

Université Toulouse - Jean Jaurès
Département de Sociologie – Anthropologie

Master mention *Recherche et Étude Sociologique*
Mémoire de Master II

Par Mathilde Hochart

Fragmentation de la ville, politiques urbaines et
pouvoir local :
Élaboration sur la fabrique de la ville



Sous la codirection de
François Sicot
& Marie-Christine Jaillet

Toulouse – Septembre 2016

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
RETOUR SUR L'ENQUÊTE INITIALE.....	7
A – Le terrain étudié.....	7
B - La prédominance de l'outil législatif.....	8
C – Retour sur la méthode et nouvelles hypothèses.....	9
DÉVELOPPEMENT THÉORIQUE.....	13
I - le périurbain.....	13
A. Une nouvelle image d'un périurbain multiple.....	15
B. Répartition des populations dans le périurbain.....	17
II - Fragmentation du territoire et politiques urbaines.....	20
A. De la ville morcelée à la fracture sociale.....	20
B. L'État ou la communauté, l'éternel débat.....	23
<i>Le projet d'un gouvernement métropolitain : la politique du « Gargantua »</i>	24
<i>La politique du « Public Choice », de la décentralisation à la fragmentation</i>	26
C. La <i>clubbisation</i> ou la politisation de l'entre-soi.....	29
<i>Les limites du club : la problématique du long terme</i>	30
III. Comprendre la ville moderne – l'espace comme produit et producteur des normes.....	32
A. H. Lefebvre, comprendre ce que tient la ville.....	32
B. La gouvernance, nouveau concept explicatif ou nouvelle réalité d'organisation du pouvoir ?.....	36
C. La métropole et la métropolisation.....	38
<i>La Ville globale de Saskia Sassen</i>	39
<i>La métropolisation : quelle histoire ?</i>	41
IV – La fabrique de la ville.....	44
A. La structuration des communautés d'intérêt : polyarchie et coalitions de cause.....	44
B. Les acteurs de la décision.....	46
C. l'exemple toulousain – historique de la gestion urbaine.....	49
CONCLUSION.....	54
PROJET DE THÈSE.....	57
Définir le projet de recherche.....	57

Paradigme de la recherche.....	58
Plan initial.....	59
Calendrier de la recherche.....	66
BIBLIOGRAPHIE.....	67

INTRODUCTION

D'où vient la ville ? Pour répondre à cette question, il y a autant d'entrées possibles qu'il y a de penseurs. La ville est un objet ou un sujet, c'est en tout cas un nœud dans lequel s'emmêle tout ce qui produit les continuités et les changements sociaux. La ville est aujourd'hui le lieu et le mode de vie le plus répandu dans le monde. C'est dans ses bâtiments que se lit l'histoire, dans ses rues que se déroulent les interactions quotidiennes, dans ses évolutions et ses perspectives que résonnent les idéologies et les projets qui feront et font déjà société. Les villes du monde vont-elles dans la même direction ? Y applique-t-on les mêmes politiques, s'y joue-il les mêmes processus ? Comprendre cela, c'est distinguer, à l'échelle locale, ce qui est le fruit de processus mondiaux, notamment issus d'une économie mondialisée ; et ce qui est spécifique, lié à l'histoire ou la structure du lieu étudié.

La composition des villes et le caractère nécessaire et incontournable que leur donne la structure sociale constituent une nouvelle forme de richesse et de pouvoir qu'est la possession de l'espace. Pierre Bourdieu, dans son analyse tardive de la question spatiale, disait ceci : « l'espace est un des lieux où le pouvoir s'affirme et s'exerce, et sans doute sous la forme la plus subtile, celle de la violence symbolique, comme violence inaperçue »¹. Alors, qui fait cette ville ? Quels sont les portraits sociaux de ceux qui disposent de cette richesse ? Il ne s'agit pas uniquement de constater que ceux qui ont les plus hauts revenus habitent les plus beaux quartiers. La question est celle de l'interdépendance entre deux réalités : les élites d'une ville disposent de ses quartiers les plus en vogue, les mieux situés et peuvent mettre en œuvre des mécanismes de sélection pour choisir leurs voisins. Par ailleurs, les élites d'une ville participent à sa construction, font partie d'espaces de pouvoir dans lesquels se dessinent les perspectives urbaines. Alors dans quelle mesure peut-on penser que les processus qui font la ville sont initiés dans le but de protéger certains espaces au détriment d'autres ? *In fine*, nous nous demandons quels sont les déclencheurs des changements urbains ?

Ce travail de recherche est une continuité d'une étude précédente, sur laquelle nous reviendrons en détail. Percevons-le alors comme un travail d'étape, une passerelle entre un travail de terrain qualitatif en amont et une recherche au long cours en aval. L'ambition est d'insérer ces analyses dans un cadre théorique bâti de multiples outils proposés par les sciences sociales. Nous mobiliserons la sociologie urbaine, la géographie sociale, toutes deux pour comprendre les

1. BOURDIEU, « Effets de lieu », 1993.

processus qui interconnectent structure sociale et dessin d'un territoire. Mais pour comprendre les influences qui sont à l'origine de la fabrique de la ville, il ne faudra pas négliger l'économie et ses théories appliquées à l'espace, les sciences politiques et ce qu'elles racontent des projets urbains. La sociologie politique permettra également de poser la question de la décision et de l'action publique, afin d'en discerner les acteurs principaux. La sociologie des élites, enfin, peut nous aider à comprendre dans quelle mesure les acteurs détenteurs d'un pouvoir sur la ville font jouer cet attribut en leur faveur.

Dans un premier temps, nous reviendrons donc sur cette première recherche de terrain, concentrée sur la commune de Vieille-Toulouse (VT). Nous pouvons nous appuyer sur ces données puisque, en dépit des critiques d'échelles que nous développerons, la méthodologie utilisée fut explicitée et justifiée. Cette étude pose d'ailleurs les bases d'un questionnement sur la capacité d'influence d'habitants fortement dotés en capitaux sur leur propre lieu de vie. VT fait office d'idéal-type, la commune ayant été ou étant encore traversée par des processus explicités dans de nombreuses études portant sur différentes communes. Revenir sur cette étude nous permettra d'en expliquer la démarche et les résultats puis de tracer le chemin théorique qu'ont ouvert nos nouvelles recherches.

La seconde partie est une réflexion inductive, un développement théorique. En premier lieu, nous souhaitons redéfinir les spécificités et l'histoire des espaces périurbains, en comprendre la structuration sociale. Il s'agit de montrer l'évolution d'un espace dédié aux classes moyennes, tel qu'il le fut dans son élaboration, devenu par la suite l'expression d'une segmentation sociale de l'espace. C'est la fragmentation sociale issue des crises économiques de la fin du XX^{ème} et du début du XXI^{ème} siècle qui s'imprime dans l'espace. Le dessin qui en résulte est un triptyque, qui divise les classes populaires, ce qu'il reste des classes dites moyennes, et les classes dominantes.

C'est de cette fragmentation de l'espace qu'émergent des communes *clubs*. Pour comprendre cela nous reviendrons sur les différentes formes de gouvernance de l'urbain, expliquant en quoi les choix de modèles politiques influent sur la ségrégation effective. S'intéresser aux politiques de la ville oblige à en chercher l'origine. Par ce biais, nous nous interrogerons sur les tendances évolutives des villes, pour comprendre comment s'y structurent les décisions, quelles sont les nouvelles formes de pouvoir ? Ces questions nous amèneront à débattre de la notion de gouvernance urbaine et de son imbrication avec la métropolisation.

Enfin nous tenterons de comprendre les différentes échelles décisionnelles, aborderons la structure politique du pouvoir local afin d'en définir les postes clés. Il s'agit de percevoir l'évolution et l'élaboration de l'urbain non plus comme un processus continu, mais bien comme le fruit de

conflits, de tensions et collaborations. En filigrane, c'est montrer que les fabricants de la ville sont ceux qui profitent de ses meilleurs attributs. Ce dernier axe permet de revenir à une analyse de terrain et de parler de la situation spécifique de Toulouse. C'est faire le lien entre certaines théories générales et la réalité matérielle et conflictuelle des rapports de pouvoir à l'échelle locale. Ce dernier volet initie le projet de thèse.

La dernière partie présente le projet de thèse issu de cette analyse. Il s'agit d'étudier la communauté d'agglomération du SICOVAL comme le lieu de construction d'un périurbain constitué, au sein duquel on retrouve les communes bourgeoises des coteaux de Pech-David. Cet espace offre la possibilité d'observer les méthodes de collaboration, l'expression de conflits politiques et l'analyse des trajectoires de gouvernance qui mènent à la fabrication du territoire.

RETOUR SUR L'ENQUÊTE INITIALE

A – Le terrain étudié

Le mémoire de M1 fut un premier pas vers la compréhension de la complexité et la pluralité d'un travail de recherche. En ce sens, l'étude fut circonscrite à un espace donné, celui d'un village, ainsi qu'à une problématique locale : par quel biais ce village était-il devenu un espace spécifiquement dédié à la résidence de catégorie sociales supérieures, et comment avait-il perduré ? Pour répondre à cela nous avons fait un travail d'entretiens, d'observations, de compréhension de l'histoire de la commune, afin d'analyser et d'insérer ces données dans un cadre théorique spécifique : celui de la sociologie des élites.

En premier lieu nous avons démontré qu'il s'agissait bien d'un lieu de vie, accueillant spécifiquement des classes sociales dominantes, des agents bien dotés en capitaux, aussi bien économique, social que symbolique. Il s'agissait ensuite, par le biais des entretiens, de démontrer l'existence d'un processus d'embourgeoisement qui ne s'était pas constitué linéairement mais bien dans le cadre de conflits, de frictions, ayant formé un groupe de « militants » engagés dans la préservation de leur espace.

Cette préservation, ou plus précisément la spécialisation de l'espace est favorable aux habitants en plusieurs points, comme nous l'expliquions dans ce travail précédent, elle préserve un entre soi social qui permet la constitution de liens et de réseaux de personnes de *pouvoir*, pouvant s'aider mutuellement. Autrement dit, s'entourer de personnes d'un rang social similaire afin d'avoir avec eux des intérêts communs, profiter de cette proximité physique pour élaborer une proximité tant dans le cadre professionnel que personnel – trouver des postes ou des écoles intéressantes pour ses enfants et les enfants des autres, par exemple. Cette constitution d'un entre soi sert également à la préservation d'un capital économique : l'investissement dans la pierre à Vieille-Toulouse n'est pas moindre, le prix du M² y étant équivalant à celui de la place du Capitole. Toute dégradation du cadre de vie est donc un risque de voir cet investissement dévalué.

La suite du mémoire fut consacrée à l'explication et l'analyse des méthodes ou outils employés dans la mise en œuvre de cette spécialisation. C'est dans la continuité de cette analyse que se situe le travail ici présenté, c'est pourquoi nous en refaisons un exposé plus développé.

B - La prédominance de l'outil législatif

Les différents outils utilisés pour clore immatériellement ce territoire, portants sur des sphères très différentes, faisaient tous appel au droit, au législatif ou aux institutions politiques.

Citons en premier lieu la classification des espaces verts. C'est un exemple anodin mais transversal aux différentes études sur les méthodes de préservation mises en place par une bourgeoisie sur son lieu de vie. Il s'agit de faire classer les espaces naturels afin qu'ils soient inconstructibles ou que leur occupation ne soit possible que par dérogation. Cette méthode offre différents avantages. En premier lieu, elle permet un système dérogatoire maîtrisé par la mairie, grande vigie de l'organisation urbaine du territoire communal. En second lieu, elle permet de réguler à minima la construction dans un espace, de limiter l'implantation de lotissements ou de bâtiments hauts venant saturer le paysage.

L'usage de l'environnement permet d'argumenter non pas sur le privilège individuel mais sur le bénéfice commun et collectif. Il en est de même concernant la gestion qui fut faite à VT des richesses souterraines que sont les vestiges du village romain datant du Ier siècle avant JC. L'existence et la prise en compte de ces vestiges constituent un paradoxe. En un sens, ces richesses culturelles sont une fierté, un prestige, une marque de distinction. Cela prouve qu'il fut un temps, l'endroit était exceptionnel, accueillant les hauts dirigeants romains installés dans la région. Malheureusement, ce patrimoine se trouve sous terre, et la terre est la cristallisation de toutes les inquiétudes. Fouiller revient à geler des sols, des espaces constructibles mis momentanément à disposition du Service Régional de l'Archéologie (SRA), branche de la Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC).

La solution mise en place fut élaborée avec la DRAC et permet à la fois de contourner ce paradoxe, mais également de le rendre efficient dans la volonté de sélection des habitants. Avant chaque nouvelle construction, les acquéreurs doivent confier leur terrain au SRA afin qu'il effectue des fouilles, à leurs frais. Cette démarche coûte très cher, et à ce prix s'ajoute le temps supplémentaire de chantier -allant parfois jusqu'à 1 an. La procédure permet d'enrichir le patrimoine et la connaissance historique du village, de faire preuve d'intérêt pour le patrimoine public, mais également d'ajouter des barrières financières à l'acquisition et la construction immobilière dans la commune.

Le golf, élément majeur de la symbolique du village, détient également une grande partie des vestiges romains de VT, mais cela ne soulève généralement pas les mêmes heurts. Pour beaucoup, l'espace du golf est une bénédiction, une carapace protectrice aussi bien pour les vestiges

romains que pour la verdure et l'espace. Le green qui s'étend de part et d'autre de la route qui monte au village est l'ajustement parfait, espace vert mais pas en friche. Le golf n'accorde pas l'autorisation de fouilles sur son sol. Seules quelques recherches ont pu être faites en bordure de green, laissant apparaître des traces d'une ville antique de grande échelle. Le golf apparaît comme un compromis acceptable en soi. Il magnifie l'espace qui est le sien, valorisant de fait celui de ses voisins.

Enfin, l'exemple le plus parlant de l'usage du légal dans la mise en place d'une ségrégation choisie concerne l'outil sur lequel repose entièrement le fonctionnement urbain, le Plan d'Occupation des Sols (POS). Nous l'avons étudié plus spécifiquement dans un article faisant suite à ce premier mémoire : « Le légal au service d'une ceinture dorée. Le rôle performatif des documents d'urbanisme dans l'entre soi périurbain, l'exemple de Vieille-Toulouse ». Le POS existait dans toutes les communes de France, mais il tend à disparaître puisqu'il est actuellement remplacé par le Plan Local d'Urbanisme (PLU) intercommunal. Ces documents (POS/PLU) servent à régir les emplacements, les modalités et les règles de construction dans la commune, entre autre. Celui de VT fut rédigé en 1978. Il divise le territoire communale en trois types de parcelles constructibles, relativement petites dans le cœur de village, mais très vaste aux alentours. Ces terrains sont indivisibles, la revente d'une partie est donc impossible (toujours sauf dérogation), les permis de construire sont scrutés et délivrés au compte goutte, toujours dans l'optique d'un contrôle maximal de l'urbanisation.

C – Retour sur la méthode et nouvelles hypothèses

L'étude entamée durant le premier mémoire constitue une base sur laquelle nous pouvons fonder nos nouveaux questionnements. Vieille-Toulouse est une commune exemplaire de ce que peut produire le périurbain, tant dans sa structure que dans sa composition.

Ce village apparaît effectivement comme une bonne expression de la répartition spatiale inégale des différentes catégories sociales qui composent le périurbain ainsi que son renouvellement. Autrement dit, les nouveaux tolosiens arrivés durant les années 1960 entraînent ensuite une structure politique et urbanistique en faveur d'une sélection des nouveaux habitants, correspondant à ce que nous appellerons ensuite la clubbisation des communes. Dans un second temps, cette ségrégation met en difficulté les habitants ne disposant pas des capitaux nécessaires : les services disponibles sont réduits le plus que possible, chacun doit donc disposer de moyens

importants pour faire appel à des services privés (de santé, de ménage ou jardinage, de garde d'enfants, etc.). Il s'agit là d'un processus qui s'autoalimente ; en cela VT apparaît comme un idéal-type de l'entre soi non pas comme donnée mais comme processus évolutif.

Nous cherchons donc à cerner comment se construit l'urbain mais aussi à saisir qui en sont les acteurs de pouvoir, dans quelle mesure peuvent-ils interférer dans des processus décisionnels afin de protéger un territoire qu'ils occupent. Concernant cette question, *qui produit l'urbain ?*, VT est aussi un exemple intéressant bien qu'atypique. Les tolosiens investis dans la vie politique de la commune ont pour particularité d'être (ou de se dire) des acteurs importants de la vie politique et économique de la métropole. PDG d'entreprises importantes, chercheurs de haute renommée, membres de cercles d'influences, les exemples ne manquent pas parmi les différents habitants rencontrés avec lesquels nous nous sommes entretenus. Cette spécificité, propre à cette commune en raison de sa composition sociale, a été la raison première de notre intérêt pour ce terrain : cela nous a permis de saisir les enjeux de ces places stratégiques. Ces acteurs sont élus au sein du conseil municipal puis nommés au sein du Sicoval, communauté d'agglomération. C'est celle-ci qui procède ensuite à toutes les négociations avec la métropole de Toulouse concernant l'évolution de la structure urbaine de la ville-centre et de sa périphérie. La présence d'acteurs appartenant à des sphères de pouvoir au sein de ces négociations apparaît comme une stratégie, visiblement opérante aux vues de la liberté urbanistique laissée à la commune de VT -contrairement à d'autres, contraintes de bâtir de nouveaux logements pour absorber l'augmentation démographique de la métropole.

L'exemple de VT et l'approche de notre première étude constituent donc de bon exemples des différentes dynamiques que nous souhaitons observer, tant sur la forme et l'évolution de la ville que sur les acteurs qui la fabriquent et l'orientent.

La définition d'un terrain de recherche à l'échelle d'une petite commune du périurbain toulousain ne suffit cependant pas à comprendre la structure et l'évolution d'une agglomération.

Une focale d'analyse micro-sociale comporte des atouts qui nous ont permis de développer l'analyse ici résumée, mais fait nécessairement l'impasse sur des éléments extérieurs ou structurels qui fondent la réalité du terrain. C'est tout au moins le constat que nous pouvons faire dans cette phase transitoire de recherche.

Le discours porté par les habitants - ici relativement victime, considérant que l'agglomération de Toulouse souhaite d'une part défigurer le village en y installant des lotissements, et d'autre part

intégrer VT et les communes alentour en son sein, bref, que leur identité de tolosien est en danger- demande à être mis en perspective. De ce constat vient notre nouvelle perspective de recherche, comprendre les processus et décisions qui constituent l'urbain. Au-delà du discours, quelles sont les réalités matérielles de la construction de la ville ? Ce rapport de force entre la ville et la périphérie est-il un écrasement politique, une concurrence, une recherche de modalité de coopération ? Quel est ici le degré de conflictualité et d'entente ? *In fine*, comment se prennent les décisions, qui en sont les acteurs de pouvoir ?

La logique sociologique qui guide notre recherche tente de saisir la construction urbaine comme une mécanique sociale composée de différents rouages à différentes échelles, une construction sociale faisant système. Pour affiner l'analyse il paraît nécessaire de bien saisir ces processus interdépendants.

Ainsi, dans un premier temps, nous cherchons à montrer en quoi la réalité de VT et des communes voisines aux pedigrees identiques appartient à ce que Marie-Christine Jaillet puis Eric Charmes appelèrent la *clubbisation* des communes du périurbain. Ce concept qui parle précisément de certaines communes spécifiques des espaces périurbains ne peut être différencié du processus de fragmentation, lecture sociologique et géographique de la ville moderne. Ainsi les villes clubs, espaces élitistes, représentent un segment de toutes les différentes formes de communes qui apparaissent en périphérie des villes dans ces territoires fragmentés.

Ces deux notions associées (*clubbisation* et fragmentation) sont des méthodes de lecture et de compréhension de la structure urbaine et de son évolution. Si elles permettent de décrire une situation, elles ne suffisent pas à elles seules à définir en quoi la ville est une construction sociale. Pour cela, nous nous intéresserons aux politiques publiques qui sont à l'origine de ces processus, afin de comprendre quelles en sont les origines ? Quels sont les grands modèles de politiques urbaines qui furent mis en place en France et à Toulouse particulièrement ? Dans quelle mesure l'agglomération puis la métropole toulousaine ont-elles tranché, entre la volonté d'une ville-Etat administrative et la mise en concurrence des différents territoires ? Ces politiques publiques ont-elles en définitive débouché sur une fragmentation de l'espace ?

