Pour l'émergence d'un citoyen métropolitain

Gilles-Laurent Rayssac

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/445>

DOI : 10.4000/quaderni.445

ISSN : 2105-2956

Éditeur

Les éditions de la Maison des sciences de l'Homme

Édition imprimée

Date de publication : 5 octobre 2010

Pagination : 45-52

Référence électronique

Gilles-Laurent Rayssac, « Pour l'émergence d'un citoyen métropolitain », *Quaderni* [En ligne], 73 | Automne 2010, mis en ligne le 05 octobre 2012, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/quaderni/445> ; DOI : 10.4000/quaderni.445

pour l'émergence d'un citoyen métropolitain

Gilles-Laurent
Rayssac

Directeur de Res publica

La métropole, au sens de « ville monde », est un fait nouveau dont toutes les dimensions n'ont pas encore été explorées malgré les nombreux travaux dont elle fait l'objet, notamment ceux de Saskia Sassen. Or, elle est vraisemblablement le creuset d'une nouvelle forme d'exercice de la citoyenneté voire d'une nouvelle citoyenneté et devient le lieu principal où l'humanité est confrontée aux nouveaux défis globaux. Dans un monde incertain, encore mal appréhendé au niveau métropolitain, la prise en charge de ces enjeux globaux sera plus efficace si le citoyen y est pleinement associé en devenant actif dans la construction collective de l'espace métropolitain. Mais cela implique l'acquisition par le citoyen de savoirs spécifiques qui s'apprennent dans la discussion publique des options que la métropole doit choisir. Cela implique aussi que le citoyen participe à une dynamique d'interactions qui modifie en profondeur la relation traditionnelle qui s'est établie entre les élus, les techno-experts et lui-même. Cependant cette modification n'est pas suffisante ; elle n'est même possible qu'à la condition que deux évolutions se déploient simultanément : une évolution des relations entre les territoires les uns par rapport aux autres (sans hiérarchie notamment liées aux ressources) et une modification des relations entre l'État et les territoires.

Si ces conditions sont réunies, on peut espérer l'émergence d'un « citoyen métropolitain » comme acteur global de la métropole, figure essentielle à l'affrontement efficace des défis globaux qui se dressent devant elle. Or, ce n'est précisément pas dans cette direction que les projets du gouvernement, avec la loi sur le Grand Paris, nous entraînent, au contraire. La mise en

œuvre d'un scénario « à la chinoise » aura pour conséquence d'empêcher les citoyens de participer à la définition de leur cadre de vie, alors même que les débats qui irriguent la métropole parisienne depuis le milieu des années 2000 (Paris Métropole, Schéma Directeur de la Région Île-de-France, Grand Paris) auraient dû conduire à une meilleure prise en compte et implication du citoyen métropolitain.

Le citoyen disparaît dans les projets d'un gouvernement recentralisateur

Le projet de loi¹ sur le Grand Paris s'est d'abord présenté comme un retour en arrière radical : les conditions de la conception et de la mise en œuvre du « Grand Huit » ont été, dans un premier temps, tout simplement réduites à néant. En effet, l'article 3 du projet de loi prévoyait que « *la participation du public au processus d'élaboration et de décision du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris est assurée par une consultation qui porte sur l'opportunité, les objectifs et les caractéristiques principales du programme (...)* Elle est conduite par le représentant de l'État dans la région (...) ». Pour que les choses soient bien claires, le même passage précisait que les articles du Code de l'environnement qui règlent la saisie et l'intervention de la Commission nationale du débat public (CNDP) ne sont pas applicables à ce projet. En outre, le projet de loi prévoyait la saisie pour avis des collectivités territoriales concernées uniquement sur la base du dossier élaboré pour la consultation du public ce qui est une base de discussion technique assez faible. Le Parlement a finalement rétabli la CNDP dans ses prérogatives et a rendu aux collectivités territoriales ainsi qu'au

Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et au Syndicat mixte d'études Paris-Métropole un rôle plus important puisque, dans la dernière version adoptée, le schéma est élaboré après que ces acteurs majeurs aient donné leur avis.

La réforme des collectivités territoriales, en cours de discussion au Parlement elle aussi, montre que les intentions de l'État sont de la même inspiration : sous prétexte d'accélérer et simplifier les procédures pour plus d'efficacité, elle réduit la portée des dispositifs les plus favorables à la mobilisation de tous les acteurs de l'espace public, elle réduit les marges de manœuvre des élus locaux et laissent entendre qu'ils sont trop coûteux – superflus ? – en réduisant leur nombre sans pour autant clarifier la carte administrative.

