

La longue et compliquée tentative d'émergence d'une citoyenneté à l'échelle métropolitaine

Récit et réflexion sur une expérience de déterritorialisation de la participation démocratique en région parisienne

Par Julien NEIERTZ, délégué général de Métropop' !
Février 2017

Introduction

Métropop' !, dont les observations et réflexions présentées dans cette communication sont issues, naît au début des années 2010 au moment même où des circonstances institutionnelles exceptionnelles semblaient rendre inévitables l'avènement d'un nouvel ordre spatial, économique et politique : le Grand Paris¹. D'initiative citoyenne, l'association se donne à l'origine pour objet de transformer les représentations de la banlieue et des quartiers populaires par la valorisation de leur mémoire culturelle et artistique. L'intérêt pour la métropole en construction du point de vue de la participation citoyenne vient toutefois assez vite dans notre démarche au point aujourd'hui de la structurer complètement même si les questions spatiale et symbolique demeurent essentielles dans nos préoccupations.

Au moment où il initie et co-fonde le projet de Métropop' !, l'auteur de ces lignes — master en anthropologie sociale (EHESS, 2009) sur l'image de la banlieue — occupe une fonction de collaborateur de cabinet auprès de l'adjoint au Maire de Paris en charge de la démocratie locale et de la vie associative, Hamou Bouakkaz (2008-2011), après avoir été directeur du service jeunesse dans une ville populaire de banlieue parisienne, Gennevilliers, de 2004 à 2008. Sur le plan scientifique, j'obtiens un diplôme de.

Cette communication est à la fois un retour d'expérience en tant qu'acteur de la société civile métropolitaine et une analyse réflexive en tant qu'acteur tiers de la construction du Grand Paris métropolitain depuis six ans.

La question de la participation démocratique dans la métropole parisienne est portée par plusieurs nécessités : 1° la nécessité liée à la critique de la démocratie participative localisée ou démocratie locale ; celle-ci comme l'ont montré de nombreux chercheurs² a atteint ses limites ; 2° la nécessité liée au processus de métropolisation : les grandes métropoles mondiales sont confrontées à d'insondables problèmes de maîtrise et d'efficacité de leur gouvernance qui mettent en cause les

¹ La première loi sur le Grand Paris date de juillet 2010.

² Rémi Lefèvre, « La démocratie participative absorbée par le système local », *Métropolitiques*, 29 octobre 2012.

fondations d'une démocratie territorialisée ; 3° enfin la nécessité liée à l'avènement d'une nouvelle forme institutionnelle sans projet démocratique ni consultation des populations localisées, la Métropole du Grand Paris.

La problématique qui nous préoccupe ici soulève un questionnement sur les conditions d'émergence d'une citoyenneté métropolitaine et sur les processus de déterritorialisation démocratique induits par la métropolisation des enjeux socio-spatiaux. En effet, du point de vue des citoyens et de la société civile, comment trouver une forme de pouvoir d'agir comparable à celle de la démocratie locale qui demeure l'échelle de référence ? Du point de vue des praticiens de la participation citoyenne, comment intéresser et impliquer des citoyens à ce niveau de l'action publique ? Faut-il et peut-on inventer de nouvelles méthodes de faire adaptées aux enjeux multi-scalaires et mondialisés ? Enfin, du point de vue institutionnel, quelles relations devons-nous nouer avec des institutions métropolitaines balbutiantes et qui n'en ont parfois ni l'envie, ni le besoin ?

Du point de vue citoyen en effet, si la métropole est bien cette nouvelle entité urbaine mondialisée faite de flux et de rapports complexifiés entre ces différentes échelles et enjeux, est-il possible de déterritorialiser les principes de participation démocratique en les « métropolisant » et comment ? A l'inverse, faut-il réintroduire du local dans le métropolitain, combiner les échelles plutôt que les séparer ?

Dans une première partie, nous présenterons ce qui nous paraît commander à la nécessité d'un renouvellement démocratique dans le contexte métropolitain parisien. Dans une seconde partie, nous décrirons nos actions et principes d'action passés et actuelles nous ayant conduits à ces différentes observations et réflexions. Enfin dans une troisième partie nous analyserons les effets de la déterritorialisation de la participation démocratique.

I. La participation démocratique dans la métropole parisienne une triple nécessité

1° Les limites de la démocratie locale

La démocratie locale prend sa source dans les mouvements de décentralisation et d'auto-gestion de la deuxième gauche des années 60 et 70, des GAM (Groupe d'Action Municipale) d'Hubert Dubedout qui emporte la Mairie de Grenoble en 1965, jusqu'à son institutionnalisation dans la loi de démocratie locale de 2002 instituant les conseils de quartier, et plus récemment les Conseils de citoyens de la loi Lamy en 2014 s'inspirant des tables de quartier canadiennes³. Les processus de consultation dans les aménagements urbains ou du territoire suivent également une trajectoire d'affirmation ascensionnelle depuis les années 70 et les grandes mobilisations écologiques.

Ce mouvement s'inscrit ainsi dans une critique de la démocratie représentative centralisée et technocratique. Il présuppose en effet que l'expertise technique doit être contrebalancée par

³ Pour un rappel historique des origines et développement de la démocratie locale, Roux Adrien 2011. *50 ans de démocratie locale*. Société civile. Editions Yves Michel. Adels.

l'expertise d'usage des résidents et que le local, la proximité, est la bonne échelle d'appréciation des situations. Tout au long des années 2000 sont expérimentés des instances et des méthodes de participation qui atteignent à Paris notamment des proportions et des moyens considérables (121 conseils de quartier, 20 maisons des associations, une Mission de la démocratie locale). Les mobilisations citoyennes des années 90 (premiers conseils de quartier dans le 20^{ème},⁴ mobilisation sur la ZAC Paris Rives Gauche) porte alors l'espoir d'une autre gestion municipale des projets d'aménagement urbains à Paris qui vont s'incarner dans la victoire de Bertrand Delanoë en 2002.

Pour les grands chantiers parisiens, sont désormais mis en place des comités de concertation, avec un garant de l'équilibre des débats et de la prise en compte des différentes parties prenantes. Mais aux Halles comme à Paris Rives Gauche ou pour les projets de tours de grande hauteur, cet élan « concertatif » dont de nombreux chercheurs comme Jodelle Zetlaoui-Léger⁵ et Pierre Dimeglio ont étudié les contradictions internes, tourne court pour la municipalité parisienne qui doit essuyer les attaques en règle et systématiques des organisations de riverains ou de commerçants. A chaque fois, ces concertations mettent en scène l'opposition franche entre des intérêts portés par des riverains soucieux de préserver leur environnement et les ambitions d'un projet urbain de nature métropolitaine.

