

La Ville en Commun

**Métropoles...
Métropolisation...
Fractures territoriales...**

**des questions au cœur
du débat public**

**Simon Ronai
5 janvier 2018**

Métropoles, Métropolisation...une question au cœur du débat public

Après une longue séquence de chaos institutionnel, qui reflétait des rapports de force conjoncturels et les compromis circonstanciels, un espace politique est ouvert pour repenser les liens entre aménagement du territoire et aménagement urbain et pour participer au mouvement de construction d'une nouvelle architecture des pouvoirs locaux.

Cette question n'a jamais été aussi présente dans le débat public entraînant des controverses intenses et passionnées et un fort engouement médiatique : reconnaissance institutionnelle dans les lois (MAPTAM, NOTRE), élections présidentielles, législatives, conférence nationale des territoires, réforme de la métropole de Paris, baromètre des inégalités territoriales... et fin du cumul des mandats.

Dans un pays attaché à sa ruralité et un Etat qui l'a longtemps protégé, les Métropoles se font quand même...mais pour comprendre ce qui se passe, construire une nouvelle citoyenneté métropolitaine et dépasser les petits arrangements politiques, il y a besoin de délibération intellectuelle pluraliste et complexe pour définir ce qu'est l'égalité territoriale.

Dans un système politique figé resté réticent à intégrer l'urbanisation de notre société, les dénis de réalité imposent de sortir du monde des spécialistes et de dépasser les référentiels classiques pour amorcer une nouvelle séquence. Il s'agit de déconstruire le discours de la « métropolisation heureuse » comme celui plus pernicieux de l'irréversible « fracture territoriale » qui nourrit la profusion de visions d'un dualisme territorial et politique tranchés qui ont fait flores (notamment parmi les élus progressistes).

Cette actualité dense et contradictoire

- éclaire les bouleversements qui ont fragilisé le cœur de ce qui fut, et demeure en France, le périmètre traditionnellement légitime mythifié et fragmenté de la démocratie locale de proximité : « la commune » désormais intégrée dans des intercommunalités et des interdépendances fréquemment plus imposées que choisies
- questionne la capacité de répondre à la mutation du modèle d'aménagement axé sur l'objectif d'égalité et de soutien aux territoires en difficulté
- impose la force de représentations souvent très éloignées de la réalité multiforme d'un fait global, bien où mal vécu, mais le plus souvent incompris, redouté, et subi au quotidien
- souligne l'écart croissant entre l'intérêt et les inquiétudes du grand public, la faiblesse de ses mobilisations entre choix collectifs et autonomie individuelle,
- ravive le besoin de clarification dans la perspective des prochaines échéances électorales pour comprendre l'hésitation entre autonomie, compétitivité, cohésion, équité où égalité des territoires, sans oublier l'échelle spatiale des réflexions où des revendications

Un décalage entre les représentations dominantes des fractures et les multiples nuances de la réalité

Alors que les frontières anciennes entre villes et campagnes tendent à s'estomper, le « déjà là » imprime sa marque, les disparités se diversifient, les lieux de création de richesses sont de moins en moins ceux où elles sont distribuées où consommées.

Dans ce contexte mouvant la représentation de deux France aux intérêts structurellement divergents a puissamment nourri les imaginaires en substituant les inégalités et altérités territoriales aux inégalités sociales.

Alors qu'il faudrait concevoir la métropole et son environnement comme une seule ville bien où mal irriguée par les flux, dans le débat public le talent rhétorique a triomphé en se fondant sur de vraies asymétries entre les espaces : dominants/relégués, organisés/servants, désordonnés/Haussmanniens, urbains valorisés/ruraux déclassés,

grandes villes arrogantes/petites villes méprisées, zone dense riche et privilégiée/zone périphérique pauvre et abandonnée, droit à la centralité/polycentralité plus où moins abstraite, exclusion/ égale dignité sociale, ruissellement métropolitain/contrats de réciprocité ...