On pourrait aussi évoquer d'autres projets comme l'hypothèse, qui semble abandonnée depuis, d'une élévation des seuils de procédure d'enquête publique afin d'en diminuer significativement le nombre. L'inspiration est la même que celle qui est indiquée dans l'exposé des motifs du projet de loi sur le Grand Paris : il s'agit de « *maîtriser les délais* ». Cette conception oppose l'efficacité des processus décisionnels et la concertation. On le sait, la réalité est bien plus complexe et ne peut se réduire à cette approche simpliste, qui confinerait à la naïveté si elle ne procédait pas d'une volonté bonapartiste sous-jacente d'encadrer strictement la discussion publique voire de la vider de sa substance – tout en affirmant respecter la convention d'Aarhus.

Tout se passe comme si les projets de l'actuel gouvernement n'avaient que deux objectifs : rétablir le primat de la technocratie d'État sur

les élus et les citoyens et réduire les individus au rôle d'agents économiques en les éloignant autant que faire se peut de la participation à l'animation de l'espace public dans une sorte de scénario à la chinoise qui spécialise les fonctions : le vivre ensemble est l'affaire de l'élite techno-experte, le développement et l'accumulation de richesse, celle de l'élite économique.

Cette vision étroite de la pratique démocratique quotidienne, qui conduit au choix d'un urbanisme autoritaire comme dans le cas du Grand Paris, va bloquer la « métropolisation » de la région parisienne au niveau des élites, alors même qu'elle est en marche. En effet, la métropole parisienne ne deviendra réellement ce vecteur d'adaptation des territoires au XXI^e siècle que dans la mesure où ses structures ET ses acteurs évolueront et dialogueront. Il est donc nécessaire de réconcilier les différents acteurs de l'espace métropolitain.

Les enjeux de la métropole pour le citoyen du XXI^e siècle (la métropole et le citoyen)

Nous sommes tous, en tant qu'êtres humains, confrontés à une série de défis qui nous mettent en danger au-delà de tout ce que nous avons connu au cours de l'Histoire. Nos inquiétudes ne sont plus seulement liées à notre sécurité ou à celle de nos biens ; elles se sont élargies à des dangers systémiques comme le changement climatique, la déplétion de la biodiversité, la raréfaction de toutes les ressources y compris les ressources les plus vitales comme l'eau. Outre ces nouveaux défis environnementaux, nous sommes aussi confrontés à l'accroissement phénoménal des inégalités et au renforcement de la relégation des ghettos ici – à quelques kilomètres du centre de

Paris – et là-bas, dans les bidonvilles en hyper croissance des mégapoles des pays pauvres, émergents ou non. Ces défis différents ne sont pas indépendants : le changement climatique et la diminution des ressources ne sont pas une bonne nouvelle pour les riches ; ce sont de très mauvaises nouvelles pour les pauvres.

Cette situation « nouvelle » dont la prise de conscience politique remonte au début des années soixante-dix, au moment même où les Trente Glorieuses s'éteignaient, s'est développée en même temps que les villes ont vu le nombre des citoyens s'accroître brutalement. Aujourd'hui, plus de la moitié de l'humanité vit en ville et, demain, la proportion se rapprochera de la situation occidentale où près des quatre cinquièmes de la population est urbaine.

Cette concentration qui s'impose à nous peut être une chance, de la même manière que la lutte contre le changement climatique ne doit pas être considérée comme une lutte désespérée contre un mal inéluctable mais bien plutôt comme une occasion historique de modifier le fonctionnement de nos sociétés sans passer par la case, romantique certes mais ultra violente, du « grand soir ». La métropole est le moyen d'articuler le local au global et de favoriser l'émergence et le renforcement d'une identité dans un Monde en rapide recomposition. En permettant de relever les défis d'aujourd'hui, la métropole crée de l'identité et de l'appartenance en même temps qu'elle permet de constituer (ou d'accéder à) des réseaux globaux.

De la même manière, la métropole permet de concilier les échelles : de la dimension glo-

bale (externe) qui en fait un objet et un acteur du Monde, à la dimension locale qui en fait la « mère », entité protectrice dans ce Monde plein de menaces, en passant par la dimension régionale (interne) qui organise l'essentiel de la vie des citoyens de plus en plus mobiles ou en demande de mobilité. En ce sens, la métropole n'est pas une île isolée au milieu d'un grand rien et seulement reliée par divers réseaux physiques ou électroniques aux autres métropoles ; elle est aussi au cœur des espaces intermétropolitains, des hinterlands sans lesquels elle ne peut survivre ni aujourd'hui, ni encore moins à long terme lorsqu'elle dépendra, pour une part importante de ses approvisionnements, des circuits courts. De ce fait, l'animation par les métropoles de ces espaces intermétropolitains est essentielle.