Dans le même temps, les Conseils de quartier sont de plus en plus critiqués. La territorialisation notamment est remise en question : par les chercheurs qui interrogent les périmètres de ces conseils qui reproduisent la répartition politique des espaces plutôt que la pertinence des bassins de vie locaux ; mais aussi par les élus, techniciens et certains citoyens eux-mêmes lassés par l'absence de portée politique des thèmes abordés. Des chercheurs pointent les tensions entre, d'une part, le manque d'écoute des élus et le sentiment que « c'est plié d'avance » et, d'autre part, les modalités de la représentation citoyenne. Rémi Lefèvre parle d'une « *absorption* » par le système politique local de la démocratie participative : « *il s'agit pour les élus de conforter leur propre légitimité représentative. (...) Au total, si la démocratie représentative prend localement, c'est qu'elle ne remet pas fondamentalement en cause la démocratie représentative, qui demeure une propriété essentielle du système politique local* »⁶.

Cette recherche de « *légitimité démocratique* » (Rosenvallon⁷) comme condition de la souveraineté au niveau local se heurte cependant à un processus « *d'indifférence et de démobilisation* » de plus en plus fort qui mine la vie politique institutionnelle⁸ : ainsi, la participation sensée pallier la crise de la représentativité en reproduit, voire creuse, l'écart entre participants et non-participants, à l'image des votants et non-votants. Les élus locaux, les techniciens de la participation et divers lobbys s'approprient l'espace politique localisé : la participation devient une affaire de professionnels.

⁴ Lidgi, Sylvie. *Paris gouvernance ou les malices des politiques urbaines*, Paris, l'Harmattan, 2000.

⁵ Dimeglio, Pierre, et Zetlaoui Léger, Jodelle. 2007. "Les rapports ambigus entre politiques et citoyens : le cas du réaménagement du quartier des Halles à Paris", *French Politics, Culture and Society*, vol. 25, n° 2, pp. 115-140.

⁶ Lefèvre, Rémi. 29 octobre 2012. « La démocratie participative absorbée par le système local », *Métropolitiques*.

⁷ Rosenvallon, Pierre. 2008. *La légitimité démocratique, impartialité, réflexivité, proximité*. Points Essais, Editions du Seuil 2008.

⁸ L'abstention aux élections municipales ne cesse de croître de 1983 à 2014 passant de 22 % à 36 %.

Comme l'écrit Cécile Blatrix⁹, « *les dispositifs de démocratie participative font partie intégrante de la démocratie représentative. Ils y sont assimilés au sens propre de convertis dans sa substance même.* »

2° Les enjeux déterritorialisés de la métropolisation

La métropole signifie au sens étymologique la « ville mère ». La métropolisation désigne un processus de concentration des flux de pouvoirs économiques, politiques, médiatiques, culturels, technologiques et de population. Les processus de métropolisation et de mondialisation (ce que Braudel appelle « l'économie-monde »¹⁰) ont toujours existé dans l'histoire des empires et des civilisations. Toutefois depuis le XIX^{ème} siècle, ils prennent une dimension et des traductions inédites. A cette époque, Londres et Paris, sont d'abord les premières Villes Monde rayonnant sur leur empire national. Au XX^{ème} siècle apparaît une myriade de métropoles globalisées mais agissant sur une aire d'influence « localisée » (Europe, Amérique, Asie). Au XXI^{ème} siècle est venu le temps des « global cities » (Sassen¹¹), prises dans un réseau de pouvoirs et d'interconnexions affranchies des frontières nationales et des aires d'influence. La compétition entre ces villes globales est très forte en termes d'attractivité, du fait des classements internationaux qui comparent leurs avantages.

La métropolisation désigne plus largement aujourd'hui un processus urbain dans lequel le local est traversé par les enjeux globaux et le global est vivifié par les apports localisés dont il dépend en partie ou totalement. Dans ce contexte de nouvelle « *condition urbaine* »¹² chère à Olivier Mongin, ce sont les logiques de flux qui dominent sur l'ordre des lieux et les fragmentations socio-spatiales qui guident l'évolution des territoires urbanisés (écarts de revenus, agrégation de bidonvilles). La relation centre-périphérie¹³ utilisée jusqu'ici pour rendre lisible les phénomènes urbains s'en trouve toute « *tourneboulée* » comme le décrivent L. Bourdeau-Lepage, J.-M. Huriot et J. Pereur¹⁴ : « *ce qui fascine aujourd'hui, c'est une centralité de réseau. Ce n'est pas un lieu qui domine, c'est un réseau ou un ensemble de sous-réseaux. Ce qui définit le centre, ce n'est plus une agglomération d'activités en un point de l'espace, c'est un système d'interaction soutenant le fonctionnement de l'économie globale (...). En d'autres termes, la centralité n'est plus d'essence territoriale, mais de nature réticulaire, interactive. Le périphérique regroupe alors tous les espaces non (ou mal) connectés à ce réseau-centre, c'est à dire les villes et les pays qui restent à l'écart de la globalisation.* »

⁹ Blatrix, Cécile. 2009. « La démocratie participative en représentation », *Sociétés contemporaines* N°74, p 97-119.

¹⁰ Braudel, Fernand. *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion, 1985.

¹¹ Sassen, Saskia. *The global city*, New York, London, Tokyo. Princeton University Press, 2001.

¹² Mongin, Olivier. *La condition urbaine*, Points Essais, Seuil, 2005.

¹³ La métaphore centre-périphérie est universelle. Elle permet d'interpréter l'histoire du monde grâce au concept d'économie monde.

¹⁴ L. Bourdeau-Lepage, J.-M. Huriot et J. Pereur . 2009. « A la recherche de la centralité perdue ». *Revue d'économie régionale et urbaine* (RERU), pp 549 – 572. On retrouve cette idée dans l'analyse de Frédéric Gaschet et Claude Lacour : « La centralité métropolitaine s'apprécie aujourd'hui de plus en plus comme une capacité de coordination et de mise en relation des acteurs et d'activités ayant par ailleurs des schémas d'organisation et de localisation de plus en plus éclatés. ». Frédéric Gaschet et Claude Lacour. 2002. « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, p 49-72.

Ce nouveau paradigme urbain entraîne d'importantes conséquences pour la gouvernance démocratique des espaces métropolitains. Pour les pouvoirs locaux, on l'a vu, il s'agit d'une question de légitimité du fait du dessaisissement de leurs prérogatives locales.

