



HAL
open science

La fabrique de la métropole

Nathalie Roseau

► **To cite this version:**

Nathalie Roseau. La fabrique de la métropole. Les cahiers de la métropole, 2012, 2, pp.72-75. hal-00828372

HAL Id: hal-00828372

<https://enpc.hal.science/hal-00828372v1>

Submitted on 15 Aug 2024

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

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



LES CAHIERS DE LA MÉTROPOLÉ

PARIS

LES CAHIERS
DE LA
MÉTROPOLÉ

n°2

PRINTEMPS 2012

DOSSIER SPÉCIAL

"Le défi de la gouvernance"

Séminaire des 1^{er} et 2 décembre 2011

“Paris, métropoles.
Le défi de la gouvernance”

Séminaire international

les 1^{er} et 2 décembre 2011

Dossier
Special

Ce séminaire a été réalisé grâce au soutien de :
Nexity, la Caisse des Dépôts et Consignations et EDF.

INTRODUCTION

Pour comprendre les enjeux liés à la gouvernance des métropoles mondiales et apprendre des exemples étrangers, la Ville de Paris a mis en place depuis 2011 un cycle de séminaires internationaux. La première édition a eu lieu les 1^{er} et 2 décembre 2011. Organisée avec le concours de l'Atelier Parisien d'Urbanisme et en lien avec Paris Métropole, cette première séquence a été pilotée par un Conseil scientifique composé de Christian Lefèvre, Professeur à l'Université Paris-Est, Nathalie Roseau, Maître de conférences à l'École nationale des ponts et chaussées, Tommaso Vitale, Associate Professor à Sciences Po Paris, et présidée par Frédéric Gilli, Chercheur à Sciences Po Paris. Ce séminaire a abordé la question de la métropole sous trois angles qui ont permis de faire un premier état des lieux de la gouvernance actuelle :

- les acteurs de la gouvernance ;
- les outils qui permettent la fabrique de la métropole ;
- la culture et le changement métropolitain.

Le résultat de ces échanges est à découvrir dans les pages suivantes.

Pour plus d'informations sur la deuxième édition du colloque qui se tiendra les 28, 29 et 30 novembre 2012 :

www.governingthemetropolis.com

DISCOURS D'OUVERTURE DU SÉMINAIRE

Pierre Mansat

Adjoint au Maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités d'Île-de-France

J'ai le grand plaisir de vous accueillir pour l'ouverture du séminaire Paris, métropoles Le défi de la gouvernance. Je suis particulièrement heureux de voir tant de monde réuni pour une occasion plutôt inédite. Inédite pour le sujet qu'elle traite, inédite pour la démarche que l'on a choisi d'adopter, inédite également quant aux lieux que nous occupons. Pour une partie de nos échanges, en séance plénière, nous occuperons la salle du Conseil de Paris qui réunit une fois par mois les conseillers de Paris. Je crois qu'il faut souligner le symbole : ce lieu est l'incarnation du débat démocratique et a connu de belles heures. Évoquer la question de la gouvernance dans ces murs aurait été à une époque inconcevable. Je parle d'une époque où Paris était arrogante, où Paris était introvertie, où Paris faisait cavalier seul. Ce n'est donc pas sans émotion que je mesure, encore une fois, le chemin parcouru.

Le chemin parcouru

J'ai souhaité organiser ce séminaire, avec le Maire de Paris, précisément parce que nous nous sommes engagés depuis 2001 dans une démarche de réparation avec les collectivités voisines, qui, petit à petit, s'est transformée en une réelle coopération entre Paris et ses voisins. L'ouverture et le dialogue ont caractérisé ces dix années de politique parisienne. Aujourd'hui, nous sommes arrivés au bout.

Être arrivé au bout, cela ne signifie pas que nous rompons avec cette politique, bien au contraire. Désormais, la coopération et le dialogue sont entrés dans les habitudes de l'administration parisienne, ainsi que dans celle des collectivités. Le temps de la réparation est terminé, celui de la coopération se poursuit, la construction collective de la métropole de demain commence.

Être arrivé au bout, cela signifie que nous sommes allés aussi loin que nous le pouvions dans le cadre institutionnel actuel. Nous faisons le constat que nous butons sur la question de la gouvernance de la métropole parisienne. Bien loin d'être le point d'aboutissement de ce qui a été entrepris depuis 2001, le débat autour de cette question ouvre une nouvelle ère. C'est l'objet de ce séminaire.

L'évolution de la gouvernance de la métropole parisienne n'est pas une fin en soi, elle est au contraire le moyen de résoudre des problématiques insolubles, dans le cadre où nous exerçons aujourd'hui nos compétences. Je pense, bien sûr, à quelques

exemples emblématiques comme celui du logement, où l'émiettement des compétences, la toute-puissance du marché rendent l'action à l'échelon communal faible, voire inopérante.

Traiter des contenus de l'action publique, d'équité sociale et territoriale, d'amélioration des conditions de vie des Franciliens, de rayonnement international et d'exigence démocratique est une nécessité. C'est parce que nous faisons le constat que sur ces points nous ne pouvons plus avancer seuls, que doit être posée la question de la gouvernance.

En organisant ce séminaire, j'ai souhaité que Paris continue d'assumer la responsabilité qui est la sienne. Comme je le disais, il ne s'agit plus aujourd'hui d'une démarche de réparation, mais d'ouvrir un débat et d'en assumer, c'est bien légitime, le leadership. Paris a tout au moins un rôle moteur à jouer dans la construction de cette nouvelle gouvernance. En étant à l'initiative du débat, nous montrons que Paris assume sa place dans le jeu actuel des acteurs et porte une voix qui doit être entendue. Si le MEDEF s'est exprimé tout récemment en faveur de la suppression des départements et de la création d'une collectivité Grand Paris, c'est bien parce que nous avons initié un travail de réflexion autour des scénarios de la gouvernance de demain. Aujourd'hui, avec le séminaire, nous continuons d'impulser le débat, de faire bouger les lignes, d'être à l'origine d'un partage d'idées sur cette question.

Parce que Paris est la capitale historique, parce que Paris est la ville-centre dans l'agglomération, parce que sa place est interrogée de tous les côtés, j'ai souhaité que l'on pose les bases de cette interrogation, à laquelle toutes les grandes métropoles mondiales sont confrontées. Il ne s'agit pas de ne parler que de soi, les cas étrangers qui seront abordés tout au long du séminaire ont vraiment vocation à faire regarder ailleurs, à décentrer le regard, à s'enrichir des autres.

Une démarche exploratoire

L'organisation d'un séminaire sur plusieurs années, à tonalité très universitaire, explicitement exploratoire, tâtonnant même, peut surprendre.

Cela n'est pas pour autant en contradiction avec la nécessité d'agir, ni avec le besoin d'une prise de décision politique. Au contraire, je suis convaincu – je l'ai toujours été – qu'il faut des temps d'échanges, de partage des visions, de rencontres entre le monde

politique et le monde universitaire international. À la fois parce que la science a beaucoup à apporter au politique – idées nouvelles, audaces, propositions – mais aussi parce que, bien évidemment, la distinction entre ces deux champs est ténue. Le programme permet, je l'espère en tout cas, de donner une idée de la direction que l'on souhaite prendre, des idées qui nous animent. Les choix qui ont présidé aux axes de réflexion ne sont pas anodins : traiter de la question du multiculturalisme ne va pas de soi. C'est un choix politique. Pour autant, et je laisserai Frédéric Gilli en parler, la définition du contenu du séminaire est le fruit d'un travail universitaire : un comité scientifique a travaillé à son élaboration, en lien bien sûr avec moi.

Vous, les Chercheurs, les praticiens, les étudiants, les élus, avez toute la liberté de débattre, de vous contredire, d'afficher vos désaccords ; c'est cela qui enrichira la réflexion de ce séminaire, organisé en alternance de moments de travail en ateliers et de moments de partage collectifs.

Dans une période si agitée, un temps de recul est nécessaire. Je crois nécessaire de s'arrêter, d'interroger les fondamentaux, de mener une démarche réflexive. C'est aussi le moment de se comparer, de se confronter aux exemples étrangers, de prendre le temps de partager les expériences, d'opérer des rapprochements, de s'inspirer des autres ou au contraire, de s'en distinguer.

C'est un moment de travail intense dans une période tumultueuse.

Une séquence politique installée

Réforme territoriale, réseau de transports apparition de nouveaux acteurs sur la scène métropolitaine, développement du syndicat mixte Paris Métropole, les échéances électorales à venir... La séquence politique est installée. Et elle repose sur les acquis de Paris Métropole, que je voudrais rappeler brièvement :

Tout d'abord, Paris Métropole a mis définitivement un terme à l'héritage relationnel entre Paris et la banlieue, fait de méfiance et de méconnaissance. Ensuite, Paris Métropole a permis d'identifier la zone dense, le cœur de l'agglomération qui est une chance réelle pour la Région, surtout au moment où elle s'apprête à réviser son SDRIF. Paris Métropole a permis d'affirmer politiquement la métropole, au travers d'une culture démocratique nouvelle. Enfin, les élus réunis au sein du syndicat ont su développer des formes de coopération qui dépassent la logique de périmètre, tout en gardant une grande souplesse pour associer acteurs et territoires.

C'est dans ce contexte que Paris Métropole a ouvert en grand le chantier de la gouvernance, il y a quelques mois déjà.

Le séminaire de Sceaux a été riche et fécond. Organisé par Paris Métropole au mois de mai 2011, il a permis aux élus de partager un certain nombre de constats, d'établir un diagnostic de la gouvernance métropolitaine, et a fait émerger des pistes d'évolution. Ce séminaire a conclu sur la nécessité d'élaborer un livre vert de la gouvernance. Livre vert, parce qu'il sera ouvert, qu'il n'aura pas vocation à clore les débats mais à poser les jalons d'une réflexion enfin partagée. Livre vert, car il a aussi vocation à partager les réflexions avec les citoyens. L'objet d'un livre vert est bien une mise en débat démocratique de cette question cruciale pour les habitants de la métropole.

C'est dans ce cadre que Paris Métropole a lancé un appel à contributions à toutes les collectivités adhérentes du syndicat : 196 au total (*199 au moment où nous publions ndlr*). Paris travaille en ce moment à la rédaction de sa position sur la gouvernance de demain. Les contributions seront livrées au premier semestre 2012 et permettront de recueillir les visions, aussi diverses soient-elles, des élus locaux qui sont les principaux acteurs de la gouvernance. Mais je crois sincèrement que ce calendrier, si tendu soit-il ne doit pas installer la précipitation, ne doit pas conduire à faire des choix trop rapides, brutaux. Ce n'est d'ailleurs pas la méthode retenue par Paris Métropole et, encore une fois, je m'en félicite. Prenons le temps de la réflexion, croisons les temps courts et les temps longs.

J'espère que nous saurons mettre à profit cette réunion exceptionnelle d'intelligence collective.

Un temps plus court, le temps des prises de positions politiques, celui des élections... Un temps plus long, dans lequel s'inscrit ce séminaire qui vient rythmer les années, enrichir le débat et faire avancer l'état de nos réflexions. Rien ne s'arrêtera en 2012, ce ne sera pas la fin du débat, et c'est bien dans cet esprit que nous avons conçu le séminaire. Car enfin, il faudra, après les prises de positions politiques, après les démarches exploratoires et scientifiques, qu'il y ait un grand moment citoyen, de partage de ce travail, de consultation des habitants de la métropole qui sont les premiers concernés par la question de la gouvernance. Le dernier séminaire, en 2013 pourrait avoir vocation à cela.

L'organisation de ce séminaire a été rendue possible par le soutien d'entreprises décidées à favoriser le débat. Je souhaite remercier particulièrement : **la Caisse des Dépôts et Consignations, EDF collectivités, Nexity et la Gazette des Communes. L'EPF** (Établissement public foncier d'Île-de-France) apporte également une aide à la publication des actes.

PARIS, MÉTROPOLE DE L'INTELLIGENCE COLLECTIVE ?

Frédéric Gilli

Chercheur associé au Centre d'Études Européennes de Sciences Po Paris

Président du Conseil scientifique du séminaire international, Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance

L'assise territoriale a été constitutive des gouvernements contemporains, qu'il s'agisse des États ou des villes. Cette organisation du pouvoir est aujourd'hui profondément bouleversée. Elle l'est par l'irruption de logiques de mobilité très puissantes qui conduisent à la fois à une désaffiliation partielle des habitants et des acteurs de chacun des territoires par rapport aux institutions locales et à une multiplication des appartenances territoriales de plus en plus banale pour ces acteurs.

Elle l'est aussi du fait de l'intrication croissante des différentes échelles (et des légitimités) dans la résolution de problèmes localisés dans un territoire. Le personnel politique est de moins en moins à même de résoudre seul les problèmes qui se posent dans son territoire, à la fois parce que ces problèmes dépassent souvent le simple cadre de son territoire et parce que même à l'intérieur de son territoire il n'est pas le plus légitime et le plus efficace pour agir. Il résulte de cette évolution une confusion croissante entre les rôles et les légitimités des différents types d'institutions. C'est particulièrement évident dans le cas des grandes métropoles. Où que l'on soit sur la planète, leurs périmètres sont de plus en plus indéfinis, leurs contenus et leurs résidents sont mouvants. Ils s'inscrivent dans des systèmes territoriaux et des systèmes d'acteurs aux échelles et aux temporalités extrêmement variables. Les institutions et systèmes d'acteurs des dernières décennies sont interrogés sur leur capacité à se projeter dans ce nouveau système : faut-il inventer de nouveaux moyens de coordonner les institutions ou faut-il inventer de nouvelles institutions ?

La gouvernance des grandes métropoles n'est pas uniquement un problème institutionnel. Elle renvoie in fine à la façon dont la société considérée se pense, se construit et se projette dans l'espace. En l'occurrence, les canaux de mise en discussion des problèmes et les systèmes de prise de décision peuvent être plus ou moins ouverts, les objectifs poursuivis peuvent être plus ou moins techniques ou politiques, ils dépassent toujours le simple cadre des institutions et des gouvernements ayant autorité sur les territoires considérés. Les enjeux pra-

tiques et opérationnels se combinent aux enjeux démocratiques pour dessiner les deux aspects du problème à résoudre.

Il y a d'une part une réponse à proposer à la complexité croissante des situations métropolitaines. L'interdépendance entre les territoires est plus poussée. Les systèmes techniques urbains sont de plus en plus compliqués et interconnectés. Cela bouscule à la fois les pratiques quotidiennes des gens et la façon qu'ont les organisations de travailler. Surtout, ce ne sont pas seulement les conditions de fonctionnement des espaces urbains qui changent mais aussi le rythme de leur transformation : ils sont en perpétuel bouleversement du fait d'innovations technologiques et sociétales permanentes. Il s'agit donc de repenser les objectifs et les cadres du gouvernement des grandes métropoles pour les adapter à de nouvelles contraintes mais aussi au fait que ces contraintes sont évolutives.

D'autre part, ces évolutions ne sont pas entièrement maîtrisées. L'incertitude croissante de notre monde bouleverse les conditions de transformation des territoires : tant qu'il ne s'agit que d'arbitrer entre des options clairement définies avec des enjeux techniques et financiers quantifiables, les choix techniques comme les choix d'aménagements se réduisent à des discussions d'experts. Dès lors qu'il y a une incertitude importante sur l'état du monde, la fiabilité des études techniques devient plus relative et la question politique redevient centrale. Le système technique doit être adapté aux conditions actuelles ou prévues, mais il s'agit surtout de garantir la capacité de la société à redéployer de nouveaux choix à n'importe quel moment : les choix techniques doivent être en partie réversibles et les options engagées ne doivent pas mettre en péril la cohésion de la société locale. Au-delà des moyens, la finalité des choix et les conditions de mise en œuvre des projets sont ainsi soumises à discussion. Pourtant, en pratique, les mobilisations locales sont synonymes de conflits d'usage et conduisent certaines métropoles à la paralysie. Il est donc nécessaire de repenser la place du citoyen et les conditions d'efficacité de la démocratie dans ce nouveau contexte.

C'est à l'aune de ces deux défis, la complexité et l'incertitude, que les questions pratiques de gouvernance métropolitaine sont à discuter. Qu'il s'agisse des acteurs de la métropole, des façons de la fabriquer ou des façons d'activer des dynamiques socioculturelles en leur sein, Paris et la plupart des grandes métropoles de la planète expérimentent des solutions ad hoc. Il reste à en discuter le caractère général ou particulier et à en tirer les enseignements : dans quelle mesure les réformes institutionnelles, les modifications des règles de fonctionnement dans la métropole ou les initiatives locales originales sont-elles susceptibles de répondre aux problèmes nés d'une transformation non seulement des territoires métropolitains mais aussi des logiques et des dynamiques de mutation de ces territoires ?

Répondre à la complexité des métropoles : un enjeu institutionnel et opérationnel

Dans les pays occidentaux, les grandes capitales se sont transfigurées au fur et à mesure des changements politiques, économiques ou technologiques. C'était déjà le cas au moment de la révolution des Lumières, qui a conduit aux premières grandes opérations de renouvellement urbain (le quartier du marais à Paris en porte la trace). Depuis, la révolution industrielle a apporté les machines, de nouveaux modes de déplacement (le train puis la voiture) mais aussi de nouveaux matériaux de construction (fer, béton) qui ont transformé en profondeur la production et la vie des espaces urbains. Chaque saut technologique a pu profiter des réalisations antérieures au point que les métropoles ont prospéré grâce à l'avantage que procure l'accumulation des investissements préalables. Cette dynamique cumulative était en partie liée au fait que les gens, même s'ils étaient mobiles, ne migraient pas souvent ni facilement et que les infrastructures productives demandaient plus que quelques années pour être amorties. Elle est aujourd'hui fragilisée et les métropoles se trouvent face à un double mur : un mur organisationnel et un mur économique.

Le plus grand nomadisme des gens et des entreprises conduit à une mutation très rapide des modes de vie et des usages urbains. À l'intérieur de la métropole, cela se traduit par une déconnexion très prononcée entre la ville physique (les immeubles et infrastructures qui la composent et les institutions qui les gouvernent) et la ville habitée que dessinent les pratiques quotidiennes ou occasionnelles des habitants (qu'ils soient résidents, salariés, touristes ou institutionnels). Le

rôle central des gares et lieux de passage, la multiplication des grands équipements urbains privés, l'aspiration des espaces agricoles et ruraux dans la sphère métropolitaine... toutes ces dynamiques conduisent au constat que la démocratie représentative ne permet plus que partiellement de gouverner les différents lieux et fonctions de la ville. Les systèmes techniques doivent eux aussi changer de mode de gestion. Ils ne peuvent plus être optimisés sans tenir compte les uns des autres et doivent être intégrés dans une approche globale de la ville et de ses quartiers. Pour ne pas risquer la paralysie, les grandes métropoles doivent donc adapter leurs systèmes politiques et techniques en changeant non seulement d'échelle mais aussi de mode d'organisation.