Face à ce discours dominant et à la puissance déformante des représentations cartographiques des diverses fractures qui traversent tous les territoires, beaucoup d'experts adoptent au contraire un point de vue rationnel et gestionnaire (pour ne pas dire technocratique) qui pointe plutôt la complexité du pays réel :

- localisation périphérique des plus grandes aires urbaines dynamiques du pays par le jeu conjugué de la surpuissance du Grand Paris et de l'attractivité des villes portuaires où frontalières
- importance des flux financiers publics et privés invisibles des Métropoles vers l'ensemble du territoire (économie résidentielle, tourisme, retraites, allocations et prestations sociales diverses)
- rôle décisif de l'Etat dont les dotations réduisent les inégalités de potentiel fiscal d'un tiers entre communes, de moitié entre régions et départements, avant que la perspective d'alléger les charges des entreprises ne l'emporte
- diversité des écosystèmes locaux plus où moins ouverts et intégrés pour interagir avec succès avec les métropoles dont aucune n'est vraiment hors sol, étant entendu que le dynamisme n'est pas le monopole des métropoles et que toutes les métropoles ne sont pas également des moteurs
- impact déterminant des choix résidentiels liés aux aménités urbaines, à la qualité des écoles, à l'attrait des paysages et du climat, d'où le basculement démographique vers le grand croissant de l'ouest longtemps sous industrialisé
- tendance à l'uniformisation de l'action publique locale sommée de trouver sa place dans la compétition et la concurrence territoriale, tout en freinant l'aggravation des inégalités intra urbaines

Le décalage entre la diversité des situations locales, la complexité des processus d'élaboration des projets, le réel des évolutions sociétales et leur présentation simpliste et polémique est préoccupant du point de vue de la démocratie parce qu'il

- oublie la force de sédimentation des politiques publiques engagées parfois depuis des générations sur les mêmes territoires
- efface le croisement des inégalités et injustices démultipliées à toutes les échelles et variables dans le temps et l'espace
- permet d'instrumentaliser vainement les colères et les peurs sans imaginer les correctifs utiles et performants qui pourraient surmonter les fragilités
- empêche l'appropriation politique de la question urbaine et métropolitaine devenue enjeu de postures partisans
- occulte soigneusement les liens de sociabilité entre élus participant régulièrement et négociant dans les mêmes assemblées.

La somme de ces éléments explique toutefois la répartition équilibrée des résultats électoraux en suffrages, qui ne correspondent nullement à l'image dangereuse distinguant territoires perdants et gagnants. Rappelons que les deux tiers des pauvres vivent dans les grandes villes, et que si le vote FN recouvre beaucoup de communes rurales il pèse beaucoup plus en nombre dans les villes.

Un phénomène paradoxal venu à maturité au bout de 30 années de mutations radicales

On assiste à la fin d'une époque qui avait commencé avec la reconstruction d'après guerre, l'exode rural, la diffusion de l'industrie taylorienne, le rejet du malthusianisme urbain, et... l'équilibre des forces sociales qui imposait alors de tenir compte des besoins et des aspirations des couches populaires jusqu'au cœur des villes.

Mutations socio démographiques

Depuis le début des années 80 on constate un basculement démographique largement ignoré par la France institutionnelle encore réticente à intégrer le phénomène urbain :

- les 3/4 des habitants vivent dans 13% des communes
- les 2/3 des communes n'accueillent que 10% des habitants
- l'attractivité de la façade Atlantique de l'ouest et du sud (ligne Cherbourg/Nice) se confirme pendant que le Nord le centre et le grand Est sont à la peine et que la pauvreté gagne certaines villes moyennes
- le regain de croissance des grandes villes s'affirme après deux décennies de stagnation, tandis que de nombreuses villes moyennes sont en crise et que les anciens bassins industriels décrochent
- l'évolution des rôles successifs des métropoles en France : décentralisation volontariste de Paris vers les 8 métropoles d'équilibres au cours des années 60/70, puis renforcement de leur rôle moteur du développement régional depuis les années 2000 ce qui conforte l'armature urbaine polycentrique du territoire
- la singularité du système territorial Français qui articule plutôt bien la puissance de Paris avec le maillage des grandes villes TGV, et s'efforce difficilement de ne pas abandonner la centaine de villes chefs lieux de départements aux situations des plus contrastées
- la lente réduction des disparités interrégionales jusqu'à la crise de 2008

Mais dans les assemblées la dimension spatiale l'emporte toujours sur la dimension socio démographique et l'imaginaire rural peine à garder le contact avec la dynamique du pays réel : les petits sont toujours surreprésentés, les banlieues sont toujours sous représentées, les plus gros toujours critiqués

Transformation des anciens avantages comparatifs des territoires

Globalement les valeurs d'autonomie et de flexibilité progressent, les distances se réduisent, les coûts de transport baissent, les relations interentreprises s'intensifient, les différentiels de productivité s'accroissent, les fonctions intellectuelles de gestion conception recherche augmentent et se concentrent, les emplois urbains de services suivent le même mouvement. Ces transformations liées au nouveau système productif se combinent pour redistribuer les anciens avantages comparatifs entre territoires et rendre impossible l'objectif mythique de leur égalité. Elles expliquent la vitalité du nouveau cycle de métropolisation qui bouscule tous les gouvernements locaux contraints de s'adapter aux changements de nature des villes :

