site Internet de Grenoble Alpes Métropole⁵⁰⁵ :

« La réussite de la région grenobloise est née dans les torrents des montagnes. Passée dans les conduites forcées, brassée par les turbines, démultipliées par l’électricité, améliorée dans les facs et les labos de recherche... Tout ce qui caractérise le dynamisme actuel du modèle économique grenoblois — l’innovation, la performance de la recherche, le rayonnement de l’université — est né des ressources procurées par la montagne »⁵⁰⁶.

« Cette excellence scientifique, cette capacité d’innovation, reste sans conteste la locomotive de l’économie locale et un atout majeur dans la compétition internationale. Ainsi, dans la Métropole grenobloise, 1 habitant sur 5 travaille dans la recherche, l’innovation ou l’enseignement supérieur »⁵⁰⁷.

Par cette conclusion, le site Internet métropolitain normalise la spécificité d’une Métropole grenobloise vouée à la recherche et aux emplois à hautes valeurs ajoutées, un imaginaire communément diffusé et réitéré dans l’agglomération grenobloise. Ce parti pris mériterait d’être questionné, notait en 2011 Jean-Michel Evin, dans sa contribution à l’ouvrage *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*. En effet, l’ancien directeur de l’Agence d’Urbanisme de la Région Grenobloise (AURG), qui fut également directeur adjoint de la Métropole, souligne que « l’image des nanotechnologies et des sciences de pointe, c’est bien et en même temps, ce n’est qu’une toute petite facette de l’identité grenobloise »⁵⁰⁸. En mettant en évidence le caractère limité et réducteur du « récit grenoblois », Jean-Michel Evin rejoint le positionnement de deux entrepreneurs locaux, qui définissent dans le même ouvrage une ville faite de bouchons, et de problèmes de transport (p.85)⁵⁰⁹. Ces témoignages permettent de souligner le caractère réducteur d’imaginaires qui, bien que réitérés, ne correspondent pas à la réalité⁵¹⁰, multiple par nature.

⁵⁰⁵ Aux racines du dynamisme Grenoblois : <https://www.lametro.fr/458-aux-racines-du-dynamisme-grenoblois.htm> (consulté le 14/06/2018)

⁵⁰⁶ Aux racines du dynamisme Grenoblois : <https://www.lametro.fr/458-aux-racines-du-dynamisme-grenoblois.htm> (consulté le 14/06/2018)

⁵⁰⁷ Aux racines du dynamisme Grenoblois : <https://www.lametro.fr/458-aux-racines-du-dynamisme-grenoblois.htm> (consulté le 14/06/2018)

⁵⁰⁸ Evin Jean-Michel, Faure Alain, Pottecher Anne, « Grenoble, métropole positive et providentielle » in Bloch Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, PP. 173 - 181

⁵⁰⁹ Dulac Gérald, Hollard Michel, Matt Mireille, Voiron Jacques, à la rencontre d’entrepreneurs innovants « in Bloch Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, PP. 85 - 108

⁵¹⁰ Voir à ce propos cet extrait d’entretien d’acteurs grenoblois au sujet des limites du récit territorial grenoblois : « nous subissons la trilogie recherche industrie innovation : les acteurs grenoblois sont trop

De la même manière, les sociologues Philippe Masson, Marie Cartier, Rémy Le Saout, Jean-Noël Retiere et Marc Suteau (2013) mettent en évidence la manière dont l’eau est devenue un élément symbolique fort de la refondation de « l’identité nantaise ». Du changement de nom de l’aéroport, qui devient *Nantes Atlantique*, au port autonome de Nantes Saint-Nazaire, qui devient à son tour *Port Atlantique*, au slogan *L’effet côte Ouest*, décliné en 1992 dans le cadre d’une campagne publicitaire nationale financée par la ville, Nantes cultive une « mémoire aquatique » en faisant du fleuve et de l’océan une sorte de « lieu commun ». La définition de ces positionnements sert les enjeux politiques et économiques locaux en renforçant l’attractivité et la gentrification au détriment d’une culture populaire (Ibid.) soulignent les sociologues.

Deux positionnements distincts apparaissent dans les retranscriptions de nos entretiens, vis-à-vis de la question de « l’identité » et de la « mise en récit du territoire ». Nous montrerons, en confrontant des extraits d’entretiens réalisés avec des élus, des directeurs de communication et des acteurs du territoire, que ces notions sont envisagées par certains comme condition de fonctionnement démocratique en permettant l’émergence d’un destin partagé, mais qu’elles rencontrent aussi des oppositions politiques fortes de la part des élus. En ce sens, l’engagement de l’échelon métropolitain dans la recherche d’une définition de récit destiné à faire émerger un sens commun aurait plutôt pour effet de renforcer les postures d’opposition au façonnement métropolitain. Nous montrerons également, au travers de la confrontation de ces extraits d’entretiens, que cela a pour conséquence une réorientation des politiques de communication vers les services quotidiens adressés aux usagers métropolitains.

Régulièrement présentée comme une condition du fonctionnement métropolitain, la constitution d’une « identité » partagée à l’échelle de la Métropole est en effet associée de manière significative à un enjeu démocratique dans les verbatim repérés. Une tendance qui met en évidence l’attente des acteurs du territoire, vis-à-vis de cette notion en matière d’une meilleure perception de l’échelon métropolitain notamment. Nous prendrons pour premier exemple, cet extrait d’un entretien mené avec des initiateurs du projet *Grenopolitain*, voué à mettre en débat un projet politique sur le territoire métropolitain grenoblois :

XXX : « Et puis, il est temps que l’on change d’échelle, qu’on se reconnaisse dans une identité commune métropolitaine. Qu’on crée un territoire commun à l’échelle

universitaires et trop chercheurs, la recherche et surtout centrée sur les grands équipements et handicapée par les problèmes d’égo des différents acteurs (...) Le passé brillant du développement de la région nous aveugle, alors qu’il faut regarder le présent et l’avenir (...) le système grenoblois n’est pas fluide entre les différents segments d’activité. (Logiciels, mécanique, etc.) Il manque de transversalité, à un moment où il faut être capable de parcourir rapidement la chaîne de valeur ». (Dulac, Hollard, Matt, Voiron, 2011, p.105)

de nos vies. **C’est par là, je pense que pourra discuter un projet politique métropolitain** »⁵¹¹.

En associant la question de l’identité à la possibilité d’émergence d’un projet politique métropolitain, cet extrait rejoint le positionnement de la présidente du conseil de développement :

XXX : « Mais nous c’est clair, **on veut que les habitants se sentent métropolitains !** C’est normal non quand 80 % des décisions politiques sont prises par un échelon et que le mode de vie des gens fait que nous sommes avant tout des métropolitains que l’on se reconnaisse comme métropolitains ? **C’est une identité commune qui doit émerger.** Et ça **c’est capital démocratiquement**, parce que notre vie est métropolitaine. **Et cette identité métropolitaine, elle doit aujourd’hui transcender les identités communales dépassées.** Mais le débat est difficile à faire émerger. Mais on y travaille ! »⁵¹².

Dans ce même sens, le postulat selon lequel la question de « l’identité » serait un préalable incontournable au façonnement métropolitain apparaît encore, par exemple, dans cet extrait d’un entretien avec un maire et vice-président métropolitain au sujet de la mise en œuvre d’un PLUI qui ne serait pensé qu’à l’échelle des communes :

XXX : « Mais ça — hein — **ça ne fait pas Métropole, ça ne donne aucune identité, ça ne fait pas territoire métropolitain, ça fait syndicat des copropriétaires**, comme on était dans les années communauté de communes et communauté d’agglomération — bon »⁵¹³.

L’ élu en charge du PLUI métropolitain exprime la manière dont le fait de penser le développement urbanistique d’un point de vue supra-communal permet de « faire Métropole » en lui « donnant une identité ». En ce sens, il présente la notion d’identité comme l’aboutissement du façonnement métropolitain. De la même manière, le responsable d’une association professionnelle de directeurs généraux métropolitains souligne le caractère nécessaire de la notion, mais en nuance cependant l’opérationnalité :

XXX : « **Alors ça, l’identité, la mise en récit... C’est un truc qui revient régulièrement, oui, oui il faut une identité métropolitaine ou intercommunale, mais laquelle ? Et qui doit l’écrire ? Que doit dire ce récit ?** »⁵¹⁴.

Sorte de lieu commun de l’aboutissement intercommunal, partagé aussi bien par les élus que les techniciens ou acteurs du fait métropolitain, les différentes tentatives de définitions d’identités territoriales métropolitaines rencontrent pourtant plusieurs dynamiques d’opposition dans leur mise en œuvre. En effet, la question du façonnement d’une « identité territoriale » ainsi que celle de l’évaluation de la

⁵¹¹ Entretien n° 16 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 26 avril 2019

⁵¹² Entretien n° 15 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

⁵¹³ Entretien n° 1 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 28 juin 2018

⁵¹⁴ Entretien n° 11 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

perception du territoire apparaissent comme « tabou » à l’échelle métropolitaine pour reprendre l’expression d’Alain Faure (Faure, 2015, Introduction), politiste, et régulièrement associé aux activités et conférences du conseil de développement grenoblois. Ainsi, après avoir montré que l’identité et la mise en récit du territoire étaient attendues par une partie des acteurs, nous observerons que ces notions sont également associées aux oppositions politiques dans d’autres entretiens. En effet, la difficulté de partager un « récit » qui engloberait l’ensemble du territoire métropolitain revient d’une manière importante dans les verbatim des acteurs que nous avons rencontrés. Nous prendrons pour premier exemple cet extrait d’un entretien avec un responsable de communication métropolitain qui met en évidence les freins politiques qui accompagnent la définition d’une vision partagée métropolitaine :

XXX : « **Ils ont tous des visions très très contrastées.** C’est-à-dire que les écologistes de la mairie de Grenoble, les technophiles fous de la presqu’île, les communistes de la ceinture rouge. **Ce sont des gens qui ont une vision complètement différente de qu’est-ce que c’est qu’un avenir désirable** »⁵¹⁵.

Le directeur de communication met en lien l’hétérogénéité politique qui caractérise les Métropoles et la difficulté de développer un projet fédérateur partagé par tous. Un élément qui pourrait expliquer l’absence de volonté politique vis-à-vis de ces démarches. En effet, la responsable de communication de l’AURG⁵¹⁶ et la responsable de la démarche attractivité⁵¹⁷ de Grenoble Alpes Métropole ont, par exemple, exprimé de manière similaire le fait que les élus n’aient pas souhaité s’engager dans des démarches qu’elles avaient proposées :

XXX : « **On a essayé de proposer** nos services sur ça à la Métropole, **on était prêt, on a vraiment les compétences pour les accompagner dans la mise en récit d’un territoire.** Parce que **l’on a identifié au niveau de l’AURG que ça manquait.** Mais, **il y a un refus politique,** c’est dommage d’ailleurs »⁵¹⁸.

XXX : « **Et les élus très clairement ne sont pas prêts à déverser des moyens sur ce type de choses. La perception du territoire, ça fait peur, ou alors ça dérange** »⁵¹⁹.

La réponse du président du groupe *ADIS*, interrogé sur ce qui faisait sens, pour lui, à l’échelle de la Métropole nous permet d’entrevoir les enjeux politiques que représente la question du façonnement d’un imaginaire territorial partagé à l’échelle métropolitaine.

XXX : « Et ben oui... parce que du coup **on identifie TOUJOURS la Métropole à la ville centre. Mais est-ce que l’identité de la Métropole c’est la ville centre ? ... C’est**

⁵¹⁵ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁵¹⁶ Entretien n°13 – Disponible en annexe - Réalisé le mercredi 4 juillet 2018

⁵¹⁷ Entretien n°4 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁵¹⁸ Entretien n° 4 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 22 octobre 2018

⁵¹⁹ Entretien n° 4 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 22 octobre 2018

compliqué hein. Alors nous, Ben, on est le groupe majoritaire. **On fait partie de la Majorité, on vote les propositions de la Majorité, souvent. Mais il faut que la Métropole, elle nous reconnaisse !** »⁵²⁰.

Cet extrait met en évidence la crispation politique que représente la question d’une « identité » territoriale de la part des communes soucieuses de ne pas être associées à la ville centre notamment. Ainsi, la définition d’un imaginaire territorial partagé à l’échelle de la Métropole qui serait destiné à « faire territoire » commun encouragerait au contraire le retranchement des positions municipales ; un contexte politique qui contraint les Métropoles à modifier leurs politiques de communication, comme le met en évidence la confrontation entre deux extraits d’entretiens menés avec l’ancien et le nouveau directeur de communication de Nantes et de Nantes Métropole :

XXX : « **Quand je suis arrivée à Nantes dans les années 89, beaucoup de villes étaient dans une logique d’affirmation de leur identité. C’était suite aux grandes lois de décentralisation. On a donc beaucoup travaillé sur ça à l’époque. Et puis, il y a eu beaucoup de travail autour de ce que j’appellerais la crise urbaine. On se rendait compte qu’il y avait une fracture sociale de plus en plus importante. Avec des quartiers qui devenaient en marge. D’où la nécessité de se rapprocher la population** »⁵²¹.

Ainsi, présenté par l’ancien directeur de communication comme une réponse à la nécessité de créer du lien avec la population, le changement de stratégie de communication est également imputé à des raisons politiques dans l’extrait d’entretien réalisé avec l’actuel directeur de la communication nantais :

XXX : « ah ben là, **c’est politique, ce sont les élus**, il faut que l’on montre patte blanche. **Il y a des questions comme l’identité qui cristallisent des craintes** »⁵²².

En exprimant les enjeux politiques que représentent et qui contraignent la question d’une identité métropolitaine, le responsable de la communication nantaise rejoint le positionnement du responsable de la communication métropolitaine grenobloise. Celui-ci souligne également le centrage des orientations stratégiques de la communication métropolitaine sur les services au détriment de la construction d’une identité territoriale qui n’est pas sa commande politique :

XXX : « (...) Nous, je vous l’ai dit... **on a une mission sur les services avant tout, même si on fait un peu d’identité du territoire, ça n’est pas notre commande** »⁵²³.

La confrontation de ces différents entretiens met en évidence les dynamiques politiques rencontrées par la constitution d’un imaginaire territorial partagé à l’échelle métropolitaine. Une mise en tension qui a pour conséquence une réorientation des

⁵²⁰ Entretien n° 3 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 16 octobre 2018

⁵²¹ Entretien n° 22 — Disponible en annexe — Réalisé le lundi 29 juillet 2019

⁵²² Entretien n° 23 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁵²³ Entretien n° 2 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 13 novembre 2018

politiques de communication en direction des usagers au service de leur vie quotidienne et dont nous questionnerons les enjeux dans le sixième chapitre.

Le travail de définition d’un projet de territoire qui a été mené par Grenoble-Alpes Métropole permet également d’observer la manière dont les tentatives de façonnement d’une vision commune partagée, qu’elles soient territoriales ou politiques, se heurtent à l’impératif de consensus qui caractérise le fonctionnement métropolitain. Le projet de territoire, qui a été piloté en 2017 par le service de prospective territoriale métropolitain, a fait l’objet de nombreuses critiques de la part des acteurs du projet comme des élus de l’opposition. En effet, ceux-ci ont mis en évidence le caractère à la fois consensuel et peu ambitieux du projet qui sera finalement appelé « *Manifeste* »^{524 525}. L’introduction du document de restitution de la démarche présente l’ambition fédératrice du *Manifeste* pour le territoire métropolitain. Ainsi, les trois objectifs suivants affirment une volonté partagée par le conseil métropolitain de favoriser la cohésion du territoire.

1/ Faire Métropole, ensemble, communes et institution métropolitaine, comme condition première pour progresser, pour nos habitants, pour notre territoire et au-delà (p.5).

2/ S’engager dans un nouveau mode de développement, inclusif, durable et résilient, pour répondre aux grands défis climatiques, économiques, environnementaux et sociétaux de demain (p.5).

3/ Prendre nos responsabilités sociales à l’échelle de la Métropole, pour garantir l’égalité entre les métropolitains, pour une société plus juste et fraternelle (p.5)⁵²⁶.

Pourtant, c’est avant tout, sur le fait que la place des communes ressorte « renforcée » dans ce dernier que les élus et groupes politiques de la majorité se sont félicités.⁵²⁷ Dans ce sens, l’observation du contenu du document permet d’entrevoir les impératifs consensuels qui ont encadré la démarche. Ainsi la présentation du document (p.6) justifie le fait que celui-ci ne se présente pas sous la forme d’un projet de territoire classique (qui déclinerait de grands thèmes en orientations et actions opérationnelles) par le fait qu’il se soit consacré à définir une « vision transversale pour demain » (p.6). Un élément qui permet d’entrevoir la difficulté que représente la définition commune d’un projet politique de vision territoriale partagé au sein d’une Métropole composite.

⁵²⁴ Voir à ce propos l’avis du conseil de développement, page 6 : « Les élus ont commencé à rédiger, tardivement dans le mandat, leur projet métropolitain et ont finalement écrit un Manifeste, voté fin 2018. - Un Manifeste est à la fois moins engageant et moins stratégique, et ne propose pas un plan d’action. » Conseil de développement Grenoble Alpes Métropole, Avis du conseil de développement sur le manifeste, Grenoble, 2019, 16 p.

⁵²⁵ Voir à ce propos en annexe les entretiens n°15 et la retranscription du débat communautaire

⁵²⁶ GRENOBLE ALPES METROPOLE, *Manifeste pour une cité métropolitaine*, Grenoble, 2019, 36 p. – p.5

⁵²⁷ Communiqués des groupes PASC et ADIS au sujet du manifeste pour une cité métropolitaine – consultés en ligne sur : <http://adis-lametro.fr/?cat=7> et sur <https://www.eluspasc-lametro.fr/communication/> (le 20/12/2019)

Ainsi, après avoir présenté, par ces mots les difficultés historiques que la Métropole a dû prendre en compte :

« En 2015, la Communauté d’agglomération devenait Métropole, avec toute l’énergie et les remises en question légitimement soulevées par cette évolution majeure. Les obstacles et difficultés ont été identifiés, partagés, débattus » (p.8)⁵²⁸.

C’est un appel à la coopération communale que présente le *Manifeste* en invitant ses membres à « assumer collectivement » la Métropole :

« Pour aller de l’avant, l’échéance 2030 doit être pensée avec lucidité et optimisme » (p.8), **« Cela implique de reconnaître pleinement les rôles et fonctions de la Métropole, de dépasser les débats sur sa « taille moyenne »** (p.8), **« d’affirmer la responsabilité qui nous est confiée d’être moteur de développement du territoire et de l’aire urbaine »** (p.8).

« Nous devons assumer, collectivement, la Métropole (...) faire Métropole, implique d’aller nécessairement au-delà du seul prisme de nos compétences » (...) le **jouer collectif, l’équité et la solidarité sont des conditions sine qua non pour continuer à construire ensemble, à se construire, à faire Métropole** » (en gras dans le texte) (p.8)⁵²⁹.

En insistant sur la nécessité de « dépasser les blocages » (p.8), ce sont les difficultés d’émergence d’un document fédérateur que soulignent ainsi les premières pages du *Manifeste*. En effet, bien que celui-ci comporte dans son introduction des éléments pouvant s’apparenter à l’écriture d’un récit visant à faire apparaître une unité historique, culturelle et territoriale⁵³⁰ de l’espace métropolitain, c’est le caractère cosmopolite et pluriel d’une Métropole « carrefour de destins » qui est avant tout mise en gras dans le texte (p.9). Un élément qui met en évidence l’importance accordée par la Métropole à la pluralité de son territoire. Ainsi, c’est la garantie de la préservation des spécificités et des particularismes locaux qui est exprimée par l’évocation des « précieuses pépites métropolitaines » qui témoignent d’une « histoire plurielle » (p.9). Cette valorisation de la pluralité métropolitaine est également soulignée par la mise en avant d’une diversité culturelle territoriale qui comprend à la fois « l’agriculture traditionnelle », les « arts de la rue » ainsi que la « culture scientifique et technique » (p.9). De même, bien que le *Manifeste* propose comme « pistes de progrès » de « poursuivre les réflexions sur « l’identité du territoire » (p.11), de « créer des espaces de dialogue inter-collectivités », « pour renforcer la lisibilité et les enjeux de l’action publique » ainsi que pour « articuler

⁵²⁸ GRENOBLE ALPES METROPOLE, "Manifeste pour une cité métropolitaine", Grenoble, 2019, 36 p. – p.5

⁵²⁹ GRENOBLE ALPES METROPOLE, "Manifeste pour une cité métropolitaine", Grenoble, 2019, 36 p. – p.5

⁵³⁰ En invoquant le passé militaire d’une région urbaine historiquement marquée par les brassages culturels, à l’origine de son « esprit pionnier » et de la réactivation d’images évoquées dans le troisième chapitre de notre mémoire, telle que la houille blanche, la montagne, la Résistance, l’innovation technologique comme sociale (p.9)

les dispositifs de participation communaux et métropolitains » (p.11), l’évocation de la démarche marketing en cours (p.9) s’accompagne d’une mise en garde contre une tentative de « mise en récit » visant à gommer les particularismes locaux par une uniformisation déconnectée de la pluralité du territoire :

« La Métropole grenobloise a longtemps entretenu et renvoyé une image de « territoire des ingénieurs et des étudiants », image dans laquelle de nombreux métropolitains ne se reconnaissent pas » (p.10)⁵³¹.

Ainsi, c’est avant tout pour la place accordée aux communes, et aux espaces ruraux et montagnards, que le *Manifeste* a été salué positivement par les membres de la majorité. Lorsque l’opposition en soulignait le caractère limité de son ambition politique⁵³², les élus des petites communes et des communes urbaines se félicitaient, en effet, d’avoir su se faire entendre. Dans ce sens, c’est avant tout un mode de gouvernance centré sur l’articulation et la préservation des communes qui est entériné par le *Manifeste pour une cité métropolitaine* initialement voué à guider un projet politique métropolitain opérationnel :

« Notre système métropolitain ne peut fonctionner que s’il est pleinement opérant. Pour cela, la dynamique de développement métropolitain doit s’appuyer sur une institution structurée et légitime, capable de dialoguer aisément avec les habitants et les communes » (p.12).

« Pour de nombreux habitants, les services et élus municipaux demeurent les premières portes d’entrée des services publics. Les communes doivent disposer de moyens adaptés et coordonnés pour mieux répondre aux interrogations sur les services et projets de la Métropole » (p.12).

De même, l’analyse montre que c’est par l’emploi du conditionnel que sont évoqués les leviers possibles d’un développement territorial cohérent, tel que la nécessité d’affirmer une « vraie prise de position métropolitaine » en matière de cohésion sociale, d’éducation, ou de sport (p.33)⁵³³. L’usage du conditionnel souligne en effet la nécessaire recherche de consensus qui caractérise les échelons métropolitains et qui contraint l’affirmation de positionnements politiques. Un consensus dont se félicite par ailleurs le groupe *ADIS*, dans sa newsletter consacrée à l’approbation du *Manifeste pour une cité métropolitaine* :

« (...) Ce Manifeste insiste clairement sur le rôle fondamental des communes dans la Métropole comme porte d’entrée et comme espace de proximité et d’échanges. Pour notre groupe, l’action publique doit retourner au plus près des habitants et contribuer à la vitalité de nos centres-bourg, lieux de vie et de rencontres. Ce Manifeste clarifie également la position de la Métropole s’agissant du mode de

⁵³¹ GRENOBLE ALPES METROPOLE, *Manifeste pour une cité métropolitaine*, Grenoble, 2019, 36 p. – p.5

⁵³² Voir à ce propos la retranscription du débat communautaire relatif au projet métropolitain disponible en annexe.

⁵³³ GRENOBLE ALPES METROPOLE, *Manifeste pour une cité métropolitaine*, Grenoble, 2019, 36 p. – p.5

scrutin des élections métropolitaines en affirmant la nécessité que chaque commune soit représentée dans notre intercommunalité »⁵³⁴.

Les principaux points dont se félicite le groupe d’élus majoritaire métropolitain vis-à-vis de « l’élaboration d’un document socle donnant une vision globale du territoire à long terme »⁵³⁵ sont les éléments suivants : le respect de l’échelon communal, de ses prérogatives et de son autonomie ; la reconnaissance et le respect de la proximité exercée par les communes auprès des administrés, ainsi qu’une non-remise en cause du mode d’élection des représentants métropolitains⁵³⁶. Autant d’éléments qui renvoient la Métropole à un rôle de « support » communal et entérinent une Métropole de « guichet », pour reprendre ce terme fréquemment employé par les commentateurs de l’actualité territoriale⁵³⁷. Ainsi, de la même manière que le géographe Romain Lajarge rappelait en 2015 que chaque agglomération devait se doter d’un projet prospectif participatif et intégrateur à l’aune des années 2000 (Lajarge, 2015, p.37), la mise en œuvre du projet métropolitain grenoblois montre la difficulté pour cet échelon à faire apparaître des valeurs territoriales et politiques partagées.

Non spécifique au cas grenoblois, la difficulté à formuler un projet politique fédérateur caractérise également le fonctionnement métropolitain nantais dont les prises de positions politiques sont attribuées avant tout à la ville centre et son représentant mayoral, comme nous l’avons vu dans le troisième chapitre de ce document. Un élément également relevé dans les recherches menées en 2013 par une équipe de sociologues sur la fabrication du consensus nantais (Masson, Cartier, Le Saout, Retiere, Suteau, 2013). Celles-ci mettent en évidence le fait que la territorialisation des débats métropolitains, au sein des conférences des maires ou des pôles de proximités notamment, explique la faible présence de débats lors des conseils métropolitains (Ibid.). Bien que le fonctionnement nantais puisse paraître « idyllique » pour plusieurs de nos interlocuteurs grenoblois⁵³⁸, les chercheurs démontrent que le processus de fabrication d’un « consensus métropolitain » produit un gommage des divergences politiques (Ibid.). Ainsi, la prise en compte des prérogatives communales, en amont des conseils métropolitains dans un huis clos rassemblant les seuls maires des communes de la Métropole permet d’opérer un lissage des divergences politiques

⁵³⁴ Newsletter « AGIR POUR UN DEVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL SOLIDAIRE - La Lettre / 30 », Groupe ADIS - Grenoble Alpes Métropole, novembre 2018

⁵³⁵ Newsletter « AGIR POUR UN DEVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL SOLIDAIRE - La Lettre / 30 », Groupe ADIS - Grenoble Alpes Métropole, novembre 2018

⁵³⁶ Newsletter « AGIR POUR UN DEVELOPPEMENT INTERCOMMUNAL SOLIDAIRE - La Lettre / 30 », Groupe ADIS - Grenoble Alpes Métropole, novembre 2018

⁵³⁷ Voir à ce propos : l’interview de Daniel Béha, *géographe directeur de la coopérative Acadie*, dans le Journal du Grand Paris : <https://www.acadie-cooperative.org/publications/txt534.pdf> (consulté le 12/11/2019)

⁵³⁸ Voir à ce propos les entretiens n°5 et n°15

territoriales (Ibid.). Dès lors, qu’il se fabrique d’une manière opaque, en amont du temps de visibilité démocratique ou d’une manière plus visible, au sein du conseil métropolitain, seul le consensus politique et communicationnel semble permettre un fonctionnement métropolitain garantissant de ne pas empiéter sur les prérogatives communales.

Deux exemples grenoblois permettent de clore cette section consacrée à la difficile émergence d’un territoire idéal métropolitain. Ceux-ci permettent en effet d’observer notamment que le développement de services publics devient un outil de démonstration de la prise en compte politique et territoriale des communes par l’intercommunalité. Auteur d’une thèse en sciences politiques intitulée : *Discuter, politiser, imposer une solution d’action publique* Benoit Demongeot (Demongeot, 2011) démontre, en prenant l’exemple du tracé du tramway grenoblois, la manière dont les considérations politiques et territoriales entre communes et les tractations qui les accompagnent prennent le dessus sur les argumentaires techniques, tels que les études d’impacts, par exemple, dans la mise en œuvre des projets intercommunaux (Ibid. p.515). Cette analyse nous renseigne sur la manière dont le développement des services publics devient un outil de communication pour l’échelon intercommunal. En effet, ceux-ci permettent à l’intercommunalité d’assurer la démonstration de leur prise en compte des attentes communales. Une tendance qui apparaît comme une réponse à la nécessité pour l’intercommunalité d’obtenir un consensus politique, au détriment, parfois, de la rationalité des projets mis en œuvre (Ibid. p.563). Cet élément apparaît également dans la création d’un poste de chargé de mission montagne, destiné, en partie « à conforter, et rassurer »⁵³⁹ les élus des communes alpines intégrées en 2014 à la Métropole grenobloise⁵⁴⁰. Évoquée par le chargé de mission, l’expression d’un « deal politique »⁵⁴¹ par laquelle il définit les négociations dont la création de son poste a fait l’objet entre le futur exécutif métropolitain et les élus de montagne, revient à plusieurs reprises dans les entretiens réalisés⁵⁴². Ainsi, qu’il s’agisse des termes « tractations », « négos », « huis clos », ou encore, « deal », leur présence récurrente dans les entretiens, caractérise un fonctionnement métropolitain contraint par une nécessaire recherche de consensus et la confortation des communes. Deux éléments induits notamment par le mode d’élection de représentants métropolitains qui encadrent les politiques de communication métropolitaines et s’opposent à l’émergence d’un imaginaire territorial partagé.

⁵³⁹ Voir à ce propos l’entretien n°6

⁵⁴⁰ Voir à ce propos l’entretien n°6

⁵⁴¹ Voir à ce propos l’entretien n°6

⁵⁴² Voir à ce propos l’entretien n° 11, 16, 17

Conclusion chapitre 4

Conforter le consensus politique et territorial par la communication

Ce chapitre avait pour objectif de montrer que les stratégies de communication des Métropoles sont marquées par un empêchement de leur mise en visibilité politique et territoriale. Après avoir analysé la manière dont se produit une dépolitisation progressive des documents de communication institutionnels des Métropoles, au moyen du recours à l’implicite, d’une dépersonnalisation de la parole politique ainsi que d’un centrage dans la communication institutionnelle des Métropoles sur la thématique des services publics, nous avons montré que s’opèrent un décentrement et une minimisation du pouvoir métropolitain. Ce décentrement se caractérise par le développement de stratégies visant à faire apparaître les prises de décisions métropolitaines comme déléguées à d’autres instances. Une tendance qui s’accompagne de l’empêchement d’émergence d’un imaginaire territorial et politique métropolitain. Élément central de la gouvernance des échelons métropolitains, la nécessaire recherche de consensus se traduit par la difficulté pour les Métropoles à se positionner comme fédératrices d’un destin commun métropolitain. Ainsi, le recours à l’implicite, la création de services destinés à montrer la prise en compte des spécificités de chacun, la délégation de la mise en œuvre des prises de décisions métropolitaines ou la modification de tracés de ligne de tram apparaissent comme autant de réponses à la nécessité métropolitaine de conforter les communes. Souvent regroupées au sein de formations politiques hybrides⁵⁴³ (tels que le groupe *ADIS* à Grenoble ou le groupe *Synergies Avenir*⁵⁴⁴ à Lyon par exemple), les petites communes représentent une part importante des conseillers métropolitains en raison du mode d’attribution des sièges et des configurations territoriales. Cela se traduit par le développement de différentes stratégies de communication d’une part, et l’empêchement de formaliser un imaginaire politique et territorial fédérateur à l’échelle de la Métropole, d’autre part. Dès lors, c’est la recherche de consensus qui caractérise et contraint les stratégies de communication des Métropoles. En montrant la manière dont s’opèrent une dépolitisation et une dépersonnalisation politique de l’échelon métropolitain, la mise à jour de ces tendances nous renseigne sur les freins, comme sur les leviers d’un façonnement idéal territorial métropolitain qui ne saurait se faire en gommant les particularismes locaux.

⁵⁴³ Nous entendons ici par « hybride », le fait que ces groupes politiques composés d’élus de toutes tendances politiques regroupés autour de l’objectif commun de défendre les intérêts communaux au sein de l’espace métropolitain ne correspondent pas aux formations politiques présentes dans les autres échelons territoriaux, habituellement regroupés autour de valeurs politiques (pouvant être par ailleurs apolitiques).

⁵⁴⁴ Groupe politique de la Métropole lyonnaise durant le mandat 2014-2020.

Conclusion de la partie 2

Limites du façonnement territorial métropolitain par le prisme du récit

Cette partie a permis de mettre en évidence les différentes formes d'opposition qui traversent les Métropoles. En montrant tour à tour la manière dont les échelons métropolitains sont confrontés à une opposition de la part des échelons territoriaux superposés, ainsi qu'à une injonction à ne pas empiéter sur l'échelon communal, cette partie nous a permis de démontrer la manière dont le façonnement territorial et politique métropolitain est traversé par différentes dynamiques qui contraignent l'émergence d'une vision commune et partagée, pourtant identifiée comme une condition de son fonctionnement. Inhérentes aux spécificités juridiques et législatives de ces supra-intercommunalités, ces tendances d'oppositions contraignent les stratégies de communication métropolitaines. Ainsi, dotées d'une capacité politique et territoriale renforcée, tout en étant marquées par un contrôle communal, les Métropoles sont en effet traversées par des logiques politiques et des jeux d'acteurs qui les conduisent à euphémiser leur pouvoir politique et territorial par différentes stratégies que sont par exemple la délégation apparente de leur action politique et la dépolitisation de leurs discours. Dans le même sens, ces mises en tension inhérentes à leurs constitutions politiques transforment en impasse toute tentative de « façonnement territorial métropolitain » par le prisme du récit qui aurait davantage pour effet de renforcer l'affirmation des échelons municipaux. Ainsi invisibilisées, les Métropoles sont peu perçues par les habitants, usagers et citoyens qui ne peuvent, à ce titre, se saisir des enjeux politiques et territoriaux pourtant déterminants dans leur quotidien. Déjà envisagées par le chercheur en sciences de l'information et de la communication Jacques Noyer, ces nouvelles formes de territoires que sont les Métropoles appellent un renouvellement des écritures :

« Fiction et réalisme, regard scientifique et regard artistique, lectures visionnaires et patrimoniales, approches spectaculaires et ordinaires... L'écriture des aménités urbaines ne saurait se contenter de mises en récit marketing : pour signifier la qualité du cadre de vie d'une Métropole à venir, sa diversité paysagère, la fluidité de ses rythmes, l'affabilité de ses habitants, la communication doit conjuguer la fine description du territoire en transformation et le questionnement de ses ressources symboliques, passées, présentes et en émergence » (Noyer, 2013, p. 157).

Par ces mots Jacques Noyer indique que c'est dans une approche dialogique et croisée, tout à la fois sensible, géographique et politique que se trouvent les conditions d'appréhension d'un espace politique et territorial métropolitain. Une pensée qui souligne l'impasse de toutes recherches de façonnement d'un collectif et d'un imaginaire politique et territorial normatif qui s'imposerait d'une manière descendante. Ainsi, après avoir observé les oppositions auxquelles se heurte le façonnement idéal

des espaces politiques et territoriaux métropolitains, nous questionnerons dans la troisième partie la manière dont les Métropoles contournent les mises en tension qui les traversent et quelles seraient les conditions de leur appréhension.

Partie 3 — Les stratégies métropolitaines de contournement

Après avoir observé les spécificités, les contraintes et les empêchements qui caractérisent le façonnement « idéal » (Godelier, 1984, p. 21) des territoires d'action politique métropolitains, et à la suite de la pensée selon laquelle « l'administration est amenée à rechercher un renouvellement de sa légitimité en permanence en favorisant le consensus » (Bessières, 2009), cette partie montrera la manière dont les Métropoles cherchent à imposer leur légitimité politique et territoriale par une multiplication des formes de stratégies de communication. Nous verrons ainsi que les politiques de communication des Métropoles, confrontées à l'impossibilité de faire apparaître un « projet transversal qui permettrait de partager un point de vue surplombant sur le territoire » (Le Bart, 2014, p.78), procèdent à une « démultiplication des pratiques et des dispositifs de médiation » (Ollivier-Yaniv, Utard, 2014, p.12). Définies par Caroline Ollivier-Yaniv et Jean-Michel Utard comme « habitées par un imaginaire de l'entre-deux et de la conciliation » (Ibid.), les médiations recouvrent une pluralité de pratiques (Ibid.). Elles sont mobilisées pour optimiser et rendre efficiente la relation des institutions avec leurs publics (Ibid.), qu'il s'agisse des usagers, acteurs, élus et partenaires. En désignant l'ensemble des phénomènes et processus de communication qui prennent des formes non habituellement dévolues à la communication institutionnelle, la notion de médiation permet d'entrevoir les modalités de production, de diffusion et de réception « d'imaginaires et de représentations » (Rueda, 2010). À partir de là, cette partie s'attachera à mettre à jour les formes et les procédés multiples et diversifiés de dispositifs de médiation qui concourent à l'institution (Miège, 2008) des territoires métropolitains.

Portée sur la compréhension de l'usage des dispositifs de médiations, nous observerons la diversification des politiques de communication et les « pratiques sociales symboliques » (Ibid.) qui traversent les échelons métropolitains. Ainsi, c'est la manière dont un « entrelacs de modèles d'actions communicationnelles » (Miège, 2010, p.120) est mobilisé pour contourner les contraintes qui accompagnent le façonnement politique et territorial des Métropoles que nous mettrons à jour. Un objectif d'étude pour lequel nous nous intéresserons notamment aux stratégies d'acteurs et à

l'interaction entre les différents modèles (Ibid. p.141) de façonnements à l'œuvre. Bien au-delà d'une vision cybernétique et shannonienne de la communication (Ibid. p.105), c'est donc la prise en compte du caractère fragmenté des différents espaces partiels constitutifs du territoire métropolitain qui caractérisera notre analyse. À la suite de Pierre Bourdieu, selon qui les variations de la forme du discours dépendent de la tension objective de la situation dans lequel il apparaît (Bourdieu, 1993, p. 79), nous observerons la manière dont les contraintes, qui encadrent les politiques de communication des Métropoles, les amènent à développer des formes plurielles de médiations euphémisées (Ibid.) et dépolitisées (Comby, 2015, p. 15). En effet, nous montrerons que ces formes de médiations diversifiées sont mobilisées dans le but de dépasser les empêchements qui accompagnent le façonnement des Métropoles et de légitimer leur capacité d'agir politique. Ainsi, nous prendrons pour objet « les opérations sociales de nomination et les rites d'institutions à travers lesquels elles s'accomplissent » (Bourdieu, 1993, p. 99) dans leurs formes diverses. Nous verrons ainsi que les Métropoles, marquées, comme nous l'avons vu dans la partie précédente, par une nécessaire dépolitisation, apte à leur permettre de se définir « par la dénégation de toute finalité politique » (Le Bart, 2014, p.78), mobilisent des stratégies de contournement. Envisagée par Christian Le Bart, politologue, comme une « méta activité vouée à la transversalité et à la montée en généralité des collectivités locales » (Ibid. p.79), la communication « s'élargit à tout ce qui fait image et à tous ceux qui suggèrent l'échange » (Ibid. p.78). Ainsi, nous observerons dans cette partie la manière dont les échelons métropolitains s'appuient sur des modalités et des procédures, non communément dévolues à la communication, pour faire connaître leurs actions politiques, mais également pour activer leur légitimité (Ollivier-Yaniv, Utard, 2014, p.11) et contourner les oppositions. Nous questionnerons dans ce sens nos deux hypothèses consacrées à la compréhension des modalités de façonnement idéal et d'appropriation d'un espace politique et territorial métropolitain. Nous observerons pour cela, dans le cinquième chapitre, la manière dont l'autorité d'expertise est sollicitée, par les échelons métropolitains pour légitimer et faire accepter leur prise d'ascendance territoriale et politique. Nous montrerons notamment la manière dont cela se matérialise par la propagation d'un discours sur l'évidence métropolitaine (section 1) ainsi que la manière dont cette tendance s'appuie sur des documents techniques (section 2). Nous verrons enfin que s'opère une technicisation de la gouvernance des Métropoles et nous en questionnerons les limites (section 3). Le sixième chapitre sera consacré à la question de l'appréhension politique et territoriale des Métropoles par le prisme de l'expérience. Nous verrons ainsi que la notion d'usage devient un moyen d'appréhension des Métropoles (section 1). Nous montrerons la manière dont la mise en réseau et l'expérience de la coopération territoriale, par les élus notamment, peuvent être envisagées comme un moyen d'appropriation politique de

l'espace métropolitain (section 2). Enfin, nous questionnerons la notion d'expérience et de pratique du territoire comme condition d'appropriation et d'appréhension d'un espace composite et superposé à d'autres espaces politiques et territoriaux (section 3). La conclusion de cette partie permettra de montrer la multiplicité de formes d'appréhension et de légitimation à l'œuvre dans le façonnement métropolitain ainsi que leurs incidences et leurs limites. L'ensemble des éléments développés nous amènera enfin à questionner les conditions d'émergence d'un public doté de la possibilité d'appréhender les enjeux politiques et territoriaux métropolitains.

