



**HAL**  
open science

# L'ourson et le jeu de quilles : la montée en compétence de la Métropole grenobloise à travers un exemple de la politique de l'habitat

Pierre Merle

## ► To cite this version:

Pierre Merle. L'ourson et le jeu de quilles : la montée en compétence de la Métropole grenobloise à travers un exemple de la politique de l'habitat. Science politique. 2017. dumas-01726538

**HAL Id: dumas-01726538**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01726538v1>**

Submitted on 8 Mar 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Vous allez consulter un mémoire réalisé par un étudiant dans le cadre de sa scolarité à Sciences Po Grenoble. L'établissement ne pourra être tenu pour responsable des propos contenus dans ce travail.

Afin de respecter la législation sur le droit d'auteur, ce mémoire est diffusé sur Internet en version protégée sans les annexes. La version intégrale est uniquement disponible en intranet.

UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Institut d'Etudes Politiques

Pierre MERLE

**L'OURSON ET LE JEU DE QUILLES**

**La montée en compétence de la Métropole grenobloise à travers  
un exemple de la politique de l'habitat**

*Année 2016-2017*

*Master : « Villes, territoires, solidarités »*

*Sous la direction d'Alain FAURE*



UNIVERSITE GRENOBLE ALPES

Institut d'Etudes Politiques

Pierre MERLE

**L'OURSON ET LE JEU DE QUILLES**

**La montée en compétence de la Métropole grenobloise à travers  
un exemple de la politique de l'habitat**

*Année 2016-2017*

*Master : « Villes, territoires, solidarités »*

*Sous la direction d'Alain FAURE*

# Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Alain Faure pour avoir accepté de diriger ce mémoire, et pour la confiance qu'il m'a inspirée tout au long de cette recherche.

Je voudrais plus globalement exprimer ma gratitude envers la vingtaine de professionnels et d'élus qui a bien voulu me recevoir. Les échanges qui ont eu lieu ont été extrêmement riches et m'auront permis, sur de nombreux sujets, de regarder les choses avec un angle neuf. Merci à G. et F. pour m'avoir mis sur la piste.

Je voudrais au passage saluer mes anciens collègues de la direction Foncier-Habitat de la *Métro*. La chaleur de leur accueil m'aura suivi jusque dans l'écriture de ce travail.

Un immense coucou à mes camarades de master VTS. Cette année passée à leurs côtés aura été, de bout en bout, un plaisir continu. Nos débats, nos rires et nos exaspérations collectives me manqueront. Que les dieux des politiques de la ville nous réunissent très vite !

*« Si un pays, ce pays, est tellement lui-même, au fond nous ne le savons pas. Ce qui s'impose dès lors c'est d'aller y voir, c'est de comprendre quelle peut être la texture de ce qui lui donne une existence, c'est-à-dire des propriétés, des singularités, et de sonder ce qui l'a formé, informé, déformé<sup>1</sup>. »*

---

<sup>1</sup> Jean-Christophe BAILLY, *Le dépaysement: voyages en France*, Paris : Seuil, 2011, p.9

# Sommaire

Remerciements .....	3
Sommaire .....	5
Avant-propos .....	6
Avertissement .....	7
Introduction.....	8
PREMIERE PARTIE : La politique locale de l'habitat : un moyen de défricher les représentations sur la Métropole.....	16
Section 1 : le consensus trompeur ? : une Métropole pertinente et nécessaire .....	19
1) Une vie quotidienne à taille métropolitaine .....	19
2) La Métropole : le chef de file légitime .....	22
Section 2 : La Métropole dans un mauvais rôle .....	27
1) Une Métropole trop lointaine .....	27
2) Le péril bureaucrate : une Métropole trop lourde et hors-sol.....	31
Section 3 : Une Métropole pas comme les autres .....	35
1) Le poids de l'histoire .....	36
2) Une Métropole moins bien, moins réussie, moins intégrée .....	40
DEUXIEME PARTIE : Les représentations sur la Métropole : une certaine vérité pour une institution désormais certaine .....	45
Section 1 : Un petit séisme institutionnel, de grandes secousses dans les jeux d'acteurs .....	46
1) La commune et ses élus remis à leur place.....	46
2) Un nouvel équilibre partenarial à construire .....	53
Section 2 : L'endroit et ses êtres, la Métropole au crédit du passé .....	61
1) La politique héroïque : les bâtisseurs de Métropole .....	61
2) Les racines et les murs : l'histoire comme hypothèque.....	67
Section 3 : L'habitat et la Métropole ou l'espace incertain de la politique .....	72
1) L'échelon impossible .....	72
2) L'échelon mal désiré.....	78
Conclusion : les griffes et la tanière .....	85
Sources .....	90
Annexes .....	93

## Avant-propos

Le sujet de ce mémoire a été défini progressivement au cours du premier semestre 2016-2017. Je remercie particulièrement Manon Pesle et Aurélie Duffey pour m'avoir permis d'y voir 'plus clair'.

Ayant pu démarrer un stage en alternance à Grenoble-Alpes Métropole à partir d'octobre 2016, dans le cadre de la spécialité de master *Villes, Territoires et Solidarités* de l'IEP de Grenoble, j'ai eu l'occasion de découvrir de l'intérieur une institution qui aiguisait ma curiosité depuis quelque temps déjà. J'avais eu la possibilité d'observer la mise en place de politiques publiques au niveau municipal – sur une commune de l'agglomération grenobloise – il me semblait tout à fait complémentaire *d'aller y voir* au niveau intercommunal.

Le format du parcours Villes, Territoires et Solidarités laisse aux étudiants la possibilité de travailler sur des sujets très divers, pas forcément liés à leur terrain de stage. Mes missions au sein de la direction Foncier-Habitat de la Métropole m'ont néanmoins confirmé que la 'Métro' pouvait être un sujet de recherche particulièrement riche, complexe et passionnant. En désirant réaliser mon stage au sein des services de la Métropole, j'avais l'envie d'apprendre et d'œuvrer au sein d'une institution dont les derniers bouleversements législatifs donnaient une place de plus en plus prééminente. Prendre la Métropole comme sujet de recherche, c'était donc questionner une place qui nourrit actuellement le débat public, en témoignent les controverses autour des travaux de Christophe Guilluy<sup>2</sup>, d'une portée il est vrai plus géographique que foncièrement institutionnelle.

Après de nombreuses hypothèses, le sujet de recherche qui a semblé le plus pertinent a été celui de la représentation des partenaires de la Métropole vis-à-vis de sa montée en compétence, avec un exemple issu de la loi Alur. Cette perspective a le mérite de toucher le cœur de la question : qu'implique la survenue d'une Métropole ?, en éloignant le discours, forcément biaisé, de la Métropole décrite par elle-même.

---

<sup>2</sup> Cf. Christophe GUILLUY, *La France périphérique: comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris : Flammarion, 2015.

## **Avertissement**

Travailler sur la question de la politique de l'habitat, et plus spécifiquement sur celle de l'attribution de logements sociaux, sur le territoire de la Métropole grenobloise, c'était avoir affaire à un cercle de professionnels et d'élus relativement restreint – et si on se limite au cercle des acteurs les plus impliqués (techniciens des collectivités, des bailleurs, des associations, élus) probablement une petite cinquantaine de personnes qui se rencontrent quasi-hebdomadairement.

Les vingt-deux acteurs interrogés pour cette recherche, se connaissent, à des degrés divers, tous les uns les autres. J'ai moi-même pu constater lors de mon stage, et cela assez rapidement, que les réunions partenariales réunissaient souvent les mêmes individus. Le monde du logement social au sein de la "cuvette grenobloise" est une petite scène où les mêmes acteurs agissent (s'agitent ?), ce qui le rend tout à fait intéressant à observer de l'extérieur.

L'enjeu de l'anonymat s'est rapidement posé en imaginant, puis en menant mes entretiens. Il me semblait essentiel de le garantir aux acteurs qui avaient bien voulu me recevoir, particulièrement dans un souci méthodologique : quel crédit donner à une parole éventuellement censurée par la crainte d'heurter autrui ?

L'ensemble des propos recueillis sera donc systématiquement retranscrit au masculin, même lorsqu'il concerne ou est prononcé par une femme. Nous avons bien conscience que ce choix est arbitraire. Il l'est d'autant plus que les femmes représentent les trois-quarts des personnes interrogées pour cette recherche. C'est justement pour cela, et parce que ces personnes se connaissent toutes et peuvent se reconnaître, que passer par le masculin nous a semblé un bon moyen de "brouiller les pistes". Aucun parti-pris sexiste n'est donc à craindre ici.