La métropole crée un univers nouveau fait de mixités, de mélanges, d'hybridations qui sont le résultat de la globalisation et de la multiplicité des relations entre les métropoles d'une part, entre celles-ci et le reste du monde d'autre part. L'accroissement de la vitesse de circulation des biens et surtout des personnes d'une métropole à l'autre ou des espaces inter métropolitains vers les métropoles contribuent aussi à cette dynamique. La métropole est donc un espace nouveau pour le « citoyen » (qui n'est plus nécessairement un « national » : nombre de métropolitains ont une origine externe à la métropole comme à l'espace national dans lequel elle s'est construite) ; elle est aussi un espace dans lequel le citoyen devient « nouveau » : le citoyen de la métropole est plus différent du citoyen de la République que le villageois pouvait être différent du citoyen. En effet, si la métropole est un moyen privilégié pour lutter contre les défis nouveaux, elle ne peut l'être qu'à

la condition que ceux qui font la métropole, les citoyens métropolitains, participent effectivement à sa construction. Cela nécessite des évolutions majeures.

Trois évolutions majeures pour l'émergence du citoyen métropolitain

Le citoyen « métropolitain » n'est pas une construction abstraite ou théorique, il est la condition nécessaire à l'efficacité de la métropole.

Ce n'est pas uniquement un « agent économique » au sens de cette abstraction technique qui agirait dans un univers informé et rationnel ; ce n'est pas non plus seulement un individu libre qui a la capacité de choisir le programme politique qui lui convient le mieux en fonction de ses préférences idéologiques. Le citoyen métropolitain est un « acteur global » : à la fois citoyen, individu « politique » agissant en fonction de droits et de devoirs, acteur économique porteur d'intérêts et être social relié aux autres, en compétition ou coopérant avec eux. Le citoyen métropolitain est doté de savoirs spécifiques qu'il acquiert dans sa participation à la construction de la métropole parce qu'il en est une partie prenante, parmi d'autres. C'est-à-dire qu'il est un acteur porteur d'intérêts spécifiques et intrinsèques qui a AUCUN intérêt commun à tous les autres acteurs. Le citoyen métropolitain est un acteur qui agit à la fois pour le développement de la métropole et pour la limitation de l'usage des ressources nécessaires à ce même développement.

Pour que le citoyen métropolitain émerge et puisse agir, il est nécessaire de réussir trois évolutions majeures qui concernent les territoires et

les collectivités, les élus et les techno-experts et, enfin, l'État.

Le premier changement concerne les territoires ; ceux-ci doivent, dans un univers dynamisé par les métropoles, se parler d'égal à égal. La hiérarchie entre les territoires, qui engendre une soumission de certains territoires (celle des zones rurales ou d'agglomérations intermédiaires aux cœurs denses des métropoles) comporte le double risque de la concurrence acharnée et de l'autoritarisme. Concurrence parce que les territoires aiguïssent la compétition pour l'accès aux ressources et se privent, les uns les autres, des complémentarités indispensables à leur équilibre ; cela rend la métropole élitiste et discriminante – seuls ceux qui seront dotés de moyens importants accéderont à l'ensemble des ressources (et des fonctions urbaines) nécessaires à une vie de qualité. Autoritarisme car un territoire prend le pas sur les autres ou, plus vraisemblablement, l'État impose sa propre vision du territoire. Dans les deux cas, le citoyen ne peut être que passif : son action s'apparente à celle du fantassin qui donne corps à des stratégies décidées « en haut », quand il n'est pas tout simplement exclu de toute considération, relégué à l'arrière. Contrairement au Grand Paris de l'État, et même si de nombreux progrès restent à accomplir, la construction de Paris Métropole prend mieux en compte ce premier changement nécessaire.