Pour les pouvoirs métropolitains, il s'agit de résoudre les problèmes de maîtrise et d'efficacité de leur gouvernance qui mettent en cause les fondements démocratiques territorialisés : primat des logiques transnationales ou transfrontières qui échappent aux pouvoirs localisés, recherche d'attractivité dans le contexte de compétition globalisée, superposition des échelles de décision et de compétences de l'action publique (« mille feuilles »), gigantisme, bureaucratisme et complexité des problèmes à traiter à des niveaux multi-scalaires et de manière pluri-disciplinaire, mais aussi digitalisation des pratiques sociales qui anémient le rapport au territoire et fragmentations territoriales qui exacerbent les dynamiques de ségrégation spatiales et identitaires. Ainsi, Ernesto d'Albergo, de la faculté des Sciences politiques de Rome, partant de l'exemple de la gestion des sols et de l'eau à Rio de Janeiro qui a pour effet de diviser la société civile et les habitants, s'interroge : « Est-il possible, à l'heure actuelle, de faire face à la fragmentation et d'améliorer l'efficacité à l'échelle métropolitaine sans renoncer à la démocratie ? »¹⁵

Enfin, pour les contre-pouvoirs citoyens, si la question de la place des citoyens et de la société civile dans la dynamique métropolitaine est sans cesse mise en avant tant dans les contributions scientifiques que dans les interventions politiques des élus en charge de la construction métropolitaine, celle-ci n'a jamais pris pied. Certains considèrent cependant qu'une conscience métropolitaine a émergé (Gilli¹⁶) tandis que d'autres récusent ce point de vue et considèrent que les citoyens sont les grands absents du débat sur la métropole (Subra¹⁷). Ce phénomène est dû au processus dans lequel la métropole parisienne a émergé.

3° L'émergence d'une métropole parisienne sans les citoyens

La Métropole du Grand Paris née officiellement le 1^{er} janvier 2016, système intercommunal aux compétences fortes (économie – habitat – aménagement – écologie) et centralisées, regroupant 131 communes pour une population de 6,7 millions d'habitants, s'inscrit dans une histoire de la gouvernance parisienne marquée par la double relation teintée de méfiance ou de dédain Paris-Etat et Paris banlieue. Pour Emmanuel Bellanger, Mathieu Flonneau et Annie Fourcaut¹⁸, le Grand Paris de la coopération politique a pourtant déjà existé dans la coalition des maires de banlieue au début du XX^{ème} siècle, à l'intérieur des syndicats de gestion intercommunaux ou bien dans les travaux du département de la Seine issu de la Révolution qui n'est séparé en 4 départements qu'en 1968. Toutefois, l'Etat et la Ville de Paris n'ont eu de cesse de s'affronter tout au long du XIX^{ème} siècle, ce

¹⁵ D'Albergo, Ernesto, 2012. « Démocratie locale et gouvernance ». *Cahier de la métropole* N°2. Edition Mairie de Paris pp 65-66.

¹⁶ Gilli, Frédéric, 2014. « Grand Paris, l'émergence d'une métropole ». *Nouveaux débats. Les presses de Sciences Po*. P 263

¹⁷ Subra, Philippe. 2012. « La démocratie participative, un nouvel enjeu de gouvernance des métropoles ». *Les cahiers de la métropole* N°2. Mairie de Paris.

¹⁸ Emmanuel Bellanger, Mathieu Flonneau et Annie Fourcaut. 2007. *Paris-banlieue, conflits et solidarités*. Creaphis.

qui explique par exemple le retard pris dans la construction du métro parisien (1900) sur le métro londonien (1860).

Au fur et à mesure de sa croissance, depuis l'époque gallo-romaine jusqu'à la fin du XXème siècle, Paris est entouré d'enceintes successives. Ainsi, la ville tourne le dos à la banlieue dans laquelle elle se débarrasse des populations et activités indésirables (gueux, chômeurs, usines, eaux usées, prisons, asiles, logements bon marché...). Un nouveau virage est pris à partir des années 2000 et le changement de majorité municipale. Des projets de coopération sont noués avec les villes limitrophes de Paris et le dialogue intercommunal s'instaure dans une conférence métropolitaine des maires qui pour la première fois met en débat à un niveau politique la métropolisation de Paris. Elle est suivie de la création d'un syndicat d'études Paris Métropole en 2009 parallèlement à la consultation d'équipes d'architectes internationaux lancée par Nicolas Sarkozy et son ministre de la région capitale Christian Blanc, sur le Grand Paris.

Deux projets s'opposent sur le tracé de la nouvelle infrastructure de transport, celui de l'Etat (le grand Huit) et celui de la Région (Arc Express). C'est finalement le débat public conduit par la CNDP avec un large succès (30 000 participants à l'automne 2010) qui permet d'accorder les deux visions. Un accord historique est trouvé entre l'Etat et la Région concernant l'aménagement du territoire francilien en 2011. Vient ensuite le temps de la construction institutionnelle de la métropole. Une première loi MAPTAM d'affirmation des métropoles est votée en 2014 après de nombreuses tergiversations politiques au Parlement prolongée par la loi NOTRE de 2015 qui réaffirme la naissance de la Métropole institutionnelle pour le 1^{er} janvier 2016.

Il serait trop long ici de raconter tous les épisodes rocambolesques de cette histoire politique à la française¹⁹, retenons néanmoins que cette nouvelle organisation territoriale institutionnelle naît d'un double mouvement, celui d'un dialogue politique inédit et original entre la ville de Paris et les communes de banlieue (au sein de Paris Métropole, une Ville égale une voix ; la présidence est tournante chaque année) et celui d'un retour de l'Etat dans les décisions et les moyens de l'aménagement franciliens.

De ce double mouvement, on peut retenir également qu'en dehors de très rares exceptions²⁰, les citoyens et la société civile organisée sont peu informés et peu consultés. L'importance des enjeux décrits précédemment, l'opacité pour les citoyens du jeu politique autour du Grand Paris et l'accouchement *in fine* d'un système d'organisation social et territorial recyclant les mythes planificateurs de l'après-guerre et ceux de la compétition économique débridée limitent à son strict minimum la consultation des habitants à l'instar du retour des OIN et des CIN²¹, de l'apparition de « Inventons la métropole » et de la logique des clusters. Ajoutons à cela le projet d'aménagement du plateau de Saclay, comme à la grande époque des villes nouvelles, et le projet pharaonique Europa

¹⁹ Pour un rappel des différentes étapes, se référer au site de Sibyle Vincendon sur *liberation.fr* ou aux articles du dossier Grand Paris de la revue en ligne *métropolitiques.fr*

²⁰ Débat public CNDP de 2010 sur les transports, consultation de Paris-Métropole en 2014, consultation de la ville de Paris en 2015 et de Paris métropole à nouveau en 2016.

²¹ OIN : Opération d'intérêt national permettant de limiter les procédures consultatives ; CIN : contrat d'intérêt national.

City²² parachuté dans le triangle de Gonesse, et sera réunie la majeure partie des éléments qui ont poussé l'association Métropop' ! à investir le champ de la participation citoyenne dans la construction métropolitaine dès 2012. Et c'est l'histoire que nous allons vous conter maintenant.