D'autre part, les métropoles font face à un problème de financement majeur qui interroge leur pérennité. Historiquement, les grandes métropoles occidentales ont pu s'appuyer sur les richesses accumulées pour financer leur développement et accompagner ainsi la traduction sociale et spatiale des précédents cycles technologiques. Par certains aspects, ce qui fut une chance est aujourd'hui vu comme un boulet : les villes sont captives d'une organisation physique potentiellement inadaptée aux conditions de la métropole contemporaine et se trouvent au défi de se préparer à un nouveau contexte urbain au moment même où les investissements massifs réalisés dans les périodes précédentes doivent être massivement réinvestis pour rester fonctionnels. Gestion des eaux, réseaux ferrés, électricité, le défaut d'entretien des dernières décennies oblige à une mobilisation massive de financements pour entretenir des infrastructures. La maille et l'organisation de ces systèmes ne correspondent pas exactement aux besoins actuels, mais il est impossible de les abandonner pour autant. Autant d'argent capté par la mise à niveau d'infrastructures qui manque à l'élaboration des cadres urbains correspondant aux enjeux de la ville actuelle...

Il y a donc un enjeu fort pour les métropoles, et en particulier pour les métropoles occidentales : il s'agit de refonder leur mode de gouvernement pour trouver de nouvelles façons de construire les espaces urbains de manière à mieux les adapter aux attentes et besoins des personnes qui vivent dans ces territoires. La région parisienne est évidemment directement concernée par ce questionnement : si ses infrastructures restent de qualité, la modernisation et la désaturation de son système de transport constituent un enjeu reconnu par tous. De même, la difficulté à produire assez de lo-

gements pour loger tous les Franciliens est devenu un problème qui rejaillit sur l'attractivité et le dynamisme de la capitale française. La place encore faible du numérique dans l'organisation de la vie locale et les restrictions d'accès à Internet dans certains endroits de la métropole sont d'autres témoins des difficultés de la région à modifier ses us et coutumes en fonction des conditions imposées à une métropole contemporaine. Il en va évidemment de même pour la façon dont s'arrangent les coopérations entre institutions dans une région qui compte toujours plus d'un millier de pouvoirs locaux dont les échelles et les compétences se recouvrent partiellement.

Des enjeux mouvants et incertains : gouverner par processus et controverses

À contours constants, les gouvernements locaux ou nationaux sont aspirés dans des assemblages institutionnels complexes et la résolution du moindre problème conduit à des partenariats, des conflits de légitimité ou des redondances. Les gouvernements élus (ou leurs fonctions) tendent à se banaliser en n'étant qu'une des institutions intervenant dans la gestion des problèmes territoriaux. Le pouvoir immédiatement associé à ces institutions s'amoindrit d'autant : la capacité d'agir d'une institution dépendra au moins autant de ses compétences que de sa capacité à réaliser ses pouvoirs potentiels dans le système d'acteurs. Décrire la façon dont un territoire se dote de capacités à se gouverner revient de plus en plus à décrire la façon dont les pouvoirs des différentes institutions politiques s'agencent localement, qu'elles soient politiques, économiques, sociales ou techniques. Les notions de gouvernance et de leadership se sont imposées progressivement à la place de celles de gouvernement et de pouvoir.

Par abus, la bonne gouvernance est devenue synonyme de la capacité d'un système à éviter des conflits (supposés nuire à l'efficacité des investissements) et à éteindre les oppositions de manière à ce qu'elles ne nuisent pas à la gestion efficace du système. Il y a pourtant une contradiction à promouvoir d'un côté une société de l'innovation et de la création et à considérer d'un autre côté qu'une opposition constitue un frein à la bonne marche du système. Loin d'éviter les conflits, le système institutionnel doit donc permettre de les faire vivre et un système bien gouverné doit être capable de gérer également au mieux sa propre transformation. C'est a fortiori le cas lorsque les cadres dans lesquels se posent les problèmes sont mouvants. La redondance de compétences ou de fonctionnalités, les conflits de

légitimités ou de territoires sont autant de formes d'organisation réputées sous-efficaces dans les systèmes techniques mais qui sont classiques dans les systèmes organiques. Elle n'est donc pas nécessairement un problème en situation ouverte.

Notre époque est précisément cela : un moment d'incertitude fondamentale. Elle appelle à une clarification des rôles potentiels de chaque échelle ou chaque pouvoir à son niveau, mais elle demande aussi la possibilité pour chacun d'intervenir en soutien ou en doublon des autres institutions au sein du système de gouvernance : les systèmes complexes assurent leur efficacité non pas en assignant une tâche ou une fonction à chaque objet mais en multipliant les chemins possibles pour aller d'un problème à une solution. Cela requiert sans doute la reconnaissance de nouveaux types d'institutions, temporaires ou expérimentales, susceptibles d'accompagner la construction et la résolution de controverses dans le temps. Si elles existent en partie dans la sphère sociale ou dans les institutions récentes, ces nouvelles logiques peinent à pénétrer le cœur du pouvoir historiquement constitué et particulièrement sa relation au territoire. C'est pourtant dans cette médiatisation par le territoire que se trouvent les leviers d'une recomposition du système de gouvernement, à la fois dans sa capacité à construire des intérêts collectifs et à les traduire en capacités d'actions individuelles et collectives. De ce point de vue, la multiplicité des pouvoirs locaux et des institutions parallèles qui existe en Île-de-France n'est pas nécessairement un problème, elle pourrait même être une chance. Encore faudrait-il que ces acteurs locaux se parlent et qu'ils coopèrent. Or, dans le cas francilien, la redondance des acteurs conduit plus à une paralysie qu'à une innovation plus poussée. La quantité de réformes des gouvernements locaux tentées de par le monde en témoigne : construire la capacité d'action collective des institutions d'un même territoire métropolitain est une gageure. Les systèmes institutionnels ne sont en définitive jamais aussi clairs qu'ils n'y paraissent sur le papier. La question n'est donc pas de trouver le design institutionnel le plus simple mais de mettre en place le système d'acteurs le plus à même de s'adapter au caractère très changeant du contexte métropolitain et des enjeux auxquels il est confronté.

Paris, métropoles : le défi de la gouvernance

Pour esquisser les contours de ces nouvelles façons de gouverner et d'aménager les territoires des grandes métropoles, trois axes de travail ont été privilégiés.

• Les acteurs de la gouvernance

La décentralisation et la globalisation ont introduit de nouveaux intervenants dans les systèmes d'acteurs historiquement constitués autour des acteurs politiques ayant traditionnellement l'apanage du pouvoir. Dans les métropoles, cette ouverture du jeu a généré une conflictualité forte entre échelles et entre légitimités. Quartiers, bassins de vie, métropoles, régions, États, continents, organisations multinationales : les tensions sont permanentes entre échelles et à l'intérieur de chaque niveau territorial (entre centres et périphéries par exemple) avec des coalitions d'acteurs à chaque fois originales et spécifiques au sujet et au territoire concerné. Avant de penser à de nouvelles institutions métropolitaines, cette situation suppose d'interroger la légitimité des différents acteurs dans la métropole :

- les populations qui vivent dans la métropole : elles se trouvent de plus en plus éloignées des lieux de décision. Comment concilier le déploiement d'une démocratie locale à base participative et le besoin de démocratie métropolitaine ?

- les acteurs privés, notamment les grandes entreprises : ils comptent parmi ceux ayant le mieux appréhendé en pratique la pertinence de l'échelle métropolitaine mais poursuivent ouvertement des intérêts particuliers ;

- les institutions, historiques ou nouvellement créées : l'ouverture des systèmes d'acteurs oblige à repenser les modes de coopération et les relations entre institutions pour savoir à quelles conditions l'émergence politique des métropoles est envisageable.

• La fabrique de la métropole

La multiplication des interdépendances entre territoires au sein des métropoles ajoute des contraintes aux systèmes techniques, immobiliers, fonciers ou financiers qui font la ville. Cela oblige à une réflexion croisée sur la structure urbaine, sur les conditions de mobilité (des personnes, des biens et des idées) et sur les systèmes de répartition internes à la métropole. Pour gérer au mieux les conditions de vie et de production et garantir la durabilité de la métropole, de nouvelles façons d'agir et de nouveaux outils d'aménagement sont nécessaires.

Concernant les conditions et les moyens de l'équité territoriale, la métropole exacerbe les difficultés et ne profite pas de la même manière à tous. Les outils traditionnels de la redistribution ne suffisent plus à combler les écarts, notamment :

- les démarches de planification : l'incertitude des

financements et des programmes comme la multiplicité des échelles et des dynamiques obligent à repenser le planning à la fois comme stratégie métropolitaine et comme projet ;

- la diversification des opérateurs : la complexification des montages et la puissance de nouveaux acteurs de l'aménagement pour certains très intégrés obligent à repenser l'articulation entre acteurs publics et privés.

• Cultures et changement métropolitain

Migrations, crise économique, inégalités sociales croissantes : la nouvelle dimension métropolitaine exige de réfléchir différemment aux politiques sociales et culturelles. Les métropoles sont confrontées en permanence au contraste entre d'une part des tendances exacerbées à la ségrégation et d'autre part la mise en vitrine des territoires cosmopolites. La compartimentation des politiques sociales et culturelles ne sait plus répondre à ces enjeux. Faire des métropoles les territoires de l'intelligence collective suppose de revenir sur les nouveaux contours de ces politiques :

- la culture comme moyen d'inclusion sociale : les politiques culturelles des villes hésitent entre la création de marques métropolitaines et l'élaboration de stratégies d'intégration sociale par la création sociale et culturelle ;

- des politiques sociales et culturelles conjointes : la multiplication des logiques de fragmentation communautaire dans les espaces métropolitains oblige à trouver les moyens de travailler simultanément sur la diversité sociale et culturelle ;

- la métropole comme un creuset : la métropole ne peut ignorer la présence d'une importante population immigrée, puisque c'est un des éléments caractéristiques de ces territoires. Cette chance est source de tensions spécifiques.

Paris est historiquement une capitale de l'innovation et de la création qui s'est nourrie de la diversité de ses populations et de ses situations urbaines pour inventer de nouveaux modes de gouvernement, de nouvelles entreprises, de nouveaux styles. Comme toutes les grandes métropoles, elle est aujourd'hui confrontée à une mutation profonde de l'organisation de son territoire : plus étendu mais aussi plus complexe.

Son extension remet sur le devant de la scène un problème historique de la région parisienne : la relation entre Paris et ses banlieues. Alors que plusieurs métropoles occidentales (Londres, Berlin, New York, etc.) se sont saisies du problème dans le dernier siècle, Paris l'a évité en structurant un

pouvoir régional (étatique puis de plus en plus politique) pour aménager ce qui allait devenir l'écrin de l'espace métropolitain. La complexification et l'intensification des circulations intramétropolitaines reposent aujourd'hui la question des relations entre les quartiers centraux de la métropole et les autres, mais de manière beaucoup plus ouverte et multilatérale qu'au siècle dernier. Si la question est aujourd'hui incontournable pour Paris, la nature des solutions proposées change donc radicalement : là où la fusion apparaissait comme une solution naturelle en 1930, la coopération est aujourd'hui privilégiée. Les voies et moyens d'une coopération qui soit une véritable co-opération et pas un simple dialogue restent toutefois à définir. Mutualisation des moyens d'investissement, politiques partenariales, appui sur des groupes d'intérêts non politiques... il s'agit de trouver les leviers pour traduire dans les politiques engagées, dans les priorités qui les fondent comme dans le système institutionnel lui-même, le fait que Paris est la métropole de l'intelligence collective.

La région parisienne se réinventera en mobilisant la richesse de ses populations non pas parce qu'elles sont diverses mais pour ce que leur diversité apporte comme singularités au collectif métropolitain. En confrontant les situations parisiennes à d'autres situations locales, l'enjeu de ce séminaire est de contribuer à inventer les outils de remobilisation de l'intelligence collective.

LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE

Christian Lefèvre, Professeur à l'Université Paris-Est, animait la thématique Les acteurs de la gouvernance qui comprenait trois ateliers.

Christian Lefèvre

Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée, Directeur de l'Institut français d'urbanisme (IFU) et Chercheur au Laboratoire techniques, territoires et société (LATTS)

La gouvernance est une notion apparue en France et ailleurs en Europe dans le milieu des années 90, notamment pour expliquer une évolution des systèmes d'acteurs se caractérisant, tout au moins de manière apparente, par une plus grande ouverture. Deux tendances lourdes, multiformes et conflictuelles, structurent cette ouverture : la décentralisation et la globalisation. La décentralisation, à l'œuvre depuis le début des années 80 en Europe et dans de nombreux pays du globe, a précipité sur la scène politique les acteurs locaux, les collectivités locales et les populations, ouvrant en quelque sorte le système d'acteurs par le bas. La globalisation – et le processus d'intégration européenne – ont introduit de nouveaux acteurs que sont les organisations supranationales (comme l'Union européenne), les firmes globalisées ou tournées vers l'international et les structures associatives supranationales, ouvrant par le haut le système d'acteurs.

Pour autant, l'ouverture déclarée des systèmes d'acteurs s'inscrit dans une épaisseur socio-historique et culturelle des États et des métropoles qui en partie la conditionne, accordant selon les cas une place plus ou moins importante à certains acteurs au détriment d'autres. Il n'est pas vrai que les systèmes d'acteurs se soient ouverts de manière similaire quels que soient les pays et les métropoles, car les cadres nationaux bien souvent prévalent sur les tendances de décentralisation et de globalisation ou tout au moins les accommodent.

Le processus d'ouverture des systèmes d'acteurs pose alors la question du pouvoir car il interroge la centralité de l'acteur politique, qu'il s'agisse de l'État ou des institutions locales, dans la conduite des sociétés et de leurs villes, cet acteur politique ayant traditionnellement l'apanage du pouvoir. En introduisant dans le jeu du pouvoir certains acteurs économiques et sociaux et en les légitimant, le processus d'ouverture brouille les positionnements respectifs du politique et de l'économique ou du social.

Dans les métropoles, l'ouverture des systèmes d'acteurs s'effectue – peu ou prou – dans une situation

paradoxe. D'un côté en effet, les métropoles sont présentées comme les territoires d'ancrage de la globalisation, notamment parce qu'elles sont l'un des lieux principaux de la production de richesses et d'innovations. Elles sont également montrées comme les territoires où doit se forger le nouveau contrat social. Mais, en même temps, ces métropoles sont des nains politiques qui peinent à exister comme acteurs collectifs et politiques. Elles se trouvent en effet au centre de conflits de pouvoirs entre les collectivités locales, les villes-centres et les périphéries, entre ces institutions locales et leur État, où elles trouvent difficilement leur place. Après plus d'un demi-siècle de tentatives pour faire émerger les métropoles comme acteurs politiques de plein exercice, les résultats sont bien maigres et les obstacles pour y parvenir toujours aussi grands. Cette situation pose trois questions essentielles à la gouvernance métropolitaine qui sont autant de controverses autour d'un enjeu spécifique et qui ont fait l'objet de débats passionnants et passionnés durant le séminaire.

Un premier débat a porté sur la légitimité de la métropole pour les populations qui y vivent et qui la pratiquent. Alors que la démocratie locale se déploie, comment ce déploiement peut-il se concilier avec une démocratie métropolitaine, c'est-à-dire une démocratie qui vise la légitimation du territoire métropolitain, au-delà des autres échelles territoriales comme le quartier ou la commune ? La démocratie locale, entendue comme toutes les interventions directes des habitants dans les affaires publiques locales, est un leitmotiv dans la plupart des démocraties contemporaines. Elle est aujourd'hui parée de toutes les vertus : elle permettrait des politiques publiques plus efficaces car résultant d'une meilleure information sur les problèmes réels, elle participerait de la création d'une société politique locale plus forte par la production d'individus citoyens, elle contribuerait à lutter contre le malaise démocratique en rapprochant élus et habitants, etc. Les discours sur ses vertus, supposées ou réelles, sont relayés et légitimés par

les organisations et associations internationales comme la Banque Mondiale, les Nations Unies, Cités et Gouvernements Locaux Unis, l'OCDE, notamment dans leurs applications aux grandes villes.

Au moment où les métropoles deviennent des espaces économiques essentiels de la globalisation, où s'affirment des problèmes sociaux et environnementaux qui vont affecter leur futur, se pose la question de la dimension territoriale de la démocratie locale. Dit autrement, les métropoles ont des difficultés à être des territoires démocratiques. On peut même se demander si les formes de démocratie locale qui se développent aujourd'hui, notamment de par leur échelle territoriale, ne concourent pas à la remise en cause de la métropole comme lieu pertinent et légitime de débat et d'action politique. En effet, la démocratie locale, parce qu'elle repose essentiellement sur une conception restrictive de la citoyenneté et parce qu'elle épouse les territoires des institutions locales et principalement des communes, bref, parce qu'elle ne prend pas en compte ou très mal le fait métropolitain, contribuerait à délégitimer la métropole.

À travers le cas de Rio de Janeiro, l'accent a été mis sur le hiatus existant entre planification métropolitaine et démocratie locale. Ce hiatus a été généralisé à d'autres métropoles et le débat a mis en avant l'importance de l'innovation et d'une approche qui doit délaissier dans un premier temps les questions institutionnelles pour se tourner vers des démarches plus souples et plus légères.

Un deuxième débat a interrogé la place des acteurs économiques privés, et singulièrement des grandes firmes, dans la gouvernance métropolitaine. En effet, ce sont souvent les acteurs économiques, directement ou par le biais de leurs organisations de représentation, qui ont saisi le mieux la pertinence de l'échelle métropolitaine pour certaines politiques publiques. À ce titre, ce sont souvent eux qui se sont engagés dans cette gouvernance et les recherches sur plusieurs grandes villes mondiales (Londres, Toronto, Madrid, New York) montrent que les firmes globalisées y sont souvent les plus actives.

Les travaux des Chercheurs sur le pouvoir urbain mettent en avant la construction de coalitions ou d'alliances entre acteurs de nature diverse (élus, firmes, structures associatives, etc.) permettant le pilotage des métropoles. Dans ces alliances ou coalitions, les acteurs économiques occupent souvent une place significative qui interroge l'évolution du pouvoir urbain sur au moins deux éléments : la place du politique dans la conduite des métropoles et le contenu de l'action publique engagée.

Quels sont les impacts de l'évolution vers des alliances et coalitions d'acteurs pour le monde politique ? Comment cette situation nouvelle se traduit-elle pour lui ? Souvent, la recherche de liens avec les milieux économiques provient du monde politique lui-même car il se rend compte qu'il a besoin pour gouverner de ressources que les entreprises possèdent. Que se passe-t-il lorsque le monde économique répond favorablement aux sollicitations du politique ? Celui-ci reste-t-il toujours aux commandes du pilotage de la ville ou partage-t-il sa légitimité à la conduite de la métropole ? Dans ce cas, les acteurs économiques sont-ils en train d'acquiescer une légitimité politique à s'impliquer dans les politiques et les stratégies urbaines ?

