

Agathe
Cagé

DES MARGES
AU CENTRE :
METTRE LE RESPECT
AU CŒUR DE RELATIONS
MÉTROPOLITAINES

La collection « Les conférences POPSU »

Créée en 2017, la collection « Les conférences POPSU » de la Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines veut être à la fois un lieu de débats et un espace critique sur les mutations urbaines et territoriales, au plan national et international, afin de rapprocher les acteurs des chercheurs.

À cette fin, la collection édite sous forme de *verbatim*, les conférences des chercheurs comme des acteurs – élus et services techniques des métropoles – prononcées dans le cadre de la plateforme à l'occasion de séminaires, colloques et d'entretiens.

Agathe
Cagé

DES MARGES
AU CENTRE :
METTRE LE RESPECT
AU CŒUR
DE RELATIONS
MÉTROPOLITAINES

Conférence prononcée, dans une version initiale, lors du colloque sur les complémentarités territoriales, « Pour des métropoles résilientes. Métropoles en transitions cherchent trajectoires territoriales », qui s'est tenu les 21 et 22 janvier 2021.

Ces deux journées ont permis des échanges sur la mise en place d'un nouveau récit métropolitain grâce aux transitions, et à la définition de nouvelles figures des métropoles. Au-delà d'une mission de complémentarité entre la métropole et les territoires qui l'environnent, et de réciprocité dans leurs échanges, les interrelations conditionnent le fait métropolitain lui-même, alors que l'action publique paraît dans la tourmente.

Cette conférence interroge la place des marges métropolitaines dans le gouvernement des métropoles. Quels sont les nouveaux défis qui se posent aux métropoles pour faire place aux initiatives citoyennes ?

La relation métropolitaine fait face à un double enjeu : celui de la qualité des relations institutionnelles et celui du ressenti citoyen. Non pas le ressenti citoyen sur le bien-fondé des différentes instances de la gouvernance métropolitaine, ou la fluidité dans le dialogue entre les différents niveaux de collectivités. Mais le ressenti des citoyens habitant aux marges des territoires métropolitains quant à leur place dans la collectivité métropolitaine et au regard qui est porté sur eux. Or ces citoyens expriment une double lassitude lorsque leurs lieux de vie choisis se transforment en lieux sans vie : une lassitude face à un sentiment lancinant de manque de considération et une lassitude face à la dégradation de leurs conditions de vie au niveau local.

APPRÉHENDER LA COMPLEXITÉ DES MARGES

Ce n'est évidemment et fort heureusement pas le cas des marges de tous les territoires métropolitains. Le terme de marges est, pour reprendre l'image du géographe Samuel Depraz, la promesse d'une « ambivalence fertile »¹. Si, ainsi qu'il l'analyse, les territoires des marges sont « à l'écart, souvent plus pauvres que d'autres », ils n'en sont pas « non moins riches de potentialités sociales »². Certains espaces périurbains, périphéries internes ou externes des territoires métropolitains, présentent des caractéristiques telles que leurs habitants s'y ancrent positivement. Il peut s'agir, pour n'en prendre qu'un exemple, des espaces ouverts comme les forêts³. La qualité des équipements offerts peut également participer d'une décision d'ancrage : les travaux du sociologue et urbaniste Eric Charmes montrent comment les

mouvements d'installation des jeunes ménages avec enfants dans les campagnes se sont sur certains territoires traduits par la captation par les villages d'une part des ressources des villes⁴.

Nombre des espaces aux marges, internes et externes, des territoires métropolitains connaissent toutefois un processus de déqualification à l'impact réel sur le quotidien et le ressenti citoyen. Dans ce contexte, si les relations institutionnelles sont construites en étant aveugles à ce ressenti, alors elles passeront à côté de l'essentiel. L'efficacité de l'action publique ne saurait se réduire au cadre législatif et réglementaire entourant l'exercice de compétences. A la seule lecture du titre du projet de loi dit 3DS – « décentralisation, différenciation, déconcentration, simplification » – et sans aucun procès d'intention⁵, on peut craindre que sa philosophie ignore en partie cet enjeu. C'est plaisant de penser un projet de loi en « trois dimensions » ou en « quatre dimensions » mais ça peut aussi conduire à tomber dans la caricature, ou la stratégie marketing, à outrance : le mot « décomplexification » est une forme d'oxymore à lui-seul. Même si, bien sûr, on ne peut que saluer la volonté de simplifier certaines démarches ubuesques, car elle répond à des besoins concrets sur les territoires.