Chapitre 5 — La normalisation des Métropoles par l'autorité d'expertise

Nous montrerons dans ce chapitre que la divulgation d'un message porteur d'une autorité est mobilisée pour contourner les oppositions qui accompagnent les politiques de communication des Métropoles, telles que nous les avons exposées dans la deuxième partie. Ainsi, nous développerons l'hypothèse selon laquelle l'autorité d'expertise permettrait de légitimer et de normaliser les orientations politiques métropolitaines en les précédant. Nous observerons pour cela la manière dont un « discours autorisé » (Bourdieu, 1993, p.111) entérine la prise d'ascendance politique et territoriale de l'institution métropolitaine, en lui adjoignant la légitimité du dépositaire mandaté (Ibid. p.115). Marqué par la spécificité selon laquelle sa force locutoire ne réside pas dans le fait d'être compris, mais dans le fait d'être reconnu (Ibid. p.111), le discours autorisé par la légitimité d'expertise (Ibid.) s'impose et neutralise les contestations possibles. Nous verrons ainsi, dans la première section, la manière dont la propagation, par différentes instances ou structures, d'un discours sur « l'évidence métropolitaine », normalise⁵⁴⁵ le développement politique et territorial des Métropoles. Légitimé par une « symbolique stéréotypée » (Ibid.) apte à garantir le fait que le locuteur n'agit pas en son nom personnel, mais en tant qu'il représente la délégation qui lui est conférée (Ibid.), le discours ainsi reconnu s'impose toutes les fois qu'il s'agit d'établir un consensus pratique entre des agents ou des groupes dotés d'intérêts différents (Bourdieu, 1993, p.16). Nous verrons, dans la deuxième section, la manière dont des documents techniques sont mobilisés pour légitimer et imposer les orientations politiques et territoriales métropolitaines. Enfin, nous montrerons, dans la troisième section, que le recours à l'autorité d'expertise comme processus de légitimation conduit à une automatisation et une technicisation de la gouvernance. Un élément dont nous observerons les effets, en termes de dépassement des clivages et des blocages partisans, mais également en termes de recul du politique et de standardisation (Le Bart, 2014, p.80) notamment.

⁵⁴⁵ Nous reviendrons sur ce terme dans la première section.

Section 1 : l'évidence politique des Métropoles récitée

La montée en puissance politique et territoriale des Métropoles s'accompagne d'une multiplication de discours véhiculés par les acteurs du développement politique métropolitain. Qu'il s'agisse d'organisations telles que *France urbaine*, *l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France*, *les conseils de développement*, ou *l'association place Publique* par exemple, chacun de ces acteurs contigus aux institutions métropolitaines produit et diffuse des documents, des publications, organise des conférences ou des colloques, voués à la promotion du fait métropolitain.

Cette section s'inscrit à la suite de la pensée du philosophe Michel de Certeau selon laquelle le discours destiné à « faire marcher des croyants » (de Certeau, 1990, p.218) et à « produire des pratiquants » (Ibid.) nécessite d'être incarné pour devenir un récit normatif (Ibid.) et performateur. Ainsi, nous montrerons la manière dont la propagation d'un discours sur l'évidence métropolitaine, par des acteurs du fait métropolitain, permet de « fabriquer du réel semblant » (Ibid. p.271). Récité et diffusé, le discours qui accompagne le développement métropolitain sert un « processus de naturalisation » (Gilbert, Raulet-Croset, 2017). L'expression nous permet de définir un processus voué à « faire apparaître, comme inéluctable, certaines orientations stratégiques, en fondant son argumentation sur une pseudo-objectivité que l'énonciateur voudrait indéniable » (Gilbert, Raulet-Croset, 2017). Ainsi, c'est la manière dont des stratégies de communication et différentes formes de dispositifs de médiation naturalisent le développement du fait métropolitain que nous montrerons dans cette section. Qu'il s'agisse de l'observation des contenus des documents et des discours véhiculés, des procédés de diffusions ou des logiques d'acteurs, notre analyse montre la manière dont s'impose, au niveau local et national, un discours sur la pertinence intercommunale et métropolitaine. Un processus qui s'opère notamment, comme nous le verrons, par la combinaison du recours à l'expertise technique et universitaire et la mise en avant de l'idée de bien commun. De cette manière, les acteurs du fait métropolitain (tels que l'ADGCF, ou les *Conseils de Développement*, pour ne citer qu'eux) diffusent l'idée du caractère évident de la montée en puissance intercommunale et en anticipent les conditions, en procédant à une médiatisation⁵⁴⁶ des questionnements et des pistes de perspectives favorables au développement intercommunal. Nourris d'un discours autorisé par la légitimité de l'expertise (Bourdieu, 1993, p.111) et l'évidence du bon sens (Ibid.p.155), les discours ainsi

⁵⁴⁶ Le terme de « médiatisation » est ici employé au sens de mise en visibilité et en circulation de l'information

« récités » (de Certeau, 1990, p.271), muent le voir en un croire (Ibid.), selon le processus mis à jour par Michel de Certeau, lorsqu'il souligne que :

« Code anonyme, l'information innerve et sature le corps social. Du matin à la nuit, sans arrêt, des récits hantent les rues et les bâtiments. Ils articulent nos existences en nous apprenant ce qu'elles doivent être. Ils « couvrent l'événement » c'est-à-dire qu'ils en font nos légendes » (de Certeau, 1990, p.271).

Bien que Michel de Certeau évoque ici les récits médiatiques, c'est la manière dont « l'interminable récitation » (Ibid.) présentifie le réel, en faisant prendre pour du référentiel le semblant qu'elle produit (Ibid. p.272), que nous explorerons ici. Ainsi, que le réel émerge dans le discours savant (Bourdieu, 1993, p.19) d'acteurs associatifs, d'acteurs institutionnels, d'experts, d'universitaires, ou qu'il se pare des vertus du « bien commun » et de « l'intérêt général », nous verrons la manière dont se produit et s'impose l'idée d'une évidence métropolitaine, par sa mise en visibilité, sans cesse récitée.

Attachée à mettre à jour les logiques d'acteurs et les différentes formes de stratégies et de dispositifs de médiations par lesquelles la propagation d'un discours sur l'évidence métropolitaine devient un instrument de domination (Ibid. p.59), nous avons porté notre analyse sur l'activité de *l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF)*. Cette association de professionnels du fait métropolitain, qui se définit comme « portée par le mouvement communautaire qu'elle a contribué à promouvoir »⁵⁴⁷ a pour objectif de « valoriser une vision constructive de l'intercommunalité de projet » (Bourdieu, 1993, p.60). Engagée dans le développement du fait intercommunal, à l'encontre de l'idée d'une « intercommunalité de guichet »⁵⁴⁸, l'association exerce une activité d'animation d'un réseau de directeurs généraux et réalise également des publications et des missions de conseil auprès des décideurs politiques. Initiatrice en 2018 d'une étude sur l'état des lieux de l'intercommunalité, l'ADGCF avait pour ambition de faire émerger la question de l'intercommunalité et du mode d'élection des représentants métropolitains dans le débat électoral des élections municipales de 2020. L'analyse du document de restitution de l'étude intitulé : *Quel monde territorial demain ? Pour un aggiornamento de l'action publique locale*, mais avant tout l'analyse de son mode de diffusion, permet d'entrevoir la manière dont la légitimité de l'expertise technique (Ibid.) est mobilisée pour imposer l'évidence (Ibid. p.38) du nécessaire développement de la capacité d'agir politique intercommunale. Dans ce

⁵⁴⁷ Présentation. Disponible sur : <https://www.adgcf.fr/16-presentation-association.html> (consultée le 12/02/2019)

⁵⁴⁸ L'expression est communément mobilisée par les acteurs du fait intercommunal et métropolitain pour définir une intercommunalité qui ne serait qu'au service des besoins techniques des communes, tels que l'ont été les syndicats communaux par exemple.

même sens, nous montrerons, à travers les exemples de l'activité des conseils de développement et de la démarche *Dépasser les bornes*, la manière dont l'expertise scientifique est mobilisée pour naturaliser et normaliser le développement métropolitain, mais également pour neutraliser les oppositions qui le traversent. Nous observerons pour cela, notamment, la manière dont la sollicitation d'universitaires, par ces acteurs, permet d'adjoindre des signes d'autorité (Ibid. p.60) à leurs publications, conférences et colloques afin « d'instituer du réel » (de Certeau, 1990, p.273).

Intitulé, comme dit précédemment, *Quel monde territorial demain ? Pour un aggiornamento de l'action publique locale*, le document de restitution de l'étude, réalisée en 2018 – 2019, par l'ADGCF avait pour but de rendre compte d'un état des lieux de la décentralisation. La diffusion de ce document répondait à l'ambition de l'association de provoquer un débat auprès des décideurs politiques locaux et nationaux, à l'occasion des élections municipales de 2020⁵⁴⁹. Nous montrerons la manière dont son contenu et son mode de diffusion conduisent à naturaliser la capacité du fait intercommunal à répondre aux enjeux politiques et sociétaux du territoire. Nous montrerons également que cette pratique répond à la volonté des directeurs généraux intercommunaux, représentés par l'ADGCF, de peser dans les arbitrages en cours concernant les formes à venir de l'organisation territoriale⁵⁵⁰. En effet, présenté comme un état des lieux de l'organisation territoriale, c'est sous la forme d'un plaidoyer intercommunal, destiné avant tout aux responsables de l'exécutif et aux législateurs⁵⁵¹ qu'apparaît le document. De cette manière, bien que la restitution de l'étude se présente comme un document technique, réalisé par des techniciens territoriaux du fait intercommunal (les directeurs généraux), c'est paradoxalement sur un terrain politique que se positionne l'ADGCF, comme le montre le texte de l'éditorial du document, signé par le président de l'association, Pascal Fortoul :

« Les dynamiques de décentralisation et de réformes territoriales renvoient-elles mécaniquement à une expérience de progrès pour notre pays et nos concitoyens ? Poser ouvertement cette question c'est, de nos jours, faire preuve d'un esprit pour le moins subversif »⁵⁵².

En mentionnant notamment le caractère « subversif » de la démarche, le président de l'association revendique la volonté d'initier une réflexion dérangement sur l'efficacité

⁵⁴⁹ Entretien n° 10 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 12 octobre 2018

⁵⁵⁰ Nous faisons ici référence, non pas aux débats des élections municipales mais à l'incertitude législative telle que nous l'avons développée en introduction et dans la première partie.

⁵⁵¹ Le document a été adressé en premier lieu aux équipes ministérielles, sénatoriales ainsi qu'aux membres de l'Assemblée nationale

⁵⁵² ADGCF « Quel monde territorial demain ? POUR UN AGGIORNAMENTO DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE », *Document de restitution de l'étude réalisée en 2018, 2019*, paru le 5/07/2019 [En ligne]. Disponible sur https://www.adgcf.fr/upload/billet/843-etude_adgcf_mtdd.pdf (consulté le 06/07/19).

de la décentralisation, telle qu'elle est pensée institutionnellement. Ainsi c'est un positionnement politique que véhicule la publication de l'*ADGCF*, légitimée par l'expertise technique qu'elle représente. Bien que le document soit présenté comme une synthèse nourrie de l'expérience professionnelle de ses membres, dans le but de « donner des pistes de réflexion pour nourrir le débat intercommunal » (Ibid.), le recours à des termes tels qu'« ambition », « vision du monde territorial renouvelée », « enjeux sociétaux », montre que c'est un champ lexical politique qui caractérise le document, comme l'on peut le voir dans cet extrait :

« Notre ambition : distinguer ce qui fonctionne de ce qui ne fonctionne pas au sein de notre administration locale et, à partir de là, **engager l'élaboration d'une vision du monde territorial renouvelée**, non pas dogmatique, mais répondant aux enjeux sociétaux contemporains, c'est-à-dire pragmatique et pédagogique » (Ibid.p.6).

Le document technique qui propose « d'interroger, sans tabou l'évidence du modèle décentralisateur » (Ibid.), à partir d'une grande enquête préalable menée auprès des acteurs de terrain, formule en effet un véritable projet de réorganisation territoriale et politique. Après avoir décliné un « mode opératoire pour un nouveau geste de décentralisation » (ibid.), le document propose neuf perspectives d'actions (p.41). Présentées sous la forme de pistes techniques, ces perspectives prennent pour objet des éléments majeurs de blocage politique⁵⁵³ qui accompagnent le développement métropolitain. Ainsi, c'est un projet politique de réorganisation territoriale nationale que propose l'*ADGCF*, sous couvert de sa légitimité d'expertise, comme le montre cet extrait :

« À l'origine de notre démarche, **un constat, implacable, dressé par les managers** des communautés et Métropoles : **les mutations qui affectent aujourd'hui les territoires commandent de revisiter l'organisation politico-administrative locale de notre pays** » (p.6)

Introduit par la citation d'Edgar Morin selon laquelle : « Renoncer au meilleur des mondes n'est pas renoncer à un monde meilleur » (p.3), le document, légitimé par l'expérience de terrain de ses auteurs, entérine le développement du fait intercommunal comme le seul gage possible d'efficience de l'action publique et politique nationale. Ainsi, dénué de tout soupçon de finalité politique (Le Bart, 2014, p.78), au sens partisan du terme, le document normalise le bien-fondé du développement de la capacité d'agir des échelons intercommunaux et métropolitains. Fonctionnaires territoriaux (ou apparentés) et soumis à ce titre à un devoir de neutralité dans l'exercice de leur

⁵⁵³ Parmi lesquelles la question de l'élection des représentants intercommunaux au suffrage universel direct par exemple.

fonction⁵⁵⁴, c'est ici au titre de membres d'une association que s'expriment les directeurs généraux. Un double statut qui leur permet de diffuser un positionnement politique légitimé par une expertise de terrain sur des sujets, par ailleurs difficiles à porter par les associations d'élus, tels que la question de l'élection au suffrage universel direct dans les Métropoles par exemple. Cette question, qui peut être perçue comme une remise en cause des pouvoirs politiques locaux, est effet difficilement saisissable par l'Association des Communautés de France (ADCF) dont les membres sont, aussi, (et avant tout) des élus municipaux. Animée par l'objectif revendiqué « d'acculturer les élus locaux et les décideurs à un changement de modèle »⁵⁵⁵, l'association assume pleinement une activité de conseil, au côté comme auprès des instances politiques. Nous prendrons pour exemple ce tweet publié par le président de l'association *ADGCF*, le 28 mars 2019 :

« À l'invitation de M. Le Préfet de la Région AURA, l'ADCF accompagnée par l'*ADGCF* engage le dialogue avec l'État pour améliorer le fonctionnement des territoires avec les services déconcentrés de l'État. Une première !! # adcf #adgcf #territoires #prefectureAURA »⁵⁵⁶.

Le message, accolé de plusieurs hashtags montre qu'au-delà d'une activité de conseil et d'expertise auprès des élus et décideurs politiques, c'est par la diffusion et la rediffusion par différents médias ou canaux de communication spécialisés qu'opère l'action de l'*ADGCF* en faveur de la promotion du fait intercommunal (et métropolitain). De cette manière, bien qu'il soit initialement présenté comme une réponse à la faible appropriation de l'échelon intercommunal par les élus⁵⁵⁷, l'analyse du document de restitution de l'étude et son mode de diffusion montre que c'est avant tout l'évolution institutionnelle qui est visée par l'initiative technique de production et de diffusion d'information de l'*ADGCF*.

Nous avons réalisé, le 16 juillet 2019, 10 jours après la présentation publique de l'étude, une veille exploratoire sur *Twitter*, *Google actu* et *Europresse*, afin d'observer la manière dont étaient diffusées et relayées les propositions de l'*ADGCF*. Présentée lors du congrès de l'*ADGCF* de Deauville les 3, 4 et 5 juillet 2019, l'étude, qui n'a pas fait l'objet d'appropriation médiatique de la part d'élus ou de personnalités politiques, a été relayée, et retweetée par les acteurs et techniciens territoriaux, ainsi que par différents

⁵⁵⁴ Droits et devoirs des fonctionnaires. Fonction publique.gouv. Disponible sur : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations>. (Consulté le 12/12/2019)

⁵⁵⁵ Séminaire prospectif de l'ADGCF, Auvergne Rhône H15Alpes : quel monde territorial demain ? lundi 12 novembre 2018, Siège de la Communauté urbaine de Lyon - Grand Lyon Métropole.

⁵⁵⁶ <https://twitter.com/PascalFortoul/status/1111250131310002177> (consulté le 12/09/2019)

⁵⁵⁷ Séminaire prospectif de l'ADGCF, Auvergne Rhône H15Alpes : quel monde territorial demain ? Lundi 12 novembre 2018. Siège de la Communauté urbaine de Lyon - Grand Lyon Métropole.

médias spécialisés ou généralistes. Nous prendrons pour exemple ce tweet, diffusé par le compte de l'*ADGCF* :

« Retrouvez l'excellent article du @lemondefr consacré à notre étude « Quel monde territorial demain ? » (link: https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/07/02/le-pave-dans-la-mare-des-cadres-territoriaux_5484343_823448.html)
@j_gourault @SebLecornu @GDarmanin @olivierdusopt @PascalFortoul
#Territoires #Collter #decentralisation »⁵⁵⁸

L'association *ADGCF* partage sur son compte twitter un article du journal *Le Monde* titré, *Le pavé dans la mare des cadres territoriaux* en y associant, trois hashtags (territoires, collter, décentralisation) ainsi que les comptes Twitter de Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, de Sébastien Lecornu, ministre auprès de la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des collectivités territoriales, de Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et d'Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics. Ce message, qui est par la suite retweeté par des universitaires, des élus, et des directeurs généraux de collectivités locales, nous montre deux éléments : la mise en évidence du fait que les acteurs politiques de l'évolution de la décentralisation (que sont les ministres et secrétaires d'État, interpellés par une notification) sont les cibles principales de l'étude et la volonté de l'*ADGCF* d'encourager la diffusion et de provoquer un débat auprès des acteurs et commentateurs de l'actualité territoriale. Un élément mis en évidence par le recours aux hashtags, ainsi que par l'incitation à la lecture de l'article, par l'expression « l'excellent article » qui souligne la satisfaction de l'association d'apparaître comme initiateur d'« un pavé dans la mare ». Ainsi, c'est la façon dont s'opère la diffusion du message qui nous intéresse ici. À la fois « dérangeant politiquement »⁵⁵⁹ pour reprendre les termes du président de l'*ADGCF*, et légitimé par l'expertise technique de ses auteurs, comme nous l'avons vu, le discours de l'association est en effet largement rediffusé dans les réseaux d'experts et de spécialistes de l'actualité territoriale à la suite de sa présentation. Qu'il s'agisse, pour ne prendre que quelques exemples, du message Twitter de Guillaume Doyen, directeur de la rédaction des principaux titres de presse spécialisés dans les collectivités locales⁵⁶⁰, dans lequel celui-ci pose la question suivante :

⁵⁵⁸ https://twitter.com/l_ADGCF/status/1146306584181690368 (consulté le 12/09/2019)

⁵⁵⁹ Entretien n° 10 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 12 octobre 2018

⁵⁶⁰ La Gazette des communes, La Lette du cadre, Le courrier des maires et Club technicité

« Les DGS font-ils la révolution ou une crise d'adolescence ? Question posée en mode humoristique aux très sérieuses universités d'été de @l_ADGCF à Deauville »⁵⁶¹

Ou du tweet d'un partenaire institutionnel, tel qu'*EDF-collectivité* qui relaye le 3 juillet 2019 le propos de l'*ADGCF* par ces mots :

« Entre transmission et transgression : osons la révolution #territoriale !... Aujourd'hui débutent les 12e Universités d'été de @l_ADGCF pour échanger sur l'évolution et le devenir de l'action publique locale concernant les agencements #territoriaux »⁵⁶²

Ou, qu'il s'agisse encore du magazine *Le Courrier des maires et des élus locaux* qui titre dans ses pages : « L'interco bouillonne, Osons la révolution territoriale ! »⁵⁶³, la diffusion et la rediffusion du projet politique de développement du fait intercommunal de l'*ADGCF* le rendent comme indéniable et lui apporte la légitimité des acteurs qui le relayent. Normalisé par la multiplication des sources qui se l'approprient, le discours infuse la pensée des acteurs de l'évolution territoriale. Un procédé d'autant plus facilité qu'il s'agit d'un discours émanant d'une expertise technique, comme le montre l'article de Marie Gasnier, rédactrice pour le site *Weka*, une plateforme privée d'outils et de conseils à destination des collectivités et des agents du secteur public. L'article, qui reprend le message de l'*ADGCF*, à destination des élus et agents publics utilisateurs de la plateforme, souligne l'origine technique du positionnement politique vis-à-vis de la question de l'élection des conseillers métropolitains. Ainsi légitimée par l'expertise de terrain des directeurs généraux, cette question, pourtant clivante, apparaît comme une réponse concrète à des enjeux sociétaux :

« **Près de sept DG de communautés et Métropoles** interrogés sur dix **pensent qu'élire les conseillers communautaires et métropolitains au suffrage universel direct** sur une circonscription intercommunale **pourrait être une première réponse à la crise des gilets jaunes**, en rapprochant les différents rôles : habitant, usager, contribuable, électeur »⁵⁶⁴.

De cette manière, lorsque le président de *l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France* conclut, par ces mots, le programme des 12^e universités d'été de l'*ADGCF* : « **Je vous invite à en prendre connaissance, à le diffuser et à venir écrire**

⁵⁶¹ Disponible sur : https://twitter.com/g_doyen/status/1146753121487609856 (consulté le 12/09/2019)

⁵⁶² https://twitter.com/EDF_CollTerr/status/1146453245512097792 (consulté le 12/09/2019)

⁵⁶³ *Le Courrier des maires et des élus locaux*, n° 335, 2019, p. 9

⁵⁶⁴ WEKA, Marie Gasnier, « Les directeurs généraux de communautés veulent réformer l'action publique locale », *Weka*, [En ligne] Disponible sur : <https://www.weka.fr/actualite/administration/article/les-directeurs-generaux-de-communaut-es-veulent-reformer-l-action-publique-locale-85259/> (consulté le 16/07/2019)

avec nous le grand récit des territoires de demain !»⁵⁶⁵, cette invitation traduit une stratégie de communication visant à influencer sur le devenir territorial et la naturalisation du développement intercommunal et métropolitain par la diffusion d'un projet politique. Légitimé par l'expertise technique, d'une part, et par son caractère (a priori) dénué d'intention politique partisane, d'autre part, c'est au nom du bien commun que se diffuse ainsi le message politique. Une stratégie qui transparait également dans la newsletter de l'association qui annonce le programme des rencontres d'été. Intitulée ironiquement : *Bon anniversaire, Édouard* (Ibid.), le titre de la news-lettre, qui peut être lu comme une référence aux dix ans du rapport d'Édouard Balladur sur la réforme des collectivités locales, mais également comme un clin d'œil à Édouard Philippe, alors Premier ministre, chargé de conduire les réformes en cours, rappelle que c'est avant tout aux ministères que s'adresse l'activité de l'association. Un élément explicitement annoncé, par ces mots, dans le corps du texte de l'éditorial :

« **Gageons que l'échange que nous aurons avec la ministre de la Cohésion des territoires Jacqueline Gourault**, le 5 juillet prochain dans le cadre de nos 12e Universités d'été, **permettra de mieux appréhender les lignes de force du projet de loi en préparation et surtout de faire part de nos propositions** en matière d'amélioration du fonctionnement du bloc local ! Rendez-vous à Deauville mes cher(e)s collègues ! » (Ibid.).

Ainsi, qu'il s'agisse de colloques, de séminaires, mais aussi de formations aux CNFPT⁵⁶⁶, d'activités de publication, de diffusions de rapports ou de rencontres avec des décideurs politiques, l'ensemble des activités menées par l'ADGCF agissent comme autant de médiations et de « réitations » en faveur de la promotion de l'évidence intercommunale. Auditionnée, en 2018, par la mission de contrôle et de suivi des lois de réformes territoriales,⁵⁶⁷ et donc reconnue comme partenaire institutionnel, l'ADGCF fait infuser ses propositions politiques et sociétales, légitimées par une expertise d'usage et de terrain, comme le souligne le responsable de l'association :

XXX : « On s'empare d'un sujet et on y réfléchit pour faire avancer la machine, en alimentant le débat. Pour faire entrer l'architecture territoriale dans une évolution sociétale. **On donne des billes aux élus, qui décident, pour démontrer la nécessité d'une réelle gouvernance métropolitaine ou intercommunale.** Et par exemple notre document sur le statut, on l'a envoyé à tous les parlementaires ! Le plus important c'est de faire circuler les idées ! **Nous notre rôle, au niveau de l'ADGCF, c'est de porter**

⁵⁶⁵ Fortoul Pascal, « Bon anniversaire Édouard », *Éditorial, La lettre d'information de l'ADGCF* n°46, 2019 disponible en ligne sur : <https://www.adgcf.fr/upload/newsletter/0004/ADGCF-1553783810.pdf> (consulté le 12/01/2019)

⁵⁶⁶ Le Centre National de la Fonction Publique Territoriale est chargé notamment de la formation continue des fonctionnaires territoriaux.

⁵⁶⁷ Entretien n°10 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 12 octobre 2018

le discours sur la nécessité de l'intercommunalité vis-à-vis de ceux qui font l'interco, et pour nous le levier numéro un, c'est de modifier le sénat »⁵⁶⁸.

Deux éléments transparaissent dans cet extrait d'entretien, durant lequel le responsable de l'ADGCF définit son activité de « lobbying »⁵⁶⁹ (pour reprendre ses propres termes) : le fait que c'est au niveau national, plus qu'à un niveau local, que se construit, et se diffuse, l'idée d'une « évidence intercommunale, et métropolitaine », d'une part, et le fait que la posture d'expertise technique endossée par l'ADGCF (en qualité de directeurs généraux), autorise une parole politique, d'autre part. Ainsi, bien que les actions dites de « lobbying » concernent l'activité de nombreuses associations vouées à la promotion des échelons municipaux, régionaux ou départementaux (Derville, 2005), c'est ici le nécessaire détachement vis-à-vis du mandat politique et la mise en avant d'une expertise d'usage prétendument neutre, rationnelle et non partisane qui apparaît comme spécifique au fait métropolitain. En indiquant, lors de notre entretien, que l'ADCF, *l'Association Des Élus des Communautés de France*, produit principalement des notes et des outils techniques au service du bon fonctionnement intercommunal,⁵⁷⁰ le responsable de l'ADGCF souligne un contraste entre l'action « politique » des représentants techniques et l'action « technique » des représentants politiques. Un élément également relevé par Patrick Roger, journaliste pour le journal *Le Monde* :

« Parmi les propos assez convenus tenus par les associations d'élus locaux, plus générateurs d'immobilisme que d'innovation, les propositions portées par l'*Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)* sont pour le moins détonantes. Ces hauts fonctionnaires territoriaux, dont les universités d'été se tiennent à Deauville (Calvados) du 3 au 5 juillet, plaident pour « un aggiornamento de l'action publique locale »⁵⁷¹.

Dans ce sens, les instances techniques, détachées des empêchements à porter un discours en faveur d'un développement intercommunal, qui pèsent sur les élus locaux, tel que nous l'avons vu dans la seconde partie, deviennent des éléments clefs dans la promotion du fait intercommunal. Légitimés par l'expertise d'usage et dénués de tout soupçon de finalité politique, comme nous l'avons vu, les directeurs généraux sont alors autorisés (Bourdieu, 1993, p.111) à exprimer une parole politique et sociétale. Une posture légitime qui donne ainsi figure d'évidence à des positionnements éminemment politiques sur des sujets d'ordres constitutionnels, tels que l'organisation de la République ; des positionnements qui seraient par ailleurs plus difficilement

⁵⁶⁸ Entretien n°11 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

⁵⁶⁹ Entretien n°11 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

⁵⁷⁰ Entretien n° 11 — Disponible en annexe — Réalisé le vendredi 16 novembre 2018

⁵⁷¹ Le Monde, Roger Patrick, « Le pavé dans la mare des cadres territoriaux », *Le Monde*, [en ligne] https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/07/02/le-pave-dans-la-mare-des-cadres-territoriaux_5484343_823448.html. (Consulté le 16/07/2019)

assumables par un élu intercommunal, de fait avant tout élu municipal, comme nous l'avons vu ⁵⁷².

Dans le même sens, nous montrerons, pour terminer, la manière dont un discours sur l'évidence intercommunale est naturalisé, par la combinaison du recours à l'expertise universitaire notamment, et la mise en avant de l'idée de bien commun. Qu'il s'agisse des *Controverses* sur l'élection au suffrage universel direct des représentants métropolitains, organisées en 2017 et 2019 par le conseil de développement grenoblois (et relayées au niveau national par la coordination des conseils de développement)⁵⁷³, des congrès et des publications produites et diffusées par l'*ADCGF*, ou des conférences organisées par l'association *Place Publique* et le conseil de développement nantais, le recours presque systématique à la contribution d'universitaires traduit la volonté d'apporter une légitimité intellectuelle aux discours produits et diffusés, en faveur du développement intercommunal et métropolitain. Extrait de notre entretien avec le président du *conseil de développement de Nantes Métropole*, ce témoignage montre l'attachement que porte cet acteur du fait métropolitain au fait de faire intervenir des contributeurs « experts » dans les conférences organisées en lien avec la revue *Place publique* :

XXX : « Et **on tient d'ailleurs à rémunérer nos contributeurs**. Surtout quand **ce sont des experts, des historiens, des universitaires, qu'on va parfois chercher à Paris** ou ailleurs. Parce que **c'est important pour nous d'avoir un contenu d'expert**, qui alimente le débat, qui tire vers le haut, les questions que l'on soulève pour Nantes. Et puis les historiens, **ils apportent un regard universitaire et ça, c'est important, ça nous donne du crédit aussi** »⁵⁷⁴.

En insistant à plusieurs reprises sur le fait de faire intervenir des personnes « expertes » et « universitaires », cet entretien montre l'importance pour notre interlocuteur d'avoir recours à des contributeurs professionnels (rémunérés) spécialistes (venus expressément de la capitale) et souligne la recherche de légitimité qui caractérise les rencontres organisées par le conseil de développement pour évoquer les questions métropolitaines. Ainsi, de la même manière que des universitaires grenoblois, tels que Alain Faure, politiste ou Romain Lajarge, géographe, sont régulièrement sollicités par le conseil de développement dans l'animation de débats ou la signature de préfaces de publications⁵⁷⁵, les contributions de sociologues, politistes, économistes, historiens ou chercheurs en sciences sociales sont mobilisées pour accompagner la diffusion d'une

⁵⁷² Nous noterons par ailleurs pour éclairer ce propos que la grande majorité des élus en France sont avant tout détenteurs d'un mandat municipal.

⁵⁷³ Controverses. Disponible sur : <http://www.conseils-de-developpement.fr/2018/05/28/debat-controverse-les-metropoles-et-le-suffrage-universel-direct/> (consulté le 10/12/2019)

⁵⁷⁴ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁵⁷⁵ Entretien n° 15 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

« évidence métropolitaine » en lui adjoignant leur autorité d'expertise. Nous prendrons pour dernier exemple le site Internet *Dépasser les bornes*, déjà évoqué dans la deuxième partie. Mis en ligne, à titre personnel en 2012 par Marc Baïetto, alors président de Grenoble Alpes Métropole, le site Internet invite à « dépasser les bornes » de l'institution intercommunale pour « penser le territoire, par le prisme du savoir et de l'expertise scientifique ». En évoquant l'évidence du lien entre la ville et la montagne, bien avant que ne soit mis à l'agenda politique le rattachement des intercommunalités montagnardes à la Métropole grenobloise, Luc Gwiazdzinski, géographe, naturalise, en l'anticipant, l'évidence d'un développement intercommunal sur les contreforts alpins de la ville, lorsqu'il souligne que :

« le réenchantement du **lien entre la ville et la montagne est indispensable**, obligeant à changer d'échelle et à prendre de la hauteur (...) Le téléphérique qui mène en haut de la Bastille est sans doute le plus signifiant pour les Grenoblois et les visiteurs. Dans ce cas, **les projets de transport par câbles qui resurgissent sont essentiels**. Au-delà des seuls arguments techniques et financiers, **ils contribueront au renforcement d'une identité métropolitaine** »⁵⁷⁶.

En plébiscitant le projet de transport par câble, qui fait l'objet d'un blocage politique de la part des élus locaux, la parole autorisée par l'expertise scientifique neutralise les oppositions politiques et permet de légitimer, en leur donnant figure d'évidence, des projets de développement contestés. Présentée comme une pratique exemplaire sur le site Internet de l'ADCF⁵⁷⁷, la démarche *Dépasser les bornes* est décrite comme une expérience fructueuse d'apport des sciences humaines et sociales au façonnement territorial intercommunal. En présentant le projet comme une réponse pertinente à : « l'incapacité qu'a la Métropole de construire un récit fédérateur unique qui constituerait la base de l'identité métropolitaine »⁵⁷⁸, le site Internet de *l'Assemblée des Communautés de France* souligne l'intérêt du recours à la légitimité d'expertise universitaire. Ainsi en relevant également que ce type d'initiatives « donnerait sens aux

⁵⁷⁶ Gwiazdzinski Luc « Plaidoyer pour la Métropole augmentée » in *Blog Dépasser les bornes*, Grenoble Alpes Métropole janvier 2012. Page du blog « Dépasser les bornes », Grenoble Alpes Métropole. 2012- Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01741206/document> (consulté le 15/09/2019)

⁵⁷⁷ Extraits de la présentation du projet sur le site de l'ADCF :

La création du blog « Dépasser les bornes » visait à inviter des intellectuels venus de milieux très différents, à raconter leur métropole, à construire un récit qui ne serait pas un enrobage de projets « technocratiques » mais bien un récit identitaire, incarné, qui permettrait de faire le lien avec le poids du passé et penser les conditions du développement de la métropole pour l'avenir.

Il s'agit donc de créer un espace de prise de parole, pour réfléchir à ce qui alimente l'identité métropolitaine, pour formuler les défis, pour confronter un caléidoscope de visions d'un territoire en mouvement. (Consulté le 10/10/2019)

⁵⁷⁸ ADCF Présentation du site « dépasser les bornes » in *Représenter l'intercommunalité - Enjeux et pratiques de la communication des communautés* p. 39 - Disponible sur : <https://www.adcf.org/files/ADCF-EtudeComm-130913-WEB.pdf> (consulté le 15/09/2019)

politiques publiques et permettrait de se sentir positivement métropolitain » (Ibid.), le site Internet de l'ADCF, qui s'adresse aux élus intercommunaux, met en évidence la difficulté rencontrée par les Métropoles à s'imposer politiquement et à se faire reconnaître par les citoyens. Indépendantes et décentrées de l'institution métropolitaine, mais également dénuées d'enjeux électifs personnels, les contributions des chercheurs servent alors un discours politique volontariste en faveur du développement intercommunal, légitimé par la rationalité, la rigueur et la neutralité scientifique. L'utilisation des termes tels que « il faut », « la Métropole doit », apparaissent comme une feuille de route politique, dictée par la recherche du bien commun et la parole autorisée universitaire qui s'impose sur le mode de l'évidence (Le Bart, 2010), tel que l'on peut le voir dans cet extrait du site Internet *Dépasser les bornes* :

« **Il faut d'abord** faire tomber les frontières entre recherche et expérimentation, citoyens et décideurs pour construire un écosystème métropolitain, à partir d'une plateforme territoriale d'innovation ouverte qui croise les compétences de différents acteurs : collectivités, entreprises, associations, créatifs et citoyens autour de l'idée de « Métropole augmentée »⁵⁷⁹.

De cette manière, c'est par l'externe à son institution qu'émerge et se diffuse un discours sur l'évidence métropolitaine. Que celui-ci émane d'associations de professionnels ou de chercheurs. La parole autorisée, légitimée et reconnue (Bourdieu, 1993, p.111) est ainsi mobilisée pour contourner les empêchements et oppositions qui contraignent les instances politiques métropolitaines et leurs représentants élus.

Section 2 : le projet politique dicté par le document technique

Cette section s'intéresse à la manière dont la mise en œuvre de projets de planification, tels que des Plans Locaux d'urbanismes Intercommunaux (PLUI) deviennent des références et s'ancrent comme autorité politique métropolitaine en précédant les prises de décisions politiques. Ainsi, nous montrerons que ces documents et les discours qui les accompagnent sont mobilisés pour entériner le développement territorial et politique des Métropoles. Nous verrons notamment la manière dont ces outils de médiation technique et politique, issus des services de prospectives métropolitains par exemple, sont mobilisés pour neutraliser les oppositions politiques qui accompagnent la montée en puissance métropolitaine et conduisent à une technicisation du politique. En s'imposant comme évidence, les données d'expertises pallient et contournent les difficultés de légitimité politique des échelons métropolitains. Ainsi technicisées, les notions de « bien commun », « d'intérêt général » et de « rationalité » sont en effet

⁵⁷⁹ Gwiazdzinski Luc « Plaidoyer pour la Métropole augmentée » in *Blog Dépasser les bornes*, Grenoble Alpes Métropole janvier 2012. Page du blog « Dépasser les bornes », Grenoble Alpes Métropole. 2012- Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01741206/document> (consulté le 15/09/2019)

mobilisées pour dépasser les blocages et clivages partisans et légitimer, en les précédant, les orientations politiques métropolitaines futures. Autrement dit, l'objet de cette section est d'observer le processus d'instrumentalisation par lequel des documents et des projets de planification sont mobilisés comme instruments politiques, mais aussi dictent et normalisent les décisions politiques futures. Ainsi, nous observerons notamment dans ce cadre la manière dont ces projections entérinent une orientation politique par-delà même les échéances démocratiques électorales.