# Introduction

Le 20 septembre 1789, alors que la Constituante débattait de la forme la plus appropriée pour administrer et organiser la France, le député normand Jacques-Guillaume Thouret fit paraître dans le *Moniteur universel* cette déclaration : « *Au lieu d'atténuer la rigueur nationale en divisant le peuple par petites corporations, dans lesquelles tout sentiment généreux est étouffé par celui de l'impuissance, créez plutôt de grandes agglomérations de citoyens.*<sup>3</sup> » La Constituante fit finalement le choix d'organiser le pays à partir d'un périmètre modeste, les communes, calquées directement sur les paroisses existantes.

Plus de deux siècles après, il semble bien que Thouret ait pu prendre sa revanche sur l'Histoire. En effet, et par touches progressives, le législateur français a, ces dernières décennies, donné les moyens aux collectivités locales, et notamment les principales villes du pays, de s'organiser et gagner en capacité d'action, dans un Etat où le jacobinisme centralisateur semble avoir prospéré grâce à un émiettement originel en 38 000 communes. Si la 'loi municipale' du 5 avril 1884 offre aux communes une réelle indépendance - dont la clause de compétence générale - et si celle du 22 mars 1890 leur permet de s'associer pour instaurer un syndicat intercommunal à vocation unique<sup>4</sup>, force est de constater que pendant très longtemps les communes furent des entités isolées, et les grandes agglomérations des acteurs sans grande influence sur leur environnement.

Une évolution significative intervient en 1963, où la DATAR - Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - défend l'idée de la création de 'métropoles d'équilibres' dans les grandes agglomérations françaises, de façon à contrebalancer le poids de la capitale<sup>5</sup>. Quatre 'Communautés urbaines' sont créées en 1966, à Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg. Contrairement à la loi de 1890 qui autorisait une forme d'intercommunalité syndicale, avec les Communautés urbaines naît ce qui sera désigné plus tard comme une 'intercommunalité de projet'. A la même période, et pour la première fois à l'échelle de l'agglomération, l'intercommunalité s'organise sur le bassin grenoblois, avec la

---

<sup>3</sup> Cité par Fabien DESAGE et David GUERANGER, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges : Croquant, 2011 (Savoir-agir), p.25

<sup>4</sup> *Ibid.* p.27

<sup>5</sup> Philippe ESTEBE, *L'égalité des territoires, une passion française*, Paris : Presses universitaires de France, 2015 (La ville en débat), p.60

création en 1966 du Syndicat Intercommunal d'Études des Problèmes d'Urbanisme de la Région Grenobloise (SIEPURG), réunissant alors 21 communes. Cette création a, il est vrai, eu lieu sous la pression des demandes préfectorales<sup>6</sup>. Il est cocasse de noter que l'intercommunalité, au niveau du territoire grenoblois, a dès sa naissance été mise sur pied suite à des dynamiques "externes", tropisme qui semble comme nous le verrons se répéter.

Les grandes lois de décentralisation des années 1980 donnèrent, elles, aux échelons départementaux et régionaux une autonomie toute nouvelle, laissant les communes dans une relative solitude face à ces nouveaux acteurs des politiques publiques. Néanmoins, au début des années 1990, le législateur tente de défendre le principe d'intercommunalités à fiscalité propre – les fameuses "intercommunalités de projet", nettement plus intégrées que la forme syndicale – à travers la loi Joxe de 1992. Le SIEPURG, devenu entretemps le SIEPARG, deviendra ainsi dès 1993, après négociation entre les municipalités, une communauté de communes<sup>7</sup>. En 1996, sous l'impulsion d'une nouvelle majorité intercommunale souhaitant lui donner une meilleure visibilité auprès des citoyens, la communauté de communes prend le nom de "Grenoble-Alpes Métropole" ou "*La Métro*", afin de coller avec l'idée positive de Grenoble comme métropole digne de ce nom<sup>8</sup>. Elle conservera son sigle en 2000, en devenant Communauté d'agglomération suite à la loi Chevènement de 1999.

Ce terme de "Métropole", jusqu'à très récemment, ne désignait absolument rien d'un point de vue juridique. Le mot "métropole" est issu étymologiquement d'une association des mots "mère" (metro) et de "cité" (polis), désigne la cité-mère grecque, fondatrice de colonies qu'elle contrôle. « *Elle devient au sein de l'Empire romain, la capitale administrative d'une province, relais de la puissance impériale au sein d'un territoire conquis*<sup>9</sup>. » Le terme est repris par le géographe Vidal de la Blache au début du XXe siècle pour désigner les villes articulant l'économie locale à l'économie mondiale, grâce aux réseaux de transport moderne, qui sont alors en développement. Il est utilisé essentiellement pour désigner les villes concentrant les fonctions de commandement, renforcées par l'existence de ces réseaux. Le début du XXIe siècle poursuivra le succès du nom, notamment à travers divers travaux universitaires. La Géographe Saskia Sassen associe dans ses recherches le terme de

---

<sup>6</sup> Jean-François PARENT, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Grenoble : Éd. la Pensée sauvage, 2002., p.67

<sup>7</sup> *Ibid.* p.173

<sup>8</sup> Daniel BLOCH et Romain LAJARGE, *Grenoble, le pari de la métropole*, Saint-Martin-d'Hères (Isère) : Pug, 2016., p.39

<sup>9</sup> David GOEURY et Philippe SIERRA, *Introduction à l'analyse des territoires: concepts, outils, applications*, Paris : Armand Colin, 2016., p.150

‘‘métropole’’ à celui de ‘‘ville-monde’’ : le capitalisme, s’il génère des flux, a besoin de s’inscrire dans un réseau de villes territorialisées, que certains chercheurs, dont Olivier Dollfus, nomment ‘‘l’archipel métropolitain mondial’’<sup>10</sup>. Richard Florida, également géographe, observe la grande ville, la ‘‘métropole’’ moderne, au prisme de sa population. Pour lui, ce qui caractérise ces territoires est avant tout leur capacité à attirer la ‘‘classe créative’’ : « *regroupant l’ensemble des travailleurs rémunérés par leur capacité de création (scientifiques, ingénieurs, artistes, architectes, etc) mais également pour l’intelligence qu’ils déploient dans la résolution de problèmes complexes (juristes, financiers, médecins...)* »<sup>11</sup>. La plupart des études consacrées aux métropoles s’entendent pour inscrire leur essor dans le cadre de la mondialisation, matérialisée par l’explosion de flux, qu’ils soient économiques mais aussi culturels.

Dans un contexte où le titre de métropole devenait *mainstream*, il paraissait curieux que ce terme ne désigne pas officiellement les grandes agglomérations françaises. Sous l’impulsion de Nicolas Sarkozy<sup>12</sup>, la loi du 16 décembre 2010, dite de Réforme des collectivités territoriales (RCT), tenta de pallier cette question en permettant à ce que se constitue sur une aire urbaine de plus de 500 000 habitants une *métropole*, qui se substituera sur son territoire aux collectivités préexistantes (communes, communautés et Conseil général) et percevra la totalité de la fiscalité locale et des dotations de l’État sur son territoire<sup>13</sup>. La loi, si elle crée un cadre extrêmement novateur pour les collectivités locales, n’a pas eu le succès escompté. En trois ans, sur les huit territoires qui pouvaient prétendre devenir métropole, seule la collectivité de Nice-Côte d’Azur Métropole vit le jour (2011).

L’avènement de la métropole comme acteur local eu en réalité lieu en 2014. François Hollande avait initié à partir de l’automne 2012 un acte III de la décentralisation<sup>14</sup> dont l’objectif était, entre autre, de renforcer le cadre d’action des grandes agglomérations. Cet acte III fut matérialisé par la loi du 27 janvier 2014, dite loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles (MAPTAM). Michel Destot, alors maire de Grenoble, fut l’un des soutiens les plus affirmés de cette réforme à l’Assemblée nationale. Si

---

<sup>10</sup> Cynthia GHORRA-GOBIN, *La métropolisation en question*, Paris : puf, 2015 (La ville en débat), p.14

<sup>11</sup> David LE BRAS, Natacha SEIGNEURET, Magali TALANDIER and PACTE (RESEARCH GROUP) (eds.), *Métropoles en chantiers*, Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault, 2016 (Au fil du débat), p.186

<sup>12</sup> Il défendit la nécessité des métropoles lors d’un discours à Saint-Dizier, le 20 octobre 2009

<sup>13</sup> « Et la loi créa la métropole », Nicolas Kada in *Grenoble, le Pari de la Métropole*, sous la direction de Daniel Bloch et Romain Lajarge, Presses universitaires de Grenoble, 2015, p.4

<sup>14</sup> « Les enjeux de la réforme territoriale », Gérard Marcou, *Revue française d’administration publique*, 4/2015 (N° 156), p. 883

le texte de loi s'attarde à créer un cadre singulier ("collectivité à statut particulier") pour les aires urbaines de Paris, Lyon et Marseille, son article 31 définit de nouvelles métropoles de droit commun<sup>15</sup>.