- irruption simultanée de la mondialisation et son expression dominante néo libérale succédant à l'effondrement du modèle planificateur, à la crise de la dépense publique, et au dépassement des frontières en Europe
- effet déterminant du prix du sol et des logements dans le processus de redéploiement hiérarchisé des activités et des personnes en accentuant les écarts entre les centres et les périphéries, entre différents types de banlieues
- contradiction entre les effets bénéfiques de tout aménagement urbain qui valorise un territoire et améliore sa qualité résidentielle, et la perte de diversité sociale qui en découle généralement quelque soit la générosité des acteurs
- concentration d'événements et d'activités à forte valeur ajoutée dans les territoires les plus favorisés: spécialisation industrielle favorable, généralisation du numérique,

course à l'innovation permanente, individualisation des parcours des couches créatives, attrait des quartiers bénéficiant d'une urbanité dense et ordonnée

- double mouvement spatial de concentration et d'accumulation des richesses et des hommes dans les métropoles dont l'aire d'influence géographique s'étend simultanément sur un espace périurbain étendu et de mieux en mieux connecté, dissociation des lieux de création de richesses et des lieux de distribution des revenus et de la consommation
- épuisement du mode de régulation par les grands corps de l'Etat qui accompagne l'influence croissante des acteurs ensembliers privés et la montée en puissance d'une nouvelle forme de municipalisme du réseau coopératif de grandes métropoles (C40)

Tous ces bouleversements majeurs conduisent à la concentration du capital humain qui ne peut ressortir d'une lecture mono causale étroitement économique, où de la simple matrice formelle du « fait métropolitain » tout juste entrée dans le vocabulaire standardisé. Face à la tentation d'imputer au seul grand ordonnateur capitaliste libéral le nouveau monde qui se construit, il est impératif de se donner collectivement une armature intellectuelle et une architecture institutionnelle capable de garantir la cohésion et le fonctionnement d'ensemble à la bonne échelle pour s'opposer aux forces centrifuges comme au gout de l'entre soi où de sécession des plus riches.

Des problématiques nouvelles pour distinguer le souhaitable, le faisable, et l'illusoire

On sait depuis la décentralisation et la fin d'une économie hiérarchisée qu'il n'est plus possible de revenir à la planification prescriptive, aux zonages uniformes pilotés d'en haut, où même à l'inspiration de l'architecte démiurge bien assis aux côtés du prince.

Pour tenter de maîtriser le processus de métropolisation, qui ne conduit pas spontanément à l'harmonie sociale où territoriale, il faut écarter les idées reçues et arbitrer entre les dichotomies installées :

- combiner la trajectoire voulue où subie des résidents et des présents, des sédentaires et des mobiles, des locaux et des cosmopolites, des sur diplômés et des sous diplômés
- maîtriser les dynamiques de ségrégation, polarisation, diffusion, impulsées par ceux qui donnent le ton et imposent leur mode vie et de consommation à ceux qui sont marginalisés et exclus d'une portion importante du territoire métropolitain
- réconcilier l'économie de services et l'industrie au moment où elles convergent, mais aussi quand les chaînes de production et de valeur sont de plus en plus transnationales
- pacifier les relations entre espaces denses urbains en expansion et espaces agricoles ouverts menacés

Bref il est temps, si l'on veut avoir prise sur les mutations en cours et à venir de penser ensemble projet urbain et réforme institutionnelle,

- revenir aux fondamentaux de l'inégale densité humaine dans un pays peu peuplé, et aux effets de la diversité géographique qui dessine les territoires devenus moins attractifs et prospères et les régions qui attirent davantage les jeunes actifs comme les retraités
- raisonner complémentarité, interdépendance, système, entre les espaces qui décrochent parce qu'ils sont hors influence métropolitaine, et métropoles qui ne peuvent fonctionner hors sol et redistribuent une large partie des richesses qu'elles produisent
- inventer à Paris comme ailleurs les institutions justes et efficaces qui combinent la spécialisation productive où résidentielle des territoires recoupant la démocratie du

sommeil et la démocratie au service d'une vision inclusive, d'un imaginaire mobilisateur

- dépasser l'entrée statistique et la pauvreté des critères définissant les 22 métropoles par un seuil démographique (400000 habitants dans une aire urbaine de 650000 habitants, sans compter les dérogations)
- recréer de la légitimité démocratique en combinant clairement les compétences des élus de proximité et des assemblées élues, reconnues, et dotées des moyens de gouverner à l'échelle des dynamiques réelles qui travaillent le territoire métropolitain au lieu d'en freiner l'émergence et la compréhension en préservant jusqu'à l'absurde l'addition des intérêts locaux (aussi respectables soient ils)

