

Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains ?

Frédéric Gilli, Christian Lefèvre, Nathalie Roseau et Tommaso Vitale

À l'occasion du récent colloque « Gouverner les métropoles »¹, les auteurs reviennent sur les relations entre pouvoirs et territoires dans les grandes métropoles. Entre l'évolution du rôle de l'État, l'indétermination des périmètres d'intervention, la difficile constitution des espaces politiques à ces échelles et l'importance de l'informel, les métropoles obligent à reconfigurer les jeux d'acteurs historiques.

Après plusieurs décennies de globalisation et quatre ans de crise économique et financière, dans un contexte d'austérité croissante des politiques nationales, l'échelle métropolitaine émerge comme une réponse aux questions de la cohésion sociale et de l'efficacité des politiques urbaines. Toutefois, la construction des métropoles en tant que nouveaux territoires du politique, de l'économique, du social et du culturel soulève la question de l'élaboration des modalités de leur gouvernance. Elle suppose aussi de concevoir et de mettre en œuvre tout un ensemble de projets et de politiques : habitat, mobilité, urbanisme, développement économique, éducation, services, intégration des migrants, etc. Le produit de ces nouveaux équilibres est encore instable, et ce pour deux raisons principales. La première tient au caractère par trop sectoriel des politiques métropolitaines telles qu'elles sont engagées pour l'instant. La deuxième découle de la première et renvoie à l'acception élargie que l'on entend donner au terme de gouvernance. Car elle ne peut être réduite aux seuls champs institutionnel et technique : plus globalement, elle réinterroge les relations entre pouvoirs et territoires.

Comprendre les processus métropolitains

L'avènement d'importantes recherches comparatives sur la gouvernance métropolitaine est l'un des phénomènes les plus stimulants qui a touché les études urbaines dans les dix dernières années (Heinelt et Kubler 2009 ; Kantor et Lefèvre 2012 ; Rao 2007). Ces recherches portent sur les questions d'urbanisme et de *planning*, d'infrastructures et de services, de financement et de production de l'urbain. Elles portent aussi sur les modalités de coordination entre des acteurs de natures différentes, sur leurs capacités à prendre des décisions ensemble, sur l'hétérogénéité et les inégalités entre pouvoirs, sur les divergences de logiques entre acteurs privés et publics. Elles concernent enfin les façons dont les politiques métropolitaines sont mises en œuvre. Car les métropoles ne se pensent pas simplement comme des villes étendues : elles obligent à concevoir de façon plus horizontale les relations entre territoires, acteurs et institutions d'un même espace.

Qui bénéficie des ressources et des services publics et qui en est écarté ? La question des choix sociaux, pour ceux qui sont gouvernés et ceux qui ne le sont pas, est un point essentiel pour comprendre les processus métropolitains (Le Galès 2011). Elle est d'autant plus prégnante qu'elle est redoublée par la croissance très rapide (démographique, spatiale) de larges métropoles – méga-

¹ Ce texte est issu de l'introduction au colloque « Gouverner la métropole » (<http://governingthemetropolis.com>), qui s'est tenu les 28, 29 et 30 novembre 2012 à Paris.

régions (Storper 2013). Ce changement d'échelle n'est pas uniquement d'ordre morphologique ou territorial ; il fait également émerger d'autres processus dynamiques qui travaillent l'espace métropolitain. D'abord, les transformations des infrastructures sociotechniques, nécessaires pour garantir la robustesse de ces conurbations ; ensuite, les flux colossaux d'investissement et de financement des chantiers à réaliser ; et surtout, les inégalités socio-territoriales, visibles ou insidieuses, exacerbées par les puissantes dynamiques métropolitaines.

Les inégalités dramatiques qui travaillent l'espace des métropoles cristallisent les failles de leur gouvernance : inégalités dans l'accessibilité aux services, manque de ressources pour réaliser des plans d'ensemble, difficultés pour moderniser et équiper les infrastructures, accentuation de l'entre-soi des classes supérieures, accroissement des tensions ethniques. Ces questions, trop souvent considérées à une échelle strictement locale, doivent être remontées à l'échelle du pilotage métropolitain.

Mais ces inégalités ne sont pas seulement les effets de dynamiques spontanées ni univoques, même si celles-ci sont puissantes. Bien sûr, la gouvernance a un effet sur la résorption des inégalités. Mais certaines disparités sont aussi le produit même de la façon dont les politiques urbaines sont appliquées. Elles doivent donc être aussi considérées comme résultantes d'effets structurants liés à leurs processus de mise en œuvre.