Au regard de la loi RCT de 2010, le seuil d'éligibilité passe de 500 000 à 400 000 habitants<sup>16</sup>, en rendant pour une dizaine d'EPCI concernés, dont la Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole, le passage au statut de métropole obligatoire. Le texte de la loi MAPTAM se veut, sur certains aspects, plus souple que la loi RCT, puisque sur le territoire des Métropoles de droit commun, le Conseil départemental demeure.

La communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole devint donc une *métropole* au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, "La Métro" avait fusionné avec la Communauté de communes du Sud grenoblois, et celle des Balcons sud de la Chartreuse, passant ainsi de 28 à 49 communes.

La loi MAPTAM de 2014, a pour conséquence de confirmer le rôle des nouvelles métropoles comme chef de file de la politique locale de l'habitat. Les communautés d'agglomération pouvaient déjà avoir un rôle majeur sur cette question (la Métro disposait depuis 2005 de la délégation des aides à la pierre pour la construction de logements sociaux), les EPCI disposant d'un PLH étant considérés comme chef de file de la politique locale de l'habitat depuis la loi responsabilités locales du 13 août 2004. La loi MAPTAM est à mettre en lien avec la promulgation, quelques mois plus tard, de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR. Cette loi donne des outils supplémentaires aux intercommunalités en matière d'aménagement du territoire, pour mener leur politique de l'habitat. Ces dernières peuvent désormais être en charge de l'élaboration d'un Plan local d'urbanisme intercommunal (PLU-I), en lieu et place des communes<sup>17</sup>.

La loi Alur offre surtout aux intercommunalités des missions supplémentaires pour incarner le rôle moteur en matière de politique de l'habitat, particulièrement en ce qui concerne le processus d'attribution de logements sociaux<sup>18</sup>. L'article 97 de la loi détaille les nouvelles responsabilités des intercommunalités dans ce domaine : rôle pour l'EPCI de pilotage des attributions de logements sociaux dont ses membres ou elle-même sont

---

<sup>15</sup> *Métropoles en chantiers*, op.cit. p.19

<sup>16</sup> Au sein de l'EPCI, sur une aire urbaine de 650 000 habitants

<sup>17</sup> Sauf si 25 % des communes représentant 20 % au moins de la population s'y opposent.

<sup>18</sup> « Le resserrement du " double jeu " intercommunal des maires », Rémy Le Saout, *Revue française d'administration publique*, 2/2015 (N° 154), p.502

réservataires, avec la définition d'orientations d'attribution, la signature des conventions, notamment de mixité sociale (rendue obligatoire pour les EPCI en contrat de ville<sup>19</sup>), le suivi des dispositifs relatifs à la gestion de la demande et le suivi des attributions relevant de la compétence des EPCI.

La loi Alur renforce donc ce rôle de chef de file de la politique de l'habitat que la loi MAPTAM (re)donne aux métropoles. La loi oblige en effet les EPCI dotés d'un PLH approuvé et qui présentent sur leur territoire au moins un quartier prioritaire politique de la ville (QPV) à animer une Conférence intercommunale du logement (**CIL**). La CIL est composée de trois collèges, réunissant les collectivités locales du territoire, les représentants des professionnels intervenant dans le champ des attributions, et les représentants des usagers ou des associations de défense des personnes en situation d'exclusion par le logement. La loi Alur prévoit par ailleurs que les EPCI ont à charge d'élaborer pour six ans un Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs (**PPGD**). Ce document définit « *les orientations destinées à assurer la gestion partagée des demandes de logement social et à satisfaire le droit à l'information, en fonction des besoins en logement social et des circonstances locales*<sup>20</sup> ». Le PPGD est donc un document stratégique, dont les orientations influent directement sur le quotidien des demandeurs de logements sociaux, que ce soit dans l'information qui leur est délivrée, ou dans les modalités de traitement de leur demande.

Les intercommunalités, et en premier lieu les métropoles, sont donc devenues au fil du temps les acteurs majeurs des politiques publiques de l'habitat en France. L'habitat est une politique publique singulière, dans la mesure où il se situe au carrefour d'enjeux multiples. Historiquement, ce sont les communes, épaulées par l'Etat (aides à la pierre), qui ont eu le quasi-monopole de la politique locale de l'habitat, et particulièrement de la construction d'un parc social<sup>21</sup>. La politique du logement touche deux volets quasi-régaliens du pouvoir des communes : l'urbanisme, et l'action sociale. Les communes détiennent la compétence en urbanisme depuis les lois de 1983-1985. Organiser l'espace communal et bâtir font partie des

---

<sup>19</sup> La loi dite Lamy du 21 février 2014 fait des EPCI les signataires des contrats de ville, cadre majeur de la politique de la ville sur un territoire, en lieu et place des communes,

<sup>20</sup>Décret n° 2015-524 du 12 mai 2015

<sup>21</sup> René BALLAIN , « Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique » in Alain FAURE, Anne-Cécile DOUILLET et Stéphane BOISSEAUX, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble [France : Presses universitaires de Grenoble, 2005., p.132

motivations les plus solides des maires pour conserver leur siège<sup>22</sup>. Or la construction de logements sociaux est directement une question d'urbanisme, ne serait-ce qu'au niveau de la mobilisation d'un foncier disponible. L'action sociale en matière d'habitat, notamment à travers l'existence d'un service logement municipal, intégré ou non au Centre communal d'action sociale (CCAS), n'est pas directement une compétence communale. L'action sociale est du ressort du département. Néanmoins, par souci de trouver une solution aux ménages les plus précaires de leur population – voire pour désengorger leur CCAS ?<sup>23</sup> - de nombreuses communes ont investi la question de l'habitat social, en plus de la ‘simple’ question de la construction. Les délégations concernées par l'habitat, quand il n'y en a pas une qui lui soit spécialement dévolue, à savoir l'urbanisme et l'action sociale, font d'ailleurs partie des plus hauts placées dans les exécutifs municipaux<sup>24</sup>.

La question de l'habitat est d'autant plus sensible que la France, depuis des années, connaît une crise du logement dont les ressorts sont « *structurels* » et non pas accidentels<sup>25</sup>. Le territoire métropolitain grenoblois est un espace particulièrement ‘sous tension’ : 10<sup>ème</sup> agglomération la plus chère de France, en 2014, 14 500 demandes de logement social y ont été faites pour seulement 4300 attributions<sup>26</sup>. Dans ce contexte, on peut percevoir à quel point la question de l'attribution d'un logement social présente une dimension politique stratégique.

L'idée de travailler sur la question du système d'attribution de logement social est venue naturellement suite à un stage de longue durée ayant eu lieu sur cette question, au sein du service Gestion du logement social et de l'hébergement d'urgence de la Métropole. Ce stage a impliqué la rencontre de nombreux partenaires de la métropole sur cette thématique : communes, bailleurs sociaux, Direction départemental de la cohésion sociale (DDCS), Conseil Départemental. La loi Alur a amené la Métropole à lancer des chantiers importants concernant ce système d'attribution. Lors de ce stage, il a été particulièrement intéressant de percevoir à quel point la Métropole, dans ses démarches, ne laissait pas indifférente. Ainsi, lors d'un échange avec un partenaire, cette déclaration éveilla notre curiosité : « *Mais la*

---

<sup>22</sup> Jean-René FONTAINE et Jean LEVAIN, *Logement aidé en France: comprendre pour décider*, Paris : Harmattan, 2011., p.85

<sup>23</sup> François MADORE, *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2004.p.167

<sup>24</sup> Michel Koebel, « Dans l'ombre des maires. Le poids des hiérarchies dans le choix des adjoints des villes moyennes françaises », *Métropolitiques*, 20 janvier 2014. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Dans-l-ombre-des-maires.html>

<sup>25</sup> Didier VANONI et Christophe ROBERT, *Logement et cohésion sociale: le mal-logement au cœur des inégalités*, Paris : Découverte, 2007 (Alternatives sociales), p.115

<sup>26</sup> COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés: Cahiers territoriaux : Cergy-Pontoise, Grenoble, Haute-Vienne, Nantes, Nice, Valenciennes : Rapport public thématique : Evaluation d'une politique publique*, Paris : Documentation française, février 2017, p. 67.

