



# Introduction. Les défis de la gouvernance métropolitaine

Christian Lefevre, Nathalie Roseau, Tommaso Vitale

## ► To cite this version:

Christian Lefevre, Nathalie Roseau, Tommaso Vitale. Introduction. Les défis de la gouvernance métropolitaine. Tommaso Vitale; Christian Lefevre; Nathalie Roseau. De la Ville à la Métropole. Les défis de la gouvernance, L'Œil d'or, pp.21 - 34, 2013, 9782913661592. hal-00973108

HAL Id: hal-00973108

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00973108>

Submitted on 21 May 2014

**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.

## INTRODUCTION

### LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Christian Lefèvre, Nathalie Roseau, Tommaso Vitale

La métropole est le terreau commun que cet ouvrage travaille, considérant que l'échelle métropolitaine ne peut être réduite au simple agrandissement d'agglomérations figurées comme des villes-centres auréolées de leurs périphéries. Le changement d'échelle que nous connaissons n'est pas uniquement d'ordre morphologique, démographique ou territorial ; il fait également émerger d'autres processus dynamiques qui travaillent l'espace métropolitain. D'abord, les phénomènes corrélés d'hyperconcentration et de diffusion des flux de communication, de production et de l'urbanisation ; puis 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 plus insidieuses, qui aggravent les risques de désagrégation de la mosaïque sociale et urbaine.

L'urbanisation massive de l'Amérique latine, de l'Asie ou de l'Afrique, figure l'un des derniers avatars de ce « choc » des métropoles (Füzesséry, Simay, 2008) qui a structurellement transformé notre environnement contemporain, complexifiant encore nos représentations culturelles de l'urbain. Si ce nouvel âge métropolitain n'efface nullement ceux qui l'ont précédé, ce mouvement d'accélération planétaire, d'autant plus visible qu'il est intensément médiatisé, questionne notre ethnocentrisme occidental, qui a trop souvent tendance à distinguer entre les villes du Nord et celles dites du « monde émergent ». Surtout, il renouvelle l'objet métropolitain selon d'autres perspectives qui s'avèrent utiles pour réinterroger nos « vieilles » métropoles. L'observation des instruments déployés pour parer à l'accroissement spectaculaire des métropoles, en est une. Le rôle structurel qu'y joue l'informalité en est une autre.

Décrire et expliquer ces situations, comprendre les conditions de leur gouvernabilité, c'est à cette ambition qu'entend répondre le présent ouvrage. Il réunit les contributions des chercheurs que nous avons conviés en décembre 2011 à l'initiative de la ville de Paris, dans le

cadre d'un séminaire inaugural qui portait sur la gouvernance des métropoles. Comme le rappelle l'avant-propos de cet ouvrage, le séminaire s'inscrivait déjà dans une actualité politique vibrante pour la métropole parisienne, qu'il a nourrie autant qu'il s'en est nourri ; ce jeu de miroitement n'a cessé depuis de fonder les réflexions engagées et mûries lors des rencontres scientifiques qui ont suivi et qui prendront fin avec l'édition du troisième et dernier colloque portant sur les innovations et la fabrique de l'identité métropolitaine.

Si la réflexion rencontre l'actualité parisienne de la reconnaissance progressive d'une Métropole de Paris, cette convergence du scientifique et du politique s'opère aussi au niveau international. L'avènement d'importantes recherches comparatives sur la gouvernance métropolitaine est en effet l'un des phénomènes les plus stimulants qui a touché les études urbaines au cours des dix dernières années (Heinelt et Kübler, 2005 ; Kantor, *et al.*, 2012 ; Lefèvre, Weir, 2012 ; Lorrain, 2011 ; Rao, 2007 ; Sellers, *et al.*, 2013). Ces recherches scrutent une période très active, témoin de reconfigurations stratégiques, échouées ou advenues, qui, de Londres à Bogota, de Berlin à Tokyo, montrent combien la gouvernance est à l'agenda métropolitain, et même, le fait émerger ou réémerger. La dimension transnationale du sujet se redouble par ailleurs d'une dimension transdisciplinaire, car nous le verrons, le sujet métropolitain traverse des horizons issus de perspectives variées qu'il s'agit de confronter. Si la question des conditions d'une gouvernabilité des métropoles nous semble à la fois décisive et pragmatique pour comprendre quels projets peuvent façonner ces nouveaux territoires du politique, de l'économique, du social et du culturel, elle nous semble également propice au croisement des préoccupations scientifiques et politiques. C'est à cette double ambition que l'ouvrage entend contribuer, en mettant à profit cette congruence pour se concentrer, selon une perspective internationale et transdisciplinaire, sur les obstacles et les conditions de la construction métropolitaine.