Dès l'élection de Bertrand Delanoë en 2001, la Ville de Paris a changé d'attitude vis-à-vis des territoires voisins. Pierre Mansat a été l'un des principaux artisans d'un dialogue qui a demandé du temps pour qu'un minimum de confiance s'établisse tant l'évolution était majeure. Cela

a abouti à la création du Syndicat mixte d'étude Paris Métropole en 2009. Située essentiellement au niveau de la coopération entre les élus, cette démarche concrétise l'idée d'un dialogue d'égal à égal entre les territoires. Elle pourrait être prolongée dans au moins deux directions. D'une part, en renforçant le rôle des citoyens dans le fonctionnement des syndicats (comme, par exemple, le Syndicat intercommunal d'assainissement de l'agglomération parisienne ou le Syndicat de l'eau d'Île-de-France) qui sont l'angle mort de la gestion démocratique au niveau de la métropole. D'autre part, cette implication du citoyen métropolitain devrait s'appliquer à Paris Métropole. Les sujets ne manquent pas : les relations entre le cœur de l'agglomération et les autres zones denses de la région parisienne, la politique touristique, les choix d'approvisionnement alimentaires du futur proche.

Le second changement nécessaire à l'émergence du citoyen métropolitain concerne la relation élus – techno-experts – citoyens. Dans le monde traditionnel jacobin, l'élus et l'expert fabriquent ensemble une vision du monde qu'ils « proposent » au citoyen en lui demandant parfois son avis. Cette pratique évolue sans que le triangle élu – expert – citoyen ne change véritablement de nature. Pourtant, les expériences qui se multiplient en matière de participation dans les différents domaines de l'urbanisme et de l'aménagement, du changement climatique, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des déplacements, etc., montrent qu'il est possible et souhaitable d'impliquer plus le citoyen dans un rôle actif de participation à la préparation des décisions. Cela nécessite cependant que la posture traditionnelle des élus et des experts évolue de manière à laisser

effectivement le citoyen entrer dans le jeu de la définition et de la discussion des décisions à prendre. D'une posture dans laquelle les élus et les élites² définissent la vision et appliquent le programme correspondant (au profit, bien entendu, des citoyens), on passerait à une posture dans laquelle le programme appliqué découlerait d'une vision stratégique co-construite par les élus et les citoyens avec l'éclairage technique des techno-experts. Dans ce dernier cas, les citoyens deviennent acteurs de la préparation de la décision mais aussi de sa mise en œuvre : on se situe d'emblée dans une logique d'accroissement de la performance des décisions publiques comme de l'enrichissement du fonctionnement de l'espace public auquel contribuent (participent) un plus grand nombre d'acteurs. De ce fait, ces individus ne contribuent plus seulement à la métropole par leur action économique (en tant que producteurs et consommateurs) qui les conduit à brûler toujours plus de ressources. Ils font aussi la métropole comme membres actifs d'une communauté politique, comme citoyens sensibilisés et conscients des conditions dans lesquelles le fonctionnement de la ville monde peut être « optimisé » pour permettre à la fois son développement, l'économie de ses ressources et la réduction des inégalités. La révision du Schéma directeur de la région Île-de-France (le SDRIF), qui a été lancée en 2004 par le Conseil Régional d'Île-de-France a montré quelles méthodes on peut explorer pour modifier les relations entre les élus, les citoyens et les experts.

Alors que le SDRIF de 1994, élaboré sous la houlette de l'État, avait donné lieu à de faibles échanges entre acteurs, la révision qui s'est déroulée de 2004 à 2008 a montré qu'un sujet

aussi large et lourd d'enjeux que l'aménagement du territoire pouvait être le résultat d'une concertation entre l'ensemble des acteurs de l'Île-de-France, les élus, les experts, les professionnels, les associations et mêmes les citoyens : un véritable processus de management des parties prenantes à l'échelle d'une métropole s'était mis en mouvement sous l'impulsion de Mireille Ferri alors vice-présidente (verte) du Conseil régional. Les citoyens ont participé au travers d'un long questionnaire qui a recueilli des milliers de réponses et de trois conférences de citoyens. On sait que le SDRIF est toujours en souffrance sur quelque étagère gouvernementale : alors qu'il a été adopté par le Conseil régional en septembre 2008 après une enquête publique qui a abouti à un avis favorable à l'unanimité des 18 commissaires enquêteurs, le « nouveau » SDRIF est toujours bloqué par le gouvernement qui refuse de le transmettre, comme la procédure l'exige, au Conseil d'État.