Saisir la mise en application de politiques publiques nécessite également de se questionner sur les termes qu'emploient les sciences sociales pour définir ces objets de recherche : qu'est-ce que la métropole et la métropolisation ? En regard de l'analyse marxiste des phénomènes urbains des années 1960 / 1970, jusqu'aux lectures plus contemporaines des différentes sphères de pouvoir qui influent sur l'orientation politique, sociale et économique de la ville, comment évaluer dans quelle

mesure Toulouse s'inscrit dans des processus identiques aux autres métropoles du monde moderne ? Cependant, il serait scientifiquement incorrecte d'analyser Toulouse à la même échelle que des villes largement étudiées en ces termes, New-York, Chicago, Londres, Brasília, Barcelone ou Paris. Toulouse n'a bien entendu pas la même histoire, mais ne dispose également pas des mêmes centres de décisions, de pouvoir économique et politique, de places boursières, qui ont tous de grandes influences sur l'évolution de l'espace urbain. Il s'agit alors de mesurer l'intensité de ces processus : s'il l'on considère que Toulouse répond aux mêmes lois sociales que d'autres métropoles, avec quelle intensité ? Les grilles de lectures des villes-mondes sont-elles applicables à des agglomérations régionales en France ?

La lecture des notions sociologiques qui servent à décrypter les processus urbains (périurbanisation, *clubbisation*, fragmentation), puis l'étude et l'explicitation des politiques urbaines qui y sont associées constituent les deux premiers temps de cet encadrement théorique. Les liens entre transformations de l'espace et politiques structurantes associées sont des thématiques déjà abordées tant par la sociologie urbaine que par la géographie sociale. La spécificité de notre travail de recherche, émanant à l'origine de la sociologie des élites, réside dans le troisième temps de recherche qui utilise à nouveau une focale à l'échelle des relations sociales et interpersonnelles. Il s'agit de ne pas considérer les évolutions urbaines comme des évidences produites par le social, mais de bien les saisir en tant que produit de conflits, de concurrences et de coalitions. Le constat est donc insuffisant, il faut lui ajouter la lecture des mouvements et des conflits qui le composent.

Si ces politiques publiques sont une des origines des processus qui façonnent la ville et sa périphérie, quels en sont les acteurs décisionnaires ? A quelles échelles de décisions au sein de la scène politique locale se réfèrent-elles ? Quels sont les rapports de force entre eux ?

En quoi les processus dont nous parlons émanent d'espaces de pouvoir multiples qui mettent en place des lieux de discussion et des terrains d'entente ? Pour comprendre cela il nous faudra comprendre qui sont les acteurs clés et quels sont leurs postes ou leurs situations au sein des instances décisionnelles.

Enfin, nous nous questionnerons sur les liens entre ces acteurs-clés et les lieux de vie les plus sauvegardés ou privilégiés d'un territoire : dans quelle mesure ceux qui sont à l'origine des changements urbains peuvent-ils également préserver un espace qui est le leur, celui de leur résidence notamment ?

De cette perspective d'analyse naît le projet de thèse que nous détaillerons à la fin de ce mémoire : en prenant l'exemple du Sicoval, comprendre comment une communauté d'agglomération peut être le lieu de cette fabrication de l'urbain par des jeux de pouvoir ?

DÉVELOPPEMENT THÉORIQUE

I - le périurbain

L'apparition formelle du périurbain correspond à ce que MC. Jaillet et L. Rougé nomment « une phase spécifique de la croissance urbaine, celle qui a adjoint à la ville [...] de nouveaux tissus gagnés sur l'espace rural »². Cette couronne se structure peu à peu, non plus uniquement tournée vers la ville-centre, mais s'organisant autour de « noyaux villageois ». Les années passant, l'importance et le développement du périurbain évolue vers une forme d'autonomisation, ou tout au moins une prise d'indépendance vis à vis du centre, devenant « une composante à part entière, capable de développer des stratégies propres indépendamment de la ville-centre et parfois contre »³. L'étude du périurbain en sociologie s'est fortement développée durant la dernière décennie, après une période transitoire durant laquelle ces espaces périphériques ont d'abord été peu considérés, ou simplement traités en terme de prolongation résidentielle d'une réalité urbaine. Comment décrire alors ces territoires nouveaux ?

Avant de constituer son devenir propre, avant d'être un espace défini et nommé à part entière, le périurbain fut perçu et analysé comme une forme de fusion inéluctable entre la ville et la campagne, alors désignés sous les vocables *rurbain* ou *suburbain*. C'est l'objet d'analyse de l'ouvrage de J.M. Roux et G. Bauer qui, datant de 1976, montre les prémices de ce que nous connaissons aujourd'hui comme une ceinture intégrée à l'évolution urbaine. Comprendre comment se produit cet enlacement urbain et rural, permet d'ouvrir le questionnement sur le devenir de l'habitat, de la ville dans sa forme historique compacte, mais aussi et surtout de l'agriculture et de l'agricole, le début de la quête d'espace à tout prix. Il s'agit aussi de comprendre le mode de vie de ces habitants qui souvent quittent la ville, savoir dans quelle mesure il s'agit là de contraintes ou de choix. On se réfère notamment aux analyses de N. Semmoud, qui explique les origines de ce nouvel attrait pour la vie périurbaine, ou plus exactement en opposition à la vie urbaine, trop bruyante, trop à l'étroit. Ce nouveau système de valeur tend à positiver une réalité structurelle des classes moyennes : les prix des logements dans les villes sont en nette augmentation, la possibilité d'avoir

2. JAILLET, ROUGÉ, *L'espace périurbain dans la ville « à 3 vitesses »*, 2007

3. ROUGÉ, « Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain Les « captifs » du périurbain ? », 2005

de l'espace -donc d'avoir, à soi, un espace défini et clôturé sur lequel on peut agir- passe par une décentralisation.

C'est aussi, pour ces classes moyennes en pleine restructuration, entrer dans un « processus de réassurance sociale »⁴ comme nous l'explique M.C Jaillet. La conscience des possibilités de déclassements, pour soi mais principalement pour ses enfants, pousse à stabiliser un patrimoine dans un lieu défini, à veiller à sa valeur et donc à son environnement, mais aussi à être vigilant sur les lieux de scolarisation des enfants.

Nombre de recherches du début des années 2000 tentent alors de comprendre comment vivent ces ménages : comment se déplacent-ils, que votent-ils, dans quoi vivent-ils ? La question de l'habitat individuel et particulièrement du pavillon constitue la base de dizaines de recherches, afin de comprendre quelles évolutions ont eu lieu entre les idéaux de vie collective, de lieux socialement mixtes et l'avènement de la maison avec jardin et clôture comme mode de vie idéal. En filigrane se pose la question de l'individualisation de la société et des modes de relations.

L'enfer [des périurbains], *c'est les autres*, ce postulat est accompagné d'autres objets de recherche, notamment consécutifs aux élections présidentielles de 2002 : qui sont ces habitants de périphéries qui participent à la montée du front national, et pourquoi ? En réalité, il s'agit pour les chercheurs et chercheuses de minimiser le discours journalistique virulent qui montre du doigt mais manque de réalisme scientifique comme l'explique Jean Rivière dans plusieurs articles sur le sujet.

En 2008, dans le courant des élections de mai 2007, il est l'auteur « Le vote pavillonnaire existe-t-il ? », qu'il introduit comme suit : « Il est frappant de constater que la tendance contemporaine à la stigmatisation politique des pavillonnaires ait été relevée dès la fin des années 1960 par H.-J. Gans dans son célèbre *The Levittowners : Life and Politics in a New Suburban Community*, ouvrage dont l'ambition était justement de participer à combler les carences empiriques en matière de mutations politiques des *suburbs* face à l'arrivée des classes moyennes américaines. En France, on a également pu observer une tendance croissante à la stigmatisation des mondes périurbains en raison des pratiques électorales supposées illégitimes de leurs habitants. Plus largement, ce sont l'ensemble des univers que constituent les mondes ruraux qui sont régulièrement présentés sur le mode de l'arriération sociale ou de l'autoritarisme politique, non seulement dans la presse mais aussi dans une certaine littérature scientifique. Face à cette tendance inquiétante, il apparaît scientifiquement et socialement utile de revenir à la fois sur les schémas théoriques qui sous-tendent les analyses que l'on peut qualifier d'« urbanocentrées », mais aussi d'interroger la solidité de leurs fondements empiriques afin de participer à les discuter, et le cas échéant, à les

4. JAILLET, « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes ? », 2004

déconstruire. »⁵. Il exprime bien ici les ambitions sociologiques d'une démystification de la réflexion sur le périurbain, perçu dès lors comme une réalité plus complexe aux facettes multiples.

A. Une nouvelle image d'un périurbain multiple

Les études plus récentes laissent de côté cette image relativement homogène du périurbain pour photographier sa multiplicité nouvelle. Les types d'acteurs qui s'y installent se multiplient -ou peut-être étaient-ils d'ailleurs plus hétérogènes qu'évalué par le passé-, les modes d'habité varient et le périurbain devient le théâtre d'une nouvelle organisation de l'espace fondée sur le tri et l'homogénéisation sociale à petite échelle.

Pour comprendre cette perception plus fine de la réalité périurbaine nous nous sommes intéressés plus en détail à l'analyse d'Eric Charmes issue de son ouvrage sur la clubbisation des communes. Pour l'auteur, il existe deux perceptions de la forme que prend la périurbanisation, dépendant à la fois de l'échelle à laquelle elle est observée et du pays ou de la ville à laquelle on se réfère. La première vision considère la périurbanisation comme une prolongation, « l'extension de la zone d'influence des grandes villes. On parle à ce propos fréquemment d'étalement ». Cette analyse fonctionne principalement si l'on observe le phénomène à une large échelle et partant de la ville-centre. En France, il serait plus juste d'observer le périurbain comme un « émiettement urbain, chaque noyau rural se dotant de sa couronne d'ensembles pavillonnaires tout en restant séparé des communes voisines par des bandes non-construites. (...) on parle également de *leap frog development*, c'est à dire de croissance par sauts de grenouilles »⁶.

Le processus de périurbanisation détaillé par l'auteur est constitué de trois phases successives. La première commence dans les années 1960, il s'agit alors de l'inversion de la tendance démographique pour les zones périphériques. Après 150 ans d'exode des périphéries vers les villes, la tendance s'inverse et change le visage des villages proches des villes. Ensuite, la périurbanisation s'amorce par une augmentation des demandes de logements, bien reçue par les communes puisque « l'accueil de populations nouvelles est tout d'abord perçu comme un moyen de tourner la page de l'exode rural et de revivifier la commune »⁷. Repeupler les écoles, vendre des terres, bâtir : les motifs d'acceptation ne manquent pas. La troisième phase est celle de la stabilisation, lorsque « les intérêts ruraux (...) laissent la place à des intérêts périurbains ». Lorsque

5. RIVIÈRE, « Le vote pavillonnaire existe-t-il ? Comportements électoraux et positions sociales locales dans une commune rurale en cours de périurbanisation », 2008

6. CHARMES, *La ville émiettée, Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, 2011

7. CHARMES, *ibid*, 2011

le seuil démographique de viabilité des infrastructures est atteint, la volonté de « préservation du cadre de vie »⁸ prend le pas, notamment lorsque les périurbains arrivants représentent une majorité relative des électeurs. Ce ralentissement volontaire de l'arrivée de nouveaux habitants s'allie à l'envie de préserver ou de constituer une forme « d'identité villageoise », il faut alors conserver l'aspect rural et notamment les espaces verts qui l'entourent. Classification de bois et forêts, parfois alliance avec des agriculteurs⁹, permettent la formation d'une enceinte verte. Cette dernière est l'un des indicateurs de la distinction entre une supposée urbanisation diffuse et continue, et une vision plus réaliste de l'émiettement urbain que connaissent les espaces périurbains.

L'évolution de la structure des bourgs, des villages et des villes périurbaines n'a pas lieu dans le même temps pour toutes les communes, fonction de leur proximité avec la ville centre, de leur attrait et donc de la phase de repeuplement dans laquelle elles se trouvent. Au sein d'un même tronçon de territoire périurbain on trouve en même temps des communes encore très rurales, d'autres en cours de repeuplement et certaines en cours de stabilisation.

E. Charmes distingue trois catégories de communes périurbaines différentes en corrélation avec ces différentes phases de développement.

En premier lieu « les petites communes en mutation », qui sont celles nouvellement touchées par la périurbanisation, dans sa première phase de gonflement démographique. Elles sont donc les plus éloignées du centre. Elles ont un mode de vie, une composition sociale et un aspect plus ruraux que celles des premières couronnes. Les nouveaux arrivants sont généralement des primo-accédants à la propriété, aux revenus et niveaux de vie limités, handicapés par « un endettement lourd, voir insupportable et par une mobilité difficile. »¹⁰. Ce sont ceux que L.Rougé nomme les « captifs », « perdant une forme d'urbanité, marqués par un profond décalage entre le projet résidentiel et les conditions de sa réalisation »¹¹, dont le projet social est fruit d'une grande désillusion.

On trouve ensuite « les communes résidentielles » dans lesquelles le processus d'urbanisation « y est à maturité, ce qui signifie notamment que les règlements d'urbanisme limitent la croissance démographique (...) la politique locale est centrée sur la préservation du paysage et du caractère résidentiel du lieu. ». Dans ces communes les habitants « appartiennent le plus souvent aux classes moyennes intermédiaires, et parfois aux classes moyennes supérieures. ». Comme l'explique l'auteur, la concentration des classes les plus aisées dans des zones périurbaines est rare, mais

8. CHARMES, *ibid*, 2011

9. On peut considérer que la nouvelle organisation de l'agriculture en France, qui divise principalement les terres entre quelques propriétaires fonciers importants, leur confère un pouvoir croissant en terme d'embellissement ou de nuisance paysagère.

10. CHARMES, *ibid*, 2011

11. ROUGÉ, *Op. Cit.*, 2005

cependant existante. C'est bien le cas de la commune de VT. Cette spécificité s'explique aussi par les nombreux attributs du village : le paysage splendide et surplombant toute la ville de Toulouse, le cadre très vert, la proximité du golf qui préserve une part des espaces verts, l'histoire millénaire de son occupation. Mais aussi et surtout, atout majeur, la commune est limitrophe de la ville-centre. « La distance au centre s'affirme comme un critère majeur de différenciation des communes. La différence sociologique entre les communes périurbaines les plus éloignées et celles qui sont les plus proches en témoigne »¹².

Ces deux types de communes (en mutation ou résidentielles) s'organisent également autour de « noyaux de centralité locale », troisième type de commune périphérique. Ces noyaux composent leur propre périphérie, disposant d'infrastructures et de services, dont dépendent les communes résidentielles qui les entourent.

Comme l'explique l'auteur, ces différents types de communes constituent une « mosaïque sociospatiale » dans lesquelles « les ménages (...) ne se répartissent pas aléatoirement. La mobilité résidentielle et les choix effectués par les ménages produisent une spécialisation sociale croissante. »¹³

B. Répartition des populations dans le périurbain

Après avoir été le lieu d'exil d'une classe moyenne existante, le périurbain devient l'expression de la dislocation de celle-ci, on y voit grandir les inégalités, comme l'expliquait MC Jaillet en 2004. La spécialisation résidentielle repose sur un processus qui s'auto-alimente, un « "effet boule de neige". Autrement dit, la spécialisation sociale entraîne la spécialisation sociale. »¹⁴. L'environnement social devient alors « le premier facteur de variations des prix immobiliers ». Cela s'explique par deux aspects d'un même processus, d'une part la recherche de l'homogénéité sociale comme principe de fonctionnement social, favorable et nécessaire à la reproduction des élites mise en lumière par Bourdieu ; d'autre part la perspective d'une reproduction sociale favorable : « la volonté d'offrir à ses enfants un "meilleur" environnement social apparaît comme l'une des premières motivations des familles qui emménagent dans le périurbain. »¹⁵. La recherche d'une forme d'homogénéité dans la composition du voisinage, avec tous les atouts que celle-ci comprend, est donc le moteur des choix individuels qui fondent la spécialisation sociale de périurbain. Généralement, le découpage se fait d'ailleurs dans la prolongation spatiale du schéma

12. CHARMES, *Op. Cit.*, 2011

13. CHARMES, *ibid.*, 2011

14. JAILLET, *Op. Cit.*, 2004

15. JAILLET, *ibid.*, 2004

social de la ville-centre, les quartiers populaires débouchent sur un périurbain populaire, les quartiers plus bourgeois laissent place à des communes de classes moyennes supérieures ou de classes aisées.

Comment ces zones de répartition des nouveaux arrivants se dessinent-elles? Selon MC. Jaillet, il existe quatre facteurs explicatifs. En premier lieu, le périurbain étant un développement progressif émanant de la ville-centre, les zones socio-spatiales correspondent à la prolongation du découpage de la ville. À Toulouse par exemple, le périurbain des classes les plus aisées fait suite aux quartiers bourgeois du centre-ville et des faubourgs. Dans des étapes ultérieures s'ajoutent une « logique d'auréole » plus ou moins proches encerclant la ville principale, puis une « logique d'axe », fonction des voies de transport collectif ou d'autoroute, et enfin une « logique de site », dépendant elle de la rareté d'un cadre, d'un environnement. Le recoupement de ces différentes logiques géographiques appliqué à un territoire permet de comprendre la localisation des espaces fortement recherchés.

Pour reprendre le cas exemplaire de VT, cette commune se trouve dans le prolongement de quartiers universitaires et bien dotés, dans la première couronne, à proximité d'un axe routier menant au centre-ville, et dispose d'un panorama unique sur la vallée et le confluent Garonne-Ariège. Ce recoupement permet de donner une explication structurelle à ce qui paraîtrait pourtant n'appartenir qu'à des choix individuels qualitatifs, affinant la compréhension de l'histoire de VT telle que nous l'avons décrite dans le premier travail de recherche.

L'habitat périurbain est donc le résultat d'un tri social, qui s'affine encore lors du choix du lieu d'installation. Les habitants en ont une lecture consciente, « chacun sait s'il est « au niveau » de son environnement, « surclassé » [...] ou plus rarement « déclassé ». »¹⁶. Cette répartition sociale est à l'origine d'une très forte homogénéité, tant rassurante que confortable. Les catégories sociales inférieures, « classes dangereuses » et les catégories sociales supérieures, dont la promiscuité constitue le terreau de la frustration sociale sont toutes deux mises à distance.

Cette homogénéité sociale renforce une peur du rapport à l'altérité ; associée à une forme de concurrence entre les communes et à un rapport consumériste au territoire, elle fournit les conditions d'émergence des mouvements de défenses et d'opposition locale, autrement connus sous le nom de Nimby's [*Not In My Backyard* – Pas dans mon voisinage].

On peut faire un parallèle entre ces mouvements contestataires et le rôle des tissus associatifs ou comités de quartier des espaces urbains. Mais la différence entre ces deux types d'investissement

16. JAILLET, *ibid*, 2004

marque la différence entre les deux façons distinctes d'habiter un espace : alors que les comités de quartiers ont une perspective de moyen long terme et une certaine pérennité, à l'inverse des Nimbys. Les acteurs des nimbys ne sont pas investis, comme certains autres segments des classes moyennes, dans les instances politiques locales et municipales. Ils vivent « en quelque sorte hors-sol, au-delà de la localité et de son territoire, elles n'en sont pas moins "aux aguets" ». Leur mobilisation est aussi combative et vigoureuse que ponctuelle et individuelle, « l'intérêt particulier prime alors sur un intérêt général ».