Le recours à la notion de médiation s'appuie sur la pensée du chercheur Paul Beaud, lorsqu'il définit (à propos des sondages) par le terme de « médiation objectivante » (Beaud, 1987, p.25), la manière dont ceux-ci « reprennent les éléments informatifs de l'actualité, en leur appliquant une logique » (Ibid.). La pensée de Paul Beaud nous permet, en effet, de mettre en évidence la manière dont les processus de médiation concourent, par le recours à la technique, à faire apparaître des orientations et des décisions politiques comme « pensées méthodiquement et transparentes » (Ibid. p.19). Ainsi, c'est comme « moyen d'administrer pragmatiquement, en surface, une société présumée transparente » (Beaud, 1987, p.18), qu'est envisagé le système symbolique (Beaud, 1989, p.9) que recouvre les médiations sociales dans la pensée de Paul Beaud, lorsqu'il souligne que :

« Ce sont ces interrelations qui définissent les éléments des paradigmes dominants qui assignent à une société, les cadres et les orientations de ses évolutions, qui constituent » (Ibid. p.14).

À partir de là, c'est du point de vue de la forme des « chaînes de symboles » (Ibid. p.9) par lesquels elles sont mobilisées que nous observerons la manière dont les médiations permettent d'imposer un développement politique et territorial métropolitain en neutralisant et en dépassant les tensions et oppositions qui l'accompagnent. À la suite des sociologues Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès qui ont montré que l'action publique était « un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs » (Lascoumes, Le Galès, 2005, p.12), nous avons observé la manière dont les documents de planification et les discours qui les accompagnent véhiculent « des valeurs sociales » (Ibid. p.13) et instituent (Ibid.) un espace politique et territorial. Une proposition qui s'inscrit à nouveau à la suite de la pensée de Paul Beaud, qui envisage le caractère « normatif » des médiations, aussi multiples soient-elles, lorsqu'il souligne que :

« ... Nous vivons plus que jamais dans une société de médiation, dont les acteurs essentiels, je le redis, ne sont pas les seuls professionnels des médias, mais bien tous ceux dont l'activité consiste à produire, diffuser ou traduire dans la pratique sociale des représentations et des savoirs normatifs qui concourent à la définition et à la réalisation des orientations de la société » (Beaud, 1985, p.3).

Les Métropoles, missionnées par la loi, dans la planification urbanistique et politique de leur territoire produisent et mettent en œuvre des documents, des plans et des schémas destinés à formaliser les orientations stratégiques. Cette section s'appuie sur l'observation de la manière dont ces documents sont évoqués, diffusés et mobilisés par les échelons métropolitains et les acteurs du territoire, en prenant l'exemple de la mise en œuvre du PLUI (Plan Local d'Urbanisme Intercommunal) et du PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable) grenoblois. Nous montrerons que ces documents de planification, mais avant tout, les politiques de communication qui les accompagnent, recèlent un caractère éminemment performatif et médiatif (Cordier, 2019). En effet, nous observerons pour cela la manière dont ceux-ci servent, bien au-delà de leur fonction première réglementaire⁵⁸⁰, la naturalisation d'un projet sociétal et territorial métropolitain. Ainsi, à la suite de Anne Cordier (Cordier, 2019), maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, qui définit le document comme « une relation sociale instituée » (Ibid.), c'est la manière dont un document véhicule « une conception du monde » (Ibid.) « et prend une dimension canonique » (Ibid.), pour neutraliser les contre-discours, que s'attachera cette section.

Désigné par les sénateurs Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger comme une des difficultés majeures des intercommunalités, le caractère multipolaire des EPCI à fiscalité propre (p.21)⁵⁸¹ apparaît dans le rapport sénatorial comme l'un des premiers freins à la possible efficience d'une gouvernance des intercommunalités (Ibid.p.21). Notre analyse montre la manière dont les documents de programmation urbanistique agissent comme unificateurs de ces espaces « non homogènes qui comportent souvent plusieurs bassins de vie » (Ibid.p.21) et permettent de normaliser un territoire commun. Nous verrons ainsi comment ceux-ci permettent d'imposer (et de partager) une vision sociétale du développement territorial, au nom de l'intérêt général notamment. Ainsi, lorsque le conseil de développement grenoblois souligne le caractère « intégrateur » du PLUI dans son avis sur le *Manifeste métropolitain*, celui-ci relève que :

« La **planification urbaine, mais aussi les politiques pragmatiques**, liées au foncier, à l'habitat, au logement **sont essentielles pour combattre le développement des inégalités sociales, et en particulier la ségrégation socio spatiale** »⁵⁸².

⁵⁸⁰ Nous évoquons ici les fonctions premières d'un document d'urbanisme destiné à encadrer les projets, qu'il s'agisse de l'affectation d'un zonage, des % de pentes de toit, ou des tailles des constructions autorisées.

⁵⁸¹ Lefèvre Antoine, Schillinger Patricia « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques » [en ligne] SÉNAT — SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019. n° 559. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-559/r18-5591.pdf> (consulté le 19/09/2019)

⁵⁸² Conseil de développement Grenoble Alpes Métropole, *Avis du conseil de développement sur le manifeste*, Grenoble, 2019, 16 p.

Par ces mots, qui mettent en lien la planification urbaine et des enjeux sociétaux, tels que la ségrégation socio-spatiale, l'intervention du conseil de développement montre la manière dont un document programmatique traduit un projet politique et sociétal du territoire. Bien que cette idée puisse sembler un lieu commun, c'est la manière dont les prérogatives d'un document d'urbanisme permettent de surpasser les résistances politiques et facilitent l'adoption d'un positionnement politique commun qui nous intéresse ici. Dans ce sens, nous observons que le document de communication de la Métropole grenobloise qui préfigure le travail sur le PLUI et le PADD inscrit, d'une manière explicite, la démarche dans une stratégie métropolitaine de transition énergétique et de rayonnement économique et territorial :

« Reconnue Métropole par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, l'agglomération grenobloise doit plus que jamais jouer pleinement son rôle de moteur du développement économique, écologique et social pour son territoire et les territoires voisins, inscrits aux côtés de la Métropole Lyonnaise au sein d'un nouvel espace régional. Il revient donc à la jeune Métropole d'aménager son territoire avec la volonté de réussir simultanément à améliorer la qualité de vie pour l'ensemble des métropolitains, renforcer le dynamisme économique et le rayonnement de la Métropole, consolider la solidarité territoriale et réaliser la transition énergétique du territoire » (p.14)⁵⁸³.

Deux stratégies apparaissent dans cet extrait de l'introduction du document qui annonce la réalisation du PADD et du PLUI grenoblois : l'inscription de ces démarches dans une finalité politique suffisamment généraliste pour en susciter l'adhésion collective⁵⁸⁴ d'une part, et le décentrement de la responsabilité de la définition d'un projet de territoire, du niveau politique, vers le niveau technique et urbanistique, d'autre part. Ainsi, bien que la mise en œuvre du PLUI et du PADD intercommunal y soit présentée comme une démarche technique de mise en cohérences des règlements d'urbanisme, à l'échelle du territoire, ce sont avant tout des termes renvoyant au champ lexical politique que l'on retrouve dans le document de communication. Destiné à préfigurer le travail à venir, le document comporte des termes tels que « penser un développement durable, harmonieux et équilibré de son territoire », « résilience du territoire métropolitain » ou encore, « vision globale et partagée de l'organisation spatiale » (Ibid.p.8). Autant d'expressions qui entérinent une vision politique dans le long terme et normalisent les projections à venir. Autrement dit, c'est la déclinaison d'un projet politique territorial métropolitain qui apparaît dans ce document présenté comme destiné à préfigurer une démarche technique de programmation urbanistique. Non encore discutés par les élus, le PADD, et le PLUI sont ainsi, avant même leur

⁵⁸³ GRENOBLE ALPES METROPOLE, Élément pour un débat sur les orientations générales du Projet d'aménagement de développement durables, PLUI, Grenoble, 2016, 96 p.

⁵⁸⁴ Qui contesterait en effet que la Métropole grenobloise doive « jouer pleinement son rôle de moteur du développement économique, écologique et social pour son territoire et les territoires voisins » ? ⁵⁸⁴

mise en œuvre, tous deux déjà porteurs de positionnements politiques comme le montre ce nouvel extrait du document par exemple :

« La Métropole grenobloise est marquée par de fortes disparités sociales et territoriales. Seule une intervention publique forte et volontaire, en faveur de la mixité sociale et fonctionnelle sur l'ensemble des communes de la Métropole, ainsi qu'une action forte en direction des territoires les plus fragilisés, de la requalification et de la diversification de l'habitat permettra de favoriser une solidarité territoriale » (Ibid.P.10).

En annonçant explicitement la volonté de la Métropole de mener « une intervention publique forte » de « requalification et de diversification de l'habitat » afin de « favoriser une solidarité territoriale », le document institutionnel de présentation de la démarche technique, diffusé bien avant le démarrage des travaux de concertations politiques, enjambe le débat politique en normalisant les orientations politiques futures. Bien qu'intitulé *Élément pour un débat sur les orientations générales du Projet d'aménagement de développement durable*, le document anticipe en effet des prises de positions politiques relevant du domaine sociétal. Ainsi, la Métropole marquée, comme nous l'avons montré précédemment⁵⁸⁵, par une difficulté à formaliser (et arbitrer) un projet de territoire métropolitain, opère une stratégie de contournement en technicisant et en objectivant (Beaud, 1987, p.25) un projet politique qui échappe au débat démocratique. De cette manière, introduit par l'évocation d'éléments de récits qui accompagnent régulièrement le discours des acteurs grenoblois⁵⁸⁶, le document anticipe des orientations politiques clivantes au sein de la Métropole et des communes en les faisant apparaître comme des héritières naturelles de l'histoire du territoire.

« Cette capacité d'innovation sans cesse renouvelée (...) faisant de l'agglomération grenobloise une des Métropoles les plus riches de par sa diversité » (p.8).

Grenoble-Alpes Métropole bénéficie d'un cadre géographique exceptionnel qui constitue son premier atout tant pour son attractivité que pour sa qualité de vie (...) Cet environnement composite et remarquable reste pourtant fragile et menacé par l'urbanisation. **C'est pourquoi la Métropole réaffirme son souhait de poursuivre son développement sur un modèle de sobriété et d'économie d'espace pour préserver au maximum les espaces naturels, agricoles et forestiers en zone de montagne et de piémont comme en plaine et fond de vallée »** (Ibid.p.20).

En affirmant la volonté de la Métropole de « préserver les espaces naturels », le document exprime un positionnement politique ferme vis-à-vis de la place accordée aux réserves foncières. Ainsi normalisées, avant même que ne soient mises en place les étapes de concertations démocratiques prévues et encadrées par la loi (débat politique,

⁵⁸⁵ Au travers notamment de la mise en évidence des limites du Manifeste Métropolitain,

⁵⁸⁶ Nous évoquons ici l'imaginaire de l'alpinité et de l'innovation dont nous avons montré les limites dans le quatrième chapitre.

enquête publique⁵⁸⁷, désignation d'un commissaire enquêteur, prise de délibération par l'ensemble des communes concernées...), les orientations politiques du PADD et du PLUI apparaissent comme déjà définies et actées, comme le montre cet extrait :

« **La Métropole doit prendre en compte** les changements économiques, écologiques et sociétaux, et faire de la transition énergétique, de la lutte contre les précarités et les inégalités territoriales des enjeux majeurs » (p.8). « Pour encourager l'innovation et la création d'emplois sur la Métropole (...), **des espaces disponibles pour accueillir et faire grandir les entreprises**, un vivier de talents grâce à une formation universitaire de qualité, l'excellence de la recherche, la dynamique des services publics... : **autant de priorités d'actions pour la Métropole** » (p.39). **Le PADD doit appuyer une stratégie économique fortement créatrice d'emplois sur le territoire grenoblois en préservant la diversité des activités économiques : résidentielle, présente et productive. Il permettra la préservation des espaces économiques nécessaires au développement de notre territoire, à l'identification de futurs espaces de développement économique, notamment au travers du renouvellement des friches industrielles. Il s'attachera également à conforter le rayonnement international de l'agglomération, en soutenant les piliers de l'attractivité métropolitaine et en améliorant les conditions d'accessibilité du territoire par le renforcement de ses infrastructures et le développement de nouvelles interconnexions** ». (Ibid.p.39).

En multipliant les expressions d'injonctions politiques telles que « la Métropole doit » (Ibid.p.8, 9, 10...), « il faut » (Ibid.p. 30) ou encore, « nécessaires » (Ibid.p. 10...) et en les associant à des termes tels que « bien vivre ensemble » (Ibid.p.43), « lien social essentiel » (Ibid.p.43), « destin » (Ibid.p.16), le document décline, en effet, un véritable projet politique territorial à l'échelle de la Métropole, bien avant le démarrage des travaux de réflexions sur les orientations du PLUI et du PADD et l'élaboration du projet métropolitain. Dénuées de légitimité politique, car non débattues par les représentants métropolitains, c'est au nom du « bien commun » et de « l'intérêt général » que sont légitimées les orientations futures du PLUI et du PADD. Présentées notamment comme une réponse territoriale locale aux directives de la Cop 21⁵⁸⁸, les orientations ainsi déclinées, sans que l'on puisse en identifier les auteurs, sont en effet naturalisées par le recours à la construction discursive publique de la notion d'intérêt

⁵⁸⁷ Le PADD et le PLUI ont fait l'objet par la suite d'un déploiement important de dispositifs participatifs présentés par ces mots : « La Métropole souhaite associer fortement les habitants et les acteurs du territoire tout au long de la procédure ».

Dossiers de concertation, panneaux d'information, registres, forums d'échange, réunions publiques, conférences-débats, panels d'habitants ont accompagné la plateforme participative Carticipie. Source : - Le PLUI- Disponible sur : <https://www.lametro.fr/423-le-plui.htm> (consulté le 22/09/218)

⁵⁸⁸ Extrait de la page 8-9 - *GRENOBLE ALPES METROPOLE, Élément pour un débat sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durables, PLUI*, Grenoble, 2016, 96 p. :

général (Deleforce, Noyer, 1999). La notion d'intérêt général, qui représente un exemple significatif du processus de négociation et d'ajustement social, selon les chercheurs en sciences de l'information et de la communication, Bernard Delforce et Jacques Noyer, « vient à l'appui de stratégies d'acteurs » (Ibid.) et permet de faire apparaître des espaces « de confluence de représentations fréquemment antagonistes » (Ibid.). Ainsi, le discours de l'intérêt général, qui se présente comme un carrefour discursif entre plusieurs définitions possibles du dit intérêt (Ibid.), neutralise par avance les discussions à venir sur le PLUI et le PADD. Un processus qui permet à la Métropole, au nom d'un « bien commun » et d'un « destin commun intercommunal » (p. 16)⁵⁸⁹, de dépasser et de rendre obsolètes les prises de positions micro-locales et municipales. Construit sur des valeurs irréfutables telles que la qualité de vie, l'emploi ou le rayonnement local, le recours à la notion d'intérêt général métropolitain neutralise ainsi par avance « l'intérêt particulier communal ». De la même manière, c'est comme une « nouvelle étape de la construction métropolitaine »⁵⁹⁰ qu'est présenté le PLUI dans la délibération métropolitaine relative aux modalités de sa mise en œuvre et de sa concertation préalable dont nous citons ici un extrait :

« **Faire émerger un projet de territoire partagé.** Dans un contexte marqué par la fusion récente avec les communautés de communes du Sud grenoblois et du Balcon Sud de Chartreuse et par le transfert en Métropole au 1^{er} janvier 2015, **l'élaboration du PLUI est une chance unique de construire, en collaboration avec les Communes** et de manière concertée avec les habitants, **un projet de territoire partagé** » (Ibid.).

Dans ce sens, c'est sur l'élaboration d'un projet politique partagé que le PLUI est attendu, comme le précise, par ces mots, la délibération votée en 2015 par le conseil métropolitain :

« **L'élaboration du PLUI devra donc fédérer les énergies et faire converger les projets existants** pour favoriser le développement soutenable du territoire et faire advenir une agglomération résiliente, plus à même d'anticiper et de s'adapter aux défis du changement climatique » (Ibid.).

En exprimant l'objectif de mise en cohérence du développement territorial intercommunal, cet extrait nous montre la manière dont le document programmatique vise à dépasser et neutraliser les particularismes communaux. Un élément qui apparaît

⁵⁸⁹ *Élément pour un débat sur les orientations générales du Projet d'aménagement et de développement durables*, PLUI, Grenoble, 2016, 96 p.

⁵⁹⁰ Délibération Conseil Métropolitain - Séance du 6 novembre 2015. Délibération - n°18 Prescription de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal de Grenoble-Alpes Métropole : définition des objectifs poursuivis et des modalités de la concertation préalable ; arrêt des modalités de collaboration avec les communes. Disponible sur : <http://deliberations.lametro.fr> (consultée le 14/09/2018)

également dans les entretiens menés avec un vice-président métropolitain chargé notamment de la mise en œuvre du PLUI :

XXX : « Je me souviens qu'au moment du passage en Métropole, **il y a des maires qui faisaient devant la presse de grandes déclarations, en disant, moi tant que je serais maire, jamais vous ne viendrez m'imposer quoi que ce soit dans ma commune !** Et puis après, **quand on va le voir avec ses techniciens** et qu'on lui dit : tu sais bien que **tu ne peux pas faire ce que tu veux, t'as la loi montagne, t'as la loi sur l'eau, t'as le grenelle 1, t'as le grenelle 2, faut bien que tu respectes tout ça !** Y a le SCOT mon petit ! Donc tu dois bien mettre tes idées en adéquation avec des réglementations »⁵⁹¹.

En décrivant cette anecdote lors de notre entretien, le vice-président métropolitain nous renseigne sur la manière dont les règlements de planification politique, qu'ils soient issus du PLUI, du SCOT ou du Grenelle de l'environnement, s'imposent aux projets politiques et modèlent le caractère géographique et physique du territoire (en définissant les zones urbanisées, agricoles ou commerciales par exemple). Ainsi, après avoir observé le processus par lequel des documents techniques imposent une vision politique du territoire, en normalisant un discours qui échappe au débat politique, c'est le processus par lequel des documents programmatiques opèrent un travail de façonnement de l'espace territorial que met à jour ce dernier extrait. Bien que leur caractère inflexible et normatif soit à nuancer⁵⁹², c'est la stratégie politique par laquelle des documents entérinent un projet politique de cohérence territoriale métropolitaine que met à jour notre analyse. En montrant le processus par lequel sont contournées et dépassées les oppositions territoriales et politiques, ces observations mettent en évidence la manière dont s'institue, et se normalise de ce fait, une nouvelle forme de gouvernance technique qui échappe au circuit classique de décisions politiques. Un modèle également relevé par Michel Gariepy et Olivier Roy-Baillargeon, chercheurs en urbanisme dans leur étude du lien entre gouvernance et planification de cinq Métropoles québécoises. Les chercheurs en urbanisme démontrent en effet la manière dont la planification et la gouvernance sont intimement liées : au travers du contenu d'un plan, d'une part, mais avant tout, au travers du processus par lequel celui-ci a été produit, mis en débat et adopté, d'autre part. (Gariepy, Roy-Baillargeon, 2016, p. 25). En relevant que la fragmentation institutionnelle était le plus grand obstacle à la mise en œuvre d'un projet de planification urbanistique (Ibid.), leur analyse montre que l'instance planificatrice a opéré, dans la région de Québec, une consolidation et une mise en cohérence de la politique aménagiste à partir des directives gouvernementales (Ibid.). Ainsi, les documents de planification et les documents de communication qui

⁵⁹¹ Entretien n°1bis – Disponible en annexe - Réalisé le Jeudi 5 juillet 2018

⁵⁹² Le PLUI et le PADD sont en effet soumis au vote de chaque commune et peuvent faire l'objet de recours et d'avenants, ce qui permet une marge d'adaptation territoriale.

les accompagnent, légitimés par leur caractère technique et la mise en avant de l'intérêt général du territoire, servent des stratégies politiques qui visent à normaliser une vision politique de cohérence territoriale métropolitaine. Objectivées (Beaud, 1987, p.25) par leur forme et le caractère prétendu neutre de leur contenu, les orientations politiques prennent alors figures d'évidence et s'imposent en neutralisant les contestations politiques. Une stratégie qui permet de dépasser les clivages et oppositions auxquels sont confrontés les échelons métropolitains en contournant les processus classiques et démocratiques de prises de décisions politiques.

Section 3 : La technicisation des relations

Nous montrerons dans cette section que la complexification qui accompagne le fait métropolitain, tel que nous l'avons développée dans la première partie, génère une technicisation des prises de décisions politiques des Métropoles. En mettant en évidence les différentes formes de cette technicisation, nous montrerons que celles-ci opèrent une dépolitisation des orientations métropolitaines. Ainsi, tout en permettant de dépasser et de neutraliser les blocages politiques qui caractérisent les échelons métropolitains, le phénomène de technicisation produit une automatisation des prises de décisions politiques et opère un contournement des circuits démocratiques.

Nous mobilisons le terme de technicisation à la suite de la pensée des sociologues Pierre Lasoume et Patrick Legalès selon lesquels « l'action publique est un espace sociopolitique construit autant par des techniques et des instruments que par des finalités, des contenus et des projets d'acteurs » (Lasoumes, Le Galès Pierre, 2005, p.12). Le terme technicisation nous permet ainsi de définir la manière dont des orientations politiques sont prescrites par des outils techniques. En effet, nous montrerons que les données techniques, véhiculées par différentes formes de dispositifs de médiations entre les producteurs techniques que sont les services (sous contrôle de l'exécutif) et les élus membres du conseil métropolitain apparaissent comme données d'évidence et s'imposent aux décideurs politiques. Ainsi, nous nous intéresserons aux processus par lesquels la production de données techniques est mobilisée comme « production de la société (Bullich, Clavier, 2018), ici métropolitaine. Il s'agira, dans ce cadre de mettre en évidence la manière dont leur inscription au fondement de la définition des orientations politiques métropolitaines permet de dépasser les contraintes politiques qui caractérisent les Métropoles. En opérant une automatisation des prises de décisions, le recours aux données techniques procède également à une dépolitisation des orientations métropolitaines. La notion de dépolitisation est ici employée à la suite de Jean-Baptiste Comby (Comby, 2015, p. 15), maître de conférences en sciences de l'information et de la communication. Comme nous l'avons vu précédemment, le terme désigne une posture politique visant à faire

apparaître des orientations politiques comme dénuées d'intentions partisans ou sociétales.

Plusieurs éléments que nous avons relevés dans le rapport sénatorial, présenté par Antoine Lefèvre et Patricia Schillinger, montrent que la technisation de la gouvernance caractérise le fonctionnement des Métropoles. En soulignant, par exemple à plusieurs reprises que les commissions⁵⁹³ « ne jouent pas toujours leur rôle de lieux de réflexion » (p.24)⁵⁹⁴ en raison notamment du fait que celles-ci sont avant tout destinées à valider des « éléments pré-élaborés » (Ibid.p.24), les sénateurs rejoignent l'analyse de Rémy Le Saout, sociologue. En effet, Rémy Le Saout met en évidence que l'accroissement de la production de ce qu'il nomme des « dispositifs de quantification programmatique basés sur l'élaboration d'indicateurs chiffrés » (Le Saout, 2015) accompagne la montée en puissance des intercommunalités (Ibid.). Un élément qui, selon le sociologue, rationalise les décisions politiques et laisse moins de place au « marchandage communautaire » qui entoure en permanence les questions d'allocation des crédits entre les élus (Ibid.). Provoquées notamment par un renforcement de l'expertise budgétaire dans les intercommunalités, qui impacte les pratiques de négociations politiques des édiles (Desage, 2006, Le Saout, 2015), ces « nouvelles règles du jeu » ne sont toutefois pas toujours contestées par les maires qui y trouvent aussi une réponse assurantielle dans la visibilité financière (Le Saout, 2015). Ainsi, « c'est notamment parce que ces instruments prospectifs leur accordent cette assurance que les maires sont plus ou moins disposés à accepter les cadres plus rigides fixés par ces dispositifs » (Le Saout, 2015). De cette manière, souligne le sociologue, les relations entre l'administration et le pouvoir politique se caractérisent par l'intégration des exigences du fonctionnement de la sphère administrative (Le Saout, 2015). Construit à partir de différents critères essentiellement définis par l'administration communautaire (Le Saout, Retière, Suteau, 2013), le développement d'instruments de gestion impose aux maires de s'inscrire de plus en plus dans des procédures formelles, souvent associées à la réalisation d'objectifs chiffrés (Ibid.). Une démonstration qui montre la manière dont la technicisation de l'administration métropolitaine conduit à « limiter l'autonomie des maires » (Ibid). Après avoir montré, au travers des recherches précitées, la manière dont la technicisation des relations entre les élus et l'administration intercommunale devient un instrument d'ascendance politique de l'intercommunalité sur les communes, nous verrons que c'est aussi comme condition

⁵⁹³ Réunions de travail rassemblant élus et techniciens autour d'une thématique.

⁵⁹⁴ Lefèvre Antoine, Schillinger Patricia « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques » [en ligne] *SÉNAT - SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019. N° 559*. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-559/r18-5591.pdf> (consulté le 19 /09/ 2019)

du fonctionnement métropolitain qu'apparaît la technicisation des prises de décisions politiques métropolitaines. Ainsi, lorsqu'un vice-président métropolitain confiait lors de notre entretien : « J'ai l'habitude de dire que nous sommes cernés par les techniciens et laminés par le cabinet »⁵⁹⁵, c'est la prise d'ascendance de l'administration et du cabinet politique du président métropolitain sur l'autonomie des vice-présidents et des élus métropolitains qui est ici soulignée. Assuré par la technicisation des relations et des prises de décisions politiques, le « contrôle étroit » (Ibid.) de la part de la direction administrative et politique sur l'activité des services, des élus et des vice-présidents, permet de garantir la viabilité de la gouvernance métropolitaine. La mise en distance des élus dans les prises de décisions apparaît en effet comme une condition du fonctionnement métropolitain. Une tendance soulignée, par exemple, dans la réponse d'un directeur d'un service de communication métropolitain à la question de la présence, ou non, d'élus dans le comité de rédaction du journal intercommunal :

XXX : « **Non, non, non. Il faut pouvoir travailler hein dans la vie.** Donc l'idée c'est de proposer cette logique aux élus et mon rôle, c'est de les convaincre que ça répond bien à leurs objectifs politiques, au développement du territoire et à la clarté du débat public, donc **moi mon boulot c'est de leur proposer pour qu'ils valident et puis après il faut me laisser faire, hein** »⁵⁹⁶.

En évoquant la complexification que représenterait une mise en discussion politique des orientations stratégiques de communication, ce témoignage présente, en effet, l'éloignement des responsables politiques vis-à-vis des prises de décisions, comme une condition du fonctionnement métropolitain. De cette manière, bien que les « objectifs généraux » (Ibid.) et les « grandes lignes politiques » (Ibid.) soient soumis à la validation politique, c'est au niveau technique que sont confiées la formulation et la définition des orientations stratégiques.

Nous rapprocherons cette analyse des résultats de différentes recherches scientifiques menées sur l'attrait grandissant des Métropoles et des collectivités pour les projets de *Smart City*. De plus en plus présente dans la rhétorique urbaine, la notion de « ville intelligente » permet de définir « une intelligibilité des usages » (Offner, 2019). Ainsi Jean-Marc Offner, urbaniste et géographe, souligne la manière dont les réseaux techniques et numériques initient de nouveaux services et améliorent les services existants « en démultipliant les potentialités de transactions entre acteurs individuels, collectifs, publics ou privés » (Ibid.). Une tendance qui modifie l'action publique, en la rendant plus transversale (Ibid.), mais en modifie également la gouvernance. De la même manière que « l'intelligence des réseaux facilite une mise en transaction généralisée des industries de service » (Ibid.), le géographe et urbaniste souligne que le

⁵⁹⁵ Entretien n°1 – Disponible en annexe - Réalisé le jeudi 28 juin 2018

⁵⁹⁶ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

« risque de transformer cet espace public augmenté en grand équipement commercial n'est pas nul » (Ibid.). Ainsi, c'est l'emprise croissante des acteurs privés et commerciaux sur le façonnement territorial, et donc sur les prises de décisions et la gouvernance locale que met en évidence son analyse, lorsqu'il souligne que :

« Ainsi s'esquisse la Métropole contemporaine, dans un enrichissement lexical majeur : le hard, l'objet, la forme laissent place au soft, à l'usage, au métabolisme. L'articulation entre stocks et flux, bâtis et circulations, sédentarité et mouvement, devient ou redevient l'enjeu majeur des gouvernances métropolitaines à inventer » (Ibid.).

En permettant de « penser la ville autrement » (Ibid.), d'en augmenter les possibilités de façonnement et de décloisonner les pratiques et les acteurs, la construction territoriale ainsi produite par la « ville intelligente » induit donc un décentrement des lieux de définition des politiques locales. Ainsi, bien que cette délégation des prises de décisions, du niveau politique et institutionnel vers le niveau technique et marchand, permet un dépassement des blocages politiques et une meilleure efficacité des politiques publiques (Ibid.), celle-ci produit une prise d'ascendance technique sur les orientations politiques du territoire et soulève des questions d'ordre démocratique. Une analyse que nous rapprocherons de la pensée d'Yves Jeanneret (Jeanneret, 2019), professeur en sciences de l'information et de la communication. Le chercheur relève en effet, dans son étude sémio-communicationnelle du programme *Milano Smart City*, le caractère exigü de la frontière entre l'outil, fait de donnée, tel qu'une carte par exemple, et sa teneur idéologique, lorsqu'il souligne :

« On peut définir la donnée comme un mode de signifiance consistant à lire ce qui est là comme porteur de ce qui va advenir » (Ibid.).

C'est donc un nouveau processus de façonnement politique qui advient au travers des dispositifs dits de « ville intelligente ». Un processus par lequel les politiques publiques ne sont plus la traduction d'un projet politique, mais la traduction de données techniques. Des données qui peuvent être aussi bien produites, transmises et analysées par des services publics que par des acteurs privés, ce qui marque l'émergence de nouveaux acteurs politiques. Légitimées par le mythe de l'efficacité gestionnaire des services urbains (Gueranger, Mathieu-Fritz, 2019), les données deviennent prescriptives de développement territorial et s'imposent aux choix politiques, qu'il s'agisse de transport, de mobilité, d'urbanisme, de culture ou d'éducation. Porteuses de grandes ambitions politiques telles que la « démocratisation et la transparence des appareils administratifs et des institutions locales » (Ibid.), ces « systèmes d'information urbains » (Ibid.), qui s'imposent aux décideurs politiques, produisent une « souveraineté de la donnée » (Ibid.). En prenant pour exemple la démarche de « ville intelligente », développée par la Métropole du Grand Lyon, autour d'une plateforme Open data, les chercheurs en sciences politiques, David Gueranger et Alexandre

Mathieu-fritz montrent que l'ouverture des données entraîne la création de nouveaux services aux publics par des acteurs privés. Ainsi, en montrant que le programme lyonnais, initialement qualifié de « politique durable » se révèle avant tout comme un programme économique (Ibid.), les chercheurs David Gueranger et Alexandre Mathieu-fritz mettent en évidence une mutualisation des données publiques du Grand Lyon et des acteurs du territoire (Ibid.). Un phénomène qui conduit à une prise d'ascendance du secteur privé sur la gouvernance publique de la Métropole du Grand Lyon. Bien que la mutualisation des données issues du secteur public et privé puisse être perçue comme un moyen de dépasser les frontières administratives et institutionnelles (Ibid.) et le cadre contraint dans lequel sont « traditionnellement » définies les politiques territoriales, ces pratiques produisent une prise d'ascendance des intérêts marchands sur les décisions publiques de la Métropole. En effet, le projet d'open data, qui s'appuie sur la notion de « donnée d'intérêt général », dont la définition reste volontairement floue (Ibid.), élargit la légitimité de son action à l'ensemble des données relevant des politiques métropolitaines. À partir de là, c'est une nouvelle posture qu'occupe la *Direction des Systèmes d'Information et de Télécommunication (DSIT)* de la Métropole du Grand Lyon. En passant d'une fonction de « gestionnaire de l'infrastructure technique et humaine de diffusion des données du Grand Lyon » (Ibid.) à une fonction « d'administratrice de la politique publique de la donnée », la *DSIT* de la Métropole du Grand Lyon prend un rôle de pilotage sur la réorganisation des méthodes de travail de l'administration, d'une part, et sur la création de nouveaux services à destination des usagers, d'autre part (Ibid.). Désormais missionnée sur la définition « des orientations stratégiques qui s'imposent aux producteurs » (Ibid.), la *Direction des Systèmes d'Information et de Télécommunication* devient initiatrice des politiques publiques, ce qui produit un renversement du fonctionnement institutionnel et démocratique métropolitain. Communiquées par des énoncés, les données techniques ou statistiques participent à la « construction argumentative des orientations politiques » (Desrosières, 1995, p.27). Ainsi, le recours aux données, quelles que soient leurs formes ou leurs provenances, permet d'imposer des décisions politiques, sous couvert de l'argument imparable de leur fiabilité et de l'intérêt général qu'elles sont supposées représenter. Comme le montrent également les recherches de Valérie Colomb (Colomb, 2019, p.175), maître de conférences en sciences de l'information et de la communication, le recours à la donnée chiffrée prend en effet une part grandissante dans la définition des politiques territoriale :

« Le projet sur un territoire va se faire à partir de multiples discours et données notamment quantitatives. Le chiffre formalise des diagnostics, des objectifs à atteindre pour les collectivités et participe du débat public à diverses échelles territoriales » (Ibid.).

En mettant en évidence la manière dont « le chiffre participe à la représentation de l'adaptation des territoires face aux enjeux climatiques » (Ibid.), Valérie Colomb

souligne le rôle accru de la technicité dans les prises de décisions politiques intercommunales. Son analyse de la mobilisation par la presse institutionnelle de données chiffrées provenant du *GIEC*⁵⁹⁷, dans le cadre de la présentation de projet de rénovation énergétique, montre que les données sont envisagées comme « outil de médiation » (Ibid.p.177) pour légitimer des politiques publiques. Deux éléments sont mis en évidence par l'analyse de Valérie Colomb : le fait que les chiffres du *GIEC* confèrent une légitimité et une validité scientifique (Ibid.) aux politiques publiques de rénovation de l'habitat, d'une part, et le fait que certains chiffres tels que le coût du plan de rénovation par exemple ne soient jamais mentionnés, d'autre part (Ibid.p.178). Ainsi, tout en montrant que « les chiffres objectivent le monde réel, ils expriment le vrai, l'incontestable, l'exactitude (...) produisent de l'indiscutable » (Ibid.p.177), c'est aussi ce que l'on pourrait nommer un « usage elliptique de la donnée » qui apparaît dans cette analyse.

En effet, les données chiffrées, mobilisées davantage pour présenter favorablement des politiques publiques que pour en expliquer les enjeux, consolident la potentialité d'un imaginaire universel (Ibid.), tant au travers de leur formulation et de leur interprétation que de leur effacement. À partir de là, c'est la manière dont la donnée chiffrée, quelle que soit son origine de production, « suture, en apparence les territoires d'action et des manières d'appréhender le monde » (Ibid.) que nous retiendrons dans notre observation de l'usage, par Grenoble Alpes Métropole, de la *Valise initiale*, un document transmis à chaque élu métropolitain. Édité sous forme d'un livret papier de 138 pages, en prévision du travail sur le projet métropolitain, La *Valise initiale* qui a été coordonnée par le service prospective de la Métropole se présente comme un document destiné à constituer « un savoir commun métropolitain », comme le montre cet extrait de l'introduction :

« Le présent document se veut un état des lieux à date et constitue un socle commun de connaissances mis à disposition de l'ensemble des élus, métropolitains » (p.5)⁵⁹⁸.

Le livret, qui a été réalisé dans une intention pédagogique, prend la forme d'une succession d'éléments chiffrés et apporte une vision simplifiée de l'échelon métropolitain. Ainsi, bien que présenté dans le but de permettre à chaque élu d'appréhender la complexité de l'échelon métropolitain et de son action, c'est une vision orientée du fonctionnement de la Métropole qui est partagée. En prenant la forme d'un catalogue chiffré des actions métropolitaines, la *Valise initiale*⁵⁹⁹ se présente comme un document informatif plus qu'un document permettant d'initier une

⁵⁹⁷ Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'Évolution du Climat.

⁵⁹⁸ Grenoble Alpes Métropole, *La valise initiale*, 2017 140p.

⁵⁹⁹ Voir un extrait de la valise initiale en annexe.

réflexion sur le projet de territoire. Ainsi, loin de permettre d'en saisir les enjeux politiques et territoriaux, le livret apparaît comme un guide de ce qui est fait et de ce qui reste à faire, en matière de politiques publiques métropolitaines. Nous éclairerons ce propos par le témoignage d'un maire et conseiller métropolitain lors de notre entretien. Celui-ci nous permet d'entrevoir, à la fois le foisonnement de documents reçus par les élus métropolitains et la manière dont les élus appréhendent ces documents techniques.

XXX : « Alors le guide métropolitain⁶⁰⁰, là pour le programme local de l'habitat 2017, c'est plutôt les élus concernés. Oui, non, mais là-dessus on est bien informé vous voyez (...) on sait qu'ils sont là, mais franchement, on est inondé parfois de tout un tas de documents technocratiques. Là, la valise, c'est sûr, c'est bien, c'est des chiffres, c'est précis, mais, bon, faut avoir le temps pour éplucher tout ça. Ils font sûrement ce qu'ils peuvent, mais c'est un peu anti pédagogique au bout d'un moment, et ça devient un problème démocratique, hein cette technocratie. Même si je comprends hein, la complexité, les normes qui se superposent, etc. Mais bon la Métro n'a sûrement pas le choix, hein »⁶⁰¹.

Cet extrait d'entretien nous montre trois éléments engendrés par la circulation inter médiatique des savoirs entre la Métropole et ses élus : le foisonnement et l'accumulation de documents techniques, le renforcement de la construction technique des enjeux et des orientations politiques et le sentiment de dépassement des élus métropolitains vis-à-vis de la complexité que représente leur mandat métropolitain. Reçus comme des documents informatifs et prescriptifs, ces documents simplifiés dictent et orientent les politiques produites par les instances techniques et échappent à la réflexion politique des élus métropolitains. De cette manière, c'est un processus de décentrement des pouvoirs qui s'opère par la technicisation de la gouvernance ainsi que par l'accroissement de la place accordée aux documents d'expertise et aux données produites par les échelons techniques ou par les acteurs privés. Un élément que relèvent également Michel Gariepy et Olivier Roy-Baillargeon, chercheurs en urbanisme et en géographie, qui mettent en évidence la manière dont la stabilisation d'un mode de gouvernance et son officialisation peuvent créer des dynamiques d'exclusion politique (Gariepy, Roy-Baillargeon, 2016, p.21). En analysant le territoire torontois notamment, les chercheurs mettent en évidence la prépondérance des experts qui, appuyés par les dirigeants et lobbys, prennent une ascendance sur les orientations publiques (Ibid.). Ainsi, bien que la technicisation facilite le fonctionnement des organisations politiques métropolitaines, en contournant les blocages politiques qui les accompagnent, le mode de gouvernance qui en découle conduit à un recul du pouvoir décisionnaire politique, au profit d'un accroissement du pouvoir conféré aux techniciens et aux acteurs privés,

⁶⁰⁰ Le guide métropolitain désigne la valise initiale

⁶⁰¹ Entretien n°18 – Disponible en annexe – Réalisé le lundi 2 juillet 2018

quels qu'ils soient. Un élément mis en évidence par le sociologue et urbaniste Alain Bourdin (Bourdin, 2009, p.155) qui souligne que la technicisation croissante de la gouvernance des territoires, caractérisée par une multiplicité des acteurs territoriaux, (qu'il s'agisse d'acteurs privés, politiques, d'agents publics ou de données), génère une dissolution des responsabilités politiques territoriales :

« En France, cette question est rendue très sensible par la multiplication des acteurs intervenant dans l'action publique. Divers par leurs statuts, leur taille, leurs objectifs et leurs méthodes, ils sont autonomes les uns par rapport aux autres. De ce fait, la coordination devient un problème, particulièrement à l'échelle de ces entités qui n'ont ni évidence ni profondeur historique : les agglomérations » (Ibid.).