On l'aura compris, la gouvernance ne peut être réduite aux seuls champs institutionnel et technique. Elle sera ici entendue selon une acception large et plurielle, en transcendant certaines catégories et frontières qui semblent aujourd'hui inopérantes pour penser la question de la construction métropolitaine, et en comparant des situations métropolitaines très contrastées dans des registres différents de points de vue, de stratégies et d'actions urbaines. Les trajectoires

métropolitaines sont en effet toutes uniques et l'observation des processus à l'œuvre nous montre que, en même temps qu'ils sont reconfigurés par des dynamiques structurelles, les territoires et les pouvoirs qui travaillent l'espace des métropoles, façonnent par eux-mêmes les formes propres de leur gouvernance. Comme l'exprimait l'historien Bernard Lepetit, à propos de la transformation des villes de la France Moderne sous l'effet de la révolution industrielle : « Le système urbain participe à son propre devenir, dont il est à la fois, pour utiliser le vocabulaire de la statistique, une variable explicative et une variable expliquée ». (Lepetit, 1996, p. 10).

Ce kaléidoscope de trajectoires métropolitaines fait apparaître des convergences qui nous ont conduits à circonscrire et élargir l'acception du terme de gouvernance autour de trois thèmes saillants qu'ont fait surgir les conférences, et dont témoigne le panel des vingt articles qui vont suivre. Il s'agit des acteurs de la métropole, de la fabrique de la métropole et des cultures de la métropole.

### **Acteurs de la métropole**

Associer dans une même expression, celle de gouvernance métropolitaine, les termes de gouvernance et de métropole désigne et révèle à la fois une transformation profonde des systèmes d'acteurs. Cette transformation s'exprime avant tout par une plus grande complexité. Ainsi, parler de gouvernance signifie, tout au moins dans la littérature si ce n'est dans la pratique politique, une ouverture de l'action publique à l'action collective, autrement dit l'insertion de nouveaux protagonistes dans les discussions, voire dans les négociations et même les décisions collectives. Parler de gouvernance indique que de nouveaux acteurs ont maintenant voix au chapitre parmi lesquels les milieux économiques, notamment le monde de l'entreprise privée, et la société civile qui s'exprime par des structures et organismes de représentation (le monde associatif) ou directement. Parler de gouvernance signifie donc une diversité plus grande de la nature des acteurs.

De même, parler de métropole renvoie à un territoire plus vaste, même s'il est plus confus, que celui de commune ou même de ville. Sur ce territoire, une myriade d'acteurs intervient, s'exprime, revendique la parole. Le premier ouvrage à exprimer cette multiplicité des acteurs a été celui de Robert Wood, « 1400 Governments : The Political Economy of the New York Metropolitan Region », publié en 1961 ; le futur ministre des affaires urbaines du gouvernement de Lyndon B.

Johnson et premier à occuper ce poste au niveau fédéral y dénonçait la profusion des structures politiques et administratives localisées dans le Grand New York. Et encore, il ne parlait que des acteurs publics !