C'est ce concret, et la réalité des vécus, qu'il y a urgence à améliorer. Quand les citoyens ont exprimé au cours du Grand débat, de janvier à avril 2019, leur regret de l'éloignement des services publics et de la complexité à comprendre leur fonctionnement, ils ont réclamé plus d'humanité dans les services publics et plus de proximité⁶. C'est pourquoi il est urgent

de nous poser cette question aussi simple que fondamentale : comme vit et se vit le citoyen des marges de la métropole ? Il ne faut minimiser ni la lassitude des contraintes et de la détérioration de la qualité de vie dans certains territoires des marges, ni ses conséquences. Ainsi que le montrent les travaux de la professeure d'aménagement et d'urbanisme Sylvie Fol, la mise en œuvre de la démarche de Révision générale des politiques publiques (RGPP) à partir de 2007 s'est traduite par une rétraction des services publics (fermeture de tribunaux, de casernes, d'hôpitaux, de sièges locaux de la Banque de France) qui a touché davantage les petites villes et les villes moyennes que les grandes villes⁷. Sylvie Fol souligne que cette rétraction prend la forme de moins d'équipements dans les villes moyennes, et de la disparition complète des équipements dans les petites villes. Petites villes et villes moyennes se trouvent ainsi bien plus fragilisées que les centres métropolitains par la réorganisation de l'Etat⁸.

VIVRE AUX MARGES DE LA MÉTROPOLE LORSQU'ELLES SE DÉQUALIFIENT

Le Conseil d'analyse économique a documenté, dans une note publiée en janvier 2020, le lien entre l'émergence du mouvement des gilets jaunes et la perte d'équipements publics et privés des communes où il est apparu : les manifestations de gilets jaunes ont constitué un symptôme du mécontentement de la population en réaction à la dégradation des conditions de vie au niveau local⁹. Dit autrement, la disparition du tissu des services publics, des commerces de proximité et des associations participent d'un délitement du lien social qui a alimenté, là où elle s'est produite, le mouvement des gilets jaunes.

Le Conseil d'analyse économique souligne dans sa note, en s'appuyant sur les travaux du géographe Christophe Guilluy, que le mouvement émanerait « d'une classe

moyenne inférieure qui avait choisi d'habiter à l'écart des grandes métropoles mais se trouve confrontée à la désertification croissante de son environnement »¹⁰. Cette désertification est une désertification des services publics¹¹ mais également une désertification commerciale. Elle a, avec les pertes d'emploi (le taux d'emploi a chuté entre 2010 et 2015 plus fortement dans les communes ayant connu un événement gilets jaunes que dans les autres¹²), contribué à rendre le recours à l'automobile indispensable. Il n'est pas nécessaire de rappeler que la taxe carbone et son effet sur le prix de l'essence ont été l'étincelle à l'origine du mouvement des gilets jaunes. Dans un article publié en janvier 2013 sur les coûts du logement et du transport en Ile-de-France, Nicolas Coulombel et Fabien Leurent notaient que le budget transport mensuel moyen d'un ménage francilien résidant en zone rurale est trois fois supérieur à celui d'un ménage parisien¹³.

Le choix positif des marges, en périphérie interne ou externe d'une métropole, s'est ainsi pour certains transformé en piège. Tout participe dans cette situation à rendre ce piège implacable : la fermeture dans une commune d'un bar-tabac, d'une épicerie, d'une supérette, de la dernière librairie, de la seule salle de cinéma, transforme un lieu de vie choisi en lieu sans vie, par ailleurs souvent impossible à quitter pour des raisons économiques.

Pour les petites communes éloignées d'un grand centre urbain, deux scénarios entrent d'une certaine manière aujourd'hui en concurrence : exister aux marges d'un territoire métropolitain ou être à une distance assez importante de

tout grand centre urbain pour ne pas être happée dans un espace métropolitain. On a dans ce contexte pu entendre, à l'occasion du Grand débat, Sacha Hewak, le maire sans étiquette de la commune de Sézanne (commune d'un peu moins de 5 000 habitants du département de la Marne dans la région Grand Est), souligner la « chance » qu'avait la ville « d'être éloignée de tous les grands centres urbains » et d'être pourvue des équipements dignes « d'une ville de 50 000 habitants »¹⁴. Le maire associait ainsi la présence des principaux services publics sur son territoire à l'éloignement, à plus d'une heure de route en moyenne, des villes de Troyes, Epernay, Châlons-en-Champagne et Reims. Il faut prendre le temps de réfléchir à la situation de cette commune. Sézanne est au cœur, est le cœur, de son territoire intercommunal ; la communauté de communes à laquelle elle appartient (qui regroupe soixante-deux communes et un peu moins de 22 000 habitants) s'appelle d'ailleurs Sézanne Sud-Ouest Marnais ! C'est son éloignement de tout grand centre urbain qui lui vaut d'être pourvue de manière satisfaisante en services publics. Cet éloignement l'a protégé des dynamiques de disparition des équipements publics auxquelles sont confrontées certaines des petites villes inscrites aux marges d'un centre métropolitain. La marge, pour reprendre à nouveau les mots de Samuel Depraz, « appelle également la marginalité »¹⁵. Dans les situations où le choix positif des marges semble s'être transformé pour ceux qui l'ont fait en piège, vivre aux marges d'un territoire peut ainsi être ressenti comme signifiant également vivre aux marges du système, être

