

Regards prospectifs du Conseil scientifique sur les enjeux de la Solidarité territoriale en Provence- Alpes- Côte d'Azur

Conseil Scientifique du SRADDT PACA 2030

(R. Arnaud-Kantor, R. Belle, J. Boulesteix, L.

Casanova, A. Chanzy, J.P. De Plazaola, J.

Garnier, M. Lambert, P. Langevin, H. Reigner,

T. Tatonj, C. Voiron, J.B. Zimmermann)

Inégalités territoriales : injustices et entraves ? ressorts et leviers ?

Alors que les inégalités sociales et économiques se sont accrues dans l'ensemble du pays, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur connaît plus que les autres régions françaises une accentuation des disparités de tous ordres. Cette accentuation s'y manifeste notamment par la coexistence et l'imbrication complexe des zones - voire des enclaves - de pauvreté et de richesse, d'isolement et de densité des relations sociales, d'espaces naturels et d'espaces artificialisés, de collectivités prospères et de collectivités en déclin, etc. L'inégalité y est partout et partout elle a tendance à s'y projeter dans les territoires sous des formes plus ou moins marquées. Une telle situation et une telle tendance interpellent l'action publique et, dans la perspective d'un aménagement durable du territoire à l'échéance 2030, elles légitiment la recherche de modalités inédites de solidarité territoriale. Plusieurs types de regards peuvent cependant être portés sur ces inégalités et cette question de la solidarité territoriale peut, par suite, être envisagée de différentes manières.

D'un côté, l'apparition et le développement de segmentations, de fragmentations et de ségrégations très différentes de celles qui avaient prévalu dans le passé de cette région sont regardés comme des évolutions inacceptables contraires aux valeurs de justice et de cohésion sociale et justifient que les pouvoirs publics s'efforcent d'inventer de nouvelles formes curatives de solidarité territoriale.

D'un autre côté, sans que cet autre regard soit exclusif ou alternatif du précédent, certaines inégalités territoriales peuvent être considérées dans ce qu'elles expriment de différences, de disparités, d'identités et de potentialités locales spécifiques à partir desquelles les pouvoirs publics peuvent mobiliser des ressorts et articuler des leviers au profit de formes nouvelles de solidarité régionale dynamique.

Inégalités, différences, solidarités. Quel sens donner aux mots ? Quels défis identifier pour l'action publique et plus particulièrement pour les politiques publiques d'aménagement du territoire ? Comment l'action territoriale peut-elle renforcer les politiques économiques et sociales globales spécifiques ? Quels liens faut-il inventer entre les sociétés locales et leurs territoires si l'on veut générer davantage de solidarités ? Quels enjeux repérer quant au devenir des nouvelles modalités institutionnalisées de la démocratie de proximité, notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur ?

1. Les solidarités régionales au défi de la fragmentation territoriale

Les statistiques récentes décrivent un développement accentué des situations de pauvreté en Provence-Alpes-Côte d'Azur et significativement élevé au regard des références nationales. Les catégories de population les plus fragiles, les personnes seules et familles monoparentales et les populations d'étudiants en particulier, sont les plus affectées. Toutefois, c'est la progression des inégalités et surtout, de la fragmentation sociale régionale qui interpelle.

En termes de revenus, les écarts s'accroissent sensiblement entre ceux des ménages les plus pauvres et ceux des ménages les plus riches. Certains territoires cristallisent ces inégalités. Les pôles urbains (Marseille, Nice et Toulon en particulier) ainsi que des espaces au profil « résidentiel » apparaissent comme étant les plus inégalitaires au niveau régional.

Les caractéristiques propres des territoires viennent aussi limiter ou renforcer ces inégalités : marché immobilier, taux d'effort fiscal ou encore distance aux équipements et services etc. sont autant de variables d'ajustement local. Les politiques publiques locales ont largement œuvré pour un équipement équilibré du territoire, notamment sous l'impulsion du projet politique national porté dans les années 1960 et 1970. Grande région urbaine, grande région d'accueil de populations, Provence-Alpes-Côte d'Azur offre aujourd'hui un bon accès aux équipements et services sur l'ensemble du territoire. On repère dans la région des zones sur-équipées sur le littoral, la vallée du Rhône et de la Durance et des zones sous-équipées notamment à l'Est de la région (en dehors de la portion littorale) qui correspond à une zone contrainte par une géographie de montagne.