Le cas londonien a tout naturellement ouvert la controverse car, à bien des égards, la gouvernance de la capitale britannique est emblématique d'une alliance entre le monde politique et les acteurs économiques. Le représentant de la Greater London Authority s'est délibérément inscrit dans la perspective de la constitution d'un régime urbain, alliance forte entre les milieux économiques et politiques pour le pilotage et le développement du Grand Londres. La présentation des cas canadiens de Toronto et de Montréal semble également aller dans ce sens, tout particulièrement dans la métropole de l'Ontario.

Mais si les milieux économiques occupent une place importante au sein de ces alliances et coalitions, on peut alors s'interroger sur le contenu des politiques et des actions qui sont menées. Plus précisément, on peut s'interroger sur l'enrôlement du politique dans des actions et des stratégies métropolitaines servant les intérêts de certains acteurs économiques, et ce au nom d'une nécessaire entrée dans la compétition internationale que se livrent les métropoles entre elles. Plus précisément encore, on peut se demander si nous allons vers des politiques de plus en plus orientées vers la compétitivité ou l'attractivité parce qu'elles serviraient mieux les intérêts du monde économique, ou tout au moins d'une partie de ce monde.

Les présentations et les débats ont conforté l'image d'une ville développant en effet des stratégies de développement empruntant beaucoup au néolibéralisme, mais les comparaisons ont cependant permis de montrer des différences et de donner ainsi substance aux approches en termes de variétés de capitalisme urbain pour lesquelles les villes ne répondent pas toutes de la même façon à la compétition internationale.

Enfin une dernière question concerne la difficile construction politique du territoire métropolitain. Elle met l'accent sur l'enjeu que revêt le pouvoir métropolitain par le changement d'échelle qu'il implique et qui se traduit par la constitution d'un leadership territorial. Or tout bouleversement de l'échelle du pouvoir est le résultat d'un processus bien souvent conflictuel. Dans la plupart des métropoles, le conflit autour du leadership territorial ne peut se résoudre que s'il émerge un acteur leader légitime. Ce leader ne peut émerger que si quatre conditions sont remplies : tout d'abord que le leader potentiel soit capable d'exprimer une vision cohérente du devenir de la métropole ; en deuxième lieu, qu'il parvienne à réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision ; troisièmement, il faut qu'il soit capable de piloter le processus y conduisant ; et enfin, il est nécessaire qu'il légitime vision et processus aux yeux du plus grand nombre.

Dans la très grande majorité des métropoles situées dans des pays démocratiques, la question du leadership territorial se heurte à deux éléments, deux problèmes essentiels, toujours non résolus : la place de la ville-centre et le rôle de l'État.

Concernant la ville-centre, le changement d'échelle du pouvoir au niveau métropolitain pose la question de sa place et de son rôle politique dans cette évolution. La ville-centre n'est pas forcément légitime pour assurer le rôle de leader territorial, d'autant plus que des rivaux locaux sont souvent présents et que les réformes institutionnelles envisagées ou mises en place peuvent introduire des acteurs nouveaux comme des autorités métropolitaines de plein rang. Quelle que soit la configuration politique et institutionnelle de la métropole, la question du devenir de la ville-centre est posée et doit être résolue.

Les expériences italiennes, qu'il s'agisse de celle de Turin ou d'autres, ont montré la difficile coopération au niveau métropolitain dans des espaces où la ville-centre est très largement dominante, et ce malgré les tentatives, souvent innovantes, autour des processus de planification stratégique.

Concernant l'État, la question centrale est celle de son rôle dans l'émergence politique du fait métropolitain. Bien souvent, l'État reste ambigu, voire franchement hostile à une montée en puissance politique des métropoles car il les considère comme des obstacles potentiels à la mise en place de ses politiques, voire comme des rivales à son pouvoir, notamment dans le cas des métropoles-capitales nationales. L'abolition des comtés métropolitains britanniques, dont celui de Londres, par le pouvoir thatcherien au milieu des années 80 est une illus-

tration quasi parfaite de l'hostilité de l'État envers les métropoles.

Or l'État est un acteur crucial pour le devenir politique des métropoles car c'est en dernier ressort lui qui est le grand légitimateur et il continue à détenir des ressources politiques, cognitives et financières essentielles. L'enjeu est alors de savoir si, et à quelles conditions, l'État peut œuvrer pour lever un certain nombre d'obstacles, à l'émergence politique des métropoles puisque ce processus est conflictuel.

Cette question de l'État a été présente tout au long du dernier débat mais elle a été prise de front sur un domaine apparemment sectoriel, celui de la recherche par le biais duquel la capacité de l'État à œuvrer pour la constitution d'un leadership territorial a été reconnue.

Démocratie locale et gouvernance des métropoles

Animé par **Marie-Hélène Bacqué**, Professeure en études urbaines à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, l'atelier **Démocratie locale et gouvernance des métropoles** a réuni **Ernesto d'Albergo**, Professeur à la faculté de Sciences politiques, Sociologie et Communication à l'Université La Sapienza di Roma (Italie), **Willem Salet**, Professeur de planification urbaine et régionale à l'Université d'Amsterdam, **Daniel Kübler** Professeur de science politique à l'Université de Zurich et **Luis Cesar de Queiroz Ribeiro**, Professeur à l'Institut de recherche et de planification urbaine et régionale (Ippur) de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro qui a présenté le cas de la ville de **Rio de Janeiro**.

Ernesto d'Albergo

Professeur à la faculté de Sciences politiques, Sociologie et Communication à l'Université La Sapienza di Roma (Italie)

Les présentations et les discussions qui se sont tenues lors de l'atelier peuvent se résumer comme suit : il existe des tensions entre la gouvernance métropolitaine et la démocratie, autres que celles concernant les pratiques démocratiques au niveau local. Plus généralement, les relations entre les nombreuses échelles spatiales impliquées dans la gouvernance des zones métropolitaines et la démocratie ressemblent à un puzzle non résolu. Dans les régions urbaines modernes, les modèles à la fois hiérarchiques et de réseau se sont rarement révélés aptes à régler efficacement les dynamiques économiques, sociales et culturelles de la métropolisation. Si cette situation affaiblit le pouvoir politique et les mesures adoptées à l'échelle urbaine face aux autorités nationales et supranationales et lors de la négociation des processus guidés par le marché, la démocratie à elle seule ne permet pas de renforcer le pouvoir des collectivités locales face aux autres autorités, ni de faciliter la prise de décisions et la gouvernabilité.

La nécessité de créer une légitimité démocratique pour les métropoles a été mentionnée lors de la première session plénière du séminaire. Dans ce contexte, le renforcement de la démocratie et du pouvoir au niveau local, à travers le développement de nouvelles formes territoriales et de nouveaux instruments de démocratie directe, pourrait combler le vide entre les localités ou les quartiers, où la démocratie est en général plus facile à développer, et les métropoles. Au cours de l'atelier, ces questions ont été soulevées dans des termes partiellement différents, notamment en ce qui concerne la fragmentation et la manière d'y remédier. Des dilemmes de gouvernance au niveau territorial ont également émergé, principalement sur des thèmes très concrets comme la réglementation de l'utilisation des sols et la gestion de l'eau à Rio de Janeiro (Luis Cesar de Queiroz). La fragmentation touche non seulement la géographie administrative et la



représentation politique, mais également la société civile, créant ainsi un obstacle à son implication dans la vie politique. Cette situation pourrait même renforcer l'idée reçue d'absence de démocratie selon laquelle, pour surmonter la fragmentation territoriale et améliorer la gouvernabilité, la démocratie locale devrait être réduite.

Les politiques démocratiques peuvent-elles contrer cette idée reçue ? Est-il possible, à l'heure actuelle, de faire face à la fragmentation et d'améliorer l'efficacité à l'échelle métropolitaine sans renoncer à la démocratie ? Au cours de l'atelier a émergé l'idée qu'il existe plusieurs solutions et que les instruments à utiliser coïncident avec une stratégie institutionnelle ou culturelle.

En ce qui concerne les instruments et les stratégies institutionnels, les cas de Lyon, Stuttgart et Londres ont été présentés (Daniel Kübler). Ces villes partagent toutes la volonté d'utiliser ces mécanismes de démocratie représentative pour lutter contre l'esprit de clocher. Cela confirme que l'émergence de zones régionales, jusqu'à présent, relève davantage du jeu traditionnel des politiques adoptées par les élus et de leurs tentatives plus récentes d'établir des relations avec des partenaires économiques que de l'intervention directe de la population dans les affaires publiques.

Si l'on se base sur une stratégie orientée sur la culture, un nouveau programme métropolitain pour la périphérie devrait plutôt être abordé en termes de création d'identités urbaines nouvelles et partagées. Même dans les espaces fragmentés et les zones asymétriques visées par les politiques locales, l'idée et la perception d'une identité spatiale devraient être envisagées à travers une sorte de planification culturelle (William Salet). Il serait difficile d'obtenir de bons résultats car, dans les métropoles, cette théorie est contrée par de puissantes forces sociales et culturelles opposées.

En ce qui concerne la question spécifique de la démocratie directe, à l'échelle métropolitaine, les pratiques locales enracinées de démocratie non représentative peuvent être considérées comme un obstacle à la gouvernabilité, ou comme une sorte de ressource dépolitisée et instrumentale pour assurer la gouvernance métropolitaine (et des élites métropolitaines) avec une légitimité sociale et politique. Dans ce dernier cas, il ne devrait pas être trop difficile de concevoir ou d'adapter, à l'échelle métropolitaine, certaines méthodes existantes (par exemple, les consultations ou les pratiques de démocratie délibérative) pour impliquer la communauté, ou la citoyenneté active (comités, mouvements ancrés au niveau local).

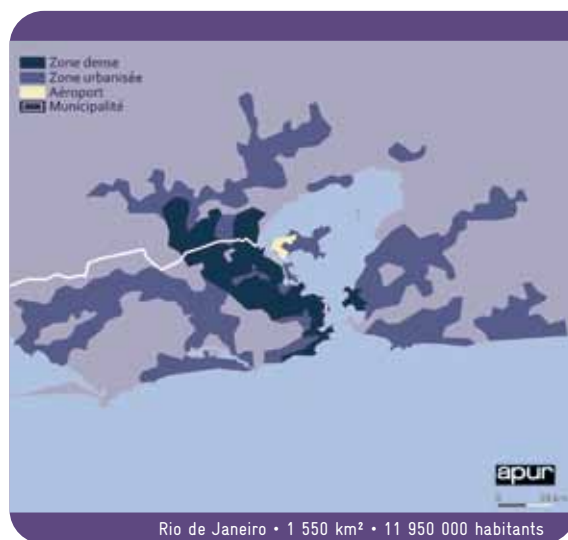
Il existe également une troisième approche, moins instrumentale et descendante, qui consiste à considérer la démocratie participative moins comme une pratique dépolitisée, mais davantage comme un outil de capacitation sociale, notamment pour la partie la plus faible de la société urbaine. Mais, même de ce point de vue, la division scalaire qui caractérise les espaces métropolitains semble particulièrement difficile car :

- à l'échelle métropolitaine (voire à l'échelle d'une ville), les enjeux liés à l'élaboration des politiques publiques sont significatifs, en termes économiques et politiques, et les acteurs généralement autorisés à prendre part au processus de prise de décisions publiques y ont tout intérêt ; ce sont des acteurs économiques puissants censés être capables d'influencer les décisions politiques par des moyens qui ne peuvent être considérés comme rattachés à la démocratie directe ;
- à l'échelle de proximité, les enjeux sont moins importants et des acteurs moins puissants sont invités à participer à des expériences démocratiques, alors que les acteurs puissants ne sont ni invités ni réellement intéressés par ces expériences. Les acteurs communautaires et même certains groupes de la société civile critique sont surtout actifs au niveau local. Même si la base de certains mouvements sociaux a longtemps été action locale - pen-

sée mondiale, une telle dimension d'action transcalaire n'est pas facile à réaliser.

En conclusion, il est ressorti de l'atelier que, dans les zones métropolitaines, le puzzle de la relation entre gouvernance et démocratie n'est toujours pas résolu, à moins que les accords de gouvernance actuels basés sur la primauté des partenariats publics/privés ne soient jugés suffisamment efficaces en termes de démocratie. Les obstacles à l'émergence de ce qui ressemble à une gouvernance métropolitaine démocratique, ne relèvent pas uniquement de la forme territoriale des gouvernements locaux, avec leurs pratiques de démocratie représentative et directe. Les principales formes de relation entre les politiques, la société et le marché des métropoles modernes jouent un rôle important. Elles concernent des éléments fondamentaux de la démocratie et de la gouvernance, comme l'organisation institutionnelle des systèmes politiques, les caractéristiques des acteurs économiques et sociaux, les pratiques via lesquelles la société civile est impliquée dans l'élaboration des politiques publiques et les enjeux des relations entre pouvoir politique et société.

Pour résoudre ce puzzle, les politiques peuvent jouer leur rôle, car les obstacles mentionnés ci-dessus ne sont pas figés, mais résultent de processus de construction politique et sociale. Les conséquences possibles des processus de changement dépendent également des concepts de gouvernance et de démocratie qui prévalent aujourd'hui dans chaque zone métropolitaine. Par conséquent, il reste du chemin à parcourir à la fois pour les autorités politiques, qui désirent développer davantage d'accords démocratiques de gouvernance métropolitaine, et pour les spécialistes en sciences politiques et sociales qui souhaitent leur fournir une expertise.



Alliances et coalitions : la place des acteurs économiques privés

Animé par **Christian Lefèvre**, Professeur à l'Université Paris-Est, l'atelier **Alliances et coalitions : la place des acteurs économiques privés** a réuni **Julie-Anne Boudreau**, Professeure agrégée à l'Institut national de la recherche scientifique au Centre urbanisation culture société (INRS-UCS) à Montréal, **Paul Kantor**, Professeur émérite de science politique à l'Université de Fordham à New York, **Gilles Pinson**, Professeur de science politique à Sciences Po Lyon et Sciences Po Paris et **Mark Kleinman**, Directeur Adjoint à l'Autorité du Grand Londres (GLA) aux affaires et à l'économie, qui a présenté le cas de la ville de **Londres**.

Gilles Pinson

Politiste, Professeur à l'École Normale Supérieure de Lyon (Lettres et sciences humaines) et aux IEP de Lyon et de Paris

Les trois interventions qui se sont succédées au cours de cet atelier étaient de nature assez différente.

D'un côté, nous avons eu une communication d'un acteur des politiques économiques urbaines, Mark Kleinman, Directeur Adjoint du service des politiques et stratégies économiques de la Greater London Authority, qui travaille au plus près du Maire actuel, Boris Johnson, après avoir travaillé auprès du Maire précédent, Ken Livingstone. De l'autre, deux Chercheurs qui ont travaillé sur les questions de coopération métropolitaine et de développement économique urbain, Julie-Anne Boudreau et Paul Kantor. Bien entendu, ces trois personnes ne parlent pas du même endroit, ce qui donne des registres de discours assez contrastés.

Malgré tout, on peut tirer quatre enseignements de ces propos et des débats qu'ils ont suscités.

Le premier enseignement porte sur la construction des coalitions public/privé. Cette construction peut-elle avoir lieu ? On a compris qu'à l'échelle de Paris et du Grand Paris, la situation n'est pas favorable, du fait notamment de l'extrême centralisation des structures de représentation des intérêts organisés (patronat, syndicat) qui ne semblent encore reconnaître comme interlocuteur que l'État et ne considérer d'autre échelle que nationale.

En revanche, la situation est fort différente ailleurs. Si l'on en croit Mark Kleinman, une véritable coalition s'est constituée à l'échelle du Grand Londres, avec comme protagonistes la GLA, les boroughs, le gouvernement central et des intérêts patronaux fortement organisés à l'échelle locale autour notamment du London Business Advisory Council constitué du MEDEF anglais (le CBI), London First, la Chambre de Commerce et une fédération de PME. L'idée est de se constituer en coalition et de porter des stratégies à long terme pour renforcer les avantages comparatifs de la ville sur la fi-



nance et d'en construire d'autres sur les technologies et l'économie de la connaissance.

Julie-Anne Boudreau, de son côté, nous a montré que, du côté des métropoles canadiennes, l'évolution allait dans le même sens. Du côté de Toronto, c'est très net avec la constitution de la Toronto Civic Alliance, qui réunit des acteurs syndicaux, des banques, les professions de la finance et du conseil et qui a soutenu la genèse d'une stratégie visant à spécialiser la ville sur les fonctions créatives. Stratégie qui a, bien entendu, été facilitée par la présence sur place de Richard Florida, que cette alliance et la municipalité ont érigé en gourou des politiques urbaines.

Paul Kantor, pour sa part, a présenté un tout autre propos, avec un discours très agnostique sur les coalitions. Il nous a dit *Arrêtez de penser que c'est la présence d'une coalition qui détermine le succès d'une métropole*. La plupart du temps, les acteurs publics et privés font les choses tout seuls dans leur coin. Parfois, un besoin ponctuel de coordination fait jour sur un projet précis. Les acteurs se coordonnent, mais ces efforts de coordination ne se cristallisent pas en forme de coopération durable, ceci

n'est cependant pas dramatique. La région métropolitaine de New York s'en sort très bien comme ça !

Le deuxième enseignement, ou ensemble d'enjeux et de questions, de cet atelier, a été la question des outputs. Que produisent ces coalitions ?

À première vue, ces coalitions, lorsqu'elles existent, produisent des stratégies de développement et de positionnement extrêmement stéréotypées. Et la salle s'est fait écho de ce constat. Londres entend conforter sa place de capitale globale, améliorer sa compétitivité, aménager la transition vers une économie décarbonée, améliorer la connectivité. Le secteur financier est identifié comme la ressource-clé, mais on entend aussi développer le secteur des NTIC, des médias et des Cultural Industries.

Toronto et Montréal se distinguent en ce que la première poursuit un modèle de Creative City alors que la seconde a plutôt opté pour un modèle de Cultural Industries. Pour New York, malgré le peu d'informations échangées, il n'est pas interdit de penser qu'on ne se situe pas très loin de ce modèle clean, creative, connected, competitive, etc.

Nous avons eu, dans ces débats, des éléments très intéressants qui viennent nourrir la controverse diffuse qui traverse les études urbaines autour de la question de savoir si l'on assiste à une convergence néolibérale des politiques urbaines ou si l'on voit se perpétuer la variété des capitalismes urbains (capitalisme entendu au sens large à la fois de systèmes productifs et de systèmes de régulation qui prennent la forme de politiques publiques et d'arrangement entre État, capital et travail).

Sur ce point, nous pouvons reprendre ce que nous dit Julie-Anne Boudreau sur les différences d'approche entre Toronto et Montréal.