Les phénomènes de globalisation et de décentralisation ont complexifié la situation. La globalisation a introduit de nouveaux acteurs comme les organisations supranationales (l'Union européenne par exemple), les firmes globalisées ou tournées vers l'international et les structures associatives supranationales, ouvrant par le haut le système d'acteurs. La décentralisation, à l'œuvre depuis le début des années 1980 dans de nombreux pays du globe, a précipité sur la scène métropolitaine les collectivités locales mais aussi les populations, ouvrant le système par le bas. Certes, cette ouverture ne se retrouve pas à l'identique quelle que soit la métropole considérée. En effet, elle s'inscrit dans une épaisseur socio-historique et culturelle des Etats et des métropoles qui en partie la conditionne, accordant selon les cas une place plus ou moins importante à certains acteurs. Cependant, quel qu'en soit le degré, l'ouverture du système d'acteurs est prégnante dans la plupart des métropoles du monde et se traduit par la complexification de ce système.

Cette situation soulève deux questions cruciales pour les sociétés démocratiques. La première est celle des relations entre gouvernance métropolitaine et démocratie. Elle porte sur la question du pouvoir et la légitimité du territoire métropolitain pour les populations qui y vivent et le pratiquent comme pour les acteurs politiques et économiques qui y ont des intérêts et des missions. La question des relations entre gouvernance métropolitaine et démocratie interroge avant tout les rapports entre les différentes échelles territoriales. Alors que se développe la démocratie locale, c'est-à-dire celle qui s'exprime au niveau des quartiers et des communes, comment peut-elle être conciliable avec une démocratie de niveau métropolitain, jugée nécessaire pour faire de la métropole un territoire politique de plein exercice et de plein droit ? Alors que les collectivités locales préexistantes maintiennent leurs pouvoirs et leur légitimité politique, voire les développent, comment légitimer le territoire métropolitain et son système de gouvernance aux yeux des acteurs déjà présents ?

Ces questions sont abordées dans les trois premiers chapitres de l'ouvrage. Luis Cesar Ribeiro et Anna Britto évoquent d'abord la situation du Brésil et de la métropole carioca en pointant l'atrophie politique des métropoles et l'absence de gestion métropolitaine de Rio de Janeiro,

du fait notamment du système politique local qui dans sa nature et son fonctionnement s'oppose à l'émergence politique de la métropole. Dans la même veine, Daniel Kübler montre les difficultés que soulèvent des innovations institutionnelles telles que les autorités métropolitaines européennes (Lyon, Stuttgart, Londres) qui peinent à trouver leur place dans l'organisation politico-institutionnelle existante. Willem Salet et Federico Savini s'intéressent quant à eux au paradoxe de la démocratie qui voit les périphéries métropolitaines acquérir un poids de plus en plus lourd sur les plans économiques et sociaux par l'implantation et la localisation d'activités, d'infrastructures et d'équipements cruciaux pour les métropoles et bien entendu de populations toujours plus nombreuses, mais qui ne disposent toujours pas d'une représentation politique correspondante.

La seconde question est celle de la construction politique de la métropole, notamment à travers la relation entre le politique et l'économique et le rôle de l'État. L'ouverture des systèmes d'acteurs bouleverse les relations entre tous ces protagonistes. Les travaux des chercheurs sur le pouvoir urbain et les politiques publiques ont mis en avant l'importance de construire des coalitions et de forger des alliances entre acteurs de nature diverse (élus, firmes, structures associatives, etc.) pour permettre le pilotage des métropoles. De telles coalitions et alliances, lorsqu'elles prennent corps, posent la question du rôle respectif du politique et de l'économique dans la gouvernance métropolitaine. De même, les recherches récentes mettent l'accent sur la permanence du rôle et de la place de l'État dans les métropoles et ce malgré les phénomènes de globalisation et de décentralisation. Mais ce rôle a-t-il évolué et qu'attendre de cet acteur ?

