



XAVIER MOUTON/GLOBEPIX

Jacques Donzelot

DONNER LE POUVOIR AUX AGGLOMÉRATIONS

Les communautés urbaines devraient assumer le rôle politique qui leur revient. Mais la France, toujours tiraillée entre un localisme fort et un État volontariste, nie l'importance d'un tel rééchelonnement territorial.

Les villes françaises sont confrontées aux mêmes défis que celles des autres nations européennes au regard des effets de la globalisation : comment éviter que leur cohésion sociale ne se défasse par l'effet de la ségrégation qu'y subissent les populations pauvres et issues de l'immigration récente, ou bien par l'effet de la fracture entre la ville et le pays profond, dont les habitants prétendent de plus en plus incarner la « vraie » nation contre la ville support d'une mondialisation qui la menacerait ? Mais elles doivent relever aussi et d'abord un défi plus spécifiquement français, qui tient au déni politique de l'importance de ce nouvel échelon territorial qu'elles constituent.

Partout en Europe, l'urbanisation est allée de pair avec un mécanisme de rééchelonnement des repères territoriaux de la société au bénéfice des villes, par une diminution importante du nombre des communes et par une redéfinition du rôle de l'État, qui s'appuie sur le registre supranational pour fonctionner de manière plus incitative qu'impérieuse. En France, cette réévaluation des échelons tarde à se faire. Nous gardons presque le même nombre de communes qu'au moment de la Révolution, la moitié du nombre total de celles-ci en Europe ! Et cette persistance dit bien la force du localisme, sa prétention à incarner le « pays profond ». Nous gardons aussi un État volontariste, prétendant régir son territoire. Pour une raison qui remonte tout autant à la Révolution, à son autre face, jacobine et non pas girondine, technocratique et non pas localiste. De sorte que l'urbanisation

s'est trouvée comme déniée par la force de cet affrontement, réglé comme pour l'éternité entre une base défensive identitaire et un centre volontaire fort de ses lumières. Ainsi la résolution des problèmes de la ville passe d'abord par l'affirmation de son rôle politique.

Arrangement et clientélisme

Comment doter les villes d'une formule de gouvernement qui permette d'en finir, une fois pour toutes, avec celle du « pouvoir périphérique », si bien décrite par le sociologue Pierre Grémion, ce compromis entre le préfet et les notables locaux, qui a si longtemps permis d'éluder l'impact de l'urbanisation sur l'organisation politique territoriale ? Depuis la loi Marcellin (1971) et jusqu'à la loi Chevènement (1999), la réponse a tenu dans la seule incitation au regroupement des communes par des faveurs accordées à ces ensembles à proportion de la taille qu'elles atteignent et de l'étendue des tâches qu'elles décident de partager. Mais cela a révélé ses limites. Même dans la formule d'intercommunalité la plus avancée, celle de la communauté dite urbaine, le gouvernement ainsi produit relève plus de l'arrangement entre équipes locales que de l'affirmation d'une direction propre, traitant les problèmes de l'agglomération urbaine pour ce

qu'ils sont et non selon les intérêts restrictivement compris des maires des communes qui les composent. Pour preuve de cette faiblesse, il suffit de considérer le maintien à l'échelon communal des postes correspondant à ces fonctions pourtant dévolues à l'échelon central. Aussi en arrive-t-on au

Nous gardons presque le même nombre de communes qu'au moment de la Révolution française, la moitié du nombre total de celles-ci en Europe !

constat qu'il n'y aura jamais de véritables communautés urbaines sans une élection au suffrage universel de leurs représentants, seul moyen pour qu'ils puissent faire prévaloir cet échelon sur les « paroisses » qui en font partie.

En quoi la constitution d'un véritable pouvoir d'agglomération permettrait-elle de mieux traiter la question de la ségrégation sociale, que l'on appelle en France la question « des banlieues », désignant ainsi les cités sociales où se trouvent concentrées populations pauvres et minorités ethniques ? La politique dite de la ville, qui se confronte depuis plus de trente ans à ce problème, n'affiche guère de résultats bien convaincants. Et cet échec relatif peut aisément être rapporté à ce classique partage des rôles entre le central et le communal. À l'État revient la tâche noble de lutter contre « la dérive communautariste » de ces cités, grâce à un ambitieux programme de rénovation urbaine, qui devrait permettre d'y instaurer une mixité sociale conforme à l'idéal républicain de peuplement du territoire national. Quant aux élus locaux, ils ont surtout en charge le développement de la vie associative. Mais force est bien de constater que la promesse de la mixité sociale ne se concrétise guère par la rénovation et que le développement de la vie sociale dans ces quartiers relève plus d'une technique de clientélisme associatif des élus que

À l'État revient la tâche noble de lutter contre la « dérive communautariste » des cités. Quant aux élus locaux, ils ont surtout en charge le développement de la vie associative.

d'une remise en mouvement des habitants. Aussi voit-on les professionnels de cette politique se tourner de plus en plus vers des formules de développement du « pouvoir d'agir » des habitants, qui leur permettraient de s'inscrire dans une gouvernance d'agglomération, de constituer une force à cette échelle pour profiter de la ville plutôt que de se trouver dispersés ou de rester les obligés du maire.

Les effets nocifs du double jeu

Le ressentiment des habitants du périurbain lointain envers les grandes villes est apparu plus récemment, avec la montée d'un vote populiste particulièrement élevé dans ces zones d'habitation. Et l'explication de ce malaise apparaît assez facilement. Autant le périurbain proche correspond à une population relativement aisée, qui veut bénéficier des « aménités campagnardes » tout en profitant des

JACQUES DONZELOT

Sociologue de l'urbain, Jacques Donzelot est conseiller scientifique au Puca (Plan urbanisme construction et architecture), un centre de recherches du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Il dirige le Centre d'études, de documentation et d'observation sur les villes (Cedov), ainsi que la collection « La ville en débat » aux éditions PUF. Il est l'auteur de *Faire société* (Seuil, 2003) et *Quand la ville se défait* (Seuil, 2008).

avantages de la ville... sans avoir pour autant à en payer le prix en impôts locaux puisque relevant ainsi de petites communes moins exigeantes, autant la partie éloignée se trouve peuplée par des couches populaires tentées par l'accession à la propriété, mais qui se trouvent ainsi comme piégées par la durée de l'endettement, par la longueur des trajets menant à la ville, par la faiblesse des équipements. Pour ces ménages, une fois passé le moment du rêve, tout devient menaçant : la perte d'un emploi, qui peut signifier la perte de tout, la difficulté d'offrir à leurs enfants un avenir, qui paraît réservé à ceux des villes. Face à ce problème, là encore, le double jeu des politiques, centrale et communale, révèle ses effets nocifs. L'État tient un discours de densification de l'habitat au nom du développement durable qui paraît plus incantatoire qu'effectif. Quant aux communes lointaines, elles voient dans ces constructions le moyen de conjurer le dépeuplement qui les menace et les encouragent sans se soucier de la suite.

On voit bien alors comment la solution à cette question ne peut venir que d'une communauté urbaine forte, capable de passer des contrats exigeants avec les petites communes environnantes, de faire contribuer les habitants des plus proches aux « frais de centralité » mais également de conditionner la mise en place de services dans les communes plus lointaines à une rationalisation de leurs plans d'urbanisme. Il n'est pas de solution aux problèmes posés par les villes qui ne passe par un accroissement de l'étendue de leurs responsabilités. ■