II. Initiative citoyenne en métropole parisienne : l'expérience de Métropop' !

1° Convictions et opportunités

La prise de conscience qu'une opportunité historique de rebattre les cartes de la relation Paris-Banlieue est en cours est à l'origine de notre engagement dans le programme « Métropole et participation »²³. Notre conviction à ce moment-là (2011) n'est pas qu'un éventuel Grand Paris soit une abomination ou que la métropolisation nous conduise inévitablement vers le chaos et l'explosion, bien que cela soit potentiellement possible. Notre conviction est qu'il y a nécessité pour les acteurs engagés de prendre acte de ces faits urbains et politiques métropolitains et d'en investir le champ d'action sans attendre que l'institution qui n'en a ni l'intention ni le besoin ne nous y autorise.

Une première étude conduite par Métropop' ! en 2012 auprès d'acteurs de la société civile métropolitaine (artistes, journalistes, urbanistes, responsables associatifs de Paris et de la banlieue) nous permet d'identifier leurs attentes : un intérêt pour les questions métropolitaines se manifeste mais il existe peu d'occasions et d'espaces pour en discuter, en faire un objet de débat public ; cela se double d'une vraie difficulté à en saisir les enjeux dans toutes leurs dimensions, même pour les plus informés d'entre eux.

Un espace politique citoyen est donc à créer qui permettrait d'investir les questions métropolitaines : ce sera pour nous les Métrokawas. Les Métrokawas sont des cafés-débats et ateliers de co-production, destinés à la société civile. Nous en avons tenu 7 depuis 2012 sur des thèmes très divers : gouvernance, culture, imaginaires, loi Maptam, action citoyenne...

Il apparaît également nécessaire de rendre accessible les enjeux socio-économiques, urbains, politiques et symboliques du Grand Paris par leur décryptage. Ce sera la démarche pédagogique et la boîte à outils Métrobox que nous développerons sous forme d'ateliers interactifs, de jeux, d'outils vidéo, de processus de co-construction de contenus et de savoirs partagés sur les processus de métropolisation et le Grand Paris.

Aujourd'hui, nos convictions ont évolué. Là où il s'agissait au départ d'investir un espace vide dans un territoire en gestation politique apparaît aujourd'hui une institution avec ses moyens et ses positions qu'il s'agit d'interpeller. La création d'un espace démocratique métropolitain dans lequel s'affirme et

²² Europa City est un projet du groupe Imochan soutenu par l'Etat qui se présente comme le centre commercial et de loisirs N°1 du Grand Paris destiné à accueillir 30 millions de visiteurs par an. Les opposants au projet lui prédisent un destin à la Notre Dame des Landes.

²³ Programme co-financé de 2011 à 2014 par la Région Ile de France et la Ville de Paris qui prévoit l'animation d'espaces de discussion des acteurs de la société civile et le développement d'une pédagogie de la métropole.

est mise en pratique la participation des citoyens et leur capacité à agir et à co-construire l'action publique du *quartier à la métropole*, a été porté comme complément d'objet à nos statuts associatifs. C'est pourquoi nous avons élaboré, courant 2016, 17 clés de réflexion et d'action, sorte de profession de foi de nos valeurs, de nos analyses et de notre projet collectif.

2° Actions et principes d'action

Le premier principe d'action est celui de *l'agrégation* entre acteurs territorialement disséminés. Il consiste à organiser des collectifs transdisciplinaires en fonction des démarches thématiques que nous engageons plutôt que de créer un réseau organisé et formel d'adhérents. Cela passe par exemple par *l'agrégation* d'acteurs du champ de la culture avec ceux de la mémoire, depuis le niveau du quartier jusqu'à l'échelle régionale. Ou bien par l'organisation de rencontres conviviales et l'échange de points de vue entre acteurs de l'insertion par l'activité économique avec la Société du Grand Paris, les grands groupes privés de la construction et des chercheurs spécialisés sur les questions d'emploi.

Cette notion d'agrégation est aussi une composante de notre positionnement de projet citoyen déterritorialisé. Nous n'avons pas d'ancrage local. Mais nous cherchons à agréger les acteurs autour de notre démarche là où nous nous implantons. Nous alternons les implantations centralisées (centre parisien) et décentralisées (Ile St Denis, Montreuil, Arcueil, etc.). A chaque fois, cette implantation va reposer sur un maillage d'acteurs locaux ou sectoriels qui constituent, le socle du partenariat agrégatif. Elle peut viser les acteurs d'un territoire, tant habitants qu'élus, en passant par les professionnels et les agents économiques.

Le second principe d'action est celui de la co-production ou de la co-construction. A nos yeux, ce principe correspond aujourd'hui au stade premier de la participation citoyenne. Il vise à dépasser les écueils de la démocratie locale analysés en première partie. C'est, d'une certaine manière, notre marque de fabrique. Il se décline dans la plupart de nos actions : les Métrokawas destinés principalement à la société civile métropolitaine ; les ateliers participatifs qui s'adressent aux dirigeants et professionnels des associations, aux citoyens engagés dans des instances de démocratie locale ou aux habitants d'une commune, souvent en partenariat avec une collectivité ou un réseau associatif ; les ateliers numériques métropolitains qui s'adressent aux publics en situation d'insertion socio-professionnelle, souvent les plus éloignés de la participation.

Pour pouvoir co-construire, il faut en premier lieu savoir déconstruire. C'est la fonction du décryptage. Celui-ci est effectué en fonction des participants. En effet, nous ne sommes pas des experts et nous ne sommes pas informés au départ des besoins des participants qui, de surcroît, ne sont pas homogènes. Il s'agit donc de répondre à des questionnements disparates et difficiles à anticiper. Par exemple, « les prix vont-ils augmenter avec l'arrivée du Grand Paris ? », « Y aura-t-il plus d'emploi ou moins d'emploi ? ». Si l'on s'en tient aux communications institutionnelles et médiatiques sur ces sujets, la vision est partielle et partielle. La déconstruction repose sur une analyse globale et systémique des enjeux, aux différents niveaux de compréhension, afin que chacun puisse se faire une opinion et acquérir une vision claire de la complexité des sujets.

Notre position est celle du décrypteur, celui qui va chercher l'information et va la restituer en la rendant accessible et intelligible, à partir d'une grille de lecture globalisante et pondérée, du moins problématisante. Nous posons parfois plus de questions que nous n'en résolvons. Cette restitution est ensuite confrontée aux représentations de chacun afin de parvenir à un point de vue commun

par exemple sur le sens d'un mot polysémique comme « attractivité ». Dans le langage « Grand Paris », il s'agit de l'attractivité économique. Dans celui des habitants avec qui nous l'avons évoqué, il s'agit de l'attirance amoureuse...

En second lieu la co-production signifie que nous allons produire ensemble un objet, un avis, une idée, une proposition. Par co-construction nous entendons élaboration en commun d'un projet, d'une action, d'un événement. C'est pourquoi, dans nos initiatives, nous privilégions le temps de la production collective sur le débat d'idées. Le fait d'avoir produit ensemble un avis qui fait sens revient fréquemment dans les évaluations de nos ateliers comme un élément de satisfaction.