Ces questions sont discutées dans les trois chapitres suivants. En s'intéressant aux stratégies de développement économique et culturel à Montréal et Toronto, Julie-Anne Boudreau met l'accent sur la pertinence de l'échelle métropolitaine pour les acteurs économiques et montre, en confrontant les trajectoires des deux villes canadiennes, l'enjeu que représente cette échelle pour certaines entreprises. Paul Kantor préfère quant à lui déplacer le regard et dans une perspective somme toute classique d'une partie de la science politique américaine, remet en cause la valeur même de la coopération politique pour gouverner la métropole en insistant plutôt sur la coordination politique, qui selon lui relève plus d'une nécessité de travailler ensemble que d'un désir de le faire. Revenant sur l'importance de l'État dans la

gouvernance métropolitaine, Jean-Philippe Leresche, à partir des politiques de l'enseignement supérieur dans plusieurs pays européens, pose directement la question de son rôle. Pour lui, l'État n'est ni sauveur ni ennemi, mais détenant toujours une place essentielle, ce dernier a évolué en jouant un rôle incitateur, facilitateur et orchestrateur des acteurs territoriaux.

### **Fabrique de la métropole**

L'émergence de nouvelles configurations urbaines inédites - les centralités périphériques, les *shrinking centers*, ou la revendication croissante d'une institutionnalisation du périurbain (Charmes, 2011) - fait exploser la représentation trop souvent consacrée d'une dualité supposée du centre et de la périphérie. La question des contours de la métropole et de son extériorité a largement été débattue lors du séminaire, avec des acceptions différentes voire même pour certains le constat du caractère dépassé du terme de métropole, d'autres vocables semblant plus opératoires pour qualifier les phénomènes à l'œuvre. Mégarégion, métapole, hyperville, ville diffuse, entre-ville (Ascher, 1995 ; Corboz, 2000 ; Secchi-Vigano, 2011 ; Sieverts, 2004 ; Soja, 2000) : les mots et les images montrent toute la complexité des mutations à l'œuvre dans les métropoles, dont les échelles spatiales, fonctionnelles, temporelles et décisionnelles s'imbriquent et se télescopent. Ils montrent aussi combien la question des représentations, traduites dans l'imaginaire, le discours ou l'ordre du récit, est capitale pour circonscrire la matière dont on parle.

Dès lors se pose la question de la nature des projets et politiques à même d'agir sur la fabrique de la métropole. Le terme de fabrique est ici entendu non comme une fin en soi mais comme un processus collectif 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, s'impose comme vecteur de reconfiguration des échelles, des pouvoirs et des instruments de la production urbaine. Son élaboration renvoie là aussi à la façon dont chacun se représente la métropole, ce qui la constitue et ce qui peut agir sur sa transformation. Dans cette perspective, trois questions structurent les cadres possibles de coproduction de la fabrique urbaine.

La fabrique de la métropole pose d'abord la question de l'aménagement de la grande dimension et plus spécifiquement celle du projet métropolitain, c'est-à-dire de sa capacité à, d'une part, questionner les

apories de la métropole - frottements entre « ville des flux » et « ville des lieux » (Castells, 2001), relations ville-nature, obsolescence et durabilité - et d'autre part, produire des effets à cette échelle (Roseau, 2012). Ces nouveaux contours du projet, entendu comme démarche stratégique de transformation d'une situation donnée, épousent ceux, mouvants et superposés, des ensembles métropolitains. Ils réinterrogent aussi l'articulation du planning, du programme et du design.

À partir des exemples de Milan, de Londres, de la Randstad et d'Anvers, Patsy Healey puis Louis Albrechts reviennent sur la notion de planification entendue, à l'aune des contextes métropolitains, comme une vision stratégique de la grande échelle et du long terme. La grande échelle est celle de l'entrecroisement et de l'hybridation des échelles diverses de l'espace et du temps, mais aussi celle que superposent les systèmes de transport, les relations et fonctionnements économiques et sociaux, les jeux d'acteurs qui ont leurs logiques propres de spatialisation. Le long terme est celui de la durée des investissements nécessaires mais aussi celui des incertitudes et des glissements inévitables. Ces contextes invitent à privilégier une démarche de la rétroactivité qui effectue en permanence le retour de l'action sur les enjeux fondateurs, sur l'évolution parallèle de la connaissance et sur les réseaux et ressources mobilisables.