rejeté à la périphérie de la société. Pourquoi les gilets jaunes, de la Lozère au Pas-de-Calais, de l'Ille-et-Vilaine à la Haute-Vienne, se sont-ils installés sur les ronds-points? Pour la même raison qui a fait qu'ils ont choisi de porter des gilets jaunes : les ronds-points occupés appelaient, exigeaient le regard comme le jaune des gilets, et derrière cet appel au regard s'exprimait une revendication de respect. Le géographe Luc Gwiazdzinski notamment a souligné « le paradoxe entre l'extrême visibilité de ce mouvement – le gilet obligatoire "à la suite d'un arrêt d'urgence" qui dit la sortie de route, le danger et invite à ralentir – et l'invisibilité sociale des gens qui le composent »¹⁶. A l'entrée, à la sortie des villes, on ne peut contourner les ronds-points. Le rond-point est d'une certaine manière central. Il fait d'ailleurs d'autant plus sens que, comme l'a regretté l'urbaniste Yoann Sportouch dans une tribune publiée en janvier 2019, les places des centres-villes à l'abandon ne font plus sens¹⁷ ; ce ne sont plus en France des espaces publics où l'expression démocratique émerge¹⁸. Le rond-point permettait aux gilets jaunes de réclamer la considération à laquelle chacun a droit, au même titre que tous les autres, même si les fins de mois sont difficiles à boucler, même si le travail est morcelé, même si les vacances sont rares. Le rond-point a été pour beaucoup de gilets jaunes le lieu de l'expérience de l'estime sociale. Il a été pour beaucoup d'entre eux le lieu de l'expérience du respect.

Il ne faut pas minimiser la mauvaise image dont craignent de souffrir les habitants des marges, internes ou externes, de la métropole. Il faut entendre la lassitude qu'ils

expriment face à la sensation d'un manque permanent de considération, d'un mépris latent incarné par les politiques parfois, par le regard porté par les habitants des centres métropolitains sur ceux qui s'en sont éloignés aussi. Dans les colonnes du Monde, en décembre 2018, Yohann, un des porte-paroles du mouvement installé à l'entrée de Marmande, disait vouloir aller « marcher contre les bobos », contre « les gens de la métropole qui nous qualifient de sauvages, qui nous méprisent parce qu'on ne pense pas et qu'on ne vit pas comme eux »¹⁹. Il traduisait sa crainte d'être considéré comme un habitant de « seconde zone ». On peut choisir de vivre aux marges. On ne choisit pas d'être relégué en seconde zone.

ÉVITER LE RISQUE DE LA POLITIQUE DES CENTRES-VILLES

Si le mouvement des gilets jaunes s'est essouffé depuis plusieurs mois, cette peur et ce refus de la seconde zone persistent. Or les élections municipales du printemps 2020 ont renforcé, dans les grandes aires métropolitaines, le risque d'une politique des centres-villes, que l'on pourrait qualifier de politique en faveur de la « première zone ». Les citoyens des grandes villes (et surtout des très grandes villes) ont en effet exprimé dans les urnes à l'occasion des élections des préoccupations écologiques ; ils attendaient une ville apaisée, attractive, développant les mobilités douces, à l'urbanisation maîtrisée (ces attentes ont notamment été analysées par le professeur de science politique Gilles Pinson²⁰). Même si les résultats de ces élections municipales doivent également être appréhendés en gardant en tête

l'extrême faiblesse de la participation, traduction d'une profonde crise démocratique, ces aspirations ont été l'une des clés de la victoire de plusieurs listes écologistes²¹. Leur dynamique a été portée par un électorat à fort capital culturel et à l'origine de processus de gentrification²².

Dans ce contexte, les exécutifs à la tête des centres urbains autour desquels les métropoles sont construites font aujourd'hui face à un défi dont les termes sont faciles à poser, et bien plus difficile à résoudre : comment répondre aux attentes de leur électorat tout en s'ouvrant sur la métropole (au sens du territoire intercommunal comme au sens géographique) afin de ne pas participer au creusement de fractures territoriales ?

Le philosophe Pierre Charbonnier a, dans une tribune publiée le 30 juin 2020²³, défini deux chemins possibles. Le chemin d'une consolidation des inégalités sociales et spatiales à partir des valeurs vertes : dans ce scénario, la ville-centre sera celle de « la qualité de vie, la ville des parcs et jardins, des boutiques bio, des mobilités douces et des loyers élevés » et les périphéries seront « condamnées à supporter le coût écologique et social de ce mode de développement ». Le second chemin est, à l'inverse, celui d'un nouveau pacte entre les villes-centres et les périphéries, « ces espaces fantômes qu'elles consomment et consomment ». Il prendra la forme d'une « renégociation de la complémentarité entre ville et campagne par la construction de circuits courts et de qualité, l'investissement dans les infrastructures de transport collectif sobres et égalitaires, le blocage de l'artificialisation des sols et des grands projets immobiliers ».

La question des transports constitue une illustration particulièrement pertinente de ces deux scénarios et de leurs conséquences. Si le choix de la gratuité n'est fait que sur une partie d'un territoire métropolitain, et singulièrement son centre, alors le risque d'un renforcement des fractures sociales et territoriales entre ce centre et ses périphéries est évident. A l'inverse, l'extension de la gratuité à l'ensemble d'un territoire métropolitain participe de la connexion des espaces.