*Métropole c'est un ogre !* ». La radicalité du propos, le décalage avec ce qui était vécu en vivant la Métropole de l'intérieur, l'arrière fond symbolique que cette phrase "lâchait" nous a donné l'envie de creuser, de remonter le *conte*. Il y avait là matière réelle pour mener l'enquête, avec comme simple boussole "pourquoi?". Pourquoi la Métropole ne semble-t-elle pas laisser indifférente ses partenaires ? Pourquoi chez certains elle semble même être vectrice de colère ou de crainte ? Ces "pourquoi" ne supposaient aucune réponse implicite : la réponse était-elle d'ordre historique – un "passé qui ne passe pas" – idéologique – un blocage entre forces politiques – humaine – liée aux individus de parts et d'autres ? Pour le percevoir, il était nécessaire de remonter les cailloux qu'un petit poucet métropolitain avait semés depuis deux décennies.

L'hypothèse de cette recherche repose sur l'idée que la survenue de la Métropole sur la question des attributions de logements sociaux, comme le nouvel acteur central, voulue par la loi Alur et non pas par l'ensemble des acteurs locaux, bouleverse indubitablement beaucoup de choses. Cette évolution institutionnelle, nous semble-t-il, ne peut que déranger les acteurs du monde du logement social, dans la mesure où elle bouscule l'ordre établi, les équilibres anciens. Selon nous, la Métropole dérange justement parce qu'elle "dé-range". La fin du triptyque Etat-communes-bailleurs, par la survenue et ce qui semble aller vers une réelle prééminence de la Métropole, renforce l'échelle intercommunale sur la question des attributions de logements sociaux, or « *la première chose qui saute aux yeux : lorsqu'on change d'échelle, il y a des gagnants et des perdants*<sup>27</sup> ».

Le principe de cette recherche est donc de questionner ce jeu d'acteurs à l'œuvre, en partant, non de la Métropole, mais de ses partenaires. Le parti-pris était de se servir de leurs *représentations* de l'action de la Métropole. Par représentations, nous entendons « *système d'interprétation de la réalité qui régit les relations des individus à leur environnement physique et social, [qui] va déterminer leurs comportements ou leurs pratiques*<sup>28</sup> ». Ces représentations sont d'autant plus intéressantes à recueillir qu'elles sont un « *guide pour l'action, elles orientent les actions et les relations sociales. Elles sont un système de prédécodage de la réalité, car elles déterminent un ensemble d'anticipations et d'attentes.*<sup>29</sup> ». Ces représentations, si elles sont par définition subjectives, ne sont pas *fausses* pour autant.

---

<sup>27</sup> Alain FAURE et Pierre MULLER, « Introduction générale : Objet classique, équations nouvelles » in Alain FAURE (ed.), *Action publique et changements d'échelles, les nouvelles focales du politique*, Paris : Harmattan, 2007 (Logiques politiques), p.13

<sup>28</sup> JEAN-CLAUDE ABRIC (DIR.), *Pratiques sociales et représentations*. Paris : Presses universitaires de France, 2016., p.16

<sup>29</sup> *Ibid.*

Nous faisons le pari qu'elles sont, d'une part, déterminantes pour expliquer les réactions des acteurs aux travaux de la Métropole, et donc de la façon dont les politiques publiques pourront naître. D'autre part, nous pensons qu'elles donnent à dire une certaine vérité à propos de la Métropole. Dans ce contexte, il n'y a pas de témoignage de "bonne" ou de "mauvaise foi", il n'y a que des regards divers sur la Métropole, dont la multiplicité, nous l'espérons, rendra compte de la façon la plus juste de ce qu'est Grenoble-Alpes Métropole en 2017.

L'exemple des conséquences de la loi Alur au niveau du processus d'attribution n'est donc qu'un prétexte pour étudier cette concrétisation d'une métropolisation institutionnelle qui se faisait attendre. Nous avons bien conscience qu'étudier une autre politique publique – culture, gestion des déchets, politique de la ville – aurait pu nous amener à recueillir des visions très différentes de l'émergence de la Métropole. Néanmoins, et parce qu'elle est, comme nous l'avons montré, une politique publique éminemment politique, la question de l'organisation du processus d'attribution des logements sociaux est un terrain d'étude particulièrement pertinent. Ce terrain de lutte devrait pouvoir nous aider à penser, modestement, une géopolitique "intercommunale", dont Yves Lacoste disait justement que le but était de « *savoir-penser l'espace terrestre et les luttes qui s'y déroulent*<sup>30</sup> ».

La première partie de ce mémoire rendra compte de ce que les entretiens ont montré des représentations professionnelles à propos de l'action de la Métropole sur la question du processus d'attribution de logements sociaux. Elle fera ressortir ce qui nous paraît comme le plus saillant, le plus surprenant et le plus paradoxal. La seconde partie de ce travail tentera de poursuivre l'étude des représentations recueillies pour décrire la place de Grenoble-Alpes Métropole aujourd'hui, à travers l'exemple choisi pour cette recherche.

---

<sup>30</sup> Yves LACOSTE (ed.), *Dictionnaire de géopolitique*, Paris : Flammarion, 1995, p.37

## **PREMIERE PARTIE :**

### **La politique locale de l'habitat : un moyen de défricher les représentations sur la Métropole**

## **Préambule : précisions méthodologiques**

Le matériau qui a servi de base à cette recherche est issu d'entretiens semi-directifs ayant eu lieu entre mars et juin 2017. Vingt entretiens, réunissant vingt-deux professionnels ou élus (deux entretiens réunirent, sans que cela ait été anticipé, deux personnes) furent menés.

Toutes les personnes interrogées ont été choisies en raison de leur lien, solide, avec la question du processus d'attribution de logement social sur le territoire métropolitain. Elles ont toutes comme point commun d'avoir une position décisionnelle qui leur permet de bien connaître la question et d'avoir une certaine influence sur la façon dont ce processus a lieu localement, soit en étant directement élu municipal (cinq personnes) ou administrateur d'un bailleur social (une personne), soit en ayant un poste à responsabilité important auprès d'un bailleur social (huit personnes), soit en étant encore cadre dans une mairie (quatre personnes). Nous défendons l'idée que les techniciens dans les communes, à des postes de chef de service (cadre), ne sont pas simplement les traducteurs des volontés des élus, mais ont un rôle de conseil, d'initiative voire de décideur qui les rend relativement influents. Nous avons également eu la possibilité d'interroger des décideurs de la DDCS (une personne), du Conseil départemental (une personne), ainsi que d'associations importantes du secteur du logement (deux personnes). Pour ce qui est des communes concernées (élus et techniciens), les quatre communes les plus importantes de la Métropole sont représentées, ainsi que deux communes d'une taille comprise entre 10 000 et 20 000 habitants, et une commune de moins de 5000 habitants.

Les entretiens, enregistrés, dont la durée s'est échelonnée entre 40 minutes et 2h30 (une moyenne de 1h30), furent menés de façon semi-directive (grille de question en annexes), et de manière à laisser la parole la plus libre possible, afin que les représentations puissent ressortir de la façon la plus naturelle possible<sup>31</sup>. Il était annoncé aux interrogés avant l'entretien que l'échange porterait sur la mise en application de la loi Alur au niveau du processus d'attribution de logements sociaux sur l'agglomération grenobloise. Elles ne savaient pas précisément que ce serait leur opinion sur l'action de la Métropole qui serait sondée, de façon à ne pas orienter leurs réponses.