Wolfgang Christ s'intéresse quant à lui à deux dispositifs marquants de l'aménagement métropolitain dont la genèse remonte à plus d'un siècle et qui incarnent cette possibilité de la conception et de l'implémentation d'un projet de grande échelle territoriale. D'abord, l'évocation de la figure des grands systèmes de parcs, inventés et développés à partir de la deuxième moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, par Frederick Law Olmsted et ses héritiers. Le parallèle entre le succès durable de l'Emerald Necklace de Boston, et les tentatives avortées à Los Angeles qui ne parvinrent pas à réaliser une telle ambition, montre combien un projet à dimension métropolitaine doit réunir un certain nombre de conditions pour mûrir et se concrétiser. De même, le dispositif des IBA allemandes, dont la première, sise à Darmstadt, remonte à 1901, montre ses formidables potentialités mais aussi ses limites.

La fabrique de la métropole soulève ensuite la question de l'équité territoriale, de sa mesure et des effets possibles sur son évolution que peuvent avoir les configurations et les politiques métropolitaines. Partant de la situation de la Randstad, Barrie Needham revient

d'abord sur la définition de l'équité territoriale : est-ce l'accès à la ville, ses ressources et ses aménités ? Mais comment qualifier la notion d'accès qui passe autant par les dessertes physiques que par les capacités financières ou le franchissement des barrières culturelles ? Il s'agit ensuite de mesurer les degrés d'équité. A quel périmètre ? Selon quels critères ? Et quels indicateurs paraissent les plus pertinents ? L'auteur dresse un état de la situation dans la région urbaine de la Randstad et décrypte l'effet possible des conjugaisons d'instruments à même de la maîtriser : politique foncière municipale et dialogue négocié avec les acteurs privés, autonomie des municipalités et entente horizontale au sein d'un ensemble plus large.

Géraldine Pflieger envisage sous un autre angle, la question de l'équité territoriale à l'échelle métropolitaine, en interrogeant cette fois-ci les effets de création et de redistribution de valeur des grands investissements structurants, souvent d'initiative publique, tels que par exemple des infrastructures de transport collectif. Il est attendu de ces grands projets qu'ils facilitent l'accès des quartiers desservis à un spectre plus large de la ville, mais aussi qu'ils génèrent une mutation urbaine de ces mêmes quartiers, entraînant souvent un sur-enchérissement de leur valeur foncière et immobilière. Quelle plus-value territoriale les processus d'urbanisation générés par les infrastructures de transport peuvent-ils produire ? Et comment la puissance publique, à l'origine du projet, peut-elle en capter une partie pour la réinjecter dans la fabrique de la ville ? Le cas des fonds d'agglomération suisses, appuyé par les exemples californiens des politiques de *Transit Oriented Development* et les contrats d'axe grenoblois, éclaire la compréhension des logiques à l'œuvre et des instruments possibles d'un partage de la valeur ajoutée métropolitaine.

La troisième question porte sur les conditions possibles de coproduction de ces grands ensembles territoriaux aux logiques et aux échelles très imbriquées. En effet, leur complexité et leur caractère systémique supposent de plus en plus que soient décloisonnées et intégrées les politiques urbaines qui touchent de près ou de loin à leur réalisation. C'est selon cet angle que Robert Cervero considère l'exemple de la mobilité et des services de transport, fondamental pour des ensembles dont la cohérence tient pour beaucoup à leur accessibilité généralisée. De l'intégration des services de transport à la transformation urbaine par l'infrastructure, d'une écologie de la mobilité à une systématique des échelles de la ville mobile, les trajectoires empruntées par les villes

en quête de destins plus soutenables – telles que par exemple Stockholm, Portland, Seoul et Munich –, montrent ici encore le panel des conjugaisons possibles pour capter et orienter les opportunités.