Le Creative City Model de Toronto est le reflet d'un capitalisme urbain libéral de type anglo-saxon. Ici, l'entrée des politiques urbaines c'est la consommation et l'immobilier. La priorité est à la production d'espaces urbains et d'aménités qui vont attirer les classes créatives.

Le Cultural Industry Model de Montréal est le reflet d'un capitalisme urbain plutôt européen, continental, plus néolocaliste que néolibéral. L'entrée des politiques urbaines, c'est la production, l'action sur les réseaux sociaux et économiques. On va mettre l'accent sur le networking, l'animation économique, la formation.

On voit que sur fond de pression néolibérale, exercée parfois par les États, se maintiennent des variétés de capitalismes urbains, des trajectoires spécifiques fondées sur des relations, des complémentarités spécifiques.

Mais, plus étonnant encore, nous avons des signes

d'évolution interne assez inattendue au sein de chaque modèle, comme dans le cas de Londres.

A priori, Londres est l'archétype de la variété libérale, anglo-saxonne, du capitalisme urbain (compétitivité, finances, prime aux régulations de marché, etc.). Mais en même temps, Mark Kleinman nous dit des choses intéressantes sur les politiques urbaines du travail qui sont menées à Londres. Ainsi, la coalition londonienne s'est saisie de la question des qualifications des plus démunis et s'est fortement penchée sur la formation, et notamment sur l'apprentissage. Ce qui encore une fois détonne par rapport au modèle du capitalisme urbain anglo-saxon. S'ajoutent à cela aussi des choses étonnantes comme les campagnes menées par la coalition londonienne pour l'assouplissement des règles de l'immigration ou pour l'augmentation du salaire minimum à Londres.

On distingue donc deux capitalismes urbains (peut-être plus), avec des trajectoires propres, mais aussi des inflexions étonnantes au sein de chaque variété. La néolibéralisation joue mais elle est encaissée de manière encore assez différente d'un lieu à l'autre.

L'horizon indépassable de la compétition ?

Ce qui frappe dans les discours, plus particulièrement ceux des praticiens, ici représentés par Mark Kleinman, c'est la naturalisation, l'acceptation d'un contexte de compétition généralisée.

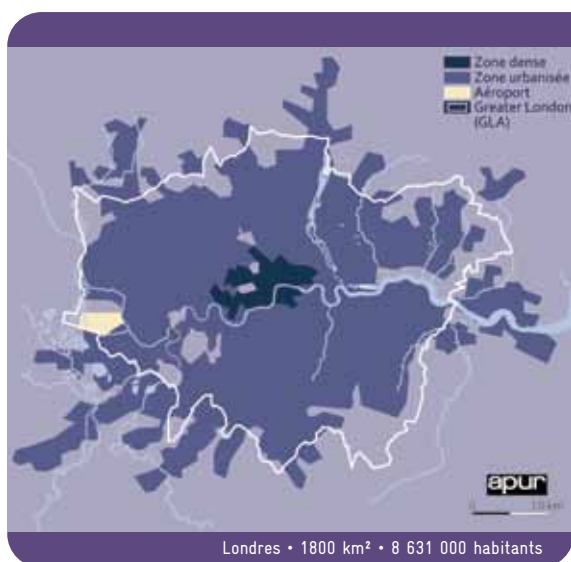
En 1989, David Harvey écrivait déjà que si les villes étaient contraintes à la compétition par les politiques des États, elles en étaient, par leurs stratégies entrepreneuriales, des relais extrêmement puissants. Elles devenaient complices de leur propre asservissement à des logiques de compétition. Il en appelait donc, sans trop y croire sans doute, à une Internationale des villes pour juguler les effets dévastateurs de cette compétition.

On en est loin ! Paul Kantor nous dit que les villes n'ont pas d'autre choix que la croissance et de jouer le jeu de la compétition. Mark Kleinman nous a dit « nous sommes dans une winner takes all situation » ! Pour générer de l'emploi (et donc de la redistribution), il faut être n° 1. Les coalitions jouent à fond le jeu de la compétition. Elles ont un discours sur les équilibres sociaux internes à la métropole, mais elles n'ont pas de discours et de préoccupation pour ce que cette compétition génère en termes de déséquilibres dans les hiérarchies urbaines nationales. Ainsi, l'impact des stratégies londoniennes sur le rapport qu'entretient Londres avec le reste du pays n'a pas été abordé.

Et la crise dans tout ça ?

Enfin, la salle s'est fait l'écho des préoccupations quant aux effets de la crise sur les villes et les coalitions. Edmond Préteceille nous a notamment dit que l'évolution récente du capitalisme questionnait la possibilité même de coalitions public/privé. Au XIX^e et pendant une large partie du XX^e siècle, on avait un capitalisme *place bounded* dont les intérêts pouvaient converger avec ceux de l'État et des gouvernements urbains. Aujourd'hui, et la crise de la zone euro le montre de manière brutale, ce capital serait plutôt en guerre contre les institutions politiques afin d'élargir son espace de profitabilité. Cette guerre se traduirait davantage par une volonté de détruire des biens publics que par une volonté d'entrer dans des coalitions pour en construire. Donc, il est peut-être temps de réfléchir à des modèles économiques nouveaux, à de nouvelles manières de produire du service public et de l'espace urbain.

Pour Edmond Préteceille, la crise n'est pas conjoncturelle, elle marque l'entrée dans une nouvelle époque des rapports État/capital. Pour Mark Kleinman, cette crise est juste un moment banal dans les cycles économiques. Ces deux options montrent qu'il y a là un enjeu crucial qui déterminera largement le devenir des villes dans les prochaines années.



Le leadership territorial

Animé par Emmanuel Négrier, Directeur de recherche au CNRS-CEPEL (Centre d'études politiques de l'Europe latine) à Montpellier, l'atelier sur Le leadership territorial a réuni Alessandro Balducci, Directeur Adjoint de l'École Polytechnique de Milan et Professeur en planification urbaine, Jean-Philippe Leresche, Professeur de science politique à l'Institut d'Études Politiques et internationales et Directeur de l'Observatoire Science, Politique et Société à l'Université de Lausanne, Mariona Tomàs, Professeure en science politique à l'Université de Barcelone et Giovanni Ferrero, Professeur à l'École Polytechnique de Turin et à la tête du Département de régénération urbaine de la ville de Turin dont il a présenté le cas.

Mariona Tomàs

Professeur, Maître de conférences à la faculté de droit constitutionnel et de science politique à l'Université de Barcelone

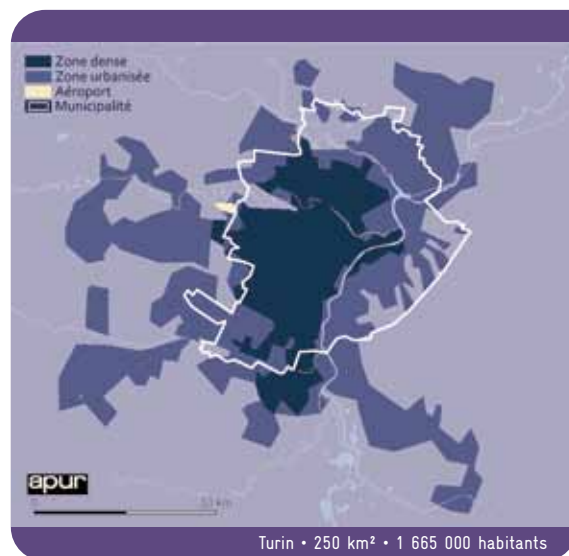
Cet atelier a été animé par Emmanuel Négrier, Directeur de recherche au CNRS en science politique, au Centre d'Études Politiques de l'Europe latine, Université de Montpellier. La séance était composée de trois présentations, que nous pouvons résumer brièvement. D'abord, Alessandro Balducci, Professeur en Aménagement du territoire de l'Université Polytechnique de Milan, a analysé le processus de construction d'un leadership métropolitain en Italie, en mettant l'accent sur le cadre institutionnel, les acteurs politiques et les instruments de coopération. Sa présentation a témoigné des obstacles pour réaffirmer ce leadership et en ce sens, elle a rejoint la deuxième présentation, celle de Giovanni Ferrero, Professeur en Aménagement du territoire de l'Institut Polytechnique de Turin et Directeur du département de régénération urbaine de la Ville de Turin. La présentation de Giovanni Ferrero a montré la géométrie variable du phénomène métropolitain et son inadéquation avec les cartes et dessins réalisés par l'administration publique, l'agglomération de Turin en étant un exemple paradigmatique. Dans ce contexte, les acteurs publics et privés ont essayé de trouver des formules alternatives pour créer une vision métropolitaine commune, telles que la planification stratégique, la création d'une conférence métropolitaine et d'une table ronde métropolitaine. Enfin, la présentation de Jean-Philippe Leresche, Professeur en science politique à l'Institut d'Études Politiques et Internationales et Directeur de l'Observatoire Science, Politique et Société à l'Université de Lausanne, a souligné l'importance du rôle de l'État dans la construction d'un leadership territorial. Son analyse des modèles de coopération universitaire montre en effet que, dans un contexte de compétition entre les territoires et de changements d'échelle de l'action publique, l'implication de l'État a des effets sur les capacités politiques à construire un leadership métropolitain.



Lors des exposés et du débat public, d'autres questions ont été soulevées. Nous les avons regroupées sous la forme des facteurs qui influencent la construction du leadership territorial. D'abord, la question de la fragmentation territoriale est transversale à toutes les métropoles. En effet, il n'y a pas une définition unanime du phénomène métropolitain, ce qui donne lieu à des politiques publiques axées sur des territoires différents qui ne correspondent pas avec l'agglomération fonctionnelle. Notamment, le cas turinois a montré que la planification territoriale se fait sur la base des conceptions anciennes de la métropolisation (les limites de la ville, la province, la région...). Dans ce contexte, l'émergence d'un leadership territorial est plus difficile. En deuxième lieu, la construction d'un leadership est sensible aux changements politiques. L'instabilité politique rend plus difficile la création des coalitions politiques à long terme, comme c'est le cas à Turin. En même temps, un changement politique peut donner lieu à l'émergence d'un nouveau leadership, comme le montre la situation récente à Milan. Théoriquement, la convergence politique des différents niveaux de gouvernement aiderait à renforcer un leadership

métropolitain. Cependant, souvent les tensions territoriales entre la ville et le gouvernement régional/central persistent au-delà des affinités politiques, comme c'était le cas à Barcelone entre 2003 et 2010. Pendant ce temps, il y a eu une convergence politique des échelles territoriales mais les demandes locales vers une reconnaissance institutionnelle du phénomène métropolitain n'ont pas été écoutées jusqu'à la fin du deuxième mandat, en 2010, donnant lieu à la création d'une nouvelle institution métropolitaine. Le troisième facteur influençant la construction du leadership territorial réside dans la volonté politique et la capacité de développer des projets collectifs. Le leadership se construit plus facilement sur la base des projets collectifs, comme les Jeux olympiques (exemples de Turin et Barcelone) ou les Expositions universelles (cas de Séville et Milan). Il s'agit d'une stratégie utile surtout pour les villes qui ne sont pas les capitales d'État, puisque ces événements leur permettent de rassembler toutes les administrations et de concentrer les fonds des divers niveaux de gouvernement. Également, la construction d'une pensée métropolitaine est plus facile si la ville-centre cède sa position dominante et si les autres villes dépassent leur conception localiste. En effet, souvent l'opposition ville-centre/banlieue a été un obstacle dans l'élaboration d'une vision partagée d'avenir. Un autre facteur concerne la légitimité et les ressources disponibles. Idéalement, la construction d'un leadership territorial devrait combiner les perspectives bottom-up et top-down. L'initiative locale devrait être accompagnée par des incitatifs et ressources (souvent d'origine régionale/étatique : les deux sont nécessaires et se rétroalimentent. Il n'y a pas une recette unique pour réussir à bâtir ce double processus. Les formules varient selon les cas : institutions formelles (France, Québec) ou instruments informels comme la planification stratégique (Turin, Barcelone). L'informel peut aider à une institutionnalisation postérieure, comme c'est le cas à Barcelone, où la création d'un gouvernement métropolitain en 2010 a été précédée d'un exercice de concertation volontaire (l'élaboration des plans stratégiques métropolitains). Le dernier facteur concerne le rôle de l'État.

Les différents exemples présentés dans l'atelier illustrent le fait que l'État continue à avoir un rôle déterminant dans la construction d'un leadership territorial. En effet, le rôle incitatif de l'État a des effets différenciés territorialement, soit par le biais des réformes territoriales, de l'emplacement d'infrastructures soit par la création des réseaux universitaires.



LA FABRIQUE DE LA MÉTROPOLE

Nathalie Roseau, Maître de conférences à l'École Nationale des Ponts et Chaussées avait en charge la thématique La Fabrique de la Métropole qui réunissait trois ateliers.

Nathalie Roseau

Directrice du Mastère Aménagement et Maîtrise d'Ouvrage Urbaine à l'École des Ponts,
Chercheur au Laboratoire techniques, territoires et sociétés

La question de la construction métropolitaine n'est pas nouvelle. Depuis plus de cent cinquante ans, toute une histoire de projets, de dispositifs et de réalisations a marqué le long processus de maturation historique de la métropole parisienne. Les épisodes se sont succédé, inaugurés par l'annexion en 1860 de tout ou partie des faubourgs de la capitale, à l'occasion de laquelle Eugène Haussmann agrandit Paris, augmentant sa population de près de trois cent cinquante mille habitants.

Cet acte fondateur sera suivi d'autres, qui tenteront à chaque fois de s'accorder à la mesure des enjeux métropolitains contemporains, tout en réinterrogeant dans le même temps les contours des acteurs et des structures susceptibles de les gouverner. Le déclassement en 1919 des fortifications parisiennes, construites près de quatre-vingts ans avant, ouvre le champ des possibles pour l'aménagement d'un grand territoire symbolique de fracture et de possible réunification de Paris avec ses banlieues. Puis l'entre-deux-guerres verra l'émergence d'entreprises d'envergure, comme la création de l'Office des Habitations à Bon Marché du département de la Seine. Le plan Prost, approuvé en 1939, inaugurera quant à lui une réflexion régionale et géographique, fondée sur les grandes structures paysagères et infrastructurelles du territoire francilien, alors pensées de concert.

L'épopée delouvrienne ensuite, expansionniste et modernisatrice, à laquelle feront écho les débats sur les villes parallèles initiés par Michel Ragon et Claude Parent, produit encore un changement d'échelle. La création des villes nouvelles, la réalisation de réseaux de transport rapides, le lancement de méga-opérations emblématiques (La Défense, Roissy, les Halles...) marqueront de façon durable l'émergence d'une métropole polycentrique et distendue. Avec la réforme administrative qui conduira en 1968 à la suppression et au découpage de l'ancien département de la Seine, déjà habité par six millions de personnes, des outils déterminants

de l'aménagement de la région parisienne verront le jour ou se réadapteront en profondeur : l'IAURIF, l'AFTRP, le Syndicat des Transports Parisiens, les Établissements Publics d'Aménagement, en sont quelques figures.

Puis c'est au tour du renouveau des banlieues d'apparaître comme l'un des enjeux majeurs du projet métropolitain ; Banlieues 89 remet à l'ordre du jour de l'agenda urbain, cette ville du déjà-là, ses enjeux et ses potentiels, ses identités et ses futurs possibles, tandis que la planification régionale est relancée, concentrant ses efforts sur de nouveaux défis, au rang desquels figurera le renouvellement urbain des vastes sites de désindustrialisation de l'agglomération parisienne, ces joyaux de la couronne comme les désignera un numéro des Cahiers de l'IAURIF.

Moment d'accélération et de foisonnement, l'épisode que nous sommes en train de vivre s'inscrit dans cette épaisseur spatiale et historique. C'est en ce sens que nous comprenons le terme de fabrique, comme un processus collectif ininterrompu qui, dans un contexte de plus en plus marqué par l'incertitude et la complexité, capte les mutations et saisit les opportunités, innove et expérimente, invente les outils et éprouve les savoir-faire, pour se construire sur le temps long.

Habiter la métropole

Notre environnement est métropolitain. Mais que signifie habiter la métropole ? Dans une lettre au Maire de la commune voisine qu'il avait publiée en 2008 dans un dossier de la revue Urbanisme consacré à la gouvernance, François Ascher, l'auteur de Metapolis, se mettait dans la peau d'un habitant d'une ville de banlieue qui relatait les déboires quotidiens des membres de sa famille, habitant et traversant quotidiennement les échelles entrecroisées de la cité hypermoderne, sans que les préoccupations soulevées par cette appartenance mul-

tiple à la métropole ne trouvent d'écho auprès des représentations locales. Avec clarté et humour, le récit posait alors la question : quel sens le système représentatif actuel a-t-il du point de vue de la démocratie métropolitaine ?

Cette question de la représentation soulève celle de la citoyenneté métropolitaine, et en particulier celle de l'accessibilité à l'ensemble des ressources de la métropole, ses bassins d'emploi, ses équipements phares ou plus ordinaires, ses aménités exceptionnelles ou plus quotidiennes, qui doivent s'ancrer dans un espace perméable et accessible à tous, en dépit des logiques d'éclatement et de spécialisation, caractéristiques des développements urbains contemporains. La fluidité de l'espace métropolitain constitue un enjeu de taille si l'on souhaite éviter que des territoires entiers ne soient des laissés-pour-compte de la métropole. Plus encore, habiter la métropole, ce n'est pas seulement avoir la possibilité d'accéder physiquement et à moindre coût à ses lieux et à ses ressources, mais c'est aussi développer la capacité de s'épanouir et de se réaliser dans un milieu qui permette à la fois l'ouverture la plus large possible et l'ancrage le plus profond.

Dès lors, pour agir sur les fractures de la métropolisation comme pour en saisir les potentiels, il est nécessaire de comprendre le sens des mutations spatiales en observant les grandes tendances comme les signaux faibles. Car la métropole n'est pas un ensemble cohérent, articulé autour de figures claires et précises ; sa réalité territoriale est en mouvement permanent, fruit des pratiques sociales, produit de dynamiques d'échelles et de temporalités multiples. Cette question est d'autant plus cruciale que les formes des métropoles sont diverses et superposées, toujours en mouvement, qu'elles défient les catégories usuelles de figuration, et qu'elles se reconfigurent plus vite que les contours des institutions censées les gouverner.

À l'heure où se poursuivent les débats sur le polycentrisme métropolitain, où l'avenir urbain se pense en termes de dualité centre/périphérie ou urbain/suburbain, se déploient des mégarégions, au sein desquelles les centres perdent parfois leur rôle structurant – voire rétrécissent ou se décomposent – et les suburbias s'organisent par elles-mêmes. Trop souvent polarisée autour de lieux marquants et de réseaux dits structurants, la question des formes de la métropole ne peut désormais plus se penser sans comprendre et projeter comme ville en soi la

ville suburbaine, mosaïque composite, qui lui est consubstantielle. Invisible pour beaucoup, cette entre-ville est pourtant stratégique pour l'avenir métropolitain et sa durabilité, comme en témoignent les travaux fondateurs de Thomas Sieverts sur la Zwischenstadt, ou ceux de Bernardo Secchi et Paola Vigano sur la Città Diffusa.

