

Compte-rendu du GEP « Participer en intercommunalité » - 17 oct. 17

Intervention de Nicolas Rio : « Métropoles et métropolisation : Quelle participation pour des citoyens métropolitains ? »

Lorsque l'on parle de politiques de participation dans les intercommunalités ou les métropoles, notamment à travers la participation du public à l'élaboration des projets de territoire, peut nous amener à poser la question suivante : ces projets métropolitains, ou projets de territoire sont-ils vraiment la bonne entrée pour introduire de la participation ?

En effet, de nombreuses métropoles ou intercommunalités introduisent dans leur démarche de construction métropolitaine une part de participation du public. Ces démarches constituent parfois pour ces institutions un moyen de pallier au manque de légitimité démocratique, en partie dû à l'absence de suffrage universel direct comme mode de désignation de leurs responsables politiques – alors même que l'élection au suffrage universel direct ne permet pas toujours de contrer la défiance de citoyens envers les institutions.

L'objectif de cette intervention est de questionner cet automatisme consistant à dire que les projets de territoire doivent être co-construits avec les citoyens, en pointant deux risques principaux :

Le décalage entre le vécu des usagers de ces territoires et les représentations des citoyens ; avant d'associer « les habitants » à la construction du projet métropolitain, il apparaît nécessaire de travailler à la réalité d'un territoire, d'une métropole ou d'une intercommunalité pour ceux qui le vivent. Aujourd'hui, le mythe du « village communal » est encore prégnant, et en faisant participer « les habitants » il est difficile de sortir de l'opposition « communes versus métropoles » (« *on vote là où on dort* » Jean Viard).

Le décalage entre les projets de territoire et les politiques publiques effectivement mises en œuvre par les intercommunalités. Travailler de façon très globale et transversale sur un projet de territoire avec ses usagers ne correspond pas toujours aux contraintes administratives, dues à la répartition des compétences entre les différentes échelles institutionnelles, et peut largement dépasser le cadre métropolitain.

Or, on peut faire aujourd'hui le constat que derrière l'objet « métropole » existe un phénomène mouvant, la « métropolisation », l'évolution d'un territoire : c'est un espace dans lequel chacun peut avoir des identités multiples, des usages différenciés, des expériences éclatées géographiquement. L'échelle de la commune est de moins en moins pertinente dans un contexte de mobilité accrue et de circulation large de l'information.

Il est nécessaire de questionner ce paradoxe, entre un ancrage territorial toujours existant, et la multiplication des ancrages territoriaux : comment faire de la participation adaptée à la

métropolisation, moins associée à un lieu qu'à des flux ? Quelle peut être la citoyenneté métropolitaine ?

Une des pistes de réflexion pourrait être celle d'utiliser les projets de territoire pour mettre en lumière et illustrer le « fait métropolitain » ; à partir de là, pourquoi ne pas mettre à contribution les habitants, usagers des territoires pour mettre en œuvre ces projets métropolitains, au niveau des politiques sectorielles : gestions des mobilités, des déchets, de la pollution de l'air, de l'eau... La participation pourrait permettre en amont de co-produire avec les élus les feuilles de routes pour la mise en œuvre de ces politiques publiques (notamment dans le cas des délégations de services publiques, par exemple en co-élaborant les cahiers des charges des entreprises chargés de la gestion des déchets).

Intervention de Julien Neiertz : « Travailler sur le Grand Paris avec le Grand Public : avec qui ? à quel moment ? sur quels sujets ? Etat des lieux & des pratiques »

[Avec qui ?](#)

A la question « faut-il travailler le Grand Paris avec le grand public ? », l'association Métropop' a choisi de répondre oui, pour plusieurs raisons.

D'une part, on connaît aujourd'hui les limites de la démocratie locale, il est donc nécessaire de se saisir de cette nouvelle échelle d'action publique pour renouveler les pratiques et réinventer les façons de faire de la participation.

D'autre part, la métropolisation pose de nombreux défis, notamment par la fragmentation territoriale et sociale très forte, la polarisation qu'elle provoque (entre les hyper-nomades et les hyper-sédentaires, entre ceux qui profitent des opportunités qu'elle offre et ceux qui n'en ont pas les moyens...), les appartenances multiples qu'elle propose.

Enfin, travailler avec le grand public semble fondamental dans le cadre notamment du Grand Paris, objet institutionnel qui a émergé sans les citoyens qui l'habitent. Dans d'autres cas, la participation des habitants s'est faite en amont de la construction du projet métropolitain (Barcelone), ou alors ce phénomène s'est accompagné de l'émergence d'une société civile structurée à l'échelle métropolitaine (Londres). Dans le cas Grand-Parisien, il n'y a pour l'instant pas d'espace pour les citoyens et la société civile (excepté l'obligation de mettre en place un conseil de développement, et les concertations obligatoires dans le cadre des Plans Locaux d'Urbanisme).