L'échelon métropolitain doit, en théorie, faciliter le « décloisonnement social et écologique » que Pierre Charbonnier appelle de ses vœux²⁴, et son développement devrait donc contribuer à éviter le risque de la politique des centres-villes. Savoir valoriser les complémentarités et articuler les différentes spécificités territoriales, organiser les réciprocity et les solidarités, peut constituer une chance pour un territoire métropolitain et participer de son développement économique et de son dynamisme productif. L'exposé des motifs de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 les définissait comme « un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne »²⁵. Cette définition est inscrite dans le Code général des collectivités territoriales²⁶. Les mots solidarité et cohésion sont centraux. Les leviers de cohésion territoriale et sociale dont les métropoles peuvent potentiellement se saisir sont loin d'être

négligeables. Pour ne prendre qu'un exemple, s'agissant de l'organisation du territoire, la possibilité actuelle, en matière de logement et d'hébergement, de constituer un bloc cohérent de compétences métropolitaines²⁷, offre aux métropoles de véritables opportunités de transformation, de rééquilibrage, de renforcement de la mixité et de préservation du vivre-ensemble.

De la théorie à la pratique, toutefois, l'écart est parfois grand et une question exige d'être posée : les métropoles ont-elles permis, jusqu'à présent, des évolutions telles que l'on puisse dire l'objectif de solidarité et de cohésion poursuivi au moment de leur création, puis de leur renforcement législatif, atteint ? Le premier bilan qu'en a fait la Cour des Comptes dans son rapport sur les finances publiques locales 2020, certes après un premier temps de mise en œuvre d'à peine quelques années, permet d'en douter²⁸. Les magistrats de la rue Cambon le qualifient sans détour de « peu convaincant ». Comment expliquer cette mise en place poussive ? Elle est en grande partie liée au fait que la démocratie métropolitaine est à inventer.

INVENTER LA DÉMOCRATIE MÉTROPOLITAINE

La démocratie métropolitaine fait aujourd'hui face à trois défis.

Renforcer la légitimité des élus métropolitains

Le premier est celui du renforcement de la légitimité des élus métropolitains, indispensable à une dynamique de développement du projet métropolitain. Il se pose avec d'autant plus d'acuité que d'une part, le « municipalisme » est aujourd'hui l'objet d'un engouement tant académique que militant²⁹, et que d'autre part, dans certaines métropoles, et ainsi que le souligne le rapport de la Cour des Comptes en faisant un premier bilan, les instances consultatives au fonctionnement souvent informel que constituent les conférences métropolitaines, les conférences des maires ou les

conseils des maires, exercent une « concurrence » vis-à-vis du conseil métropolitain³⁰. Leur multiplicité et leur poids dans les discussions et les décisions « posent la question de la légitimité et du pouvoir réel des conseillers métropolitains dans la définition et la mise en œuvre des politiques métropolitaines »³¹.

Dans ce contexte, l'élection en juin 2020 au suffrage universel direct (selon un mode de scrutin complexe) des conseillers de la métropole de Lyon représente une évolution dont il sera intéressant d'observer de près les conséquences³². La légitimité des élus métropolitains doit toutefois être affirmée indépendamment du mode de scrutin. La situation institutionnelle de Lyon reste par ailleurs pour le moment inédite et unique : Lyon est depuis le 1^{er} janvier 2015 la seule métropole de plein exercice dotée d'un statut de collectivité territoriale.

Définir des intérêts communs tout en protégeant toutes les communes

Le deuxième défi est celui de la gouvernance métropolitaine, c'est-à-dire de la capacité à définir des intérêts communs tout en protégeant la voix de toutes les communes membres de la métropole, quel que soit leur poids démographique. Autrement dit, comment aller au-delà d'une « cogestion intercommunale », que l'on pourrait historiquement qualifier d'« à la bordelaise », sans exclure les maires du processus décisionnel ?

La solidarité territoriale exige le dépassement des enjeux de pouvoir. La ligne de crête est cependant étroite entre

l'écueil de la fragmentation des intérêts et celui de l'aphonie des plus petits. Les pactes, ou les chartes, de gouvernance, permettent de s'accorder sur des principes de débat, de délibération et de décision, mais c'est dans le concret de la pratique métropolitaine, et non pas sur le papier, qu'il pourra être jugé de l'apport du nouvel échelon métropolitain au renforcement de la cohésion d'un territoire. Certains choix ne sont pas sans ambiguïté : le principe d'un droit de veto à l'image de celui prévu par la Charte de gouvernance de la communauté urbaine du Grand Reims, afin qu'aucune décision ni aucun projet concernant une commune ne lui soit imposé³³, représente à la fois une garantie accordée aux « plus petits » et un marqueur de la fragilité de la pratique démocratique métropolitaine.