Désormais, la grande couronne francilienne, pour une bonne part suburbaine, représente près de la moitié de la population de la région parisienne. Mais la métropole révèle d'autres contrastes spatiaux dont il s'agit de comprendre les moteurs et les dynamiques. Elle se trouve également confrontée à de fortes injustices spatiales, entre des territoires bénéficiant d'une forte attractivité, dotés d'aménités de qualité, de services publics performants et de dessertes efficaces, et des territoires de relégation souffrant d'un environnement dégradé, d'un déclassement social et d'un fort enclavement.

Les efforts de rénovation urbaine ont été importants ; des politiques ciblées de péréquation, de mutualisation et de redistribution tentent de résorber les disparités les plus criantes. Pour autant, ces dispositifs suffisent-ils à faire métropole ? Les déséquilibres inhérents ne sont pas du seul fait des territoires mais aussi et surtout de dynamiques plus globales qui suscitent des effets corrélés de polarisation et de dispersion, d'aspiration et de dépression. Faire métropole, c'est donc prendre acte des fortes interdépendances de cet ensemble, dans une relation non plus de hiérarchie ou de solidarité mais d'intérêt mutuel entre les différents territoires qui la composent, dans une relation qui rompt les logiques souvent unilatérales que nouent entre eux espace servi et espace servant, pôle et frange, centre et périphérie. Dans cette perspective, la justice spatiale et l'équité territoriale supposent d'inventer les instruments ad hoc de la cohésion métropolitaine.

Projeter la métropole

La question de l'habiter pose en retour celle du projeter. Que signifie l'acte d'aménager la métropole lorsque la condition de l'habiter métropolitain suppose de traverser simultanément plusieurs échelles et lieux, de passer du local au global sans discontinuité, de rechercher l'équilibre entre la lenteur et la rapidité, sans pour autant sacrifier l'une ou l'autre, de souhaiter s'inscrire à la fois dans la proximité du lieu et l'anonymat de la grande ville ?

Faire monter le local, faire descendre le métropo-

litain : les démarches de planification et de projet doivent sans aucun doute accorder une place stratégique à cette dimension du local métropolitain, en produisant un récit qui permette de resynchroniser les fragments divisés de la métropole, ses échelles contrastées et toutes indispensables, ses lieux multiples et toujours singuliers, et de travailler sur les frottements entre l'espace des flux et l'espace des lieux pour reprendre les termes employés par Manuel Castells dans son ouvrage *La Société en réseaux*.

Dans ce contexte, les grands programmes – événements, infrastructures, rénovations –, rares et donc essentiels, sont des lieux de cristallisation possibles, à partir desquels peut se reconstruire une planification qui agisse sur la stratégie comme le projet, la vision comme la commande, la conception comme la réalisation. Les récits des refondations urbaines, enclenchées à partir d'événements mobilisateurs, tels que l'arrivée d'un TGV (Euralille), l'organisation d'une grande exposition (Turin, Lisbonne) ou la création d'un Flagship annonciateur d'un renouveau (le tout nouveau MAS à Anvers), inversent en quelque sorte le processus de planification en remobilisant les acteurs autour d'un projet commun qui transcende les partitions territoriales et les ruptures d'échelles, pour redonner leur place aux différentes composantes de l'habiter.

À ce titre, le Grand Paris Express, sorte de super-métro élargi à la métropole parisienne, peut-il aider à réenclencher un scénario métropolitain ? Et à quelles conditions peut-il mobiliser toutes les parties prenantes de la cité, pour aider à reconstruire un récit qui repense l'articulation des lieux et des liens, du suburbain et de l'urbain, de la fluidité et de la localité ? Ce projet qui mobilise toutes les attentions fait partie du contexte dans lequel s'engage à nouveau la refonte du Schéma Directeur de la Région Île-de-France. Mais ce n'est pas le seul élément et les questions inhérentes aux contours que doit revêtir cet instrument, aux processus d'élaboration et de mise en œuvre qu'il suppose, ne manqueront pas de se poser, en parallèle et de manière croisée avec les divers projets qui alimenteront son propos. De même que l'usage de la métropole nous conduit à vivre en permanence ce télescopage et cet entrecroisement de multiples possibles, les instruments du planning et du design devront parvenir à intégrer pleinement cette dimension multiscalaire de la métropole et ne pourront le faire qu'en dialoguant très étroitement entre eux.

Gouverner la métropole

Cette nouvelle donne de la planification stratégique et du projet métropolitain doit également s'accorder avec la montée en puissance de nouveaux acteurs de l'aménagement, dont beaucoup ne s'inscrivent pas dans le cercle habituel des institutions et de leurs représentations démocratiques. Opérateurs de transport, opérateurs immobiliers et fonciers, entreprises de services : des acteurs essentiels ont émergé sur la scène métropolitaine. Ils détiennent même un rôle de plus en plus important compte tenu de l'érosion des finances publiques et de la recherche de nouvelles formes de coproduction public/privé qui peuvent parfois conduire à la concession complète de macrofragments infrastructuraux et urbains, ou d'équipements à forte emprise territoriale comme des hôpitaux ou des universités.

Certes, la métropole parisienne a une longue tradition de partenariat entre la puissance publique et les opérateurs, privés ou publics, qui a permis la conception, la réalisation et l'exploitation des réseaux techniques, la maîtrise des fonciers stratégiques et la construction de grands programmes immobiliers. Toutefois, ces formes de gouvernance hétérogène à plusieurs ne peuvent se développer au détriment du rôle essentiel que doit avoir la puissance publique comme régulateur, stimulateur et décideur, à l'heure où par ailleurs s'affirme une revendication démocratique croissante dans les actes de refondation urbaine.

Un détour par la ville asiatique et nord-américaine peut s'avérer utile pour comprendre ce qu'est et ce que produit la ville privée, les formes qu'elle prend étant chaque fois singulières. Cherté du foncier, monopole de quelques opérateurs très puissants sur la fabrique urbaine, entraînant un renchérissement des prix et l'exclusion des classes pauvres et moyennes du marché du logement décent : les excès de la ville privée peuvent être réels. Dans une perspective plus optimiste, on peut aussi observer que des partenariats étroits publics/privés peuvent produire des politiques très intégrées articulant transport et multimodalité, foncier et fiscalité, planning et design, et faire leurs preuves en matière de déploiement efficace d'une offre publique couvrant l'ensemble de l'espace métropolitain.

Une autre question soulevée est celle du glissement de la ville privée vers la ville privatisée, voire même financiarisée. L'émergence de grands complexes urbains très intégrateurs, et ce faisant sujets aux

risques d'introversion et de surenchérissement des valeurs immobilières, pourrait contrarier le dessein d'une ville ouverte à tous. Le rôle de la puissance publique comme garante de l'intérêt général et d'une ville négociée est ici encore décisif.

Féconder le local métropolitain

Nous le savons, les visions en quête d'unité ne peuvent sacrifier la constellation d'identités urbaines qui forme l'essence même de la métropole. Mais, de même que l'aménagement de la métropole ne peut s'affranchir de penser la cohésion urbaine, l'addition, même coordonnée et concertée, de démarches locales ne peut suffire à répondre aux enjeux métropolitains marqués par les télescopages d'échelles, les effets d'hyperintensification et de marginalisation, les spirales d'attraction et de relégation. Cette dialectique métropolitaine doit nous inviter sans cesse à penser conjointement le développement et l'équité, la stratégie et le projet, le tout et les parties, les initiatives spontanées et la partition d'ensemble. La maîtrise de cette dialectique exige que s'élaborent les modalités selon lesquelles peuvent se féconder le local et le métropolitain, en puisant dans toutes les ressources, géographiques, paysagères, économiques, culturelles, de l'épaisseur de leur histoire commune.

Dans cette perspective, l'axe dédié à La Fabrique de la Métropole a choisi d'explorer trois questions qui ont fait l'objet de contributions et de débats lors des ateliers qui lui ont été consacrés. Comment garantir l'équité territoriale en métropole ? À l'heure des reconfigurations d'échelles et de temporalités, quels sont les contours possibles du planning et du design urbain ? Quels cadres susciter pour une coproduction de la ville négociée ?

Les textes qui suivent retracent les controverses, les pérégrinations et les pistes qu'ont empruntées les débats stimulants pour investir ces questions. Pour y répondre, les trajectoires, à chaque fois singulières et toujours en construction, d'un certain nombre de métropoles du monde ont été explorées. Ces déplacements sur d'autres terrains ont permis le décentrement et la reformulation des questions, l'introspection de dispositifs spécifiques, dont avant tout il s'agissait de comprendre les fondements et les effets. Le *Learning from* est un processus en soi qui est essentiel pour consolider la construction métropolitaine.

Métropole et Équité Territoriale

Animé par Sandra Moatti, Rédactrice en chef Adjointe du magazine Alternatives Économiques, l'atelier Métropole et Équité Territoriale a réuni Barrie Needham, Professeur à l'Université de Nijmegen, aux Pays-Bas, qui a présenté le cas de la Randstad, Edward W. Soja, Professeur de l'université UCLA de Los Angeles, qui est intervenu sur les mutations de la métropole, et Géraldine Pflieger, Enseignante et Chercheur à Genève, qui a présenté le cas des fonds d'infrastructures en Suisse. Ces trois interventions étaient très différentes, dans leurs approches et leurs objets, mais elles ont d'autant mieux dialogué entre elles qu'elles partageaient un postulat commun : il existe un lien fort entre la dimension d'équité et de justice et la dimension territoriale.

Isabelle Baraud-Serfaty

Consultante en économie urbaine (Ibicity)

Définir l'équité territoriale

Les débats ont d'abord porté sur la manière de définir l'équité territoriale. Pour Barrie Needham, il s'agirait d'abord de rendre égal pour tous l'accès aux services et à l'emploi. Le terme accès est ici employé au sens de l'accès physique. Faisant le constat que les populations aisées choisissent de s'implanter là où l'accès et la qualité des facilités (commerces, emplois, écoles, loisirs...) sont bons, il préconise des politiques encourageant une mixité sociale plus diffuse, qui permettraient alors un fort degré d'équité territoriale. Tel est le cas de la Randstad, conurbation de 7 millions d'habitants dont quatre villes, Rotterdam, Amsterdam, La Haye et Utrecht, forment les agglomérations structurantes.

Géraldine Pflieger a apporté un contrepoint à ce propos. Les fonds d'infrastructures qu'elle analyse aspirent à favoriser l'intégration des projets de transport à des politiques d'urbanisme globales, et vice versa. Ces fonds ne financent des projets de transports en commun que si ces projets prévoient une densification autour des gares. Ils ont l'intérêt de favoriser la production de développements urbains à très haut niveau de desserte ; cependant, et ce malgré une volonté affichée de favoriser la mixité sociale, ils peuvent contribuer aux phénomènes de gentrification, dus au renouvellement et au renchérissement des valeurs foncières autour de ces corridors bien desservis.

Edward Soja a, lui, davantage caractérisé ce qu'est l'iniquité territoriale : fragmentation sociale, fossé numérique, concentration des richesses détenues par 1 % de la population. Surtout, il a insisté sur les dimensions concrètes de cette iniquité : les temps de transport de plus de deux heures dans chaque



sens se traduisent par des divorces, des suicides, de la maltraitance d'enfants ; les conflits entre populations nationales et immigrées s'accroissent, et l'instabilité sociale menace. Edward Soja a alerté sur l'urgence de penser ces questions.

Favoriser l'équité territoriale : formes, gouvernance et instruments

Au-delà des différences d'approche, les trois interventions ont fait apparaître l'importance de l'articulation des politiques économiques (notamment la localisation des emplois) et des politiques urbaines (notamment la localisation des logements). Les débats ont ensuite porté sur la manière de permettre cette articulation et de favoriser l'équité territoriale. Trois dimensions-clés ont été mises en évidence par les intervenants.

Le premier élément décisif est la forme de la métropole. Pour Barrie Needham, un élément-clé du succès de la Randstad, c'est sa forme polycentrique, avec de multiples pôles urbains très bien connectés entre eux. Toutefois, la situation de la Randstad est

très spécifique dans la mesure où il s'agit là d'une donnée historique et géographique qui conduit à une métropole quadripolaire, dont le centre n'est pas urbanisé. Pour Edward Soja, ce polycentrisme est essentiel, mais il l'analyse plutôt comme une caractéristique du nouveau fait métropolitain, ou plutôt postmétropolitain. Selon lui, le concept de métropole est dépassé ; la nouvelle réalité urbaine s'incarne dans les villes-régions (city-regions) qui ne s'organisent plus autour d'un unique pôle central, mais de plusieurs pôles, à la fois autonomes et interdépendants. Elles correspondent à la très grande échelle. La réalité urbaine de Tokyo correspond à un ensemble Tokyo-Yokohama qui fait près de 40 millions d'habitants, celle de São Paulo est incarnée par neuf downtowns consolidant avec ses territoires suburbains un ensemble de près de 30 millions d'habitants.

Autre caractéristique majeure, les villes-régions se remplissent de l'intérieur, sans s'étaler davantage. Déjà, Los Angeles serait la mégalopole la plus dense des États-Unis – même si, comme le remarque Géraldine Pflieger, une forte densité mégalopolitaine n'est pas nécessairement synonyme de qualité de vie. Surtout, l'émergence de ces villes-régions marque la fin d'une hiérarchie urbaine au sein de laquelle banlieues et suburbias étaient fortement dépendantes des centres urbains. Désormais, la ville est partout avec des formes très différentes. De telles évolutions supposent de faire émerger un nouveau vocabulaire et de penser différemment les mutations et, par voie de conséquence, les politiques urbaines.

Le deuxième élément décisif pour favoriser l'équité territoriale, c'est la question de la gouvernance. Barrie Needham observe que la métropole polycentrique qu'est la Randstad n'a pas de pouvoir central ; toutefois, ceci ne lui paraît pas gênant dans la mesure où il existe d'abord une forte volonté de coopération entre les communes, dont les pouvoirs, les compétences et les périmètres sont importants. Les finances locales y sont par ailleurs relativement centralisées (les budgets communaux sont fondés sur des transferts et dotations d'État, ces dernières étant conditionnées à des politiques). L'efficacité de cette coopération métropolitaine volontaire est toutefois à mettre à l'actif de la culture hollandaise du consensus pragmatique. Pour Edward Soja, la forme polycentrique des nouvelles postmétropoles nécessite la mise en place d'un pouvoir central, incarné dans une autorité régionale qui pourrait prendre des formes flexibles, éventuellement dif-

férenciées selon les sujets (transports, environnement...).

Cette forme flexible de gouvernance métropolitaine peut s'exercer via les instruments. Il peut s'agir d'instruments portant sur le foncier. Il peut également s'agir d'une collaboration par projet, qui permette de compenser l'absence d'intercommunalité. Dans tous les cas, il est nécessaire de penser des instruments innovants, qui permettent en particulier le partage de la création de valeur (cf. les Social benefits agreements) ou de fonds d'investissement mis en place au niveau métropolitain. Surtout, il s'agit de leur assigner des objectifs d'intérêt général qui leur garantiront d'être au service de l'équité territoriale. Autrement dit, la justice spatiale est bien un défi majeur des politiques métropolitaines.



Planning, Échelles et Temporalités

*Animé par Nathalie Roseau, Maître de conférences et Chercheure à l'École des Ponts, l'atelier **Planning, Échelles et Temporalités** a réuni Louis Albrechts, Professeur à l'Université Catholique de Louvain, qui a présenté le cas du Flemish Diamond, Patsy Healey, Professeure à l'Université de Newcastle, qui a abordé quelques questions-clés des stratégies métropolitaines spatialisées, et Wolfgang Christ, Professeur à l'Université de Weimar, qui a présenté le cas d'opérations d'aménagement à dimension métropolitaine.*

Daniel Béhar

Géographe, Professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris - Université Paris-Est Créteil Val-de-Marne, Enseignant à l'École Nationale des Ponts et Chaussées et Directeur de la coopérative ACADIE

À l'origine de la réflexion collective était mis en avant le constat d'une déstabilisation – dans le contexte métropolitain – du modèle d'emboîtement spécialisé et séquencé des instruments de l'intervention urbaine, de la planification globale et de long terme, au projet urbain local. À l'issue de cet atelier émerge l'hypothèse d'un triple processus de transformation.

La permanence de la planification : le récit à grande échelle

En premier lieu, on assisterait à une forme de permanence, non pas de la planification en tant que telle et de son rôle affiché – la production de la règle – mais de sa fonction implicite et effective : la fabrication d'un récit de la grande échelle. C'est ce que vise à produire la métaphore du Flemish Diamond, présentée par Louis Albrechts : donner à voir, tant au-dedans qu'au-dehors, la ville-réseau (city-network) formée par Anvers, Bruxelles, Gand, qui, ainsi constituée, accéderait au statut compétitif des métropoles polycentriques telles que la Randstad ou la Ruhr par exemple. Comme le souligne Wolfgang Christ, plus que d'un grand plan, les territoires métropolitains ont besoin d'une vision stratégique de la grande échelle et du long terme qui favorise les synergies et permette aux diverses initiatives locales de jouer leur partition.

Cette fonction de production d'une représentation d'ordre géopolitique au travers de la planification se retrouve de façon constante dans le cas francilien, sous différentes formes. Lors des Trente Glorieuses, et sous l'égide de Paul Delouvrier, les représentations fondées notamment sur les notions de polycentrisme et de rééquilibrage à l'Est ont organisé tant un système d'acteurs (État + banlieue rouge) qu'un dispositif d'actions (villes nou-



velles). Aujourd'hui le projet du Grand Paris tel qu'il est conduit par l'État propose une nouvelle lecture avec l'ouverture maritime jusqu'au Havre, la rocade du réseau de transport et les clusters spécialisés, dont la puissance évocatrice paraît en mesure de susciter de nouveaux dispositifs de gouvernance.

La convergence planification/projet : infrastructures, mégaprojets et géographie physique

La seconde mutation tiendrait à la convergence entre la planification et le projet autour de trois registres. En premier lieu, et de façon apparemment paradoxale, alors que la métropolisation signifie complexification des enjeux liés aux déplacements et aux mobilités, la question a priori plus matérielle des infrastructures de transport prend, dans tous les cas étudiés, une importance considérable à la fois comme support de la planification d'ensemble et comme levier pour les projets urbains locaux. La focalisation des enjeux d'aménagement autour du réseau du Grand Paris Express est à cet égard exemplaire. Dans cette cristallisation des ef-

forts autour de projets phares d'infrastructures se lit le désir d'agir sur les rares leviers structurants de l'urbanisme volontaire. C'est ainsi que l'entreprise de rénovation et d'agrandissement de la gare centrale d'Anvers a constitué l'un des projets stratégiques de la refonte métropolitaine.