Ces politiques urbaines d'intégration ont remarquablement fait leurs preuves dans certaines grandes villes d'Asie pour ce qui concerne l'efficacité des systèmes de transport notamment collectif et la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre. C'est dans cette direction que poursuit Natacha Aveline qui montre à partir des cas de Hong Kong et de Tokyo, combien ce processus doit à une politique de maîtrise foncière d'une part et d'autre part, à une relation étroite entre la puissance publique et les opérateurs privés, ces derniers jouant un rôle prépondérant dans la consolidation des systèmes de transport et urbains. Toutefois, un risque majeur est avéré, celui d'une ville dont la maîtrise deviendrait majoritairement privée. De la ville privée à la ville privatisée, le risque est grand si la puissance publique ne régule pas fermement les effets inévitables de gentrification, d'éviction sociale et de surenchérissement immobilier. L'équilibre est ici encore instable et en mouvement.

### **Cultures de la métropole**

La troisième et dernière partie de l'ouvrage entend se concentrer sur l'une des questions majeures de la réflexion sur la construction métropolitaine : dans quelle société souhaite-t-on vivre ? Une société éclatée avec de fortes inégalités et des ségrégations frappantes, produites dans un contexte très conflictuel, ou une société métropolitaine qui valorise la solidarité et la reconnaissance mutuelle (Préteceille, 2006 ; Lagrange, Oberti, 2006 ; Carrel, *et al.*, 2013) ?

Les études urbaines ont montré combien la montée des inégalités nuisait aux métropoles et à leur développement (Van Ham, *et al.*, 2012). Dans cette vision, la question sociale et l'hétérogénéité culturelle ne peuvent être des préoccupations purement 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, avec son cortège de conséquences dramatiques : faillites d'entreprises, taux massifs de chômage et dégradation des conditions d'emploi. L'austérité budgétaire en cours, pilotée étroitement par les États (Le Galès, 2011), réduit par ailleurs les marges de manœuvre possibles de la puissance publique, tandis que les capacités d'innovation et

de captation des ressources financières pour les projets métropolitains deviennent plus limitées. 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. Ce nouveau ciblage s'opère y compris au sein même des territoires métropolitains, dans lesquels des pans entiers sont laissés pour compte au profit de lieux supposés être plus « méritants » (Crouch, Le Galès, 2012).

Dans le même temps apparaissent de nouvelles coalitions d'acteurs du marché (Halpern, Pollard, 2013), tentant d'influencer les élus pour réduire la part des services publics (en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la petite enfance et de l'aide aux personnes âgées) afin de bénéficier de l'ouverture des nouveaux marchés que peuvent représenter les biens primaires (Polizzi, *et al.*, 2013). De fait le risque de morcellement des métropoles est grand (Lefèvre, 2009, p. 106), manifesté dans les processus d'accroissement des inégalités, d'évaporation d'un sentiment d'unité métropolitaine et d'autonomisation politique de portions entières de la métropole. Les municipalités ont de plus en plus tendance à jouer les *free riders*, suivant et anticipant la crainte très marquée des classes moyennes (et moyennes-supérieures en particulier) de voir le processus de métropolisation affaiblir leurs stratégies d'entre-soi. La dynamique sociale des métropoles dépend de plus de plus des stratégies des catégories supérieures, qui tendent à s'autonomiser via des formes de sécession urbaine, ou bien jouent un rôle plus complexe de proximité avec des groupes sociaux défavorisés (Oberti, Préteceille, 2007 ; Andreotti, *et al.*, 2012).

La misère des bidonvilles de migrants qui passent d'une municipalité à l'autre dans une même région métropolitaine constitue une face visible et très médiatisée de ces phénomènes de grande ampleur qui possèdent aussi des liens étroits avec l'ampleur du chômage non résorbé pendant les années 2000 et la précarisation du marché du travail : « Partout, les questions de pauvreté, de personnes sans abri, sans papiers, sans emploi, constituent un élément structurant des métropoles » (Le Galès, 2011). L'hétérogénéité culturelle et sociale apparaît dès lors comme l'un des axes autour desquels se reconfigurent les processus politiques de gouvernance des métropoles (Legros, Vitale, 2011). La question de la mixité sociale se repose également, plus seulement à

l'échelle du quartier (Oberti, 2012), mais aussi à celle de la métropole, en ce qu'elle permettrait de parer à 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.