Des contradictions existentielles au cœur de la construction métropolitaine

La plupart des élus sont attachés à la décentralisation assimilée à une forme de souveraineté communale. Ils sont toujours tentés d'étendre leur pouvoir tout en demandant plus d'Etat pour réguler et redistribuer quand ça les arrange, mais l'expérience pose de nouvelles questions qui pourraient vider cette forme de décentralisation de toute portée concrète :

- comment favoriser l'émulation alors que les collectivités sont par nature différentes et que leurs atouts ou handicaps (taille, situation géographique, ressources, dépenses) changent avec le temps ?
- comment réclamer plus de péréquation financière, l'harmonisation de la fiscalité locale, et plus de cohérence dans les choix non coopératifs (SRU) sans déborder sur la libre administration et la singularité des choix politiques locaux ?
- comment préserver l'identité inscrite dans un lieu fixe, et l'augmentation du flux des idées des biens et des personnes reliés par des liens interterritoriaux de toutes nature ?
- comment combler l'écart entre des acteurs politiques émiettés et concurrents, et des partenaires privés toujours plus puissants et moins nombreux à l'heure de la généralisation des appels à projets ?
- peut-on indéfiniment considérer l'Etat comme source d'une dette morale et financière illimitée vis à vis de tous les territoires quelque soient leurs caractéristiques contemporaines ?
- la posture revendicative systématisée de tous les territoires quelque soit leurs particularités et leur situation économique et sociale n'affaiblit-elle pas le lien politique qui fonde la nation ?

Des questions qui appellent des arbitrages politiques complexes entre des exigences légitimes mais contradictoires

Les métropoles se font bien ou mal, mais elles se font, d'où l'importance des choix à effectuer :

- pourra-t-on encore longtemps considérer le territoire comme un sujet politique en lui-même indépendamment du nombre de ses habitants ? n'est-il pas temps d'ajuster les espaces de la société urbanisée et les espaces de la société politique ? comment rendre compatible l'égalité entre les individus et l'inégalité structurelle des territoires ? peut-on encore présenter les villes, et plus encore les métropoles comme coupables de vider la substance des campagnes ?
- où placer le curseur entre faire émerger des pôles d'excellence et éviter le déclin des secteurs économiques et des territoires en difficulté ? comment combiner concurrence et coopération ? quel équilibre entre autonomie et sécurité, uniformisation et inégalité ? jusqu'où poursuivre l'objectif d'égalité sans pénaliser l'ensemble de l'économie ? comment interrompre les causalités cumulatives du déclin ?

- quel niveau de prélèvements où de redistribution est juste légitime efficace sans affaiblir l'espace donateur et sans risquer d'asphyxie des territoires moteurs ? comment participer à la compétition internationale en trouvant le bon équilibre entre solidarité et compétitivité ?
- quels principes et quelle transparence sont au fondement des péréquations au bénéfice de quel territoire pour corriger quelles inégalités sociale et territoriale ? est il raisonnable et efficace de disperser les financements dans l'espoir de favoriser le développement d'unités trop petites où de faible qualité ?
- comment concilier le refus de la ségrégation sociale avec le rejet des couches populaires dans le périurbain tout en prônant l'autonomie des choix communaux ? quels outils pour résister au laisser faire débridé et au cumul des inégalités sur quelques quartiers défavorisés ?
- quel type de modernisation urbaine pour rompre avec la croissance anarchique, et prendre en compte la diversité des modes de vie, des usages, et le choix des individus pour aller dans une ville attractive grande où petite ? (jeunes, bi actifs, diplômés,), faut il faciliter où freiner la mobilité résidentielle ?
- quelle complémentarité construire entre le Grand Paris et les 22 métropoles ? et dans chaque métropole comment établir des relations de réciprocité avec les bassins de vie de la périphérie immédiate et l'aire urbaine étendue ?
- comment nier que les économies d'échelle, le regroupement près des grands marchés, les rendements croissants favorisent la nouvelle localisation de l'économie où la frontière industrie/services est devenue plus floue et les chaînes de valeur internationalisées ?
- comment intégrer les préoccupations liées aux nouveaux paramètres de la transition écologique climatique et énergétique en vue d'un développement soutenable de la planète ?
- comment défendre le bien fondé du modèle de massification, densification, compacité urbaine associé à la grande échelle du développement durable qui dépasse les limites de la zone dense ? (air eau énergie production agricole...)