Seconde constatation, la métropolisation aurait pour corollaire une dilatation des projets urbains. Parce que la métropole serait en quelque sorte la ville en plus grand, il faudrait, d'Anvers (le MAS et le renouvellement d'Het Eijlandje) au Grand Paris y intervenir autour de mégaprojets, à forte visibilité. Le projet local tend alors à rejoindre l'exercice de planification en prenant la forme d'un master plan.

Enfin, cette attirance métropolitaine pour la grande échelle induit, entre planification et projet, la mise en avant de la géographie physique. Que l'on évoque le Parc régional Rhin Main (situé dans la région métropolitaine de Francfort), l'IBA d'Emischer Park, la vallée de la Seine de Paris au Havre ou la géographie amplifiée du projet de Saclay, c'est très souvent le paysage et le système des espaces ouverts qui structurent une forme de planification d'ensemble des interventions sur le long terme et organisent les différents projets locaux.

Le décalage de la planification et du projet : la stratégie interterritoriale

La dernière transformation des instruments de l'intervention urbaine en situation métropolitaine, évoquée lors de l'atelier, fait écho à une interrogation de Patsy Healey : pourquoi a-t-on besoin d'une stratégie métropolitaine spatialisée ? Autrement dit, il n'y aurait pas de nécessité absolue de planification. On observerait davantage la mise en place de coalitions d'acteurs, selon des configurations spatiales situées, à partir de problèmes stratégiques, singuliers et sélectionnés. C'est parmi bien d'autres, le cas de l'Entente du Nord Métropolitain en Île-de-France. La mise en service à venir d'une nouvelle infrastructure de transport, la Tangentielle Nord, suscite la convergence des intercommunalités riveraines et définit un espace territorial de travail en commun et de positionnement métropolitain.

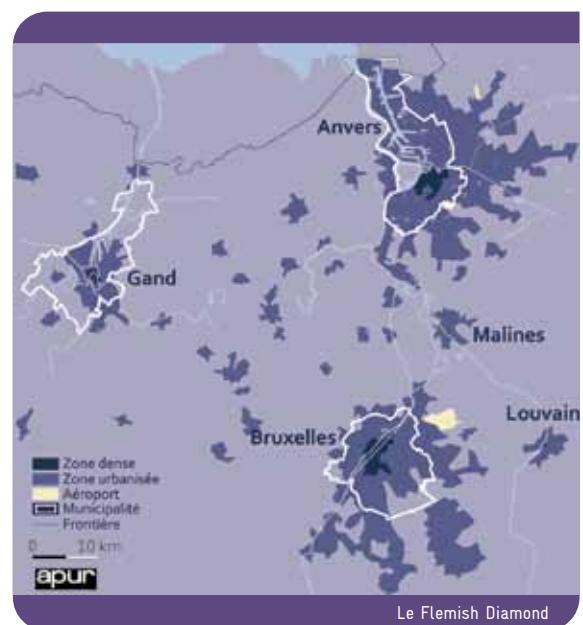
Les dispositifs d'intervention qui se mettent ainsi en place semblent s'affranchir des modes de faire, tant de la planification que du projet. À la différence de la planification, il s'agit moins de dire

la règle en matière d'aménagement urbain que de s'accorder sur des règles du jeu partagées dont chacun aura la responsabilité de la mise en œuvre. Et simultanément l'enjeu n'est pas de constituer un grand projet d'envergure métropolitaine mais plutôt de structurer des dispositifs de transactions entre les projets urbains et leurs maîtrise d'ouvrage. Entre planification et projet, on assisterait ainsi à l'émergence de dispositifs stratégiques interterritoriaux.

L'exigence métropolitaine : la combinaison des instruments de l'intervention urbaine ?

Devant la complexité des situations métropolitaines, les commentaires mettent généralement en avant l'épuisement des instruments de régulation globale et de long terme, et en particulier du planning au profit d'une hégémonie de la logique de projet. À l'issue de cet atelier, une autre lecture est envisageable : elle suggère que les fonctions et formes du planning se renouvellent selon trois dynamiques combinées :

- le maintien et l'actualisation de la fonction de fabrication du récit à grande échelle ;
- l'hybridation avec le projet, adossée à la programmation des grandes infrastructures et à la valorisation de la géographie physique ;
- l'émergence de dispositifs stratégiques interterritoriaux.



Opérateurs et Puissance Publique

*Animé par Vincent Renard, Directeur de recherche CNRS à l'Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, l'atelier **Opérateurs et Puissance Publique** a réuni Roger Chan, Professeur à l'Université de Hong Kong, qui a présenté le cas de Hong Kong, Robert Cervero, Professeur à l'UCLA de Berkeley, qui a évoqué diverses formes de politiques intégrées de transport, Natacha Aveline-Dubach, Directrice de recherche CNRS au Centre de Recherche sur la Chine Contemporaine, qui a interrogé la question de la privatisation des villes à la lumière des expériences de Tokyo et de Hong Kong, et Nathalie Tessier, Directrice à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui a apporté un témoignage sur la prise en compte du projet du Grand Paris dans les stratégies des opérateurs en Île-de-France.*

Vincent Fouchier

Directeur Général Adjoint de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de l'Île-de-France,
Président du groupe urbain de l'OCDE

Le transport comme intégrateur urbain

Le cas de Hong Kong a occupé une place prépondérante dans les débats. L'articulation entre transport et urbanisme a été un thème central des échanges, avec en toile de fond la question aiguë du mode de financement des infrastructures de transport, cruciale en période de crise financière et économique, où les fonds publics se raréfient.

Hong Kong est un territoire très compact, fortement structuré autour des transports en commun, et qui utilise peu de transports lourds. La majorité des opérateurs sont de type R + P (Rail + Property), c'est-à-dire des opérateurs construisant à la fois les infrastructures de transport et l'environnement qu'elles traversent. Hong Kong compte une quarantaine d'opérations de ce type autour de stations. La relation entre ordres publics et privés y est très étroite, avec par exemple des bonus liés à la densité des projets : le promoteur bénéficie d'un bonus de constructibilité sous réserve de répondre à des exigences liées aux espaces publics, aux passages piétonniers ou autres. Il s'agit d'un système très intégré puisque l'on y fait du logement, mais également des commerces, y compris avec des dessertes directes vers le nouvel aéroport (facilité par le check in *in town*).

La MTRC (l'opérateur de transport de la ville) est privée (cotée en Bourse), mais extrêmement guidée par la puissance publique. Le foncier est totalement sous maîtrise publique, et les autorités en gèrent la rareté, cédant de petites portions de terrain à des prix exorbitants. La MTRC profite donc de la décision de la puissance publique en matière de foncier, bénéficiant notamment de nouveaux

droits à construire sur des terrains qu'elle poldérise elle-même, mais aussi de la hausse de foncier générée par les infrastructures construites, qu'elle capte en retour.



D'autres situations ont été évoquées dans l'atelier. Munich, par exemple, présente une toile de réseaux très intégrée, ses gares constituant de véritables hubs. Le cas du street car à Portland a aussi été présenté : financé sans argent fédéral, ce réseau de tramway a été accompagné par une restructuration urbaine significative, générant des plus-values contribuant au financement du projet d'ensemble. L'histoire de Portland rappelle aussi d'autres formes de relations public/privé, avec le système des coins de rues : la trame viaire de Portland, lors de la fondation de la ville, a été conçue de manière assez étroite par les fondateurs (privés !), pour offrir davantage de coins de rues. Ceux-ci se vendaient mieux et enrichissaient donc les fondateurs, en même temps qu'ils apportaient l'animation nécessaire à la vie urbaine.

Tokyo laisse également une grande place aux opérateurs dans l'élaboration des règles pour le développement urbain. La diversification des activités des opérateurs ferroviaires favorise la production de gares comme hauts lieux de confluence ; de même, le continuum de gestion entre le foncier et l'exploitation des gares et infrastructures se traduit par un continuum spatial d'une grande fluidité. Toutefois, si l'on assiste à une certaine créativité, on observe aussi un morcellement du développement urbain.

La privatisation-intégration au risque de l'éviction ?

Certaines opérations ont un design très soigné, mais n'est-ce pas parce qu'elles sont chères et s'adressent à des populations aisées ? On observe également une situation de monopole de grandes entreprises ou conglomérats intégrés dans certaines métropoles, au sein desquelles commerce, service, téléphone, Internet sont totalement sous contrôle de l'opérateur. C'est finalement le mode de vie des citoyens qui peut se trouver ainsi sous contrôle, d'où la crainte de la domination du secteur privé et de la perte de maîtrise publique. Par ailleurs, la hausse massive du foncier contribuant à expulser les populations pauvres des quartiers réaménagés, cette situation de monopole induit des phénomènes de ségrégation. Sur un autre plan, lorsque les développeurs ne paient pas le coût global de leurs opérations (cf. exemple évoqué sur les lotissements aux États-Unis), un parallèle avec le sauvetage récent du système bancaire peut être fait : privatisation des bénéfices et socialisation des risques et déficits !

Une question est apparue tardivement dans l'atelier : comment se fait la concertation avec la population lorsque l'urbanisme est négocié directement entre le privé et le public ? La pratique de l'urbanisme consensuel au Japon a été citée comme réponse potentielle à cet enjeu. Cette question renvoie aussi à la représentation souvent faible du monde économique dans le processus de décision publique, ainsi qu'au besoin de plus en plus ressenti de l'expertise privée pour éclairer les choix publics.

Le dialogue entre les sphères publiques et privées est sollicité de manière accrue et sous diverses formes. A été citée l'expérience récente des dix présidents de chambres de commerce des grandes

métropoles européennes appelant de leurs vœux un cadre clair et une stratégie légitimée pour le long terme, portée par des institutions fortes. Leur objectif est légitime : sécuriser les investissements privés, en même temps que les investissements publics. Un autre exemple est dans les esprits, avec la création récente d'équipes du Grand Paris dans de grandes entreprises privées ou parapubliques : EDF, La Poste, Bouygues, Veolia, la Caisse des Dépôts... montrant que ces grands groupes souhaitent coordonner leurs actions en lien avec les dynamiques en émergence et contribuer aux choix politiques en cours.

On en vient alors nécessairement aux systèmes de gouvernance à même d'intégrer la montée de ces acteurs. Ces dernières années ont vu se complexifier le processus décisionnel en Île-de-France, par exemple autour des questions de planification (Shéma Directeur, Grand Paris Express...) et avec l'apparition de nouveaux acteurs (Paris Métropole, Atelier International du Grand Paris, Société du Grand Paris...). En outre, l'interterritorialité est de mise (en Île-de-France comme ailleurs), avec la multiplication des démarches souples : financements croisés, contractualisation, ententes ou coopérations métropolitaines, appels à projets,



labellisations, etc. Toutefois, le régime de l'informel peut interpeler : car qui arbitre, qui garantit la cohérence et les équilibres, décide et priorise... et quelle transparence pour les citoyens ? Un système plus formalisé, privilégiant élection, fiscalité, concertation et compétences n'est-il pas plus efficace pour le bon usage du denier public ?

LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ENTRE POLITIQUE

Tommaso Vitale, Associate Professor à l'Institut d'Études Politiques de Paris était en charge de la thématique Cultures et changement métropolitain qui a réuni trois ateliers.

Tommaso Vitale

Associate Professor de sociologie à Sciences Po, où il est Directeur scientifique du master biannuel Governing the Large Metropolis. Membre du Centre d'études européennes (CEE)

Dans quel genre de société veut-on vivre ? C'est cela, au fond, la question qui réside au cœur de la réflexion sur la construction métropolitaine.

S'il y a une chose que les études urbaines ont bien montrée, c'est que la montée des inégalités nuit aux métropoles et à leur développement (Van Ham et al., 2012). La question sociale et l'hétérogénéité culturelle ne sont pas des préoccupations sectorielles. Elles se situent au cœur de la construction métropolitaine depuis toujours (Pickvance, Préteceille, 1991), et aujourd'hui en particulier en raison de l'énorme crise économique que nous affrontons.

Patrick Le Galès (2011) nous le rappelle avec une grande clarté : *Un cycle d'austérité budgétaire est en cours, piloté étroitement par les États, dont on ne connaît pas la durée. Les capacités d'innovation et d'extraction de ressources financières pour les projets métropolitains sont plus limitées, spécialement dans un contexte comme celui de Paris où la redistribution de revenus vers les autres villes et régions demeure massive. Les marges de manœuvre, donc, se sont réduites. Le chômage non résorbé pendant les années 2000 dans de nombreux pays (sauf en partie en Grande-Bretagne jusqu'à la crise) s'est combiné avec la précarisation du marché du travail et le nombre toujours croissant d'emplois à temps partiel, intérimaires, à durée déterminée, au nom de la flexibilité du marché de l'emploi. Partout, les questions de pauvreté, de personnes sans abri, sans papiers, sans emploi, constituent un élément structurant des métropoles. La crise de 2008, qui n'est pas terminée, a entraîné son lot dramatique de déclin d'activité, de faillites, de taux massifs de chômage et de dégradation des conditions d'emploi* (ibidem). La question sociale et les inégalités croissantes créent des pressions très fortes dans les métropoles et sur les projets de construction métropolitaine.

Les questions de fond apparaissent : quel genre de métropole veut-on construire ? Allons-nous en direction d'une société éclatée, avec de fortes inégalités, des ségrégations et discriminations frappantes, produites dans un contexte très conflictuel, ou en

direction d'une société métropolitaine qui valorisera la solidarité et la reconnaissance mutuelle (Préteceille, 2006) ?

La recherche sur les émeutes et les conflits urbains montre la faillite du projet métropolitain dans plusieurs pays. Les analyses montrent le poids de la discrimination, de la ségrégation intense et l'absence de politiques (Lagrange, Oberti, 2006 ; Jobard, 2009). *Dans les quartiers en révolte on trouve un bas niveau de qualité des écoles, un sentiment de solitude des enseignants et des instituteurs, une pénurie de services sociaux et de transports publics, la discrimination de jeunes issus de l'immigration, une violence policière, une recrudescence des trafics illégaux, du chômage, des marchés informels : des quartiers entiers qui ne sont pas vraiment gouvernés par les institutions démocratiques.* (Le Galès, 2011).

C'est dans ce cadre que la dynamique sociale des métropoles dépend de plus en plus des stratégies des catégories supérieures, qui peuvent se mettre à l'écart avec un renforcement de l'entre-soi via des formes de sécession urbaine, ou bien jouer un jeu plus compliqué de proximité avec des groupes sociaux défavorisés (Oberti, Préteceille, 2007 ; Andreotti, Le Galès, 2010).

L'hétérogénéité culturelle et sociale est un élément très présent dans les agendas de gouvernance des grandes villes contemporaines. Il s'agit, en fait, de l'un des axes autour desquels de nouvelles formes institutionnelles urbaines sont actuellement en train de se mettre en place (Legros, Vitale, 2011). Dans ce renouvellement des institutions, la question de la mixité sociale des quartiers reste encore tout à fait centrale dans la mesure où elle essaie de contrebalancer les effets pervers de la gentrification et inspire la réalisation d'une série de politiques contre les effets de l'isolement et contre l'apparition d'enclaves de plus en plus homogènes, non seulement du point de vue socioprofessionnel, mais aussi du point de vue culturel et religieux. On peut également envisager l'existence d'un usage – parfois volontaire, parfois inconscient – de

politiques plus proprement culturelles et sociales afin de gouverner l'hétérogénéité métropolitaine. Et il s'agit là de formes d'innovation politique absolument dignes d'attention : les politiques culturelles et sociales ne sont en effet pas exclusivement projetées ou pensées dans le cadre de la protection de l'individu et de ses droits sociaux et civils. Mais ces politiques sont également utilisées pour favoriser le vivre ensemble et gouverner les relations entre des groupes qui s'ignorent ou, pire, qui se disputent sur la base de questions identitaires. Les politiques culturelles deviennent ressources de médiation et font contraste à la polarisation des cultures.

Dans ce cadre analytique, trois questions majeures semblent se poser (numérotées I, II, III ci-après). Les politiques culturelles sont tout d'abord en train d'élargir leurs fonctions habituelles de divertissement, d'attraction touristique et de socialisation. Ces politiques s'orientent vers l'animation des territoires et l'expression de groupes et d'identités culturelles différentes afin de réduire l'isolement, de favoriser un parcours de reconnaissance ou encore une inclusion sociale à la fois plus large et plus effective (I). En deuxième lieu, ces politiques culturelles élargies se retrouvent toujours dans la nécessité de se coordonner avec d'autres secteurs de la vie publique, notamment avec les politiques sociales et, en particulier, les politiques d'aide sociale (social care). Si l'on ne peut parler ici d'une tendance claire et univoque, différents signaux mettent cependant en évidence l'existence d'un large champ d'expérimentations qui précisément vont dans cette direction (II).

Enfin, la récente reprise des flux migratoires vers les villes pose de nouveaux défis quotidiens à la gouvernance des territoires. La nouvelle intensification des migrations au niveau global amplifie le rôle potentiel de politiques culturelles et sociales à la fois vouées à favoriser la reconnaissance et l'expression des différences et à réduire les inégalités pour gouverner les tensions entre les groupes (III).

Certaines tendances semblent surgir notamment en termes de décentralisation, d'intégration et de participation. On ne cherche pas des best practices. Il nous semblerait qu'une comparaison méthodique et attentive entre les villes ainsi que l'analyse détaillée de différents cas d'étude pourraient nous permettre de mieux envisager les contradictions et difficultés majeures quant aux problématiques envisagées : apprendre en somme sur la base de problèmes pratiques et finalement en ressortir une série de réflexions plus pertinentes (Ostrom, 2005). Si, au final, très peu d'indications opératoires peuvent être identifiées dans les processus que nous venons de mettre à jour, une discussion autour d'une série de cas non français peut néanmoins contribuer à nous doter des outils nécessaires afin de mieux réfléchir à ce qui se déroule, en ce moment, dans l'aire métropolitaine parisienne, et ainsi donc à mieux appréhender les choix qui pourraient concrètement être mis en place. Car, on le sait bien aucun instrument n'est neutre (Lascoumes, Simard, 2011). Nous sommes dans une période de crise, où la tentation de supprimer le rôle de l'État providence au niveau local (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la petite enfance et de la perte d'autonomie des personnes âgées) est souvent renforcée par des groupes qui souhaitent bénéficier de l'ouverture des nouveaux marchés que peuvent représenter les biens primaires, nécessaires à la vie des gens (Ranci, 2010).

Gouverner l'inclusion via les politiques culturelles

Un premier axe de réflexion doit donc s'intéresser à la relation entre gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles. On peut commencer à réfléchir sur un cas apparemment très extrême et exotique, à savoir celui de Bogota : une métropole toujours menacée par la violence extrême, et dans laquelle les politiques culturelles comme les politiques de la mémoire ont précisément été mises en place par le biais d'une modalité de gouvernance

participative et inclusive. Ce choix, ainsi que les conflits auxquels il a donné lieu, ont eu un impact très fort sur la réconciliation et la reconfiguration des relations entre les différents groupes demeurant dans l'aire métropolitaine.