Ces questions sont explorées dans la troisième partie qui se penche sur l'usage – parfois volontaire, parfois inconscient – des politiques plus proprement culturelles et sociales, à même de gouverner l'hétérogénéité métropolitaine. Les politiques culturelles et sociales ne sont en effet plus exclusivement projetées ou pensées dans le cadre de la protection de l'individu et de ses droits sociaux et civils. Elles 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. Ce premier angle sera d'abord exploré par Costanzo Ranci qui revient ici sur le rapport entre développement économique et cohésion sociale dans les métropoles européennes, et souligne le rôle des politiques métropolitaines dans la coordination et l'intégration de différents secteurs d'action publique confrontés aux nouvelles morphologies sociales et aux principaux points de tension.

Les politiques culturelles deviennent également des ressources de médiation, d'autant qu'elles élargissent leurs fonctions habituelles de divertissement, d'attraction touristique et de socialisation, en promouvant l'animation des territoires et l'expression de groupes et d'identités culturelles différentes afin de réduire l'isolement et les risques de stigmatisation ou encore de rendre effective l'inclusion sociale (Hamidi, 2010). Toutefois les dynamiques culturelles des métropoles sont ambivalentes et contrastées par des politiques de soutien à ce qu'il est convenu d'appeler maintenant 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 rend les quartiers plus attractifs, favorise la circulation des ressources matérielles et immatérielles avec une multiplication d'externalités positives. Serena Vicari Haddock et Elsa Vivant offrent un contre-point critique aux formules trop simplifiées de soutien à la ville créative. Car un modèle de gouvernance qui néglige les interdépendances métropolitaines et dirige exclusivement les investissements vers des quartiers spécifiques produit des effets d'expulsion de l'espace urbain des populations dotées d'un faible niveau d'instruction et/ou d'un faible revenu, et contribue à augmenter les inégalités entre portions métropolitaines, accroissant par

là même le risque de morcellement de la métropole. Le défi métropolitain consiste donc plutôt à utiliser la promotion artistique pour rendre les frontières plus perméables et pour soutenir le polycentrisme artistique. Une autre dimension paraît capitale dans une optique de métropolisation via une politique culturelle : il s'agit de l'intégration des réseaux courts (au niveau métropolitain voire des quartiers) avec les réseaux longs (nationaux et internationaux), qui suppose une gouvernance publique capable d'identifier et de stimuler les instruments de soutien à la circulation des initiatives culturelles (Vitale, 2010).

Bien sûr, la réalité empirique 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. C'est ce deuxième point qu'abordent les deux articles qui suivent et confrontent deux situations contrastées. Le cas de Barcelone traité par Marisol García montre les contradictions, désormais visibles, d'une formule d'investissement dans la créativité visant à produire de la croissance économique. L'administration a redéfini l'échelle spatiale de ces mêmes politiques, pour les décentraliser et valoriser l'expérience de groupes locaux qui utilisaient l'animation artistique comme moyen de redéfinition des politiques sociales. Ici, l'innovation semble plus modérée dans le centre de la ville alors qu'elle s'amplifie dans la région métropolitaine.

Le cas de Bogota introduit par Paolo Vignolo s'inscrit dans une autre perspective, celle d'une métropole toujours menacée par la violence extrême, et dans laquelle les politiques culturelles comme les politiques patrimoniales et « de la mémoire » ont été mises en oeuvre grâce à une gouvernance participative et inclusive. Ce choix, ainsi que les conflits auxquels il a donné lieu, a eu un impact très fort sur la réconciliation et la reconfiguration des relations entre les différents groupes sociaux demeurant dans l'aire métropolitaine.

La dernière question sur laquelle se conclut l'ouvrage aborde les défis que pose l'immigration à la construction métropolitaine. Si la mise à l'agenda du débat public de ces questions reste un élément incontournable, elle ne suffit pas. Mary Pattillo explicite ces questions à propos du cas de la métropole de Chicago, connue pour sa ségrégation ethno- raciale très forte. 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. En dépit de l'existence d'un remarquable système de services – en particulier en faveur des immigrés –, et exception faite des programmes de logement social, les dispositifs visant à réduire les inégalités raciales à l'échelle de la région métropolitaine tri-étatique sont dans l'ensemble très peu nombreux.