La structure du périurbain telle qu'elle est généralement saisie, aujourd'hui encore, par les sciences sociales, est en réalité issue d'une photographie sociale quelque peu datée. Si de manière générale les plus riches font corps dans le centre-ville, il n'est plus si rare de trouver des alvéoles au sein des espaces périurbains dans lesquelles une partie des élites locales constitue un lieu d'entre-soi sur lequel ils veillent et investissent. Concomitamment, la multiplication des projets urbains dans les grandes villes, l'expansion des procédés et lieux de gentrification obligent une part grandissante de catégories sociales défavorisées à partir vivre aux frontières de l'aire urbaine. Ce sont donc « les captifs », enfermés dans une situation sociale et géographique fantasmée mais qui ne tient pas ses promesses, dans des maisons pas aussi bien construites que prévu, avec des services difficilement accessibles et des coûts de déplacement souvent insurmontables. À ces deux processus en miroir s'ajoute un troisième plus lié à l'évolution de la structure sociale française. Si le périurbain fut « l'univers des classes moyennes » et a permis leur structuration en classe sociale consciente d'elle-même, la restructuration du capitalisme depuis le milieu des années 1980 modifie la structure sociale et fissure la classe moyenne dans ce qu'elle avait encore d'homogène. La rupture entre ses composantes hautes et basses se consomme et se perçoit dans les rapports au territoire et les disparités sociales qui apparaissent dans les espaces périurbains.

« L'espace périurbain devient la matrice de trajectoires sociales plus diversifiées faisant se côtoyer des élites circulantes qui déconstruisent toute territorialité et société locale quand elles réalisent l'idéal de mobilité qu'elles incarnent, des classes moyennes « moyennes » qui s'y replient sans pouvoir mobiliser les mêmes ressources que la génération conquérante pour construire à leur image une société locale, parce qu'elles ont d'autres préoccupations, et des ouvriers et employés qui viennent, à ses marges, y échouer dans un enfermement qui n'a rien à envier à d'autres. ».

Jaillet - 2004

D'un espace apolitique et purement résidentiel à un territoire incarnant les tensions et les fractures de toute une société, produisant sa propre finalité politique, le périurbain a changé de statut en même temps que de dimension durant les cinquante dernières années. Comprendre les choix individuels et les cadres structurels dans lesquels il se développe, c'est aussi percevoir la disparité des possibilités de chaque habitant. Autrement dit, si tous courent après des perspectives de vie et des idéaux individuels relativement similaires, les capacités de mise en œuvre sont inégales et dépendantes des dotations en capitaux de ces nouveaux périurbains. Loin d'être une couronne homogène et continue, la périphérie devient alors une démonstration exemplaire de processus plus diffus au sein des villes tels le tri social, la division sociale de l'espace, les luttes de quartiers ou de communes pour préserver un cadre de vie et un environnement. Mais montrer le dessin est insuffisant pour comprendre ce qui meut le crayon, il nous faut alors chercher d'où proviennent ces processus de découpe socio-spatiale.

II - Fragmentation du territoire et politiques urbaines

A. De la ville morcelée à la fracture sociale

En 2004, Jacques Donzelot brosse le portrait d'une ville moderne qui se fracture et progresse alors « à trois vitesses ». Il ne s'agit pas là d'une rupture historique, puisque les disparités sociales dans l'espace sont existantes de tout temps et notamment dans l'ère moderne avec la naissance de l'industrie, des cités-dortoirs, des grands ensembles transitoires. L'Histoire de l'espace est l'Histoire de la ségrégation au-delà des tentatives plus ou moins effectives de politiques urbaines du *vivre ensemble*.

L'analyse de Donzelot est une lecture moderne de ce processus continu. Après avoir parcouru brièvement l'histoire de la ville par le prisme de ses unifications puis ruptures, il lit la période actuelle comme une nouvelle distanciation entre les catégories sociales faisant suite à des années de rapprochement – ou tout au moins de mises en liens des différents quartiers et espaces.

" La distance – entre les cités d'habitat social et le périurbain pavillonnaire, entre

celui-ci et les centres gentrifiés des grandes villes – est vécue comme rejet d'un univers par l'autre, alimentant l'amertume et les frictions, le sentiment de ne pas appartenir à la même ville, à la même société. Au lieu d'un mouvement unique et unifiant les espaces de la ville, c'est à l'avènement d'une ville à trois vitesses que l'on assiste: celle de la relégation des cités d'habitat social, celle de la périurbanisation des classes moyennes qui redoutent la proximité avec les «exclus» des cités mais se sentent «oubliés» par l'élite des «gagnants» portée à investir dans le processus de gentrification des centres anciens. "

DONZELOT – 2004

Le propos de Donzelot relève « de la méthode idéale typique visant à dégager à propos de chacune de ces formes et par le jeu de ce qui les distingue un principe d'intelligibilité qui donne à comprendre l'impact de cette logique de séparation à l'œuvre dans la ville »¹⁷, il distingue alors trois réalités différentes au sein de la ville moderne.

La première situation est celle de la relégation. C'est l'histoire des grands ensembles, la croyance en une possibilité de mixité sociale en ville, guidée par l'augmentation du niveau de vie de tous les ménages qui atténue les disparités et les tensions sociales. En sortant des trente glorieuses – dont on comprend aujourd'hui qu'elles ne représentaient qu'une phase transitoire et relativement courte d'un cycle économique plus important - les situations des différentes strates sociales se cristallisent. Le processus de paupérisation des classes populaires s'initie dans les années 1970, porté par l'augmentation du chômage, la transition de l'industrie vers le tertiaire, etc. Dans ce contexte de déclassement ou de précarisation, les ménages les plus insécurisés socialement se tournent vers les logements les moins chers où l'on accepte leurs dossiers de location ; dans le même temps le fossé se creuse entre celles-ci et les classes moyennes et encadrantes ; ces dernières cherchent à se dissocier voir à fuir ceux pour qui l'élan économique s'essouffle. C'est donc pour les moins nantis le début d'une situation qui devait être transitoire et qui ne cessera plus, celle de l'entre-soi contraint et de la ghettoïsation.

La situation au développement le plus rapide est celle des centres-villes, où se jouent toutes les ficelles de la gentrification, définie comme « ce processus qui permet de jouir des avantages de la ville sans avoir à en redouter les inconvénients. Elle génère un produit qui a un prix, financier, propre à attirer ceux qui ont les moyens de se l'offrir et à faire disparaître de sa scène, discrètement, ceux qui ne le peuvent pas. »¹⁸. Si ce terme fut inventé pour parler des classes moyennes inférieures

17. DONZELOT, « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », 2004

18. DONZELOT, *ibid*, 2004

qui s'installaient dans des quartiers ouvriers parce qu'ils en aimaient tout autant les prix des loyers que « l'ambiance typique », il ne s'agissait en fait que du début du processus. En réalité, strate sociale après strate sociale, les classes dominantes ont repris l'espace dans les centres-villes de New-York, de Londres, Paris ou Toulouse. Les mouvements collectifs que cela constitue font monter les prix. La finalité de cette récupération de l'espace, savamment utilisée par les promoteurs immobiliers et les maires de quartiers, permet aux cadres dynamiques hyperactifs, aux « bobos » représentant en fait la frange mondialisée de la bourgeoisie moderne, d'habiter les centres-villes dans un entre-choix sélectif.

La dernière situation est celle de la périurbanisation déjà détaillée précédemment. Pour Donzelot la relation entre les « pavillonnaires » et les banlieusards s'est distendue jusqu'à se rompre. Si par le passé le pavillon et la propriété représentaient la symbolique de la réussite, la rupture et le rejet des habitants de cité par les pavillonnaires est telle qu'il s'agit surtout d'une relation de mise à distance. « À présent, les effets de répulsion l'emportent sensiblement sur ces effets d'attraction. La crainte que ceux des cités viennent perturber la vie sereine du lotissement pavillonnaire, nuire à la qualité de l'environnement, déprécier sa valeur foncière, prime sur le désir de donner à voir sa réussite, son « petit bonheur » à ceux qui sont restés dans les HLM. Un principe d'incompatibilité est apparu, qui revient à l'établissement d'une frontière, propre à faire barrage aux habitants des cités par ceux des pavillons, même et surtout quand ces derniers en sont issus. »¹⁹.

La période d'affirmation de cette rupture correspond également à la fin des 30 glorieuses, moment depuis lequel les conditions sociales de chaque classe se sont affirmées et approfondies. Les classes démunies se sont paupérisées, les classes dominantes ont vu leur niveau de vie augmenter et au sein de cette classe moyenne qui peuple notamment le périurbain, le tri s'opère également. Les tentatives de sauvegarde d'une situation sociale – ou de l'apparence d'une situation-similaire ou meilleure notamment pour ses enfants, devient un leitmotiv pour de nombreux foyers que l'on retrouve dans les espaces périurbains. Cette course à la situation sociale produit une méfiance, une dissociation forte vis à vis de ceux qui ont des situations sociales moins bonnes. Donzelot souligne très justement l'importance des discours et du symbolique dans cette rupture. Les débats politiques qui mettent en paria des habitants de quartiers ouvriers – et notamment à force de répétition – deviennent partiellement performatif en ce qu'ils construisent un *problème social*. Quelle que soit la part de symbolique, la fracture est effective, elle est un facteur important des motifs et des ambitions d'un emménagement dans les espaces périurbains.

Le schéma de la ville moderne que propose Donzelot fait bien état d'une tendance, celle-ci

19. DONZELOT, *ibid*, 2004

portant « à voir le travail d'une logique de séparation à l'œuvre dans la ville au détriment des interdépendances en fournissant une grille de lecture à l'époque industrielle. »²⁰

Nous faisons donc état de deux formes de ruptures urbaines à des échelles différentes : celle qui constitue le triptyque que nous venons d'exposer ainsi que celle qui fractionne le périurbain en son sein. Nous émettons alors l'hypothèse d'un lien de causalité entre ces fractionnements et les politiques urbaines mises en place pour régir les agglomérations. La production même de l'espace sur laquelle nous nous concentrons issue de multiples réalités et processus qui s'enchevêtrent. La structure historique de la ville, les forces économiques qui y produisent, les luttes sociales qui s'y jouent, les symboles et les modes de vie qui s'y construisent, les lieux de cultures et de loisir qui s'y développent sont autant de facteurs essentiels à l'analyse de l'évolution de la ville. Nous choisissons ici de nous attarder principalement sur le rôle des politiques urbaines, puis ensuite des institutions qui les composent. En premier lieu car c'est la direction que prend notre projet de recherche : comprendre comment se construit la ville dans les institutions politiques, par quels acteurs, dans quelle mesure en jouent-ils ?

Mais définir le rôle de l'outil légal, c'est aussi comprendre que tous les autres facteurs précédemment cités passent nécessairement par une influence sur ces structures politiques : nulle évolution n'est possible si elle n'est pas permise -ou tolérée- par les institutions étatiques. Pour comprendre cela, nous allons exposer les deux grands modèles politiques qui s'opposent, jusque dans leur conception du territoire.

B. L'État ou la communauté, l'éternel débat

En 2008, P. Estèbe publie un ouvrage titré « gouverner la ville mobile », sur lequel nous nous appuyons pour comprendre ces politiques de gestion de la métropole. Les grands principes de la gouvernance des métropoles sont des conceptions théoriques issues des milieux de recherches de sciences sociales et d'économie. Il n'est donc pas question d'apposer ces projets politiques à toutes les villes influentes du monde, mais bien de trancher entre des orientations politiques très différentes selon que l'on favorise l'intervention de l'État ou la régulation par le marché.

20. DONZELOT, *ibid*, 2004

Le projet d'un gouvernement métropolitain : la politique du « Gargantua »

La première conception politique mise en œuvre de ce qui était en train de devenir des métropoles fut celle du consolidationnisme – autrement dit la constitution d'un gouvernement prenant en charge toute la sphère urbaine, nommée *politique du Gargantua* par ses contradicteurs. L'objectif d'un État urbain serait de prendre sous sa coupe toutes les problématiques et compétences présentes sur un territoire, au sein d'une seule et même institution.

Les arguments en faveur de la constitution d'un état urbain furent cependant nombreux, allant de pair avec une époque où l'interventionnisme politique et les réformes étaient le fondement de la l'activité de l'État. Les premiers travaux sur la question s'intéressent à Paris (H. Sellier, 1920), puis des choses assez similaires sont écrites sur Londres ou Viennes : « La grande ville est alors saisie comme un problème international se rencontrant dans l'ensemble des pays industrialisés. Une solution semble s'imposer au plan transnational, particulièrement dans l'entre-deux-guerres. Cette solution est une sorte de nouveau fédéralisme, une fédération de petites unités urbaines rassemblées dans un comité métropolitain dont les rênes sont confiées à un exécutif rassemblé. »²¹. Les premières grandes remises en cause, alliant le constat de l'échec à de nouvelles perspectives politiques libérales, datent des années 1960 et occupent ensuite le devant de la scène politique durant les années 1970 et 1980. Dans l'entre-deux-guerre et pendant la reconstruction du pays et de ses villes, le concept d'État s'impose dans la théorie de l'organisation politique locale.

Dans sa définition, le gouvernement urbain est avant tout gage d'efficacité. En intégrant en son sein la mobilité quotidienne de ses membres, le gouvernement urbain diminue de fait la spécialisation et les effets de la concurrence entre les différents territoires, qui appartiennent alors à une unité commune. C'est également une dimension qui permet d'obtenir des économies d'échelle sur les moyens déployés au sein du territoire défini et les frais engendrés par les différentes infrastructures.

Il est également équitable. C'est notamment ce qu'explique S. Bonnin en disant qu'il « gommerait les effets de la concurrence, permettrait des économies d'échelle et assurerait une meilleure compétitivité »²², ce que développe également P. Estèbe : « plus un territoire est vaste et plus la fonction de redistribution est possible »²³. L'espace compte en son sein toutes les catégories

21. PAYRE, « Ordre politique et gouvernement urbain », 2008

22. BONNIN-OLIVEIRA, « Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain », 2012

23. ESTEBE, *Op. Cit.*, 2008

sociales différentes et diminue ainsi la spécialisation résidentielle. Si celle-ci n'est pas effectivement annulée (la répartition des ménages en fonction de leurs revenus et patrimoines n'est pas remise en cause par l'existence d'une ville-État) ses effets le seront dans une moindre mesure par une base fiscale similaire pour tous les territoires intégrés dans son champ. Il s'agit alors de l'instauration d'une « politique de discrimination positive », qui ne peut être mise en place que par une forme similaire à celle de l'État-nation.

Le gouvernement urbain est enfin le système le plus démocratique. « Pour ceux qui la défendent, la démocratie de la ville-État ne fonctionne pas sur le registre communautaire, mais sur celui de la société et donc du gouvernement représentatif ²⁴. Cet argument repose sur l'hypothèse selon laquelle toutes les composantes de la société civile ont une place et sont écoutées au sein du débat démocratique. C'est l'un des débats, plus social qu'institutionnel, qui divise les défenseurs de ce modèle « gargantuesque » et ceux qui privilégient la fragmentation des territoires.

La première cause de dissension concerne la définition de l'échelle à laquelle les institutions politiques et décisionnelles seraient les plus efficaces et effectives. Il s'agit de constituer l'*optimum territorial*, suffisamment large pour contenir les différentes mobilités, tout en restant dans des dimensions où la gouvernance territoriale est envisageable. Mais alors que doit prendre en compte cette échelle ? Si elle doit inclure les mobilités principales et notamment les déplacements domicile-travail, l'aire sera très vaste. P. Estèbe prend d'ailleurs l'exemple de Toulouse pour expliciter cela : « l'aire urbaine de Toulouse (l'ensemble des communes dont au moins 40 % des actifs va travailler dans l'un des pôles d'emplois de l'agglomération) couvre plus de 200 communes et comprend plus de 900 000 habitants »²⁵. Cette question de l'*Optimum Territorial* fait controverse, tant il existe de principes et de propositions différentes. Les échecs de certains gouvernements urbains sont souvent montrés comme le résultat d'un mauvais découpage territorial.

Les arguments favorables à l'État urbain ne peuvent cacher l'absence de mise en place ou de réussite de ce système. Pour Ostrom, Tiebout et Warren ces échecs sont liés à la mise en place de gouvernements irresponsables et incompétents qui ne peuvent gérer les différents aspects d'une métropole et surtout développer tous les territoires associés dans le même temps. Si les quelques gouvernements urbains mis en place paraissent alors peu efficaces, d'autres auteurs parlent surtout d'échecs liés à des coercitions locales. Christian Lefèvre analyse notamment les réticences des différentes institutions : un État qui cherche à minimiser la décentralisation de son pouvoir, qui « s'explique par la crainte de voir émerger des autorités métropolitaines qui pourraient devenir des

24. ESTÈBE, *ibid*, 2008

25. ESTÈBE, *Gouverner la ville mobile*, 2008

rivales ou en tout cas disposer de ressources suffisantes pour contrecarrer ou s'opposer aux politiques nationales. »²⁶ ; des collectivités locales qui voient dans ce projet d'unité urbaine une mise en péril de leur pouvoir local ainsi qu'un risque d'oubli de leur territoire de la part de cette nouvelle institution totalisante ; ou encore des villes-centre qui ne veulent développer des structures de gouvernances que si elles en sont l'acteur principal.

La politique du « Public Choice », de la décentralisation à la fragmentation.

Les présupposés qui mettent en contradiction les deux axes politiques de gouvernance de l'aire urbanisée s'opposent sur des conceptions sociales et sur la gestion du vivre ensemble. Ce sont, en filigrane, les mêmes formes d'antagonismes que celles qui opposent l'universalisme et le communautarisme. À tous les arguments en faveur du gouvernement urbain développé précédemment, les défenseurs du *choix public* répondent non pas en démontant les arguments mais bien en proposant une autre forme d'organisation sociale. Là où le *gargantua* affirme que la démocratie est développée dans un gouvernement global, où toutes les communautés d'intérêt doivent débattre afin d'aboutir à un compromis, une coopération, le *choix public*, par la segmentation du territoire et sa spécialisation, propose de constituer des territoires distincts de communautés d'intérêt ayant leur propre forme d'administration et pouvant ainsi agir comme groupe de pression ou lobby.

C'est ce que C. Tiebout, économiste et géographe du milieu du 20ème siècle, appela la politique décentralisatrice dans un ouvrage coécrit avec deux politistes américains Vincent Ostrom et Robert Warren . La perspective de cette politique urbaine est liée à un modèle de gestion des biens collectifs locaux proposé en 1956 par Tiebout lui-même et qui marque aujourd'hui encore la conception et l'analyse des politiques de la ville.

Le modèle qu'il propose est issu de grandes théories économiques qui ont fondé les marchés transnationaux modernes, en premier lieu la théorie des avantages comparatifs proposée par Ricardo en 1817.

Cette théorie économique démontre que chaque pays a intérêt à se spécialiser dans la production pour laquelle il a le meilleur rendement afin de l'échanger sur un marché international. Même si un autre pays peut avoir une production meilleur marché pour la même production, la théorie de Ricardo s'attache à démontrer qu'une spécialisation de la production est plus bénéfique

26. LEFEVRE, « Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain », 2013

pour le pays qu'une politique protectionniste. Ainsi, chaque espace se spécialise dans une production qu'il maîtrise et sur laquelle il fait des économies d'échelle, et tous développent des avantages en comparaison à la situation initiale. Ainsi il s'agit là d'avantages non pas absolus (le pays ne devient pas le monopole d'une production mondiale) mais néanmoins relatifs. Il s'agit non seulement de contrer les velléités protectionnistes de certains réformistes de l'époque, mais aussi de démontrer l'amélioration d'une situation économique par l'ouverture de marchés internationaux.

La notion de spécialisation liée aux avantages comparatifs est devenue récurrente dans tous les domaines de l'économie. Ricardo, dans la lignée d' Adam Smith, père du capitalisme dans sa théorie, cherche donc à développer le système qu'il défend en le présentant comme celui qui œuvre dans l'intérêt tant des consommateurs individuels que de la productivité économique d'une nation.

Le modèle de C. Tiebout repose sur ces postulats économiques, sur la perspective d'un *marché de la ville* globalisé où chaque entité peut bénéficier d'un avantage comparatif. Chaque commune proposerait un « cocktail spécifique de biens collectifs », autrement dit un panier de services mis à disposition de ses habitants, différenciés par le niveau de fiscalité. Les ménages pourraient donc trouver un équilibre entre leur besoins et leurs attentes d'une part, et les moyens dont ils disposent d'autre part. C'est un système de régulation par le marché, qui permet de *voter avec ses pieds*, expression qui image fort justement la recherche de cet équilibre par une mobilité spatiale.