Par ailleurs, les récentes évolutions législatives ne jouent pas en faveur du renforcement d'une dynamique métropolitaine réelle. Il faudra mesurer la portée de la disposition de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique précisant que la métropole est « par nature, au service des communes »³⁴. Certes, deux nuances doivent immédiatement être apportées à son interprétation. Cette disposition a été adoptée dans un contexte dans lequel les consultations conduites au cours du Grand débat ont montré que la commune est la collectivité territoriale à laquelle 68 % des contributeurs sont le plus attachés³⁵. Le législateur a, d'une certaine façon, traduit dans cette disposition cet attachement. Par ailleurs, pour beaucoup de maires de communes périphériques il s'agit avant tout d'un artifice de légistique, très éloigné de leur ressenti. Mais cette préséance donnée dans

la loi à l'échelon communal risque de jouer contre les mouvements d'affirmation métropolitaine.

Créer les conditions de l'expression citoyenne au sein de la métropole

Le troisième défi, enfin, auquel fait face la démocratie métropolitaine, est celui de l'expression citoyenne au sein de la métropole, et notamment de l'expression des citoyens des marges. La connexion des territoires et des espaces ne doit en effet pas être seulement pensée depuis et par le centre. Elle doit être également pensée depuis et par les périphéries.

L'enjeu de l'expression citoyenne sera déterminant pour construire la légitimité de l'échelon métropolitain, qu'il soit pris en charge dans les pactes et les chartes de gouvernance ou à travers des instruments dédiés. On peut citer, au titre de ces derniers, la Charte de la participation citoyenne de la Métropole européenne de Lille, adoptée en mars 2017, et le projet de pacte citoyen métropolitain pour la métropole des transitions de Grenoble-Alpes Métropole. La première propose, pour une métropole de 1,2 millions d'habitants, « à la fois un cadre de valeurs et une méthode concrète pour permettre à tout un chacun d'être acteur de l'intervention de la Métropole européenne de Lille »³⁶. Elle affiche quatre objectifs : enrichir le choix et les décisions, échanger en toute transparence, prendre part au dialogue et construire ensemble³⁷. Le second poursuit un objectif de promotion d'une citoyenneté métropolitaine active³⁸. Le pacte citoyen doit être l'aboutissement d'« une série de rencontres, de

temps d'échanges, de débats, d'espaces de propositions, avec notamment le réseau territorial de la participation », prévus entre décembre 2020 et mars 2021 et mobilisant les élus métropolitains et communaux, les acteurs économiques et culturels, les membres des instances participatives de la métropole et des communes, et toutes les associations et personnes qui le souhaitent³⁹.

Le projet grenoblois s'empare des dispositions prévues par la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Le cadre légal inclut en effet désormais l'exigence de participation citoyenne, en prévoyant notamment l'organisation d'un débat et d'une délibération sur les conditions et modalités « d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques » de la métropole⁴⁰. Mais c'est la capacité à mobiliser concrètement l'ensemble de la population métropolitaine qui comptera réellement. La démocratie participative à l'échelle locale pâtit encore trop souvent de sa faible capacité à mobiliser largement et sur le long terme la population. L'enjeu de la mobilisation est d'ailleurs formulé explicitement dans plusieurs chartes de gouvernance métropolitaine. La métropole de Rouen Normandie en a fait un objectif : elle affiche dans sa charte son intention d'amplifier les démarches de démocratie participative et d'encourager et de multiplier les démarches de concertation publique « avec un souci de diversification des outils et des formes afin de toucher l'ensemble de la population »⁴¹. Les conseils de développement, représentatifs de la société civile (les citoyens bénévoles qui constituent ces

assemblées représentent les milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associations), créés en 1999 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Voynet) puis confortés en 2014, 2015 et 2019 (par la loi du 27 décembre), constituent par ailleurs un levier pour la démocratie intercommunale, notamment à travers leurs avis sur les projets de territoire. La Coordination nationale des conseils de développement s'est donnée pour missions de promouvoir leur place dans le paysage démocratique français et d'assurer la valorisation, la mutualisation et la capitalisation de leurs travaux.

La démocratie participative ne fera pleinement sens à l'échelon métropolitain que si elle mobilise largement les habitants de l'ensemble du territoire, et des habitants dont la diversité des profils soit à l'image de la diversité de la population métropolitaine. Alors que les citoyens expriment leur attente d'être mieux associés à l'élaboration des décisions prises, il faut parvenir à créer les conditions d'une citoyenneté métropolitaine qui ait une réelle épaisseur. La Charte de la participation citoyenne de la Métropole de Lille affiche en ce sens son objectif de développement et de diffusion des conditions d'« une citoyenneté active »⁴². L'enjeu est double. Il en va tout d'abord de l'affirmation de la démocratie métropolitaine. Il en va ensuite de la cohésion du territoire métropolitain : le dialogue entre les périphéries et le centre métropolitain ne peut uniquement se faire dans les assemblées et les conseils d'élus ; il doit aussi passer par les citoyens.

SE DONNER LE RESPECT COMME BOUSSOLE

Au regard de ces défis et de ces enjeux, une conclusion s'impose : il faut réinventer les relations métropolitaines autour de la notion de respect. Notre construction, en tant qu'individus et en tant que collectifs, passe en effet, dans la perspective philosophique kantienne, par la reconnaissance que nous accordent les autres, et par là-même par le respect dont ils font preuve à notre égard et dont nous faisons preuve au leur.