Ainsi nous avons co-produit dans nos Métrokawas et ateliers participatifs, pêle-mêle, des principes pédagogiques pour le décryptage du Grand Paris, des propositions de gouvernance citoyenne, les principes d'un texte pour le groupe culture de la mission de préfiguration du Grand Paris, des propositions sur les thèmes de l'identité, du rayonnement, de la mobilité, des inégalités et de l'habitat pour la Ville de Paris, des constats et propositions pour le logement d'urgence avec des salariés en insertion, un quiz pédagogique sur le Grand Paris avec des jeunes en insertion, ou des œuvres artistiques représentant l'imaginaire métropolitain des citoyens.

Le troisième principe d'action est celui de l'interpellation. Elle consiste à faire le lien avec les institutions et les décideurs. Depuis cinq ans nous avons développé un réseau d'interlocuteurs institutionnels. Certains sont très convaincus de l'intérêt de notre démarche et appellent eux-mêmes à des dynamiques citoyennes pour « faire métropole ensemble » au sein de Paris métropole, de la Ville de Paris ou de la Métropole du Grand Paris. Nous nous appuyons sur ces interlocuteurs pour faire avancer le discours sur la construction d'un espace démocratique métropolitain impliquant les habitants, avec ou sans l'institution. Nous nous sommes fait les rapporteurs d'idées émises par la société civile concernant l'aménagement urbain et la culture dans le cadre du comité des partenaires de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris.

Lorsque nous ne pouvons pas nous appuyer sur des relais, nous interpellons directement les assemblées d'élus ou les administrations. Par exemple nous avons obtenu audience auprès du directeur du Logement de l'Île de France après notre interpellation du Préfet de Région concernant le logement d'urgence. Les ouvriers en insertion qui avaient co-produits cette interpellation étaient fiers d'être parvenus à obtenir une réponse de l'Etat. Cette année, nous avons également adressé un texte doublé d'une pétition au Président Ollier de la MGP concernant le rôle et la composition du futur Conseil de Développement métropolitain sur lequel nous avons partiellement obtenu gain de cause. La pétition n'a pas très bien marché. Ce n'est pas notre mode d'interpellation préféré. Nous ne savons sans doute pas très bien l'utiliser. Prochainement nous allons interpellier les assemblées locales, territoriales ou métropolitaines à partir des vœux émis par les habitants au cours du projet *Du quartier à la métropole, co-produire un cadre pour l'action locale dans le Grand Paris*.

3° Focus sur l'expérimentation d'une citoyenneté métropolitaine

Le projet *Du quartier à la Métropole, co-construire un cadre pour l'action locale dans le Grand Paris* consiste à comparer les problématiques locales de différents quartiers de la métropole, notamment par l'ouverture et la comparaison à d'autres villes et quartiers de cette même métropole.

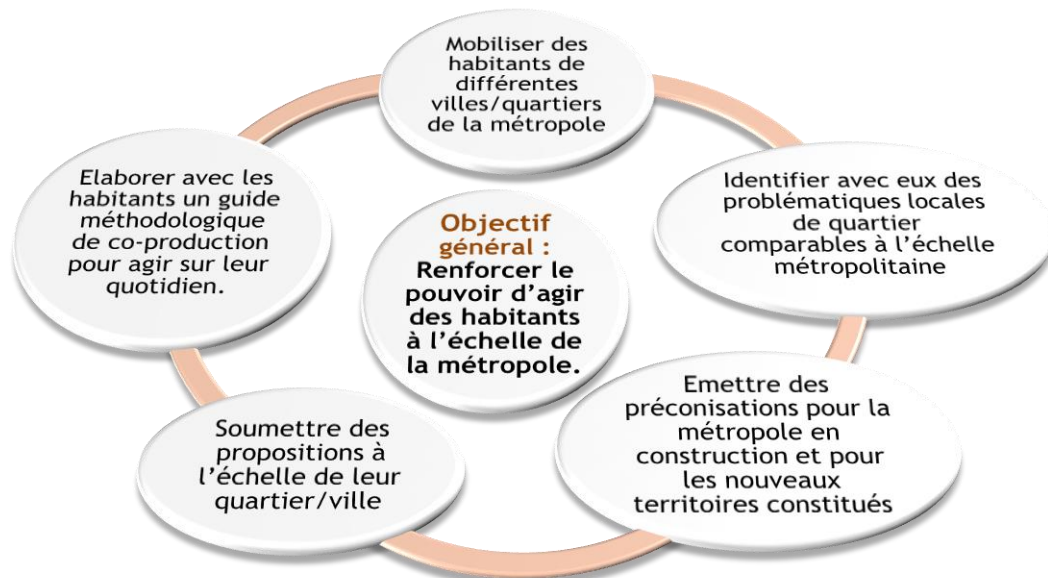
Il répond à une triple problématique :

1. Comment accroître le pouvoir d'agir des habitants de la métropole, notamment ceux des quartiers prioritaires ?

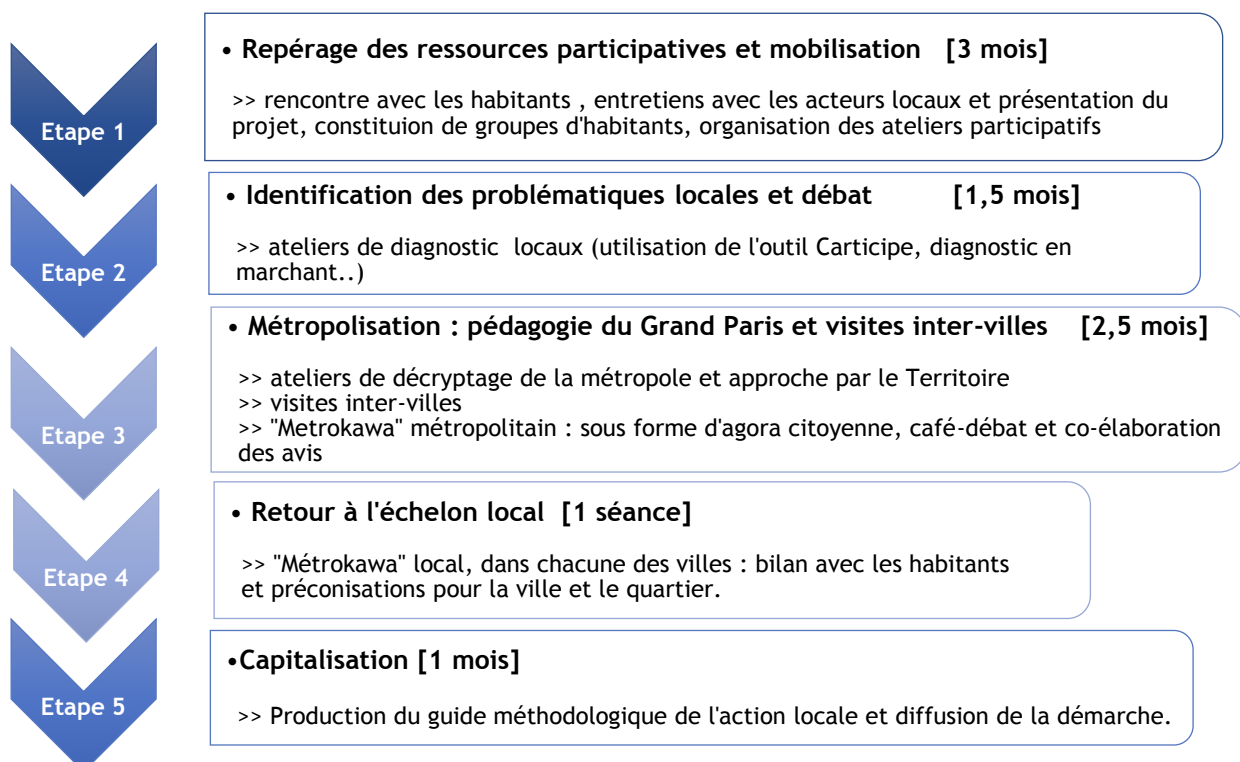
2. Comment inscrire ces habitants dans une dynamique métropolitaine des transformations urbaines localisées ?
3. Comment rénovier le rapport au politique des populations locales ?