---

<sup>31</sup> JEAN-CLAUDE ABRIC (DIR.), *op. cit.*, p.75

## De quoi parle-ton ?

Cette enquête est basée sur l'exemple des conséquences de la loi Alur au niveau du processus d'attribution de logements sociaux. Cette loi a initié de nouvelles instances et de nouveaux documents contractuels, dont la connaissance, si elle ne constitue le fond de cette recherche, est tout de même nécessaire pour comprendre le discours des acteurs interrogés, et les enjeux sous-jacents. Ci-joints, quelques sigles brièvement expliqués :

- ❖ Le Programme local de l'habitat (**PLH**) est le principal document planificateur en matière d'habitat. Il fixe entre autre le nombre de logements sociaux à bâtir et où. Le PLH 2017-2020 de Grenoble-Alpes Métropole a été adopté en décembre 2016
- ❖ La Conférence intercommunale du logement (**CIL**) est une instance créée par la loi Alur pour tous les EPCI ayant adopté un PLH. Elle réunit les principaux acteurs du logement du territoire intercommunal en trois collèges : réservataires de logements sociaux (dont les communes et l'Etat), bailleurs et associations de représentants de locataires. Son rôle est de définir et d'adopter de façon collective un certain nombre d'orientation au niveau du processus d'attribution de logements sociaux. La CIL du territoire métropolitain se réunit en séance plénière environ tous les six mois
- ❖ Le Plan partenarial de gestion de la demande et d'information du demandeur (**PPGD**) est le document adopté par l'EPCI, pour six ans, qui décrit le processus d'enregistrement de la demande de logement social et l'information délivrée au demandeur éventuel sur son territoire. Ce document vise notamment à harmoniser les pratiques entre les communes. Le PPGD métropolitain, adopté en mars 2017, institue notamment un guichet unique d'information dans chaque mairie du territoire
- ❖ La Convention intercommunale d'attribution (**CIA**) est le document contractuel qui vise à renforcer la mixité sociale dans les Quartiers politiques de la ville (**QPV**) en fixant des orientations claires pour limiter la concentration de ménages trop précaires dans ces quartiers et encourager leur attribution sur d'autres territoires
- ❖ L'accord collectif intercommunal (**ACI**), son pendant, fixe par bailleur et communes des objectifs territorialisés de relogement de demandeurs issus du parc social
- ❖ La Commission sociale intercommunale (**CSI**) est une instance pilotée par la Métropole, créée en 2012, et réunissant différents réservataires de logements sociaux (Communes, Etat, Département), de façon à mutualiser une partie de leur contingent et donc les solutions en termes de logements pour les ménages qui les sollicitent.

# **Section 1 : le consensus trompeur ? : une Métropole pertinente et nécessaire**

Les entretiens de terrain ont eu comme particularité de faire ressortir ce qui semblait être un consensus appuyé : la survenue de la Métropole sur les questions de politique locale de l'habitat est légitime. Alors que les personnes interrogées pouvaient présenter par la suite des critiques extrêmement acerbes sur la traduction concrète de cette survenue métropolitaine, aucune, parmi les vingt-deux rencontrées, n'a émis une opposition de principe ferme et argumentée contre cette montée en compétence. Mieux, toutes ont avancé des arguments pour expliquer combien cette métropolisation de la question leur semblait, somme toute, nécessaire.

## **1) Une vie quotidienne à taille métropolitaine**

En tant qu'espace de décision et d'action politique, la Métropole est un échelon jugé pertinent par ses partenaires.

### **A) Une identité de plus en plus supra-communale**

Pour justifier de cet échelon métropolitain, de nombreux acteurs interrogés ont mis en avant combien leur vie quotidienne, en tant qu'habitants eux-mêmes du territoire métropolitain, ne se limitait pas à leur commune de résidence, mais empruntait tout le périmètre de l'agglomération. Ainsi, ce technicien d'un bailleur de résumer : *« Alors pour moi, l'échelle à la fois du travail, de l'école, des apprentissages, des sens de déplacement, c'est plus à l'échelle de la Métro, de l'EPCI complet qu'il faut le voir, et pas à l'échelle de la commune. »*

Il est intéressant de constater que pour de nombreuses personnes, cet échelon de la vie quotidienne a directement des répercussions sur la façon dont ils conçoivent leur sentiment d'appartenance locale le plus fort. Un technicien de commune exprime cela assez concrètement : *« Mais je me sens déjà métropolitain, de toutes manières. Je ne suis même pas grenoblois, ni isérois, mais si si je me sens métropolitain, y'a pas de soucis. Je sens tous les*

*jours que je fais partie d'une agglomération ! Tous les jours, prenez votre voiture pour aller au travail, vous aurez vite compris que vous êtes dans une grosse agglomération ! »*

Ce technicien d'un bailleur, abonde : *« L'identité elle est à l'échelle de l'agglomération, elle n'est pas à l'échelle du bourg, même si on a une certaine proximité avec la mairie pour certains services. Mais se déplacer, les loisirs, même se nourrir, enfin voilà, on ne fait pas tout dans sa commune. Pour moi ça me paraît assez évident que les programmes de mixité et d'équilibre du territoire soient à l'échelle du bassin de vie. »* Là encore, la conséquence sur le sentiment d'appartenance, calqué sur la ville-centre, semble décisive : *« Non, je me sens habitant de l'agglomération de Grenoble, et plutôt grenoblois. Si je suis en vacances dans le Nord de la France et on me demande où j'habite, je dis "Grenoble", parce que personne ne connaît \*\*\*, et je pense que même si j'habitais Crolles je dirais Grenoble. Après je ne sais pas mais l'agglomération grenobloise elle va quand même loin, il y a des communes qui ne ressemblent plus du tout à la ville dans l'agglomération. Et là dire "j'habite près de Grenoble", alors que ça ne ressemble plus du tout à la ville ! »*

Cet élu, d'une commune importante de la Métropole, exprime même son incompréhension face aux partisans de l'échelon communal : *« Alors moi je ne m'explique pas ça tellement parce que je viens d'une toute autre région, je ne suis pas du tout originaire d'ici, ça fait \*\* ans que j'y suis je suis content d'habiter à \*\*\*, mais j'irais habiter ailleurs que... mais je suis très content et très fier d'habiter à \*\*\* hein, mais je ne suis pas viscéralement attaché au point que si \*\*\* était noyée dans une autre entité (il fait le signe de la respiration) je manquerais d'oxygène et me dire "olala ce n'est pas possible, comment allons-nous vivre sans notre \*\*\* ?" Non, je ne connais pas parce que je viens d'ailleurs. ».* Cela semble directement renforcer son tropisme métropolitain : *« Moi je suis profondément métropolitain dans ma tête. Pour moi je raisonne en métropolitain, voilà, c'est comme ça. Parce que je pense que quand on est un tout seul, on va peut-être plus vite, mais quand on est plusieurs on va souvent tellement plus loin, et c'est tellement plus riche. Pour moi le raisonnement il est là. »*

Même un élu d'une commune "moyenne" de la Métropole, qui exprimera tout au long de notre échange son attachement très fort à l'échelon communal, semble obligé de considérer l'agglomération comme une donnée aujourd'hui allant de soit : *« Ah, je ne vois pas comment on pourrait fonctionner autrement. Oui, je pense qu'on ne peut pas continuer à fonctionner chacun dans son coin quoi. Je veux dire, les gens ils habitent... et moi je suis très*

*attaché aux communes et aux petites communes, moi je ne me serais jamais retrouvé dans une grosse commune comme Echirolles, [...]. Mais quand même, les gens ils naviguent dans l'agglomération, donc moi je ne pense pas qu'on peut rester comme ça à l'échelle communale. »*

## **B) La question du logement : une question à mesure d'agglomération**

En lien avec l'agglomération-métropole comme "espace vécu", la question du logement semble elle aussi impliquer une transcendance des frontières communales. Ainsi ce technicien d'un bailleur déclare : « *Pour moi oui, pertinent oui. Il faut qu'on sorte de la... La commune elle a ses avantages, mais si on veut vraiment une politique de logement il faut que ça soit à l'échelle un peu supérieure. Donc l'interco elle a toute sa place et elle doit prendre toute sa place.* » Ce technicien d'une association du monde du logement exprime cette idée de la nécessité, pour des raisons d'égalité de droit entre les habitants des différentes communes, de sortir de la logique communale en matière d'attribution de logements sociaux : « *Mais enfin ma foi ce n'est pas parce que tu habites à Saint-Martin d'Hères, Seyssinet ou Veurey, est-ce que tu as des droits différents ?* » Cet administrateur d'un bailleur social va dans le même sens : « *Ce qui est intéressant, et [Christophe] Ferrari [Président de Grenoble-Alpes Métropole] le rappelle souvent dans des réunions, c'est qu'on est dans une logique d'équité sur les territoires. Les gens doivent être dans une même situation, qu'ils habitent à Sassenage, à Fontaine ou à Meylan, elles vont être traitées... on peut espérer qu'elles vont être traitées de la même façon. Ce rappel est tout à fait essentiel.* », tout comme cet élu : « *Je trouve que c'est une bonne chose qu'en termes de justice et d'égalité on cherche à travailler sur tout le territoire.* »

Cet autre élu, d'une commune pourtant "vigilante" sur toutes les démarches métropolitaines, se montre favorable à l'échelon intercommunal comme bonne échelle pour lire les enjeux : « *Oui, bah c'est ce qui se passe dans d'autres pays d'Europe. C'est pareil, c'est comme le périmètre du SCoT, je trouve qu'il y a une meilleure lecture des enjeux quand on ne s'arrête pas à une borne déterminée.* » Ce technicien d'une commune dans la même situation, pourtant également très critique sur l'action effective de la Métropole, avoue : « *De toutes façons moi je trouve toujours utile de mettre en commun nos questions, parce que quelque part, et là je partage votre point de vue, le logement social ce n'est pas du domaine communal. Le logement social c'est une donnée nationale, donc oui, qu'on mette en commun oui.* »