Ainsi, la mise en évidence de la part grandissante de la donnée et de la technicisation prescriptive dans la construction des politiques métropolitaines met à jour un recul du processus démocratique. En permettant de dépasser et de contourner les contraintes et les oppositions qui caractérisent le fonctionnement métropolitain, les médiations techniques prétendument neutres conduisent à une dépossession politique. Un élément qui conduit par ailleurs à une standardisation des politiques publiques (Le Bart, 2014, p.80) par une gouvernance de la rationalité et de la technicité.

Conclusion du chapitre 5

La prise d'ascendance technique sur le processus démocratique

Destiné à nourrir l'hypothèse selon laquelle l'autorité d'expertise permettrait de légitimer et de normaliser les orientations politiques métropolitaines en les précédant, ce chapitre a mis en évidence la manière dont les politiques de communication des Métropoles prenaient des formes diverses et non communément dévolues à la communication institutionnelle. Contraint par les oppositions et empêchements qui le traversent, le développement politique et territorial métropolitain s'accompagne de stratégies et de dispositifs de médiations qui opèrent un contournement. Destinées à normaliser la prise d'ascendance politique des Métropoles, au niveau local et national, et à légitimer leur action territoriale, ces stratégies prennent appui sur l'autorité d'expertise (Bourdieu, 1993, p.111), qu'elle soit d'usage, universitaire ou technique. Ainsi, qu'il s'agisse de la diffusion de discours sur l'évidence métropolitaine par les acteurs du fait métropolitain, de documents techniques qui permettent d'imposer, en les anticipant, les orientations politiques et territoriales, ou qu'il s'agisse du recours à des données techniques qui dictent les orientations politiques, ces différentes tendances conduisent à une automatisation et une technicisation des prises de décisions politiques métropolitaines. De cette manière, c'est un système symbolique (Beaud, 1989, p.9), constitué d'une combinaison de médiations techniques et de discours autorisés (Bourdieu, 1993, p.111), qui légitime le développement et la capacité d'agir politique

des Métropoles. Marquées par la dénégation de toute finalité politique (Le Bart, 2014, p.78), ces stratégies parées de la vertu de l'intérêt général, du bien commun territorial et du bon sens (Ibid.p.155) normalisent la prise d'ascendance métropolitaine en lui donnant figure d'évidence et neutralisent les oppositions qui la traversent. Une tendance qui, en opérant une délégation à la technique des problèmes politiques (Chambat, 2003, p.61), permet à la fois le fonctionnement métropolitain, par un dépassement des blocages inhérents à sa constitution et s'accompagne d'une dépossession politique des élus métropolitains ainsi que d'une négation des processus démocratiques.

Chapitre 6 — L’appréhension de la Métropole par l’expérience

Ce chapitre a pour but de questionner la notion d’expérience comme condition d’appréhension et d’appropriation territoriale et politique des Métropoles. Comme nous l’avons vu, la spécificité principale des échelons métropolitains réside dans le fait que leurs représentants politiques soient désignés au niveau des échelons municipaux avec lesquels ils se superposent. Caractérisées par l’absence de programme électoral, les Métropoles sont marquées par une difficile mise en débat de leur projet politique. Un élément qui conduit à une invisibilité de cet échelon local pourtant chargé de la plupart des politiques du territoire. Peu perçues et comprises par les habitants, usagers et citoyens⁶⁰², les Métropoles sont également traversées par des oppositions politiques et territoriales. Face à cela, les échelons métropolitains peinent à faire émerger un horizon commun apte à dépasser les particularismes locaux (et municipaux) qui les composent. Nous développerons dans ce chapitre l’hypothèse selon laquelle l’expérience du territoire, par les acteurs de la Métropole, pourrait être un moyen d’appréhension et donc d’acculturation à la dimension politique et idéale métropolitaine. Cette hypothèse s’inscrit à la suite de la pensée du philosophe Michel de Certeau et de l’historienne Luce Giard, lorsqu’ils soulignent que :

« Les récits et les gestes manipulent des objets, les déplacent, en modifiant l’emploi et la répartition (...) Les gestes sont les vraies archives de la ville. Si l’on entend par ce mot le passé sélectionné et réemployé en fonction d’usages présents. Ils refont chaque jour le paysage urbain. Ils y sculptent mille passés qui ne sont peut-être plus nommables et n’en structurent pas moins l’expérience de la ville » (de Certeau, Giard, 1983, p.23).

En décrivant la manière dont les gestes et les récits façonnent le paysage, Michel de Certeau et Luce Giard mettent en évidence le fait que l’usage des espaces et des lieux en détermine le sens. À partir de là, c’est à la compréhension des conditions physiques et symboliques qui permettent de transformer une pratique en appréhension idéale d’un territoire que nous nous attacherons. Nous questionnerons dans ce sens les modalités par lesquelles l’expérience, envisagée comme forme de médiation sociale, permettrait d’appréhender le territoire métropolitain. Ce chapitre explorera pour cela trois formes distinctes et connexes d’expériences territoriales. Ainsi, nous montrerons la manière dont émerge une prise de conscience de l’échelon métropolitain à travers

⁶⁰² La déclinaison entre les habitants, usagers, élus et citoyens nous permet de prendre en compte l’ensemble des relations possibles au territoire. Qu’il s’agisse d’habiter le territoire, d’utiliser les services métropolitains, être citoyen du territoire ou avoir la possibilité de prendre part au processus démocratique. L’ensemble de ces types de relations pouvant être ou non réunies par un même individu.

l’usage des services publics qu’il met en place (section 1). Il s’agira d’observer la manière dont apparaît un « usager métropolitain » par l’intermédiaire d’une insertion accrue de la communication et des politiques métropolitaines dans la sphère privée. Nous observerons ensuite (section 2) que la mise en réseau des acteurs du territoire et l’expérience de la coopération métropolitaine, par les élus notamment, sont un moyen de s’approprier les enjeux du territoire intercommunal. Un élément qui nécessite d’interroger les conditions de ce qui fait, ou ne fait pas expérience. Dans ce même sens, nous questionnerons le lien entre pratique du territoire et appropriation idéale (section 3). Nous nous appuierons pour cela sur l’analyse de projets dits expérientiels pour en comprendre les limites et les enjeux. La conclusion de ce chapitre interrogera, pour terminer, la question de la constitution d’un public métropolitain. Le terme public nous permet ici de définir un individu doté de la possibilité de prendre part et d’appréhender les enjeux politiques et territoriaux de l’échelon métropolitain. Un élément qui demande de prendre en compte les conditions de réception et la compréhension des modalités par lesquelles l’expérience du territoire en permet l’appréhension idéale. Trois éléments seront ainsi explorés dans ce chapitre : l’usage de services et d’infrastructures, l’exercice de la coopération et l’expérience pratique du territoire. Ces trois formes distinctes de mise en relation avec le territoire nous permettront d’entrevoir la matérialité expérientielle des médiations à l’œuvre dans le façonnement idéal et l’appréhension du territoire métropolitain, mais également leurs limites et leurs enjeux. Enfin, après avoir observé la multiplicité des processus par lesquels le sujet-acteur, qui ne peut se passer des liens sensibles se relie à autrui et se relie au territoire (Caune, 2015, p.48), nous questionnerons la manière dont ces expériences, nécessairement limitées en nombre de participants, peuvent donner lieu à l’apparition d’un public au travers de leur publicisation. Un élément qui nous conduira à questionner l’émergence d’espaces publics ayant trait aux questions métropolitaines.

Section 1 : la Métropole par l’usage

Nous développerons dans cette section les liens entre la notion d’usage et l’appréhension de l’espace politique et territorial. Nous montrerons, dans ce sens, la manière dont l’apparition d’usagers métropolitains permet une mise en visibilité de l’échelon supra-communal.

Différents exemples issus du territoire grenoblois et nantais permettront de montrer la manière dont des services publics métropolitains induisent, par l’usage qui les accompagne, une normalisation (Bourdieu, 1993, p.31-32) de l’échelon politique et territorial métropolitain. L’expérience ainsi créée permet, comme nous le verrons, une reconnaissance de l’action de la Métropole en agissant comme une opération sociale d’institution (Ibid., p.129). Ainsi, le développement de services publics par les

Métropoles produit une acculturation à l’échelon métropolitain. Ce processus, qui s’opère en créant une relation directe entre l’institution supra-communale et des habitants, conduit à faire apparaître une figure d’usagers métropolitains. De cette manière, le développement de services publics sert une stratégie métropolitaine visant à devenir visible par le prisme de la proximité. Un élément qui transparaît notamment dans le témoignage d’un acteur métropolitain nantais : engagé dans la promotion du fait intercommunal, le président du conseil de développement évoque, en effet, son souhait de voir se renforcer les pôles de proximité mis en place par la Métropole nantaise. En soulignant que ces pôles fonctionnent « comme des espaces métropolitains déconcentrés »⁶⁰³ et créent de la « proximité »⁶⁰⁴, l’intérêt que porte le président du conseil de développement au renforcement de ces pôles nous indique la portée symbolique que représente la mise en place et la mise en visibilité de services publics métropolitains de proximité. Qu’il s’agisse d’un bureau d’accueil du public ou de la possibilité d’interpeller directement les agents chargés de la voirie par exemple, ces pôles de proximité permettent d’instituer une relation avec la Métropole. Repérée physiquement, par l’ouverture d’une permanence ouverte au public, la mise en place de ces pôles, par la Métropole nantaise, tisse un lien direct et symbolique avec les habitants, leur permet d’appréhender l’échelon territorial et d’en comprendre les missions. Ainsi, ces pôles de proximité, présentés dans le but de permettre une meilleure réactivité des services métropolitains, font apparaître, comme nous le verrons par la suite, des usagers métropolitains, en ouvrant des espaces possibles de rencontre directe avec l’institution métropolitaine. Qu’il s’agisse des questions de nids de poule⁶⁰⁵, de déjections canines, de marquages au sol ou de déneigements, l’ensemble des éléments englobés par la compétence voirie, transférée aux Métropoles par la loi NOTRe en 2015, agit comme des médiations entre les échelons métropolitains et le public. En effet, ceux-ci occasionnent un lien et rendent visible l’action métropolitaine. Dans ce même sens, le transfert de la compétence voirie est évoqué à plusieurs reprises comme symbole de la métropolisation dans les entretiens que nous avons réalisés⁶⁰⁶, comme le montre ce témoignage d’un maire :

XXX : « (...) **La voirie c’est tout à fait le bon exemple, parce que c’est vraiment la compétence qui a souffert de l’éloignement**, si le petit commerçant avait l’habitude de dire au maire, là ce trou devant ma boutique, faudrait le reboucher, et que ça se faisait

⁶⁰³ Notre interlocuteur évoque par ces mots la manière dont les pôles de proximités fonctionnent, vis-à-vis de la Métropole, de manière similaire à des services déconcentrés de l’État, tels que l’ARS par exemple.

⁶⁰⁴ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁶⁰⁵ Cette expression désigne les trous créés par l’usure sur le bitume

⁶⁰⁶ Voir à ce propos les entretiens n°1 – n°1 bis – n°17 – n°18

vite. **L'élue aujourd'hui il est obligé de dire : ha, mais oui, mais là c'est plus moi, c'est là-haut »**⁶⁰⁷.

Cet extrait d'entretien, qui évoque la complexification créée par le changement d'échelon territorial, nous renseigne également sur la perte de lien avec les administrés que le transfert de cette compétence a engendré pour les élus locaux. La mise en évidence du fait que les maires avaient l'habitude d'être interpellés directement et pouvaient agir en conséquence au service des administrés montre la place prépondérante de la gestion de proximité dans la relation d'un élu local avec les citoyens, usagers et habitants. Un élément qui indique la portée communicationnelle de cette dernière en matière de visibilité de l'action publique locale. Ainsi, tout en mettant en évidence la perte de capacité d'agir des maires, le transfert de compétences telles que la voirie rend visible l'échelon métropolitain. En devenant interpellable sur des questions de proximité, la Métropole apparaît également aux yeux des usagers, citoyens et habitants au travers de sa capacité à répondre à leurs questions quotidiennes. Un élément qui est mis en évidence dans la suite de l'entretien avec ce même maire et vice-président métropolitain. Celui-ci souligne en effet le caractère performatif de la résolution de problèmes techniques et concrets, en termes d'appréhension de l'échelon métropolitain :

XXX : « (...) quand vous faites une visite de quartier, faut pas croire que les habitants vous parlent de... heu... ».

MLMD : « Du projet métropolitain... ».

XXX : « et non, ni de « Bravo Monsieur le Maire, [pour] l'implantation de EDF sur votre commune » (...) c'est la crotte de chien, le dealer au coin de la rue, et ils me disent « mais qu'est-ce que vous foutez ». **Et le jour, où ils se seront aperçus que les poubelles sont nettoyées, que quand il y a un problème d'assainissement tout de suite on y arrive, que quand il y a des nids de poule, c'est réparé immédiatement. Ils voient bien à quoi sert la Métropole »**⁶⁰⁸.

De la même manière, la proposition, émise par le conseil de développement nantais, de donner un « rôle démocratique »⁶⁰⁹ aux pôles de proximité répond à la volonté de renforcer la visibilité des élus métropolitains. Ainsi la désignation « d'élus de proximité », telle que pensée par le conseil de développement aurait pour conséquence de les rendre repérables, en les associant à un espace et des missions métropolitaines identifiables, mais également d'acculturer les élus à leur mandat métropolitain, comme cela transparaît dans cet extrait d'entretien :

MLMD : « Des sortes de maires d'arrondissement finalement ? ».

XXX : « On n'est pas rentré dans les détails pour donner un titre, mais **on dit simplement qu'il faudrait une nomination pour que les zones de proximité soient identifiées avec des interlocuteurs élus politiques qui puissent expliquer ce que**

⁶⁰⁷ Entretien n° 24 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁶⁰⁸ Entretien n° 1 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 28 juin 2018

⁶⁰⁹ Entretien n° 24 — Disponible en annexe — Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

fait la Métropole, entendre ce que disent les habitants, se rendre sur le terrain et connaître ce terrain, **en faisant le lien de proximité qui n’existe pas aujourd’hui entre la Métropole et le territoire** »⁶¹⁰.

Envisagée ici par le président du conseil de développement métropolitain, cette opportunité de création de liens entre l’instance métropolitaine et les usagers, habitants et citoyens, à travers des questions de proximité est également bien identifiée par le responsable de *l’information et de la relation aux citoyens* de la ville et de la Métropole nantaise. Ainsi renommé en préférant les termes « d’information » et de « relation » à celui de « communication », l’intitulé du service démontre la volonté de faire apparaître la dimension de proximité de la Métropole, avant sa dimension politique, comme le souligne le directeur du service :

XXX : « Et on commence déjà à réfléchir à **une bascule de notre communication, de notre stratégie vers plus de proximité** sur l’idée de ce que je vous disais tout à l’heure « comment je fais, lundi matin (...) y compris sur des projets métropolitains »⁶¹¹.

En définissant son action par des expressions telles que : « transposer les projets sur le quotidien des gens »⁶¹², rendre « concret et palpable les politiques publiques très macro de la Métropole »⁶¹³, le directeur de l’information et de la relation aux citoyens de la ville et de la Métropole nantaise souligne une stratégie de communication destinée à « produire du « lien » et de la « relation » entre l’institution intercommunale et les individus, en construisant une figure d’usager métropolitain. Un positionnement également partagé par le directeur de la communication de Grenoble Alpes Métropole qui explique, dans le même sens, la nécessité de positionner la Métropole comme « acteur public principal »⁶¹⁴ et de créer, pour reprendre ses termes, « une sorte d’amorce d’une identité locale » au travers des services publics⁶¹⁵. Cet élément se retrouve dans l’analyse de la délibération métropolitaine relative à la réhabilitation et l’extension de l’hôtel métropolitain. Votée deux ans après le passage en Métropole, la délibération met en évidence la stratégie consistant à créer une relation d’usage et de proximité. Une tendance qui démontre le passage d’une institution technique, envisagée comme prolongement et soutien à l’action politique des communes, à une institution de proximité, directement organisatrice de services à destination du public. Motivée par la nécessité d’accueillir physiquement l’afflux d’agents engendré par le

⁶¹⁰ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁶¹¹ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁶¹² Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁶¹³ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁶¹⁴ Entretien n°2 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁶¹⁵ Entretien n°2 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 13 novembre 2018

transfert de compétences lors de la promulgation des lois MAPTAM et NOTRe⁶¹⁶, la création d’un nouveau bâtiment métropolitain répond à la volonté d’être repérable sur le territoire. Ainsi, c’est la manière dont la lisibilité de la Métropole grenobloise est recherchée par la création d’« un bâtiment signal structurant une des entrées de l’agglomération »⁶¹⁷ qui transparait dans la délibération. En créant un lieu permettant d’être repéré physiquement, la Métropole cherche en effet à marquer sa présence politique et territoriale par une architecture identifiable qui démontre l’influence qu’elle exerce sur le territoire. Un marqueur qui permet également de construire une relation d’usagers avec l’échelon métropolitain, en créant un espace d’accueil du public.

De la même manière, interrogé sur l’impact communicationnel des *Machines de Nantes*, un projet artistique qui assure une vitrine pour la ville^{618 619}, c’est par la présentation de la réorientation d’une stratégie de communication « au service du quotidien », que nous répond le directeur de l’information et de la relation aux citoyens de la ville et de la Métropole de Nantes. En soulignant que sa priorité est avant tout de : « montrer aux Nantais qu’on est là pour eux, pour une vie meilleure à Nantes »⁶²⁰, cette réponse met en évidence le fait que la politique de communication des deux institutions publiques réunies (ville et Métropole) envisage les services aux usagers comme une médiation destinée à créer du lien et de l’attachement au territoire. Le positionnement stratégique qui consiste à fabriquer des « habitants métropolitains », par le prisme des politiques publiques et de leurs usages, est également opéré par le service communication de Grenoble Alpes Métropole, comme le souligne son directeur :

« Les gens voient la Métropole et voient qu’elle intervient sur des choses concrètes... On pourrait prendre tout un tas d’autres exemples qui montrent que c’est vraiment les services publics qui rendent visible la Métropole aux yeux des gens... »⁶²¹.

⁶¹⁶ Délibération Conseil Métropolitain - Séance du 22 décembre 2017 Délibération - N°28 PATRIMOINE - Schéma directeur immobilier administratif – principe de réalisation d’une extension et de la réhabilitation du Forum. Disponible sur :

http://deliberations.lametro.fr/Internet_THOT/FrmLotDocFrame.asp?idlot=65017&idfic=&resX=1440&resY=900&init=1&visionneuseHTML5=0 (consulté le 14/09/2018)

⁶¹⁷ Délibération Conseil Métropolitain - Séance du 22 décembre 2017 Délibération - N°28 PATRIMOINE - Schéma directeur immobilier administratif – principe de réalisation d’une extension et de la réhabilitation du Forum. Disponible sur :

http://deliberations.lametro.fr/Internet_THOT/FrmLotDocFrame.asp?idlot=65017&idfic=&resX=1440&resY=900&init=1&visionneuseHTML5=0 (consulté le 14/09/2018)

⁶¹⁸ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019 — 9h30

⁶¹⁹ Comme en témoigne la place privilégiée que le projet occupe sur les documents de communication touristiques nantais.

⁶²⁰ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁶²¹ Entretien n°2 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 13 novembre 2018

Caractéristique de Grenoble Alpes Métropole, la couleur jaune qui recouvre les *Métros Vélos*, les bennes à ordures et les signalétiques de travaux d'aménagement agit comme un marqueur et rend visible la Métropole au quotidien. De cette manière, la création d'une relation avec des usagers métropolitains apparaît comme un outil de lisibilité majeur dans les politiques de communication des Métropoles. Qu'il s'agisse de la mise en place d'une « plateforme web de réponse aux sollicitations des gens »⁶²² par Grenoble Alpes Métropole ou du développement d'une application destinée à « simplifier le quotidien de tous les usagers »⁶²³ par Nantes Métropole, l'investissement dans la « gestion de la relation citoyenne »⁶²⁴ marque un tournant dans la construction de la légitimité métropolitaine. En montrant que la Métropole est en capacité d'agir concrètement dans le quotidien du territoire, la construction d'une relation d'usage sert la mise en visibilité d'une nouvelle échelle d'action politique territoriale. Dans ce même sens, les transports publics, utilisés quotidiennement, représentent un outil important dans la construction d'un imaginaire territorial par les habitants et usagers métropolitains. En parcourant le territoire d'une manière continue, les transports publics, du ressort des Métropoles, permettent de traverser les frontières communales, d'une part, et rendent visible l'apport de nouveaux services métropolitains, d'autre part, comme le souligne un journaliste lors de notre entretien :

xxx : « Ben pour moi, du moins, à travers mon prisme de journaliste, **ce qui a rendu visible l'emprise et l'intérêt de la Métropole. Ben se sont les transports !** Par exemple à Vizille, au Sappey. Eux, ils ont vraiment vu l'intérêt de la Métropole avec les bus et tout ça, c'est le cas des déchetteries aussi par exemple, **les petites communes elles ont vraiment été loties par la Métropole et ça touche le quotidien des gens** »⁶²⁵.

Ainsi, la mise en place d'un dispositif permettant une continuité de transport multimodal sur le territoire nantais impose l'évidence d'une emprise métropolitaine, bien au-delà même de ses propres limites administratives. En développant une offre de services ⁶²⁶ ⁶²⁷ qui traverse le territoire et s'invite dans le quotidien des gens, la politique de transport et la politique de communication qui l'accompagne raconte la mise en cohérence du développement territorial métropolitain. Nous prendrons également l'exemple de la prise de compétence eau et assainissement, qui a été un élément déterminant dans la mise en visibilité de Grenoble Alpes Métropole.

⁶²² Entretien n°2 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁶²³ - Nantes dans ma poche. Disponible sur <https://metropole.nantes.fr/nantes-dans-ma-poche> (consulté le 12/10/2019)

⁶²⁴ Entretien n°2 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁶²⁵ Entretien n°8 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 23 avril 2019

⁶²⁶ Entretien n°23 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁶²⁷ Entretien n°23 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 30 juillet 2019

Régulièrement mentionnée parmi les « urticants de la loi NOTRe »⁶²⁸, cette prise de compétence a été l'occasion de rendre repérable Grenoble Alpes Métropole pour les élus locaux et les administrés, à l'occasion d'une crise sanitaire en 2015. Survenue peu après l'entrée dans la Métropole des communes concernées, la gestion de cette crise, qui a conduit près de 8 000 personnes à présenter des symptômes médicaux, fut saluée pour son efficacité. Cet événement apparaît en effet à plusieurs reprises dans les entretiens réalisés comme un temps de mise en visibilité de l'action territoriale et politique de Grenoble Alpes Métropole, comme le montre cet extrait d'entretien avec son directeur de la communication :

XXX : « (...) Et bien la solution a été trouvée (...) et ça n'aurait pas été possible si les gens de Vif étaient restés dans leur communauté de communes micro (...) ils auraient mis de l'eau de javel à fond dans les réservoirs et c'était tout ce qu'ils pouvaient faire (...) **et là, les gens se rendent bien compte que c'est possible parce qu'ils appartiennent à une Métropole** »⁶²⁹.

Ainsi, c'est une transposition des stratégies de communication qui s'opère par la mise en avant de la relation d'usage. En effet, ce n'est pas d'une manière descendante que les politiques de communication des Métropoles cherchent à imposer le façonnement d'un imaginaire territorial métropolitain, mais, au travers de l'expérience pratique des habitants et usagers métropolitains. En apportant des réponses adaptées aux spécificités des usagers, dans une logique d'égalité spatiale et de dépassement des limites administratives communales, les services publics métropolitains agissent comme des médiations entre les Métropoles et le public. En effet, les trois exemples que nous avons développés montrent le potentiel communicationnel de services tels que la voirie, l'eau et les transports en termes d'appréhension et de reconnaissance de l'échelon métropolitain. Ainsi, c'est l'entraînement de la société dans un changement d'échelle d'action territoriale et politique qu'assure le développement de « services publics métropolitains », comme le souligne ici le responsable communication de Nantes Métropole au sujet de l'opération « zéro déchet » par exemple :

XXX : « (...) Et d'ailleurs pour reprendre l'exemple du défi zéro déchet, **les services prévoyaient 200/250 familles et j'ai dit non, il faut qu'on voie grand et si on doit entraîner 800 ou 2000 familles dans le projet ben faut y aller. Et là on passe dans l'industrialisation du changement de comportement et là ça devient significatif et à la hauteur des enjeux métropolitains** »⁶³⁰.

Qu'il s'agisse de co-voiturage, d'économie d'énergie ou de tri sélectif, le développement de projets métropolitains à destination des habitants et citoyens, qui deviennent alors

⁶²⁸ « Les urticants de la loi NOTRe » est une expression utilisée par les acteurs du fait métropolitain pour évoquer les points de tension entre les maires et les intercommunalités.

⁶²⁹ Entretien n°2 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 13 novembre 2018

⁶³⁰ Entretien n°23 — Disponible en annexe — Réalisé le mardi 30 juillet 2019

des usagers, vise à opérer une transformation concrète et quotidienne de la manière de vivre et donc de percevoir le territoire. À partir de là, c’est donc par l’intermédiaire de questions sociétales que cherche à se légitimer le nouvel échelon d’action politique territorial métropolitain. En s’intéressant « au traitement des problèmes d’ordre personnel, relevant de la *privacy* » (Miège, 2008) les politiques de communication interviennent directement dans la sphère privée des usagers. Nous prendrons pour exemple la politique de l’énergie portée par Grenoble Alpes Métropole en 2019. La Métropole grenobloise a, en effet, développé un projet visant à accompagner les habitants dans la réhabilitation énergétique de leur logement et dans un changement de pratiques de consommation moins énergivores ou polluantes. Présenté dans l’objectif politique de faire baisser les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire, ce projet opère une intrusion politique dans le champ de la quotidienneté. En accompagnant les habitants, au sein même de leur espace de vie (le logement) et de leur pratique quotidienne (l’alimentation), ce projet marque l’intervention politique dans le domaine privé au nom de la thématique de la ville durable et respirable. Un élément qui produit une mise en visibilité de l’action politique métropolitaine en faveur des usagers, d’une part, et produit, d’autre part, une communauté de destin en faveur de la qualité de l’air (Gagnebien, Bailleul, 2011). Ainsi, c’est l’observation du processus par lequel se façonne cette « relation de proximité » et la manière dont cela favorise l’émergence d’un collectif métropolitain qui nous intéresse ici. En questionnant le lien entre la notion de collectif et la notion d’usage, Patrice Flichy (Flichy, 2008), professeur de sociologie, met en évidence le fait que l’usage technique participe à la construction d’un collectif, au travers de la collaboration commune à la constitution d’un « cadre d’usage » (Ibid.). En effet, l’espace cognitif et symbolique ainsi créé permet d’organiser les interactions des acteurs avec l’objet technique, mais aussi entre les acteurs entre eux (Ibid.). Dans ce sens, Patrice Flichy met en évidence la manière dont le résultat de l’action conjointe des acteurs de l’activité technique⁶³¹ définit un « cadre d’usage » (Ibid.). Ainsi construit dans le temps, le cadre d’usage prend d’abord la forme de discours, d’un imaginaire technique puis d’usages expérimentaux (Ibid.). Bien que l’analyse développée par Patrice Flichy se situe loin de notre objet d’étude, le développement de services publics métropolitains et les politiques de communication qui les accompagnent définissent peu à peu l’apparition d’un destin commun supra-communal, au travers du façonnement de « cadres d’usage métropolitain » en construisant des « interactions sociales » (Ibid.). Ainsi, c’est la manière dont les usages permettent l’apparition d’un public métropolitain, qui lui-même institue, par sa pratique

⁶³¹ « Les acteurs » désignent ici l’ensemble des personnes impliquées dans la constitution du cadre d’usage, du concepteur aux nombreux médiateurs que sont les constructeurs, médias, prescripteurs, acheteurs, installateurs parmi lesquels les usagers.

le cadre social de référence d’action politique métropolitaine, que nous avons souhaité développer ici, en en soulignant toutefois les limites. En effet, nous reviendrons, pour terminer, sur l’expression utilisée par le directeur de communication de Nantes Métropole pour qualifier le projet *zéro déchet* d’« industrialisation du changement de comportement »⁶³². Ce témoignage, par lequel le directeur souligne le déploiement du projet auprès de 2 000 familles met en évidence une stratégie de communication visant davantage à déployer massivement et mécaniquement un dispositif, ainsi qu’à transformer les usagers en un marché à conquérir (Cardy, 2011), qu’à créer une « interrelation », pour reprendre les termes employés par le communicant, entre l’institution métropolitaine et ses habitants, usagers et citoyens. Un élément qui nous permet de souligner les limites de l’expérience d’usage, davantage vouée à façonner des « consommateurs » (de Certeau, 1990, p. 52) du territoire métropolitain, que d’en permettre une appropriation de sa dimension politique et territoriale.

Section 2 : la mise en réseau des acteurs et l’appropriation politique

Après avoir montré la manière dont apparaissait la figure d’un « usager » métropolitain », nous observerons, dans cette section, les conditions d’émergence d’une appropriation politique de la cohérence métropolitaine. Ainsi, nous questionnerons ici les modalités d’expérience de la coopération territoriale par des élus et des acteurs et de la Métropole notamment. Nous avons mis en évidence, dans la deuxième partie, la difficile émergence de lieux de débats politiques métropolitains, aussi, nous explorerons, à la suite de cela, les pratiques de mise en réseau des acteurs et des élus ainsi que la manière dont ces pratiques permettent ou non d’appréhender l’échelon métropolitain dans sa dimension politique et territoriale. Cette section s’appuiera sur des expériences de pratiques de coopération territoriales qui ont été développées sur le territoire nantais et grenoblois. Leur analyse permettra d’envisager leur potentialité performative vis-à-vis du façonnement idéal d’un espace territorial et politique métropolitain. Nous observerons également dans cette section l’apparition de nouvelles formes de stratégies de communication centrées sur l’idée d’expérience collective. Cela permettra d’en saisir les limites, et les conditions performatives.

« À la suite d’Étienne Tassin on peut opposer communauté et monde commun. La première s’appuie sur une identité préexistante (langue, ethnie) qui définit la frontière de l’espace public et qui détermine l’objectif de la décision collective (maintenir l’identité commune) alors que le second est marqué par l’ouverture c’est-à-dire une identité à construire à travers la participation à l’espace public » (Chambat, 1995, p.71).

Ici mentionnée par Pierre Chambat, la possibilité de construction d’une identité à travers le prisme de la participation à l’espace public permet d’entrevoir la manière dont

⁶³² Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

la mise en réseau des acteurs métropolitains et le fait de participer à des espaces d'échanges et de coopérations métropolitaines permettent d'en saisir les enjeux. Nous définissons ici la notion d'espace public comme espace de débat et d'échange aptes à construire une représentation idéale du territoire métropolitain. Ainsi, nous nous intéresserons, dans cette section, à l'expérience de la mise en débat de visions du territoire, que celle-ci apparaisse à l'occasion de rencontres initiées par l'institution métropolitaine dans le cadre des temps informels occasionnés, ou à l'extérieur de l'institution. Régulièrement évoqués comme essentiels dans les documents de bonnes pratiques intercommunales et métropolitaines, les « chartes de gouvernance » ou autres « projets de territoire » sont présentés comme une opportunité de permettre d'encadrer les modes de relation entre les différents acteurs. Ainsi, la première recommandation du rapport sénatorial réalisé par Antoine Lefèvre et de Patricia Schillinger souligne la nécessité de :

« Se doter d'une charte de gouvernance pour définir les rôles respectifs entre les communes et la communauté, et formaliser la coopération entre communes membres dans le respect de chaque territoire » (p.17)⁶³³.

Après avoir rappelé que la « charte de gouvernance » fonctionnait mieux lorsqu'elle était fondée sur un projet de territoire qui explicite les rôles de chacun en détail (Ibid.p.7), le rapport présente différents éléments que permet l'élaboration d'un projet de territoire et met en évidence les attentes de la part des élus métropolitains, en matière de lieux de dialogue. En effet, le document souligne la nécessité de définir une vision du territoire entre élus, au sein d'espaces d'échanges, qui font aujourd'hui défaut dans les intercommunalités et Métropoles (Ibid.). De la même manière, bien que l'analyse de l'expérience grenobloise de définition d'un projet de territoire nous ait permis d'en montrer les limites dans le contexte institutionnel métropolitain⁶³⁴, les entretiens réalisés mettent en évidence les intérêts connexes du travail mené par les élus. Ainsi, les temps d'échanges collectifs qui ont été initiés par la réalisation du *Manifeste* métropolitain ont été vécus par les participants comme des espaces inédits d'appréhension du territoire et de ses enjeux. De cette manière, après avoir souligné l'écueil du projet métropolitain, vis-à-vis de son ambition initiale, qui était notamment la création d'une vision politique commune, notre analyse montre que c'est par un autre biais, peut-être non anticipé par ailleurs, que le projet aura tout de même permis aux élus du territoire de façonner un élan, et une vision commune métropolitaine. Un

⁶³³ Lefèvre Antoine, Schillinger Patricia « Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : Mieux associer les élus municipaux à la gouvernance des intercommunalités : valoriser les bonnes pratiques » [en ligne] SÉNAT - SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019. N° 559. Disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r18-559/r18-5591.pdf> (consulté le 19 /09/ 2019).

⁶³⁴ Comme nous l'avons développé dans le quatrième chapitre.

élément qui transparaît dans plusieurs entretiens avec des élus et acteurs métropolitains, comme l'on peut le voir dans la sélection d'extraits suivants :

Lorsque le vice-président chargé de la démarche évoque par ces mots ses attentes en termes de façonnement d'une identité territoriale et partagée, vis-à-vis du projet métropolitain :

XXX : (...) y va y avoir des instruments au niveau Métro, propres à nous, sur notre propre compétence qui vont faire que, **on va être métropolitain, on va se créer une identité métropolitaine, on va faire Métropole** (...) On va essayer, on va faire, on est en train de mettre en **place un projet métropolitain**, dont j'en suis, heu, l'animateur (...) Comme dans une entreprise, **ce projet doit donner du cœur, doit donner du souffle** »⁶³⁵.

Un membre du conseil de développement, qui a participé aux ateliers, souligne que c'est dans la mise en dialogue qu'a résidé l'intérêt de la démarche :

XXX : « Finalement, ce sont les enquêtes qui ont été menées qui sont le plus intéressantes, après le reste ben, bof » (...) En tout cas, **il a surtout eu la vertu, de mettre en dialogue la Métropole. De créer des temps de rencontre, de débat** »⁶³⁶.

Ce ressenti est également partagé par un chargé de mission métropolitain qui souligne l'intérêt des déplacements sur le territoire ainsi que la prise en compte de l'environnement de la Métropole et la mise en lien avec les territoires voisins que cela a occasionné :

XXX : « Le groupe dont j'étais membre travaillait sur le lien entre la Métropole et ses voisins et **on est allé voir les acteurs des territoires de Chartreuse, de Belledonne, du Vercors...** On n'a jamais fait de réunions à Grenoble **pour volontairement parler de montagne, depuis la montagne et c'était vraiment riche** »⁶³⁷.

De cette manière, si de nombreux acteurs et élus ont exprimé des réserves vis-à-vis du document final, comme nous l'avons vu dans le quatrième chapitre, ces mêmes acteurs ont salué presque unanimement⁶³⁸ le caractère riche des ateliers et séminaires organisés en différents lieux du territoire ainsi que les rencontres occasionnées. Dans ce sens, le processus mis en œuvre dans l'écriture du *Manifeste*, qui n'a certes pas permis de faire émerger la vision territoriale et politique partagée attendue par certains⁶³⁹, aura inauguré la création d'espaces de dialogues et de rencontres entre élus, techniciens et acteurs du territoire métropolitain. Un élément relevé notamment par un élu métropolitain,

⁶³⁵ Entretien n°1 – Disponible en annexe - Réalisé le jeudi 28 juin 2018

⁶³⁶ Entretien n°16 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 26 avril

⁶³⁷ Entretien n°16 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 26 avril

⁶³⁸ Voir à ce propos les entretiens n°15, 5, 6

⁶³⁹ Se reporter à ce propos au chapitre 4

membre du groupe *ADIS*⁶⁴⁰, lors du débat en conseil communautaire concernant la délibération relative au projet métropolitain :

XXX : « La démarche a **dépassé les clivages habituels** et **nous a forcément rapprochés**, en nous poussant à approfondir des thèmes difficiles, l’objectif nous a aidés à aller plus loin... »⁶⁴¹.

En mettant en évidence le fait que les temps d’échange et de débat ont permis de dépasser les clivages politiques et territoriaux, le témoignage de l’élu du groupe *ADIS* rejoint la pensée du président de l’*ADGCF*⁶⁴² qui promeut la mise en place de démarches similaires au sein des intercommunalités :

XXX : « (...) Le projet de territoire **c’est aussi un temps entre élus, mais pas que**. Pour se demander ce que l’on veut ensemble, vers quoi on va, quel territoire nous voulons construire »⁶⁴³.

Pilotée en interne par la Métropole⁶⁴⁴, la démarche grenobloise a, en effet, donné lieu à plusieurs ateliers, séminaires, comités de rédaction et rencontres sur le terrain⁶⁴⁵. Ces différents temps de coopération ont rassemblé des techniciens, des membres du conseil de développement et des élus municipaux et métropolitains, mais également des acteurs des territoires voisins⁶⁴⁶. Tous les participants étaient engagés de manière volontaire dans la démarche, comme l’explique la chargée de mission qui a accompagné le projet, dans cet extrait d’entretien :

XXX : « (...) Toute la démarche a été entièrement volontaire avec des groupes de travail de 10 - 15 élus à chaque fois, composés d’élus communautaires et d’élus municipaux repartis par thématiques. Et deux groupes étaient confiés au conseil de développement pour avoir une parole de la société civile, **les élus ont eux-mêmes rendu leur rapport d’étonnement en janvier février, avec beaucoup de fierté d’être dans une fonction autre que la simple gestion concrète**. Pour beaucoup ça leur a vraiment tenu à cœur de produire ce rapport. **Ils étaient très fiers d’avoir écrit ça. ET de produire un projet pour le territoire commun** et ça ! **C’est nouveau**, même s’il y avait déjà des bribes de ça »⁶⁴⁷.