Ces mutations engagent des évolutions de la démocratie et du pilotage politique pour des ensembles d'autant plus complexes qu'ils sont étendus et divers. Qui plus est, leur fabrique politique, sociale, économique et culturelle s'inscrit dans deux tendances lourdes, multiformes et conflictuelles que sont la décentralisation et la globalisation. La décentralisation, à l'œuvre depuis le début des années 1980 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, institutionnelles ou associatives, les firmes globalisées ou tournées vers l'international, ouvrant par le haut le système d'acteurs.

Ce double mouvement accentue un processus chronique qui travaille l'espace des conurbations : l'émergence concomitante de deux échelles, le métropolitain et le local, qui se confrontent, s'affirment, s'hybrident parfois et recomposent les territoires et les pouvoirs. Cette problématique commune peut s'appréhender selon quatre questionnements.

L'État et la métropole : un nouvel équilibre des pouvoirs

Dans les métropoles, souvent capitales des États-nations, la place de l'État est à la fois centrale et contestée. Les acteurs attendent de lui des décisions, des orientations, des arbitrages et des engagements notamment financiers ; les citoyens le sollicitent pour garantir la cohésion sociale de la métropole, juguler les processus corrélés de polarisation/dépression, de renouvellement/ségrégation. Les mêmes acteurs demandent à l'État de les laisser avancer par eux-mêmes, à leur rythme et selon leurs propres agendas.

En même temps, l'État ne saurait se désintéresser des métropoles car elles représentent souvent les moteurs de l'économie nationale mais aussi des rivales politiques potentielles. Au point que, en certains endroits, on assiste de plus en plus à un retrait partiel de l'État des politiques de péréquation entre territoires au profit d'un investissement en direction des politiques dites compétitives pour les métropoles à succès, champions nationaux considérés comme plus méritoires pour bénéficier de financements publics (Crouch et Le Galès 2012). Ce ciblage s'opère y compris au sein même des territoires métropolitains, où des pans entiers sont laissés pour compte au profit de territoires supposés être plus prometteurs.

Qu'il s'agisse de financement des investissements, de gestion des services urbains, de régulation des prix ou d'aménagement de l'espace, une métropole ne peut, semble-t-il, se passer de l'État, en

dépit de l'émergence de modes de gestion alternatifs plus locaux ou plus privés. Ainsi, on observe que beaucoup des conflits territoriaux finissent par produire une demande et une nouvelle légitimation de l'action étatique. S'il est historiquement constitué, l'équilibre entre État, gouvernements locaux et firmes privées est beaucoup plus instable et insaisissable qu'auparavant.

Réarticuler périmètres et projets

L'émergence de nouvelles configurations urbaines conduit à des logiques territoriales de plus en plus complexes et de moins en moins réductibles à un simple contour entre ce qui serait métropole et ce qui serait son extériorité, entre ce qui serait centre et ce qui serait périphérie. Les questions des échelles spatiales, fonctionnelles (pratiques de mobilité, fonctionnements économiques, réseaux de services, etc.), décisionnelles, celle de leurs articulations et de leurs télescopages, sont ici déterminantes.

Ces périmètres mouvants et superposés réinterrogent les instruments de planification que sont le plan, le programme et le projet. Ce dernier semble, d'ailleurs, s'imposer de plus en plus comme agent de reconfiguration des échelles, des pouvoirs et des instruments de la fabrique urbaine. Vu comme processus et non comme fin en soi, le projet métropolitain n'est pas nécessairement un projet XXL, dont l'unicité et le gigantisme feraient écho à la taille démographique ou l'étendue territoriale de la métropole. Comme l'ont montré les dix scénarios issus de la consultation internationale du Grand Paris, il peut se matérialiser de manière plus diffuse en de multiples lieux et liens de l'archipel métropolitain.

Construire un espace politique métropolitain

Ces tensions contrastées entre échelles et entre institutions se cristallisent dans les débats sur la citoyenneté urbaine ou citadinité (Simone 2009). Elles refaçonnent les identités infra-métropolitaines et questionnent la légitimité de l'échelle métropolitaine comme espace public de débat politique.