La réflexion peut se poursuivre avec une série d'analyses comparatives sur les politiques de soutien à ce que l'on appelle la ville créative. Le rôle de l'art, du design et de la créativité a en effet largement été reconnu ces dernières années. La concentration d'artistes et de productions créatives améliore la qualité de la vie, rend les quartiers plus attractifs, favorise la circulation des ressources matérielles et immatérielles avec une multiplication d'externalités positives. Cependant, des formules trop simplifiées de soutien à la ville créative sont critiquables en raison de certains effets d'expulsion de l'espace urbain des populations dotées d'un faible niveau d'instruction et/ou d'un faible revenu, ainsi que pour les conséquences souvent contradictoires que ces phénomènes ont sur les artistes eux-mêmes, et sur leur condition de précarité.

Ces tensions, nous le croyons, doivent nécessairement être lues dans le cadre d'une échelle d'analyse métropolitaine. Les politiques d'encouragement à la ville créative peuvent être mises en place dans un modèle de gouvernance négligeant les interdépendances métropolitaines afin de diriger les investissements dans des quartiers spécifiques. **La logique prédominante devient celle du marketing territorial, dans lequel l'usage instrumental de la créativité est explicitement l'objectif premier.** Il y a, cependant, une série de situations dans lesquelles les externalités positives du soutien à la créativité ressortent comme des effets by product. **Il s'agit notamment des cas dans lesquels les politiques culturelles investissent beaucoup sur la connexion entre créativité et inclusion sociale et dans lesquelles le rôle de l'administration locale est celui de soutenir, d'encourager des processus bottom-up, sans forcément anticiper une définition préalable et trop restreinte de ce qui est créatif et de ce que sont les marges d'action de l'expression artistique.**

Beaucoup d'innovations sociales ont déjà été expérimentées en Europe et elles posent à la métropole parisienne des questions très précises. Questions autour de la possibilité de conversion des espaces abandonnés comme espaces de sociabilité, à la fois pour assister des personnes démunies mais aussi pour soutenir des productions artistiques (Moulaert et al., 2010). Les rapports entre groupes

informels deviennent centraux, même en termes d'innovation politique comme l'a montré Thomas Aguilera dans ses recherches sur Paris et Madrid (2011).

Au niveau de la métropole, il ne s'agit pas simplement de réaliser des projets d'animation artistique mais d'utiliser la promotion artistique pour rendre les confins urbains plus perméables et pour soutenir un polycentrisme artistique déjà en route dans la métropole francilienne. Un autre élément semble important ici dans une optique de métropolisation via une politique culturelle : l'intégration des réseaux courts (au niveau métropolitain voire des quartiers) avec les réseaux longs (nationaux et internationaux) et cet élément réclame également une gouvernance publique capable d'apprendre et de relancer les instruments de soutien à la circulation des initiatives culturelles (Vitale, Membretti, à paraître).

Coproduction entre politiques sociales et culturelles en milieu métropolitain

Une deuxième piste de réflexion à explorer vise la qualité de la coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain. L'analyse comparative des dynamiques métropolitaines montre que la fragmentation des politiques et, en particulier, la compartimentation entre politiques sociales et politiques culturelles constituent un obstacle majeur à la création d'un contexte institutionnel favorable au développement d'une citoyenneté métropolitaine.

À cet égard, le cas de Barcelone est tout à fait intéressant. Cette ville, à partir des années 90, a soutenu l'essor d'une grande quantité de quartiers et districts au travers de la connaissance et de la créativité dans le but explicite de soutenir la croissance de la new economy, mais les contradictions, désormais visibles, de cette formule ont poussé l'administration à redéfinir l'échelle spatiale de ces mêmes politiques. Moins concentrées qu'auparavant, ces politiques ont aussi valorisé l'expérience de groupes locaux qui utilisaient l'animation artistique en tant que moyen de redéfinition des politiques sociales. Mais, encore une fois, il ne s'agit pas de considérer le cas de Barcelone comme une best practice : ce cas spécifique est surtout intéressant en raison de ses contradictions et donc des indications que l'on peut en ressortir. Le cas de Barcelone a été largement célébré pour sa capacité à associer des formes de renouvellement urbain et des politiques culturelles susceptibles de faire face à de nombreux problèmes sociaux. Le modèle de gouvernance des politiques

culturelles a cependant beaucoup changé ces dernières années : le résultat est une forme double de gouvernance, dans laquelle les modalités participatives et inclusives de gouvernance des politiques culturelles et sociales se réduisent dans le centre de la ville pour s'amplifier dans la région métropolitaine dans son ensemble.

Le rapport entre les politiques publiques et l'hétérogénéité des groupes demeurant dans les métropoles peut être observé de façon encore différente. Au-delà de la compréhension de la manière dont les politiques culturelles s'intègrent dans les politiques sociales, et modifient leurs objectifs comme leurs outils, nous pouvons nous interroger sur le rôle joué par les politiques sociales dans la réduction de la vulnérabilité sociale. Et les modalités selon lesquelles ces politiques sont gouvernées peuvent se traduire ou non par une meilleure intégration avec les politiques culturelles.

C'est à ce propos qu'il devient important d'aborder aussi les effets pervers de l'excès de localisme à l'intérieur d'une série d'innovations récentes dans le champ des politiques. Mais l'intégration entre politiques culturelles et politiques sociales n'est pas l'unique défi. Le grand défi est leur intégration au niveau métropolitain. Bien sûr, dans plusieurs pays européens, ce genre de politiques a été une prérogative municipale et la recomposition au niveau métropolitain est devenue difficile, se retrouvant au cœur de mécanismes de résistances et de véto.

Une grande question pour la Ville de Paris demeure également : faut-il inventer de nouveaux moyens de coordonner les institutions ou faut-il inventer de nouvelles institutions ?

À la juxtaposition classique entre valorisation de formes de recomposition par le bas, ou par le haut, semblent s'être substituées des stratégies complexes, coproduction de formes organisationnelles temporaires, ad hoc, ou projets finalisés par la coordination. Bien évidemment, ces coproductions, qui bénéficient du capital social et de l'atmosphère particulière du milieu dans lequel elles prennent corps, ne s'autonomisent pas complètement par rapport à certains principes, règles et normes de ce milieu (législations, traditions administratives et managériales) et n'échappent pas non plus aux frictions comme aux résistances que chaque milieu leur oppose. Leur caractère temporaire a par ailleurs des conséquences peu connues, qui sont à évaluer. Sommes-nous en train d'abandonner les territoires les plus faibles, sans une vraie responsabilité face à ce qu'on doit justement appeler *governance failure* ?

Les défis de l'immigration à la construction métropolitaine

Comme nous l'avons déjà évoqué, un troisième point mérite d'être analysé. Celui-ci ne concerne pas les aspects propres à la diversité culturelle de manière générale mais plutôt ceux qui relèvent de la connexion entre immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine. En France, les préoccupations sur les effets imprévus des politiques multiculturelles sont désormais très diffusées. On souligne en particulier très souvent que les politiques de soutien aux identités collectives spécifiques finissent parfois par contraindre ou enfermer les gens dans des classifications, en déterminant à la fois un défaut dans leur reconnaissance en tant qu'individus ainsi qu'une difficulté de gestion politique de la relation entre les groupes eux-mêmes. Il s'agit bien sûr d'une problématique très vaste, mais qui sera traitée ici de manière très ponctuelle et spécifique.

À ce propos, il est fondamental de réfléchir à partir du cas de la ville de Chicago. Très fameuse en raison de son haut niveau d'*ethno-racial segregation*, Chicago est un cas tout à fait intéressant : bien que les politiques publiques sur les inégalités ethniques et raciales soient extrêmement discutées dans l'espace public, ces mêmes politiques demeurent néanmoins encore rares et peu étendues. Au-delà de l'existence d'un remarquable système de services – en particulier en faveur des immigrés –, et exception faite pour les programmes de *social housing*, les programmes finalisés pour réduire les inégalités raciales à l'échelle de l'aire métropolitaine dans son ensemble sont très peu nombreux. Ce qui nous semble par conséquent très important de comprendre dans le cas de Chicago, c'est précisément la rareté des programmes proactifs sur la question de la race, de l'ethnicité et de l'immigration, et ce en dépit des profondes inégalités et du très haut niveau de diversité sociale caractérisant cette ville. L'explication de ce phénomène devient absolument cruciale dans la mesure où elle peut nous permettre de comprendre un certain nombre d'aspects fondamentaux du fonctionnement des processus de gouvernance à l'échelle métropolitaine.

Le pluralisme territorial est exacerbé par les inégalités sociales des habitants dans différentes communes périurbaines, par une tendance aussi des municipalités à jouer les *free riders*, par, enfin, une peur très marquée des classes moyennes de voir le processus de métropolisation affaiblir leurs stratégies de fermeture. La métropolisation peut-elle être

un moyen de relancer et de coordonner des politiques de mixité sociale ?

Il faut aussi progresser dans l'analyse du fonctionnement de la gouvernance horizontale et verticale dans les grandes métropoles européennes. On observera, en particulier, les interactions entre les différents groupes d'acteurs publics et privés, ainsi que les effets des différentes modalités de gouvernance dans les deux aires principales de la politique locale : l'approvisionnement des services de l'État providence, ainsi que les politiques de soutien de la diversité religieuse et de la réalisation des lieux de culte. La question fondamentale reste la participation directe des immigrés, car au-delà des déclarations de principe quant à son importance, voire de sa valeur en tant que source créatrice de confiance sociale, cette question est le plus souvent mise en avant sans être vraiment ni discutée ni analysée dans ses implications concrètes. La participation directe des immigrés ne semble pas, à elle seule, susceptible de favoriser la coopération entre les groupes, puisque celle-ci demande également l'existence de politiques spécifiques.

Enfin, et encore une fois, des questions restent ouvertes pour ce qui concerne la métropole parisienne. Faut-il penser à un système de représentation des groupes d'immigrés et des communautés manifestant une forte identité, ou faut-il seulement renforcer les capacités de négociation des groupes communautaires de base via l'utilisation de méthodes participatives ? Comment, enfin, faire en sorte d'éviter que la redondance des acteurs impliqués ne conduise directement à une paralysie ?

Lorsque la diversité est de plus en plus une source de richesse, comme le montrent les économistes et les Sociologues (Storper, 2011), et quand la présence des entreprises dirigées par les immigrés devient une articulation névralgique pour la réorganisation de la vie économique, tous ces processus ne peuvent plus être discutés à la recherche de formules et recettes magiques, mais analysés et évalués pour les effets qu'ils produisent.

Quelle coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain ?

*Animé par Bruno Cousin, Maître de conférences en sociologie à l'Université de Lille 1, l'atelier **Quelle coopération productive entre les politiques sociales et culturelles dans le milieu métropolitain ?** a réuni Erik Swyngedouw Professeur à l'Université de Manchester, Costanzo Ranci de l'École Polytechnique de Milano et Marisol Garcia, Professeure à l'Université de Barcelone, qui a présenté le cas de la ville de Barcelone.*

Agnès Deboulet

Professeure de sociologie à l'Université Paris 8 Vincennes-Saint-Denis et Chercheur au Centre de Recherches sur l'Habitat, UMR Lavue 7218

Le rapport que je restitue maintenant retrace le contenu d'un atelier placé sous la responsabilité de Bruno Cousin, Maître de conférences à l'Université de Lille. Trois orateurs se sont exprimés : Mme Marisol Garcia, Professeure de sociologie à l'Université de Barcelone ; Erik Swyngedouw, géographe à l'Université de Manchester et Costanzo Ranci, Professeur de sociologie au Politecnico de Milan.

Il s'agit tout d'abord de souligner que les trois présentations, bien que de nature très différente, s'inscrivent dans leur prise en compte dans un double mouvement de changement des politiques sociales et de leur prise en compte dans les milieux métropolitains.

Le premier type de changement est évidemment lié à l'histoire locale et nationale. Cela a été souligné dans le cas de Barcelone où la culture et les politiques sociales ont été fortement investies dans la construction d'une identité nationale et de revendications identitaires après le franquisme. Mme Garcia a ainsi pu montrer que les politiques sociales et culturelles s'inscrivent dans des sortes de cycles, dans des superpositions de couches d'investissement culturel qui ont toujours eu depuis lors pour visée de promouvoir une identité locale ainsi que des formes de citoyenneté et d'inscrire la cohésion sociale à l'agenda politique.

Ceci étant, de forts changements ont pu être constatés, en particulier liés à la montée en régime de la ville entrepreneuriale depuis la fin des années 80 et les années 90.

Le second type de changement est lié à ce que les auteurs des trois présentations soulignent, là encore de façon très différente : la montée en puissance de la ville compétitive et de la globalisation depuis la fin des années 90.

Pour Erik Swyngedouw, il s'agit d'insister sur les formes de restructurations néolibérales tant de la



production de l'espace que des agencements sociaux et, de façon générale, de l'impact des formes de libéralisation et d'un agenda compétitif sur le maintien de formes de cohésion sociale et de politiques sociales.

Sur ce sujet, à Barcelone, la dimension économique et la politique entrepreneuriale ont pris le pas et ont eu une conséquence assez importante sur les modes de participation et d'implication de la population qui sont de plus en plus descendants mais qui se sont multipliés. Ce constat se généralise à un certain nombre de villes européennes : le phénomène participatif s'amplifie depuis une quinzaine d'années mais a du mal à dépasser la forme descendante.

De son côté, Costanzo Ranci a montré (avec des indicateurs statistiques qu'il a élaborés) comment se croisent les divergences de trajectoires des métropoles européennes dans un chemin qui se situe entre index de compétitivité et inégalités sociales. Parmi ces trajectoires de métropoles européennes, on note en particulier un décrochage de Londres.

J'insisterai enfin sur trois idées fortes émanant de cet atelier : à propos des protections sociales,

Costanzo Ranci a insisté sur la capacité des villes européennes à maintenir des politiques sociales et des protections sociales denses anciennes, inclusives, face à des difficultés telles que chômage, maladie, handicap, etc. Les positions des villes européennes sont, sur ce terrain, très diverses. En revanche, on peut souligner à travers les trois communications l'émergence de nouvelles protections sociales liées à la protection des risques dans les villes européennes, à la suite des transformations postlibérales, que certains nomment postpolitiques. Ce serait lié à ce que Castel appelle l'effritement de la société salariale dont Ranci dépeint la diversité avec brio. On trouve en effet un volant de chômage et de travail intermittent très diversifié et régulé de façon variable selon les villes avec un volontarisme qui se traduit dans les indicateurs. Se pose en parallèle la question de l'anticipation des métropoles à répondre aux montées spéculatives et aux effets sociaux de la gentrification. Quel est dans ces conditions le potentiel d'innovation métropolitaine, en intégrant la culture comme soutien aux différentes initiatives ?

Une dimension complémentaire a été explorée : le développement social, non seulement auprès des populations défavorisées ou marginalisées, mais à travers le soutien à l'accueil de la petite enfance, par exemple, qui favoriserait indirectement la compétitivité, la création, l'égalité. Cet aspect est très diversement abordé par les villes européennes...

À propos de la cohésion sociale : Erik Swyngedouw insiste sur le fait que l'État servirait désormais de nouvelles formes de marché et d'humanitarisme bon teint alors que Marisol Garcia et Costanzo Ranci insistent davantage sur des initiatives intéressantes pour faire face à la montée des privations et des inégalités et qui pourraient être source de multiples enrichissements sociaux.

Enfin en ce qui concerne la politisation : Erik Swyngedouw a beaucoup insisté sur la nécessité de distinguer le politique de la politique pour montrer la permanence ou la résurgence d'un dilemme métropolitain : au cœur de ces restructurations urbaines, il n'y a pas beaucoup de place pour autre chose que la démocratie participative, laquelle, en favorisant le consensus, n'appartient pas au champ politique qui est celui du conflit et de sa résolution.



Gouvernance et inclusion sociale via les politiques culturelles

Animé par **Brigitte Fouilland**, Professeur en science politique à Sciences Po Paris, l'atelier portant sur **La gouvernance et l'inclusion sociales via les politiques culturelles** a réuni **Adrian Favell**, Professeur de sociologie à Sciences Po Paris ; **Serena Vicari**, Directrice de thèse en études européennes urbaines et locales à l'Université Bicocca à Milan ; **Elsa Vivant**, de l'Institut Français d'Urbanisme et **Paolo Vignolo**, de l'Université nationale de Colombie, qui présenté le cas de la ville de **Bogota**.

Adrian Favell

Professeur de sociologie à Sciences Po,
et membre du Centre d'études européennes (CEE)

Les questions abordées au cours de l'atelier relèvent des enjeux de la culture dans les grandes villes : à Paris, en Europe et en Amérique latine, des transformations dans les politiques culturelles par rapport au courant néolibéral en urbanisme, ainsi que des effets de la production de la culture aujourd'hui.

Trois présentations différentes ont été proposées. Paolo Vignolo, Professeur au Center of Social Studies at the National University of Colombia, Bogotá, nous a parlé de l'Avenida El Dorade, qui va de l'aéroport au centre-ville de Bogota. Avec en toile de fond l'histoire violente et dramatique de Bogota, Paolo Vignolo raconte comment la concurrence entre les lieux de mémoire incarne la politique actuelle et la lutte de pouvoir dans le pays, par rapport à l'histoire officielle qui a écarté l'histoire indienne et oublié les morts du pays. Cette histoire a été vivement contestée par la ville et ses habitants. Dans la valorisation de la culture d'héritage (les festivals, le folklore, etc.), cette mémoire tend à être obliérée.

Serena Vicari Haddock, Professeur de sociologie à l'Université de Milano-Bicocca nous a présenté une analyse très précise du développement des politiques du city branding et des villes créatives. Comment les grandes villes ont-elles été valorisées, pendant ces vingt dernières années, pour faciliter l'investissement, la consommation et le tourisme à travers la question de la culture ? Serena Vicari Haddadi nous a fourni sur ces questions une étude comparative des villes européennes, parmi lesquelles Barcelone, Bilbao, Copenhague, Helsinki. En bref, l'application de ces politiques n'a pas toujours réussi par rapport

à l'innovation et à la créativité véritables. Les modèles ont été appliqués sans référence au contexte et à l'histoire ; ils ont été



dédiés à la production (et à la productivité) mais les effets sur la consommation et sur la fragmentation de la soi-disant classe créative sont réels. En fait, depuis 2008, on voit émerger un grand nombre de jeunes gens qui veulent entrer dans le secteur créatif. Souvent dans l'impasse, ils arrivent parfois à inventer de nouvelles carrières productives via les nouvelles technologies qui leur ouvrent une certaine indépendance. Elsa Vivant, Maître de conférences en urbanisme à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris-Est Marne-la-Vallée) s'est quant à elle intéressée à la métropole parisienne en posant la question du rapport entre culture et société : importance et modalités de valorisation de la culture, politiques culturelles, liens entre centre et périphérie, instrumentalisation des politiques culturelles. Dans sa réflexion, elle aborde également les effets sur les jeunes travailleurs du secteur (précarisation et effets inégalitaires, surtout pour les femmes) ainsi que le phénomène de cooptation des jeunes dans ce système.