À l'époque de l'élaboration de cette théorie, de nombreuses critiques ont été faites à ce modèle qui ne correspondait pas aux réalités structurelles des États-Unis : alors qu'il n'était pas envisageable de *voter avec ses pieds* lorsque la mobilité était très contraignante et peu répandue, ce modèle s'applique de plus en plus aisément aujourd'hui aux vues des possibilités de déplacement des ménages. De plus, l'une des principales critiques concernait le rapport au territoire établi par Tiebout. Celui-ci le présente comme un rapport clientéliste ou consumériste, dans une époque où les liens entre un habitant et son environnement étaient en premier lieu politiques et affectifs. E. Charmes l'explique bien, « les communes périurbaines perdent leur attachement à la sphère politique pour se rapprocher de la sphère économique et pour devenir de véritables clubs. ».

Quel lien, alors, entre cette modalité de régulation et l'utilisation d'un outil légal ?

En premier lieu, l'établissement d'un document d'urbanisme permet de contrôler les constructions et l'évolution des terrains bâtis, régulant ainsi la quantité ainsi que les caractéristiques sociales des nouveaux arrivants. La possibilité d'estimation par la mairie des impôts locaux permet d'établir une certaine homogénéité sociale mais également de ne pas subir les « parasites », les

services étant à la disposition des habitants de la commune. On parle ici de biens à accès public -banc, éclairage, espaces verts ...- ainsi que des infrastructures de la commune -école, mairie, poste, etc. Cette sélection par le revenu se fait par la mise en place de « droits d'entrée ». Ils sont composés de tous les frais nécessaires à l'acquisition et à l'installation dans la commune : le prix du foncier (fortement orienté par les documents d'urbanisme, tel qu'explicité pour le POS de VT), les frais d'ornementation d'une maison pour répondre au cahier des charges de la commune, ou encore, dans le cas de VT, l'obligation de financer les fouilles souterraines avant tout travaux.

La mise en place d'une politique de *choix public* se matérialise donc par un gain d'autonomie pour les mairies, augmentant dans le même temps les enjeux électoraux locaux. Chaque commune est un produit sur le marché de la ville, elle doit donc contrôler et améliorer en permanence son image, ses services, garantir le maintien de son environnement et de la valeur de son bâti.

Le projet politique d'une ville décentralisée mène à la réalité d'une ville fragmentée où chaque espace est en concurrence et donc en opposition avec les autres espaces et notamment les plus proches. Le paradigme qui guide ce projet est intrinsèquement similaire -et intégré- à l'élaboration néo-libérale des fonctionnements sociaux. D'une part, il s'agit d'intégrer comme une naturalité un rapport d'usager entre l'habitant et le territoire. Il n'est plus question de participation ou d'influence sur le lieu occupé, mais d'un choix rationnel allié à une capacité de jugement et de classification des différents lieux de vie possibles. C'est le syndrome du récent concept d'*ubberisation* qui définit en réalité un nouveau mode relationnel clientéliste et consommateur pour tout ce qu'englobait le commun, le public, le vivre ensemble ou les rapports sociaux.

Dans son discours, la mise en place de ce projet politique et urbain banalise, accepte voire justifie la fragmentation du territoire. Après avoir tenté le *vivre ensemble*, la *mixité sociale*, admettre leur échec lié à la fracture économique de la fin des années 1970 (comme nous l'expliquions précédemment, voir "*Fragmentation du territoire et politiques urbaines*") fut un exercice que les pouvoirs politiques fuirent. Mais ce paradigme nouveau qui optimise le tri social permet de positiver le discours sur la ségrégation et l'entre-soi. C'est l'argument économique et rationnel ultime -si chacun vit dans un environnement qui lui ressemble avec des services adaptés et une mairie qui défend ses intérêts, quid de l'insécurité, des conflits locaux et du manque de représentativité ? Il s'agit de faire entendre la ségrégation comme la perspective d'un entre-soi confortable et rassurant pour chacun.

Qu'advierait-il alors des ménages les plus pauvres, qui n'ont plus la possibilité d'accéder aux paniers de services fournis malgré des besoins équivalents ? Tiebout répond aux critiques

sociales en proposant une gestion par le marché de la redistribution. Pour C. Tiebout, les communes dont l'attractivité ne permet pas de faire venir sur son territoire des ménages aisés pourraient compenser cette perte de revenus par le développement de l'attractivité économique, pour faire venir les entreprises. Ainsi, cette commune bénéficierait des revenus issus de la taxe foncière, permettant ainsi le financement de services à destination des ménages les moins bien dotés, qui n'auraient pu accéder aux paniers de services correspondants à leurs besoins.

Bien sûr, cette forme politique est schématique et n'est pas appliquée telle quel au sein des métropoles, elle axe cependant des décisions qui s'adaptent aux réalités urbaines et historiques des villes. Cette fragmentation sociale produit -entre autre- ce qu'Eric Charmes appelle la *clubbisation* et qui correspond tout à fait aux processus qui se jouent dans les communes telles que VT.

C. La *clubbisation* ou la politisation de l'entre-soi

Le concept de *clubbisation* est issu de cette proposition théorique de Tiebout, qui fait fi de toute réflexion sociale en proposant la ségrégation sociale comme modèle de société. La résolution des problématiques de vie collective par un fonctionnement de marché, intrinsèquement liée au changement de relation entre l'habitant et l'habitat fait du processus de *clubbisation* une ramification spécifique d'un processus social plus large qu'est la marchandisation. Le rapport produit / consommateur s'étend à toutes les sphères de la vie, l'urbain et l'habitat n'en sont pas exempts, le fonctionnement en club en est l'indicateur.

Il s'agit d'un exclusivisme moins visible et officiel que celui des *gated communities* (communautés fermées, espaces résidentiels clos) mis en place grâce aux règlements d'urbanismes des communes. « L'exclusivisme communal est porteur d'enjeux politiques et sociaux », de protection du cadre de vie et de sélection du voisinage. Il s'agit par exemple de « communes de 1000 habitants, où l'urbanisation est quasi-exclusivement pavillonnaire et où les propriétaires occupants représentent 9/10èmes de la population. Dans le périurbain, de telles communes ne sont pas l'exception mais le cas typique. Autrement dit, la structuration institutionnelle du périurbain rend possible un rapprochement entre les communes périurbaines, les ensembles pavillonnaires privés et les *gated communities* en classant les uns et les autres dans la catégorie "club exclusif" », comme l'explique très clairement E. Charmes. Son ouvrage « évalue dans quelle mesure et dans quelles circonstances les communes périurbaines recourent à des outils de sélection sociale et s'efforcent d'assurer à leurs habitants l'exclusivité de leur environnement résidentiel. Il évalue

également l'impact de ces politiques sur le fonctionnement et le gouvernement des métropoles. »²⁷. Il est donc cohérent que cet ouvrage tienne une place centrale dans notre réflexion et analyse : il définit la charnière entre la pensée globale de la gestion moderne des métropoles et l'activité locale d'une commune telle que VT.

Pour comprendre l'historicité du concept de club, Charmes précise en premier lieu l'histoire périurbaine ainsi que la réalité actuelle de la fragmentation territoriale. Comme nous l'avons exprimé précédemment, il expose le modèle Tiebout comme origine théorique de la politique de clubbisation. Il précise le concept de club comme processus et non comme état constant : « avec le concept de clubbisation, nous ne prétendons pas montrer que, d'un point de vue économique, les communes deviennent des clubs, mais plutôt que, du point de vue des communes, le modèle économique du club devient une référence régulatrice. ». De fait les communes concernées orientent alors leur politique locale vers des décisions exclusivistes : gestion de l'espace arboré, attention portée aux services proposés et aux publics qu'ils attirent, contrôle strict des constructions et régimes dérogatoires, mais aussi *minimum parcellaire*. Cette « possibilité de fixer une taille minimale aux parcelles constructibles s'était vue imposer de sévères restrictions par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000, [...] ces restrictions ont été fortement assouplies en 2003 par la loi Urbanisme et Habitat. Comme le suggèrent les débats parlementaires qui ont précédé le vote de cette loi, ce revirement semble lié à une pression d'élus soucieux de conserver l'usage d'un outil essentiel à l'exclusivisme communal ».

La listes des outils légaux employés est longue et confirme les liens entre situation locale et évolution d'une commune, choix et capacité d'influence dans des cadres légaux de la part de certains habitants, et processus structurant de l'évolution de la ville et de l'urbain. Les ressorts mis en place peuvent être comparés à ceux qui régissent les communautés fermées. La gestion est cependant assez différente, puisqu'une commune n'est pas figée dans le temps mais est amenée à se transformer ; elle doit aussi gérer le rapports aux services, à l'école, penser au renouvellement de ses habitants, manier les obligations légales. C'est bien cela qui constitue le problème majeur du fonctionnement en club : qu'advient-il, avec le temps ?

Les limites du club : la problématique du long terme

La logique de *clubbisation* vient d'un rapport individuel et court-termiste à l'habitat. Il n'intègre les questions collectives que dans la structuration d'un entre-soi favorable aux habitants à un instant T. Cependant, on ne peut analyser les communes dans un segment de temps figé, il faut

27. CHARMES, *Op. Cit.*, 2011

percevoir les réalités actuelles comme le socle des changements à venir. En cela, la *clubbisation* ne répond pas aux nécessités intrinsèques à l'évolution d'une commune, en premier lieu concernant le renouvellement de sa population.

L'augmentation des prix du foncier qui caractérise la troisième phase de la périurbanisation, celle de la stabilisation, ne permet pas aux plus jeunes de la commune d'acquérir des terrains de même type que ceux achetés par leurs parents au même âge. L'absence de rapport au politique et donc à l'organisation de la vie en société qui peut exister dans certaines communes ne laisse pas de place à la mise en œuvre de politiques d'accueil qui favoriseraient l'installation de jeunes actifs, potentiellement accompagnés de leurs enfants. L'école est généralement la première institution en péril.

Les choix consistant à freiner l'installation de transport public sont guidés par la peur de voir arriver celles et ceux qui n'ont pas la capacité financière d'assurer une mobilité individuelle. Les services à la personne ne sont pas non plus favorisés et nombreuses sont les communes où l'on ne trouve (notamment) aucun service médical.

Le processus est le même concernant les terrains : le découpage des terrains compose des parcelles les plus grandes possible (dans la mesure correspondant au type de population attendu), indivisibles (afin de ne pas favoriser la revente individuelle ou la construction d'une seconde maison) sauf sous dérogation, tout cela afin d'assurer un coût du foncier le plus haut possible (toujours fonction de la population attendue).

Dans ces deux cas, les choix favorisent l'entre-soi et la valorisation du patrimoine investi dans la pierre. Ces choix sont guidés par des membres actifs de la mairie, généralement des femmes au foyer, des personnes en fin de carrière professionnelle ou entamant leur retraite. Cependant, quelques années plus tard ce sont les mêmes qui font les frais de cette politique de l'instant T.

Les personnes âgées parfois diminuées sont nombreuses à se plaindre de l'absence de personnel médical de proximité d'une part, du coût et de l'énergie nécessaires à l'entretien de si grandes parcelles d'autre part. La sélection se fait ici encore par le haut, seuls les ménages qui ont les ressources suffisantes pour disposer de services individuels qu'ils font venir de la ville centre pourront continuer de vivre dans leur logis. Ce mécanisme de sélectivité qui s'autoalimente peut donc se retourner contre les intérêts de ceux qui l'ont mis en place au profit de nouveaux arrivants mieux dotés qu'eux.

Expliquer la fragmentation de la ville en différentes échelles passe par l'évocation des multiples facteurs qui la composent ; nous avons ici choisi de spécifier le rôle des politiques

urbaines. Comprendre comment le choix (ou la conjonction) est possible entre une ville régie par une forme de gouvernement ou d'État à l'échelle locale, ou un espace urbain au sein duquel les espaces fonctionnent comme des entités propres selon un modèle d'économie de marché. Il importe de comprendre que ce choix peut avoir un sens social fort. Selon le choix, la réalité pratique devient alors très différente pour les tenants des pouvoirs locaux. D'autre part la formalisation de l'urbain, la réalité matérielle de son élaboration se modifie : on peut penser de manière théorique que l'un ou l'autre de ces modes de gestion aboutissent à des évolutions structurelles différentes. Parler de ces aspects de théorie politique nous sert à expliciter le concept de *clubbisation* qui devient, comme nous le disions, une formalisation politique de la fabrique de l'entre-soi, mais aussi à montrer la ville et la périphérie comme une production sociale.

Puisqu'il sera ensuite question des acteurs et des postes-clés qui produisent cet espace, il nous faut en amont traverser les différentes notions qui définissent la répartition du pouvoir au sein des grandes entités urbaines et confronter les différentes analyses sur la question. Nous allons donc nous demander ce que représente la métropole moderne ?, quelles structures de pouvoir en découle ?, mais aussi confronter des avis sur la définition de la gouvernance, mode de gestion moderne de la ville afin de saisir quels acteurs nous devons observer pour mener à bien nos recherches.

III. Comprendre la ville moderne – l'espace comme produit et producteur des normes

A. H. Lefebvre, comprendre ce que tient la ville

H. Lefebvre, sociologue, géographe, philosophe matérialiste est l'auteur de grandes théories sur la définition, l'histoire, le rôle de l'espace dans les sociétés notamment dans *La production de l'espace* publié en 1974 ainsi que précédemment *Le Droit à la ville* en 1968. La multiplicité de ses références et la globalité de son propos peuvent faire passer son travail pour une forme d'abstraction déconnectée de bases empiriques mais il n'en est rien. L'auteur allie tant les terrains de recherches que les notions théoriques. Ces deux ouvrages fondent une grande réflexion sur l'espace, plus

exactement de l'espace et dans l'espace. L'espace comme acteur, inscrit dans la même dichotomie que tous les acteurs du monde social : entre le déterminisme et l'influence sur les changements. Il souhaite ainsi montrer les régularités qui se jouent dans la constitution, la perception et la reproduction de l'espace. « La ville est œuvre », une production et reproduction, « mais elle est un objet comme l'est la langue ou le langage »²⁸, un objet-système qui sert de médiation au sein de la structure sociale. Autrement dit, « la pratique spatiale consiste en une projection "sur le terrain" de tous les aspects, éléments et moments de la pratique sociale, en les séparant, et cela sans abandonner un instant le contrôle global, à savoir l'assujettissement de la société entière à la pratique politique, au pouvoir d'État »²⁹.

Citer Lefebvre oblige de fait à une explication transversale de son propos, puisque comme nous le disions il s'agit d'un discours qui tente d'englober tous les aspects du social en lien avec l'espace. Si cette théorie forme un tout, il n'est pas sociologiquement juste d'en expliquer une part découpée qui en perdrait son sens. H. Lefebvre nous amène une question majeure dans l'analyse des choix, accords et conflits politiques et de pouvoir qui fabriquent la ville : pourquoi tant de ferveur à cette élaboration ? Qu'est-ce qui se joue dans la (re)production de la ville ? Nous nous intéressons d'une part aux motivations individuelles ou de petits groupes aux intérêts communs ; cependant une étude réaliste et approfondie ne peut éluder la question structurelle plus élargie : qu'est-ce qui meut cette velléité à produire l'espace et donc, que contient-il ?

Donc, « l'espace (social) est un produit (social) »³⁰, est ce que Lefebvre cherche à démontrer, ce pour quoi il convoque toutes les sciences fondamentales ou sociales dans ce livre. Au-delà même du produit, l'espace est un processus qui reproduit les rapports sociaux ainsi que les rapports de production. « La structure sociale figure dans la ville, s'y rend sensible, y signifie un ordre. Inversement la ville est un morceau de l'ensemble social : elle révèle, parce qu'elle contient et les incorpore dans la matière sensible, les institutions, les idéologies. »³¹. C'est dans un phrasé marxiste que Lefebvre définit l'utilité sociale de l'espace et l'importance de sa maîtrise par la classe dominante : l'espace est ce qui pérennise, constitue la stabilité des rapports et montre à qui appartient le pouvoir.

Il donne plusieurs dates clés dans l'histoire des villes, mais insiste particulièrement sur les villes de l'Empire Romain puis plus tard celles de la Renaissance, instant de « dissolution des

28. LEFEBVRE, *Le droit à la ville*, 1968

29. LEFEBVRE, *La production de l'espace*, 1974

30. LEFEBVRE, *ibid*, 1974

31. LEFEBVRE, *Le droit ... Op. Cit.* 1968

rapports féodaux et croissance du capitalisme commercial ». C'est le lieu de production d'un « code » de la ville qui permet « à l'organisation urbaine, à plusieurs reprises bouleversée, de devenir savoir et pouvoir, donc institution »³². « L'espace définit les rapports constitutifs du social dans l'immédiateté » ; autrement dit la ville, comme structure physique, maintient et reproduit le social tel que nous l'avons intégré : la reproduction de la famille et de son cadre nucléaire par l'organisation en ménage dans les habitations, la reproduction des hiérarchies dans les sphères de production mais également dans les symboles, les monuments, etc. Tout comme le bureau, le tableau, les tables et les chaises servent à maintenir stables les rapports sociaux entre le professeur et ses élèves, à ne pas poser la possibilité d'une organisation nouvelle, la ville est la matérialisation des relations sociales abstraites. Ce premier questionnement majeur – Qu'est-ce que la ville maintient ou questionne du social ? - permet de nombreuses interrogations sur les motivations aussi bien d'un acteur que d'un groupe réduit ou de toute une classe sociale, quand ils interviennent pour participer à la production de la ville.

À l'intérieur de ces réalités structurelles, Lefebvre distingue des formes différentes de rapport individuel à cet espace. Il fait une distinction entre *l'habitat* et *l'habiter*, fonction de la capacité d'influence de chacun sur son lieu de vie : en est-on un acteur ou un usager ? L'environnement est-il perçu comme une matière modifiable ou comme une contrainte, une coercition ou un élément immuable ?

Historiquement ce qu'il nomme la *vie urbaine*, autrement dit le fonctionnement des relations sociales et l'organisation du vivre ensemble au sein des villes, développe *l'habiter*. *Habiter* contient alors tout le rapport de l'habitant-citoyen à son environnement, c'est l'appropriation de ses propres conditions d'existences. Mais ce rapport au territoire est perturbé par ce que Lefebvre nomme en 1968 « la crise de la ville », très liée à l'extension de cette ville et à sa réorganisation autour et pour l'industrie. Alors *l'habiter* devient le privilège des riches, *l'habitat* se forge en même temps que se paupérise la classe ouvrière et qu'elle s'amasse en périphérie. « Jusqu'alors, "habiter", c'était participer à une vie sociale, à une communauté, village ou ville. La création de la "banlieue" est le résultat de ce détachement de la fonction de l'habitat du concept de l'habiter »³³. Le grand ensemble érigé dans les banlieues « instaure l'habitat à l'état pur, somme de contraintes », et rend impossible « l'appropriation par les groupes et individus de leurs conditions d'existence. ».

Ce qui se constitue c'est un « seuil inférieur de tolérabilité » : un minimum vital, fonctionnel, du logement. « Pavillon et cités nouvelles s'approchent du seuil inférieur de sociabilité,

32. LEFEBVRE, *La production ... Op. Cit.* 1974

33. LEFEBVRE, *ibid*, 1974

au delà duquel la survie serait impossible parce que toute vie sociale aurait disparu. ». Des frontières traversent alors l'espace, délimitant des « zones » « où les gens doivent se réduire "à leur plus simple expression", à leur plus "petit dénominateur commun" pour survivre - et les « zones » où peuvent s'installer confortablement les gens, où ils ont du temps et de l'espace, ces luxes essentiels. »³⁴.

Qui, alors, conçoit cette urbanité nouvelle, de crise, qui constitue des ruptures ? H. Lefebvre propose une lecture d'un intérêt de classe qui ne serait pas une concertation entendue et performative entre tous les acteurs de pouvoir, mais bien l'association de plusieurs intérêts communs, la collaboration entre politique et économie en plusieurs espaces qui tendent vers les mêmes ambitions politiques. Ce sont plusieurs actions concertées, axées sur plusieurs objectifs, qui convergent vers un résultat final non prédéterminé mais favorable à la classe dominante. Sa conceptualisation plus fragmentée (donc moins binaire) du pouvoir permet de parler des différentes instances de pouvoir au sein des villes, de ne pas schématiser les coercitions et les coalitions qui y prennent forme. À titre d'exemple, la réhabilitation haussmannienne des centres-villes fut une action concertée issue d'intérêts multiples, et participa cependant à la gentrification des centres.