Cela engage un travail de réorganisation des rôles et pouvoirs des instances de la démocratie représentative. La dissémination des pouvoirs opérationnels entre les exécutifs locaux et l'empilement de nombreuses strates administratives et techniques ajoutent aussi à la confusion et rendent la métropole illisible pour les habitants, les acteurs et même les élus. Par ailleurs, comme les contours institutionnels et les enjeux opérationnels autour desquels les questions de pouvoir se cristallisent sont toujours mouvants, les coalitions d'intérêt ne cessent de changer, ce qui complique encore la lisibilité démocratique des espaces métropolitains. En retour, il est donc urgent de clarifier la question des rôles des pouvoirs locaux dans le jeu démocratique à l'échelle de ces grands territoires.

Cela appelle plus largement à une mise en mouvement de l'ensemble de la société « métropolitaine » autour des questions spécifiquement « métropolitaines ». Des revendications s'expriment, appelant à plus de concertation, plus de transparence, plus de démocratie locale. Mais cette démocratie locale ne peut garantir la démocratie tout court à l'échelle métropolitaine, tant que les logiques protectionnistes et l'entre-soi peuvent prévaloir à l'échelle locale. Sans la constitution d'un espace public et politique métropolitain, grâce auquel les habitants et acteurs de tous les territoires sont légitimes à s'inviter dans des débats locaux ailleurs dans la métropole, la démocratie locale induit des risques d'isolement, de fragmentation voire même de sécession.

Gouverner l'informel

La clarification des rôles et intérêts des différents acteurs urbains renvoie également à la part d'informel qu'il y a dans toute métropole, cette nappe invisible qui lui assure adaptabilité et robustesse. Cette notion recouvre deux choses très différentes : il y a d'abord une part importante d'activités informelles (travail, logement, etc.) dans les territoires métropolitains, du fait de leur taille et de leur fonction de synapses entre des mondes différents. Pour autant, dans ces lieux où l'extrême pauvreté côtoie l'extrême richesse, l'informel contribue à une forte discrimination ethno-raciale et nourrit des phénomènes de ségrégation socio-spatiale : bidonvilles, habitat illégal, travail clandestin, etc.

D'autre part, l'enchevêtrement institutionnel et la multiplicité des acteurs influents au sein des métropoles introduisent une part d'informel plus importante dans les prises de décision. En effet, la multiplication des acteurs, des enjeux, des opérations, rend la traçabilité des décisions, y compris publiques, très délicate et ouvre un espace croissant aux processus informels. Ces différentes interventions peuvent être publiques mais ne s'inscrivent pas dans un cadre institutionnel explicite. Au-delà des politiques de régulation spécifiques rendues nécessaires par cette situation, l'informalité réinterroge les politiques métropolitaines dans leur ensemble, les modes de pilotage des métropoles et les choix politiques. Si l'on souhaite lutter contre la spécialisation de certains territoires dans l'informel, cette question ne peut pas être du seul ressort des gouvernements locaux. Même si elle est méconnue, elle est structurante à l'échelle métropolitaine.

Ces quatre éléments renvoient à la façon dont chacun se représente la métropole. Les questions des limites, les systèmes d'acteurs qui émergent, les repositionnements qu'ils impliquent, comme les dynamiques à l'œuvre dans l'espace sont en perpétuelle mutation. De manière récurrente, cela impose de s'entendre collectivement sur ce qui est métropole, ce qui fait métropole et ce qui peut agir sur la métropole. Tout ceci est indissociable de la question démocratique. En définitive, il s'agit de savoir qui est « dans » la métropole et qui n'y est pas, « pour qui » se fait la métropole et qui elle choisit implicitement ou explicitement de négliger.

Bibliographie

- Crouch, Colin et Le Galès, Patrick. 2012. « Cities as National Champions », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, n° 3, p. 405-419.
- Heinelt, Hubert, Sweeting, David et Panagiotis, Getimis (dir.). 2009. *Legitimacy and Urban Governance. A Cross-National Comparative Study*, Londres : Routledge.
- Kantor, Paul, Lefèvre, Christian et al. 2012. *Struggling Giants. City Region Governance in London, New York, Paris and Tokyo*, Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Le Galès, Patrick. 2011. « Governing cities », in G. Bridge et S. Watson (dir.), *The New Blackwell Companion on Cities*, Oxford : Blackwell/Wiley.
- Rao, Nirmala. 2007. *Cities in Transition. Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas*, Londres : Routledge.
- Simone, Abdoumalik. 2009. *City Life from Jakarta to Dakar. Movements at the Crossroads (Global Realities)*, New York : Routledge.
- Storper, Michael. 2013. *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Cambridge (Massachusetts) : Princeton University Press.