Le troisième changement qui ferait émerger le citoyen métropolitain concerne l'État et plus particulièrement ses relations avec les territoires. Dans l'univers métropolitain, l'État et les collectivités territoriales doivent coopérer en vue de susciter des équilibres dynamiques. Il s'agirait de concilier le double rôle de régulation et d'impulsion que l'État doit assumer. En tant que régulateur, l'État peut éviter les déséquilibres entre les territoires ; il contribue à une certaine redistribution fondée sur la solidarité, qui permet à tous de conserver des chances raisonnables d'accéder à un certain niveau de développement. En tant que force d'impulsion, il peut assurer les coordinations des grands investissements structurants et s'assurer de l'effectivité de certaines

grandes évolutions nécessaires comme, par exemple, la mise en place de moyens de lutte contre les changements climatiques ou la diminution de la biodiversité. La régulation comme l'impulsion nécessitent un régime de coopération entre l'État, les territoires et leurs collectivités. Elle est nécessaire à l'émergence de la métropole – qui ne peut être simplement soumise à l'État – comme à celle du citoyen métropolitain afin qu'il trouve sa place dans le dispositif. Si ces actions ne s'opèrent pas, le citoyen disparaît et l'individu est confiné à son rôle d'agent économique.

Ces trois évolutions des relations entre les territoires, l'État, les élus, les techno-experts et les citoyens ont pour objectif de passer d'une logique d'administration des territoires et d'exploitation de leurs ressources par un petit nombre d'acteurs à une logique de management des parties prenantes de la métropole (qui gèrent collectivement elles-mêmes les ressources). Cette nouvelle gouvernance considère l'ensemble des acteurs comme autant de membres d'une organisation – une métropole, par exemple – qui doivent s'organiser pour produire un résultat attendu – la pertinence et l'efficacité de ses décisions, par exemple. Le management des parties prenantes emprunte autant à la théorie des parties prenantes³ qu'aux pratiques de management participatif. Appliqué à un territoire, le management des parties prenantes prend la forme d'un programme qui facilite l'organisation des parties prenantes pour qu'elles dialoguent et déterminent ensemble les meilleurs choix à opérer pour élaborer une stratégie, définir un plan d'action et les moyens à y consacrer, etc. Les pratiques du management des parties prenantes existent et sont constamment adaptées : elles doivent aujourd'hui explorer les opportunités

offertes par les nouvelles technologies.

L'émergence politique de la métropole francilienne doit renforcer les relations entre les parties prenantes en favorisant l'émergence du citoyen métropolitain. Elle doit inventer la participation (de tous) pour renforcer le sentiment d'appartenance à la métropole, éviter les relégations et l'accaparement des ressources et de l'accès aux fonctions urbaines et, enfin, produire collectivement de la réflexion pour accroître la performance des décisions.

N · O · T · E · S · R · É · S · U · M · É

1. Le projet de loi n°1961 relatif au Grand Paris initial et l'exposé des motifs sont visibles à cette adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1961.asp>

2. Rayssac, G.L., « Changer les modalités de gouvernance des territoires pour les aider à surmonter les mutations économiques », in Roggero, P. (dir.) *Anthro-politique et gouvernance des systèmes complexes territoriaux*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, 2005.

3. Voir notamment : Damak Ayadi, Salma, « La théorie des parties prenantes : théorie empirique ou théorie normative ? » in Pesqueux Yvon et Biefnot Yvan, *L'éthique des affaires : management par les valeurs et responsabilité sociale*, Éditions d'Organisations, (2002).

Avec le « Grand Paris » et d'autres réformes comme celle des collectivités territoriales, le citoyen se dissout dans les projets d'un gouvernement « recentralisateur » : au nom de l'efficacité et d'une volonté de rapidité, il limite les moments de débat démocratique. Or, les enjeux de la « ville monde » nécessitent l'émergence d'un « citoyen métropolitain » qui est la condition de l'efficacité de la métropole pour relever les défis du XXI^e siècle (changement climatique, préservation de la biodiversité, déplétion des ressources naturelles, limitation des écarts de richesse, etc.). Pour cela, trois conditions doivent être réunies : l'égalité entre les territoires, l'égale participation à la réflexion stratégique des citoyens, des techno-experts et des élus et, enfin, un véritable régime de coopération entre l'Etat et les territoires.

Summary

The Grand Paris and related projects such as the regional reform reduce the citizen to a cipher lost in the projects of a “recentralizing” government committed to norms of efficiency and rapid action that constrict the space-time of democratic debate. But the welfare of the “world city” depends on the emergence of the “metropolitan citizen,” which alone ensures the capacity of the metropolis to meet the 21st century challenges-- climate change, preservation of biodiversity, depletion of natural resources, limitation of the gap between rich and poor, etc. This in turn depends on a combination of three conditions: equality between territories; equal participation of citizens, techno-experts and elected officials in strategic thinking; and an authentic system of cooperation between the state and the regions.