⁶⁴⁰ Groupe politique « Agir pour un Développement Solidaire Intercommunal » qui rassemble les représentants des petites communes.

⁶⁴¹ Extrait du débat en conseil communautaire concernant la délibération relative au projet métropolitain — Séance du 09 novembre 2018 — Disponible en annexe.

⁶⁴² *Association des Directeurs Généraux des Communautés de France*

⁶⁴³ Entretien n°10 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 12 octobre 2018

⁶⁴⁴ Entretien n°5 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 octobre 2018

⁶⁴⁵ Présentation de la démarche « participation la Métro - Un « Projet métropolitain », pour quoi faire ? (consulté le 22/09/2018)

⁶⁴⁶ Entretien n°1 – Disponible en annexe - Réalisé le jeudi 28 juin 2018 - 14 h 30

⁶⁴⁷ Entretien n°5 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 octobre 2018

En soulignant ici la fierté des élus « d’avoir produit un document commun », c’est aussi la « prise en main » de questions métropolitaines par des personnes assurant des fonctions ou des postures différentes qu’a occasionnée le projet. Ainsi, que ce soit en termes de niveaux de responsabilité, d’appartenance à des groupes politiques, de commissions ou de types de communes, les ateliers sont apparus comme des lieux de rencontres dénués de hiérarchie entre les membres. Envisagés comme une « farce »⁶⁴⁸ par certains, comme l’a évoqué, lors de notre entretien un élu grenoblois qui en a décliné l’invitation⁶⁴⁹, les temps de travail consacrés au projet métropolitain ont été vécus par d’autres comme de réels temps de rencontres physiques, avec l’espace métropolitain, d’une part, mais également, avec d’autres élus et acteurs qu’ils n’avaient pas forcément l’habitude de côtoyer, d’autre part. Ainsi, les espaces de travail commun ont à la fois occasionné un déplacement des acteurs en différents points de la Métropole, mais également des temps d’échanges sur des modes de rencontres plus informelles notamment. Un élément qui ressort fortement dans les prises de paroles effectuées lors du débat en conseil communautaire relatif à l’adoption du *Manifeste*. Ainsi, comme l’on peut le voir dans ces quelques extraits, les champs lexicaux de la rencontre, de l’écoute et de l’émotionnel apparaissent pleinement dans les interventions du conseil métropolitain. Un élément qui contraste avec le caractère technocratique par lequel le conseil métropolitain est souvent décrit, en raison des questions qui y sont majoritairement traitées⁶⁵⁰ :

XXX : « Je dirai d’abord que **j’ai pris beaucoup de plaisir à participer à ce projet**, c’est une écriture **collective, donc par définition pas toujours facile**. Mais au-delà du document final, c’est une démarche politique et positive par tout ce qui s’est construit durant ce temps lui-même, le projet a pris forme au fur à mesure des discussions, contributions, échanges, elle a mobilisé tous les élus. **Nous avons montré notre capacité à débattre**, nous donnons corps à une culture politique commune (...). **Ce projet peut paraître imparfait, mais nous préférons voir le verre à moitié plein** (...) Dans ce big-bang territorial que nous venons de vivre, je pense qu’on démontre notre capacité à jouer collectif pour notre avenir ».

XXX : « (...) dans ces groupes de travail, ont participé l’ensemble des élus du conseil métropolitain. Tous les groupes politiques, avec **beaucoup de patience** et souvent avec beaucoup de résultats et **d’intelligence dans les réflexions** qui avaient pu être faites... Et je **voulais ici remercier les uns et les autres** dans cette capacité qu’ils ont eue les uns et les autres à faire évoluer les choses. Et puis est venue ensuite la phase d’atelier. (...) c’est donc un **aller-retour constant entre les différents élus** qui a permis de vous présenter aujourd’hui, ce qui initialement était un projet métropolitain et qui s’appelle maintenant, ou qui vous est proposé d’être appelé : *Manifeste* ».

XXX : « Nous soulignons le caractère tardif de la démarche (...) Nous aurions pu en effet penser qu’il soit mis en place avant bon nombre de grands projets structurants

⁶⁴⁸ L’élus rencontré à ce propos prédisait le caractère instrumental de la démarche dont le résultat ne permettrait pas de définir un projet politique ambitieux

⁶⁴⁹ Voir à ce propos l’entretien n°17 – Disponible en annexe - Réalisé le, lundi 2 juillet 2018,

⁶⁵⁰ Un élément que nous avons traité dans la deuxième partie notamment.

comme le PLUI, le PLH (...) **Ce document ne reflète pas les échanges et la richesse des groupes de travail (...) Nous avons une question simple : où sont les rapports d’étonnement produits par les ateliers ?** ».

XXX : « Francie Megevan et Françoise Gugui, **ont dit tout le plaisir qu’elles avaient eu à travailler sur ce projet. (...) Je dirais, passionnant ! On s’est tous passionnés sur ce projet, sur ce Manifeste. Ce travail, il a été utile notamment par ce qu’il produit, mais aussi par ce qu’il a produit entre nous dans nos échanges... (...) En conclusion, ce projet métropolitain nous a permis de travailler ensemble de façon collective et plus approfondie (...) c’est pourquoi ce Manifeste nous paraît précieux aujourd’hui pour dépasser les clivages obsolètes** ».

XXX : « Sur la méthode (...), **j’y ai pris beaucoup de plaisir**. Pourquoi ? D’abord parce que **tout le monde est venu et a participé**. On s’est ouvert avec d’autres territoires (...) **Il y a eu un travail extrêmement important** et les rapports d’étonnement font partie du processus »⁶⁵¹.

Bien que les limites du document final aient été plusieurs fois rappelées par les différentes interventions, c’est avant tout une compréhension et une appropriation individuelle des enjeux métropolitains qu’auront donc permis ces temps de rencontre. En opérant un déplacement de réunions sur le territoire, en occasionnant des espaces de dialogues libres qui apparaissent dans les temps informels (pause-café, repas, petits fours, trajets...) et en organisant des rencontres entre des élus d’origines communales et politiques différentes autour de questions de fond et de visions territoriales, la réalisation du *Manifeste* a été inédite en plusieurs points. Dans ce même sens, un élu membre du groupe *ADIS* évoque la « prise de conscience » que cela lui a permis d’avoir vis-à-vis des enjeux territoriaux métropolitains : « cette démarche a démontré les responsabilités qui sont les nôtres dans le domaine de la santé, de l’éducation des transitions économiques, sociales et culturelles »⁶⁵², souligne-t-il. En permettant une prise de « conscience » de la Métropole par le débat d’idée et la rencontre, ainsi qu’en permettant d’en « éprouver la gouvernance » et de prendre le temps d’en appréhender les enjeux dans le temps long, les espaces de rencontres occasionnés par l’écriture du projet métropolitain grenoblois rejoignent l’objectif affiché du projet nantais *Ma ville demain*⁶⁵³. Initié par la Métropole nantaise, le projet animé par l’Agence d’Urbanisme (AURAN) avait pour but premier de mobiliser la communauté territoriale, en donnant « un cap » partagé par tous (Devisme, Ouvrard, 2013, p.152). En analysant la démarche qui a été mise en place, Laurent Devisme et Pauline Ouvrard, chercheurs en urbanisme,

⁶⁵¹ Extrait du débat en conseil communautaire concernant la délibération relative au projet métropolitain — Séance du 09 novembre 2018 — Disponible en annexe

⁶⁵² Extrait du débat en conseil communautaire concernant la délibération relative au projet métropolitain — Séance du 09 novembre 2018 — Disponible en annexe

⁶⁵³ Présentation de la Démarche de Nantes, ma ville demain (Extraits de la délibération métropolitaine - Document POSU (p.151). Disponible sur : <http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/1006/files/nantes-popsu2-regterrit.pdf> (consulté le 10/11/2019)

mettent en évidence un décalage entre l’objectif affiché du projet, qui était la mise en débat du destin métropolitain, et sa mise en œuvre. Les chercheurs relèvent en effet la manière dont les formes de travail proposées limitaient les débats et les controverses et faisaient de la démarche une instance de fabrication du consensus (Ibid). Ainsi, de la même manière que l’exemple grenoblois met en évidence un décalage entre le document produit et la richesse des échanges, Laurent Devisme et Pauline Ouvrard relèvent également que c’est davantage dans la mise en lien des acteurs du territoire qu’a résidé le réel apport du dispositif. En relevant les limites d’un résultat final consensuel, peu discutable et partageable par tous « au nom du bien commun » les chercheurs en urbanisme soulignent que « le consensus est souvent le masque qui cache les rapports de domination et d’exclusion » (Ibid). Ainsi, la mise en évidence du fait que la prospective devienne un prétexte pour mettre en synergie différentes parties prenantes et faciliter les éventuelles collaborations futures (Devisme, Dumont, Roy, 2007), montre en effet que la connaissance mutuelle entre les acteurs est davantage visée que la définition collective d’un projet politique (Ibid). De cette manière, qu’il s’agisse du projet grenoblois ou nantais, l’analyse des dispositifs mis en place met en évidence la manière dont leur intérêt réside avant tout dans les rencontres et les « temps off », comme souligné ici :

« L’exercice prospectif a permis la (re) mobilisation des forces vives du territoire, qu’elles soient « incontournables » ou « émergentes ». Les formats de réunion (GTP, TedX...), les relais de mobilisation (Place Publique...), et les temps off qui ont été ménagés participent de cette mise en réseau des acteurs » (Devisme, Ouvrard, 2013, p.159).

En évoquant la multiplicité des formes de rencontres, et l’intervention « d’acteurs relais », tels que les représentants de la revue *Place Publique*⁶⁵⁴, les chercheurs relèvent la manière dont la démarche s’appuie sur des relais de médiations et des formes variées de rencontres, afin d’y associer le plus d’acteurs possible. Un élément qui vise par ailleurs la légitimité du projet, devenue incontestable, puisque définie par tous les types d’acteurs. De ce fait, c’est dans le temps long que s’inscrivent les démarches de mise en coopération entre acteurs, élus et techniciens métropolitains, comme le souligne la responsable de la démarche grenobloise :

XXX : « (...) Une interco, ça ne se construit pas dans le clash. Une interco ça demande du temps, du dialogue, de la négo, ce n’est pas de la politique spectacle, ça demande de conforter un peu tout le monde, ça prend du temps (...) On a pris notre temps. (...) on a fait tous les allers-retours qu’on voulait, on a fait à la fois des rencontres avec des acteurs, des visites sur le terrain »⁶⁵⁵.

⁶⁵⁴ Une revue indépendante réalisée sur le territoire nantais qui concourt au façonnement territorial métropolitain, comme nous l’avons montré dans le chapitre 5

⁶⁵⁵ Entretien n°5 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 octobre 2018

Ainsi, la prise en compte de la temporalité et la multiplicité des temps de rencontres favorisent l’émergence d’espaces de dialogue libres, au travers de la création d’espaces informels. En échappant aux cadres contraints et orientés qui caractérisent les démarches de définition territoriales, ou leur écriture finale, ces espaces de rencontres et d’échanges entre élus, techniciens et acteurs apparaissent comme lieux privilégiés d’acculturation et d’appréhension des enjeux territoriaux et politiques métropolitains. Souligné par un ancien directeur de communication d’une ville centre et de sa Métropole, la création de temps d’échange informels entre élus apparaît en effet comme une condition d’intégration des enjeux politiques par ces derniers :

XXX : « (...) ça peut être aussi des temps de rencontres formelles ou informelles qui ont toute leur importance, pour échanger, pour partager, pour aplanir un peu les discussions ultérieures. Et je citerai les cérémonies des vœux qui sont des temps extrêmement précieux en communication politique, dans les discours bien sûr, mais entre deux petits fours, il se passe aussi beaucoup de choses facilitantes je dirais. Et ça aussi, c’est pleinement de la communication »⁶⁵⁶.

Le témoignage de cet ancien directeur de communication met en évidence le caractère performateur de la rencontre et de l’échange informel, mais également la prise en compte de leur caractère stratégique par les communicants, d’autre part. Un élément bien perçu et mobilisé par le directeur de la communication de la ville de Nantes et de Nantes Métropole. En effet, la politique de communication nantaise, qui a été construite sur l’ambition de « création de liens » entre l’administration et ses administrés, mais aussi entre les administrés eux-mêmes, est présentée dans l’objectif de créer de « l’émotion collective territoriale »⁶⁵⁷. En mettant en évidence que la politique de communication nantaise cherche à répondre à la « vraie nécessité de partage » et de « création de liens » (Ibid.) en « favorisant des expériences collectives » à l’heure du tout numérique et de l’éloignement administratif (Ibid.), l’entretien souligne la compréhension de la part du directeur de la communication nantais du caractère performateur de la rencontre et de la mise en lien. Ainsi, cet objectif politique et le recrutement de nouveaux profils de communication qui l’accompagnent montrent la manière dont les notions d’expérience et de rencontre sont instrumentalisées par les stratégies de communication de la Métropole nantaise dans le but de créer un lien entre les habitants, usagers et citoyens du territoire et l’institution territoriale. Une tendance mise en évidence par cet extrait d’entretien dans lequel le directeur de la communication de la ville de Nantes et de Nantes Métropole explique l’apparition de nouveaux profils dans son service :

XXX : « Alors, on est de plus en plus sur des profils atypiques, **capables de faire du multicanal et de la compréhension des usagers**. On cherche beaucoup des gens qui

⁶⁵⁶ Entretien n°22 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 29 juillet 2019

⁶⁵⁷ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

peuvent nous accompagner comme **designer de l'espace public**. (...) j'ai aussi besoin de **concepteurs événementiels**. J'ai besoin de **gens qui vont penser événement, en lien avec les réseaux sociaux**. Comment on crée une **expérience collective sur l'espace public en lien avec les réseaux sociaux** (...) Et ça, **ce sont des compétences totalement nouvelles**, de la même manière qu'on va être **de plus en plus en lien avec des artistes pour faire passer des émotions collectives sur l'espace public**. Et notre boulot au départ n'était pas du tout là. Voilà »⁶⁵⁸.

De cette manière, la création de liens, de rencontres et d'expériences devient un enjeu majeur de communication et d'acculturation d'institutions territoriales peu appropriées telles que les Métropoles. Un constat également souligné par Laurent Barbut et Anne Desgree, consultants auprès de collectivités locales. Ceux-ci relèvent, dans leur intervention lors d'un colloque sur les « nouvelles formes d'action publique territoriale, au service d'une fabrique de territoire davantage basée sur les biens communs »⁶⁵⁹, une évolution des marchés publics lancés par les services de communication. En effet le champ lexical de « l'inclusion », de « l'innovation sociale » et de la « médiation sociale » associé à des termes tels que « coproduction », « innovation », « participation », « construction collective », traduit la volonté de développer des stratégies de communication prenant la forme d'expériences et de mises en lien. En recourant à des formes de médiations diversifiées, les politiques de communication telles que développées par Nantes Métropole s'appuient sur les notions de coopérations, de mises en lien et d'expériences. Toutefois, les entretiens réalisés nous montrent qu'il s'agit davantage de chercher à apparaître comme dénué d'intention politique ainsi qu'à construire un cadre d'expériences voué à transmettre une information, que de permettre de saisir les enjeux du territoire et de développer une co-construction des politiques publiques. Ainsi, si François Asher, urbaniste et sociologue met en évidence par ces mots le caractère efficient de la coopération et de la négociation dans la définition de politiques publiques :

« La légitimité d'une décision publique et son efficacité sont en effet d'autant plus grandes qu'elle a été élaborée au travers d'un processus qui réunit les protagonistes autour d'un enjeu commun. Et ce supplément de légitimité apporté par la négociation est particulièrement nécessaire dans une société aux références et aux codes diversifiés avoir proliférant. » (Asher 2001, p.74).

L'analyse des démarches d'expériences de coopérations territoriales ou de « gouvernance interactive » (Ibid.), telle que nous l'avons réalisée, nous invite à en nuancer la portée en termes de co-définition de projet politique. En effet, l'expérience

⁶⁵⁸ Entretien n°23 – Disponible en annexe – Réalisé le mardi 30 juillet 2019

⁶⁵⁹ Barbut Laurent, Desgree Anne, « les nouvelles formes d'action publique territoriale au service d'une fabrique de territoire davantage basée sur les biens communs », [en ligne] in Actes du colloque « Les défis de développement pour les villes et les régions dans une Europe en mutation », Université Panteion, Athènes, Grèce 5-7 juillet 2017. Disponible sur :

http://asrldf2017.com/asrldf2017_com/envoixtextefinal/auteur/textedef/291.pdf (consulté le 12/02/2018)

du *Manifeste* par exemple met en évidence le décalage entre le résultat final et les expériences de débats et d’échanges. Vécues comme de réels temps de rencontre et de confrontation d’idées par les participants, les expériences de coopération et de mise en débat restent limitées par la traduction qui en est faite. Nécessairement institutionnelles, celles-ci ne permettent pas en effet de coproduire un projet politique ou de dépasser les mises en tension inhérentes à l’institution, comme en témoigne le document final du *Manifeste*. Une analyse qui nous amène à questionner, à la suite de la pensée de Jean Caune, professeur en esthétique et sciences de l’art, le caractère instrumental de ces démarches possiblement créatrices d’un « Nous » qui transcende les convictions privées ou idéologiques (Caune, 2015, p. 252) :

« La médiation n’est-elle pas devenue une notion instrumentalisée qui tend à effacer les relations de pouvoir entre les acteurs et occulter le politique ou encore à éviter de se positionner parmi les paradigmes habituels de la communication : behavioriste, fonctionnaliste, pragmatique, etc. ? » (*Ibid.*).

Le questionnement de Jean Caune, et bien qu’il porte davantage sur la médiation culturelle que sur la médiation sociale, nous amène en effet à nuancer la possibilité d’un façonnement et d’une appréhension politique et territoriale par le prisme de l’expérience institutionnalisée, dans laquelle les rapports de pouvoir ne sont qu’occultés, mais restent présents. Toutefois, les retours d’expériences des participants à la démarche qui a mené au *Manifeste* témoignent d’une expérience individuelle qui amène à opérer une distinction entre l’aboutissement collectif de la démarche, qui ne permet pas de dépasser les mises en tension de l’institution, et l’appréhension par l’individu des enjeux politiques, par le prisme de l’expérience vécue.

Section 3 : la pratique du territoire comme mode d’appréhension ?

Cette section a pour but d’interroger la notion de pratique de l’espace territorial comme condition possible d’appréhension idéale du territoire métropolitain. Nous introduirons cette section par la pensée d’Angeliki Monnier, professeure en sciences de l’information et de la communication qui souligne dans sa notice du *Publicationnaire*, intitulée « public et territoire », que le public présuppose l’existence d’un lien unissant ses membres et le territoire (Monnier, 2019,) que celui-ci soit réel ou résultant d’une projection (*Ibid.*). À partir de là, c’est l’émergence du lien qui unit un public à un territoire par le prisme de l’expérience que nous tâcherons d’appréhender en questionnant les limites et les conditions. La notion d’espace pratique par laquelle s’observent les relations entre le lieu et le lien (Pailliart, 1993, p.13) guidera cette dernière section consacrée au façonnement territorial et idéal de l’espace métropolitain

par le prisme de l'expérience. Nous questionnerons ainsi la possibilité et les conditions qui permettent au territoire de devenir un « lieu pratiqué » (Raoul, 2011). Cette notion nous permettra de définir un espace de rencontre entre sujets, mais également entre sujets et territoire tel qu'envisagé par J. Nicholas Entrikin, professeur en géographie. En mettant en évidence le fait que l'expérience du lieu, par un sujet, implique à la fois « la capacité subjective de participer d'un environnement » et « la capacité objective de pouvoir observer un environnement comme étant externe et séparé de soi » (Entrikin, 2003, p. 557), le géographe souligne que c'est dans un discours fait d'éléments subjectifs et objectifs que se construit la relation de soi au monde et aux autres (Ibid.). Une pensée qui nous invite à prendre en compte la dimension sensorielle de l'appréhension du territoire. Nous relaterons à ce propos la réflexion proposée par Michel de Certeau sur l'observation de la ville de New York depuis le haut du World Trade Center, vis-à-vis d'une marche dans la ville (de Certeau, 1990, p.139) : bien que la prise de hauteur permette une vision globale de la ville, c'est pourtant dans sa pratique ordinaire, « à partir des seuils où cesse la visibilité » (Ibid. p.142) que se construit la connaissance de la ville et de l'espace dans sa forme anthropologique, mythique et poétique (Ibid.). Par l'expérience ici relatée, Michel de Certeau nous montre l'importance que revêt un mode d'appréhension et d'appropriation « kinesthésique » (Ibid.p.147) du monde, du lieu et du territoire. En soulignant le fait que « l'acte de marcher est au système urbain ce que l'énonciation (le speech act) est à la langue ou aux énoncés proférés », Michel de Certeau attribue trois fonctions énonciatives à la pratique de l'espace par le prisme de la marche. Ainsi, la pratique de la marche permet à la fois, l'appropriation, la réalisation spatiale du lieu et la mise en relation entre des positions différenciées (Ibid.). Dans ce sens, la marche, mais également toutes autres formes de pratiques expérientielles rajouterons-nous, deviennent des « espaces d'énonciation » (Ibid.) à part entière. De la même manière, lorsque Maurice Merleau Ponty souligne que « la science manipule les choses et renonce à les habiter » (Merleau Ponty, 1960, p.9), c'est moins une simple critique de la pensée cybernétique et objective (Ibid., p.12) qu'une véritable invitation à entrevoir le monde sensible que le philosophe nous propose. En partageant sa conviction de la « nécessité » d'appréhender le monde à l'aune de la perception pour le comprendre, Merleau Ponty nous invite en effet à « retrouver le corps opérant et actuel, celui qui n'est pas un morceau d'espace, un faisceau de fonctions [mais] qui est un entrelacs de vision et du mouvement » (Ibid. p.16). Bien que la pensée du philosophe porte davantage sur l'appréhension esthétique du monde et des œuvres, la proposition d'envisager l'environnement, par le prisme de la rencontre sensible, tel que le propose la pensée de Merleau Ponty, nous semble particulièrement propice à la compréhension de l'appréhension possible du territoire, lorsqu'il souligne notamment :

« Je ne le vois pas selon son enveloppe extérieure, je le vis du dedans, j'y suis englobé.
Après tout, le monde est autour de moi, non devant moi » (Ibid., 1960, p.58).

En nous invitant à saisir le territoire par le prisme de la perception sensible, Maurice Merleau Ponty définit l'interpénétration par laquelle un sujet entre en relation avec l'espace qui l'entoure et qui l'habite. Une proposition également formulée par Michel de Certeau, qui en définit les conditions, lorsqu'il propose de :

« Partir vers la haute mer de l'expérience commune qui enveloppe, pénètre et finit par emporter les discours si toutefois on ne se contente pas de substituer une maîtrise politique à une appropriation scientifique » (Certeau, 1990, p.31).

Dans ce sens, lorsque Michel de Certeau relate une marche nocturne dans la ville de Salvador en rentrant d'un séminaire sur la culture populaire du Nord-est brésilien, le philosophe met en évidence la manière dont l'expérience favorise la compréhension territoriale. En effet, la manière dont cette déambulation solitaire dans la ville, à l'issue d'un colloque de recherche, l'amena à souligner combien « le secret du lieu se refuse aux chercheurs qui l'ont pourtant là devant eux, comme leur échappe le langage populaire » (Ibid.) met en évidence la dimension sensible de l'appréhension d'un territoire. À partir de là, c'est le processus d'immersion que nous retiendrons dans la compréhension d'une possible appréhension politique et territoriale des Métropoles par le prisme de l'expérience. Un processus qui permet d'intérioriser le sens du territoire, et ses enjeux. Nous mettrons en lien ce postulat avec l'avis sur le *Manifeste* métropolitain qui a été présenté par le conseil de développement grenoblois au conseil métropolitain. Le document mentionne à plusieurs reprises la « nécessité »⁶⁶⁰ de créer des « liens » (Ibid.) et des « lieux de contact » (Ibid.) avec la Métropole, comme cela apparaît dans cet extrait des propositions qui ont été élaborées par le conseil de développement :

« **Ouvrir des espaces de rencontres, de connexions** entre la Métropole, les usagers, les habitants, ouvrir des maisons de la Métropole en lien avec les communes ; structurer des référents métropolitains... » (p.9) — « **Proposer une découverte de la montagne** [de la Métropole] dans toutes les écoles et collèges de la Métropole » (p.13)⁶⁶¹.

En soulignant la volonté que soient proposées des expériences du territoire métropolitain, l'avis sur le *Manifeste* traduit l'intuition des acteurs métropolitains selon laquelle la pratique du territoire faciliterait son appropriation par ses habitants, usagers, citoyens et élus. Un élément qui ressort également de manière importante dans notre étude de terrain. Ainsi, qu'il s'agisse du témoignage de Marylise Lebranchu, ancienne ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation et de la Fonction publique qui

⁶⁶⁰ Conseil de développement Grenoble Alpes Métropole, Avis du conseil de développement sur le manifeste, Grenoble, 2019, 16 p.

⁶⁶¹ Conseil de développement Grenoble Alpes Métropole, Avis du conseil de développement sur le manifeste, Grenoble, 2019, 16 p.

évoque lors de la *troisième Controverse* du C2D grenoblois, la manière dont une traversée en vélo du territoire de la communauté urbaine dont elle devenait tout juste présidente lui a permis d’en saisir les enjeux⁶⁶², ou qu’il s’agisse du retour d’expérience du conseil de développement qui indique que la mise en place de rencontres et de conférences en différents lieux du territoire permettait de « toucher de nouvelles personnes », d’une part⁶⁶³, et de « comprendre des choses sur le terrain »⁶⁶⁴, d’autre part, plusieurs acteurs du fait métropolitain relatent, bien qu’à des degrés différents, l’apport et l’intérêt d’une expérience pratique du territoire. Nous prendrons pour exemple cet extrait d’entretien avec le vice-président métropolitain grenoblois, chargé de la mise en œuvre du PLUI. Celui-ci évoque en effet le caractère fécond des déplacements qui ont eu lieu avec les techniciens sur le territoire grenoblois, dans le cadre de la réalisation du Plan Local Intercommunal d’Urbanisme :

XXX : « Ah ben y a des choses que l’on ne peut pas faire de notre bureau. Et puis, ça permet de se rendre compte. Moi, en tant que Maire de Saint-Martin le Vinoux, y avait que Saint-Martin-le-Vinoux dans la vie, et là je découvre des communes qui sont de vrais bijoux. Et des communes qui sont toutes aussi pauvres que moi et qui ont fait des réalisations tout aussi belles et j’m dis « putain t’es pas tout seul dans la vie quoi ! » et on a donc rencontré les techniciens et il y a eu des réunions mensuelles [sur le terrain] avec les techniciens, urbanistes de chaque commune où ils ont commencé à regarder ce qui allait faire problème, pour une mise en cohérence (...) Y faut que la culture commune se fasse, ça prend du temps. Mais c’est sûr que d’aller sur place, de voir à quoi ça ressemble, qui sont les gens, ça permet de se rendre compte, hein »⁶⁶⁵.

Appropriées par les institutions et acteurs du façonnement territorial, de nombreuses démarches tentent dans ce sens de créer des espaces d’expérience du territoire en direction des élus comme des usagers, citoyens et habitants. De plus en plus présentes dans la panoplie d’outils de communication des institutions et des collectivités locales⁶⁶⁶, les démarches « expérientielles » sont présentées comme l’opportunité pour le public de s’approprier leur quartier, leur ville, leur Métropole, ou de les « rendre acteurs » de la définition d’un projet urbanistique à venir, en leur faisant « vivre une

⁶⁶² Extrait de la 3^{ème} Controverse métropolitaine, organisée par le Conseil de Développement de Grenoble, en présence de Simiand Marie-Christine, Lebranchu Marylise, Lebreton Claudy, Landel Olivier, intitulée : Les métropoles et le suffrage universel direct : oui, mais comment ? Sciences Po Grenoble, (le 31/05/2018)

⁶⁶³ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁶⁶⁴ Entretien n° 24 – Disponible en annexe – Réalisé le jeudi 12 septembre 2019

⁶⁶⁵ Entretien n°1bis – Disponible en annexe - Réalisé le Jeudi 5 juillet 2018

⁶⁶⁶ Barbut Laurent, Desgree Anne, « les nouvelles formes d’action publique territoriale au service d’une fabrique de territoire davantage basée sur les biens communs » in Actes du colloque « Les défis de développement pour les villes et les régions dans une Europe en mutation », Université Panthéon, Athènes, Grèce 5-7 juillet 2017, Disponible sur :

http://asrdlf2017.com/asrdlf2017_com/envoiertextefinal/auteur/textedef/291.pdf (consulté le 12/02/2018)

expérience urbaine ». L'observation de différentes démarches de pratiques du territoire permet ainsi de questionner les conditions de transformation d'une expérience en appropriation idéale d'un territoire métropolitain. Dans ce sens, l'objectif de l'analyse de ces démarches est d'entrevoir la manière dont la pratique permet (ou non) de dépasser les oppositions qui traversent les Métropoles, mais surtout d'en appréhender les enjeux. Ainsi, il s'agit ici de comprendre les conditions expérientielles du façonnement d'un horizon commun métropolitain partagé par ses acteurs et d'en saisir les limites.

Deux formes distinctes d'expériences territoriales seront explorées dans ce sens : par le corps, d'une part, au travers d'une « expérience immersive » du territoire de l'ordre de la rencontre physique et émotionnelle, telle que définie par Merleau Ponty (1960) et Michel de Certeau (1990), puis par la confrontation, d'autre part, au travers de « l'expérience du débat » qui prend pour objet l'intégration de questionnements métropolitains éprouvés et leur mise en visibilité médiatique. En apparaissant comme un véritable plaidoyer pour la mise en œuvre de « démarches expérientielles », le texte signé d'un chercheur en urbanisme, qui introduit le premier numéro de la lettre *Grand A*⁶⁶⁷, la publication de l'AURG, met en évidence tout l'intérêt que porte l'agence d'urbanisme grenobloise à la notion « d'expérience » :

« Le territoire devrait être, idéalement, régulièrement parcouru, arpenté, appréhendé à pied si possible, car c'est le mode qui permet la (re) connaissance par l'élus, l'urbaniste ou la « police de sécurité du quotidien ». Ne nous en déplaise, malgré toutes ses imperfections urbanistiques, géographiques et technocratiques et, en dépit de ses constantes mutations ou de sa polysémie intrinsèque, le « territoire » permet de se comprendre entre acteurs de l'urbanisme, élus, techniciens et habitants pour tenter de faire consensus. Ce n'est donc pas pour rien que l'urbaniste (ré) invente des techniques d'appréhension, de mise en récit et de partage des territoires par la traversée à pied, dans le cadre de parcours commentés ou autres balades urbaines » (p.2)⁶⁶⁸.

Les balades urbaines, évoquées dans le texte comme une opportunité de « partager une vision commune du territoire » sont également mises en avant par l'AURAN⁶⁶⁹, dans le cadre de la mise en œuvre du projet *Nantes 2030* notamment. L'agence d'urbanisme nantaise qui a été désignée pour mener la démarche en tant qu'institution extérieure à la communauté urbaine⁶⁷⁰ (Devisme, Ouvrard, 2013, p.163) met en avant également le recours à une « démarche « expérientielle ». Mise en évidence, par Laurent Devisme et Pauline Ouvrard, comme un instrument de consensus (Ibid.), la notion d'expérience

⁶⁶⁷ L'Agence d'Urbanisme Grenobloise

⁶⁶⁸ Roux Jean-Michel, "C'EST LE PIED QUI FAIT TERRITOIRE" in, AURG, *Grand A LE MAG*, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

⁶⁶⁹ L'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération nantaise

⁶⁷⁰ (Bien que la communauté urbaine en soit clairement le commanditaire de la démarche soulignent les chercheurs)

est présentée, par l’agence d’urbanisme, comme le gage du partage d’un projet commun, comme cela apparaît dans cet extrait d’entretien mené par les chercheurs avec des membres de l’agence :

« Vous savez, dans ce travail, **si vous ne vous immergez pas complètement, si vous ne vous imprégnez pas complètement du terrain, vous ne ferez jamais un bon boulot...** Donc, il y a cet aspect du boulot du consultant qui est extrêmement différent d’un consultant (...) **Il y a en a beaucoup qui estiment que pour rester objectif, il faut rester extérieur...** Et moi, je dis que **pour être créatif, il faut s’imprégner complètement du territoire.** Il n’y a pas de création sans culture, **il n’y a pas de création sans lien affectif avec le lieu sur lequel vous travaillez.** Et pour la prospective, c’est exactement pareil, donc **c’est un investissement un petit peu différent, et forcément les résultats ne sont pas les mêmes** » (Ibid. p.164).

L’extrait d’entretien montre que la notion d’expérience est présentée comme la pierre angulaire de la démarche de l’AURAN qui met en avant sa présence sur le territoire. Ainsi, les publications et documents apparaissent comme un simple complément dans la démarche de l’agence, comme cela est évoqué à nouveau dans cet extrait d’entretien réalisé par les chercheurs :

« **Les médiums de mobilisation revêtent des formes diverses** (Kit support, communication...), **mais simplement pour expliquer, pour faire connaître, pour faire savoir** (...) On a été présents sur le territoire, présents physiquement pas seulement théoriquement, physiquement dans les débats du territoire » (Ibid., p.166).

En insistant sur l’importance de leur engagement physique dans le territoire, les techniciens de l’agence d’urbanisme font apparaître la notion d’expérience et leurs actions de terrain comme un gage de crédibilité de leur travail. Ainsi la pratique du terrain et l’organisation de débats sont mis en avant pour justifier la démarche et ses résultats. De la même manière, les Métropoles misent elles aussi sur l’expérience du territoire dans leurs stratégies politiques. En proposant un arpentage collectif de l’espace⁶⁷¹, les échelons métropolitains mobilisent la notion de pratique comme vecteur de connaissance de l’espace territorial par ses habitants, usagers et citoyens ainsi que comme mise en visibilité de leur action. En effet, qu’il s’agisse des Métro-Randos, proposées par la Métropole grenobloise, ou des Visites citadines nantaises, analysées par Anne Bossé, chercheuse en urbanisme, ces propositions se révèlent de réels espaces de recherche d’acculturation du public au territoire et de « vulgarisation de la fabrique des projets urbains » (Bossé, 2013, p.93). Parfois animés par des artistes, les temps de déambulations collectives qui apparaissent comme incontournables de tout projet d’urbanisme visent davantage à promouvoir le projet auprès du public qu’à recueillir son adhésion, souligne la chercheuse (Ibid.). De cette manière, les visites urbaines qui fonctionnent « comme un dispositif de conviction » agissent « non pas tant par le contrôle de la perception que par la fabrication d’interprétations collectives » (Ibid.).

⁶⁷¹ Entretien n°2 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 13 novembre 2018

Dans ce sens, Anne Bossé analyse que les balades urbaines visent davantage la « constitution de publics de visiteurs » que la « recherche d'adhésion collective au projet » (Ibid.). Un élément à la suite duquel la chercheuse en urbanisme met en évidence, au travers du témoignage d'une participante, la manière dont l'ancrage spatial de l'expérience sert à fabriquer des dispositions (Ibid.). En effet, lorsque cette dernière confie « je ne râlerai plus de la même façon par rapport à certaines réalisations... » (Participante, citée dans Bossé, 2013, p.93), son témoignage exprime le fait que l'expérience devient un instrument de persuasion à part entière. En permettant de « comprendre » les aménagements en cours, la participation à la balade urbaine induit un changement de posture vis-à-vis des projets urbains, comme le témoignage de la participante le souligne à nouveau :

« Peut-être qu'il y aura des couacs, **mais je râlerai moins...** En fait tout ça [les visites de cette année] **ça m'a donné l'occasion de réfléchir, parce que sinon on ne pense pas vraiment, on subit. Là on a plus l'impression d'être des acteurs** » (Ibid.).

De cette manière, l'analyse d'Anne Bossé montre que « la visite n'est pas que réception d'un discours (de justification), en tant qu'expérience spatiale » (Ibid.), mais « amène le visiteur à l'engagement esthétique spécifique de l'expérience du paysage » (Ibid.). Qu'il s'agisse de montrer un aménagement en expliquant que l'on fera un jour le tour de *l'île de Nantes*, ou qu'il s'agisse d'amener le public au bout de l'île en déclamant que « là démarre le spectacle de l'estuaire » ou qu'il s'agisse encore de faire découvrir la faune et la flore spécifique d'un espace naturel protégé⁶⁷² pour en justifier les restrictions d'accès au public, les différentes formes de médiations expérientielles sont mobilisées par les collectivités et institutions locales pour normaliser les comportements à venir des publics dans ces espaces. En produisant une acculturation des habitants, usagers et citoyens aux projets à venir, ces stratégies visent à ce que « l'espace urbain, tel qu'il va se faire, rentre dans un ordre de choses connues et anticipées (Ibid., p.95). De cette manière, c'est une acceptation par « anticipation et intégration » des enjeux du territoire qu'opèrent les visites urbaines par le prisme de l'expérience. Une observation assez similaire à l'analyse des *Cartoparties* réalisée par Gwendoline L'her, Myriam Servieres et Daniel Siret, chercheurs en architecture et urbanisme. Les *Cartoparties* prennent la forme de balades urbaines consacrées à la production collective de données géoréférencées. Animées par les communautés *OpenStreetMap*, les *Cartoparties* sont régulièrement mobilisées par des institutions publiques pour réaliser notamment les démarches participatives imposées par la loi dans le cadre de projets urbanistiques (L'her, Servieres, Siret, 2018). Ainsi la Métropole et la ville de Nantes investissent fortement dans les outils participatifs numériques au travers d'appels à participation

⁶⁷² Grenoble Alpes Métropole met régulièrement en place des visites avec des animateurs ou accompagnateurs en montagne sur son territoire

tels que : « Venez collaborer à l'inventaire des arbres remarquables de la ville de Nantes », ou encore « Contribuez à réaliser la première carte collaborative des services de proximité des quartiers » (Ibid.). Les dispositifs ici cités sont mobilisés par les collectivités pour fédérer un collectif ainsi qu'une « communauté de contributeurs ». L'analyse des chercheurs en architecture et urbanisme montre que ces dispositifs, situés à la frontière entre « démarches expérientielles » et « instrumentalisation technique de gouvernance » visent davantage une « description » de l'existant que la « coproduction » et la « mise en perspective collective de projets urbains » (Ibid.). En effet, l'équipe de chercheurs en architecture et urbanisme met en évidence les limites des « sphères politiques expérientielles » en matière d'appropriation des enjeux territoriaux en soulignant que « lorsque des discussions clivantes ou polémiques émergent et s'orientent vers des controverses urbaines ou des questions vives de l'aménagement urbain, les acteurs recadrent calmement en rappelant que ce n'est pas l'objet de l'atelier » (Ibid.). En ce sens, les différentes analyses précitées montrent le caractère instrumental du recours à la notion de pratique du territoire par les institutions publiques. Les démarches analysées apparaissent, en effet, davantage destinées à une construction normative qu'à une appropriation sensible du territoire ou une coproduction de politiques publiques, telles qu'elles sont présentées.