Cette cadre de la DDCS démontre combien, pour l'Etat, l'intercommunalisation de la politique locale de l'habitat est une donnée intégrée et même encouragée, comme le témoignage d'une certaine défiance vis-à-vis de l'échelon communal : *« Mais nous, très nettement, ce qui nous apparaît c'est que la commune ce n'est pas la bonne échelle... de traitement. Ce qui nous apparaît, c'est que la bonne échelle c'est l'EPCI. Nos collègues de la DDT [Direction départementale des territoires] militent énormément pour les PLU-I [Plan locaux d'urbanisme intercommunaux]. On est un peu en phase voilà. Je pense que les EPCI, c'est vraiment la bonne taille d'interlocuteur. Après, ça n'empêche pas qu'on garde les communes comme relais de la population, en première instance. Mais si on imagine qu'à moyen terme, les élus communautaires soient élus directement, par le suffrage direct, on aura quand même besoin de relais... temporairement. Enfin nous, très honnêtement, on pense que l'échelle pertinente c'est l'EPCI. Et puis de toute façon une politique du logement sur une seule commune, en dehors des très grosses communes comme Grenoble, ça n'a pas de sens ! C'est très limité quoi, et donc on ne peut pas répondre à tous les besoins. [...] Et puis de toute façon, on est héritiers d'une histoire, qui fait que les rééquilibrages ne peuvent s'entendre qu'au niveau de l'EPCI. D'un point de vue technique, pour nous, l'échelle "saine" c'est celle de l'EPCI. »*

## **2) La Métropole : le chef de file légitime**

En tant qu'acteur politique et entrepreneur de politiques publiques, la Métropole semble relativement bien acceptée.

### **A) La Métropole : un tiers-séparateur bienvenu ?**

La montée en charge de Grenoble-Alpes Métropole sur cette question de l'habitat, considérée comme naturelle d'un point de vue technique, semble jugée comme positive d'un point de vue politique. Car la question de l'attribution d'un logement social relève bien d'un certain pouvoir pour la structure politique ayant possibilité de présenter des candidats. Le système actuel de réservation donne officiellement la possibilité aux communes de proposer trois ménages candidats sur 20 à 30% des logements sociaux de son périmètre. Un technicien d'un bailleur résume bien le contexte : *« Brutalement, les communes sur un certain nombre de choses les communes elles sont opposées. Sur la partie logement, attribution, la commune elle*

*a la sensation, je mettrais des guillemets, mais de détenir un ‘pouvoir’ par rapport aux attributions. De pouvoir donner un logement à quelqu’un c’est quelque part un pouvoir, donc elles ont du mal à lâcher les choses officiellement, alors que dans les faits les choses elles ont déjà... Elles se sont déjà faites déborder aujourd’hui, elles ne peuvent pas gérer la demande de leur territoire, elles ne peuvent plus. »*

La question du clientélisme, si elle fut lors de notre enquête largement modérée, demeure une problématique jugée existante par une partie des acteurs interrogés. En témoigne ce technicien d’un bailleur : *« Pour moi c’est mieux, de retomber à cet échelon [intercommunal]. Ça évite le clientélisme surtout. Parce que là c’est pareil, on le voit dans les réunions avec tous les EPCI, c’est très difficile d’avoir un consensus sur ces attributions là. Chacun a son petit pré carré et tout ça. Et je trouve très bien que Grenoble ait donné sa réservation à la Métro, ça montre cette ouverture, et cette absence de clientélisme quoi. Se dire ‘voilà, on est prêt, on passe à cet échelon là, et c’est légitime’. Et puis faut réfléchir aussi, aujourd’hui, on ne peut plus dire ‘c’est parce que je suis habitant de telle commune que je dois habiter telle commune’. Y’a des communes limitrophes, il y a des choses comme ça. On peut dire ‘bah je suis là mais je veux habiter ici, ça m’arrange, c’est plus pratique pour les trajets ou des choses comme ça, etc’ mais ça n’empêche rien quoi. Aujourd’hui chaque commune réfléchit, mais encore sur sa commune. »*

Le fait que la municipalité de Grenoble ait décidé de passer son contingent de réservation de logements sociaux à la Métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2017, donc que ce soit désormais les techniciens de la métropole qui aient à gérer ce ‘portefeuille’ de logements (ce qui n’était que l’officialisation des pratiques issues du transfert récent des agents grenoblois à la Métropole) a été vu par certain comme un bon signal pour sortir des logiques communes. Ce technicien associatif précise : *« Et je pense que t’a participé à des Cil, t’as bien compris en tout cas que pour certaines communes, je salue Grenoble moi et j’arrête pas là-dessus, Grenoble a complètement lâché sa compétence habitat, ses logements en réservation, et tout est dans la CSI. Je veux dire, Grenoble ils ont joué le jeu. Et demain il faut qu’on arrive à ça en fait, et moi je pense que c’est cohérent. »* Il précise plus loin ses critiques face à certaines pratiques communales : *« Comme je disais tout à l’heure, tant que chaque ville, chaque réservataire... c’est toujours le problème, parce qu’on n’en n’est pas encore sorti, mais la loi ce qu’elle dit à un moment, c’est quel que soit le réservataire, quel que soit le territoire, quel que soit on s’en fou, quel que soit le logement et quel que soit le demandeur... parce que va trouver un logement social sur \*\*\* si t’es pas d’abord déjà logé sur \*\*\*. Est-ce que c’est*

*normal ?! Est-ce qu'on n'est moins légitime nous les grenoblois à vouloir habiter sur \*\*\* ? Au titre de quoi on dit ça, alors qu'on a quand même une politique de logement qui est aujourd'hui intercommunale ? »*

La prééminence de la Métropole semble donc bienvenue pour un certain nombre d'interlocuteurs, qui y voient le moyen de remettre les communes à leur juste place, et de mettre de la cohérence dans les politiques menées. Le technicien d'un bailleur témoigne : « Ça nous le mouvement HLM [...], on a toujours poussé pour que la Métro' prenne la place sur les attrib', sur le PLU-I. Qu'il y ait plus de poids de la Métropole sur les attributions que les communes... Tout ce qui est suppra' aujourd'hui pour les commissions là-dessus je suis favorable. Ça va quand même dans le bon sens de préparer, de fluidifier tout ça, et collectivement, et ne plus regarder les contingents. La CSI, qu'on regarde la situation des ménages et qu'on la travaille en amont, c'est très positif ça. » Un de ses collègues abonde : « Donc quand la loi dit 'La Métro est chef de file sur les politiques publiques de logement', je dis d'accord, je comprends, et même ça m'intéresse. Quand la loi dit la Métro va faciliter le travail d'attribution équilibré sur les territoires, et en parallèle, comme elle en a la compétence sur le PLH, et le PLU-I, elle va pouvoir développer des politiques de construction qui vont tout renforcer parce que tout va bien s'articuler, je dis 'je prends, j'achète, je signe'. » Il poursuit sur ce rôle séparateur : « Pour moi l'intercommunalité, elle nous permet de mettre de la cohérence, de l'équilibre, et de nous sortir justement du 'bugne à bugne' qui est très fort sur l'agglomération grenobloise... c'est quand même très particulier. »

Cet élu d'une petite commune de la Métropole paraît même trouver légitime des décisions métropolitaines pour lesquelles il n'est pas toujours favorable : « Ça a été quand même réfléchi, d'après des constats. Je pense que c'est aussi pour essayer qu'il y ait une égalité du traitement des demandes. Que ça fasse des insatisfaits comme nous [élus] on a été, on peut le concevoir quoi. » Le représentant de la DDCS souligne cette prééminence politique : « Nous, on a été très clairs dès notre positionnement au départ, que notre interlocuteur au niveau de cette question là c'était l'EPCI, la Métropole, et que ce n'était pas les communes, ce n'était plus les communes. Donc je pense que petit à petit les communes elles ont compris ce message. Mais on travaille encore avec les communes pour des relogements de ménages. Mais l'interlocuteur politique c'est GAM [Grenoble-Alpes Métropole]. » Cet élu d'une commune de taille moyenne exprime l'avantage d'un travail collectif via la Métropole : « Et puis on ne peut pas tous trouver les solutions à l'intérieur de sa propre commune. Bon, c'est l'intérêt quand même de la Métropole. Sinon on n'y va pas, on