Ces inégalités, qu'elles soient de nature géographique, économique et sociale, s'observent à tous les niveaux géographiques, du niveau régional jusqu'au niveau des quartiers. Par exemple, la ville de Marseille compte parmi ses IRIS (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique, qui correspondent à la plus fine unité spatiale utilisée par l'Insee pour la diffusion de données statistiques infra-communales) quelques-uns des 100 plus pauvres de France mais aussi des 100 plus riches (hors Île-de-France). Ces inégalités peuvent même apparaître de manière plus précise et accentuée si l'on descend à une échelle plus fine que celle des quartiers. Les contrastes sont parfois très forts au sein d'une même rue. C'est que les effets de sites sont très marqués en Provence-Alpes-Côte d'Azur à l'image de l'emblématique effet « vue mer » sur le littoral.

Ces inégalités peuvent en théorie être assimilées à de la mixité sociale. Or, il n'en est rien. Une structure sociale inégalitaire s'ancre dans la région sous la forme de cloisonnements et d'espaces ségrégués : cela participe d'une fragmentation des espaces au sein de la région. Ainsi, du point de vue de l'action publique régionale en matière de solidarité territoriale, la fragmentation est une situation néfaste à assumer, à surmonter ou à résoudre. D'autant que celle-ci est exacerbée en Provence-Alpes-Côte d'Azur sous l'effet des disparités géographiques, économiques et sociales qui structurent cet espace. La fragmentation constitue un élément de diagnostic qu'il faut désormais assumer et mettre au cœur des futurs projets de territoire. Elle n'est pas en effet une seule conséquence de politiques publiques qui exacerbent les concurrences territoriales et alimentent les inégalités. C'est

aussi une donne du territoire qui doit faire l'objet de politiques spécifiques soit pour gommer ces fragmentations soit, pour trouver les moyens de les valoriser. La fragmentation se présente bien comme un phénomène à deux visages. Dans sa dimension socio-économique, elle apparaît comme une réalité inacceptable qu'il importe de résorber ou de dépasser. Mais dans d'autres dimensions, elle peut apparaître aussi comme un ressort ou un levier propre à générer davantage de solidarité. C'est ce que le Conseil scientifique a été amené à considérer dans le domaine écologique au regard, notamment, de l'impératif de la biodiversité.

2. Fragmentation territoriale : des ressorts pour activer les solidarités

Si l'on adopte une vision systémique du monde, il existe une étroite interdépendance des êtres vivants entre eux et avec les milieux naturels ou aménagés et il importe de limiter les « fautes environnementales » qui peuvent avoir des retombées dommageables sur le fonctionnement de nos sociétés. De ce point de vue, préserver la biodiversité revient à se préserver soi-même et, de manière plus générale, à préserver la société dans son ensemble. Un tel souci de préservation implique la pérennisation ou le rétablissement de solidarités entre les territoires.

Cela étant affirmé, il s'avère que la mise en œuvre de solidarités écologiques inter-territoriales au niveau de l'ensemble d'une région – telle Provence-Alpes-Côte d'Azur – est une entreprise pour laquelle les moyens, les méthodes et les principes mêmes sont encore déficients. Mais alors que ces solidarités sont très difficiles à mettre en œuvre dans les continuités territoriales de l'ensemble d'une région, il s'avère imaginable de les susciter en actionnant certains ressorts de la fragmentation de cette région, en l'occurrence, les ressorts associés à l'abondance, l'étendue et la diversité des espaces naturels protégés : les Parc régionaux.

Ainsi en est-il du futur Parc National des Calanques. Certaines formations végétales présentes sur le littoral de ce territoire (notamment les phryganes) qui sont des plantes fortement agressées par les pollutions s'y maintiennent malgré tout, fixent les métaux lourds et, non seulement résistent aux agressions mais peuvent contribuer à détoxifier les sols très dégradés où elles se développent. Analyser, comprendre, expérimenter, innover et diffuser des procédés nouveaux au-delà des frontières du périmètre du Parc National ; prendre appui sur ces fragments de territoires pour contribuer à la diffusion des connaissances et des pratiques constitutives des nouveaux rapports entre la société et les ressources naturelles : tels peuvent être les « services éco-systémiques » conçus et diffusés depuis les fragments de territoire que constituent les nombreux espaces naturels protégés de notre région.

Les espaces naturels régionaux offrent ainsi l'exemple de territoires institutionnels dont l'organisation et le fonctionnement se prêtent à l'expérimentation de nouveaux rapports Homme / Nature, que ce soit par le moyen de nouveaux modèles alternatifs de développement économique (à la manière de ce qui a été développé par l'économie sociale et solidaire) ou par celui de nouvelles solidarités territoriales. Les territoires institutionnels classiques de la démocratie représentative, qui s'appuient sur des fonctionnements plus

rigides, doivent désormais relever ces mêmes défis sur la base de gouvernances multi-niveaux, démocratiques et apaisées.