À partir de là, nous avons observé le recours à des démarches d'expériences pratiques par des acteurs non institutionnels du territoire. L'objectif était de comprendre les possibles conditions d'émergence d'espaces expérientiels d'appropriation du territoire, hors du cadre instrumental des collectivités. L'association *LAHGGLO*⁶⁷³, qui regroupe des associations d'habitants de la Métropole grenobloise, s'est associée au Comité de Liaison des Unions de Quartiers de Grenoble (CLUQ) pour organiser des balades urbaines et des ateliers entre avril et juin 2016⁶⁷⁴. Le but était d'apporter une contribution citoyenne et autonome à l'élaboration du PLUI, comme le montre la présentation de la démarche sur le site Internet de l'association :

« La participation des habitants et la mobilisation des acteurs locaux est une des clefs de la démarche qui favorise une pratique où **ce sont les habitants qui font le diagnostic, expriment ce qu'ils veulent conserver ou améliorer, sans préjugé ni arrière-pensée politique** ou philosophique. **Ces balades permettent d'aider les habitants à mieux**

⁶⁷³ Signification du nom de l'association : Les Associations d'Habitants du Grand Grenoble, Lien et Ouverture

⁶⁷⁴ Extrait du document : L'AHGGLO "Qu'attendre du PLUI de la Métropole Grenobloise ?", contribution au PADD du PLUI, Octobre 2016. Disponible sur :

<https://participation.lametro.fr/media/default/0001/01/2220cd9904bcf37252b63e1206fb739f44deee47.pdf> (consulté le 12/09/2018)

connaître la ville, l’agglomération et la région Grenobloise et à participer au développement de leur territoire en participant à l’élaboration du PLUI » (p.9)⁶⁷⁵.

Le document de restitution, intitulé « première contribution au PADD du plan local d’urbanisme intercommunal » (Ibid.) a été remis aux instances pilotes du PLUI de la Métropole, puis mis en ligne sur le dispositif numérique participatif *Carticipe*. Ainsi, c’est sous forme d’une contribution volontaire et spontanée au débat que le document a été présenté à la Métropole, qui n’a, à ce titre, nullement l’obligation de s’en saisir. Réalisées d’une manière plus ou moins formelle en termes de contenu et de mode d’animation, les rencontres n’ont rassemblé qu’un faible nombre de participants, souvent issus d’une même catégorie de population impliquée dans les associations de quartiers. Aussi, bien que la portée du document final soit à relativiser, en termes de représentativité, c’est avant tout dans la possibilité de mettre en dialogue des visions du territoire, hors des cadres institutionnels que réside l’intérêt de ces rencontres. En donnant la possibilité à des individus de se rencontrer et de rencontrer le territoire d’une manière sensible, ces démarches, qui échappent aux cadres instrumentaux institutionnels⁶⁷⁶, apparaissent comme des espaces de dialogue et de confrontation sur le devenir métropolitain. Ainsi, bien que ces rencontres soient caractérisées par les limites de leur portée, en termes de nombre de participants et de prise en compte par les institutions, c’est la manière dont elles permettent de faire émerger une vision partagée entre des individus au travers d’une expérience sensible du territoire que réside leur intérêt. En créant ainsi des sortes d’espaces publics (idéels), dans l’espace public (physique), ces formes de rencontres permettent en effet d’appréhender la question métropolitaine et ses enjeux et participent possiblement à l’émergence d’habitants métropolitains⁶⁷⁷.

Dans le même sens, nous observerons le projet GR® 2013 qui a été développé sur le territoire de la Métropole Aix-Marseille Provence. La démarche, qui n’est pas dotée de l’ambition d’élaboration de propositions métropolitaines, apparaît toutefois assez proche de l’exemple précédent, en matière de transformation d’une perception du territoire en compréhension et en appropriation de ses enjeux. Le projet qui a été développé par une association, à l’occasion de la nomination de Marseille *Capitale de la*

⁶⁷⁵ Source - L’AHGGLO "Qu’attendre du PLUI de la Métropole Grenobloise ?" , contribution au PADD du PLUI, octobre 2016. Disponible sur :

<https://participation.lametro.fr/media/default/0001/01/2220cd9904bcf37252b63e1206fb739f44deee47.pdf> (consulté le 12/09/2018)

⁶⁷⁶ Nous nuancerons ici notre affirmation par le fait que les associations organisatrices représentent également un cadre défini, et donc également forcément orienté. Cependant, cet exemple nous paraît significatif de la prise en main de questions publiques par les habitants, auto-organisés, vis-à-vis des institutions publiques

⁶⁷⁷ Une association de termes que nous employons ici en opposition à habitant communal.

culture en 2013, avait initialement pour objectif de rassembler un collectif « d'artistes marcheurs »⁶⁷⁸ dans la création du premier sentier de grande randonnée alliant nature et culture. « Vient ensuite la forme d'un grand huit, comme une promesse de promenades et de réinventions infinies » (p.5)⁶⁷⁹, souligne le communiqué de presse de présentation du projet pour évoquer la manière dont celui-ci s'est structuré par la suite afin de faire de la marche « un outil de perception du territoire » (Ibid. p.5). Le GR® 2013 qui a été développé autour de l'idée de faire du déplacement pédestre un objet de représentation artistique (et donc sensible) de l'environnement traversé est présenté par ses initiateurs comme un projet culturel à part entière. Ainsi, le communiqué de presse de présentation du projet souligne l'apparition d'une nouvelle expérience de la randonnée qui révèle le territoire sur 365 km de long (p.11). Mis en place dans l'objectif d'inviter à penser une cohérence culturelle à l'échelle de la Métropole, au travers de la pratique du territoire, le projet s'appuie sur le postulat selon lequel l'approche sensible, qui paraît indissociable de l'émergence d'un territoire, n'est pas prise en compte dans la Métropole phocéenne, comme le souligne un des initiateurs du projet lors de notre entretien :

XXX : « Parce qu'il n'y a pas cette réflexion sur un objectif, des valeurs, une identité. Rien n'est proposé dans ce sens, qui soit même débattu, avec une alternative un vrai choix démocratique. Non, il n'y a rien de ça, il y a la Métropole elle se construit sur le tas sans que ce soit réfléchi. Il n'y a pas de réflexion sur une pensée politique culturelle de la même manière qu'il y a une pensée politique sur la question des transports »⁶⁸⁰.

Le projet, qui est présenté par ses administrateurs comme « outil d'une meilleure connaissance de la manière dont on habite un territoire »⁶⁸¹, apparaît sous la forme d'un équipement de médiation culturelle et territoriale à ciel ouvert. Ainsi la programmation de spectacles, les formations et les expériences artistiques proposées dans le cadre du GR® 2013 répondent à la volonté des porteurs du projet de faire de la pratique de la marche collective une opportunité d'envisager la Métropole comme un « grand village à éprouver »⁶⁸². Architecte de formation, l'initiateur du projet que nous avons rencontré souligne la volonté de « faire du sentier un mode d'exploration

⁶⁷⁸ Extrait du dossier de presse (p.11). Disponible sur : <https://www.gr2013.fr/metropolitan-trails-academy/> (consulté le 12/10/2019)

⁶⁷⁹ Marseille Provence 2013, "GR®2013 UN SENTIER MÉTROPOLITAIN DE RANDONNÉE PÉDESTRE " Dossier de presse, 2013, 52p. (En ligne) Disponible sur : <https://www.gr2013.fr/metropolitan-trails-academy/> (consulté le 12/10/2019)

⁶⁸⁰ Entretien n°26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

⁶⁸¹ Entretien n° 26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

⁶⁸² Entretien n° 26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

et de récit du territoire »⁶⁸³ en envisageant la pratique pédestre comme le vecteur d’une « culture métropolitaine » (Ibid). Ainsi, c’est le potentiel performateur de la marche en termes de compréhension du territoire que promeut l’équipe du GR® 2013. Un élément sur lequel s’est appuyée la mission inter-ministérielle qui a été mise en place dans le cadre de la consultation urbaine et territoriale et qui a été, par la suite, chargée de préfigurer la Métropole Aix-Marseille Provence⁶⁸⁴. En effet, les équipes lauréates de la consultation urbaine, composées d’urbanistes, d’architectes, de sociologues, d’économistes et de spécialistes des déplacements, ont été amenées au travers de la proposition du GR® 2013 à rencontrer physiquement le territoire et ses acteurs de terrain. Une expérience relatée par un des initiateurs du projet, lors de notre entretien :

XXX : « Oui c’est vrai que **c’était important de se rendre compte à quel point le fait d’être sur le terrain, de découvrir physiquement modifie les choses, et notre perception en tant qu’urbaniste ou architecte.** C’est ce qu’on a exprimé à la Métropole Aix-Marseille Provence quand les équipes de la consultation urbaine et territoriale ont commencé à travailler »⁶⁸⁵.

Ainsi la démarche a pris la forme de randonnées et de rencontres avec des élus, des exploitants agricoles, des paysagistes, des architectes-conseils, des habitants, usagers et citoyens dans l’objectif de permettre aux équipes qui ont par la suite configuré urbanistiquement la future Métropole, « d’entrer en conversation » avec le territoire afin d’en appréhender les enjeux et les spécificités, tel que souligné dans cet extrait d’entretien :

XXX : « **On ne parle pas de la même manière ni avec la même abstraction, d’une chose qu’on connaît, que d’une chose qu’on ne connaît pas, qu’on n’a pas vue, qu’on n’a pas ressentie, rencontrée** »⁶⁸⁶.

XXX : « On leur a surtout dit que c’était bien gentil tout ce bla-bla et ces positions sur le projet et tout ça. **Mais en fait, tous ceux qui intervenaient connaissaient très peu physiquement le territoire, où ils le connaissaient de loin, d’une manière théorique ou bien depuis les routes.** Et donc, et c’est normal, ils en avaient une connaissance très parcellaire. Qui est la connaissance de tout un chacun finalement. À partir de là, **notre positionnement c’est de dire qu’on ne parle pas de la même chose, et qu’on ne se parle pas de la même manière lorsqu’on a partagé l’expérience du terrain ensemble.** Et le fait de **prendre la mesure du terrain et du territoire d’une manière concrète nous semble irremplaçable** »⁶⁸⁷.

⁶⁸³ Bureau des guides. Disponible sur <https://www.gr2013.fr/bureau-guides-gr2013/> (consulté le 12/09/2019)

⁶⁸⁴ Exemple de témoignage d’une urbaniste participante : « Les randonnées métropolitaines ont vraiment permis de rendre obsolète la tentation planificatrice de l’urbaniste, mais bien de le rendre porteur de récits du territoire. » Fabienne Boudon, Chef de projet, équipe LIN Source - <https://www.gr2013.fr/metropole-commune/> (consulté le 12/09/2019)

⁶⁸⁵ Entretien n° 26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

⁶⁸⁶ Entretien n° 26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

⁶⁸⁷ Entretien n° 26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

En montrant dans cet extrait la manière dont un lieu pratique devient un espace de formation et d’échange, la démarche proposée par GR® 2013 met en évidence le fait que c’est avant tout le dialogue entre des sensibilités individuelles, induites par la pratique collective du territoire qui permet de transformer l’expérience en compréhension et appréhension du territoire et de ses enjeux. La structure associative, initiée avec le soutien d’acteurs publics, tels que le conseil général des Bouches-du-Rhône, les communes traversées et la fédération française de randonnée pédestre, se positionne dans une posture d’éducation populaire militante de l’appréhension du territoire, en dehors du cadre institutionnel métropolitain, tel que le montrent ces deux extraits d’entretien :

XXX : « C’est comme un guide de montagne : il pourrait dire à ses clients de regarder la montagne avec leurs yeux, ou bien de s’y intéresser à la manière d’un géologue, avec le regard du garde forestier, avec celui du gestionnaire de remontées mécaniques, du gendarme de haute montagne qui doit porter des secours **et en faisant ça tu construis ton regard d’une manière un petit peu plus intelligente tu prends alors conscience que ce territoire va se modifier, que chacun a des enjeux, qu’il va falloir modifier les pratiques, que ce territoire a été habité et qu’il ne l’est plus de la même manière** enfin, vous voyez, **très vite la lecture n’est plus la même, elle devient plus complexe, mais aussi plus juste, plus vive. Et à ce moment-là on oublie d’aller faire le sommet et on comprend la montagne !** ».

XXX : (...) Et ce GR avait pour but de faire connaître ce territoire métropolitain dans lequel on habite. Donc, **évidemment si c’est pour le faire connaître et le faire découvrir, c’est pour mieux le comprendre.** Si c’est pour ne faire que passer, ce n’est pas intéressant. Bien sûr que notre conviction est là. **Et le fait que la Métropole ne s’en empare pas ne doit pas nous empêcher de la faire** »⁶⁸⁸.

Ainsi, après avoir observé que c’est avant tout dans la confrontation d’idées, de postures et de points de vue que se transforme possiblement l’expérience sensible en appropriation idéale d’un territoire et de ses enjeux, les différents exemples développés précédemment mettent en évidence la prépondérance de la question du cadre dans lequel apparaissent ces espaces de dialogue. Un élément que nous avons relevé notamment dans l’analyse des entretiens réalisés sur le territoire grenoblois. De cette manière, bien que le conseil de développement grenoblois appelait de ses vœux, dans son avis sur le *Manifeste métropolitain*, la mise en place, par la Métropole, d’espace permettant d’« instaurer des échanges et de dialogues » (p.7), la question d’un nécessaire détachement vis-à-vis des institutions politiques et territoriales apparaît de manière prégnante dans la démarche développée par les *Grenopolitains*⁶⁸⁹. En effet, les formes de mise en œuvre de ce projet, motivé par la volonté de « toucher les gens »⁶⁹⁰ et de « les

⁶⁸⁸ Entretien n° 26 - disponible en annexe - réalisé le mercredi 6 novembre 2019

⁶⁸⁹ Se reporter à la présentation de la démarche dans la seconde partie

⁶⁹⁰ Entretien n°16 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 26 avril 2019

amener à débattre sur l'avenir de la Métropole »⁶⁹¹, mettent en évidence trois conditions à l'émergence d'un espace apte à permettre de saisir les enjeux et de s'appropriier un espace territorial et politique : le dialogue entre des individus entre eux, le détachement vis-à-vis des institutions politiques et territoriales et la pratique sensible du territoire. Initié comme nous l'avons vu précédemment par des acteurs du fait métropolitain⁶⁹², le projet qui a pris la forme d'une plateforme web dans un premier temps s'est développé par la suite sous forme d'*Apéro'politains*. Ces temps de rencontres organisées dans différentes communes de la Métropole avaient pour but d'intégrer au débat des personnes qui ne se seraient pas déplacées dans la ville centre par exemple, et répondaient également à l'objectif d'éprouver le territoire. Bien que l'invitation lancée aux métropolitains n'ait été entendue que par un groupe restreint d'initiés, les temps de travail ont permis aux participants de « pratiquer » la Métropole. Nous rapprocherons cette analyse de la pensée d'Annick Monseigne, maître de conférences en sciences de l'information et de la communication. En proposant d'envisager la notion de « commun » comme une « logique de communication et d'interaction sociale » (Monseigne, 2008, p.20), Annick Monseigne montre la manière dont les dimensions sociales et émotionnelles sont constitutives de l'émergence d'un « périmètre de solidarité » (Ibid. p.21). Ainsi, l'engagement commun dans une activité ou un projet permet de faire advenir la « co-appartenance » et la « co-possession » dans l'analyse d'Annick Monseigne qui fait référence à la « praxis instituante » et l'« agir ensemble politique » (Ibid.). Deux notions qui permettent de décrire la manière dont apparaît, une conscience commune « éprouvée », par opposition à « imposée ».

À partir de là, et au regard des différentes analyses développées précédemment, c'est dans une dimension dialectique qu'apparaît l'émergence possible d'une conscience métropolitaine. En permettant la mise en dialogue entre des individus, mais également entre des individus et le territoire, l'expérience pratique apparaît comme une condition privilégiée d'appropriation des enjeux politiques et territoriaux métropolitains. Un élément qui nécessite d'envisager l'appropriation d'un destin commun métropolitain, non pas comme un élément descendant, fabriqué et formaté par des politiques publiques, mais comme un élément indépendant, co-produit dans l'interaction par le prisme du sensible. Toutefois, en montrant la manière dont le processus ici décrit repose sur une forme d'organisation que nous pourrions qualifier d'idéale, puisqu'elle

⁶⁹¹ Entretien n°16 – Disponible en annexe - Réalisé le vendredi 26 avril 2019

⁶⁹² Les initiateurs du projet Grenopolitains sont pour la plupart également élus, membres de partis politiques ou du conseil de développement notamment. L'entretien mené avec deux d'entre eux met en évidence la manière dont la mise en place de rencontres autonomes de tout cadres préexistants s'est avérée déterminante. Un élément que nous avons développé par ailleurs dans la partie 2.

sous-entend une démarche de co-construction volontaire entre les individus, d’une part, et ne concerne qu’un nombre restreint de personnes⁶⁹³, d’autre part, cette analyse nous amène à questionner les modalités d’appropriation par le prisme de l’expérience d’un territoire métropolitain dont le seuil légal est, rappelons-le, de 400 000 habitants. En soulignant que « le processus culturel ne peut être compris qu’à travers ce mouvement circulaire dans lequel se combine une manifestation concrète, rendue visible, qui vaut comme médiation » (Caune, 2015, p.96), la pensée de Jean Caune, professeur en science de l’art et esthétique, nous permet d’introduire un nouvel élément, qu’est la mise en visibilité de l’expérience par sa verbalisation (Ibid. p.22). Ainsi, de la même manière que le responsable de *l’Association des Directeurs Généraux des Communautés de France* soulignait que « plus il y aura du débat politique sur la vision territoriale du développement métropolitain, plus il y aura de l’intérêt public pour l’institution intercommunale »⁶⁹⁴, la mise en visibilité et la médiatisation du débat métropolitain apparaît comme une réponse possible aux limites d’une appropriation des enjeux du territoire par le prisme de l’expérience.

Nous prendrons pour exemple la manière dont la théâtralisation des prises de positions politiques au sein de l’hémicycle métropolitain rend visible l’expérience démocratique métropolitaine. À la fois encouragés par la présence de la presse, comme le montre cet extrait d’entretien avec un journaliste, qui évoque, par ces mots, l’effet de la présence des médias lors du conseil métropolitain : « quand un politique intervient, il espère vraiment que le journaliste reprendra son intervention, ou une partie de son propos... »⁶⁹⁵, les temps de mise en visibilité du débat métropolitain encouragent également une présence journalistique. Un élément évoqué par un interlocuteur, au sujet des rencontres organisées par le conseil de développement métropolitain, sur le suffrage universel direct :

XXX : « Pour les Controverses (...). Il y a **eu des articles de presse, ça a fait un peu un coup médiatique** et ça, c’est important ! Parce que **ça porte le débat, ça le rend visible !** Et nous, c’est ça qu’on veut ! »⁶⁹⁶.

Les stratégies de mise en visibilité médiatique du débat métropolitain par sa théâtralisation décrite dans les deux extraits d’entretiens rejoignent la pensée développée par le sociologue Daniel Cefaï. En mettant en évidence la manière dont le conflit politique donne naissance à un public (Cefaï, 2016), le sociologue ouvre une perspective de prolongation et de diffusion de l’expérience politique et territoriale d’un

⁶⁹³ Par ailleurs, la plupart du temps déjà acculturés aux enjeux métropolitains comme cela fut plusieurs fois relevé par nos interlocuteurs - Voir à ce propos les entretiens N°15, 1, 1 bis – Disponible en annexe.

⁶⁹⁴ Entretien n°11 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 avril 2019

⁶⁹⁵ Entretien n°9 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 avril 2019

⁶⁹⁶ Entretien n°15 – Disponible en annexe - Réalisé le mardi 23 avril 2019

petit nombre d'individus. En effet, après avoir développé la manière dont l'expérience et la pratique apparaissaient comme une possibilité d'appréhension et d'appropriation des enjeux politiques métropolitains, nous pouvons entrevoir, à la suite de Daniel Cefai, que le « conflit », employé ici au sens de « confrontation d'idée », devient, à son tour, potentiellement « mobilisateur de la communauté » par une « dynamique de publicisation » (Ibid.).

Nous prendrons pour exemple la question de l'élection métropolitaine au suffrage universel direct, telle qu'elle a été mise en débat sur le territoire grenoblois. Cette thématique a en effet fait l'objet, comme nous l'avons vu, d'un débat rassemblant élus, acteurs du territoire, citoyens, usager et habitants, lors de la *Controverse* organisée par le conseil de développement grenoblois. Bien que ce débat se soit déroulé dans le cadre institutionnel du conseil de développement, des interventions volontairement provocatrices d'étudiants de sciences politiques, préparés pour la rencontre et disséminés dans la salle, ont encouragé l'expression de sensibilités divergentes sur la question. La médiatisation dans la presse locale dont a fait l'objet la rencontre a permis un prolongement du débat dans le temps comme dans l'espace territorial. Ainsi, la médiatisation opérée a encouragé différentes personnes ou institutions, non présentes lors de la rencontre, à prendre part au débat. En effet, la *Controverse* a donné lieu à plusieurs articles de presse et publications de la part d'acteurs du territoire, dont nous donnons ici quelques exemples de titres :

« **Y aura-t-il du suffrage universel direct aux élections métropolitaines de 2020 ?** »

Le C2D met les pieds dans le plat »⁶⁹⁷, paru dans le webmédia grenoblois *PlaceGrenet* le 30 mai 2018.

« **Suffrage universel direct pour les Métropoles : un mode d'emploi en débat** »⁶⁹⁸, paru sur le site Internet du Courrier des maires le 4 mai 2018.

« **Une Métropole au suffrage universel direct ?** »⁶⁹⁹, publié en mai 2018 par le journal *L'essor 38*, un magazine d'actualité économique.

« **Débat : Les Métropoles et la controverse du suffrage universel direct** »⁷⁰⁰, paru en mai 2018 sur le site Internet de *Réseau citoyen*.⁷⁰¹

⁶⁹⁷<https://www.placegrenet.fr/2018/05/30/y-aura-t-il-du-suffrage-universel-direct-aux-elections-metropolitaines-de-2020-le-c2d-met-les-pieds-dans-le-plat/193652>

⁶⁹⁸<https://www.courrierdesmaires.fr/75692/quel-suffrage-universel-direct-pour-les-metropoles-le-mode-demploi-en-debat/>

⁶⁹⁹ <https://www.essor38.fr/une-metropole-au-suffrage-universel-direct-22032.html>

⁷⁰⁰ <https://reseaucitoyen-grenoble.fr/debat-les-metropoles-et-la-controverse-du-suffrage-universel-direct/>

⁷⁰¹ Le site Internet d'un groupe politique qui fait partie de la majorité du Conseil Municipal de « Grenoble en Commun » et dont le site se présente comme un espace destiné à « aider les citoyens à se réunir en réseau et à développer à Grenoble et dans son agglomération des idées et des actions permettant des initiatives citoyennes améliorant la vie démocratique dans la cité

« **3e controverse du conseil de développement : l'impératif de débattre d'un projet politique métropolitain en 2020 fait consensus !** »⁷⁰², paru sur la page Facebook du groupe *Adis* le 30 mai 2018.

Nous soulignons ici que le dernier extrait présenté met en évidence la manière dont la question posée par la *Controverse* attise le débat sur une question clivante, tel que l'exprime le groupe *ADIS*. En effet, le consensus évoqué ne porte pas sur la proposition du conseil de développement, mais bien sur la nécessité d'en débattre. D'autre part, les différents articles précités et les entretiens menés montrent que la question du mode d'élection des représentants métropolitains, encore largement controversée et non encore arrêtée par le législateur, est intégrée comme une évidence à venir par les acteurs territoriaux grenoblois. Ainsi, les représentants du groupe *ADIS* par exemple, bien que non partisans de la démarche, n'en proposent plus des contre-arguments, mais des « aménagements »⁷⁰³. De cette manière et en reprenant la pensée de Daniel Cefaï, selon laquelle le trouble devient constitutif d'un problème public dans le processus de sa définition et de sa résolution (Ibid.), l'exemple de la *Controverse* nous permet d'entrevoir la manière dont « le problème public », qui est ici la question de l'élection des représentants métropolitains, se met à exister lorsqu'il devient un enjeu d'expérience collective (Ibid.). À partir de là, nous observons que c'est par la mise en visibilité, la verbalisation et la médiatisation, générées par l'expérience de ses enjeux politiques, que la Métropole devient ce « lieu actif » apte à générer une « expérience collective » et « l'attention publique » (Ibid.). Un processus par lequel « l'arène publique » (Ibid.) que représente le débat proposé par la *Controverse* par exemple fait émerger de nouvelles manières de voir (Ibid.) et conduit à une mise en visibilité des enjeux métropolitains. Pour terminer, cet élément nous conduit à mettre en évidence l'interpénétration entre la notion d'expérience et de constitution d'un public métropolitain, à la suite de la pensée de Daniel Cefaï, lorsqu'il souligne que :

« Publiciser, c'est aussi sortir le problème de l'ombre où il ne serait plus qu'une affaire de groupements d'intérêts organisés et spécialisés, et c'est faire en sorte qu'il soit reconnu, exploré et résolu par des représentants de l'opinion publique et par des opérateurs d'action publique — sous le regard du public » (Ibid.).

En transposant ces mots de Daniel Cefaï à notre questionnement métropolitain, la mise en visibilité d'un conflit politique, entendu ici au sens du débat, et la fin d'une recherche absolue d'affichage du consensus, rend alors possible l'émergence d'un public métropolitain. En ce sens, la conflictualité métropolitaine favoriserait l'émergence d'une « arène publique » apte à transformer des environnements dans lesquels des rapports de production, de propriété et de pouvoir sont institués (Ibid.). À partir de là,

⁷⁰² <https://www.facebook.com/groupeadis.metro/photos/a.1656037201336639/2204489286491425/?type=3> (consulté le 15/06/2020)

⁷⁰³ Voir à ce propos les entretiens N°3, 18 - Disponibles en annexe.

c’est l’interpénétration et la relation entre un espace (qu’il soit physique ou symbolique) et des sensibilités individuelles, ainsi que la relation entre des individus indépendants de cadres instrumentalisés⁷⁰⁴, mais également la mise en visibilité et la verbalisation de la dialectique ainsi produite, qui permettent de considérer la notion d’expérience comme condition possible d’appropriation idéale d’un échelon territorial et politique, tel que les Métropoles. Dans ce sens, nous retiendrons la proposition de Loïc Ballarini (Ballarini, 2017, p.34), d’envisager l’espace public comme « un ensemble de processus dynamique », « dans une « dimension plurielle » et « conversationnelle » (Ibid. p.34), constitué à partir d’affrontement d’idées (Ibid. p.35). Ainsi, la prise en compte du fait qu’il y a autant d’espaces publics que de problèmes publics, que ceux-ci se façonnent d’une manière dynamique et mouvante au gré des intérêts des individus à partir d’une mise en débat, nous permet d’envisager l’émergence d’espaces publics d’essence métropolitaine comme des lieux possibles d’appréhension de la dimension territoriale et politique des Métropoles. En effet, en agissant comme des lieux symboliques de formation d’opinions personnelles, ces espaces initiés par une mise en débat de questions métropolitaines apparaissent comme une possibilité de visibilité de l’échelon politique et territorial métropolitain, par l’expérience du débat vécu. Ainsi, c’est par l’émergence de conflits publics relatifs à ses enjeux politiques et territoriaux que semble apparaître une possible mise en visibilité et appréhension de l’échelon métropolitain dans sa dimension politique. Une question qui ouvre des perspectives de recherches quant à leur modalité d’émergence.

Conclusion du chapitre 6

Vers la constitution d’un public métropolitain ?

Consacré à la question de la notion d’expérience du territoire comme condition de son appropriation, ce chapitre a permis d’observer différentes modalités de pratiques du territoire et d’en définir les enjeux et les limites. Ainsi, nous avons observé dans ce sens, la manière dont l’émergence de services publics métropolitains conduit à une normalisation (Bourdieu, 1993, p.31-32) de l’échelon supra-communal. En faisant apparaître une relation d’usage, le développement de services publics métropolitains favorise la perception du territoire métropolitain par le prisme de l’expérience. Ainsi, les usages permettent l’apparition d’un public métropolitain, qui lui-même institue, par

⁷⁰⁴ Nous soulignons ici le fait que nous prenons en compte le caractère, par nature orienté, des cadres d’expérience que sont le GR2030, le Conseil de Développement ou les associations de quartier. Toutefois, c’est au titre d’organisation d’individus indépendants que nous désignons leur activité comme en dehors de cadres institutionnels.

sa pratique, le cadre social de référence d’action politique métropolitaine. Toutefois, l’analyse de la mise en œuvre de ces services publics, et des politiques de communication qui les accompagnent, mettent en évidence la manière dont leur construction, centrée sur la quotidienneté des usagers favorise davantage une relation de consommateur avec l’échelon métropolitain que l’appropriation de sa dimension politique. À partir de là, ce chapitre a permis d’observer que les pratiques de mise en réseau des acteurs et des élus leur permettaient d’appréhender l’échelon métropolitain dans sa dimension politique et territoriale, mais également d’en saisir et de s’en approprier les enjeux. Toutefois, l’analyse des démarches institutionnelles mises en place met en évidence leur caractère instrumental en termes de fabrication de consensus politique au travers du décalage entre l’expérience vécue et la traduction qui en est faite par l’institution. De cette manière, les analyses développées dans ce chapitre amènent à questionner les conditions de transformation d’une expérience en appropriation idéale d’un échelon métropolitain, dans sa dimension politique et territoriale. Un élément qui met en évidence l’importance de considérer le cadre dans lequel se réalisent ces expériences pratiques. En effet, en montrant que l’expérience pratique apparaît comme une condition privilégiée d’appropriation des enjeux politiques et territoriaux métropolitains, les analyses développées mettent en évidence la nécessité d’envisager l’appropriation d’un destin commun métropolitain, non pas comme une normalisation descendante préconstruite par des politiques publiques, mais comme un élément coproduit dans l’interaction entre des individualités entre elles et avec le territoire. Dans ce sens, deux conditions sont mises en évidence par notre analyse pour pouvoir entrevoir la notion d’expérience pratique du territoire comme une médiation possible d’appropriation idéale et politique des enjeux métropolitains : le nécessaire détachement vis-à-vis de cadres institutionnels normalisants et la prise en compte des limites matérielles d’une possible mise en dialogue de sensibilités individuelles, de fait inadaptée à l’échelle métropolitaine. À partir de là, ce chapitre a permis de montrer la manière dont la mise en débat des enjeux politiques inhérents à la Métropole permettait de donner naissance à un public métropolitain. Un processus qui s’opère notamment par la verbalisation et la médiatisation des enjeux politiques du territoire. Ainsi mis en visibilité, ces enjeux invitent les individus à se positionner, à prendre part et permettent l’émergence d’une appropriation idéale de l’échelon métropolitain. En ce sens, l’appréhension des enjeux du territoire métropolitain par ses habitants, citoyens, usagers, mais également ses élus apparaît constitutive de l’émergence d’espaces publics d’essence métropolitaine. Un élément dont il s’agirait de comprendre davantage les conditions d’émergence, mais avant tout leurs possibilités de dépasser le cadre de débat politique local de référence qu’est le cadre communal.

Conclusion de la partie 3

Une multiplicité de formes d'appropriation et de légitimation du territoire

Cette troisième partie avait pour objectif d'observer et de saisir la diversification des politiques et des stratégies de communication à l'œuvre dans le façonnement territorial métropolitain. Chacun des chapitres qui la composent a été structuré autour de deux hypothèses formulées dans le but de saisir les enjeux et les processus par lesquels pouvaient s'opérer une appréhension et une appropriation politique et territoriale des Métropoles. Ainsi, nous avons, dans un premier temps, développé l'hypothèse selon laquelle l'autorité d'expertise permettrait de légitimer et de normaliser les orientations politiques métropolitaines en les précédant. Nous avons, dans un second temps, questionné l'hypothèse selon laquelle l'expérience du territoire, par les acteurs de la Métropole, pourrait être un moyen d'acculturation et donc, d'appréhension de la dimension politique et idéale métropolitaine. Dans ce sens, cette partie a permis de mettre à jour la manière dont les Métropoles cherchent à imposer leur légitimité politique et territoriale. En effet, cette partie, qui s'inscrit à la suite de la mise en évidence des oppositions qui traversent les échelons métropolitains (partie 2) a permis de montrer que les stratégies et les politiques de communication et de médiation permettaient de contourner les empêchements qui accompagnent le façonnement politique et territorial des Métropoles. Dans ce sens, les différentes analyses développées dans cette troisième partie mettent en évidence la multiplicité des formes de communication et de médiation à l'œuvre dans le façonnement métropolitain, que celles-ci émanent directement de l'institution métropolitaine ou d'acteurs contigus ou indépendants.

En effet, mobilisée par les échelons métropolitains et ses acteurs, l'autorité d'expertise apparaît comme un moyen de normaliser la prise d'ascendance territoriale et politique des Métropoles vis-à-vis des échelons municipaux notamment. Ainsi, qu'il s'agisse de la diffusion d'un discours sur l'évidence métropolitaine par une parole autorisée ou du recours à des documents techniques prescripteurs qui anticipent les orientations politiques des Métropoles, l'ensemble de ces éléments conduit à l'émergence d'une tendance à la technicisation du fonctionnement et de la définition des orientations politiques des Métropoles. Dans ce sens, nous avons pu observer, dans cette partie, que la tendance à la technicisation des Métropoles apparaît comme une condition de fonctionnement des échelons métropolitains. Marquées par une complexification de leur mode de gouvernance, du fait notamment du mode d'élection de leurs

représentants et de leur superposition avec les échelons municipaux, les Métropoles opèrent, en effet, un processus de contournement des oppositions qui les traversent par le recours à la technique prédictive. Un processus qui conduit à une standardisation des politiques publiques développées par le prisme de la rationalité, d'une part, et qui a pour incidence une dépossession des élus métropolitains de leur capacité politique de prises de décisions, d'autre part. Présentées au nom du bien commun, de l'intérêt général et de la rationalité technique par l'intermédiaire de diverses formes de médiations, les orientations politiques des Métropoles, ainsi dépolitisées, en apparence, s'imposent aux conseillers communautaires. Un processus par lequel la normalisation et l'automatisation politique ainsi produites permettent de conforter le consensus nécessaire au fonctionnement politique métropolitain en neutralisant par avance les oppositions politiques. Ainsi, en apparaissant comme des données d'évidence, les enjeux métropolitains échappent, de ce fait à la mise en débat politique. Une tendance qui apparaît également dans l'observation du recours à la notion d'expérience comme outil d'appropriation du territoire. En effet, en questionnant le caractère performateur de l'expérience du territoire, l'analyse développée dans cette partie a permis de mettre à jour la manière dont la pratique du territoire pouvait être un moyen de saisir et de s'approprier ses enjeux, mais également, la manière dont celle-ci comportait une dimension instrumentale. Ainsi, après avoir développé les conditions par lesquelles l'expérience pouvait permettre l'appropriation d'un destin commun métropolitain, par le prisme du sensible et de l'interaction, l'analyse menée a permis de mettre en évidence les limites inhérentes aux conditions de ce mode de façonnement idéal du territoire. Qu'il s'agisse du nombre d'individus nécessairement restreint et la condition requise de détachement de cadres normalisants et instrumentalisants, les conditions d'une appréhension du territoire et de ses enjeux, par le prisme de l'expérience reposent, en effet, sur une forme d'organisation idéale difficilement transposable à l'échelle métropolitaine.

À partir de là, ce sont les conditions de réception des médiations, des pratiques, et des stratégies de communication visant au façonnement idéal territorial que cette partie a notamment mis en évidence, au travers de la distinction entre l'émergence d'un consommateur et d'un public métropolitain. En effet, nous avons observé que les dispositifs de médiation métropolitains⁷⁰⁵ pouvaient favoriser l'émergence d'un « public métropolitain » par le prisme de l'expérience éprouvée ou médiatisée, d'une part, mais concouraient davantage à la constitution d'un consommateur de services métropolitains, d'autre part.

⁷⁰⁵ Que celles-ci émanent ou non de l'institution.

Ainsi, cette partie, destinée à observer les procédés, les limites et les enjeux des stratégies à l'œuvre dans le façonnement et l'appréhension territoriale et politique des Métropoles, nous invite à considérer avant tout sa dimension normative. Ces différentes stratégies et politiques de communication, destinées à opérer un contournement des oppositions à l'œuvre, opèrent en effet davantage un contournement des processus démocratiques métropolitains et ne permettent qu'à certaines conditions d'en saisir les enjeux. Nous avons observé dans cette partie que l'émergence de conflits publics apparaissait comme une possibilité de formation d'un public. Ainsi mis en visibilité et publicisés, ces enjeux invitent en effet les individus à se positionner et permettent l'émergence d'une appropriation idéelle de l'échelon métropolitain. Dans ce sens, l'apparition d'espaces publics d'essence métropolitaine apparaît comme une condition d'appréhension des enjeux politiques et territoriaux des Métropoles. Des espaces que nous avons définis dans le premier chapitre comme des espaces pluriels de débats, de confrontations et d'échanges matériels ou immatériels sur des questions politiques et territoriales d'essence métropolitaine. Lieu de formation et d'appropriation des enjeux politiques et territoriaux, ces espaces permettraient l'apparition d'un public métropolitain, entendu comme, doté de la possibilité de prendre part. La question étant alors d'interroger les conditions d'apparition de ces espaces captés et invisibilisés par l'échelle de référence du débat public et démocratique qu'est l'espace communal.

Conclusion générale

Le renforcement des échelons métropolitains par les Lois MAPTAM et NOTRe, en 2014 et 2015, a fait apparaître une nouvelle forme d'action publique territoriale dans le paysage de la décentralisation. En effet, en étant à la fois missionnées dans la conduite de politiques structurantes qui s'imposent à l'ensemble du territoire et dirigées par un exécutif composé de représentants des communes qui les constituent, les Métropoles sont traversées par des mises en tension politiques et territoriales inédites. Une complexité par ailleurs renforcée par un contexte d'incertitudes législatives qui induit une recherche de positionnement de la part des échelons qui se superposent aux échelons métropolitains.

La recherche en sciences de l'information et de la communication a mis en évidence la manière dont les stratégies de communication institutionnelles concourent à la construction sociale des territoires (Pailliat, 1993, p.117) et maintenaient la fiction d'un espace territorial, clairement délimité, non problématique et naturel (Le Bart, 2000). Dans ce même sens, la communication, envisagée, d'un point de vue organisationnel, est mise en évidence comme moyen d'harmoniser des rationalités en interne comme en externe (Andonova, 2013, p.129). Ainsi, en devenant productrice de normes sociales (Ollivier-Yaniv, 2013, p.111), la communication agit comme un dispositif de régulation de l'espace public (Ibid. 2013, p.98) et politique. D'autre part, en relevant le fait que le territoire nécessite d'être « nommé » pour être saisi matériellement et symboliquement (Noyer, Raoul, 2011), la recherche en sciences de l'information et de la communication nous invite à saisir les représentations qui rendent le territoire « signifiant » (Noyer, Raoul, 2013, p.12). Une proposition qui demande de mettre à jour les dénominateurs et référents collectifs mobilisés dans le façonnement d'un « monde commun » (Ibid.). Enfin, la recherche en sciences de l'information et de la communication observe que l'évolution des moyens, des objectifs et des stratégies de communication des collectivités locales est consécutive des évolutions législatives et institutionnelles de décentralisation (Raoul, 2003 ; Fourrier, 2013, p.97). En effet, la montée en puissance des Métropoles et leurs spécificités institutionnelles, territoriales et politiques font apparaître de nouvelles problématiques communicationnelles concernant le mode de façonnement territorial et politique et les conditions de fonctionnement de ces échelons supra-communaux renforcés.