Le travail d'Henri Lefebvre nourrit notre réflexion ainsi que nos perspectives de recherche à plusieurs niveaux. En premier lieu sur le versant structurel de son approche, il enrichit la pensée de la ville et de l'urbain en intégrant ces objets-sujets à des structures sociales plus englobantes. Il s'agit de comprendre ce que tient la ville et ce que le social fait reposer en elle. C'est aussi comprendre que la ville produit des normes, des valeurs et qu'avoir ou non une possibilité d'emprise sur sa construction constitue une distinction sociale majeure. En second lieu, Lefebvre aborde cette fracture à une autre échelle : celle du rapport individuel à l'environnement, distinguant donc *l'habiter et l'habitat*.

Pour comprendre le lien entre cette différence dans les rapports individuels d'une part, et la rupture sociale entre différents territoires, Lefebvre s'intéresse à la structure du pouvoir. C'est ce processus de réflexion qui voit la ville comme une succession de rouages (politiques, économiques, sociaux – individuels et collectifs) qui nous intéresse ici particulièrement.

Évidemment, l'écriture complexe de Lefebvre commence par nous ouvrir de nouveaux questionnements et nous cherchons à définir des concepts modernes qui peuvent montrer les évolutions urbaines qu'il projetait à cette époque : dans un rapport à la ville moderne, poussé par la multiplication des lobbys et lieux de pouvoir, remodelé par un changement de structure économique, on peut supposer que ce que Lefebvre appelle l'intérêt de classe se formalise dans ce

34. LEFEBVRE, *ibid*, 1974

que les sciences politiques appellent aujourd'hui la gouvernance.

B. La gouvernance, nouveau concept explicatif ou nouvelle réalité d'organisation du pouvoir ?

Jean-Pierre Garnier définit le néologisme de gouvernance comme « une conception gestionnaire du gouvernement des hommes calquée sur l'administration des choses, telle qu'on tente de l'imposer au détriment des approches politiques qui prévalaient depuis des siècles. »³⁵, définition qu'il associe à celles d'autres chercheurs critiques : « La « bonne gouvernance », explique par exemple Marie-Claude Smouts, directrice de recherche au CNRS, c'est « un outil idéologique pour une politique de l'État minimum ». Un État où, selon Ali Kazancigil, directeur de la division des sciences sociales, de la recherche et des politiques à l'Unesco, « l'administration publique a pour mission non plus de servir l'ensemble de la société mais de fournir des biens et des services à des intérêts sectoriels et à des clients-consommateurs, au risque d'aggraver les inégalités entre les citoyens et entre les régions du pays » »³⁶. Il s'agit donc de comprendre le rôle de l'État comme une double évolution : d'une part une désertion des pouvoirs publics dans l'élaboration politique du vivre ensemble, favorisant alors le recours à des services privés ; d'autre part une modification de l'intervention étatique qui vise à régir, gérer, faire fonctionner en l'état la société, abandonnant toute ambition d'une politique créatrice.

Les différentes lectures de la gouvernance tiennent plus des disparités d'analyse de la composition du pouvoir. Pour Charles Mills, sociologue critique qui vécut aux États-Unis au milieu du siècle dernier, le corps social fonctionne en matrice sur laquelle seuls certains cercles ont une capacité décisionnelle. L'élite est une part très minoritaire d'individus qui ont joui de la concentration de différents pouvoirs s'agglomérant et formant des espaces dont l'influence est de plus en plus vaste. Ils occupent des postes d'où ils peuvent « regarder de haut l'univers quotidien des hommes et des femmes ordinaires et le bouleverser par leurs décisions »³⁷. Pour Mills les institutions d'État, le secteur marchand et le processus de métropolisation sont à l'origine de cette concentration des pouvoirs qui permet à certains postes clés, certains cercles, cette force du choix influant. On peut voir ces structures de pouvoir comme poreuses, composées des mêmes personnes et qui oeuvrent dans une direction unique.

35. GARNIER, *Du gouvernement à la « gouvernance » ou la post-politique au poste de commande*, 2009

36. GARNIER, *ibid*, 2009

37. MILLS, *L'élite au pouvoir*, 1969

Robert Dahl, dans son ouvrage référence *Qui Gouverne ?* propose une autre lecture de la structure des pouvoirs décisionnaires. « Ce sont plutôt des élites multiples et concurrentielles, spécialisées et détentrices d'un pouvoir partiel, qui se disputent le pouvoir au cours du processus de décision. Dahl propose donc le concept de polyarchie pour décrire ce phénomène d'éclatement du pouvoir entre les élites qui sont en concurrence et négocient entre elles lors du processus de prise de décision. Mais les négociations ont lieu sur un marché politique. Le marchandage et la recherche du compromis entre ces élites multiples deviennent dès lors cruciaux »³⁸. Cette explication est celle de Renaud Payre, auteur d'une thèse sur les gouvernements urbains dans laquelle il développe sa propre définition de la gouvernance, qui « renvoie à la question de la fragmentation de l'action publique », une certaine perte de centralité de l'État au profit d'une « multiplication des échelons de gouvernement »³⁹.

Les approches conjointes de Dahl et Payre, tout comme la lecture de Lefebvre présentée précédemment, montrent bien l'évolution des structures de pouvoir vers une atomisation – ou tout au moins une multiplication des zones d'influence. On aboutit à une approche polyarchique (gestion par plusieurs pouvoirs) : l'analyse unilatérale de l'action étatique est insuffisante à la compréhension de la régulation des villes qui s'opère dans « un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »⁴⁰.

Payre comprend également la gouvernance comme « une intervention beaucoup plus massive des acteurs privés. Ce serait l'irruption de plus en plus manifeste dans le champ de la décision d'acteurs et de groupes d'intérêt non étatiques et enfin parfois l'absence pure et simple de gouvernement élu responsable des décisions. »⁴¹. Cette définition place la gouvernance en opposition au gouvernement urbain, voir à toute organisation de la ville par une instance représentative. Cela s'oppose à la proposition, notamment défendue par Le Gales dans la lignée de Dahl, selon laquelle la *gouvernance* est une forme moderne d'association des pouvoirs mais au sein de laquelle l'État et ses différentes strates représentatives restent autant un arbitre qu'un maître des clés.

Nous préférons l'approche défendue par Le Gales, sans mésestimer pour autant les positionnements de Garnier et Smouts. Si les pouvoirs administratifs et légaux ne sont pas les seuls concepteurs de la constitution de l'urbain, ils restent les tenants de ce qui est autorisé, toléré ou banni ; et définissent leurs alliances en fonction.

38. PAYRE, *Op. Cit.*, 2008

39. PAYRE, *ibid.*, 2008

40. LE GALES, « Gouvernance », 2004

41. PAYRE, *ibid.*, 2008

C. La métropole et la métropolisation

Définir la métropole et la métropolisation représente déjà un enjeu scientifique et politique qui fait naître des controverses. En géographie (sociale, principalement), la possibilité d'une définition par le cadre et la structure spatiale permet de cerner l'objet. Il s'agit là d'une ville ayant intégré des fonctions de commandement et d'influence à l'échelle d'une région, au sein de laquelle s'entremêlent différentes structures de pouvoir.

Mais au sein de la sociologie cette question crée plus de dissensus : quelles sont ces formes complexifiées de structures décisionnaires ? Peut-on voir des processus communs dans différentes villes modernes ? Ou sont-ils trop différents pour être nommés par un même terme ?

Il existe une forme de consensus sur les influences de l'industrie puis de l'économie de services sur la construction de la ville (influence des acteurs économiques et des sites de production notamment) mais le débat fait rage concernant la relation inverse : la métropole comme acteur et développeur d'une économie mondialisée existe-t-elle ?

« La métropolisation est une notion aux aspects multiples et aux contours un peu flous qui associe, entre autres, des constats démographiques (l'urbanisation, la croissance des villes en général), des considérations sur la mondialisation (avec la notion de « ville globale » proposée il y a 25 ans par la sociologue et économiste Saskia Sassen) et des théories économiques sur les effets sur l'innovation de la concentration et de la diversité des populations. Beaucoup d'auteurs défendent l'hypothèse selon laquelle les grandes villes sont plus productives car elles permettent plus d'innovation grâce à la taille et la diversité de leur population. Elles établissent entre elles des échanges qui dessinent un réseau (un « archipel » pour reprendre l'expression de l'un de ces auteurs, Pierre Veltz) qui se dissocie des autres territoires. »

Bouba-olga, Grossetti, Tudoux - 2016

Pour ces trois auteurs, la notion de métropolisation est une création des sciences sociales pour y insérer des évolutions multiples de la composition urbaine -trop multiples peut-être pour être associées. Cependant, l'omniprésence de ce concept dans les sciences sociales révèle *de facto* des processus qu'il est important de saisir pour parler conjointement de la structure du pouvoir local et de l'orientation des politiques locales. Ainsi, même s'il s'agit principalement de comprendre des

concepts-valise, il fait ici nécessité d'expliquer l'émergence de ces termes.

La Ville globale de Saskia Sassen

Concomitamment à la restructuration du capitalisme (d'un cadre international à un terrain supranational, d'une certaine manière) dans les années 1980, « l'affaiblissement du cadre national et le renforcement du phénomène de globalisation qui va de pair, font apparaître des conditions favorables à l'émergence de nouvelles échelles spatiales. »⁴². Régional, global, national, la « ville globale » devient le « site où se concentrent ces divers échelons. ».

Pour définir les critères remarquables d'une ville globale, Sassen propose donc une succession d'hypothèses sur le comportement, la présence, la concentration des firmes multinationales ainsi que de la localisation de leurs sièges sociaux. En filigrane, sans entrer dans le détail de l'éclatement de la structure des entreprises, cette spécificité serait que « le devenir économique des villes globales est de plus en plus déconnecté de leur arrière-pays, voire de leur économie nationale. »⁴³. Cependant ne nous méprenons pas, la ville globale est intrinsèquement dépendante, et si elle ne l'est plus de son environnement matériel c'est parce qu'elle appartient à un réseau, un maillage de villes interconnectées.

La ville-globale est donc dans un rapport d'interdépendance tout autant que de concurrence acharnée avec les autres villes de cet acabit, faisant alors le tri entre ce qui est productif et ce qui lui coûte, ainsi les activités dont les profits diminuent en son sein « auront tendance à devenir informelles », les travailleurs et les lieux ne détenant pas les « qualités » reconnues en seront « d'autant plus vite marginalisés ». Il s'agit donc, pour S. Sassen de faire un pont entre une lecture économique du comportement de la ville, des firmes qui s'y tissent d'une part, et la question de la fragmentation territoriale et de la ségrégation sociale d'autre part.

Sont introduites au cœur de l'analyse de la globalisation économique les catégories de «localisation territoriale» et de «processus de travail», généralement éclipsées au profit de l'hypermobilité du capital et du pouvoir des groupes multinationaux. Sans nier le caractère central de ces deux dernières variables, l'analyse du rôle joué par l'espace et le processus de travail montre que de nombreuses ressources nécessaires aux activités économiques globalisées, loin d'être hypermobiles, sont profondément enracinées dans l'espace »⁴⁴. Autrement dit, bien que soit toujours étudiées et développées l'immatérialisation du capital et de ses flux et la compression du temps et de

42. SASSEN, « Introduire le concept de ville globale », 2004

43. SASSEN, *ibid*, 2004

44. SASSEN, *ibid*, 2004

l'espace dans les nouvelles formes d'organisation financière, toute élaboration à l'échelle humaine à besoin de temps, mais aussi de lieux. « Une véritable infrastructure d'activités, d'entreprises, d'emplois est nécessaire pour faire fonctionner l'économie de pointe »⁴⁵.

L'analyse de Sassen est de toute évidence liée à ses sujets de recherches principaux : les plus grands centres urbains du monde. Ainsi a-t-elle mis en miroir New-York, Tokyo, Londres et nous ne pouvons donc apposer schématiquement cette grille de lecture à la ville de Toulouse. Les places financières y sont rares, tout au moins ne trouve-t'on pas de grands centres d'agglomération de sièges sociaux, la structure de l'espace entre main d'œuvre coûteuse et main d'œuvre à bas prix n'a pas la même réalité que dans des villes minées de bidonvilles, par exemple. Cependant, il ne faut pas minimiser les grandes forces industrielles qui sont installées dans cette agglomération, montrant d'ailleurs très bien le poids économique de la ceinture toulousaine.

L'aéronautique et la conception spatiale occupent une grande place, structurant une part majeure de l'économie locale. Le siège social d'Airbus est à Blagnac, les ateliers principaux de conception et les services qui se développent conjointement sont situés autour. Avec eux il faut compter les très nombreuses entreprises de sous-traitance, dont Airbus a fait sa spécialité organisationnelle, qui composent le paysage industriel de Toulouse et de ses alentours. Citons également le domaine de l'agroalimentaire, force économique que la ville se partage avec toute la région ; on trouve notamment le siège social d'Agri Sud-Ouest (acteur majeur de la coopération dans l'agroalimentaire) dans le petit centre d'affaire de Labège. Enfin, la recherche médicale toulousaine est très cotée, principalement depuis le développement de l'Oncopole proche de Rangueil. Cette dernière force économique, scientifique et universitaire définit in fine la structure et la composition sociale du sud toulousain. Ces trois domaines aux ramifications internationales ont donc une localisation précise et font partie des acteurs qui régissent l'évolution de l'espace urbain.

Mais pour Sassen, le processus de métropolisation ne signifie pas exclusivement harmoniser les villes en fonction des forces économiques qui s'y implantent. Il existe d'autres formes d'activités qui sont globales puisque leurs processus se lisent dans les différentes villes-globales, mais qui sont d'un ordre tout autre. « Le développement des dynamiques qui relient les villes entre elles, au-delà des frontières, couvre un large éventail de domaines qui va de la politique à la criminalité. Les communautés immigrantes, par exemple, tissent des réseaux d'autant plus denses avec leur communauté d'origine qu'elles sont bien établies dans leur ville d'accueil. De même, les échanges d'ordre culturel s'intensifient, comme en témoignent le développement des marchés internationaux

45. SASSEN, *ibid*, 2004

de l'art, tandis que les projets politiques informels (portés notamment par les organisations militantes mobilisées autour de causes environnementales, de la défense des droits de l'homme, etc.) suivent la même tendance. »⁴⁶. Cela nous conduit à chercher les grands modèles socio-culturels qui se développent localement. C'est aussi, dans la logique de l'analyse de la polyarchie de Dahl, savoir pointer les différentes forces en présence dans des discussions ou des négociations, notamment la multiplication de l'organisation en lobbies.

Enfin, une part très intéressante du travail de Sassen consiste à penser les changements intrinsèques aux villes en lien avec une économie mondialisée non pas comme une croisade vers l'homogénéisation mondiale, mais plutôt comme des comportements économiques tactiques. Ainsi, sur le modèle des avantages comparatifs de Ricardo présenté précédemment, chaque ville ne tend pas à être compétitive dans tous les domaines mais bien à définir sa spécialité afin de devenir incontournable sur des thématiques précises. L'analyse de l'évolution d'un territoire, des projets politiques et économiques qui y sont menés peuvent être nourris par une recherche portant sur les domaines de prédilection de la ville étudiée : quels sont-ils ? Quels projets ou infrastructures sont mis en place dans cette optique ? Quels sont les acteurs principaux du développement de cette activité et quelle est leur place dans les processus de décision ?

Si l'on ne peut conclure à une réalité homogène ou plusieurs expressions suffisamment proches entre les différentes villes globales pour convenir empiriquement de l'existence de la métropolisation comme processus, l'étude de l'évolution des villes permet à minima de définir des axes communs. Une partie du travail de Saskia Sassen, exposé ici, enrichit les questionnements possibles sur l'orientation des projets d'une ville.

La métropolisation : quelle histoire ?

En 1996, Pierre Veltz est l'auteur de *Mondialisation, villes et territoires*, ouvrage toujours majeur qui analyse les transformations du rapport entre économie et territoire dans la seconde partie du XX^{ème} siècle alors en cours.

Il place le processus de métropolisation, qu'il défend lui comme une réalité tangible, dans la continuité de la restructuration des années 80. Cette période qui s'étend en réalité de la fin de la décennie 1970 jusqu'au milieu des années 1990 est en premier lieu perçue « comme celle de la

46. SASSEN, *ibid*, 2004

montée du chômage et du déclin rapide de l'emploi industriel »⁴⁷. C'est aussi la transformation de l'organisation industrielle et le début du recours massif à l'externalisation. L'internationalisation mène à une flexibilisation du travail, qui, alliée à l'explosion des rapports de sous-traitance, modifie tout à fait le rapport salarial. La précarité -tout au moins le terme dans sa définition actuelle- naît dans cette restructuration. C'est aussi la période de grands changements pour les femmes sur le marché du travail, et le début du vieillissement de la population en France.

Alors, que produit démographiquement cette période ? « La tendance dominante est claire. C'est celle de la concentration croissante vers les aires métropolitaines, les grandes villes et leur périphérie ». Économiquement, « alors que le redéploiement industriel des années 1955-1975 avait englobé dans un même mouvement des régions [...] les processus de croissance des années 80-90 sont plus intensifs qu'extensifs »⁴⁸. Les nouveaux secteurs économiques s'agglomèrent et la production se concentre dans les nouveaux centres économiques que sont les villes. Les bassins d'emplois se modifient, les grosses industries locales ou régionales représentent de moins en moins d'actifs en proportion, au profit des nouvelles firmes internationales. Pour Veltz, ce processus historique qu'est la métropolisation est indémêlable du retour des inégalités socio-spatiales.

L'auteur définit ensuite la place des métropoles dans l'économie transnationale, sous le nom d'*économie d'archipel*. Cette forme d'organisation économique reposerait sur des grandes régions urbaines reliées par des flux de plus en plus rapides. Il soutient aussi l'idée selon laquelle l'économie nationale est portée par le développement de ces archipels urbains. C'est sur cette question, celle de la performance économique des métropoles comme acteur, qui se joue la controverse actuelle entre différents chercheurs français, dans laquelle P. Veltz est contredit par Grossetti et Bouba-Olga notamment.

Cynthia Ghorra-Gobin, auteure de l'article intitulé « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? » propose un historique de la métropolisation -et de l'usage du terme- relativement différent. Elle indique que ce mot émerge au sein d'un projet politique et est issu de recherches économiques : « Compte tenu de ces effets bénéfiques pour la croissance économique et le PNB national, les économistes français ont proposé à l'État [...] d'ériger la notion de « métropole » comme principe fondateur d'une politique d'aménagement du territoire dans le but de répartir les activités économiques sur l'ensemble du territoire national ». On peut aujourd'hui ajouter que cette volonté d'homogénéisation des conditions de vie se fait en faveur de ceux qui habitent les métropoles mais bien au détriment de ceux qui n'y sont pas. « Une politique d'aménagement du

47. VELTZ, *Mondialisation, Villes et Territoires*, 2005

48. VELTZ, *ibid*, 2005

territoire a ainsi désigné une dizaine de grandes villes provinciales pour mener sa politique de métropole d'équilibre afin de remédier aux inégalités régionales et d'assurer un niveau de vie équivalent à l'ensemble des habitants du territoire. À partir de ce moment la notion de métropole fut associée à la figure de l'État. »⁴⁹. D'une manière théorique Ghorra-Gobin situe donc la métropole comme un concept construit qui définit le cadre de projets politiques.