Le respect dans les relations métropolitaines, c'est la capacité à se décentrer et à reconnaître la légitimité des exigences de ses interlocuteurs, même si elles contrarient ses propres intérêts immédiats. C'est, autrement dit, le dépassement du point de vue égocentrique et l'adoption de celui des autres. L'affirmation des métropoles passera nécessairement par

l'expression d'un respect du centre métropolitain pour les périphéries urbaines et rurales. La dynamique métropolitaine doit se faire pour tous les territoires, et non contre certains d'entre eux⁴³. Décider et agir « métropolitain » exige nécessairement de dépasser son tropisme municipal, et de décider et d'agir parfois contre soi. La confiance doit être reconquise, partagée et réciproque. Les périphéries ne doivent plus être perçues comme les faire-valoir du centre.

L'association des citoyens aux débats et aux prises de décision, à travers le développement d'une démocratie participative métropolitaine, peut constituer une force dans la conduite d'une telle démarche. D'autant plus qu'elle participera du renforcement de l'estime sociale que les habitants des marges des métropoles réclament et attendent. D'autant plus également qu'elle contribuera à les remettre au centre, des débats, des décisions, des choix démocratiques. A les remettre, autrement dit, à leur place au centre de la société, la place qui doit être celle de tous les habitants où qu'ils habitent géographiquement sur un territoire métropolitain.

NOTES

1 Samuel Depraz, *La France des marges. Géographie des espaces « autres »*, Armand Colin, 2017.

2 *Ibid.*

3 Monique Poulot, Claire Aragau et Lionel Rougé, analysant les logiques d'appropriation et de territorialisation dans les espaces urbains de l'ouest francilien, montrent comment les espaces ouverts, notamment des forêts, sont valorisés et participent de la construction territoriale de ces marges et de l'ancrage de leurs habitants. Ils soulignent que les espaces ouverts participent de l'invention de ce qu'ils appellent l'entre-deux périurbain.

Cf. Monique Poulot, Claire Aragau, Lionel Rougé, « Les espaces ouverts dans le périurbain ouest francilien : entre appropriations habitantes et constructions territoriales », *Géographie, économie, société*, 18 (1), 2016.

4 Eric Charmes, *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Seuil 2017.

5 La présentation en Conseil des ministres du projet de loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration, décomplexification », porté par la ministre de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, est programmée après la date de cette conférence POPSU.

6 Dans une lettre adressée aux Français le 13 janvier 2019, le Président de la République Emmanuel Macron présente par ces mots la consultation citoyenne qu'il ouvre jusqu'au 15 mars de la même année : « Ce débat est une initiative inédite dont j'ai la ferme volonté de tirer toutes les conclusions. Ce n'est ni une élection, ni un référendum. C'est votre expression personnelle, correspondant à votre histoire, à vos opinions, à vos priorités, qui est ici attendue, sans distinction d'âge ni

de condition sociale. C'est, je crois, un grand pas en avant pour notre République que de consulter ainsi ses citoyens. Pour garantir votre liberté de parole, je veux que cette consultation soit organisée en toute indépendance, et soit encadrée par toutes les garanties de loyauté et de transparence. C'est ainsi que j'entends transformer avec vous les colères en solutions. »

Quatre thèmes de débat ont été proposés par le gouvernement : transition écologique ; fiscalité et dépenses publiques ; démocratie et citoyenneté ; organisation de l'Etat et des services publics.

7 Sylvie Fol, *Les villes petites et moyennes. Territoires émergents de l'action publique*, collection « Les conférences POPSU », 2020.

8 *Ibid.*

9 Yann Algan, Clément Malgouyres, Claudia Senik, « Territoires, bien-être et politiques publiques », Note du Conseil d'analyse économique n°55, janvier 2020 (<https://www.cae-eco.fr/staticfiles/pdf/cae-note055.pdf>).

10 *Ibid.*

11 La note du Conseil d'analyse économique rappelle « qu'un rapport d'octobre 2019 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques note le recul important de l'accès aux services publics – écoles primaires, bureaux de poste, maternités et gares – dans les petites communes et les territoires ruraux sur la période 1983-2013 » (*ibid.*).

12 *Ibid.*

13 Nicolas Coulombel, Fabien Leurent, « Les ménages arbitrent-ils entre coût du logement et coût du transport ? Une réponse dans le cas francilien », *Economie et Statistique*, janvier 2013.

14 Frédéric Marais, « A Sézanne, le besoin d'une plus grande proximité entre le citoyen et l'administration », *La Gazette des communes*, 14 février 2019 (<https://www.lagazettedescommunes.com/606656/a-sezanne-le-besoin-dune-plus-grande-proximite-entre-le-citoyen-et-ladministration/>).

15 Samuel Depraz, *La France des marges. Géographie des espaces « autres »*, Armand Colin, 2017.

16 Luc Gwiazdzinski, « Le rond-point entre totem, media et place publique d'une France en jaune », *Revue Multitudes*, 74, février 2019.