Tiziana Caponio montre enfin l'importance du fonctionnement de la gouvernance horizontale et verticale dans l'élaboration de politiques métropolitaines d'immigration, qu'il s'agisse des interactions entre différents groupes d'acteurs publics et privés, ou des politiques de soutien de la diversité religieuse et de la réalisation des lieux de culte. L'un des préalables fondamentaux reste là aussi la participation directe, celle des immigrés en premier lieu, 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 vraiment être discutée ni analysée dans ses implications concrètes. Surtout l'intégration des groupes sociaux dans la construction métropolitaine demande l'émergence de politiques spécifiques, qui favorisent les interactions, la disponibilité aux ouvertures, une « spirale sociale » pour reprendre la belle expression de Tocqueville, capable de « coudre » les différences.

Entre science et action, c'est donc sur cette ligne de crête, toujours expérimentale, que ce livre participe à une entreprise collective qui a commencé il y a trois ans avec la ville de Paris. Le choix initié par celle-ci d'un élargissement de l'action au milieu scientifique, a eu un objet double. D'abord, pour les acteurs de la métropole, il s'agissait d'opérer un décentrement intellectuel, pluridisciplinaire et bien sûr géographique, indispensable pour comprendre la complexité des processus métropolitains. Ensuite, pour le collectif large et ouvert qui a associé tous ceux qu'intéresse l'avenir de la capitale, il était indispensable de faire mûrir une conscience métropolitaine et d'agréger autour de cette perspective les élus et les institutions, les experts, les professionnels et les universitaires, et désormais les citoyens, associés à des débats d'ordre métropolitain.

Concentration démographique, ségrégation socio-spatiale, spécialisation et polarisation économique : les dynamiques à l'œuvre sont structurantes dans les grandes métropoles. Elles cristallisent les failles de la gouvernance métropolitaine : inégalités dans l'accessibilité aux services, manque de ressources pour réaliser des plans d'ensemble, difficultés rencontrées pour moderniser et équiper les infrastructures,



développement dramatique de l'entre-soi des classes moyennes supérieures, accroissement des tensions ethniques. Dès lors, la question de l'élaboration des modalités de gouvernance des métropoles, en tant que nouveaux territoires du politique, de l'économique, du social et du culturel, renvoie à la fois aux apories et aux obstacles de toute nature à lever pour qu'elle voie le jour, notamment politiques, financiers et fiscaux, socio-culturels. Elle fait aussi écho à l'ensemble des projets et des politiques qu'il convient d'élaborer et de mettre en œuvre pour lui donner corps : habitat, mobilité, urbanisme, développement économique, éducation, services, migrations,... Plus encore, elle bouscule les catégories selon lesquelles peuvent être envisagées les études urbaines. Les disciplines du planning, de l'architecture et de l'urbanisme, de l'analyse politique, de l'économie régionale, de la géographie économique et de la sociologie urbaine, aspirent à revisiter leurs héritages et entendent renouveler leurs approches au contact du phénomène métropolitain. Le présent ouvrage participe de ces tentatives visant à faire remonter les analyses à la grande échelle des métropoles.

L'ensemble des pistes ouvertes par ce livre pose une question essentielle pour l'avenir des sociétés modernes. Face à la crise des pouvoirs et des territoires, ou plus précisément face aux crises des échelles locales et nationales, l'échelle métropolitaine est-elle en mesure de répondre aux questions de démocratie, de la cohésion sociale et de l'efficacité des politiques urbaines? Après cinq années de crise globale économique et financière, d'austérité des politiques nationales, la gouvernance métropolitaine peut-elle aider à fonder un nouveau contrat social? Tend-elle vers plus d'inégalités entre individus, entre territoires? Ou peut-elle être en mesure de produire plus de redistribution et d'accessibilité aux ressources et aux opportunités métropolitaines?

# 1

## Les acteurs de la métropole