Elle va plus loin en montrant historiquement les « différences entre l'interprétation française – où la métropole a été mobilisée comme principe d'aménagement du territoire – et l'interprétation américaine – où elle est devenue catégorie statistique pour rendre compte de l'unité territoire que forment la ville et ses banlieues »⁵⁰, mais fait ainsi apparaître le débat non-tranché (et probablement insoluble) entre la métropole comme réalité ou outil d'analyse. Faire apparaître cette dichotomie plutôt que de choisir un seul de ses versants, c'est aussi le parti de Renaud Payre, pour qui « la métropolisation peut être saisie comme un processus à la fois de connaissance et de réforme de l'organisation municipale mené par des élus, des administrateurs et des universitaires et visant à trouver une forme administrative et politique capable de rendre possible le gouvernement de la ville. »⁵¹

Comment penser alors la métropole pour manier le concept dans notre recherche ? Au-delà des controverses expertes sur l'efficacité ou l'inexistence des métropoles, cette notion contient les changements principaux qui traversent les villes. En premier lieu, la trans-nationalisation de l'économie constitue des villes globales, interconnectées et interdépendantes, qui accueillent toute la demande en matérialité d'une économie qui s'immatérialise. Entre ces métropoles, le reste du territoire apparaît plus comme un ensemble de tunnels dont il faut réduire le temps et l'espace. La métropole est une fracture territoriale.

En effet, même si nous ne tranchons pas la question de la production économique générée par une métropole elle-même -en tant qu'acteur-, nous pouvons considérer que la métropole est un fait, même si nous ne pouvons pas dire s'il existait avant que les sciences sociales ne lui donnent un nom. Les politiques publiques, issues de ces espaces de recherche notamment, produisent un discours performatif qui met la métropolisation au centre des projets et rend donc son existence formelle.

Enfin, le terme de métropolisation, s'il n'a pas exactement la même évolution ni la même application dans les différentes villes où il s'inscrit, comprend en son sein des processus similaires dont il est intéressant de comprendre tant les origines communes que les différences. Parmi ces chemins

49. GHORRA-GOBIN, « De la métropolisation, un nouveau paradigme ? », 2010

50. GHORRA-GOBIN, *ibid*, 2010

51. PAYRE, *Op. Cit.*, 2008

parallèles suivis par les différentes villes du monde, on voit dans un grand nombre de métropole des types d'organisation similaires qui procèdent de système de gouvernance proches. Comprendre quels sont les cadres de pouvoir dans un système de gouvernance structurant une métropole, comment se jouent les enjeux, c'est ce que nous allons faire en nous intéressant, dans cette dernière partie, à la question du pouvoir, des prises de décisions et des acteurs au sein de la scène locale.

IV – La fabrique de la ville

Comprendre comment se fabrique la ville, ce qui la porte et la transforme, mais aussi définir les lieux dans lesquels se jouent les décisions qui la construisent c'est d'abord se demander d'où émerge le pouvoir.

Le pouvoir émane en premier lieu de communautés d'intérêt. Il est compliqué – de plus en plus – d'avoir une vision unique de ce qu'est une communauté, une définition stable, à défaut de définitive. Cependant, nous nous intéressons à cette idée communautaire comme ensemble d'agents ayant des conditions de vie similaires, des positions sociales -et donc souvent des lieux de vie- proches, et qui ont donc, dans l'époque qu'ils traversent, des intérêts qui vont dans un sens identique. La représentativité politique, bien qu'elle s'appuie en France sur les principes d'une république universaliste, est la structure politique qui permet que les différentes communautés d'intérêts soient théoriquement représentées au sein d'un débat pré-décisionnel.

Faute d'apporter une conceptualisation précise de comment la république structure le pouvoir, il faut comprendre comment se jouent les décisions dans les lieux de débats et d'accords. Il s'agit alors de composer entre une sociologie urbaine qui saisit les évolutions et les enjeux de la construction d'une ville, et d'autre part une sociologie de l'action publique, qui permet de questionner le fonctionnement du versant politique du pouvoir.

A. La structuration des communautés d'intérêt : polyarchie et coalitions de cause

Patrick Hassenteufel, auteur de *Sociologie politique : l'action publique* fonde une réflexion sur la prise de décision et l'élaboration politique comme émanant de l'interaction entre

décisionnaires. Il s'agit davantage du « processus décisionnel que de la décision comme moment clairement identifiable » ; il serait faux de parler de la décision finale comme de l'unique production du processus. « Le choix est le produit d'une série d'opérations multiples et complexes, d'une série de compromis, de marchandages, d'alliances, de conflits ... qui correspondent en fin de compte à une multiplicité de décisions » : « celle de certains acteurs de se saisir d'un problème, celle de le construire en problème public à travers une grille de lecture spécifique, celle d'autorités publiques de le mettre sur leur agenda »⁵², etc. Une enquête sociologique vise alors à cerner les enjeux informels, percevoir les tractations, les tensions et les alliances qui se jouent au sein d'un espace politique mais aussi dans les à-côtés dans lesquels la sphère politique côtoie d'autres sphères de pouvoir.

Pour Hassenteufel l'observation du terrain de la décision publique se découpe en trois phases : connaître les acteurs et leurs ressources, percevoir les interactions et leurs cadres et enfin contextualiser ces interactions. Ajoutons à cela la méthodologie de Sabatier, qui considère que ces acteurs multiples se regroupent en sous-systèmes d'influences, les *coalitions de cause*. Ce sont ensuite ces coalitions qui entrent conjointement en négociation⁵³.

Nous pouvons rapprocher cette conception de celle que propose la polyarchie de Dahl . La démarche de sa recherche empirique consiste assez simplement à observer qui prend part aux décisions. Le résultat de son étude sur la ville de New Haven (USA) fait état d'une monographie des acteurs décisionnaires, montrant bien que la multiplication des pôles de décisions tend à éclater les cercles d'élites. Autrement dit, un groupe restreint pouvait, jusqu'au début du XIX^{ème} siècle, contenir en son sein tous les acteurs de pouvoir d'une ville, mais aujourd'hui la spécialisation des experts et élus sur des thématiques très variées, alliée à l'émergence de pouvoirs économiques incontournables segmentent les champs de pouvoir, multiplient les postes, les réseaux et les contextes de décisions locales.

En parcourant différentes études et les conclusions de leurs auteurs, on s'aperçoit qu'une question parmi toutes n'est jamais vraiment résolue sur ce thème : quelle proportion de pouvoir pour les élites économiques ? Et *in fine* quel pouvoir résiduel pour le politique ? À cela de nombreux chercheurs répondent : cela dépend de l'angle par lequel on prend le sujet. Ainsi, partant du postulat que les décisions sont actées -plus ou moins lisiblement- dans les espaces officiels de l'État -même décentralisé-, il ne faut pas pour autant minimiser l'importance des liens entre ces acteurs publics et les forces -économiques, principalement- du privé. Chercher les sièges sociaux présents sur un

52. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : la décision publique*, 2008

53. Nous développerons les différents éléments à observer dans la méthodologie du projet de thèse qui termine ce mémoire.

territoire, les acteurs économiques principaux, les participants à des cercles élitiques notamment fait donc partie intégrante de la démarche d'observation de la structure du pouvoir local. Renaud Payre l'explique tout à fait méthodiquement : « en étant attentif aux formes de sociabilité des mondes économiques – et notamment aux formes d'interdépendances entre acteurs politiques et acteurs économiques – mais aussi à leur capacité à être représentés il est possible de voir comment le politique – dans certaines conjonctures – ne peut ignorer les revendications patronales et même gagne à les prendre en compte »⁵⁴.

B. Les acteurs de la décision

« Le rôle des maires se serait transformé des années 1950 aux années 1980. Au maire paternaliste et familial relativement attentiste a succédé, dans les années 1960, le maire bâtisseur bénéficiant d'un contexte général de forte croissance économique, d'une idéologie de la modernisation et surtout de politiques publiques volontaristes en matière d'équipement. Enfin apparaîtrait, avec la crise et l'endettement, le maire animateur. [...] Toute communauté locale est divisée en groupes sociaux dont les intérêts matériels et symboliques peuvent être affectés par certaines décisions ou politiques municipales. Des associations locales (comités de quartier, associations socioculturelles, groupements de défense ou de promotion d'intérêts divers) et des groupements socio-professionnels (associations de commerçants dont le rôle est particulièrement important en milieu urbain) s'efforcent de mobiliser des fractions de la population afin que leurs demandes et leurs exigences soient prises en compte par les autorités politiques locales. Aucun élu ne peut se permettre de les ignorer puisque son implantation, c'est-à-dire sa capacité à conserver son ou ses mandats, dépend de son aptitude à répondre à ces exigences et demandes. Une manière de dire que le rôle de maire et l'activité mayorale sont pris dans des interactions avec les différents groupes sociaux urbains. »

R. Payre – 2008

Le constat que fait Renaud Payre concernant la transformation du rôle de maire peut être

54. PAYRE, *Op. Cit.*, 2008

transposé à de multiples postes et fonctions des secteurs publics : une multiplication des partenaires, un élargissement des domaines d'expertises et de compétences, c'est aussi le fruit de la progressive décentralisation du pouvoir.

En France, la décentralisation du pouvoir est portée par les régions et les départements, mais les communes ne sont pas en reste. Les mairies ont fait en sorte de constituer des espaces de pouvoir dans lesquelles elles ne perdent pas la main sur les décisions urbaines et spatiales et « se réservent le choix de la formule de coopération plutôt que d'entrer dans des cadres prédéfinis ou ardemment souhaités par les représentants locaux de l'État »⁵⁵.

Mais, comme c'est le cas pour une grande partie de ses politiques publiques (protection sociale, retraite, transports ...) la France développe un système hybride qui ne tranche pas entre les grandes théories gestionnaires, tentant plutôt d'en associer les aspects bénéfiques, « associant à une logique de blocs homogènes au plan social et économique des scènes publiques où peuvent être mis en délibération les enjeux d'agglomération. »⁵⁶. Cela permet donc de ne pas crispier les mairies – et leurs élus locaux- en réduisant leurs pouvoirs, tout en adoptant une structure efficiente. À la fin des années 1980, « les services de l'État se forment progressivement une attitude nouvelle [...] qualifiée ailleurs, à propos justement de Toulouse, "d'État animateur" », il s'agit de « trouver un nouveau mode de relations avec les collectivités locales fondé sur "l'interpellation réciproque" »⁵⁷. Cela se résume donc à définir de grandes lignes directrices, définir les termes des débats et surtout constituer les espaces rendant la discussion possible. Cette transformation du rôle signifie de fait une perte de pouvoir des instances politiques. Si les institutions étatiques ne sont pas désuettes, on peut penser qu'il est devenu incontournable de coopérer avec les autres forces en présence du pouvoir local.

Les acteurs politiques et économiques sont, chacun à leur manière, relativement sur le devant de la scène locale. Il ne faut cependant pas oublier ni sous-estimer la force discrète que peut représenter l'administration et les fonctionnaires qui la régissent. Les fonctionnaires et administratifs locaux représentent une part majeure de la fonction publique française. Les structures administratives qui encadrent et entourent les villes se sont avec le temps complexifiées, empilées, pluralisées, démultipliant dans le même temps les échelons, les postes à pourvoir et les compétences à fournir. Alors qu'il s'agissait principalement, au début du XX^{ème} siècle, d'embaucher des "petites mains" pour faire fonctionner la nouvelle machine administrative, les postes se sont spécialisés et

55. ESTEBE, *Gouverner la ville mobile*, 2008

56. ESTEBE, JAILLET, *ibid*, 1999

57. ESTEBE, JAILLET, « l'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? L'intercommunalité et le pouvoir local à l'épreuve du territoire », 1999

surtout, la formation de ces employés de l'État fut prise en charge par lui-même. « Cette nationalisation et cette étatisation du statut ou de la formation semblent amoindrir considérablement l'emprise des élus locaux sur les employés qui de ce fait bénéficient d'une légitimité renouvelée et indépendante des élus. Une légitimité qui leur permet de participer directement au gouvernement des villes. »⁵⁸. Dans le même temps que l'institutionnalisation de leur poste, les employés de mairies, d'administration d'agglomération où de métropoles, de communautés de communes ou communautés d'agglomérations s'organisent en syndicats et fédérations, ils deviennent alors une composante d'un rapport de force, leur pouvoir réside dans la possibilité de rendre tous les autres pouvoirs infonctionnels.

Au sein de chaque coalition d'intérêt on peut trouver tous les différents acteurs du processus. Hassenteufel propose une typologie de ces acteurs : « les acteurs politiques », qui comprennent les élus et représentants politiques mais également les hauts-fonctionnaires et gestionnaires de l'administration ; « les acteurs non étatiques », qui représentent un groupe diffus « allant des mouvements sociaux aux intérêts organisés en passant par les entreprises, voire les acteurs individuels ». Cette multiplicité d'acteurs non-étatiques oblige à porter une attention particulière aux différences « de ressources, d'organisation, d'institutionnalisation et de modes d'action » de ces acteurs non-étatiques. Mais cette distinction entre étatique et non étatique est « à plusieurs égards artificielle, du fait des liens étroits qu'entretiennent, dans certains cas, des groupes d'intérêt avec des acteurs administratifs ». C'est notamment ce questionnement qui nous traverse et que nous cherchons à poser distinctement ici : quand les acteurs publics et ceux du privés sont proches, appartiennent aux mêmes coalitions d'intérêts, voire même lorsqu'il s'agit d'une seule et même personne, comment cela se perçoit-il dans l'orientation et les modalités de la décision ?

Enfin, n'oublions pas de citer les structures plus modernes d'organisation de la décision et du pouvoir, espaces auxquelles les communes elles-mêmes délèguent une part de leurs champs de compétences : les communautés d'agglomérations. On peut aussi parler des intercommunalités de manières plus générales, nommées établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans les textes officiels. « Les communes transfèrent leurs compétences au profit de l'établissement qu'elles créent. Elles ne sont alors plus compétentes pour agir. Il est donc de première importance de définir clairement les compétences transférées à l'EPCI et celles qui demeurent au niveau communal. L'EPCI agit en lieu et place de ses communes membres. Disposant de ses propres organes (conseil, président) et d'un budget propre, il prend des décisions en son nom propre,

58. PAYRE, *Op. Cit.*, 2008

indépendamment des conseils municipaux. »⁵⁹ Il existe donc un principe d'exclusivité, les compétences qu'une commune délègue ne peuvent être éclatées entre plusieurs EPCI, les liens qui unissent la commune à cette structure sont donc de première importance. Les intercommunalités offrent de nombreuses possibilités d'associations ponctuelles ou durables, de coopération et donc d'économie d'échelle. Pensons notamment à l'organisation et l'infrastructure des transports, qui apparaît toujours comme une charge difficilement surmontable pour une commune mais dont la logique et le financement s'organisent plus simplement en intercommunalité.

Au-delà d'une réponse plus rationnelle aux intérêts propres de chaque commune, l'intercommunalité ouvre la voie aux intérêts collectifs, autrement dit à la possibilité de développer des axes politiques spécifiques et cela sur l'échelle d'un territoire. C'est particulièrement le cas du Sicoval, qui s'est bâti en tant que structure plutôt qu'en association d'unités. Nous en reparlerons à la fin de cette étude.

C. l'exemple toulousain – historique de la gestion urbaine

Afin de finaliser ce développement théorique mais également dans l'optique d'un développement de cette recherche, il nous faut saisir quel sont les enjeux spécifiques de la localité qui est la nôtre.

Saisir les processus qui se jouent dans la périphérie et dans les villes-centres, comprendre les liens entre ces différents processus et leurs échelles, se questionner sur les changements de la ville comme entité ou encore comprendre la structure du pouvoir qui la régit, tout cela est intellectuellement intéressant mais scientifiquement vain s'il n'est pas question, finalement, de retourner comprendre ces enjeux sur son propre terrain d'étude. Avant de pouvoir proposer un projet qui irait dans ce sens, il nous faut regarder plus précisément ce qu'il en est, et ce qu'il se dit, à propos de Toulouse.

L'histoire moderne de l'agglomération toulousaine apparaît comme une perpétuelle négociation entre cadrage bureaucratique et flexibilité des instances. Par le biais des recherches entreprises par Marie-Christine Jaillet et Philippe Estèbe, on comprend que cette dichotomie n'est pas un frein à l'évolution et l'élaboration de l'urbain, mais bien un jeu d'équilibriste permettant de profiter des avantages de ces deux modèles de fonctionnement et d'en contourner en partie les inconvénients. Durant les décennies de 1980 et 1990, l'aire urbaine de Toulouse apparaît alors comme un « laboratoire où s'expérimentait une forme inédite [...] de gouvernement de

59. « Place de votre commune dans le paysage institutionnel », collectivites-locales.gouv.fr

l'agglomération »⁶⁰. Dans la période précédente, les différents processus de mise en place d'une intercommunalité sont bloqués l'un après l'autre par une entente tacite entre les forces politiques locales, et donc principalement communales. Mais il s'agit aussi là de contourner les formes officielles et obligatoires que prend la coopération intercommunale dans les autres aires urbaines, puisque « s'ils restent hostiles à toute idée de structure d'agglomération, [les élus locaux] développent cependant des formes de coopération intercommunale cantonnées dans les strictes limites de collaborations techniques obligées » telles que l'eau, l'électricité ou les transports.

Dans ce contexte, aux vues du développement croissant des forces périphériques de Toulouse, le débat sur la coopération intercommunale se fige sur « les relations centre-périphérie », mettant en pratique les conflits théoriques entre le modèle de *la ville-État* et celui du *choix public*. À cette opposition théorique et technique s'ajoute la confrontation politique : d'une part la mairie du Capitole n'est pas du même bord politique que la majorité des communes périphériques ni que du conseil général ; d'autre part et de manière évidente, les propositions de la mairie de Toulouse favorisent le pouvoir de la ville-centre au détriment des mairies de périphérie, là où les propositions de ces dernières tentent de décloisonner les lieux de pouvoir et les possibilités décisionnelles à leur avantage. C'est d'ailleurs dans ce cadre frictionnel qu'émerge la petite communauté de commune du Sicoval, en 1974. « Il sera le premier à élargir son activité à l'urbanisme, l'aménagement et au développement économique », comme nous le verrons par la suite.

Le fait politique et l'élaboration de projets territoriaux ont pour spécificité de toujours combiner, dans un même espace, conflictualité et coopération entre les acteurs. Ainsi, comme exprimé précédemment, l'opposition centre-périphérie et les blocages face aux propositions intercommunales n'empêchent pas la constitution d'espaces de coopération. Les différentes propositions de structuration qui n'ont pas abouti ont en réalité permis de constituer des « lieux, plus ou moins discrets, de négociation et d'échange. Dans ces diverses instances, les élus des communes ont pu, en présence de l'État, se parler. ».

Les schémas décisionnels territoriaux sont ancrés dans cette ambivalence : l'appartenance à des cadres administratifs officiels, rendue nécessaire par le mode d'organisation de la gouvernance en France, mais qui freine les coopérations basées sur l'accord tacite, la négociation et la définition d'un intérêt commun. En cela, l'organisation toulousaine apparaît donc comme une forme hybride mais aussi obscure, opaque et donc n'appelant pas à l'élaboration démocratique ou à la confiance

60. JAILLET, ESTEBE, « l'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? L'intercommunalité et le pouvoir local à l'épreuve du territoire », 1999

des citoyens.

Au cours des années 1980, la scène politique locale change, permettant d'ailleurs « le dépassement de l'opposition centre-périphérie ». Le développement de la périphérie ne permet plus d'envisager une centralisation du pouvoir territorial. Mais c'est aussi, comme l'expliquent clairement M.C. Jaillet et P. Estèbe, l'initiation d'un processus de métropolisation dont l'effet principal est « l'esquisse d'une répartition spatiale des fonctions économiques et sociales à l'échelle de l'agglomération »⁶¹. En un sens on assiste à l'émergence des effets de la politique de *choix public* initiée ici : peu à peu les paniers de services dispatchent tant les ménages que les activités -économiques, administratives, de loisir, etc.- au sein du territoire métropolitain. Cette nouvelle réalité permet de diminuer les conflits intercommunaux puisqu'« à la question de la concurrence peut désormais s'ajouter celle de la complémentarité. »⁶². L'axe dans lequel la métropole de Toulouse s'est engagée bloque donc la route à la possible émergence d'un gouvernement urbain au profit d'une « gouvernance politique », à plusieurs têtes et différentes échelles.