17 Yoann Sportouch, « "Gilets jaunes" : Pour débloquent les ronds-points, il faut aussi penser la renaissance de vrais espaces publics », *Le Monde*, 11 janvier 2019 (https://www.lemonde.fr/idees/article/2019/01/11/gilets-jaunes-pour-debloquer-les-ronds-points-il-faut-aussi-penser-la-renaissance-de-vrais-espaces-publics_5407899_3232.html).

18 *Ibid.*

19 Florence Aubenas, « "Gilets jaunes" : la révolte des ronds-points », *Le Monde*, 15 décembre 2018 (https://www.lemonde.fr/societe/article/2018/12/15/sur-les-ronds-points-les-gilets-jaunes-a-la-croisee-des-chemins_5397928_3224.html).

20 Gilles Pinson, « Municipales 2020 : les Verts doivent transformer l'essai à l'échelle métropolitaine », *The Conversation*, 9 juillet 2020. Gilles Pinson souligne dans cet article les profondes transformations qui « ont affecté les sociétés urbaines dans les dernières décennies : renouvellement générationnel, marginalisation de la bourgeoisie traditionnelle liée au commerce et à la petite industrie au profit de populations à fort capital culturel, (...) montée en puissance des groupes socioprofessionnels pour qui l'expérience de la ville est à la fois source de gratifications symboliques et carburant vital pour l'activité professionnelle ».

21 Les villes ayant à leur tête, depuis juin 2020, un exécutif écologiste, ou issu d'une alliance entre forces de gauche et écologistes, réunissent plus de deux millions d'administrés et représentent notamment trois des onze villes françaises de plus de deux cents mille habitants. On peut citer parmi ces villes Marseille, Lyon, Bordeaux, Grenoble, Strasbourg, Poitiers, Besançon, Annecy et Colombes.

22 Gilles Pinson, « Municipales 2020 : les Verts doivent transformer l'essai à l'échelle métropolitaine », *The Conversation*, 9 juillet 2020.

23 Pierre Charbonnier, « L'écologie municipale, ou la ville face à son histoire », *Libération*, 30 juin 2020 (https://www.liberation.fr/debats/2020/06/30/l-ecologie-municipale-ou-la-ville-face-a-son-histoire_1792880).

24 *Ibid.*

25 Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

26 A l'article L. 5217-1.

27 A travers la délégation par l'Etat d'un ensemble insécable de cinq compétences : aides à la pierre, gestion du contingent préfectoral, droit au logement opposable, réquisition et hébergement.

28 Cour des Comptes, « Les finances publiques locales 2020. Fascicule 3 : La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant », décembre 2020.

29 Ainsi que le souligne Guillaume Gourgues dans son article « Les municipalistes rêvent-ils de Métropole ? Penser les changements radicaux face aux institutions intercommunales » (*Mouvements*, 2020/1, n°101), « l'engouement actuel, tant académique que militant, pour le thème du "municipalisme" conduit, sans surprise, à un grand mélange d'expériences de toute nature, partageant un petit dénominateur commun : celui de repolitiser l'échelle locale, a priori municipale ».

Le politiste essaie dans son article de penser ce que pourrait être un municipalisme de coalition, pensé et pratiqué au-delà de la seule échelle communale.

30 Cour des Comptes, « Les finances publiques locales 2020. Fascicule 3 : La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant », décembre 2020.

31 *Ibid.*

32 Professeur émérite de science politique à Sciences Po Lyon, Paul Bacot a consacré un ouvrage de référence à la métropole de Lyon et aux élections métropolitaines : Paul Bacot, *La métropole de Lyon et les élections métropolitaines*, Alain Sitbon Editions, 2019.

33 Charte de gouvernance, Communauté urbaine du Grand Reims, janvier 2017 (https://www.adcf.org/files/DOCS/006-Charte_de_gouvernance_Grand_Reims.pdf).

34 Loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

35 Les Décodeurs, « Le bilan du grand débat en six questions », *Le Monde*, 8 avril 2019 (https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/08/le-bilan-du-grand-debat-en-six-questions_5447417_823448.html).

36 Charte de la participation citoyenne de la Métropole européenne de Lille, mars 2017 (https://www.lillemetropole.fr/sites/default/files/2019-01/charte_participation_citoyenne_MEL.pdf).

37 *Ibid.*

38 « Démocratie participative : la métropole grenobloise lance le "pacte citoyen" », Place Gre'Net, 26 novembre 2020 (<https://www.placegrenet.fr/2020/11/26/democratie-participative-la-metropole-grenobloise-lance-le-pacte-citoyen/393857>).

39 Délibération du conseil métropolitain Grenoble Alpes

Métropole, séance du 20 novembre 2020 (<http://unemetropoledevance.fr/>

wp-content/uploads/2020/11/Demarche-delaboration-de-la-politique-participative-de-Grenoble-Alpes-Metropole.pdf).

40 Article 1^{er} de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

41 Charte métropolitaine, Métropole Rouen Normandie (https://www.adcf.org/files/DOCS/004-Charte_de_gouvernance_Rouen.pdf).