Nous avons conduit un processus participatif expérimental dans lequel des habitants, des techniciens et des élus de 5 villes de la métropole parisienne ont été impliqués.

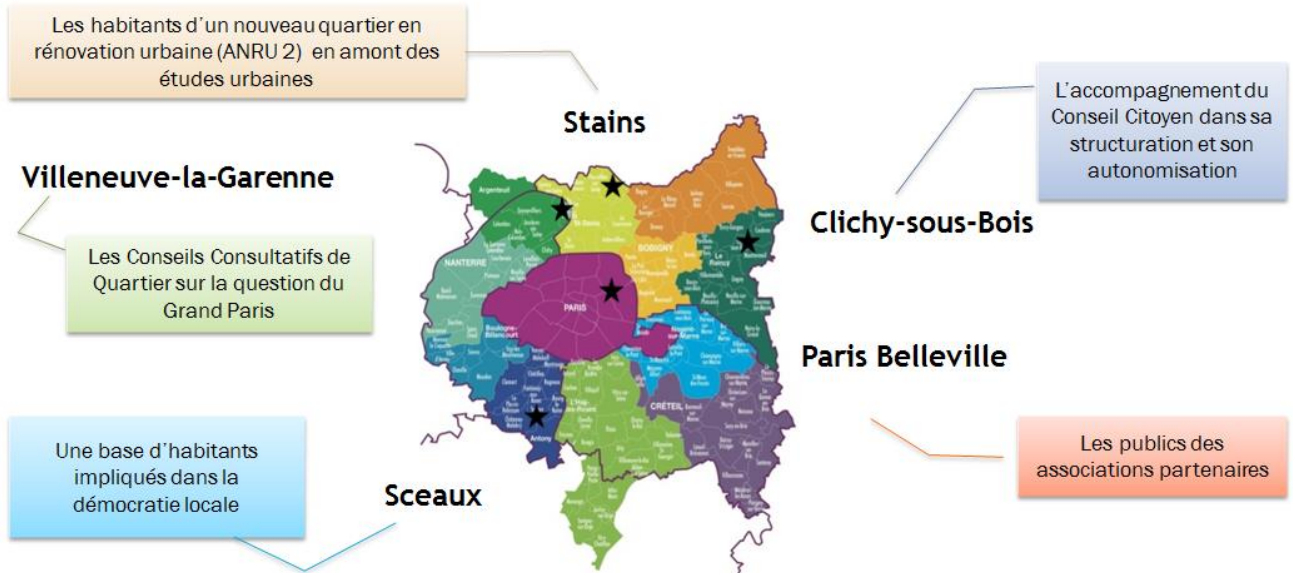
Objectifs du projet :



Les 5 étapes :



Au cours de cette première phase du projet, nous avons touché plus de 250 personnes. Nous nous sommes en effet adaptés aux portes d'entrée participatives différenciées qui nous étaient ouvertes dans chacune des villes, tant au niveau des publics que des actions menées. La démarche s'homogénéise ensuite à l'occasion des rencontres organisées dans le cadre des visites inter-villes.



21 ateliers de diagnostic local

18 vœux co-produits lors du Métrokawa

4 thématiques métropolitaines prioritaires

134 publications sur Carticipe

5 visites inter-villes

52 initiatives et idées

4 ateliers de décryptage de la Métropole

The complex block contains a grid of images illustrating various participatory activities: people in discussion, a large community event (Métrokawa), a person at a computer, a group of people outdoors, a group of people in a meeting, and a person presenting at a board.

**Le 7 décembre 2016 s'est tenu le Métrokawa¹
métropolitain**

**« Pour un autre Grand Paris : comment agir localement
en tant que citoyen métropolitain ? »**

62 personnes présentes

Les habitants ayant participé aux visites intervilles ont
témoigné de l'apport du projet.

Lors d'ateliers de co-production, les participants ont rédigé
18 vœux à partir des problématiques, initiatives et idées qui
sont ressorties des visites. Ils traitent des 4 thématiques
suivantes :

- « Vivre ensemble et créer du lien intergénérationnel »
- « Animer et réhabiliter des quartiers »
- « Attirer les emplois et promouvoir l'Economie Sociale et
Solidaire »
- « Créer un cadre de vie agréable et des circulations
douces »



A partir des problématiques locales que nous avons identifiées avec les participants, 5 visites ont été organisées sur les thèmes du vivre ensemble, du cadre de vie, de l'attractivité économique, de la rénovation urbaine ou de la vitalité associative. Elles ont permis d'assembler 50 idées qui ont été discutées dans un Métrokawa de co-production avec tous les participants. Il en est ressorti 18 pistes d'actions au niveau métropolitain, territorial ou local.

La prochaine étape du projet consistera à transmettre aux assemblées d'élus concernés les vœux produits par les habitants, à transformer ces mêmes vœux en initiatives citoyennes localisées puis à produire un guide méthodologique de l'action locale dans le Grand Paris.

III. Analyse et pistes de réflexion sur une expérience de déterritorialisation de la participation démocratique

1° Les obstacles à l'exercice d'une citoyenneté métropolitaine :

A la lumière de nos expériences de terrain et de nos pratiques de participation démocratique à une échelle métropolitaine déterritorisée, nous observons des obstacles multiples à l'exercice d'une citoyenneté métropolitaine. Citons en trois.

Le premier obstacle est de nature cognitive. La déterritorialisation implique de penser le réel dans ses différentes dimensions et ses multiples interactions. Cet enchevêtrement des échelles d'actions du local au plus global et cet entrelacement des causalités multiples de l'économique au politique induit l'usage d'une pensée complexe à laquelle la formation de nos esprits n'est pas préparée.