Cette difficulté à la gouvernance en commun, la réticence à des engagements de coopération formelle, Lefèvre et Bonnin-Oliveira nous les racontent également lorsqu'ils retracent l'histoire de l'écriture des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) de l'aire urbaine toulousaine. C'est en effet le préfet qui « a mobilisé les élus de l'aire urbaine à la fin de l'année 2001 pour les faire réfléchir à une méthodologie et une philosophie communes. Peu convaincu par l'hypothèse d'un SCOT unique, certes conforme à la loi mais peu réaliste dans une métropole connue pour ses égoïsmes municipaux et sa fragmentation politique, il ouvre la porte à un SCOT en « pétales ». Le préfet souhaitait ainsi initier le dialogue entre des élus peu aguerris à ce genre d'exercice pour aboutir à une définition locale du projet politique. »⁶³.

L'aire urbaine de Toulouse est spécifiquement compliquée à gouverner puisqu'elle est le lieu de conflits entre élus, comme nous venons de le voir, mais également parce que ces zones administratives sont découpées, non pas en une mais en deux communautés d'agglomérations et une communauté urbaine entourées de 29 communautés de communes. « Cette situation d'intercommunalités fragmentées relève d'un ensemble de facteurs (économiques, démographiques, politiques...) qui façonnent la dynamique métropolitaine depuis les années 1960. La nature des leaders qui dirigent ou ont dirigé les différentes organisations territoriales, l'opposition au pouvoir

61. JAILLET, ESTEBE, *ibid*, 1999

62. JAILLET, ESTEBE, *ibid*, 1999

63. LEFEVRE, BONNIN-OLIVEIRA, « Expertise et planification territoriale dans l'agglomération toulousaine : les recompositions centre-périphérie à l'œuvre », 2011

de la ville-centre, les enjeux politiques partisans ne sont pas étrangers à la configuration intercommunale actuelle. ». C'est ce qu'explique L. Loubet, auteur d'une étude sur la coopération entre ces différents espaces et les conséquences et influences de cette coopération sur les maires de l'aire urbaine de Toulouse.

Le plus réputé de ces EPCI est le Sicoval, « créé dès 1975 par six communes du sud-est toulousain, intercommunalité pionnière sur le plan national, première intercommunalité à expérimenter la Taxe Professionnelle Unique, jouit d'une forte légitimité. Le syndicat intercommunal se transforme progressivement en communauté de communes, puis de villes, et regroupe aujourd'hui 36 communes (65 554 habitants) au sein d'une communauté d'agglomération. »⁶⁴. Précurseurs mais aussi ambitieux, les dirigeants principaux du Sicoval menés par des élus au charisme non-démenti fondent les valeurs du Sicoval sur une coopération communautaire, dans l'ambition d'une évolution interdépendante et bénéfique pour toutes les communes membres.

« La structuration intercommunale autour de Toulouse (444 392 habitants) et des communes du pôle aérospatial, comme Blagnac (21 555 habitants) et Colomiers (32 438 habitants) apparaît plus laborieuse. Longtemps la majorité des maires des communes de banlieue abhorre un projet où la commune-centre s'instituerait en « *gargantua* » limitant leur poids et leur capacité à décider. Ces craintes rencontreront la peur de la ville-centre de voir émerger économiquement et démographiquement des communes périphériques à son détriment. »⁶⁵. Cependant, au cours des décennies 80 et 90, la mairie de Toulouse doit de se rendre à l'évidence, l'essor de l'aire urbaine est aussi celui de Colomiers, de Blagnac et d'autres communes périphériques.

Face à ce constat, la nécessité et les avantages d'une coopération mûrissent dans les deux camps, jusqu'à la naissance de la communauté d'agglomérations du Grand Toulouse en 2001. Les méfiances sont tenaces et la coopération n'est alors que « tactique et subsidiaire ». Mais, lors de l'évolution de sa recherche, Loubet perçoit aussi une transformation dans les discours des élus qui, le temps et les projets passants, adhèrent de plus en plus à une forme d'identité intercommunale notamment après la transformation de la communauté d'agglomérations en aire urbaine fin 2008. La nécessité de former une communauté urbaine forte pour tenir une place dans la compétition internationale semble se diffuser efficacement.

En dernier, la communauté d'agglomérations du Muretain (CAM) est née en 2002. « La CAM,

64. LOUBET, « L'étalement urbain à l'épreuve de la complexité intercommunale : analyse des modèles de coopérations dans l'agglomération toulousaine », 2011

65. LOUBET, *ibid*, 2011

(14 communes, 70 319 habitants), s'est structurée par l'alliance de communes connaissant un fort développement périurbain de l'habitat ou d'activités commerciales. Le territoire de la CAM s'inscrit dans un sud-ouest de l'agglomération à l'intercommunalité particulièrement fragmentée. » La coopération qui s'y développe est une forme de dernière issue : les intercommunalités se forment autour du territoire qui constituera ensuite la CAM, et les communes, disposant de revenus fiscaux importants liés à des activités économiques sur leur territoire ne veulent pas fusionner leurs bases fiscales avec celle de Toulouse. Pour ne pas être absorbées par le grand Toulouse sans rester isolées pour autant, ces communes créent la CAM. Cette construction en opposition au Grand Toulouse est à la fois le frein et le moteur de l'action intercommunale ; la gouvernance de la communauté urbaine a une forte influence sur les décisions de la communauté du Muretain. C'est donc finalement une coopération « stratégique où chaque élu vient consommer les ressources mutualisées. Les références aux dimensions communautaires ou subsidiaires ne sont que très rarement évoquées »⁶⁶.

À la lecture des différentes études sur le cas de Toulouse, on trouve une forme d'accord sur le fonctionnement hybride de gouvernance urbaine issue de l'empilement de projets aboutis ou non, de lieux de décision et de discussion ouverts puis parfois clos, d'un rapport centre / périphérie qui fut -pour une ville régionale française – relativement précurseur dans sa conflictualité. L'empilement de ces espaces de pouvoir allié à la conflictualité / coopération qui se jouent sur ce territoire en font un objet d'analyse passionnant pour les thématiques traitées ici. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le projet de recherche qui fait suite à celle-ci s'intéresse spécifiquement au Sicoval.

66. LOUBET, *ibid*, 2011.

CONCLUSION

La recherche que nous présentons est issue d'un premier travail de mémoire. Premier sujet dont la filiation sociologique se partageait entre sociologie des élites et sociologie de l'espace, principalement dans les sillons des travaux des sociologues M.Pinçon et M. Pinçon-Charlot. Nous bénéficions alors d'un terrain riche duquel nous avons extrait de nombreux entretiens et plusieurs éléments empiriques et qualitatifs. À l'issue de cette première recherche, nous concluons en admettant une faiblesse dans la recherche théorique au profit d'un travail de terrain fructueux. C'est à cette structure théorique et documentée que nous nous sommes attelés ici, mais les rencontres de pensées nouvelles ont bien entendu décalé les questionnements que nous avions.

Après s'être demandé comment le village de Vieille-Toulouse en était arrivé à cette structure sociale, il a paru évident que non seulement VT n'était pas un cas isolé, mais son évolution répondait à plusieurs processus qui se jouent dans les villes modernes. Nous avons également compris l'intérêt et l'importance de l'outil législatif dans tous les ressorts qui permettent de sélectionner les habitants d'une commune. Or, la législation découle directement des décisions prises dans des espaces de pouvoir, dont certains des habitants de VT sont membres.

Dans cette boucle, cet entrelacement de réalités sociales -certes à différentes échelles mais dont il paraissait peu concevable qu'elles ne soient pas liées- nous avons souhaité démêler les propos, concepts, notions définitionnelles et processus, outils que les sciences sociales ont développés pour comprendre les mutations. Il s'agit de concevoir la ville comme un produit et un producteur de normes sociales, conjointement. Faire comprendre cette approche et la connecter à un terrain concret passe par la mobilisation d'auteurs et de disciplines multiples. La sociologie urbaine, en premier lieu, mais aussi la géographie sociale, qui fut longtemps le lieu des plus intenses réflexions sur l'origine et le devenir de la ville moderne. Cette recherche se veut finalement interdisciplinaire : il faut, pour comprendre les influences qui construisent la ville, s'intéresser à ce qu'en ont dit les économistes, les sciences politiques, la sociologie et la géographie donc, mais aussi les approches ergonomiques ou policières.

Nous avons procédé à un déroulement de notions qui nous ont permis de situer socialement notre terrain et ses enjeux. En premier lieu, il s'agissait de rappeler le concept de périurbanisation, pour comprendre l'évolution du périurbain depuis 60 ans, mais surtout pour voir qu'aujourd'hui, il est le lieu d'une nouvelle forme de fragmentation sociale : celle issue des crises des trente dernières années et de l'éclatement de la classe moyenne.

Comment se matérialise cette fragmentation ? C'est cette question qui nous a amené à décortiquer les politiques urbaines. Leur étude permet de comprendre ce que l'on voit et simultanément confirme que la ville n'est pas le produit du hasard ou de l'empilement de décisions successives, mais bien un modelage issu de décisions politiques, de coalitions d'intérêt et de perspectives préétablies. Parmi ces politiques, celle dite du *Choix Public* propose la fragmentation du territoire et la spécialisation des espaces en fonction du type d'activité ou de population qui s'y trouvent ; c'est la justification théorique et politique de la ségrégation sociale. De cela découle le processus de *clubbisation* : à l'échelle d'une commune, comment se spécialiser, comment fermer immatériellement les portes aux ménages indésirés.

Ce constat nous amène à de nouvelles questions sur la ville : quelles sont ses origines, ses facteurs constitutifs, que contient-elle, peut-on vraiment parler d'une ville comme d'un acteur ? C'est la réflexion que nous propose H. Lefebvre. Son analyse globale de l'espace est fortement instructive, elle permet ici de comprendre les enjeux de la ville, puisqu'elle tient en elle les normes sociales qui font société. Avoir une influence sur sa construction, c'est influencer sur le cadre, tant matériel que symbolique, des actions de tous. C'est un facteur de distinction sociale non négligeable.

Nous avons cherché à comprendre comment s'organise ce pouvoir dans les villes modernes ; il fallait pour ce faire questionner le processus de métropolisation. Il régit aujourd'hui les politiques urbaines tout en ne cessant pas de faire controverse. Cette métropolisation permet de comprendre pourquoi les grandes villes du monde sont traversées par des transformations similaires : l'éclatement des sphères de pouvoir, la multiplication des problématiques et des échelles d'intervention, l'installation de firmes supranationales notamment. Ces trois facteurs sont à l'origine d'une transformation du fonctionnement du pouvoir local : il ne s'agit plus d'un gouvernement municipal mais d'une gouvernance urbaine, à plusieurs têtes et plusieurs zones, fruit de coalitions tout autant que de confrontations.

C'est d'ailleurs le questionnement qui clos notre développement : dans cette nouvelle forme de gouvernance, comment s'organise le pouvoir ? Comprendre comment se fabrique la ville c'est aussi s'attarder sur les acteurs et les postes-clés qu'ils occupent. Cela amène à une réflexion de fond sur le pouvoir et la prise de décision en politique, ouvrant la porte à une étude plus approfondie sur la prise de décisions formelles dans les instances d'élaboration de l'urbain.

Le principal problème de cette recherche c'est qu'elle n'est pas une entité mobilisable seule, elle est la suite d'un travail de terrain. La critique première serait donc, comme un reflet inverse du travail précédent, le manque de terrain permettant de confronter tous ces engrenages théoriques à

une réalité précise.

Mêlant ces deux dossiers, nous proposons de poursuivre cette recherche. Dans le cadre d'une communauté d'agglomération du sud toulousain, au sein de laquelle l'adhésion communautaire à l'intercommunalité n'est plus à prouver, nous souhaitons reprendre ce développement théorique. Il s'agit alors de reprendre l'histoire et les récits de la construction de cette péri-urbanité particulière, pour comprendre qui sont les acteurs principaux, comment naissent leur décisions, vont-elles ou non dans le sens d'une fragmentation, d'une métropolisation du territoire ? C'est aussi la possibilité d'observer en pratique dans quelle mesure les acteurs de pouvoir favorisent le territoire qui est celui sur lequel ils habitent, travaillent ou ont investi.

PROJET DE THÈSE

Le SICOVAL – histoire et fonctionnement d'une fabrique de territoire

Définir le projet de recherche

Le déroulement d'une construction théorique, issue d'un travail de recherche principalement littéraire, permet désormais de projeter sur un terrain de recherche des questionnements nouveaux et plus étoffés. Comme dit précédemment, le terrain de recherche initial cantonné aux frontières de Vieille-Toulouse ne permettait qu'une analyse qualitative des dispositions de ses habitants concernant l'aménagement du territoire. Nous avons pu démontrer que VT était bien dans un processus de clubbisation, utilisant pour cela tous les outils législatifs disponibles. Cependant, le discours relativement victimaire des habitants à propos de leurs relations avec les autres communes d'une part et le Grand Toulouse d'autre part avait aiguisé notre curiosité.

Les communes alentours voulaient-elles vraiment obliger la commune de VT à une sur-urbanisation massive à court terme, ou s'agissait-il d'un discours électoral ? Bien sur, la réponse se situe quelque part entre les deux options ; mais cela permis surtout à notre curiosité de muer en questionnement sociologique : quelles sont les relations entre les communes du périurbain sud-toulousain ? Comment se structurent-elles ? Quels sont les rapports de pouvoir ou d'interdépendance ?

À la suite de ces questionnements, la définition d'un nouveau terrain de recherche s'est imposée : l'institution du SICOVAL, communauté d'agglomérations dont dépend VT notamment. Le SICOVAL constitue un objet d'analyse passionnant en ce qu'il est un acteur important de la construction de l'urbain dans l'agglomération toulousaine. C'est aussi une intercommunalité de référence à l'échelle nationale : l'une des plus anciennes sous cette forme mais surtout, l'une des plus intégratrices. Effectivement, les liens d'interdépendances et la coopération sont communautaires, les communes adhérentes délèguent une part de leurs champs d'action au SICOVAL mais surtout, c'est une institution qui développe des projets communs, qui mettent en réseaux plusieurs communes de son territoire.

Cette intercommunalité est également réputée pour ses confrontations et sa concurrentialité vis à vis de la communauté urbaine du Grand Toulouse. On peut faire l'hypothèse d'une relation dichotomique au sein de laquelle les deux entités sont dans une nécessité de coordination, puisqu'elles ont un intérêt commun au développement de l'aire urbaine dans sa globalité ; sans pour autant oublier les marchés et activités économiques, les entreprises en passe de s'installer dans la

région, les transports et les pôles touristiques, pour lesquelles le SICOVAL et le Grand Toulouse entretiennent des relations de concurrences, pouvant pousser loin les conflits.

Le SICOVAL, de par son histoire et son niveau soutenu d'activité et de projets, paraît être un terrain idéal à l'exploration de la fabrique de la ville. Dans un premier temps, nous chercherons donc à comprendre quels sont les processus réels qui traversent cette communauté d'agglomérations du périurbain, afin de saisir notamment si il s'agit bien d'une forme d'idéal-type de la situation intercommunale périphérique. Il sera ensuite question de la prise de décision au sein du SICOVAL, afin de comprendre quel est le processus de production de l'urbain. Enfin, nous développerons notre étude afin de comprendre à qui profitent, en terme de gain de capitaux -économiques, sociaux, symboliques ou culturels- les évolutions du territoire. Il s'agira donc de comprendre si les acteurs du changements territorial en sont aussi les bénéficiaires.

Paradigme de la recherche

Les recherches poursuivies durant les deux années passées ont évolué grâce aux nouveaux domaines de la sociologie et de la géographie que nous avons parcourus. Notre axe se situe sur la ligne de crête entre ces deux disciplines - frontière tracée par division universitaire plus que part une logique d'analyse de terrain - .

La sociologie urbaine est issue de la pensée de l'École de Chicago, rassemblant en son sein différents courants qui se sont intéressés, pour la première fois, à *l'écologie de la ville* comme l'analyse de la lutte pour l'espace. La notion d'espace devient alors centrale, comprendre comment il est à la fois un produit et un producteur de normes sociales. C'est également le propos de H. Lefebvre : il constitue une théorie globalisante, qui intègre les lectures marxistes basées sur le matérialisme dialectique. Il intègre l'espace au cœur de ce paradigme : il s'agit non seulement de percevoir l'espace comme un produit et comme un acteur, mais également de questionner, par des biais tant philosophiques qu'historiques, le rapport et la perception de l'espace par ceux qui l'habitent.

Dans une approche plus moderne, nous suivrons aussi la voie ouverte notamment par Saskia Sassen, sociologue américaine, qui fut la première à parler de *villes-monde*, questionnant les liens entre structure économique, État et évolution moderne des villes ; ou encore Mike Davis, observateur des fragmentations territoriales et l'un des porteurs modernes du *droit à la ville*.

Plus précisément nous cherchons à saisir comment ces décideurs locaux prennent des décisions qui constituent l'avenir du territoire d'une part, et comment, d'autre part, ils régissent les bases des lieux où eux-même vivent et travaillent, s'assurant ainsi de pouvoir bénéficier des avantages de ces espaces.

Le rapport entre les élites et le territoire fut étudié par des fondateurs de la sociologie des élites en France notamment, nous nous inspirerons des travaux de M. Pinçon-Charlot, M. Pinçon, E. Preteceille ou J. Rivière.

Enfin, la sociologie politique, qui s'intéresse à la mise sur agenda, au fonctionnement politique et administratif ainsi qu'aux prises de décisions, tant formelles qu'informelles, dans le champs politique, nous servirons à comprendre en quoi l'organe institutionnel que nous étudions est le lieu de coopération mais aussi de coercition, de conflits et de rapports de force. Nous chercherons ici à montrer que l'élaboration, en suivant le sens d'un processus global, est le fruit de conflits et d'arrangements.

Sociologie urbaine et politique, géographie critique, sociologie des élites, sont autant d'outils qui nous servirons à comprendre les enjeux de l'institution choisie. Nous ne sommes pas dans la continuité d'un champs précis de la sociologie, mais cherchons plutôt à considérer ces domaines comme autant d'outils qui peuvent éclairer, tour à tour ou jumelés, la réalité d'un terrain défini.

Plan initial

I – Le SICOVAL est-il un cas typique de l'évolution urbaine ?

À l'issue du travail effectué dans le mémoire de M2, nous avons dégagé des tendances urbanistiques et territoriales relativement similaires pour des villes, métropoles, ou espaces périurbains de villes globales. Nous chercherons donc à comprendre ce qui, dans l'évolution territoriale proposée par le SICOVAL, est intrinsèquement lié à ces processus généraux. Cela nous permettra de mieux comprendre notre terrain et son évolution, mais également, en opposition, de percevoir les dynamiques propre au SICOVAL et à sa structure.

A - Le périurbain comme espace de tri social : découpage socio-spatial du SICOVAL, hier et aujourd'hui. Nous cherchons ici à connaître l'évolution de la structure sociale du territoire, parallèlement aux données générales dont nous disposons. Le SICOVAL est-il un espace de mixité

sociale ou d'entre-soi ?

Méthodologie : étude de données – bases de données de l'INSEE, répartition des niveaux de revenus depuis 1975 (date de création du SICOVAL)

B - La clubbisation des communes résidentielles : quelles sont les communes, au sein du SICOVAL dont on peut dire qu'elles sont dans un processus de clubbisation ? Comment le SICOVAL prend ou non part à cette évolution ?

Méthodologie : pour ce faire, nous détaillerons les caractéristiques significatives d'une clubbisation. Contrôle des constructions, mise en place de *droits d'entrée*, labellisation des bois et forêts, coopération avec des agriculteurs. Il faudra également décortiquer les politiques d'aménagement du SICOVAL afin d'analyser si elles utilisent des outils similaires ou les favorisent.

Concernant les communes des coteaux de Pech-David (notamment Vieille-Toulouse, Pechbusque, Vigoulet-Auzevil, Mervilla), qui disposent de caractéristiques sociales relativement similaires, il sera intéressant de comprendre comment elles se présentent au sein du SICOVAL. S'agit-il d'un front commun ? Doivent-elles batailler pour protéger leur territoire de l'urbanisation massive, ou le SICOVAL est-il dans une démarche protectrice ?

C - Les rapports centre / périphérie : le SICOVAL est un objet d'étude récurrent notamment parce qu'il est un cas typique de la relation conflictuelle et coopérative d'espace périphériques avec le centre. Nous montrerons que l'élaboration du SICOVAL s'est faite en opposition au développement d'une communauté urbaine dont Toulouse est le centre. C'est donc également un cas particulier, celui de communes périphériques qui rentrent dans des rapports de coopération communautaire pour s'émanciper du centre.