Docteur en économie, ancien élève de l'ENSAE (École nationale de la statistique et de l'administration économique), **Frédéric Gilli** est lauréat du prix du jeune urbaniste en 2010. Chercheur associé au [Centre d'Études Européennes](#) de Sciences Po, où il enseigne, il est directeur associé de l'agence [Campana Eleb Sablic](#), spécialisée dans l'accompagnement du changement. Il est l'auteur d'articles et ouvrages sur l'organisation des systèmes productifs et la géographie de l'emploi. Il a notamment travaillé sur la géographie des filières industrielles et des chaînes de valeur dans le bassin parisien, sur l'organisation de la métropole parisienne et sur la gouvernance du grand Paris (*Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner le Grand Paris*, avec Jean-Marc Offner, Presses de Sciences Po, 2009 ; et *Une région de projets : l'avenir de Paris*, avec Paul Chemetov, La Documentation française, 2006) et réfléchit à la façon de dynamiser les projets économiques et urbains au moyen de processus participatifs plus performants ([Territoires et innovation](#), La Documentation française, 2012).

Sa page personnelle : <http://gilli.ensae.net>

Christian Lefèvre est professeur à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée, directeur de l'IFU (Institut français d'urbanisme, université Paris-Est) et chercheur au LATTS (Laboratoire techniques, territoires et sociétés, université Paris-Est). Il a travaillé sur les questions de gouvernement et de gouvernance métropolitaine en France et en Europe pour le ministère français de l'équipement, la ville de Paris, la région Île-de-France, la Commission européenne, l'European Science Foundation (ESF) et de nombreuses autres organisations internationales (OCDE, ONU, Inter-American Development Bank) ainsi que pour des organismes et des collectivités locales étrangères (Italie, Allemagne, Danemark, Espagne, Pays-Bas, etc.). Ses thèmes privilégiés concernent les questions de politiques publiques métropolitaines, les stratégies de développement des villes et les relations internationales des villes, thème sur lequel il a dirigé le réseau de recherche CITTA pour l'ESF entre 2002 et 2005. Il est aussi membre du comité exécutif de l'Association européenne de recherche urbaine (EURA) (www.eura.org) et le co-rédacteur en chef de la revue en ligne *Métropoles* (metropoles.revues.org). Parmi ses nombreuses publications, est paru en 2009 *Gouverner les métropoles* (LGDJ-Dexia).

Nathalie Roseau est polytechnicienne, architecte DPLG et docteur en urbanisme. Maître de conférences à l'École des Ponts ParisTech et directrice du master « Aménagement et maîtrise d'ouvrage urbaine », elle est membre du LATTS (Laboratoire techniques, territoires et sociétés, université Paris-Est) et professeure invitée au Politecnico di Milano. Ses travaux portent sur les dynamiques de transformation des grandes métropoles et les processus de mutation urbaine. Dans ce cadre, elle attache une importance particulière aux fonctions de l'imaginaire dans la fabrique de l'espace urbain, ainsi qu'aux dimensions architecturales et urbaines des infrastructures. Auteur d'une quarantaine d'articles et de communications, elle a soutenu en 2008 une thèse de doctorat sur l'histoire urbaine des aéroports, dont un ouvrage est à paraître prochainement aux Éditions Parenthèses.

Tommaso Vitale est « *associate professor* » de sociologie à Sciences Po, où il est directeur scientifique du master biannuel « [Governing the Large Metropolis](#) ». Ses thèmes de recherche principaux s'inscrivent dans les champs de la sociologie urbaine comparée et des politiques urbaines. Il a publié des ouvrages et des articles sur les conflits et le changement urbain, sur la ségrégation spatiale, sur la planification spatiale des services sociaux, ainsi que sur l'élite et la gouvernance locale de la restructuration industrielle. Il est membre du programme de recherche « [Cities are Back in Town](#) » et du réseau « [Urba Rom](#) ». Il a été chercheur invité au [Vincent and Elinor Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis](#) (Bloomington, Indiana University) où il est [membre associé](#). Il est correspondant pour l'Italie de *Métropolitiques*.

Sa page personnelle : www.cee.sciences-po.fr/en/le-centre/research-team/258-tommaso-vitale.html

Pour en savoir plus :

Le site du colloque « Gouverner la métropole » : governingthemetropolis.com

Pour citer cet article :

Frédéric Gilli & Christian Lefèvre & Nathalie Roseau & Tommaso Vitale, « Quels pouvoirs pour les territoires métropolitains ? », *Métropolitiques*, 19 décembre 2012.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Quels-pouvoirs-pour-les.html>.