*reste tout seul chez soi et puis... Et du coup la CSI je pense que ça a permis... [...] J'y allais pas tant pour défendre les dossiers parce que la technicienne elle peut les défendre aussi bien que moi, il n'y a pas de soucis, mais plus justement pour voir un peu tout ce qui se jouait. Et ça a quand même eu un gros avantage, c'est que les techniciens se sont rencontrés, se connaissent. Et du coup, c'est un plus, parce que effectivement, quand vous recevez, quand la technicienne reçoit des personnes, bah elle a effectivement ce qui est sur la commune, mais elle peut aussi réorienter, interpeler, et ça je trouve que c'est important pour les gens. Y compris pour des personnes qui, sur une commune, il vaut mieux qu'ils s'en aillent parce que ce n'est plus possible. Bon après, si les choses sont un peu préparées, des fois ça peut permettre de ne pas reproduire une situation. Je trouve que ça a beaucoup d'avantages ça. »*

Il défend finalement cette capacité de la Métropole à imposer des règles et s'imposer aux communes : *« Et bien moi je trouve que le compromis il est pas mal. On a des règles communes, on signe des conventions mais ça permet quand même de continuer à gérer les choses dans des trucs plus à taille humaine. C'est ça l'intérêt de la Métropole, c'est de pouvoir se donner des règles communes, mais qu'il reste la proximité avec les gens. »*

## **B) Un stratège compétent**

Loin d'avoir un simple rôle chef-arbitre entre les différents acteurs du territoire, la Métropole semble être également considérée comme un acteur sachant bien installer ses directives sur "son" espace. Ainsi, le technicien d'une association du logement met en avant comment politiquement et techniquement, la Métropole sait arriver à ses fins : *« Et je trouve que la Métropole a très bien mené son truc, y compris à s'opposer à l'Etat par exemple sur les PLAI neufs [Prêts locatifs aidés d'intégration – les logements sociaux les plus abordables] pour la location active [système de candidature à un logement social via une annonce internet], des choses comme ça. Moi je trouve que c'est important que politiquement on porte ça et voilà, moi là-dessus je trouve que c'est bien ce qui se passe. »* Un élu d'une commune importante exprime combien les élus de la Métropole sont moteurs : *« Par exemple vous prenez le logement, \*\*\* [élu métropolitain] il gère son truc hein. On peut ne pas être d'accord, mais on peut au moins ne pas lui reprocher un certain dynamisme et une certaine efficacité. Il trace. Et bien pour les autres communes ça ne doit pas être très facile à vivre. »*

Le technicien associatif souligne également le rôle des techniciens de la Métropole : *« Bah tu connais bien le fonctionnement des collectivités. Il y a des techniciens qui conseillent*

*bien les élus, qui tiennent derrière bien leurs positions politiques aussi. Donc c'est un peu un tout. »* Le technicien d'un bailleur résume bien cette alchimie politique et technique qui paraît renforcer la Métropole dans ses actions : *« Bah il y a une majorité à un moment donné. Et puis je pense qu'il y a une machine derrière qui tourne ! Il y a des hommes qui sont là, et puis des services qui sont là, pour convaincre. Il y a des élus qui portent les projets, qui sont là pour discuter, pour négocier, pour trouver le consensus, et ils sont nombreux, avec une certaine force de persuasion. »*

Le technicien d'une association du secteur du logement met en avant combien la Métropole semble ambitieuse dans ses politiques menées au niveau du logement, et comment cela la singularise, jusqu'au niveau national : *« Et pour te dire, moi je fais remonter ça à mon national, la Métro est quand même regardée comme un bon élève. Moi quand j'envoie à mon national les documents, en leur disant "regardez à tel endroit comme c'est intéressant", par exemple un truc que j'ai trouvé top, et que le Métro jouait le jeu, c'est l'histoire des logements où on va devoir loger les ménages GAM ["ménages Grenoble-Alpes Métropole" \_ - des ménages qui présentent des caractères qui les rendent prioritaires en matière d'attribution au sein de l'Accord collectif intercommunal], ça veut dire qu'à un moment on va devoir jouer sur les loyers de ces logements qui ne vont pas pouvoir loger ces gens là, et le fait que la Métro pose... moi dès que j'ai eu cette info, j'en ai parlé à mon national en disant "diffusez cette info", parlez-en de partout parce que c'est peut-être ça la solution". Moi je trouve que la Métro quand même, ils jouent bien le truc. Ils ont bien saisi les enjeux, et politiquement ils arrivent à se positionner de manière forte sur certaines questions et donc ça c'est bien. »*

Un élu d'une petite commune met en avant la diplomatie des techniciens métropolitains, qui participe au succès des politiques engagées : *« Bah moi je ne suis pas maire, donc je ne me rends pas compte de tout, mais personnellement ça ne me fait pas très peur, parce que ce que j'ai constaté jusqu'à maintenant c'est qu'ils travaillaient toujours avec nous. Ils ne nous imposaient pas quelque chose. Bon, ça pourra arriver, peut-être. Mais quand on a un projet, on se réunit, la Métro' vient, l'Etat vient, et on échange. Et je vois en fait qu'il y a beaucoup de réunions avec tous les partenaires, sur tous les sujets. Ça veut dire quand même qu'ils prennent en compte ce qu'on leur dit. »* Un technicien d'un bailleur semble témoigner de cette capacité à faire fonctionner le consensus : *« Mais je trouve quand même que sur ce PLH là, pour les réunions auxquelles j'ai assisté l'interco' oui était efficace dans son rôle de trouver un consensus avec les communes, même si le dialogue n'est pas*

*facile. Il n'est pas creux ce PLH ! Il y a des interco' qui font des PLH quasiment copiés-collés de ce que pourraient faire d'autres, qui sont des lettres d'intention. Ce PLH il est quand même très opérationnel, il y a quand même beaucoup de choses qui se déclinent derrière lui, sur les objectifs de mixité, il est très cartographié, il va quand même dans le détail. Alors qu'il y a plein d'interco' qui font inscrire dans leur PLH 'je vais produire 200 logements par an, dont 25% de PLA-I', mais qui ne vont pas dire où ça va être fait. »*

Un autre technicien d'un bailleur salue finalement la Métropole en montrant qu'à travers l'action de ses services, elle a joué le rôle de stratège qui était le sien : *« Mais in fine, on a un PPGD qui est quand même un gros document bien foutu, on a la CIA qui est un gros document techno, mais qui est bien foutu, qui existe et qui va être signé. Donc la Métro elle a fait le job. Bien sûr qu'on y va tous... alors il y a telle commune qui va dire 'c'est n'importe quoi', vous allez avoir les bailleurs qui vont dire 'c'est n'importe quoi on va jamais pouvoir rentrer dans ce niveau de détail'... Ok, mais le cap on l'a, et c'est bien un cap partagé. Donc je trouve la Métro, le job elle le fait et elle le fait plutôt bien, en délai très court. »*

## **Section 2 : La Métropole dans un mauvais rôle**

Si l'ensemble des acteurs interrogés a semblé concéder un rôle légitime à la Métropole au niveau de la politique locale de l'habitat, il paraît bien que ce rôle devait être, pour certains, un rôle 'de papier'. En effet, nombreuses ont été les critiques envers l'implication concrète de la Métropole sur la question de l'organisation du système d'attribution de logements sociaux. Ces critiques, fort nombreuses, paraissent trop systématiques pour être de l'ordre circonstanciel. C'est bien un mauvais rôle 'structurel', issu de la nature même de la Métropole, qui semble se faire jour à travers le recueil de ces représentations.

### **1) Une Métropole trop lointaine**

La Métropole est un acteur jugé trop peu proche des réalités locales et des habitants.