L'exemple du logement est assez parlant. A la question simple qui nous est souvent posée « les prix du logement vont-ils augmenter avec le Grand Paris ? », nous ne pouvons apporter qu'une réponse complexe qui laisse perplexe les habitants : localement il est probable que les logements augmentent dans les zones d'aménagement du Grand Paris tandis que globalement il est possible que les prix soient stabilisés si l'on construit davantage qu'on ne le faisait jusqu'ici ; certains quartiers vont fortement s'apprécier quand d'autres vont se dégrader. Cette réponse de normand est de surcroît soumise à des aléas qui sont tant politiques (efficacité des nouveaux outils de gouvernance métropolitains vs politiques locales des municipalités) que démographiques (flux des besoins et des trajectoires résidentielles), économiques (coût du foncier en contexte mondialisé, processus de gentrification) et symboliques (ségrégations spatiales et représentations dépréciatives accolées à certaines villes ou quartiers).

Pour se faire une idée juste du modèle de développement métropolitain, il est donc nécessaire d'appréhender le niveau infra-local aussi bien que ses connexions avec l'échelle globalisée. Cette pensée de la complexité, pour reprendre les termes et les théories d'Edgar Morin²⁴, n'est pas immédiate du fait de notre héritage scientifique. Notre pensée cartésienne s'est spécialisée depuis le XVII^{ème} siècle en autant de disciplines scientifiques compartimentant l'étude et la compréhension du réel. Nous n'apprenons pas ou peu à faire le lien entre ces disciplines et par conséquent nous éprouvons de la difficulté à percevoir le système global et ses interactions tels que les systémiciens le perçoivent dans leur « microscope » (Joël de Rosnay²⁵) ou leur interprétation des « systèmes Monde » (Wallerstein²⁶). Ainsi pour décrypter le jeu des acteurs métropolitains et leurs enjeux est-il nécessaire de saisir *qui joue quoi* en replaçant systématiquement chaque élément de l'échiquier dans son épaisseur historique, son contexte politique et sa réalité économique multi-située. Cela demande

²⁴ Morin Edgar. 1990. *Introduction à la pensée complexe*. ESF Editeur.

²⁵ De Rosnay Joël. 1975. *Le microscope, vers une vision globale*. Points Essais Seuil.

²⁶ Wallerstein Immanuel. 2006. *Comprendre le monde, introduction à l'analyse des systèmes-monde*. La Découverte Poche.

du temps et se heurte à la structure de nos intelligences fondamentales qui peinent à penser ce monde d'incertitudes sans lieux, sans limites, sans verticalité et presque sans temporalité.

Le deuxième obstacle à l'exercice démocratique métropolitain est bien entendu spatial et symbolique. Ce ne sont pas tant en effet les distances et les frontières géographiques que celles inscrites dans les représentations mentales et dans les pratiques sociales qui rendent cet exercice difficile. Dans nos initiatives, nous nous heurtons aux frontières symboliques ou de postures entre les disciplines, entre les acteurs, entre les domaines d'action pris dans leurs logiques territoriales et de pouvoir localisées ou leur système de légitimité en vase clos (par exemple les parois étanches qui séparent souvent les mondes de la culture, de l'insertion, de l'éducation populaire, etc.).

La plus grande difficulté et la faiblesse de la société civile métropolitaine, qui n'existe pas formellement encore aujourd'hui du fait de son atomisation, tient à la spatialisation des implications localisées et à la spécialisation des champs d'action hermétisés. Thomas Kirszbaum, sociologue de la politique de la ville²⁷, invité à une rencontre entre acteurs de terrain et scientifiques intitulée « Grand Paris avec ou sans nous » que nous organisons en mars 2016 l'avait bien formulé en pointant dans le localisme et l'atomisation de nos initiatives citoyennes, écologiques ou artistiques le risque de « *rester complètement sans prise, de rester périphérique au lieu du pouvoir, au lieu de la décision publique. (...) C'est bien de se représenter un "nous" mais en même temps il faut se demander comment on peut agir sur "eux".* »

La réflexion de Thomas Kirszbaum nous amène à un troisième obstacle à l'exercice d'une citoyenneté métropolitaine : un obstacle de nature institutionnelle, celui-là. Encore aujourd'hui, un an après la naissance de l'institution Métropole du Grand Paris, la carence d'une scène politique démocratique métropolitaine anémie l'expression d'une parole citoyenne contradictoire mais aussi la possibilité d'une délibération.

2° Ce que la recherche d'une citoyenneté métropolitaine renouvelle

Les obstacles à l'exercice d'une citoyenneté démocratique déterritorialisée de type métropolitaine sont nombreux et de taille. Toutefois la recherche de celle-ci force à innover dans les manières de concevoir la pratique démocratique et à répondre différemment aux besoins des populations localisées.

Dans le projet *Du quartier à la métropole* évoqué plus haut, nous avons constaté que notre démarche repose, en pratique, sur trois composantes fécondes pour les habitants :

1. Le voyage
2. La rencontre
3. Le transfert

Le voyage :

²⁷ Kirszbaum Thomas (sous la dir.). 2015. *En finir avec les banlieues, le désenchantement de la politique de la ville*. Editions de l'Aube.

Pour chaque groupe d'habitants, nous partons de leur expertise d'usage locale pour établir un diagnostic des dysfonctionnements inhérents à leur cadre de vie. Nous essayons de traduire ces dysfonctionnements en thématiques politiques transversales et problématiques : par exemple, le déficit de petit commerce et d'emplois locaux pointé par les habitants de Clichy-Sous-Bois est reformulé en question générale de type « qu'est-ce qui attire les entreprises sur un territoire et permet de créer de l'emploi ? ». Ou bien la question des parkings sauvages et de la dégradation de véhicules soulevée par les habitants de la Prêtresse à Stains est transformée en interrogation sur « l'espace public et la gestion du stationnement dans la ville ».

Puis nous partons en voyage... En transport en commun ou de préférence en minibus si les moyens disponibles le permettent. Nous nous rendons dans un autre quartier, une autre ville partenaire du projet afin de nous rendre compte sur place de la gestion politique de tel ou tel sujet. Nous nous promenons dans la ville qui nous accueille, nous visitons des lieux significatifs pour le problème soulevé et nous rencontrons des acteurs locaux identifiés au préalable.

Le voyage ainsi proposé recouvre plusieurs fonctions importantes nous semble-t-il pour l'exercice d'une citoyenneté métropolitaine. C'est un déplacement et un changement d'horizon qui invite au franchissement d'espaces inconnus jusqu'ici. Ce faisant, nous replaçons du local dans le métropolitain c'est-à-dire que nous reterritorialisons au moment même ou nous déterritorialisons notre action en faisant s'arrêter les visiteurs dans des lieux concrets (équipement, centre ville, parc, organisation, cité, commerce) incarnés par des visages et des témoignages personnels. Cette proximité permet d'abolir la distance et l'abstraction métropolitaine en foulant de ses pieds et en humant l'air d'un territoire inconnu qui devient ainsi familier.

Le voyage, la découverte et l'itinérance comme levier de citoyenneté sont proposés depuis longtemps au travers des ballades urbaines. En métropole parisienne, plusieurs associations comme le *Voyage métropolitain* ou certains artistes comme le 2^{ème} *groupe d'intervention* en ont fait leur objet. Ces ballades sont souvent empruntées par un public averti ou intéressé. Le mouvement d'une base locale vers le métropolitain tel que nous l'avons conçu permet de mobiliser en amont des visites une base populaire qui va petit à petit se laisser séduire par l'idée de ces visites inter-villes et accepter d'y consacrer toute une journée un samedi. Le voyage est parfois tellement séduisant qu'un père de famille habitant la Prêtresse à Stains et ayant visité la ville de Sceaux pour la première fois a décidé de refaire le voyage, en famille cette fois.

La rencontre :

Le voyage invite également à la rencontre. Rencontre à l'intérieur des groupes d'habitants quand nous parvenons à mélanger les voyageurs et aussi rencontres avec des personnalités locales. Ces rencontres vont produire un effet sur les voyageurs. Ainsi deux dames âgées de Villeneuve la Garenne et de Stains ont commencé par échanger des recettes de cuisine pour finalement se rendre visite l'une l'autre. Une autre voyageuse nous confiait s'être inscrite dans une association d'alphabétisation pour y donner des cours après avoir entendu le témoignage de l'association Decumenos de Belleville œuvrant pour la mixité intergénérationnelle.

A Belleville, nous avons également rencontré la Présidente de l'association des Chinois de France évoquant l'immigration chinoise à un public composé majoritairement d'immigrés africains et qui en sont ressortis bouleversés dans leurs représentations. Tandis qu'à Villeneuve-la-Garenne, nous avons rencontré la Présidente de l'association des Africains de France et ce sont les villenosgarennois qui ont été les plus frappés, eux qui ignoraient qu'en bas de chez eux une association menait autant d'actions visant l'intégration des familles africaines et le vivre ensemble dans leur cité de la Caravelle.

La possibilité de ces rencontres avec d'autres habitants ou des acteurs locaux par-delà leurs appartenances, leurs idées et leurs espaces de vie concrétisent la relation métropolitaine. La rencontre transforme la représentation que l'on se fait des territoires par le processus d'individuation c'est-à-dire d'incarnation de la réalité spatiale. Le format de ces rencontres, axé davantage sur l'expérience vécue et son partage, la fabrication d'un espace commun plutôt que le débat conflictuel, favorise la mise en place d'une relation de confiance dans l'interaction, y compris avec les élus qui ont participé à ces visites.

Le transfert :

Enfin ces voyages en métropole, par le décentrement qu'ils provoquent, invitent à l'analyse comparative et au transfert. Le transfert c'est la transposition dans sa propre réalité localisée des idées, impressions, initiatives, politiques publiques recensées durant les visites inter-villes. Nous en avons regroupé une cinquantaine. La co-production au cours du Métrokawa métropolitain a permis d'en faire des propositions de vœux destinés aux assemblées d'élus métropolitains, territoriaux et locaux.

Il s'agit par conséquent *in fine* de reterritorialiser l'action citoyenne en l'adressant à la bonne échelle et en considérant l'échelle métropolitaine et son institution — la Métropole du Grand Paris — comme une échelle territoriale comme une autre. En tant que citoyens, nous pourrions solliciter, en fonction de leurs attributions, au même titre et en même temps l'Etat, la Région, le Département, la Métropole, l'Etablissement Public Territorial ou celui de la commune. Le transfert d'idées est aussi un adressage direct et articulé entre échelles d'actions politiques.

3° Les pistes de renouvellement démocratique en contexte métropolitain

Le voyage, la rencontre, le transfert ouvrent la voie vers trois types de démocratie adaptée au nouvel espace métropolitain pour les citoyens : la démocratie du franchissement, la démocratie du contact et la démocratie du transfert.

La démocratie du franchissement est une démocratie par les pieds. La métropole se traverse de part en part et en partie à pied. A l'image de François Maspero partant à la découverte des paysages et espaces habités de banlieue le long de la ligne B du RER²⁸, la démocratie du franchissement fait le voyage, s'invite, visite, observe, parfois là où personne ne l'attend *a priori* ou au contraire attendu par une personnalité à rencontrer. Déplacement, décentrement, dé-positionnement, faisant fi des chapelles et des prés carrés, elle fait tomber les enceintes de l'entre soi pour construire des passerelles entre eux et nous. Elle recoud ce qui aujourd'hui part en lambeaux et s'effiloche dans la métropolisation, notre communauté de destins, notre urbanité.

La démocratie du contact est une démocratie de la main tendue par-dessus les abstractions métropolitaines, ces frontières symboliques centre-périphéries dont on ne sait comment les faire tomber définitivement dans le registre du préjugé éculé tant elles restent vivaces à l'esprit des métropolitains. Le voyage ne suffit pas, il faut de l'expérience, du contact direct, de la rencontre avec « l'autochtone » pour recréer une atmosphère spatiale commune. Résident ou nomade, là où je vis,

²⁸ Maspero François, 1990. *Les passagers du Roissy Express*. Points Seuil.

travaille, m'instruis ou me cultive je dois pouvoir recréer du lieu commun en recréant du lien urbain autrement appelé de l'urbanité. A l'opposé des lieux impersonnels que je traverse et que j'utilise sans y prendre garde en subissant la métropolisation mécanisée où tout n'est que fluide et passage, la personnalisation des contacts directs avec les acteurs et résidents du territoire me reterritorialise en m'informant de la présence de semblables avec qui je peux parler et desquels je peux me sentir proche.

La démocratie du transfert, enfin, est une démocratie de l'articulation entre le local et le global. Elle est une réponse aux questions posées en introduction de cette communication : comment fait-on démocratie dans un système de flux et de fragmentations où les populations sont de moins en moins attachées à un même territoire, où les habitants ne représentent qu'une partie parfois minoritaire des usagers d'un territoire.

Pour conclure, disons que déterritorialiser - reterritorialiser l'action citoyenne en créant des rapports de force localisés-délocalisés ou thématiques trans-frontières ayant des ancrages et aboutissements locaux, des mouvements de convergence, d'agrégation et de coordination permettrait à l'avenir de co-construire les processus démocratiques du mouvement, de la mobilité, des allers retours par-delà nos propres réflexes d'appartenance et d'identification, et comme autant de garde-fous des tentatives d'instrumentalisation de la participation des citoyens par leurs représentants élus.