Méthodologie : étude des archives du SICOVAL, de Toulouse mais aussi des coupures de presse, qui sont de bons indicateurs de la tension entre différentes personnalités politiques. Il nous faudra comprendre le projet d'un homme en particulier : Claude Ducert, fondateur principal du SICOVAL, il lui a donné ses perspectives politiques majeures.

Observation des espaces de dialogue et de débats politiques. C'est en ces lieux que l'État joue théoriquement un rôle d'animateur, qu'en est-il ? Quels sont les rapports, la conflictualité, les groupes distincts ? Nous chercherons à observer les lieux de discussions

sur les Plans de Déplacement Urbain (PDU), notamment concernant le métro et ses évolutions ; sur les Contrat de Ville ; les projets de Territoires ; les SCOT.

II – Origines et histoire de ces évolutions

Nous nous demandons ici *qui gouverne ?*

La sociologie des organisations a permis de développer l'analyse des prises de décisions et de l'organisation au sein d'un modèle polyarchique. Il faut aborder l'élaboration politique comme un processus interactionnel, chercher à caractériser les liens entre les acteurs de pouvoir. Dans la perspective d'un projet de recherche sur les prises de décisions à l'échelle locale, il nous faudra comprendre les notions de mise à l'agenda, toute la mécanique de prise de décisions. Cela se dédouble donc entre la compréhension des relations en tant que tel, et la prise en compte du contexte. C'est notamment ce qu'explique Hassenteufel en détaillant sa méthode d'analyse : « l'analyse de l'acteur, l'analyse de leurs interactions et leur contextualisation ». Cette méthode contourne les travers de l'analyse des politiques publiques en n'étant « pas fondée sur les séquences d'une politique publique mais sur les acteurs de l'action publique ; d'autre part, elle ne se focalise pas sur les acteurs étatiques des politiques publiques mais, au contraire, cherche à rendre compte de la diversité des acteurs »⁶⁷.

À ces trois objets de l'étude (acteur / interaction / contexte), nous ajoutons la conception structurelle proposée par Sabatier et Jenkins-Smith en 1999, dite « approche en termes de coalitions de cause ». Pour ces auteurs, les politiques publiques sont le fruit d'interactions qui ont lieu entre des coalitions d'acteurs. Cette coalition peut être composée d'acteurs très différents issus de cadres différents (public et privé notamment), mais défendent un point de vue, une perspective à propos d'un projet qu'ils défendent conjointement. Les différentes coalitions constituent des sous-systèmes qui rentrent conjointement en négociation.

Cette partie vise à tracer le schéma encore opaque des sphères, réseaux, amitiés et inimitiés entre les acteurs, puis à comprendre les causes et contextes des décisions politiques -concernant les politiques urbaines.

A – Les relations inter-individuelles : Il nous faut comprendre les rapports de force, les groupes qui forment des coalitions d'intérêt. Est-ce une démarche momentanée ou un fonctionnement à long terme ? Quels sont les intérêts en question ? Quels sont les accords en jeu, qui apporte quoi à qui ? D'autre part, il faut pouvoir analyser le conflit : comment se manifeste-t-

67. HASSENTEUFEL, *Sociologie politique : l'action publique*, 2008

il ?, quels sont les facteurs qui permettent à un acteur ou un groupe de prendre le dessus sur un autre ? Y a-t-il une confrontation entre les différentes familles politiques ? Ou bien les causes de dissensions sont-elles dénuées des marqueurs politiques classiques ?

Méthodologie :

- Il faut privilégier une approche organisationnelle, partant du principe d'une « multiplicité des acteurs » qui disposent d'une « rationalité limitée » et sont « interdépendants. ». L'analyse se joue donc sur la subjectivité mise en jeu dans la décision, dans les parlementations, conflits et alliances que l'on peut observer. C'est ce que propose Greet Teisman, décrivant « le processus décisionnel [...] reposant sur une suite d'interactions successives, ne réunissant pas forcément les mêmes acteurs, qui influent, de manière itérative, sur le processus. Aucun acteur ne maîtrise l'ensemble du processus et les interdépendances sont fortes »⁶⁸

- Comment quantifier le pouvoir dont dispose un acteur -ou un groupe d'acteurs- sur la décision ? Reprenons pour cela méthode d'Hassenteufel. Il définit les déterminants des stratégies d'acteurs, formalisés en différentes ressources saisissables pour faire valoir son pouvoir, son influence ou son autorité.
 - « Les ressources juridiques », connaissance et maniement du droit, la possibilité d'intervenir sur des décrets, des documents officiels, la production écrite performative.
 - « Les ressources matérielles [...] qui renvoient aux moyens financiers, aux moyens humains et aux moyens opérationnels dont peuvent disposer les acteurs publics ou privés »⁶⁹.
 - « Les ressources de savoir », comme formalisation d'un réseau permettant l'acquisition de connaissances et d'informations pertinentes.
 - « les ressources politiques », soit la possibilité de s'appuyer sur l'argument démocratique, d'être celui qui représente l'intérêt général ou une communauté d'intérêt spécifique et définie.
 - « Les ressources sociales », ou autrement dit la « reconnaissance sociale », l'influence et la respectabilité décisionnelle dont dispose un acteur.
 - Enfin, il faut aussi repérer « les ressources temporelles », comprendre qui peut s'investir combien de temps dans les débats sur un projet politique.

68. TEISMAN, *Models for Research into Decision-Making Processes*, 2000

69. HASSENTEUFEL, *Op. Cit.*, 2008

- De ces acteurs, en prenant en compte leurs ressources propres, il faut étudier les interactions : comment s'élaborent-elles et dans quel cadre ? Il existe une grande distinction entre les interactions dans le cadre institutionnel, régie par le cadre, le droit, les normes qu'imposent et qui composent l'institution ; et les interactions informelles, les « discussions de couloirs » et autres cercles de discussion qui rentrent dans des normes très différentes, dans lesquels les acteurs ne font pas valoir leurs ressources de la même manière. Il faut donc saisir le cadre, la portée, l'aspect conflictuel ou connivent de toutes ces interactions. Cela passe par une série d'observations et d'entretiens qui visent à comprendre les liens entre les acteurs.

B- Le contexte

En parallèle, il est nécessaire de comprendre le contexte de ces interactions. Nous considérons que les acteurs de la décision politique ne subissent pas le même déterminisme que ceux qui ne possèdent pas cet attribut social, parce qu'ils ont une influence possible sur la structure du monde qui les entoure, ce qui est d'autant plus vrai en matière d'urbanisme. Cependant, considérant le monde social comme une structure productrice de normes, de valeurs mais aussi de contextes globaux qui ont une influence plus forte sur les changements sociaux que l'action d'un acteur (surtout individuel) ; nous souhaitons étudier les contextes des prises de décision. Hassenteufel fait état de sept données distinctes qui composent le contexte.

Méthodologie

Nous détaillerons les contextes des prises de décision et des interactions selon la typologie suivante :

- Le contexte sociodémographique, « la stratification sociale, la pyramide des âges, l'échelle des revenus, les structures familiales ... »⁷⁰.
- Le contexte scientifique et technique, soit les possibilités techniques, les connaissances disponibles sur la faisabilité d'un projet.
- « Le contexte économique » et donc les possibilités de financement.
- « Le contexte politique [qui] renvoie au calendrier électoral, à la composition des gouvernements », etc. autrement dit tout ce qui compose la structure politique et ses rapports de force.
- « Le contexte international » d'une part, les autres échelons de politiques publiques

70. . HASSENTEUFEL, *Op. Cit.*, 2008

(régional, national, européen, etc.) d'autre part forment les deux derniers facteurs du contexte.

III – À qui profitent les évolutions territoriales ?

A- Trajectoires et perspectives des élus locaux

Nous chercherons ici à définir si le SICOVAL en tant qu'intercommunalité au fonctionnement communautaire développe ou contient les ambitions municipales. En premier lieu, il s'agit de savoir si les élus qui participent désormais au SICOVAL ont vu leurs positions et leurs ambitions évoluer.

Methodologie :

Concernant l'observation et les entretiens avec les élus, nous pourrions nous inspirer de l'étude faite par Nicolas Golovtchenko et Daniel Filâtre, afin d'établir une typologie des modalités d'action des maires. Leur étude concerne les maires ruraux de la région toulousaine, les auteurs proposent une typologie fonction de la méthode utilisée par ces élus pour faire face à une augmentation démographique importante, aux nouvelles demandes de services et donc à l'initiation d'un processus de périurbanisation. Ils distinguent « les maires traditionnels », les « modernistes » et les « participationnistes ».

- Les « maires traditionnels ont un exercice politique limité à leur territoire communal, sur une temporalité électorale. ». Ils ne sont pas forcément hostiles à d'autres échelles d'organisation, « mais sans que cet intérêt se traduise par une coopération et une implication forte dans ces dispositifs »⁷¹.

- Les maires « modernistes mobilisent des équipes où l'appartenance politique est moins mise en avant que leurs capacités gestionnaires. Ils disent gérer leur commune comme une entreprise [...] La notion de projet ressort nettement de leur discours pour définir la gestion de la commune comme un modèle de « management municipal » ».

- Enfin, les « participationnistes » considèrent que c'est « la capacité à maîtriser les emboîtements [d'échelles] qui est l'objet de l'action locale.[...] Il s'agit d'associer des échelles d'intervention, des coopérations transversales politiques et administratives, des solidarités territoriales dans le cadre de nouvelles formes d'intercommunalité ».

Ce triptyque peut nous permettre, dans le cadre d'entretien avec des maires de communes du Sicoval, de comprendre à quelle catégorie ils appartenaient lors de la périurbanisation de

71. GOLOVTCHENKO, FILÂTRE, « Les élus de la région toulousaine face aux enjeux de l'étalement urbain généré par de nouvelles mobilités », 2006

leur commune -s'ils étaient en poste-, de questionner leur avis sur cette période mais aussi de comprendre comment l'intégration au périurbain et à une communauté d'agglomération de telle ampleur peut transformer les perspectives politiques tout autant que la façon de percevoir son propre rôle.

B – Structure économique d'un territoire : les liens entre politiques et acteurs économiques

Il sera question de l'implantation, du développement ou de la délocalisation d'activités économiques productives sur le territoire : comment se sont-ils implantés ? *In fine*, qui les dirige, quels sont les relations des dirigeants des entreprises avec la scène politique ? Qui profite des installations économiques, au détriment de qui ou de quel territoire ?

Methodologie :

Nous élaborerons une cartographie de l'activité économique, par une approche historique des secteurs d'activités qui se sont développés ou résorbés depuis la création du SICOVAL. Nous relierons ensuite les organigrammes de ces entreprises au schéma des relations interpersonnelles afin de définir si le choix d'implantation est le fruit d'interdépendances entre acteurs politiques et acteurs économiques.

C – Quand le législateur et l'usager ne font qu'un : qui bénéficie du territoire ?

Cette dernière partie sera le fruit d'un travail inspiré par *La sociologie des élites* ou le *Voyage en grande bourgeoisie* de M. Pinçon-charlot et M. Pinçon : nous cherchons à comprendre dans quelle mesure les détenteurs du pouvoir décisionnel en terme de politiques territoriales peuvent s'en saisir pour protéger leurs propres espaces : ceux où ils travaillent, où ils vivent, où ils investissent.

Methodologie :

Pour ce faire, d'une part nous enquêterons sur les lieux de vie et les activités économiques des participants aux décisions politiques. D'autre part nous définirons les territoires protégés, préservés d'une massification résidentielle, favorisés par les infrastructures et services, bénéficiaires des choix politiques et techniques. Nous superposerons finalement ces cartes pour définir si notre hypothèse, basée sur une corrélation entre ces deux données, s'avère concluante.

1ère Année

2ème Année

3ème Année

Lecture

&

Bibliographie

Lectures générales

Fragmentation urbaine
Pérurban
Intercommunalité
Politique locale

Lectures spécialisées

Histoire des politiques
urbaines de Toulouse
Etudes sur le périurban
toulousain

Vieille bibliographique

Données d'archives

Archives du SICCOVAL
Archives départementales 31
Archives de la mairie de Toulouse
Archives du Grand Toulouse

Données d'entretiens

36 élus du SICCOVAL
Membres de Toulouse Métropole
Membres du Grand Toulouse
Claude Duceit, fondateur du SICCOVAL
Autres acteurs marquants

Données d'observations

Conseils communautaires du SICCOVAL
Conseils du Grand Toulouse
Lieux de débats internes au SICCOVAL
Lieux de débats externes

Recueil de données

Traitement des données Quantitatives

Étude des données d'archives
Analyses et recoupement des cartes
Analyses des données sociologiques
du territoire
Lectures des politiques territoriales passées

Traitement des données Qualitatives

Retranscription et étude des entretiens
Analyses des observations
Construction du schéma
d'un réseau en toile d'araignée
Recoupement des données personnelles des élus
avec les données territoriales

Traitement des données

Définition de la recherche

Délimitation du champs de recherche
Problématisation
Définition de la méthodologie
Définition des hypothèses

Plan de la thèse

Écriture d'un plan
détailé
Mise en miroir des données
théoriques et empiriques

Développement de la thèse

Écriture de la thèse
Relectures
Définition d'articles issus de la thèse

élaboration & écriture

Soutenance

Calendrier de la recherche

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

- BAUER G., ROUX J-M., *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, Éditions du Seuil, Paris, 1976
- CHARMES E., *La Vie périurbaine face à la menace des gated communities*, L'Harmattan, Paris, 2005
- CHARMES E., *La ville émietée, Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, PUF, Paris, 2011
- DAHL R., « Qui Gouverne ? », 1961, trad. fr. : Armand Colin, 1971
- ESTÈBE P., *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2008
- HASSENTEUFEL P., *Sociologie politique : l'Action Publique*, Éditions Armand Colin, Paris, 2008
- HAUMONT N. (sous la direction de), *La Ville : Agrégation et Ségrégations Sociales*, L'Harmattan, 1996
- LE GALES P., « Gouvernance », dans *Dictionnaire des Politiques Publiques*, Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (dir.), Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 242-250.
- LEMERCIER C., *Un si discret pouvoir. Aux origines de la chambre de commerce de Paris, 1803-1853*, Paris, La Découverte, 2003
- SABATIER P., JENKINS-SMITH H., « The Advocacy Coalition Framework : An Assessment », dans Sabatier (Dir), 1999
- SASKIA S., *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press, 2001
- VELTZ P., *Mondialisation, villes et territoires*, Ed. PUF, 2005
- WRIGHT MILLS C., *L'élite au pouvoir*, Maspero, Paris, 1969

Articles – Thèses & mémoires de recherche

- BACCONNIER-BAYLET S., « Vers un développement agricole périurbain : l'exemple de la Communauté d'agglomération du SICOVAL », in Poulot M. (dir.), *Agriculteurs et agricultures dans leur relation à la ville*, vol. 1 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*, Université de Nanterre, 2008
- BONNIN-OLIVEIRA S., « Intégration des espaces périurbains à la planification métropolitaine et recompositions territoriales : l'exemple toulousain », Thèse de Géographie-Aménagement, Dir. JAILLET M.-C., Université de Toulouse 2 - le Mirail, 2012

- BONNIN-OLIVEIRA S., « Des territoires reconfigurés par la périurbanisation : Modes de vie et recompositions territoriales aux marges de l'aire urbaine toulousaine », in *Espacestems*, 2013
- BONNIN-OLIVEIRA S., LEFÈVRE P., « Expertise et planification territoriale dans l'agglomération toulousaine : les recompositions centre / périphérie à l'œuvre », in *Sud-Ouest Européen*, n°31, p. 127-139, 2011
- BOUBA-OLGA O., GROSSETTI M., TUDOUX B. « On voit des métropoles partout, sauf dans les statistiques », <hal-01276897>, 2016
- BOURDIEU P., 1993, « Effets de lieu », dans Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Le Seuil, 1993.
- DEMOUVEAUX J.-P., « Le Droit de l'urbanisme au service de la ségrégation urbaine », in ADEF, *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Paris, 2004
- DONZELOT J., « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, mars-avril 2004
- DORANDEU, R., « Les métiers avant le métier, savoirs éclatés et "modèle notabiliaire" », in *Politix*, n°28, PP. 27-34, 1994
- ESTÈBE P., JAILLET M.-C., « L'agglomération toulousaine a-t-elle jamais été moderne ? Les formes du pouvoir local à l'épreuve des mutations urbaines », *Sud-Ouest Européen*, n° 4, 1999, p. 11.
- GARNIER, J.-P. « Du gouvernement à la « gouvernance » ou la post-politique au poste de commande », *Utopie critique*, n° 48, janvier 2009
- GHORRA-GOBIN C., « De la métropolisation : un nouveau paradigme ? », *Quaderni*, 73 | 2010, 25-33.
- GOLOVTCHENKO N., FILÂTRE D., « Les élus de la région toulousaine face aux enjeux de l'étalement urbain généré par de nouvelles mobilités », in *La ville aux limites de la mobilité*, dir. Bonnet M., Aubertel P., PUF, 2006, pp. 279-286
- GROSSETTI M., « Trajectoires d'ingénieurs et territoire. L'exemple des hautes technologies à Toulouse. » In: *Sociétés contemporaines* N°6, Ingénieurs d'Europe et du Proche-Orient, sous la direction de André Grelon. pp. 65-80, Juin 1991.
- JAILLET M.-C., « L'espace périurbain : un univers pour les classes moyennes ? », Article extrait de la revue *Esprit*, n°303 (pp. 40-62) 2004
- JAILLET M.-C., ROUGÉ, L., « L'espace périurbain dans la ville « à trois vitesses » », Lyon, CERTU, 2007
- LEFÈVRE C., « Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain » dans *Sociologie et sociétés*, Volume 45, numéro 2, automne 2013, p. 223-242

LEFÈVRE P., BONNIN-OLIVEIRA S., « Expertise et planification territoriale dans l'agglomération toulousaine : les recompositions centre-périphérie à l'œuvre », *Sud-Ouest européen*, 31 | 2011, 127-139

LERICHE F., « Acteurs publics, localisation des activités de polynucléarisation des espaces urbains : l'exemple de Toulouse. », dans *Sud-Ouest européen*, tome 2, 1998. Bordeaux / Toulouse : approches métropolitaines. pp. 7-17

LOUBET L., « L'étalement urbain à l'épreuve de la complexité intercommunale : analyse des modèles de coopérations dans l'agglomération toulousaine », *Sud-Ouest européen*, 31 | 2011, 89-111.

NEVERS J.-Y., « La relance de l'intercommunalité, contextes et stratégies (1992-1997) », 2008. halshs-00231074

OSTROM V., TIEBOUT C.M., WARREN R., « The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry », *The American Political Science Review*, vol.55, 4, Décembre 1961

PAYRE R., « Ordre politique et gouvernement urbain », Mémoire d'habilitation à diriger les recherches en Science politique. Université Lumière - Lyon II, 2008

ROUGÉ L., « Accession à la propriété et modes de vie en maison individuelle des familles modestes installées en périurbain lointain toulousain Les « captifs » du périurbain ? », Thèse de doctorat de Géographie et Aménagement du territoire, Dir. Jaillet M.-C., et Laborie J.-P., Université Toulouse II-Le Mirail, 2005

RIVIÈRE J., « Des ploucs de droite aux pavillonnaires lepénistes. Sur la construction médiatique du vote des ruraux », dans *Campagnes populaires. Campagnes bourgeoises*, Agone, n° 51, 2013

SASSEN S., « Introduire le concept de ville globale », *Raisons politiques* 2004/3 (no 15), p. 9-23.

SEMMOUD N., « L'habiter périurbain : choix ou modèle dominant ? », dans *Géographie Alpine*, T. 91-4 (pp.55- 64), 2003

SPIESSER M., « Les politiques à l'épreuve des territoires : L'exemple de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat du Sicoval », Thèse de Géographie-Aménagement, sous la direction de Leriche Frédéric, 2001

TOMAS F., « Produire de la ville en périphérie urbaine : le cas du SICOVAL. » In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 72, n°2, Une nouvelle culture de l'aménagement des villes. pp. 143-151, 1997.

Sites internet

http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/Place_de_votre_commune_dans_le_paysage_institutionnel.pdf