3. La démocratie locale au défi de l'invention des proximités nouvelles

La question des inégalités et des solidarités territoriales était sensée être réglée principalement jusqu'ici par le jeu déjà bi-séculaire des institutions de la démocratie représentative locale. A l'échéance 2030, ce jeu est d'ores et déjà questionné et mis à l'épreuve et ceci à plusieurs titres.

Tout d'abord, ayant pris la mesure de la fragmentation inégalitaire des espaces de la vie collective régionale, les pouvoirs publics français ont mis en place voici plus de vingt ans une nouvelle architecture intercommunale. Celle-ci visait à susciter une articulation solidaire vertueuse entre, d'une part, la persistance d'un intérêt collectif particulier propre à chaque collectivité locale et, d'autre part, l'impératif d'émergence d'un intérêt communautaire supra-communal de niveau supérieur. Rien n'indique pour l'instant que l'un de ces deux types d'intérêt ait réussi à prévaloir définitivement sur l'autre. Tout permet cependant de prévoir qu'au cours des vingt prochaines années, une des deux tendances prévaudra avec pour principal enjeu une alternative majeure : soit le cheminement sur une trajectoire d'accentuation des fragmentations et des égoïsmes locaux, soit la sortie par le haut vers des solidarités territoriales nouvelles justes et efficaces. Cet enjeu sera tranché à l'occasion de la longue socialisation politique communautaire à laquelle les élus locaux sont conviés. Car la solidarité territoriale sera une affaire d'apprentissages et de temps longs.

Ensuite, les espaces traditionnels de la démocratie représentative se trouvent de plus en plus débordés par le jeu des nouveaux acteurs et des nouveaux mécanismes de l'économie et de la technologie urbaines. Exerçant leur hégémonie depuis le haut, ces acteurs (les grands groupes de l'équipement et des services urbains) et ces mécanismes (les marchés publics et les partenariats public-privé) génèrent des formes de gouvernance quasi oligarchiques qui ont tendance à ignorer ou à exclure du jeu les acteurs atypiques exprimant des aspirations trop peu compatibles avec le régime post-fordiste d'accumulation du capital. Car dans les grandes opérations de recomposition urbaine (Euroméditerranée) et de valorisation des ressources naturelles ou énergétiques (Ecovallée du Var, vallée des énergies nouvelles), les solidarités territoriales sont aussi affaires de rapports de forces hors du champ habituel des instances démocratiques classiques.

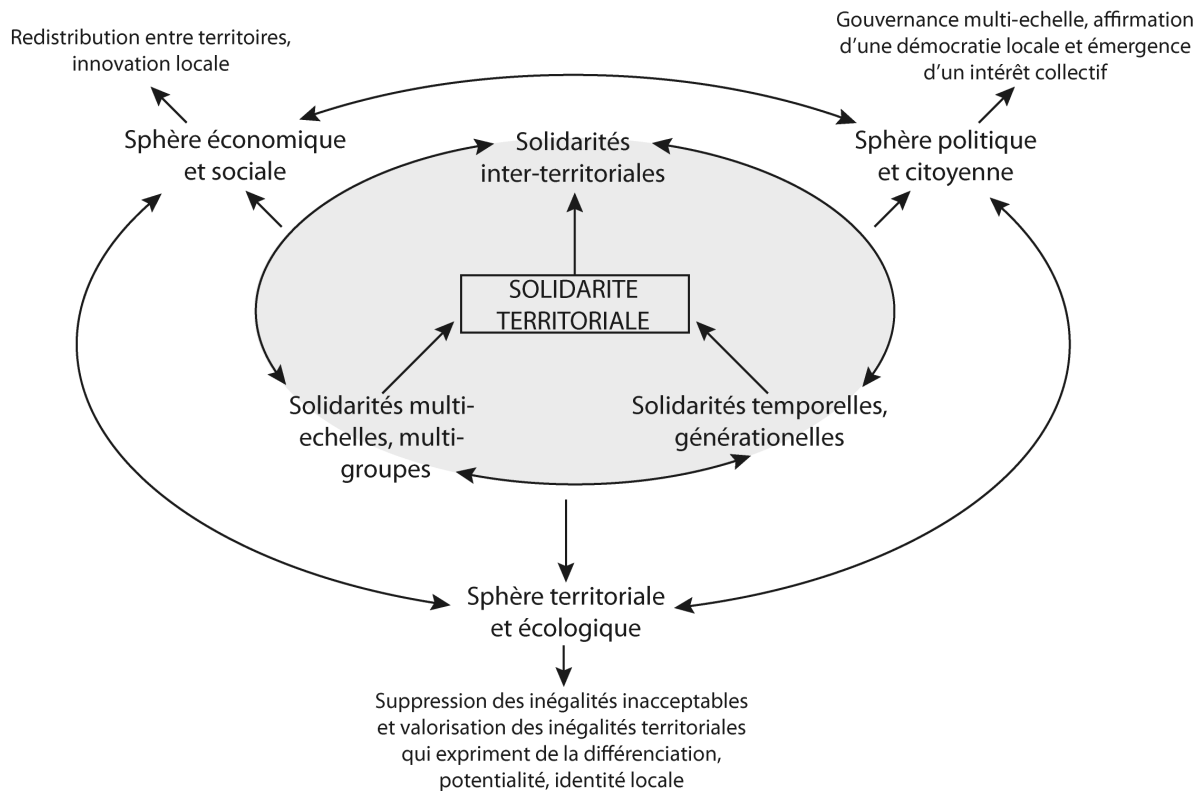
Exerçant leur pression depuis le bas, les très nombreuses parties prenantes au développement territorial n'en constituent pas moins, elles aussi, une constellation évolutive d'interlocuteurs incontournables auxquels les institutions traditionnelles de la démocratie représentative ne donnent pas de place officielle et qui doivent s'insérer dans le cadre d'instances inédites de gouvernance. A l'image des Conseils de développement, ces instances établies en périphéries des collectivités territoriales esquissent aujourd'hui un espace de débat public propice à la mobilisation des projets et des volontés. Affaires de recherche et de formulation d'un bien commun inter-territorial, les premières manifestations de coopération entre ces conseils posent d'ores et déjà pour le futur la question de leur articulation aux institutions, généralement fragmentées au départ, de la démocratie représentative.

Il reste enfin à prendre la mesure exacte des proximités nouvelles susceptibles d'être engendrées par les multiples formes que prennent aujourd'hui dans notre région les activités de l'Economie Sociale et Solidaire. Associant de manière solidaire et interactive les producteurs et les usagers selon des modalités plus ou moins poussées de démocratie économique et sociale, ces activités peuvent contribuer de manière innovante à l'émergence de réseaux sociaux ancrés sur un territoire, au sein desquels les bénéficiaires se trouvent associés à l'élaboration des services rendus.

Solidarités territoriales, mais pas que...

Il est clair que les solidarités territoriales devant être développées à l'horizon 2030 sont avant tout des solidarités horizontales entre territoires construites sur la base d'échanges et d'interactions positives ainsi que sur la maximisation des forces de cohésion résultant de ces échanges et interactions. Ces solidarités horizontales, toutefois, ne pourront pas être développées durablement sans la pérennisation et le renouvellement de deux autres types de solidarité. D'une part, les solidarités verticales qui structurent depuis longtemps déjà la société française et qui s'exercent à la fois depuis le quartier jusqu'à l'Etat, en passant par la région et depuis la cellule familiale jusqu'au système collectif de protection sociale. D'autre part, les solidarités temporelles intergénérationnelles qui coïncident avec les impératifs du développement durable et qui imposent aux politiques publiques de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins.

Ces trois types de solidarité – horizontale, verticale, temporelle - peuvent s'appliquer conjointement dans les diverses sphères économique, sociale, politique et citoyenne, spatiale et environnementale dans lesquelles la rapidité des dégradations se révèle chaque année un peu plus. Loin d'être concurrentes, elles sont étroitement complémentaires.



Éléments de bibliographie

AGATE – COMPASS – CR PACA, 2012, « Etude sur les disparités socio-spatiales du territoire », Document d'étude, Marseille, Région PACA, 138 p.

BERNARD J. POUGNARD J., 2011, « Une région bien équipée mais des populations encore isolées », INSEE PACA, juin 2011, n°8, 4 p.

Chambre Régionale Economie sociale et solidaire PACA, 2012, « Panorama de l'économie sociale et solidaire en Provence-Alpes-Côte d'Azur », Marseille, Cress PACA, 16 p.

Garnier J., 2012, « Appareil productif, territoire, dialogue social : pourquoi innover ? » *in* INNOVATIONS, Cahiers d'économie d'innovation, numéro spécial « L'innovation sociale, acteurs et système », 21 p.

Reigner H., Frinault T., Guy C., 2010, « Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire » *in* Revue Politiques et Management Public, vol 27, n°3, pp. 3-30.