Pour conclure et ouvrir la discussion, j'ai interrogé l'assistance sur l'application de ces problématiques aux villes non européennes et sur les effets du krach de 2008 sur les politiques culturelles. Le débat continue...



Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine

*Animé par Enzo Mingione, Professeur de sociologie à l'Université Bicocca de Milan, l'atelier **Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine** a réuni Agnès Deboulet, Professeure de sociologie à l'Université Paris 7 Vincennes-Saint-Denis et Chercheur au Centre de Recherches sur l'Habitat ; Tiziana Caponio, Professeure à l'Université de Turin ; Dirk Jacobs, de Université Libre de Bruxelles ; Olivier Legros, Maître de conférences en géographie à l'Université de Tours et Mary Pattillo, Professeure à l'Institut Harold Washington et Directrice du Département de sociologie à l'Université Northwestern qui a présenté le cas de la ville de Chicago.*

Olivier Legros

Maître de conférences en géographie à l'Université de Tours, membre de l'UMR Citeres/Emam (CNRS, Université de Tours) et d'Urba-Rom, Observatoire européen des politiques en direction des groupes dits roms/tsiganes.

Animé par Enzo Mingione (Université de Milano-Bicocca), l'atelier Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine portait sur la gouvernance de l'hétérogénéité sociale et culturelle dans les grandes métropoles à partir de trois études de cas en Europe et en Amérique du Nord. Dans sa contribution, Mary Patillo (Northwestern University) a analysé la place des Africains-Américains et des immigrés dans les arènes politiques et dans la politique du logement à Chicago depuis les années 50. À partir d'une enquête récente sur les politiques interculturelles dans les villes européennes et canadiennes, Tiziana Caponio (Université de Turin) a quant à elle montré le rôle majeur de la gouvernance horizontale, c'est-à-dire des relations et des arrangements entre une grande diversité d'acteurs (institutionnels, associatifs, professionnels, etc.) dans la construction des politiques locales en direction des immigrés et des minorités ethniques. Enfin, Dirk Jacobs (Université Libre de Bruxelles) a présenté le rôle des associations dans l'inclusion politique de la population d'origine étrangère dans les villes européennes où ces organisations jouent notamment un rôle de passerelle entre les minorités et la sphère politico-administrative.

De ces contributions et des débats qui ont suivi, quelques idées principales peuvent être retenues. D'abord, il apparaît nettement que la gouvernance de l'hétérogénéité sociale et culturelle, la politique de la diversité en d'autres termes, est un enjeu secondaire pour les acteurs en charge de la gouvernance métropolitaine qui sont davantage préoccupés par les questions d'économie, de compétitivité et de marketing urbain. Si la question de la diversité se pose, c'est donc surtout à l'échelle locale où elle va impliquer différentes catégories d'acteurs : les élus qui se trouvent en quelque sorte contraints et forcés de gérer les problèmes liés à la coprésence et



à la diversité ; les acteurs de terrain (travailleurs sociaux et autres professionnels de l'insertion) ; sans oublier les immigrés et/ou les minorités ethniques, parfois organisés en associations, mais pas toujours. Au gré des débats et des controverses, ces acteurs vont qualifier les problèmes liés à la diversité. En France comme aux États-Unis, il semble ainsi qu'on insiste sur la question du logement, de la lutte contre les discriminations et contre la ségrégation résidentielle. Bien que similaires, ces systèmes interprétatifs ont cependant abouti à des politiques différentes : aux États-Unis, les pouvoirs publics et les acteurs associatifs ont, jusqu'à présent, favorisé la mobilité des minorités ethniques tandis qu'en France, l'action publique a été centrée sur le territoire, sur les quartiers dits en difficulté.

En filigrane, ces réflexions posent évidemment la question de la représentation politique des populations immigrées et des minorités ethniques aux différentes échelles. Dans la région de Chicago, il existe un hiatus entre l'échelon local, marqué par une forte représentation des Africains-Américains depuis les années 60 et, plus récemment, par l'affirmation des Latinos historiques sur la scène politique,

et l'échelon régional où le pouvoir est toujours monopolisé par les élites économiques blanches. Dans les villes françaises, les immigrés et les enfants d'immigrés sont généralement faiblement représentés, et ce à tous les niveaux de pouvoir. Enfin, dans les villes européennes comme dans celles américaines, il semble que les immigrés de fraîche date ne soient pas du tout représentés. Ce dernier point montre, si besoin était, le lien très fort qui peut exister entre l'ancienneté de la présence des immigrés en ville, d'une part, et la participation politique de ces derniers, d'autre part.

Mais l'absence de représentants politiques ne veut pas dire que les immigrés et les membres des minorités ethniques n'arrivent pas à faire valoir leurs intérêts auprès des autorités. Au contraire, les trois contributeurs ont souligné à plusieurs reprises la diversité des intermédiaires qui font le lien entre les populations immigrées et les institutions : ONG, associations, travailleurs sociaux, personnalités locales, etc. Si les organisations de la société civile sont volontiers mises en avant dans les discours officiels, l'intermédiation sociale reste surtout une affaire d'individus agissant dans les cadres institués de la participation politique (les instances locales de la démocratie participative par exemple) ou encore dans les coulisses de l'action publique grâce à leurs relations personnelles. Cette gouvernance officieuse, qui influence peu ou prou l'action publique, participe largement à la régulation des rapports entre groupes et des conflits. Sur un plan personnel, la fonction d'intermédiaire, qui se traduit éventuellement par un engagement associatif, peut aussi constituer un tremplin et un lieu d'apprentissage du politique.

In fine, l'atelier Immigration, multiculturalisme et fabrique métropolitaine ouvre de nouveaux questionnements. Dans quelle mesure les logiques d'intermédiation et l'affirmation des associations dans le champ politique local ne marginalisent-elles pas les sans voix que sont les immigrés et les membres des minorités ethniques dépourvus de capital social ? Comment faire en sorte que l'hétérogénéité sociale et culturelle soit prise en considération dans les grandes décisions à l'échelle métropolitaine ? Ces questions invitent assurément à resituer les études sur la gouvernance dans le champ plus large de l'analyse des systèmes de pouvoir et de domination qui concourent, dans le même mouvement, à la régulation sociale et à la fabrique métropolitaine.



LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE

- Baraud-Serfaty I. (2011), « La Nouvelle Privatisation des villes », in *Esprit*, n° 373, mars-avril 2011, pp. 149-167.
- Borraz O., John P. (2004), « The transformation of urban political leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n° 1, mars 2004, pp. 107-120.
- Jouve B. (2005), « La Démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, avril 2005, pp. 317-337.
- Jouve B., Booth P. (2004), *Démocraties métropolitaines : transformations de l'état et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Québec, Presses de l'université du Québec, 356 p.
- Kubler D., Heinelt H. (dir.) (2002), *Metropolitan governance. Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, Londres, Routledge, 212 p.
- Lefèvre C., Jouve B. (2002), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Paris, Elsevier, 203 p.
- Pinson G. (2009), *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 420 p.
- Vanier M. (2010), *Le Pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*. 2^e édition, Paris, Economica, 186 p.
- Salet W., Gualini E. (2007), *Framing Strategic Urban Projects learning from current experiences in European urban region*, Londres, Routledge, 307 p.

LA FABRIQUE DE LA MÉTROPOLE

- Aveline-Dubach N. (2003), *La Ville et le rail au Japon. L'expansion des groupes ferroviaires privés à Tôkyô et Ôsaka*, Paris, CNRS Éditions, 238 p.
- Cervero R. (1998), *The Transit Metropolis a Global Inquiry*, Washington, D.C., Island Press, 480 p.
- Christ W. (ed) (2009), *Access for All : Zugänge Zur Gebauten Umwelt*, Bâle, Birkhäuser, 184 p.
- Healey P. (2010), *Making Better Places The Planning Project in the Twenty-First Century*, Londres, Palgrave Macmillan, 296 p.
- Needham B. (2007), *Dutch Land Use Planning : Planning and Managing Land Use in the Netherlands, the Principles and the Practice*, La Hague, SDU Publishers, 299 p.
- Oosterlynck S., Van Den Broeck J., Albrechts L., Moulaert F., Verhetsel A. (eds) (2011), *Strategic Spatial Projects, Catalysts for Change*, Londres, Routledge, 256 p.
- Pflieger G., Pattaroni L., Jemelin C., Kaufmann V. (2008), *The Social Fabric of the Networked City*, Londres, Routledge, EPFL Press, 304 p.
- Secchi B., Vigano P. (2009), *Antwerp Territory of a New Modernity*, Amsterdam, SUN, 248 p.
- Sieverts T. (2004), *Entre-ville : une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Parenthèses, 188 p.
- Soja E. (2010), *Seeking Spatial justice (Globalization and Community)*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 288 p.

LA CONSTRUCTION MÉTROPOLITAINE ENTRE POLITIQUES CULTURELLES ET POLITIQUES SOCIALES

Aguilera T. (2011), « Struggling within illegality against housing crisis in Paris. Squats and Slums as a Challenge to Urban Policies », *Working-papers du Programme Villes & territoires*, 2011-03, Paris, Sciences Po.

Andreotti A., Le Galès P. (2010), « Elites, middle classes and cities », in A. Favell, V. Guiraudon (eds), *Sociology of the European Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Lagrange H., Oberti M. (2006), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 224 p.

Le Galès P. (2011), « Préface à la deuxième édition », in *Le Retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.

Legros O., Vitale T. (2011), « Les Migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités », in *Géocarrefour*, vol. 86, n°1, pp. 3-14.

Moulaert F., Swyngedouw E., Martinelli F., González S. (eds) (2010), *Can Neighbourhoods Save the City Community Development and Social Innovation*, Londres, Routledge, 264 p.

Oberti M., Préteceille E. (2007), « Le Trompe-l'œil de la ségrégation dans la métropole parisienne », in *Revue Tocqueville*, vol. 28, n°1, pp. 75-106.

Oberti M. (2007), *L'École dans la ville. Ségrégation – mixité – carte scolaire*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 304 p.

Pattillo M. (2007), *Black on the block The Politics of Race and Class in the City*, Chicago, University of Chicago Press, 392 p.

Pickvance C., Préteceille E. (eds) (1991) *State Restructuring and Local Power: A Comparative Perspective*, Londres, Pinter, 224 p.

Préteceille E. (2006), « La Ségrégation contre la cohésion sociale: la métropole parisienne », in Lagrange H. (dir.), *L'Épreuve des inégalités*, Paris, PUF, pp. 195-246.

Ranci C. (ed.) (2010), *Social Vulnerability in Europe. The new configuration of social risks*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 320 p.

Storper M. (2011), « Justice, efficiency and economic geography: should places help one another to develop? », in *European Urban and Regional Studies*, vol. 18, n° 3, pp. 3-21.

Van Ham M., Manley D., Bailey N., Simpson L., Maclennan D. (eds) (2012), *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*, Berlin, Springer Verlag, 312 p.

Vitale T., Membretti A. (à paraître), « Arts and the Social Production of the Space », in F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood and A. Hamdouch (eds), *International Handbook on Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Cheltenham, Edward Elgar.

LA TRIBUNE

Apprendre des métropoles

Par Anne Hidalgo, Première Adjointe au Maire de Paris en charge de l'urbanisme, Pierre Mansat, Adjoint au Maire de Paris en charge de Paris Métropole et des relations avec les collectivités d'Île-de-France et les membres du Conseil scientifique du séminaire international Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance, Frédéric Gilli, Christian Lefèvre, Nathalie Roseau, et Tommaso Vitale.

Les 1^{er} et 2 décembre derniers, le séminaire international Paris, métropoles. Le défi de la gouvernance organisé par la Ville de Paris, confrontait les expériences d'une trentaine de métropoles internationales au cas parisien. Au même moment, Paris Métropole ouvrait en grand le débat sur la gouvernance en s'attendant à la rédaction d'un livre vert sur la question. Organisée autour de trois axes majeurs – les acteurs de la gouvernance, la fabrique de la métropole, la culture et le changement métropolitain – la première édition de ce séminaire a permis de dégager quelques enseignements qui nourrissent la réflexion parisienne et métropolitaine.

La métropole parisienne existe, vit, se développe. Elle ambitionne des réalisations à la mesure de sa dimension économique, politique et sociale. Mais elle compose encore, comme la plupart des métropoles mondiales, avec des outils de gouvernement du XX^e siècle et des limites administratives du XIX^e. Aujourd'hui, Paris fait face aux défis d'une métropole du XXI^e siècle : elle doit se poser la question d'une évolution de la gouvernance du territoire métropolitain. Paris a choisi de se confronter aux métropoles mondiales pour réfléchir à son avenir et sortir des sentiers battus.

Quelle voie choisir entre l'institutionnalisation et la mise en place d'une dynamique collective de projets ? Ces dilemmes et ces choix, toutes les métropoles y sont confrontées. La solution universelle n'existe pas. Le big bang institutionnel politique et sociale, notamment, est voué à l'échec. Au Canada, Montréal et Toronto digèrent encore les suites de fusions difficiles. En Italie, l'ambitieuse loi de redécoupage administratif dessinant les métropoles transalpines n'a jamais été appliquée. Ce n'est que vingt ans après sa promulgation que Milan, bénéficiant d'une conjonction politique favorable, envisage de

se lancer dans l'aventure avec ses périphéries.

Notre conviction est que la gouvernance métropolitaine doit être flexible, mais cela ne peut être un prétexte pour rester dans le vague. Les exemples étrangers nous enseignent que les modèles innovants sont coopératifs et souples. Toutes les coopérations métropolitaines ont dû trancher : garder un caractère informel, c'est prendre le risque de l'esoufflement : approfondir, en remettant en cause le consensus, c'est menacer d'explosion. C'est sur ce chemin de crête que Paris Métropole se trouve aujourd'hui. Le débat est ouvert en grand sur les conditions pour transformer sa gouvernance.

L'assemblée, lancée en 2009, représente plus de neuf millions d'habitants et regroupe maintenant cent quatre vingt seize collectivités. Elles sont toutes convaincues de la nécessité de penser ensemble la fabrique et l'attractivité de l'espace métropolitain... L'enjeu est de développer des projets métropolitains pour relever le défi de la fragmentation territoriale et du développement de la métropole. En 2010, Paris Métropole a lancé cent dix initiatives métropolitaines. Des outils de pilotage originaux doivent être développés pour déployer ces initiatives, comme l'émergence d'une métropole en réseau où des élus pourraient être candidats au pilotage de projets métropolitains situés dans d'autres communes.

Dans le dédale des territoires et des compétences institutionnels, ces projets métropolitains ne cessent d'être confrontés à la question du financement : une collectivité ne peut financer un aménagement urbain hors de sa compétence territoriale, même si celui-ci est essentiel au développement de son attractivité. Pour sortir de cette logique, en Suisse, un fonds d'investissement finance et soutient des projets ambitieux pour le développement urbain. Le financement d'une infrastructure ou d'un équipement doit répondre à un projet construit autour d'objectifs partagés (densification, évite-

ment des phénomènes de gentrification...) et est sélectionné en fonction de la vigueur des coopérations territoriales et de la valeur ajoutée urbaine attendue. L'indispensable solidarité de transfert, pour répondre aux inégalités de ressources, ne peut produire de la métropole que si elle est assortie d'une véritable péréquation de projet. Une réflexion sur les contours opérationnels du Fonds de Péréquation Intercommunal ou d'un fonds d'investissement mutualisé, sorte de caisse des dépôts métropolitaine, mériterait d'être engagée.

Faire la métropole, c'est évidemment répondre à la question du logement, une des préoccupations majeures des citoyens de toutes les grandes métropoles. New York, Londres, Tokyo ou Bogota, l'enjeu, partout, est d'éviter la dualisation des territoires et de rétablir le droit à la ville pour tous. Face à l'atomisation des responsabilités, et au déficit de logements abordables, le schéma progressivement mis en place dans le Grand Londres est instructif. C'est à l'échelle de la métropole qu'est élaboré un document stratégique sur le logement et l'habitat. Ce moyen de dépasser l'égoïsme institutionnel n'existe pas en Île-de-France. C'est autour du logement, préoccupation pour tous les Maires franciliens, que Paris Métropole doit aujourd'hui franchir un palier.

Enfin, et avant tout, développer la métropole, c'est d'abord développer le sentiment citoyen d'appartenance à un tout. Il s'agit de faire émerger et d'entretenir une identité métropolitaine partagée, assumée et représentée politiquement. Pour construire une métropole de l'intelligence collective, il est temps de sortir de la seule consultation des seuls résidents, pour associer tous les usagers de la ville. À Barcelone, la régénération urbaine a été indissociable d'un véritable projet de citoyenneté métropolitaine qui place la culture au cœur

du projet. Pour que les populations se sentent appartenir à la métropole, il est essentiel d'élaborer les projets d'envergure métropolitaine avec les populations de la métropole, quel que soit leur lieu de domiciliation. Travailler à La Défense ou à Orly, naître aux Lilas, courir dans le bois de Vincennes, aller au stade de France ou dans la forêt de Sénart, flâner aux Halles, danser au son des Banlieues Bleues ou de Rock en Seine, c'est la vie du citoyen métropolitain. C'est cette multiappartenance qui fait la richesse de la métropole parisienne, c'est elle qu'il faut faire vivre et incarner.

Paris Métropole a atteint un point critique : en termes de taille, mais également de capacité à agir, ce qui n'est pas sans lien. La recherche du consensus et la légitimité des élus locaux sont ce qui a fait notre force. Ce sont aussi les défis de demain. L'approfondissement de sa capacité à agir est nécessaire. Il s'agit d'inventer des dynamiques nouvelles, de parvenir à avancer, tout en évitant deux écueils : l'immobilisme, la tentation de ne rien faire, mais ensemble, et celui d'une réforme brutale qui au nom d'une efficacité et d'une rationalité illusoire couperait court au travail patient de construction démocratique.

**DIRECTEUR
DE LA PUBLICATION :**

Pierre Mansat

CONTRIBUTIONS :

Olivier Cachin

Éric Charmes

Guy Chemla

Philippe Clergeau

Mathieu Flonneau

Frédéric Gilli

Christian Lefèvre

Bruno Marzloff

Marco Oberti

Natalie Roseau

Philippe Subra

Tommaso Vitale

MAIRIE DE PARIS
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
DÉLÉGATION
À PARIS MÉTROPOLE
ET AUX COOPÉRATIONS
INTER TERRITORIALES

TOUTE L'INFO
au 3975* et
sur **PARIS.FR**

*Prix d'un appel local à partir d'un poste fixe sauf tarif propre à votre opérateur