Trois éléments caractérisent les échelons métropolitains : une instabilité politique et législative porteuse d'enjeux de repositionnements, une gouvernance territoriale complexifiée et la difficile visibilité et médiatisation de leur territoire d'action politique.

À partir de la pensée selon laquelle les conditions de fonctionnement des Métropoles reposent sur leur capacité à faire apparaître une cohésion territoriale sur leur territoire (Ghorra-Gobin, 2015, p.109 ; Le Galès, 2011, p.35), les politiques de communication métropolitaines sont contraintes par un double impératif antagoniste et inédit : celui de façonner un nouvel espace d'action territoriale et politique et celui de conforter les espaces politiques intermédiaires et électifs qui les constituent (que sont les communes). Deux injonctions qui apparaissent comme condition de dépassement des oppositions dont elles font l'objet et contraignent les politiques métropolitaines à une recherche de consensus. Ce travail de thèse a permis de mettre en évidence la matérialisation et les enjeux des stratégies et des politiques de communication qui traversent les Métropoles ; qu'il s'agisse de stratégies d'oppositions ou de stratégies visant à normaliser une capacité d'agir politique et contourner les empêchements inhérents à la configuration institutionnelle métropolitaine.

Une mise en opposition de la part des échelons territoriaux superposés

La montée en puissance métropolitaine a pour conséquence le déploiement de stratégies de communication d'opposition, vis-à-vis de l'institution intercommunale, de la part des structures et collectivités superposées. Ce travail de thèse a permis de mettre à jour l'apparition d'une confrontation de l'échelon communal à l'échelon métropolitain dans les stratégies de communication municipales. Une tendance d'opposition qui se traduit notamment par le recours aux notions de proximité, d'harmonie, de lien ou encore de simplicité pour définir la commune, par opposition aux notions de technocratie, de complexification et d'éloignement, mobilisées pour définir l'intercommunalité et la Métropole. Dans ce même sens, trois modèles distincts de postures mayorales et municipales sont mobilisés par les stratégies de communication des communes face à la montée en puissance métropolitaine. Qu'il s'agisse d'un modèle de stratégie « défensive et protectrice », d'un modèle de stratégie « entrepreneuriale » ou d'un modèle de stratégies « d'appropriation », ces différents modèles de communication sont tous les trois caractérisés par la mise en avant de la capacité d'agir politique du maire. En ce sens, ces stratégies cherchent à légitimer un pouvoir politique et territorial municipal amoindri par le renforcement métropolitain. D'autre part, ces différentes tendances sont accompagnées de stratégies de communication et de démarches de positionnement territoriales qui conduisent à une difficulté de lisibilité de l'organisation institutionnelle du territoire, ainsi qu'à une confiscation de la parole politique métropolitaine.

L'empêchement de la mise en visibilité politique métropolitaine

L'injonction de ne pas heurter l'échelon communal qui marque les stratégies et politiques de communication des Métropoles a pour effet de contraindre le

façonnement communicationnel métropolitain. En effet, la nécessaire recherche de consensus politique et territorial, qui se trouve au fondement des conditions de fonctionnement des Métropoles, telles qu'elles sont pensées institutionnellement, induit deux tendances dans les politiques de communication métropolitaines : une dépolitisation discursive des actions des Métropoles ainsi qu'une minimisation du pouvoir politique et territorial métropolitain. Que ces tendances se traduisent par le recours à l'implicite, par la dépersonnalisation de la parole politique métropolitaine, par un centrage des stratégies de communication sur la thématique des services publics ou par le développement de stratégies consistant à faire apparaître les orientations politiques comme déléguées à d'autres structures, l'ensemble de ces tendances conduisent à une difficulté d'émergence d'un imaginaire politique et territorial partagé à l'échelle supra-communale.

La sollicitation de l'autorité d'expertise

Contraintes par les mises en tension et les empêchements qui les traversent, les Métropoles sont ainsi amenées à opérer des stratégies de communication de contournement. Ainsi, la mobilisation de l'autorité d'expertise apparaît comme un moyen de légitimer et de normaliser les orientations politiques métropolitaines, en les précédant. En effet, la diffusion d'un message porteur d'une autorité est mobilisée pour dépasser les oppositions qui accompagnent les politiques de communication des Métropoles. Ces discours autorisés, produits par des experts, des universitaires, ou des outils techniques diffusent et font apparaître comme données d'évidence la montée en puissance et les orientations politiques métropolitaines. L'observation des différents procédés à l'œuvre dans la normalisation des Métropoles et de leurs orientations politiques met en évidence une tendance à la technicisation des relations métropolitaines. En prenant différentes formes, la technicisation ainsi produite, permet de dépasser et de neutraliser les blocages politiques qui caractérisent les échelons métropolitains, d'une part, mais conduit à une automatisation des prises de décisions politiques, d'autre part. Un processus qui opère un contournement des circuits démocratiques et ne permet pas aux élus de se saisir des enjeux politiques et territoriaux métropolitains.

L'expérience comme possibilité d'appréhension politique et territoriale métropolitaine ?

À partir de là, l'expérience du territoire, par les acteurs de la Métropole, pourrait être un moyen d'acculturation et donc, d'appréhension de la dimension politique et idéale métropolitaine par les élus, habitants usagers et citoyens. En effet qu'il s'agisse de l'apparition de la figure « d'un usager métropolitain » au travers de l'utilisation de services publics mis en place par les Métropoles, ou qu'il s'agisse de la pratique de la

coopération métropolitaine par des acteurs et élus du territoire, ou qu'il s'agisse encore de la mise en place d'expériences pratiques collectives du territoire, différentes formes de stratégies sont mises en place par les Métropoles et les acteurs du fait métropolitain dans le but de permettre d'appréhender le territoire par le prisme du sensible. Ces stratégies se révèlent performatives dans l'instauration d'un lien entre l'instance métropolitaine et ses usagers, habitants, élus et citoyens, mais ne permettent, qu'à certaines conditions d'en saisir les enjeux. De cette manière, l'analyse développée met en avant le fait que les expériences pratiques du territoire, telles qu'elles sont instrumentalisées notamment, concourent à la mise en visibilité de la Métropole, plus qu'à son appréhension politique et territoriale. En effet, en préfigurant davantage des consommateurs que des publics métropolitains, dotés de la possibilité de se saisir de la dimension politique de l'institution, ces stratégies invisibilisent les enjeux du territoire.

En cela, l'analyse développée a permis de mettre en évidence les différentes formes de stratégies de communication qui traversent le façonnement politique et territorial des Métropoles. Qu'elles émanent des échelons métropolitains, des échelons avec lesquels ils se superposent ou des acteurs non institutionnels du fait métropolitain, ces différentes stratégies concourent à la normalisation et la naturalisation de la montée en puissance politique et territoriale des Métropoles, mais ne permettent pas d'en appréhender les enjeux. En effet, destinées à contourner les oppositions et empêchements qui accompagnent le façonnement métropolitain, ces différentes politiques et stratégies de communication apparaissent comme condition de fonctionnement politique des échelons métropolitains en procédant par ailleurs à une confiscation du débat politique ainsi qu'à une négation des processus démocratiques, en termes de modalités des prises de décisions et de transparence.

L'espace public d'essence métropolitaine à l'épreuve de l'échelle communale

L'observation de démarches destinées à créer des espaces de débats indépendants, à l'échelle de la Métropole, met en évidence leurs limites face à la difficulté de se détacher de l'espace de débat municipal. De la même manière, nous avons observé le fait que les questions d'envergures métropolitaines étaient davantage traitées par les médias locaux et nationaux à l'échelle de référence démocratique municipale. Ces deux tendances réunies se traduisent par l'absence d'espaces de débat et de lieux d'expressions à la hauteur des enjeux politiques et financiers que représentent les échelons métropolitains. En effet, la captation de ces espaces par le débat municipal entérine l'invisibilité d'un échelon métropolitain pourtant détenteur de la plupart des compétences politiques qui structurent le territoire. Dans ce sens, la difficulté d'apparition d'espaces publics d'essence métropolitaine nous conduit, d'une part, à mettre à nouveau en évidence l'opacité démocratique des Métropoles et nous permet,

d'autre part, d'entrevoir des pistes de recherches permettant de saisir davantage le processus de captation du débat public métropolitain par l'échelon de référence démocratique municipal.

Pistes de recherches

Nécessairement contraint dans le temps et dans la forme, le travail de thèse ici présenté s'accompagne en effet de questionnements qui permettraient d'approfondir et de prolonger la compréhension des tendances mises en évidence. Dans ce sens, une piste de problématisation apparaît notamment au travers des notions de visibilités et d'invisibilités, telles qu'elles sont développées par Olivier Voirol (Voirol, 2005) chercheur en sciences sociales et sciences politiques. Olivier Voirol met en évidence la manière dont des médiations techniques et discursives, dont les médias, conditionnent l'émergence de ce qu'il nomme une scène de l'attention publique. En participant ainsi à la définition d'un ordre du visible, qui fait apparaître des acteurs, au détriment d'autres, ces médiations techniques et discursives produisent en retour de l'invisibilité. Cette tendance, qui s'accompagne de luttes de représentation et de visibilité entre les acteurs, nous semblerait en effet intéressante à confronter aux enjeux politiques et territoriaux qui traversent la relation entre les Métropoles et les communes. D'autre part, la question de la culture, dont la prise de compétence par les Métropoles est entourée de forts enjeux politiques, nous semble une perspective de recherche féconde à explorer. Cela permettrait en effet d'approfondir la question du lien entre expérience sensible et appréhension d'un territoire d'envergure métropolitaine. De la même manière, l'analyse approfondie des démarches dites participatives qui sont mobilisées par les Métropoles au moyen notamment de dispositifs info-communicationnels et d'outils numériques, permettrait davantage de saisir les enjeux de mise en visibilité de l'échelon supra-communal. Enfin, il nous paraîtrait intéressant de confronter le résultat des analyses réalisées au modèle métropolitain lyonnais, dont les représentants ont été élus en 2020 au suffrage universel direct⁷⁰⁶. Cette recherche permettrait d'interroger la manière dont l'apparition d'un lien électoral favorise, ou non, l'appréhension territoriale et politique de l'échelon supra-communal métropolitain.

⁷⁰⁶ La Métropole du Grand Lyon est la seule Métropole à ce jour à avoir des représentants désignés au suffrage universel direct (hors système de fléchage), à la suite de la fusion avec le département du Rhône sur son territoire.

Bibliographie

Ouvrages Scientifiques

- ARENDT Hannah, *La Condition de l'homme moderne*, Paris, Editions Pocket, coll. Agora, 1961, 406 p.
- ASCHER François *Les nouveaux principes de l'urbanisme, la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, La Tour d'Aiguës*, Éditions de l'Aube, 2001, 103 p.
- AUTHIER Jean-Yves, GRAFMAYEUR Yves, *Sociologie urbaine*, Paris : Armand Colin, 2015, 124 p.
- BARDIN Laurence, *L'Analyse de contenu*, Paris, Presses universitaires de France, 2013 [1977], 304 p.
- BOUQUILLION Philippe, MIÈGE Bernard, MOEGLIN Pierre, *L'industrialisation des biens symboliques : les industries créatives en regard des industries culturelles*, Grenoble : PUG, 2013, 256 p.
- BOURDIEU PIERRE, *Ce que parler veut dire*, Paris : Fayard, 1993, 243 p.
- BOURDIN Alain, *La métropole des individus*, Avignon : Éditions de l'Aube, 2005, 256 p.
- CAUNE Jean, *La médiation culturelle, Expérience esthétique et construction du vivre ensemble*, Grenoble : Presse Universitaire de Grenoble, 2015, 304 p.
- CERTEAU (De) Michel, *L'invention du quotidien*, Paris : Gallimard, 1990, 416 p.
- COMBY Jean-Baptiste, *La Question climatique. Genèse et dépolitisation d'un problème* Paris, Liber, 2015, 250 p.
- GAUDIN Jean-Pierre, *Critique de la gouvernance, Une nouvelle morale politique ?*, Avignon : Edition L'Aube, 2014, 189 p.
- GHORRA-GOBIN Cynthia, *La métropolisation en question*, Paris : PUF, 2015, 116 p.
- GODELIER Maurice, *L'idéal et le matériel. Pensée, économies et sociétés*, Paris, Fayard, 1984, 348 p.
- GRAFMAYEUR Yves, *Sociologie urbaine*, Paris : Armand Colin, 2015, 124 p.
- KRIEG-PLANQUE Alice, *Analyser les discours institutionnels*, Armand Colin, 2012 (nouvelle édition) 238 p.
- La Haye (de) Yves, *Dissonances. Critique de la communication*, La Pensée sauvage, 1984. 187 p.
- LE BART, SALEM, *Statistique textuelle, 1994, Paris, Dunod, 342 p.*
- LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris : Presses de Science po, 2011, 454 p.
- MAINGUENEAU Dominique, 2015 (1998), *Analyser les textes de communication*, Paris, A. Colin. 280 p.
- MARCHETTI Dominique (dir.), *Communication et médiatisation de l'Etat. La politique invisible*, Presses universitaires de Grenoble, coll. « communication médias société », 2008, 197 p.
- MENDRAS Henri, OBERTE Marco, *Le sociologue et son terrain. Trente recherches exemplaires*, 2000, Paris : Armand Colin, 304 p.
- MERLEAU PONTY Maurice, *L'Œil et l'esprit*, Paris : Gallimard, 1960, 93 p.
- MIÈGE Bernard, « Médias, médiations et médiateurs, continuités et mutations », *Réseaux*, 2008, vol. 148-149, no. 2, pp. 117-146
- MIÈGE Bernard, *L'espace public contemporain, Approche Info - Communicationnelle*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2010, 227 p. (communication médias société)

MOUILLAUD Maurice, Tétu Jean François, *Le journal quotidien*, Presses Universitaires de Lyon, Lyon, 1989, 208 p.

PAILLIART Isabelle, *Les territoires de la communication*, Grenoble, Presse Universitaire de Grenoble, 1993, 280 p.

RAOUL Bruno, *Le territoire à l'épreuve de la communication*, Lille, Septentrion, 2020, 386 p.

VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter territorialité*, Paris, Economica, 2008, 160 p.

Chapitres d'ouvrages scientifiques

BALLARINI Loïc « Quelle place pour le public dans l'espace public ? », in BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline, dir. *Devenir public, modalité et enjeux*, Paris, Mare et Martin Editions, coll. « Media critic », 2017, pp 19-38

BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline « Introduction », in BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline, dir., *Devenir public, modalité et enjeux*, Paris, Mare et Martin Editions, coll. « Media critic », 2017, pp : 9-16

BAUTHIER Roger, CAZENAVE Élisabeth, « Sources historiques et archives de la communication », in OLIVESI Stéphane, dir., *Introduction à la recherche en SIC*, Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2007, 332 p. (Communication en plus)

BELLEY Serge, SAINT-PIERRE Diane, « L'action publique et la notion de territoire », in BELLEY Serge, SAINT-PIERRE Diane, dir., *L'administration des territoires et les instruments de l'action publique*, Quebec : Presses Universitaires du Quebec, 2017, pp. 1-22

BÈRUBÈ Arold, « L'émergence de la question métropolitaine à Montréal : une perspective suburbaine (1914-1960) », In, ROBICHAUD Léon, BÉRUBÉ Harold, FYSON Donald dir., *La gouvernance montréalaise : de la ville-frontière à la Métropole*, Montréal : Éditions MultiMonde, 2014, pp. 103 - 118

BESSIÈRES Dominique, « Explorer la communication des organisations publiques pour dévoiler les logiques englobant les pratiques », in HELLER Thomas, HUËT Romain, VIDAILLET Bénédicte dir., *Communication et organisation : perspectives critiques*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, pp. 313-324

BIHAY Thomas « D'une idéologie globale aux politiques territorialisées. Les industries créatives au regard d'Only Lyon », in BONACCORSI Julia, CORDONNIER Sarah, dir., *Territoires. Enquête communicationnelle*, Lyon : Éditions des archives contemporaines, 2019, pp. 137 - 154 (Coll. Ère numérique — Lab. ELICO). Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)

BONACCORSI Julia, « Les territorialités multiples du terrain dans l'enquête », In BONACCORSI Julia, CORDONNIER Sarah, dir., *Territoires. Enquête communicationnelle*, [en ligne], France, Éditions des archives contemporaines, 2019. 268 p. (Coll. Ère numérique — Lab. ELICO). Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)

BONACCORSI, Julia « Perspectives de recherche critique sur la ville intelligente », in BONACCORSI, Julia, CORDONNIER Sarah dir. *Territoires. Enquête communicationnelle*, Lyon : Editions des archives contemporaines, 2019, p. 205 - 232 (Coll. Ère numérique - Lab. ELICO) Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)

BONNAFOUS Simone, « L'analyse du discours », In OLIVESI Stéphane, dir., *Sciences de l'Information et de la Communication. Objets, Savoirs*, Discipline. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013, pp. 213-226 (Communication en plus)

- BOSSÉ Anne, « Faire voir / faire croire la ville, l'exemple des visites citadines », in MATTHEY Laurent, MAGER Christophe, GAILLARD David, GALLEZOT Hélène, dir. *Faire des histoires ? Du récit d'urbanisme à l'urbanisme fictionnel : faire la ville à l'heure de la société du spectacle* [en ligne], Genève : Fondation Braillard Architectes, 2013, Disponible sur : <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:77686> (consulté le 31/01/2018)
- BOURDIN Alain, « introduction », in BOURDIN Alain, PROST Robert dir. *Projets et stratégies urbaines, regards comparatifs*, Marseille : Editions Parenthèses, 2009, 284 P.
- CARDY Hélène, « Les palmarès des collectivités territoriales et leur médiatisation : quels enjeux pour l'attractivité des territoires (images, identité, compétitivité) ? » in NOYER Jacques, RAOUL Bruno et PAILLIART Isabelle dir. *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, 283 p.
- CHAMBAT Pierre, "l'objectivation de soi" in PAILLIART Isabelle, dir. *L'espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble : Ellug, 1995, P.71
- COLOMB Valérie « Agir sur le territoire : mise en chiffre », In BONACCORSI, Julia, CORDONNIER Sarah, dir., *Territoires. Enquête communicationnelle*, Lyon : Éditions des archives contemporaines, 2019, pp. 137 - 154 (Coll. Ère numérique — Lab. ELICO). Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)
- CORDONNIER Sarah, SMOLCZEWSKA TONA Agnieszka, « Faire advenir le territoire dans l'enquête. Rencontre des compétences, partage des expériences et négociations des positions savantes et profanes », In BONACCORSI Julia, CORDONNIER Sarah, dir., *Territoires. Enquête communicationnelle*, [en ligne], France, Éditions des archives contemporaines, 2019. 268 p. (Coll. Ère numérique — Lab. ELICO). Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)
- ENTRIKIN J.Nicholas, " Lieu. Une condition de l'expérience humaine" in LEVY Jacques et LUSSAULT Michel dir. *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, 2003, pp. 557-560
- FOURRIER Christelle, « Publics multiples et communication des collectivités locales : quand l'image de marque se dissipe », In NOYER Jacques, RAOUL Bruno et PAILLIART Isabelle, dir., *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, 283 p.
- GADRAS Simon, PAILLIART Isabelle, « Les territoires et les médias dans la construction de l'espace public », In NOYER Jacques, RAOUL Bruno et PAILLIART Isabelle, dir., *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, pp.23-38
- GARCIN MARROU Isabelle, « Pour une analyse communicationnelle des altérités territoriales », In BONACCORSI, Julia, CORDONNIER Sarah, dir., *Territoires. Enquête communicationnelle*, Lyon : Éditions des archives contemporaines, 2019, pp. 137 - 154 (Coll. Ère numérique — Lab. ELICO). Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)
- GOULET Vincent « Le public des médias de gauche révolutionnaires », In BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline, dir., *Devenir public, modalité et enjeux*, Paris, Mare et Martin Éditions, coll. « Media critic », 2017, pp. 115 - 145

- GOULET Vincent « Le public des médias de gauche révolutionnaires », In BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline, dir., *Devenir public, modalité et enjeux*, Paris, Mare et Martin Éditions, coll. « Media critic », 2017, pp. 115 - 145
- HAMID Marie, « Les figures idéales et les appropriations singulières du dispositif participatif de concertation urbaine », In BONACCORSI, Julia, CORDONNIER Sarah, dir., *Territoires. Enquête communicationnelle*, Lyon : Editions des archives contemporaines, 2019, pp.171 - 174 (Coll. Ère numérique — Lab. ELICO) Disponible sur : <http://www.archivescontemporaines.com/books/9782813003072> (consulté le 07/07/2019)
- J.NICHOLAS, « Lieu. Une condition de l'expérience humaine » In LEVY Jacques et LUSSAULT Michel, dir., *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, 2003, pp. 557-560
- LASCOUMES Patrick, LE GALES Pierre, « Introduction : L'action publique saisie par ses instruments », in *Gouverner par les instruments*, Paris : Presses de Sciences Po, 2005, pp. 11-44
- LE BART Christian, « La communication des collectivités locales : les territoires entre exemplarité, standardisation, et singularité », In, UTARD Jean-Michel, ALDRIN Philippe, HUBE Nicolas, OLLIVIER-YANIV Caroline, dir., *Les mondes de la communication publique*, Presses universitaires de Rennes, 2014, pp. 77-93
- LE BART Christian, « Le rôle de maire », In Christian LE BART, dir., *Les Maires : Sociologie d'un rôle* [en ligne]. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2003. Disponible sur : <<http://books.openedition.org/septentrion/16128>>. ISBN : 9782757419144. DOI : 10.4000/books.septentrion.16128.
- LE BART Christian, *La Rhétorique du maire-entrepreneur 1992*, Paris, Pédone, 192 p.
- LE HERVET Maud, « Bien loger à Paris : les politiques de l'habitat à l'épreuve de la fragmentation métropolitaine », In CARREL Marion, CARY Paul, WACHSBERGER Jean Michel, dir., *Ségrégation et fragmentation dans les métropoles. Perspectives internationales*, 2013, Paris, Presses Universitaires du Septentrion, 354 p.
- MAIGRET Éric « Postface, les publics malgré tout », In BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline, dir., *Devenir public, modalité et enjeux*, Paris, Mare et Martin Editions, coll. « Media critic », 2017, pp. 183 - 185
- MASSON Philippe, CARTIER Marie, LE SAOUT Rémy, RETIERE Jean-Noël, SUTEAU Marc, « Jeux politiques à la nantaise », in *Sociologie de Nantes*, 2013, La Découverte (En ligne). Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/sociologie-de-nantes--9782707170088-page-83.htm> (consulté le 19/09/2019)
- MIÈGE Bernard, « l'espace public perpétué, élargi et fragmenté » in PAILLIART Isabelle, dir. *L'espace public et l'emprise de la communication*, Grenoble : Ellug, 1995, P.174
- NOYER Jacques, « Roubaix à l'écran : images et imaginaires d'une ville », In NOYER Jacques, RAOUL Bruno, PAILLIART Isabelle, dir., *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, 283 p.
- NOYER Jacques, RAOUL Bruno, « Introduction », In NOYER Jacques, RAOUL Bruno, PAILLIART Isabelle, dir., *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, 283 p.
- OLLIVIER-YANIV Caroline, « La communication publique comme monde social : une approche réflexive », In ALDRIN Philippe, HUBÉ Nicolas, OLLIVIER-YANIV Caroline, UTARD Jean-Michel, dir., *Les mondes de la communication publique*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2014, pp. 31 - 42 (Res Publica)

OLLIVIER-YANIV Caroline, « La communication publique Communication d'intérêt général et exercice du pouvoir », In OLIVESI Stéphane, dir., *Sciences de l'Information et de la Communication. Objets, Savoirs, Discipline*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013, pp. 97-112 (Communication en plus)

OLLIVIER-YANIV, Caroline, UTARD, Jean-Michel. « Introduction. Pour un modèle intégratif de la communication dans l'action politique et publique » In Philippe ALDRIN, Nicolas HUBÉ, Caroline OLLIVIER-YANIV, Jean-Michel UTARD, dir., *Les mondes de la communication publique : Légitimation et fabrique symbolique du politique*, [en ligne], Presses universitaires de Rennes, 2014. Disponible sur : <<http://books.openedition.org/pur/71774> (consulté le 17/06/2018)

PAILLIART Isabelle, « Territoires, identités et communication », In OLIVESI Stéphane, dir., *Sciences de l'Information et de la Communication. Objets, Savoirs, Discipline*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013, pp. 113 - 128 (Communication en plus)

RAOUL Bruno, « L'espace public (local) aux prises avec la « puissance instituante » de la territorialité. Une approche communicationnelle de journaux de quartier à Roubaix », In NOYER Jacques, RAOUL Bruno, PAILLIART Isabelle, *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 2013, 283 p.

SERVAIS Christine, « Adresse, opinion et responsabilité, Un modèle de la subjectivation en public », In BALLARINI Loïc, SÉGUR Céline, dir. *Devenir public, modalité et enjeux*, Paris, Mare et Martin Editions, coll. « Media critic », 2017, pp. 39-58

VANIER Martin « L'inter-territorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », In ANTHEAME Benoît, GIRAUT Frédéric, dir., *Le territoire est mort. Vive les territoires*, Paris : IRD Éditions, 2005, pp. 317-336

Articles Scientifiques

ACHAT Patrick, MARTY Emmanuel, « Analyse diachronique d'une trajectoire médiatique : le cas de la crise de la dette souveraine en Grèce de 2009 à 2015 », *Actes des 13eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. JADT 2016* [en ligne], 2016. Disponible sur : <http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2016/01-ACTES/83135/83135.pdf> (consulté le 23/05/2019)

ALBERT Jean-Luc, « Après l'intercommunalité, quoi ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 4, no. 2, p. 981 - 988

ANDONOVA Yanita, D'ALMEIDA Nicole, « La communication des organisations » in OLIVESI Stéphane, dir. *Sciences de l'Information et de la Communication. Objets, Savoirs, Discipline*. Grenoble : Presses universitaires de Grenoble, 2013, pp. 129 - 144 (Communication en plus)

AUBOUSSIER Julien, « Presse municipale et territoires représentés. Quartiers, commune, intercommunalité à Villeurbanne », [En ligne] *Sciences de la société*, 2012, n° 84-85. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/sds/1864> (consulté le 08/09/2019)

AWONO Richard, « La communication territoriale : constructions d'un champ », [En ligne], *Communiquer*, 2015, 15. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/communiquer/1686> (consulté le 15/06/2018)

BARTHES Roland, « L'ancienne rhétorique », [En ligne], *Communications*, 1970, 16. Recherches rhétoriques. pp. 172-223. Disponible sur :

https://www.persee.fr/doc/comm_0588-8018_1970_num_16_1_1236 (consulté le 14/01/2018)

- BEAUD Paul. L'âge du capitaine : sur quelques problèmes méthodologiques et concepts de la sociologie de la science et de la technique. In: *Réseaux*, volume 7, n°36, 1989. Objets techniques, objets sociologiques. pp. 7-30;
- BEAUD Paul. Les nouvelles frontières de l'espace public. In: *Réseaux*, volume 5, n°22, 1987. *L'opinion publique*. pp. 17-28; doi : <https://doi.org/10.3406/reso.1987.1236>
https://www.persee.fr/doc/reso_0751-7971_1987_num_5_22_1236
- BEAUD Paul. Medium without message ? suivi de "L'opinion publique malgré tout". In: *Réseaux*, volume 9, n°46-47, 1991. La communication : une interrogation philosophique. pp. 11-25;
- BERTHOU Benoît, « La créativité : une organisation territoriale ? », *Communication & Langages*, 2013, no 175. pp. 55-77
- BIDERAN J. de et FRAYSSE p., 2015, « Guide numérique et mise en scène du territoire, entre médiation patrimoniale et stratégie de communication touristique », *Études de communication*, 45. <https://doi.org/10.4000/edc.6464>
- BOUBA-OLGA Olivier, GROSSETTI Michel, « Le récit métropolitain : une légende urbaine », [En ligne], *L'Information géographique*, 2019, n° 83, p. 72-84. Disponible sur : <http://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/revue-l-information-geographique-2019-2-page-72.htm> (consulté le 15/12/2019)
- BOUQUILLION Philippe et PAILLIART Isabelle, « Techniques d'information et de communication et développement des territoires : vers de nouveaux rapports entre l'état et les collectivités territoriales ? », [en ligne] *Études de communication*, 2003. Disponible sur : <http://edc.revues.org/126> (consulté le 10/02/2018)
- BOURDIEU Pierre, « La représentation politique (éléments pour une théorie du champ politique) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, février/mars 1981, vol. 36-37, pp. 3-24
- BOURDIEU Pierre, "L'illusion biographique", *actes de la recherche en sciences sociales*, Vol.62-63, 1987, pp. 69-72
- BULLICH Vincent, CLAVIER Viviane, « Production des données, « Production de la société ». Les Big Data et algorithmes au regard des Sciences de l'information et de la communication », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2018/2 (N° 19/2), p. 5-14. DOI : 10.3917/enic.025.0005. URL : <https://www.cairn-int.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2018-2-page-5.htm>
- CARDY Hélène, « Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation », [En ligne], *Mots. Les langages du politique*, 2011, n° 97. Disponible sur : <http://mots.revues.org/20504> (consulté le 11/19/2019)
- CEFAÏ Daniel, « Publics, problèmes publics, arènes publiques.... Que nous apprend le pragmatisme ? », [En ligne] *Questions de communication*, 2016, n° 30). Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-2.grenet.fr/revue-questions-de-communication-2016-2-page-25.htm> (consulté le 08/09/2019)
- CERTEAU (de) Michel, GIARD Luce, « L'ordinaire de la communication » In *Réseaux. Communication — Technologie - Société*. Volume 1, n° 3, Paris : Dalloz, Ministère de la Culture, 1983, pp. 3-26
- CORDIER Anne, « Quand le document fait société », [En ligne] *Communication & langages*, 2019, Vol. 199. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/revue-communication-et-langages-2019-1-page-21.htm> (consulté le 15/09/2019)

- COULOMB-GULLY Marlène, « Propositions pour une méthode d'analyse du discours télévisuel », [En ligne], *Mots. Les langages du politique*, 2002, 70. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/mots/9683> (consulté le 11/16/2019)
- DALIBERT Marion, LAMY Aurélia, QUEMENER Nelly, « Introduction », In *Études de communication*, 2017, n° 48, p. 8-19
- DELEFORCE Bernard, NOYER Jacques, « Pour une approche interdisciplinaire des phénomènes de médiatisation : constructivisme et discursivité sociale », [En ligne] *Études de communication*, 1999, no 22. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/edc/2341> (consulté le 31 /10/ 2018)
- DERVILLE Grégory, « La politique de communication du groupe d'intérêt départementaliste », *Questions de communication*, 2005/1 (n° 7), p. 273-292. DOI : 10.4000/questionsdecommunication.5650. URL : <https://www.cairn-int.info/revue-questions-de-communication-2005-1-page-273.htm>
- DESROSIERES Alain. Classer et mesurer : les deux faces de l'argument statistique . In: *Réseaux*, volume 13, n°71, 1995. Les faits scientifiques : construire et communiquer. pp. 11-29.
- DEVISME Laurent , OUVRARD Pauline, « Réguler par la mobilisation technico-politique » [En ligne] in *Régulations territoriales et métropolitaines*, POPSU 2, 2013 .Disponible sur : <http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/1006/files/nantes-popsu2-regterrit.pdf> (consulté le 10/11/2019)
- DI MEO Guy, « L'identité : une médiation essentielle du rapport espace/société », *Géocarrefour*, [En ligne], 2002, vol. 77, no. 2, pp. 175-184. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/geoca_1627-4873_2002_num_77_2_1569 (consulté le 15/02/2018)
- DORÉ Gwénaél « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, vol. 736, no. 1, 2018, pp. 4-7
- DORMOIS Rémi, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine. Les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », [En ligne] *Revue française de science politique*, 2006. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-5-page-837.htm> / (consulté le 22/02/2019)
- DROZDZ Martine, « La métropolisation contre la métropole ? Réflexion sur la gouvernance « stratégique » du Grand Londres à partir du cas des zones d'opportunité » [en ligne] *Métropoles*, n° 19, 2016. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/metropoles/5367#quotation> (consulté le 13/09/2019)
- DUFOUR Dany-Robert, « La gouvernance comme nouvelle forme de contrôle social », *Connexions*, 2009, vol. 91, no. 1, pp. 41-54
- DUMONT Gérard-François « Les « métropoles » : des villes rayonnantes ou « hors-sol » ? » [en ligne], *Population & Avenir*, 2016, n° 727. Disponible sur : <https://www-cairn-info.gaelnomade-1.grenet.fr/revue-population-et-avenir-2016-2-page-3.html> (consulté le 11/09/2019)
- FLICHY Patrice, « Technique, usage et représentations », *Réseaux*, 2008/2 (n° 148-149), p. 147-174. DOI : 10,391 7/res.148.0147. URL : <https://www-cairn-info.sidnomade-2.grenet.fr/revue-reseaux1-2008-2-page-147.htm>
- GAGNEBIEN Anne, BAILLEUL Hélène, « La ville durable imaginée : formes et modalités de la communication d'un projet de société », *Études de communication*, 2011/2 (n° 37), p. 115-130. DOI : 10.4000/edc.3239. URL : <https://www.cairn-int.info/revue-etudes-de-communication-2011-2-page-115.htm>

- GARCIN-MARROU I., 2019, « Pour une analyse communicationnelle des altérités territoriales », dans J. Bonaccorsi et S. Cordonnier (dirs), *Territoires. Enquête communicationnelle*, Lyon, Éd. Les Archives contemporaines, p. 161-167.
- GARCIN-MARROU Isabelle, « Espace public et production de l'information », [En ligne] *Études de communication*, 2018, no 50. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/edc/7615> ; DOI : 10.4000/edc.7615 (consulté le 31/10/2018)
- GARCIN-MARROU Isabelle, HARE Isabelle, « Mise en mots, mise en scène et légitimité des exécutifs locaux : le bulletin municipal de Villeurbanne (1974-2013) », *Revue française d'administration publique*, 2013, vol. 154, no. 2, pp. 437-450
- GARIEPY Michel, ROY-BAILLARGEON Olivier, « introduction », in GARIEPY Michel, ROY-BAILLARGEON Olivier dir. *Gouvernance et planification collaborative - Cinq métropoles canadiennes*, Québec, Canada : Marquis, 2016, pp. 7-28
- GASNIER Marie, "Les directeurs généraux de communautés veulent réformer l'action publique locale", Weka, (en ligne) <https://www.weka.fr/actualite/administration/article/les-directeurs-generaux-de-communautes-veulent-reformer-l-action-publique-locale-85259/>, consulté le 16/07/2019
- GELLEREAU Michèle., 2003, « Nous et les autres : les représentations des identités culturelles au service de nouveaux territoires ? », *Études de communication*, 26. <https://doi.org/10.4000/edc.99>
- GILBERT Patrick. et RAULET-CROSET Nathalie « Les stratégies discursives de légitimation des nouvelles segmentations des salariés », *Communication & Organisation*, [en ligne], 2017, n°52. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-communication-et-organisation-2017-2-page-129.html>
- GOBIN Corinne, « Gouvernance », [en ligne] *Quaderni*, 2007, n° 63. [en ligne]. Disponible sur : https://www.persee.fr/docAsPDF/quad_0987-1381_2007_num_63_1_1778.pdf (consulté le 10/09/2019)
- HOULLIER-GUIBERT Charles-Edouard, « Évolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité », [en ligne], *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 2009. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-les-enjeux-de-l-information-et-de-la-communication-2009-1-p-45.htm> (consulté le 12/02/2018)
- HURON David, SPIETH Gregory, « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication et organisation*, 2009, n°35, pp. 112 - 122.
- JEANNERET Yves, « L'urbanité, c'est là et ça va donner. Le motif de la donnée dans les représentations de la ville », [En ligne] *Questions de communication*, 2019, N°36. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/revue-questions-de-communication-2019-2-page-25.htm?contenu=article> (consulté le 26/04/2020)
- KADA Nicolas, « L'État et le territoire : quelles missions pour quelle vision ? », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 156, no. 4, pp. 907-922
- KRIEG-PLANQUE Alice, OGER Claire, « Discours institutionnels. Perspectives pour les sciences de la communication » [en ligne], *Mots. Les langages du politique*, 2010, n° 94. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/sidnomade-2.grenet.fr/mots/19870> (consulté le 19/09/2019)
- LE BART Christian « Parler en politique », [en ligne] *Mots. Les langages du politique* 2010, n° 94. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/mots/19867> (consulté le 28/07/2019)

- LE BART Christian, « Les bulletins municipaux : une contribution ambiguë à la démocratie locale », *Hermès, La Revue*, 2000, vol. 1, no 26-27, pp. 175-184
- LE SAOUT Rémy « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », in *Revue française d'administration publique*, [en ligne], 2008. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2008-4-page-757.htm> (consulté le 16/09/2019)
- LE SAOUT Rémy « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », in *Revue française d'administration publique*, [en ligne] 2015. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-2-page-489.htm> (consulté le 16/09/2019)
- LEFEVRE Bruno, « Industries culturelles et identités territoriales. Les clusters, espaces de tensions entre action économique et objet de distinction », [en ligne] *Les Enjeux de l'Information et de la Communication*, 2017, n° .18/1. Disponible sur : <https://lesenjeux.univ-grenoble-alpes.fr/2017/01-Lefevre> (consulté le 16/02/2018)
- LEMETEIL Élisabeth, « Arendt Hannah » [en ligne], *Publistionnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*, 2017. Disponible sur : <http://publistionnaire.huma-num.fr/notice/arendt-hannah/> (consulté le 22/05/2019)
- LUCARELLI Alberto, « La ville métropolitaine dans la réforme de l'organisation territoriale en Italie », *Revue française d'administration publique*, 2015, vol. 156, no. 4, , pp. 973-980
- MARCHAND Pascal, RATINAUD Pierre, « L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels : les primaires socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011) », *Actes des 11eme Journées internationales d'Analyse statistique des Données Textuelles. JADT 2012*, 2012, pp. 687-699.
- MARTY Emmanuel, « Les élections municipales au miroir de la presse quotidienne régionale. Des cadres médiatiques aux thématiques politiques », [En ligne], *Mots. Les langages du politique* ; 2015. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/mots/21991> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/mots.21991> (consulté le 22/05/2019)
- MASSON Philippe, CARTIER Marie, LE SAOUT Rémy, RETIERE Jean-Noël, SUTEAU Marc, « La construction des mémoires de Nantes », in *Sociologie de Nantes*, [En ligne], *La Découvertes*, 2013. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/sociologie-de-nantes--9782707170088-page-26.htm> (consulté le 19/09/2019)
- MASSON Philippe, CARTIER Marie, LE SAOUT Rémy, RETIERE Jean-Noël, SUTEAU Marc, « Jeux politiques à la nantaise », [En ligne], *Sociologie de Nantes*, La Découverte, 2013. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/sociologie-de-nantes--9782707170088-page-83.htm> (consulté le 19/09/2019)
- MASSON Philippe, CARTIER Marie, LE SAOUT Rémy, RETIERE Jean-Noël, SUTEAU Marc, « Introduction », [En ligne], *Sociologie de Nantes*, La Découverte, 2013. pp.3-5. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/sociologie-de-nantes--9782707170088-page-83.htm> (consulté le 19/09/2019)
- MENDRAS Henri, OBERTI Marco, *Le sociologue et son terrain. Trente recherches exemplaires*, 2000, Paris : Armand Colin, 304 p.
- MIÈGE Bernard, « Médias, médiations et médiateurs, continuités et mutations », [En ligne], *Réseaux*, 2008, no. 2. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-reseaux1-2008-2-page-117.htm> (consulté le 31/10/2018)