42 La Charte de la participation citoyenne de la Métropole européenne de Lille poursuit l'objectif d'« accroître la participation des citoyens dans le débat du devenir de notre métropole, et parallèlement, de développer et diffuser les conditions d'une citoyenneté active sur le territoire métropolitain ».

43 Analysant la naissance de la métropole du Grand Nancy, Julien Gingembre souligne l'importance que l'émergence de métropoles dans le Grand Est ne se fasse pas « contre les périphéries rurales. La solidarité entre les villes et les espaces relégués passe par la redéfinition des périmètres métropolitains, par des redistributions de richesse et par le maintien des services de proximité » (Julien Gingembre, « Métropoles : Nancy rebat les cartes dans le Grand Est", *The Conversation*, 5 septembre 2016).

BIBLIOGRAPHIE

Yann Algan, Clément Malgouyres et Claudia Senik, « Territoires, bien-être et politiques publiques », Note du Conseil d'analyse économique n°55, janvier 2020

Agathe Cagé, « Construire la ville résiliente : le véritable enjeu des municipales », *AOC Media*, septembre 2019

Agathe Cagé, « Les défis des nouvelles villes écologistes », *AOC Media*, octobre 2020

Agathe Cagé, *Respect !*, Les Equateurs, 2021

Pierre Charbonnier, « Le socialisme entre le jardin et la planète », *AOC Media*, mai 2018

Eric Charmes, *La revanche des villages. Essai sur la France périurbaine*, Seuil, 2017

Cour des Comptes, « Les finances publiques locales 2020. Fascicule 3 : La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant », décembre 2020

Samuel Depraz, *La France des marges. Géographie des espaces « autres »*, Armand Colin, 2017

Sylvie Fol, *Les villes petites et moyennes. Territoires émergents de l'action publique*, collection « Les conférences POPSU », 2020

Julien Gingembre, « Métropoles : Nancy rebat les cartes dans le Grand Est », *The Conversation*, 5 septembre 2016

Christophe Guilluy, *No Society. La fin de la classe moyenne occidentale*, Flammarion, 2018

Hélène Nessi, Florent Le Néchet et Laurent Terral, « Changement de regard sur le périurbain, quelles marges de manœuvre en matière de durabilité ? », *Géographie, économie, société*, 18 (1), 2016

Gilles Pinson, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles*, 25, 2019

Gilles Pinson, « Municipales 2020 : les Verts doivent transformer l'essai à l'échelle métropolitaine », *The Conversation*, 9 juillet 2020

Monique Poulot, Claire Aragau et Lionel Rougé, « Les espaces ouverts dans le périurbain ouest francilien : entre appropriations habitantes et constructions territoriales », *Géographie, économie, société*, 18 (1), 2016

Alain Reynaud, *Société, espace et justice. Inégalités régionales et justice socio-spatiale*, Presses universitaires de France, 1981.

Agathe Cagé

préside l'agence de conseil en stratégie Compass Label, qu'elle a cofondée. Docteure en science politique, ancienne élève de l'ENS Ulm et de l'ENA, diplômée en finances publiques et droit public, elle a été membre de l'Inspection générale de l'administration, avant d'assurer le pilotage des dossiers pédagogiques comme conseillère puis directrice adjointe de cabinet au ministère de l'Éducation nationale. Secrétaire générale de la campagne présidentielle d'un candidat en 2017, Franco-British Young Leaders 2018, co-rapporteur de la *Revue stratégique de cyberdéfense* (2018), elle a enseigné à l'université Paris 1 et à Sup de co La Rochelle, et assuré des formations pour la Wharton Business School, l'ENA et plusieurs pays d'Amérique latine. Elle a notamment publié *Respect !* (Les Equateurs, 2021) et *Faire tomber les murs entre intellectuels et politiques* (Fayard, 2018).

**PLATEFORME D'OBSERVATION
DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES**

Plan urbanisme construction architecture

Grande Arche de la Défense – Paroi Sud

Ministère de la Transition écologique et solidaire

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec

les Collectivités territoriales

92055 La Défense Cedex

+ 33 (0)1 40 81 24 37

Directrice de la publication :

Hélène Peskine

Directeur du Programme POPSU :

Jean-Baptiste Marie

Coordination :

Bénédicte Bercovici, Christophe Perrocheau, Aurore Meyfroidt

Impression :

Stipa

Conception graphique en logiciels libres :

Figures Libres / Maud Boyer et Sandrine Ripoll

Typographies :

Open Sans, Steve Matteson

Ostrich Sans, Tyler Finckn

Volkorn, Friedrich Althausen

2021

ISBN 978-2-11-138197-1

ISSN 2609-3405

La plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines – POPSU – met en dialogue l'expertise des acteurs locaux et les savoirs des milieux de la recherche pour mieux comprendre les enjeux et évolutions associées aux villes et aux territoires. Elle vise également à capitaliser les connaissances établies sur les métropoles et à en assurer la diffusion.

www.popsu.archi.fr

www.urbanisme-puca.gouv.fr



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture