

Métropolisation, ségrégation sociospatiale et décentralisation: faut-il changer d'aire ?

Marc Baietto, Président de la Communauté d'Agglomération Grenoble Alpes Métropole

Alain Faure, Directeur de Recherche CNRS en Science Politique de l'Université de Grenoble

C'est avec ce jeu de mots qu'une communauté d'agglomération vient d'inviter ses 400 000 habitants (répartis en 27 communes) à débattre sur le possible élargissement de son périmètre. Dans tous les départements, l'injonction vient du préfet qui met en œuvre la Réforme Territoriale, une loi *a priori* centrée sur la rationalisation de l'usage des deniers publics et sur le redécoupage des fiefs électoraux. Mais cette réforme est aussi éminemment politique au sens premier du terme : elle touche à ce qui fonde la cité (la *polis*) en proposant de transférer aux « métropoles » des responsabilités et des compétences qui relevaient jusqu'alors surtout des communes, des petites intercommunalités ou de l'Etat providence. Les grandes régions urbaines accueillent 80% de la population du territoire français et elles sont confrontées à de redoutables problèmes de cohésion sociale en matière d'exclusion, de stigmatisation, de violence et de déclassement. Comme ailleurs dans le monde, le phénomène de métropolisation s'accompagne en effet d'un mouvement de fragmentation territoriale puissant, où l'on constate que les individus s'isolent ou sont regroupés par strates assez homogènes. Se côtoient ainsi sans vraiment se voir des îlots de richesse et de déshérence, des quartiers pavillonnaires et ultra-densifiés, des zones protégées et abandonnées, des villages patrimoniaux et en déclin... En termes démocratiques, cette fragmentation fait écho à deux énigmes de science politique que l'on retrouve dans le discours des « révoltés » du printemps arabe comme dans celui des « indignés » du sud de l'Europe : comment s'assurer de la représentation des « sans voix » pour administrer les affaires locales et comment organiser la solidarité sociale par-delà l'addition des micro-arrangements territoriaux ?

Partout en France, les récentes préconisations des préfets relatives à la Réforme Territoriale (que les élus locaux devront valider) ont suscité des réactions exaspérées dans les communes situées en bordure des grandes villes sur l'argument principal qu'il était inconcevable que le regroupement des communes et la redistribution des compétences aient lieu sans consultation ni débat avec les citoyens de base. La réaction est légitime. Elle est salutaire quand on connaît le silence qui entoure, depuis presque trente ans, les réformes (nombreuses) qui accompagnent le double processus d'eupéanisation et de décentralisation des politiques publiques. Mais cette vague de contestations localisées pose aussi un sérieux cas de conscience démocratique dans la mesure où elle ne porte la voix que de certaines catégories de population et dans certaines collectivités, sans que ne soit jamais discuté frontalement le sort des populations les plus sinistrées par la métropolisation (les plus silencieuses aussi). Les prises de paroles sont micro-situées géographiquement et elles revendiquent le maintien de deux prérogatives qui sont actuellement l'apanage des maires : la fixation du niveau des impôts locaux et la maîtrise du « plan d'occupation des sols ». Il est certain que la loi vise à bousculer deux siècles de municipalisme en créant une nouvelle catégorie d'élus désignés au suffrage universel direct (les « conseillers communautaires ») qui représenteront leur commune à l'échelle de grands territoires intercommunaux, et dont la mission sera de fixer les grandes priorités collectives en matière de cohésion métropolitaine (les transports, le développement économique, la protection de l'environnement, l'habitat social).

Ce transfert de responsabilité sur l'aménagement du territoire nous entraîne sur une seconde énigme non moins coriace : qui gouverne et qui pense la solidarité sociale lorsque sont mis en confrontation les intérêts successifs des villes centre, des banlieues, des zones résidentielles et des communes vertes ? La loi impose que pour que chaque société locale travaille avec ses voisins proches et plus lointains, il faut dorénavant structurer une instance interterritoriale de délibération politique dotée d'outils qui dépassent les simples négociations par conventions. Cette tradition de contractualisation a certes permis de grandes avancées depuis la loi de Décentralisation de 1982. Elle est défendue par les départements et les régions, et elle est incarnée dans les « SCOT », ces documents contractuels qui fixent les règles d'urbanisme et d'aménagement à l'échelle de grands territoires. Mais ces documents, fussent-ils vertueux, argumentés et parfois audacieux, ont tendance à se transformer en « tigres de papier » chaque fois que des intérêts catégoriels ou territoriaux sont trop explicitement en concurrence.

Cet échec contemporain de la planification n'est pas spécifique à la France. Dans toutes les aires métropolitaines, l'action publique est mise en difficulté dans ses missions de justice, de solidarité et de péréquation, par les processus de fragmentation, de rétraction et de ségrégation territoriales : les communes les plus riches et les plus identitaires s'autonomisent, se protègent, creusant mécaniquement un fossé avec d'autres territoires en souffrance, en déclin ou en mutation. Si l'on procède à une cartographie de la

relégation, de la ghettoïsation, de la délinquance, de la désertification ou de la paupérisation, c'est l'homogénéité dans l'inégalité qui prédomine et qui progresse, inéluctablement. Comble du paradoxe : le processus de décentralisation a souvent accentué les clivages en favorisant une spécialisation des maires par strate territoriale (selon qu'ils administrent des villes centre, des communes de première, deuxième ou troisième couronne, des bourgs ruraux, des zonages spécifiques). C'est ce que l'anthropologue Marc Abélès avait analysé dans les années 80 en montrant comment les élections locales produisaient des « éligibles », c'est-à-dire des élites politiques en symbiose avec les fondations sociohistoriques et culturelles de chaque commune et de chaque canton. Les élus locaux sont choisis au miroir de ceux qui les élisent, aussi ont-ils tendance à incarner et à défendre une conception de l'intérêt général mécaniquement autocentrée et conservatoire.

Une démocratie qui prend mieux en compte ses « sans voix », une solidarité qui transcende les prés carrés locaux, voilà les deux défis politiques posés par la métropolisation. Dans cette perspective, la dynamique décentralisatrice ne restera une idée moderne que si elle permet aux « éligibles » de s'impliquer dans des combats collectifs qui touchent à la fois à l'authenticité des petites collectivités, aux relations complexes qui se tissent entre les territoires et au rayonnement culturel et identitaire des grandes régions urbaines. C'est en liant ces trois niveaux dans un destin commun, dans un même élan collectif, que les autorités publiques pourront réellement s'attaquer à la logique souterraine des ségrégations sociospatiales. L'horizon des communautés d'agglomérations et des pôles métropolitains dépend donc en grande partie de la capacité des futurs « conseillers communautaires » à écrire ensemble une nouvelle concorde entre les villes et leur environnement. En réalité, les mobilisations sociales sur les enjeux locaux concernent surtout en France des citoyens habitués à naviguer dans les arènes spécialisées du pouvoir local, du monde associatif et des conflits catégoriels. Il est indispensable que ces dynamiques militantes cristallisent aussi les énergies sur des projets moins autocentrés et à une échelle qui bouscule les stratégies conservatoires. L'histoire nous enseigne que ce nouveau pacte social territorial peine de plus en plus à se diffuser depuis le niveau national, quelle que soit la couleur politique des gouvernements. Sa maturation dépendra assurément de la capacité des habitants des grandes régions urbaines à accepter de changer d'air en changeant d'aire, c'est-à-dire à concevoir ensemble une représentation du bien commun qui transcende les clivages et les incompréhensions entre le rural et l'urbain, le haut et le bas, le vert et le densifié, le centre et la banlieue, la plaine et le piémont, le nord et le sud, le récréatif et l'économique... Le défi n'est pas mince : il s'agit ni plus ni moins d'inventer une forme inédite de fierté et de solidarité métropolitaines dont le grand récit, en France, reste à écrire, et les contours à tracer.