

# 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 indécis, 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'amointrit 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 coopération 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.