[Comment ?](#)

Travailler avec le public nécessite la mise en œuvre de modalités de participation diverses, surtout sur un sujet complexe comme peut l'être celui du Grand Paris. En effet, les premiers temps de rencontre et d'échanges avec la société civile ou les habitants ont montré une grande difficulté à se saisir de la complexité métropolitaine. Un temps d'appropriation du contexte et des enjeux constitue une grande partie du travail nécessaire. Deux formats ont été pensés, l'un plutôt à destination de la société civile organisée, des espaces de rencontres, d'échanges et de co-production d'avis en ateliers, les Métrokawas, l'autre pour aller toucher le plus grand public. Pour mener ce travail "du quartier à la métropole", l'association Métropop a proposé de partir de cas concrets, d'expériences locales dans cinq territoires (Clichy-sous-Bois, Stains, Villeneuve-la-Garenne, Sceaux, Paris-Belleville) et

d'organiser la rencontre d'autres habitants sur d'autres territoires, pour co-construire des solutions, pas seulement à l'échelle locale, mais en ayant identifié à quel niveau de décision on peut agir et comment.

Quels sont les freins ?

1° La difficulté d'appréhension de l'échelle globale. Cette difficulté est cognitive, le problème étant le défaut d'outillage à ces dimensions complexes. Il est compliqué pour tout un chacun en effet de savoir identifier et distinguer l'entremêlement des différents niveaux d'action.

2° La perception des espaces, des échelles spatiales, de l'éloignement. Les métropoles, c'est souvent « c'est trop grand, trop gros », les personnes peuvent avoir un sentiment de dessaisissement. C'est notamment un sentiment que l'on retrouve vis-à-vis du Grand Paris lors des échanges avec des habitants de la banlieue.

3° La dispersion, l'atomisation. La société civile est très dispersée dans l'espace métropolitain, qui est très segmenté, atomisé, il y a un cloisonnement des disciplines : les structures qui œuvrent et travaillent sur ces questions ne sont pas audibles, en plus du fait qu'elles ont du mal à trouver des interlocuteurs. Le Grand Paris apparaît comme un vide institutionnel, sans personne pour incarner la structure.

Une des grandes questions qui se pose pour des structures comme Métropop, qui tentent d'agir pour réintégrer le citoyen au cœur de la réflexion métropolitaine, est celle de l'aménagement d'espaces démocratiques de rencontre et d'écoute entre l'institution, la société civile et les citoyens : comment aujourd'hui pouvoir agir en tant que citoyen métropolitain sur des institutions balbutiantes et qui n'ont pas la volonté de s'appuyer sur la société civile ?

Travail en groupe

Point de débat / vigilance soulevés:

- Avec qui participer ? On répond trop évidemment « les citoyens » avant de se poser la question du public concerné, en fonction de la temporalité ou du sujet : commerçants, élus, ou même des segments plus restreints. De la même manière, la question de savoir sur quoi faire participer est parfois peu approfondie, alors qu'elle mériterait d'être affinée : comment partir des sujets qui intéressent les publics visés ?

Cela pose également la question de la temporalité, qui est un réel enjeu dans le cadre d'échelles géographiques telles que celles des grandes métropoles; comment concerter des citoyens qui utilisent, habitent, transitent par plusieurs territoires, parfois très éloignés? Quel périmètre pour les concertations ?

- La métropole comme « bon » mode de développement des zones urbaines : faire participer à l'échelle métropolitaine nécessite aussi de questionner l'objet « métropole », remettre en question les modes de vie et de déplacement actuels.
- Le phénomène métropolitain peut être vécu différemment par différentes personnes et reproduire des inégalités très fortes. Il peut laisser de côté certains territoires, recréer des frontières pour les territoires limitrophes, redessiner, parfois artificiellement, la carte des

mobilités, des appartenances territoriales... Il est nécessaire de garder ces risques en tête lorsque l'on « fait participer » sur les territoires d'une métropole.

Dans le cas du phénomène métropolitain du Grand Paris, il existe un fort risque de polarisation des territoires, notamment via la politique d'appels à projet, pour faire émerger des projets innovants ; ces appels à projet manquent parfois de cohérence à grande échelle. On raisonne territoire par territoire, sans penser à la logique d'ensemble du territoire du Grand Paris.

- Comment on renforce la capacité des gens à ouvrir la porte des institutions ? C'est un des enjeux dans le cadre du Grand Paris notamment, qui pour l'instant reste une porte close. Comment agir ensemble pour être plus audibles et avoir plus de poids dans le dialogue avec les institutions, une fois ces portes ouvertes ?

Pistes de réflexion pour la suite:

→ Aller voir du côté des anciennes communautés urbaines, qui répondent depuis longtemps aux questions posées par l'appropriation par les habitants de leur fonctionnement, administratif notamment.

→ La formation à la participation, notamment pour les élus, mais pas que, permettrait l'acculturation, la mise en place d'habitudes...

→ Les métropoles peuvent être un lieu de réinvention de la démocratie et des pratiques participatives.

→ Un des grands enjeux du phénomène de métropolisation est celui de la solidarité intercommunale, notamment financière. Les enjeux métropolitains rejaillissent ainsi sur les problématiques sociales, et de mise en concurrence des territoires. L'intercommunalité est d'ailleurs parfois utilisée par les élus communaux pour se défaire de certaines décisions politiquement sensibles.