Le cas particulier du Grand Paris : un blocage politique durable et largement partagé

En région parisienne dont ni les responsables, ni les frontières, ni les ressources ne sont connus, la complexité des pratiques et l'emboîtement des espaces de vie ne dispense pas de fabriquer un territoire politique démocratique lisible, même pour les non initiés, pourtant.

- après 15 ans de débats, 10 ans après la consultation internationale, et deux années de Métropole institutionnelle... on ne peut que déplorer l'écart entre le souffle des objectifs affichés et les résultats observables : incertitude du projet où de la vision, aggravation des inégalités, ignorance des citoyens, désordre et confusion de la gouvernance, et relance de l'inusable cliché binaire Paris/banlieue comme obstacle à tout projet partagé et au déploiement du véritable potentiel de la Métropole.
- 12,5 millions h dans la région, 10,5 dans l'agglomération, 7 dans la MGP des 131 communes et 11 EPT : illisibilité totale et volonté partagée de fragmenter l'aire urbaine et le refus d'y créer une société politique et un espace de délibération public avec ses atouts et ses défauts
- l'ambition Parisienne d'entraîner l'ensemble du pays avec lequel la capitale est en étroite symbiose (à la différence de Londres) dans une perspective d'équité, doit coexister avec l'ambition de continuer à figurer sans décrocher parmi les quelques villes mondiales en concurrence frontale incontournable
- résultat: « ce sont les pauvres des régions riches qui paient pour les riches des régions pauvres », c'est typiquement l'impact de l'effort de l'Ile de France (30% du PIB, 20% des dépenses effectuées localement)

Pour gouverner et aménager cette Métropole telle qu'elle est et est devenue il faut la prendre telle qu'elle est et non telle qu'elle était, où qu'on dit qu'elle a été.

Pour répondre aux défis il faudra surmonter le blocage politique de plus en plus paradoxal à mesure que la métropolisation impose de nouvelles règles du jeu.

Ce verrou réunit la quasi totalité des élus sans distinction partisane .

1° temps :

- constater et dénoncer vigoureusement un processus qui affecte en bien où en mal la vie de tous, tout en déplorant l'excessive monocentralité parisienne et la pénurie de logements accessibles, tout en mesurant les difficultés qui pèsent sur les jeunes actifs et les familles qui choisissent de partir vers les métropoles régionales

2° temps :

- oublier les responsabilités des acteurs dans le feuilleton institutionnel et occulter leurs changements de postures successives entre Grand ou Petit Paris, métropole intégrée, confédérée, où niée...
- refuser d'analyser la réalité complexe et contradictoire pour mieux la caricaturer, conserver et entretenir la même image mentale de l'intra et extra muros, gagner du temps entre prima du projet où de l'institution, et jouer l'attentisme et l'union sacrée face aux coups de boutoirs de l'Etat
- éluder les choix politiques clairs, privilégier la dénonciation la résistance et la défense catégorielle de chaque institution, évacuer le sujet de la redistribution, rechercher obstinément les faux consensus élégamment masqués en coopérations, co /constructions, où simples coopératives impuissantes

3° temps :

- laisser en fait les territoires porteurs se développer avec où sans gouvernance métropolitaine puissante, et voire les territoires relégués se contenter et même revendiquer le maintien d'une gouvernance déficiente à définir une stratégie inclusive globale et à mutualiser les financements
- repousser chaque tentative d'avancée démocratique où conceptuelle déstabilisatrice en privilégiant systématiquement le maintien du fractionnement des décisions et le retour à la vision exclusive de la souveraineté communale voire au couple historique commune/département
- résister à se doter d'une représentation collective lisible de l'espace des Métropoles, et notamment du Grand Paris, pour peser et créer de nouveaux lieux politiques capables d'écrire un nouveau récit contemporain dans l'environnement brutal du marché immobilier où l'addition juxtaposée de projets locaux concurrents ne fait pas société et encourage les processus de sécession.

Il y a besoin d'un régulateur pour fabriquer la ville soutenable, capturer une part de la rente foncière, permettre l'inclusion des classes populaires, et bénéficier a plein de l'avantage économique métropolitain lié a la capacité de mobiliser les ressources et fédérer les acteurs. Pour y parvenir l'impuissance du « parlement des 132 maires » adossés au principe du juste retour financier et à l'alibi démocratique est avérée. Campés sur le refus de tout leadership, priorisant les attentes de leurs électeurs, incapables de définir l'intérêt métropolitain ils peinent à agir sur les facteurs de la métropolisation, à distinguer court et long terme, et surtout à réguler le creusement des inégalités qui est l'autre face universelle de la métropolisation.