- MIÈGE Bernard, « Médias, médiations et médiateurs, continuités et mutations », [En ligne], *Réseaux*, 2008, no. 2. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-reseaux1-2008-2-page-117.htm> (consulté le 31/10/2018)
- MONNIER Angeliki, « Public et territoire » [en ligne], *Publicationnaire. Dictionnaire encyclopédique et critique des publics*, [En ligne], 2016. 2019. Disponible sur : <http://publicationnaire.huma-num.fr/notice/public-et-territoire/> (consulté le 22/05/2019)
- MONSEIGNE Annick, « En commun, éclairage et perspective », *Revue Le corps* n°4, 2008 : pp. 19-35
- OFFNER Jean-Marc, « La smart city pour voir et concevoir autrement la ville contemporaine », [En ligne] *Communication & langages*, 2019, Vol. 199. Disponible sur : [La smart city pour voir et concevoir autrement la ville contemporaine](#) (consulté le 15/09/2019)
- OGER Claire, OGER Claire, OLLIVIER-YANIV Caroline « Conjuré le désordre discursif. Les procédés de « lissage » dans la fabrication du discours institutionnel » [en ligne], *Mots. Les langages du politique*, 2006, n° 81. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/mots/675> (consulté le 19/09/2019)
- OLLIVIER-YANIV Caroline, « Discours politiques, propagande, communication, manipulation », [en ligne], *Mots. Les langages du politique* 2010, n° 94. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/mots/19857> (consulté le 28/07/2019)
- OLLIVIER-YANIV Caroline, « Quels « professionnels » de la communication et des relations avec les médias à la Défense ? Carrière militaire et communication » [en ligne], *Langage et société*, 2000/4 n° 94, p. 75-96. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-langage-et-societe-2000-4-page-75.htm> (consulté le 10/11/2018)
- PAILLIART Isabelle, « Des territoires à la territorialisation », [En ligne], *Études de communication*, 2018, n° 50. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-2.grenet.fr/revue-etudes-de-communication-2018-1-page-147.htm> (consulté le 31/10/2018)
- PAILLIART Isabelle, « Des territoires à la territorialisation », [En ligne], *Études de communication*, 2018, n° 50. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-2.grenet.fr/revue-etudes-de-communication-2018-1-page-147.htm> (consulté le 31/10/2018)
- PAILLIART Isabelle, « Postface », [En ligne], *Études de communication*, 2011, n° 37. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/edc/3182> ; DOI : 10.4000/edc.3182 (consulté le 01/02/2018)
- QUÉRÉ Louis, *L'espace public : de la théorie politique à la métathéorie sociologique*, [en ligne], *Quaderni*, 1992, n° 18, pp. 75-92. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/quad.1992.972> (consulté le 21/10/2017)
- RAOUL Bruno, « Le développement des territoires au miroir de la communication : une problématique en perspective », [En ligne], *Études de communication*, 2003, n° 26. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/edc/101> (consulté le 26/03/2019)
- RAOUL Bruno, « Le territoire comme objet communicationnel : entre tiers symbolisant et discours social. Une mise en perspective médiatique », [En ligne], *Communication et langages*, 2017, n° 193. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/revue-communication-et-langages1-2017-3-page-117.htm> (consulté le 15/09/2019)
- RAOUL Bruno, « Territoires, images et imaginaires de quartier : rapport au lieu et sens du lieu dans les lignes de journaux de quartier », [en ligne], *Communication*, 2011, vol. 29, n° 1. Disponible sur : <http://communication.revues.org/index2570.html> (consulté le 15/11/2017)

- REINERT Max « Mondes lexicaux stabilisés et analyse statistique de discours », [en ligne], *JADT 2008*, 2008. Disponible sur : <http://lexicometrica.univ-paris3.fr/jadt/jadt2008/pdf/reinert.pdf> (consulté le 15/05/2020)
- REINERT Max, « Une méthode de classification descendante hiérarchique. Application à l'analyse lexicale par contexte », *Les Cahiers de l'analyse des données*, 1983, vol. VIII, n° 2, pp. 187-198
- RENARD Jean, « Les territoires de la métropole nantaise : de la ville à l'agglomération, de l'agglomération à la métropole », [En ligne], *Noroi*, 2004. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/noroi/958> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/noroi.958> (consulté le 22/02/2019)
- RENARD Jean, « Nantes, métropole inachevée ? » *L'information géographique*, 64, n° 2, 2000, pp. 117-133
- ROUX Emmanuel « Des dispositifs de connaissances territoriales pour (re) penser les relations villes-montagnes des métropoles alpines » [En ligne], *Revue de géographie alpine*, 2018, n° 106-2. Disponible sur : <https://journals.openedition.org/rga/4019> (consulté le 15/02/2019)
- SAIGH Dalia, BORZIC Boris, ALKHOULI Abdulhafiz, LONGHI Julien « Contribution linguistique à une classification automatique des communautés de sens et à leur analyse », *Questions de communication* [En ligne], 2017, 31. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-questions-de-communication-2017-1-page-161.htm?contenu=resume> (consulté le 18/03/2018)
- THOMAS Olivier, « Peut-on justifier la suppression des départements français ? Une revue de la littérature », [en ligne] *Revue française d'administration publique*, 2015, n° 154. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-2-page-505.htm> (consulté le 15/11/2017)
- RUEDA Amanda, « Des médias aux médiations : quelles médiations, quels objets, quels enjeux ? », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, no. 2, 2010, pp. 88-103
- TORRE André, BOURDIN Sébastien, « Des réformes territoriales qui posent bien des questions », *Population et avenir*, 2016, V2, n° 727, pp. 14-16
- VANIER Martin, « La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? », [en ligne], *Métropolitiques*, 2013. Disponible sur : <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html> (consulté le 18/02/2018)
- VOIROL Olivier, « Les luttes pour la visibilité. Esquisse d'une problématique », *Réseaux*, 2005/1 (n° 129-130), p. 89-121. URL : <https://www.cairn-int.info/revue-reseaux1-2005-1-page-89.htm>

Thèses

- BEAUD P. (1985), *Médias, médiations et médiateurs dans la société industrielle*, Thèse de Doctorat de Lettres et Sciences Humaines (Sciences de l'Information), Université de Grenoble 3, tome 1.
- DEMONGEOT Benoît, *Discuter, politiser, imposer une solution d'action publique : l'exemple du tramway, thèse de doctorat en science politique*, sous la direction de WARIN Philippe et Zittoun Phillipe, Grenoble, 2011, 967 p.

Ouvrages non scientifiques

- CPdirSIC, *Dynamique de recherches en sciences de l'information et de la communication*, Studio Édicom, Centre de recherche sur les médiations (Université de Lorraine), 2018, 194 p.
- Daniel BLOCH, Romain LAJARGE, *Grenoble le pari de la métropole*, PUG, Fontaine, 2015, 250 p.
- DESTOT Michel, *Ma passion pour Grenoble — Une métropole du XXI^e siècle*, Paris : Edition de l'aube, 2015, 235 p.
- PARENT Jean François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Aubenas : La pensée sauvage, 2002, 271 p.
- VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter territorialité*, Paris, Economica, 2008, 160 p.

Chapitres d'ouvrages non scientifiques

- ARNAUD Pierre, DULAC Gérald, « Grenoble, métropole démocratique » In BLOCH Daniel, LAJARGE Romain, dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, pp. 215 - 223
- BLOCH Daniel, « avant propos » in BLOCH Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, pp. 11 - 17
- BLOCH Daniel, LAJARGE Romain, « Conclusion » In BLOCH Daniel, LAJARGE Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, PP. 225 - 230
- DULAC Gérald, HOLLARD Michel, MATT Mireille, VOIRON Jacques, « À la rencontre d'entrepreneurs innovants » in BLOCH Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, pp. 85 - 108
- EVIN Jean Michel, FAURE Alain, POTTECHER Anne, « Grenoble, Métropole positive et providentielle » in BLOCH Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, pp. 173 - 181
- FAURE Alain, « Intercommunalités et métropoles : le tournant politique indicible » in KADA Nicolas dir., *Les tabous de la décentralisation*, Paris : Berger Levrault, 2015, pp. 191-204
- KADA Nicolas, « Et la loi créa la métropole », In BLOCH Daniel, LAJARGE Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, pp.11 — 18
- KADA Nicolas, « Grenoble, chef-lieu de l'Isère », In BLOCH Daniel, LAJARGE Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, pp. 71 76
- LABOURET Simon, « Renouvellements politiques suite aux élections de 2014 », In BLOCH Daniel, LAJARGE Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, PP 19 - 28
- LAJARGE Romain, « La cohésion sociale et territoriale à l'échelle de la métropole : un objectif et un impératif besoin ? », in BLOCH Daniel dir., *Réinventer la ville, regards croisés sur Grenoble*, Grenoble : PUG, 2011, pp. 161 - 172
- LAJARGE Romain, « La métropole à la recherche de son projet » In BLOCH Daniel, LAJARGE Romain dir., *Grenoble, le pari de la métropole*, Grenoble : PUG, 2015, pp. 37 - 54
- LOUARGANT Sophie, GOURGUES Guillaume, « Vers le grand Grenoble ? », in NOVARINA Gilles, SEIGNEURET Natacha dir., *De la technopole à la métropole ? L'exemple de Grenoble*, Paris : Éditions Le Moniteur, 2015, 231 p.

Articles non scientifiques

BARIL Élodie, GARNIER Bénédicte, « Utilisation d'un outil de statistiques textuelles, IRaMuteQ 0.7 alpha 2 Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires », [en ligne], 2015. Disponible sur :

http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/Pas%20a%20Pas%20IRAMUTEQ_0.7alpha2.pdf (consulté le 15/03/2019)

BUYCK Jennifer, « DÉTOURS EN LOUISIANE, LE TERRITOIRE, OU SA DISPARITION ? » in, *AURG, Grand A LE MAG*, 2017, n° 1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

DUMONT Gérard-François, « Les réformes territoriales en France, quel diagnostic ? », *Fondation Res Publica*, n° 93, 2015.

DURANTHON Arnaud, 2017, « Le droit des collectivités territoriales au milieu du gué. — À propos des réformes survenues depuis 2014 et de quelques éléments de leur mise en œuvre », [en ligne], *revue Droit Administratif*, Juillet 2017, n° 7. Disponible sur : https://lexis360.lexisnexis.fr/droit-document/article/droit-administratif/07-2017/012_PS_RDA_RDA1707ET00012.htm#.

XLnL7C17FQL (consulté le 10/01/2018)

FAURE Alain, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique » *Sciences Po Grenoble, working paper n.18* [en ligne], 2014. Disponible sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00954765/document>, (consulté le 26/02/2018)

LOUBÈRE Lucie, RATINAUD Pierre, Documentation IRaMuTeQ 0.6 alpha 3 version 0.1 [en ligne] 2014. Disponible sur : http://www.iramuteq.org/documentation/fichiers/documentation_19_02_2014.pdf (consulté le 22/05/2019)

MESSER Marc Antoine, KAUFMANN Vincent, RAVALET Emmanuel, VINCENT Stéphanie, « Piloter la métropole, une histoire de valeurs Régulation métropolitaine en France et en Suisse », [en ligne] *POPSU2 Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines*, 2017.

PELISSIER Daniel, « Initiation à la lexicométrie. Approche pédagogique à partir de l'étude d'un corpus avec le logiciel Iramuteq » [en ligne], 2017. Disponible sur : https://presnumorg.hypotheses.org/files/2016/04/Initiation_lexico_Iramuteq_Mars2017_v6.pdf (consulté le 22/05/2019)

Articles de presse

Alternatives Économiques, Antoine DE RAVIGNAN, « Grenoble, territoire en transition », n° 366, mars 2017 p. 16 – 18. Disponible sur : <http://villesentransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consulté le 12/12/2019)

La gazette des communes, Cédric NEAU, Jean Baptiste FORRAY, « Grand débat : les élus locaux réclament un choc de décentralisation », 2019, », [en ligne]. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/612563/grand-debat-les-elus-locaux-reclament-un-choc-de-decentralisation/>, (consulté le 16/07/2019)

La Gazette des communes, FORRAY Jean Baptiste, « *L'improbable retour du conseiller territorial* », Publié le 20/03/2019, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/613602/limprobable-retour-du-conseiller-territorial/> (consulté le 25/03/2019)

La gazette des communes, MENGUY Brigitte, « A Nantes, le dialogue citoyen a remplacé la démocratie participative », 2018, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/570513/a-nantes-le-dialogue-citoyen-a-remplace-la-democratie-participative/?abo=1> (consulté le 25/10/2018)

La lettre du Cadre, COURTOIS Denis, « Relations métropoles-départements : bientôt un modèle nantais ? », 2019, [en ligne]. Disponible sur : <http://www.lettreducadre.fr/17339/rerelations-metropoles-departements-bientot-un-modele-nantais/> (consulté le 22/02/2019)

Le Dauphiné libéré, MOULINIER Ève, « Métropole de Grenoble : Piolle propose neuf sièges supplémentaires aux communes moyennes », 2019, [en ligne].

Disponible sur : <https://www.ledauphine.com/isere-sud/2019/06/14/metropole-de-grenoble-piolla-propose-neuf-sieges-supplementaires-aux-communes-moyennes> (consulté le 12/12/2019)

Le Monde, DAVEZIES Laurent, « Inégalité des territoires et redistribution », 2013, [en ligne]. Disponible sur : https://www.lemonde.fr/economie/article/2013/11/12/inegalite-des-territoires-et-redistribution_3512231_3234.html (consulté le 27/07/2018)

Le Monde, FAURE Alain, « Des politiques intercommunales sans imaginaire politique ? », 2017, in, *une nouvelle lecture des dynamiques territoriales*, [en ligne]. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/smart-cities/article/2017/11/16/une-nouvelle-lecture-des-dynamiques-territoriales_5215709_4811534.html#8jT5c9LccB7WDGoC.99 (consulté le 12/02/2018)

Le Monde, nc, « Résultats des élections Auvergne-Rhône-Alpes », 2014, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.lemonde.fr/auvergne-rhone-alpes/isere,38/saint-martin-d-heres,38421/elections/municipales-2014/> (consulté le 22/01/2019)

Le Monde, PAVAN Benoît, « A Grenoble, l'union des gauches se fracasse sur la métropole », 2020, [en ligne].

Disponible sur : https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/22/a-grenoble-l-union-des-gauches-se-fracasse-sur-la-metropole_6046975_823448.html (consulté le 17/08/2020)

Le Monde, ROGER Patrick, "Le pavé dans la mare des cadres territoriaux", Le Monde, (en ligne) https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/07/02/le-pave-dans-la-mare-des-cadres-territoriaux_5484343_823448.html. (consulté le 16/07/2019)

Le Parisien, nc, « Lille Métropole : Castelain, le favori d'Aubry, élu face au candidat UMP, 2014. [en ligne]. Disponible sur : <http://www.leparisien.fr/politique/lille-metropole-aubry-ne-se-presente-pas-a-la-presidence-18-04-2014-3778161.php> (consultée le 18/10/2019)

Le Point, nc, « Il y a 50 ans, Grenoble inventait les Jeux olympiques modernes », 2018, [en ligne]. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/sport/il-y-a-50-ans-grenoble-inventait-les-jeux-olympiques-modernes-25-01-2018-2189507_26.php (consulté le 13/06/2019)

Le Point, nc, « Les vérités de Damien Castelain », 2014, [en ligne]. Disponible sur : https://www.lepoint.fr/villes/les-verites-de-damien-castelain-24-10-2014-1875347_27.php (consultée le 18/10/2019)

LEJDD, DUSSEAULX Anne-Charlotte, 2020, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.lejdd.fr/Politique/a-grenoble-lecologiste-eric-piolla-bien-parti-pour-conserver-la-ville-3951623> (consultée le 12/03/2020)

Libération, AFP, « Damien Castelain succède à Martine Aubry à la tête de Lille Métropole », 2014, [en ligne]. Disponible sur : https://www.liberation.fr/france/2014/04/18/damien-castelain-succede-a-martine-aubry-a-la-tete-de-lille-metropole_1000161 (consulté le 18/10/2019)

Localitis — Banque des territoires, MEGGLÉ Caroline, « Citoyenneté — Participation des habitants : la métropole de Nantes crée les conditions de la confiance », [en ligne], 2018. Disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr/participation-des-habitants-la-metropole-de-nantes-cree-les-conditions-de-la-confiance> (consulté le 12/12/2019)

Localtis — un média Banque des territoires, C.M, « Congrès des maires — Des maires dépossédés, y compris face à l'intercommunalité ? », 2018, [en ligne]. Disponible sur : https://www.banquedesterritoires.fr/congres-des-maires-des-maires-depossedes-y-compris-face-lintercommunalite?pk_campaign=newsletter_quotidienne&pk_kwd=2018-11-20&pk_source=newsletter_quotidienne&pk_medium=Localtis&pk_content=Localtis/ (consulté le 25/05/2019)

Médiacité, SEZNENC Erwan, « A Nantes, limites et loupés de la démocratie participative », 2019, [en ligne]. Disponible sur : <https://www.mediacites.fr/enquete/nantes/2019/01/24/a-nantes-limites-et-loupes-de-la-democratie-participative/> (consulté le 08/08/2020)

Objectif Métropoles de France, Yoanna SALLESE, « Grand débat : « Territoires Unis » réclame un acte III de la décentralisation sans surprise ». Disponible sur : <https://objectifmetropolesdefrance.fr/grand-debat-territoires-unis-reclame-un-acte-iii-de-la-decentralisation-sans-surprise/> (consultée le 12/12/2019)

BUYCK Jennifer, « DÉTOURS EN LOUISIANE, LE TERRITOIRE, OU SA DISPARITION ? » in, AURG, Grand A LE MAG, 2017, n° 1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

DUMONT Gérard-François, « Les réformes territoriales en France, quel diagnostic ? », *Fondation Res Publica*, n° 93, 2015.

Documents institutionnels, documentations techniques, rapports et terrains — Métropolisation

Page Internet : « L'histoire d'une métropole ouverte sur le monde », [en ligne], Nantes Métropole, 2020. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/> (consultée le 10/01/2020)

Page Internet : « Le dialogue citoyen, pourquoi ? », [en ligne], Nantes Métropole, 2018. Disponible sur : <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que/le-dialogue-citoyen-pourquoi.html> (consultée le 12/12/2019)

Page Internet : « le statut de métropole », [en ligne], Nantes Métropole, 2018. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consultée le 22/09/218)

Page Internet : « les compétences principales », [en ligne], Nantes Métropoles, 2018. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/competences/> (consulté le 10/01/2020)

Page Internet : « Pacte métropolitain : une nouvelle ambition », [en ligne], Nantes Métropole, 2019. Disponible sur : <http://www.bouaye.fr/Decouvrir-Bouaye/Bouaye-et-l-intercommunalite/Nantes-Metropole-la-force-de-la-metropole-nantaise/Pacte-metropolitain-une-nouvelle-ambition> (consulté le 15/12/2019)

Page Internet : « un nouveau pacte métropolitain », [en ligne] Nantes Métropole ; 2019. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

Page Internet : « Une organisation au service de l'intercommunalité », [en ligne], Nantes Métropole, 2019. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/l-organisation-22934.kjsp?RH=INSTITUTION&RF=ORGANISATION> (consultée le 10/01/2020)

Page Internet : « ville collaborative », [en ligne], 2020. Disponible sur <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/les-trois-piliers-du-dialogue-ci/la-ville-collaborative.html> (consultée le 12/02/2020)

Page Internet, « La présidence de la Métropole », [en ligne], Lille Métropole. Disponible sur : <https://www.lillemetropole.fr/votre-metropole/institution/qui-sommes-nous/la-presidence-de-la-metropole> (consultée le 18/12/19)

Documents institutionnels, documentations techniques, rapports et terrain — Grenoble

AURG, « Grand A LE MAG », [en ligne]. 2017, n° 1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

AURG, « Grand A Le Mag », [en ligne]. *AURG Le Mag* 2017, [en ligne], n° 1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

Communiqué de presse du Département de l'Isère, « transfert de compétences département métropole : un accord trouvé » [en ligne], paru le 28 novembre 2016. Disponible sur : <https://www.isere.fr/sites/default/files/cp-clecr-metro-dep-28112016.pdf> (consulté le 22/09/2018)

Communiqué de presse, « Grenoble accueillera la Coupe du monde féminine de foot en 2019 », [en ligne], Grenoble Alpes Métropole. Disponible sur : <https://rcse.fr/2017/06/15/communique-de-presse-ville-de-grenoble-grenoble-accueillera-la-coupe-du-monde-feminine-de-foot-en-2019/> (consultée le 12/12/2019)

Conseil de Développement de Grenoble Alpes Métropole, « Avis du conseil de développement sur le Manifeste », Grenoble, 2019, 16 p.

Délibération Conseil Métropolitain - Séance du 22 décembre 2017 Délibération - N°28 PATRIMOINE - Schéma directeur immobilier administratif – principe de réalisation d'une extension et de la réhabilitation du Forum.. Disponible sur : http://deliberations.lametro.fr/Internet_THOT/FrmLotDocFrame.asp?idlot=65017&idfic=&resX=1440&resY=900&init=1&visionneuseHTML5=0 (consulté le 14/09/2018)

Discours des vœux de Christophe FERRARI, président de Grenoble Alpes Métropole, vœux 2019, [en ligne], *Grenoble Alpes Métropole*. Disponible sur : <https://www.grenoblealpesmetropole.fr/actualite/486/104-le-president-de-la-metropole-a-presente-ses-voeux-pour-la-nouvelle-annee.htm> (consulté le 20/02/2019)

Discours du président Christophe Ferrari lors de la démarche de présentation de la démarche Grenoble Alpes aux partenaires et ambassadeurs — Le 18 décembre 2018 — La Belle électrique — Grenoble.

Dossier de presse, « Grenoble Capitale Verte, 2018 », [en ligne], *Ville de Grenoble*, 2018. Disponible sur : https://www.grenoble.fr/uploads/Externe/9f/786_218_DP-capitale-verte.pdf (consulté le 12/02/2020)

Dossier de presse, « La biennale de Grenoble », [en ligne], *Ville de Grenoble*, février 2017. Disponible sur : http://www.grenoble.fr/uploads/Externe/19/246_670_DP-Biennale-de-Grenoble.pdf (consulté le 12/03/2019)

Dossier de presse, « La biennale de Grenoble », [en ligne], *Ville de Grenoble*, février 2017. Disponible sur : http://www.grenoble.fr/uploads/Externe/19/246_670_DP-Biennale-de-Grenoble.pdf (consulté le 12/03/2019)

Marseille provence 2013, "GR@2013 UN SENTIER MÉTROPOLITAIN DE RANDONNÉE PÉDESTRE " Dossier de presse, 2013, 52p. (en ligne) Disponible sur : <https://www.gr2013.fr/metropolitan-trails-academy/> (consulté le 12/10/2019)

Dossiers de concertation, panneaux d'information, registres, forums d'échange, réunions publiques, conférences-débats, panels d'habitants ont accompagné la plateforme participative Carticipe. Source : page Internet : Le PLUI- Disponible sur : <https://www.lametro.fr/423-le-plui.htm> (consultée le 22/09/218)

FNAU, « MÉTROSCOPE, 50 indicateurs clefs pour les métropoles françaises », [en ligne], *Métroscope*, 2017. Disponible sur : <http://www.fnau.org/wp-content/uploads/2017/07/metroscope-sept-2017-bd.pdf> (consulté le 15/01/2018)

Grenoble Alpes Métropole : La valise initiale, 2017 140p.

Grenoble Alpes métropole, « Manifeste pour une cité métropolitaine », Grenoble, 2019, 36 p.

GRENOBLE ALPES METROPOLE, Élément pour un débat sur les orientations générales du Projet d'aménagement de développement durables, PLUI, Grenoble, 2016, 96 p.

GUERANGER David, MATHIEU-FRITZ Alexandre « Smart city at work Intermédiation sociotechnique et « souveraineté de la donnée » dans une administration locale», [En ligne] *Réseaux*, 2019, N°218. Disponible sur : <https://www-cairn-info.sidnomade-1.grenet.fr/revue-reseaux-2019-6-page-41.htm?contenu=resume> (consulté le 26/04/2020)

GWIAZDZINSKI Luc " Plaidoyer pour la métropole augmentée " in Blog " dépasser les bornes ", Grenoble Alpes métropole Janvier 2012. Page du blog "Dépasser les bornes", Grenoble Alpes métropole. 2012. consulté le 15/09/2019) sur : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01741206/document>

L'AHGGLO "Qu'attendre du PLUI de la Métropole Grenobloise?" , contribution au PADD du PLUI, Octobre 2016. Disponible sur : <https://participation.lametro.fr/media/default/0001/01/2220cd9904bcf37252b63e1206fb739f44deee47.pdf> (consulté le 12/09/2018)

Newsletter, « Agir pour un développement intercommunal solidaire », *La Lettre/30*, Groupe ADIS — Grenoble Alpes Métropole, novembre 2018

Page Internet : controverses. Disponible sur : <http://www.conseils-de-developpement.fr/2018/05/28/debat-controverse-les-metropoles-et-le-suffrage-universel-direct/> (consultée le 10/12/2019)

Page Internet : « la Métro Actualité » [en ligne], *Grenoble Alpes Métropole*. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/actualite/133/104-institution-grenoble-alpes-metropole-renouvelle-son-executif.htm> (consultée le 22/01/2019)

Page Internet : « Aux racines du dynamisme Grenoblois » [en ligne], Grenoble Alpes Métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/458-aux-racines-du-dynamisme-grenoblois.htm> (consulté le 14/06/2018)

Page Internet : « Avec Alpes is (H) ere, l'Isère prend de la hauteur », [en ligne], *Département de l'Isère*, 2017. Disponible sur :

<https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consultée le 19/12/2019)

Page Internet : « Avec Alpes is (H) ere, l'Isère prend de la hauteur », [en ligne], Département de l'Isère, 2017. Disponible sur : <https://iseremag.fr/webzine/janvierfevrier-2017/avec-alpes-ishere-lisere-prend-de-la-hauteur> (consultée le 19/12/2019)

Page Internet : « Groupe — Une métropole d'avance » [en ligne], *Groupe Une Métropole d'avance*, 2020. Disponible sur :

http://unemetropoleavance.fr/?fbclid=IwAR1iEsDA5N-Hxn36eAa6hsfeAITC_DKIPPbdkBS8EhE_TB042i3TFsyQP0s

Page Internet : « La faillite de la Métro », [en ligne], Grenoble Agglo, 2020. Disponible sur : <https://grenobleagglo.tumblr.com/post/187749814780/la-faillite-de-la-metro-ou-christophe-ferrari-et> (consultée le 20/02/2020)

Page Internet : « les partenaires de candidature » [en ligne], Ville de Grenoble, 2019. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1475-les-partenaires-de-la-candidature-des-alpes.htm> (consulté le 12/03/2019)

Page Internet : « nombres d'habitants _communes de la Métro », 2017. [en ligne], Grenoble Alpes Métropole. Disponible sur : https://www.lametro.fr/11-49-_communes.htm — dernière mise à jour le 01/06/2017 (Consulté le 19/10/2017)

Page Internet : « Nos missions », [en ligne], Grenoble Alpes Métropole, 2018. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/13-les-missions-de-la-metropole.htm> (consulté le 22/09/2018)

page Internet : « Qu'est-ce qu'une capitale verte » [en ligne], Ville de Grenoble, 2019. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1471-qu-est-ce-qu-une-capitale-verte-europeenne.htm> (consultée le 20/02/2020)

Page Internet : « Villes en transition », [en ligne], Ville de Grenoble 2017. Disponible sur : <http://villessentransition.grenoble.fr/2017/01/17/bienvenue-a-la-biennale-villes-en-transition-2017/> (consulté le 12/03/2019)

Page Internet : « vos élus », [en ligne] *Grenoble Alpes Métropole*, 2017. Disponible : <https://www.lametro.fr/15-vos-elus.htm> (consultée le 18/12/19)

Page Internet : « vos élus », [en ligne] Grenoble Alpes Métropole, 2017.. Disponible : <https://www.lametro.fr/15-vos-elus.htm> (consultée le 18/12/19)

Page Internet : Capitale Verte », [en ligne], Ville de Grenoble, 2019,. Disponible sur : <https://www.grenoble.fr/1336-capitale-verte-europeenne-grenoble-candidate-pour-2022.htm> (consultée le 12/02/2020)

Page Internet : Conseil métropolitain Grenoble », [en ligne], *Grenoble Alpes Métropole*, 2018. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/6-conseil-metropolitain.htm> (consultée le 22/09/2018)

Page Internet « Un territoire attractif », [en ligne], *Grenoble Alpes Métropole*, 2019. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/10-un-territoire-attractif.htm> (consulté le 10/12/2019)

Page Internet, « Adis, nos valeurs », [en ligne] *ADIS*. Disponible sur : http://adis-lametro.fr/?page_id=118 (consultée le 10/01/2020)

Page Internet, « Grenoble PCF », [en ligne], PCF Grenoble. Disponible sur : <http://grenoble.pcf.fr/102720> (consultée le 10/10/2020)

Page Internet, « Organigramme de Grenoble Alpes Métropoles », [en ligne], Grenoble Alpes Métropole. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/19-organigramme.htm> (consultée le 22/09/2018)

Page Internet, « vos élus PASC », [en ligne], PASC. Disponible sur : <https://www.eluspasc-lametro.fr/vos-elus/> (consulté le 16/10/10)

Plateforme d'observation des projets et des stratégies urbaine — Agglomération grenobloise rapport de recherche, [en ligne] *POPSU*, 2013. Disponible sur : [\[http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/967/files/grenoble-popsu2-3.pdf\]](http://www.popsu.archi.fr/sites/default/files/nodes/document/967/files/grenoble-popsu2-3.pdf) (Consulté en ligne le 22/05/2018)

Revue de presse : « villes en transition, 2017 », [en ligne], *Ville de Grenoble*, 2017. Disponible en ligne sur : <http://villessentransition.grenoble.fr/wp-content/uploads/2018/06/Revue-de-presse-Biennale-2017.pdf> (consultée le 12/12/2019)

Revue de presse « villes en transition — Grenoble, 2019 » [en ligne], *Ville de Grenoble*, 2019. Disponible en ligne sur : https://docs.google.com/presentation/d/e/2PACX-1vQAXwKvsaEGVE5Jihxx5tqPDzobScrsdjcIOk0UtYvZhJiHx7h0d-m3Y8QGBhKOfxT7qWfgjmNmV7kY/pub?start=false&loop=false&delayms=3000&slide=id.g20cb02aff4_0_0 (consultée le 12/12/2019)

ROUX Jean Michel, "C'EST LE PIED QUI FAIT TERRITOIRE" in, AURG, *Grand A LE MAG*, 2017, n°1. Disponible sur : <http://grand-a.aurg.org/documents/GRAND-A-La-Lettre-01.pdf> (consulté le 19/02/2018)

Documents institutionnels, documentations techniques, rapport et terrain — Nantes Métropole

Page Internet : « L'histoire d'une métropole ouverte sur le monde », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2020. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/> (consultée le 10/01/2020)

Page Internet : « Le dialogue citoyen, pourquoi ? », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2018. Disponible sur : <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/le-dialogue-citoyen-quest-ce-que/le-dialogue-citoyen-pourquoi.html> (consultée le 12/12/2019)

Page Internet : « le statut de métropole », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2018. Disponible sur : <https://www.lametro.fr/12-histoire-de-la-metropole.htm> (consultée le 22/09/218)

Page Internet : « les compétences principales », [en ligne], *Nantes Métropoles*, 2018. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/competences/> (consulté le 10/01/2020)

Page Internet : « Pacte métropolitain : une nouvelle ambition », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2019. Disponible sur : <http://www.bouaye.fr/Decouvrir-Bouaye/Bouaye-et-l-intercommunalite/Nantes-Metropole-la-force-de-la-metropole-nantaise/Pacte-metropolitain-une-nouvelle-ambition> (consulté le 15/12/2019)

Page Internet : « un nouveau pacte métropolitain », [en ligne] *Nantes Métropole*, 2019. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/un-nouveau-pacte-metropolitain-74204.kjsp?RH=COMPETENCES> (consulté le 10/01/2020)

Page Internet : « Une organisation au service de l'intercommunalité », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2019. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/l-organisation-22934.kjsp?RH=INSTITUTION&RF=ORGANISATION> (consultée le 10/01/2020)

Page Internet : « ville collaborative », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2020. Disponible sur <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/les-trois-piliers-du-dialogue-ci/la-ville-collaborative.html> (consultée le 12/02/2020)

Page Internet : L'histoire d'une métropole ouverte sur le monde, [en ligne], *Nantes Métropole*, 2020. Disponible sur : <https://www.nantesmetropole.fr/institution-metropolitaine/institution/> (consultée le 10/01/2020)

Page Internet, « ma ville demain, qui a participé », [en ligne], *Nantes Métropole*, 2018. Disponible sur : <http://www.mavilledemain.fr/articles/153-qui-a-participe.html> (consultée le 16/12/2018)

Page Internet : Nantes dans ma poche. Disponible sur <https://metropole.nantes.fr/nantes-dans-ma-poche> (consultée le 12/10/2019)

Documents institutionnels, documentations techniques, rapport et terrain — autres Métropoles

Page Internet : « ville collaborative », [en ligne], 2020. Disponible sur <https://www.nantes.fr/home/jouons-collectif/nantesco/les-trois-piliers-du-dialogue-ci/la-ville-collaborative.html> (consultée le 12/02/2020)

Page Internet, « La présidence de la Métropole », [en ligne], Lille Métropole. Disponible sur : <https://www.lillemetropole.fr/votre-metropole/institution/qui-sommes-nous/la-presidence-de-la-metropole> (consultée le 18/12/19)

Page Internet : Bureau des guides. Disponible sur <https://www.gr2013.fr/bureau-guides-gr2013/> (consultée le 12/09/2019)

Références législatives

Code général des collectivités territoriales — article L.2141-1., [en ligne], Légifrance. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&cidArticle=LEGIARTI000006390109&dateText> (consulté le 19/05/2018)

DIETSCH François, MEYER François, les fondamentaux sur l'intercommunalité, approche juridique [en ligne] *CNFPT*, 2013. Disponible sur : <http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/intercommunalite.pdf> (consulté le 12/02/2018)

Les Métropoles, [en ligne], *Légifrance*. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr et <https://www.gouvernement.fr/action/les-metropoles> (consulté le 01/02/2018)

Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique [en ligne], *vie publique*. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/268675-loi-du-27-decembre-2019-engagement-dans-la-vie-locale-loi-sur-les-maires> (consulté le 18 janvier 2020)

Loi du 27 décembre 2019, [en ligne], *Vie publique*, 2020. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/loi/268675-loi-du-27-decembre-2019-engagement-dans-la-vie-locale-loi-sur-les-maires> (consultée le 18 janvier 2020)

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, [en ligne], Légifrance. Disponible sur :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030985460&categorieLien=id#JORFSCTA000030985471> (Consulté le 01/02/2018)

page Internet : « Compte-rendu du Conseil des ministres du 24 mars 2016 : La politique des métropoles », [en ligne], Gouvernement. Disponible sur : <https://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2016-03-24/la-politique-des-metropoles>. (consulté le 15/01/2020)

Page Internet : La constitution, la décentralisation [en ligne], conseil constitutionnel, 2019. Disponible sur :

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-decentralisation> (*consulté le 25/03/2019*)

Table des matières

Remerciements.....	4
Résumé	7
Conventions d'écriture.....	8
Liste des acronymes.....	9
Table des illustrations.....	11
Sommaire	12
Introduction	15
Contexte et enjeux sociaux	16
Présentation de la problématique et des hypothèses	24
Approche méthodologique	27
Conduite d'entretiens	28
Étude de corpus	29
Méthode et éléments complémentaires	31
Période prise en compte	32
Présentation du terrain	33
Grenoble Alpes Métropole.....	34
Nantes Métropoles	46
Présentation du plan.....	54
Partie 1 — Les spécificités de l'étude du fait métropolitain	57
Chapitre 1 — Les formes de communication dans le façonnement territorial et politique..	59
Section 1 : la communication des collectivités locales productrice de territoire.....	60
Section 2 : le façonnement idéal du territoire	68
Section 3 : l'appréhension du territoire	73
Conclusion du chapitre 1.....	76
Chapitre 2 — La complexification territoriale et politique des Métropoles.....	79
Section 1 : l'instabilité législative porteuse d'enjeux de communication	80
Section 2 : les contraintes du jeu politique métropolitain	86
Section 3 : l'opacité des Métropoles	94
Conclusion du chapitre 2.....	110
Conclusion de la partie 1	113
Partie 2 — La visibilité des Métropoles empêchée.....	117
Chapitre 3 — Le repositionnement des collectivités vis-à-vis des Métropoles	119
Section 1 : la mise en opposition de l'échelon municipal à l'échelon intercommunal	120
Section 2 : les différents modèles de stratégies d'opposition municipales	154
Section 3 : l'émergence d'une dissonance communicationnelle territoriale.....	179

Conclusion de chapitre 3.....	201
Chapitre 4 — L’euphémisation métropolitaine	207
Section 1 : la dépolitisation discursive des Métropoles	208
Section 2 : la délégation apparente du pouvoir politique métropolitain.....	223
Section 3 : l’imaginaire territorial contraint par le consensus	232
Conclusion chapitre 4.....	243
Conclusion de la partie 2	245
<i>Partie 3 — Les stratégies métropolitaines de contournement</i>	<i>247</i>
Chapitre 5 — La normalisation des Métropoles par l’autorité d’expertise.....	251
Section 1 : l’évidence politique des Métropoles récitée.....	252
Section 2 : le projet politique dicté par le document technique.....	263
Section 3 : La technicisation des relations	271
Conclusion du chapitre 5.....	278
Chapitre 6 — L’appréhension de la Métropole par l’expérience	281
Section 1 : la Métropole par l’usage.....	282
Section 2 : la mise en réseau des acteurs et l’appropriation politique	290
Section 3 : la pratique du territoire comme mode d’appréhension ?.....	299
Conclusion du chapitre 6.....	315
<i>Conclusion de la partie 3.....</i>	<i>318</i>
<i>Conclusion générale</i>	<i>321</i>
<i>Bibliographie.....</i>	<i>327</i>
<i>Table des matières</i>	<i>348</i>