## A) La Métropole stratosphérique

Des critiques les plus constantes qui nous ont été présentées, celle d'une Métropole éloignée des réalités du terrain semble faire la quasi-unanimité (dix-huit entretiens sur vingt l'évoquent d'une façon ou d'une autre). Ce technicien d'un bailleur résume ce que beaucoup décrivent comme inéluctable au fait intercommunal : « Bah c'est un peu le problème, plus on s'éloigne, l'interco, le département, toutes ces strates là on s'éloigne du terrain, et d'apporter le service c'est plus compliqué. » Cet élu renchérit : « Moi je trouve que les échelons ils sont quand même intéressants. Il ne faut pas non plus tout déconstruire ce qui existe. Il y a beaucoup de gens qui ne se retrouvent pas dans les grosses aggro', il ne faut pas se leurrer. »

Ce technicien d'un bailleur explique sa crainte face à des intercommunalités qui lui semblent éloignées du quotidien des habitants: « Moi je pense que ce lien là, bah il est important, et que la question de l'échelle on ne peut pas tout à fait la négliger. Donc j'ai peur aussi que dans ces grandes interco' on perde aussi cette relation. C'est ce qu'on disait tout à l'heure. En voulant bien faire, c'est un peu la question de la loi Alur, en voulant bien faire, à force de vouloir faire le bonheur des gens malgré eux, on peut passer à côté. » Ce cadre du Conseil Départemental décrit selon lui pourquoi les intercommunalités n'ont pas été construites jusqu'à maintenant pour être proches du "terrain" : « Par contre les interco' elles sont très très loin de la culture sociale. Elles n'y sont pas du tout. Et puis elles ne sont pas en lien avec les gens, puisqu'elles n'ont pas de travailleurs sociaux chez elles. Les interco' [...] c'était plutôt un organisme de moyens, pas un organisme opérationnel. Donc l'interco' c'était la commune elle vient chercher des sous pour le logement social, elle vient chercher des moyens. C'était pas du tout un endroit où on fabriquait de la solution opérationnelle. »

Cet élu parle du mutisme de la part des services métropolitains, qui entérine cet éloignement jusqu'au niveau technique : « Bon, quand on a construit le PLH, on avait un trop plein de réunions, mais aujourd'hui on va dire qu'entre le service habitat de la Métro' et les services habitat des communes, il n'y a pas de co-construction, aujourd'hui en mai 2017 le niveau d'échanges est très faible. Je fais un point avec mes équipes tous les dix jours et je leur demande ' qu'est-ce qui se passe en ce moment avec la Métro' ?' (rire), aujourd'hui point d'interrogation. Il ne se passe rien en termes d'échanges, je ne dis pas qu'il ne se passe rien à la Métro, mais depuis quelques mois il n'y a pas d'échanges. » Cet autre élu utilise un exemple éloigné de l'habitat pour décrire cet éloignement concret, caractéristique selon lui d'une moins bonne qualité de l'action publique par la Métropole : « Mais par exemple on a

*cédé pour la voirie et tout ce qui est fauchage, il est moins bien fait que quand c'était la commune. Et ça, toutes les petites communes vous le diront. Ca c'est un moins, et le gens le voient, ça c'est du quotidien ». Ce technicien d'une commune se montre particulièrement acerbe sur toutes les tentatives métropolitaines d'homogénéisations des pratiques, hypothéquées par l'éloignement de la Métropole : « C'est bien beau de parler de transparence, mais derrière, qu'est-ce qu'on lui donne comme information à la personne quand elle se présente physiquement. Je trouve que pour le moment c'est encore apporter moins de réponse à son public quand on ne reçoit plus son public. »*

Cet autre technicien municipal traduit l'idée, visiblement répandue, que les communes, proches du terrain, seraient de toute façon plus compétentes que la Métropole : « *Donc c'est cet éloignement de la réalité qui font dire aux services logements de ces communes que la manière d'aborder le logement social par la métropole est très technocratique et complètement hors sol. »*

## **B) La commune : la terre qui ne ment pas**

De nombreux acteurs interrogés, et pas seulement les élus et techniciens des communes, ont défendu avec force la plus-value du rôle des communes sur la question du processus d'attribution de logements sociaux. La vigueur des propos semblait traduire, en creux, une méfiance envers la trop grande intervention de la Métropole sur cette question. Ce technicien d'un bailleur explique : « *Et puis je pense que les communes, elles ont la proximité, et un service qui est porté aux habitants. Quand on essaie de centraliser un certain nombre de choses, tout ne peut pas être centralisé. A un moment donné l'habitant il a aussi besoin de proximité, et que les habitants puissent retrouver un certain nombre de services, c'est important. »* Un de ses collègues ajoute : « *Bah après, ces communes elles ont encore un sens sur l'urbanisme. Parce qu'elles ont la connaissance, pas seulement la compétence. Aujourd'hui, tant qu'on n'a pas le transfert de la connaissance fine des quartiers... c'est que la commune qui l'a aujourd'hui. Aujourd'hui pour Grenoble, c'est beaucoup des agents de Grenoble qui sont passés à la Métro, donc on ne perd pas grand chose. Mais si on n'a pas ça, ça peut être compliqué. »* Un troisième technicien renchérit : « *Que tout soit réglé à l'échelon intercommunal... je ne sais pas, la commune elle a quand même besoin de travailler son image, son attractivité. Il y a quand même une certaine cohérence à trouver au niveau des communes, on ne peut pas non plus tout voir depuis l'interco'. Et puis l'interco' elle est assez*

*peu sur le terrain, il faut être objectif, les services de l'interco' ils ne sont pas sur le terrain, ce sont les services des communes. »*

Ce motif de la commune comme support de connaissance, et donc de compétence, est revenu fréquemment dans les entretiens menés, comme un moyen d'exprimer une défiance supplémentaire envers la montée en charge de la Métropole. Ce technicien d'une commune exprime avec une véhémence acide ce pourquoi il ne peut trouver une complète légitimité à l'action de la Métropole : *« Le problème c'est qu'on ne peut pas les considérer [les techniciens de la Métropole] comme des partenaires pertinents. Ils sont méconnaissants, mais c'est logique. Quand ils ont traité de la problématique de l'attribution, ils sont venus nous voir. On leur a expliqué un certain nombre de choses. Et ils ont vu les bailleurs. Les bailleurs ne sont pas les mêmes partenaires non plus. Alors on n'est pas exempts de critiques, on nous en balance tous les jours, mais on a eu quand même des expertises de terrain, ici ça doit faire vingt ans qu'on fait de l'attribution, et dans les autres communes c'est pareil. »*

Cet élu municipal explique pourquoi, selon-lui, la proximité avec le public, inhérente à l'action de la commune, est essentielle dans les questions de logement : *« Bah dans la vision qui peut-être métropolitaine, que ce soit le technicien, que ce soit le politique, de temps en temps vous avez des façons de faire qui peuvent être, on va dire, ... je n'ai pas de mots... qui sont mis en action sans prendre en compte voilà les réalités du terrain. Et ces réalités du terrain elles sont amenées par qui ?, par le maire en l'occurrence, ou les techniciens qui représentent le maire. Et ce pallier là il ne faut pas l'oublier. »* Il poursuit en donnant une dimension plus politique à son propos : *« Je ne suis pas un anti-métropolitain mais je suis pour une mutualisation choisie et pas subie. Le fait qu'on enlève la proximité, la connaissance, ça c'est impossible. Moi chez moi je me lèverai en faux et je ne laisserai pas passer. La proximité c'est simple, quand on éloigne le cul du maire du coup de pied au cul du citoyen la démocratie est flouée, ça c'est un avis personnel. Aujourd'hui \*\*\*, ou \*\*\* [élus métropolitains], ils ne voient pas les gens de \*\*\* [commune en question]. Idéologiquement avec \*\*\* on n'est pas d'accord, c'est clair, moi j'ai fait le choix de recevoir les habitants. Alors qu'il y en a qui crient au scandale, attention, etc. Moi j'ai fait le choix en tant qu'élus, je n'ai pas ces idées là derrière de jeu politique, je m'en fiche. Si je ne sais pas ce que pensent mes habitants, quelles sont leurs problématiques, mais à quoi je sers ? Il suffit que je laisse mes techniciens faire, ils sont compétents, à quoi je sers ?[...] Aujourd'hui en termes d'égalité nous les services de \*\*\* on a toujours préféré recevoir les gens. Moi tout ce qui est numérique ils le défendent très fort à la Métropole moi je ne le défends pas. Moi je pense*

*qu'il n'y a rien de mieux que quelqu'un de proximité, qui connaît le territoire, les difficultés. Après il y a des situations compliquées, je dois les recevoir trois/quatre fois par mois. Je sens le pouls de la population. »* Le discours de cet élu témoigne d'une défiance prononcée, quoiqu'il défende le contraire, envers l'échelon métropolitain, nécessairement néfaste d'après-lui en terme de proximité.

## **2) Le péril bureaucrate : une Métropole trop lourde et hors-sol**

La Métropole, dans son organisation technique, est souvent décrite comme un monstre complexe, froid et autoritaire.

### **A) La Métro : entre le mille-feuille, l'usine à gaz et le paquebot**

En continuité de la vision d'une Métropole lointaine et éloignée des réalités de terrain, les personnes interrogées n'ont pas manqué de décrire une institution qui, dans son organisation et dans sa façon de mener ses politiques publiques, ne semblait pas apporter une réelle plus-value pour affronter les enjeux en questions. Le technicien d'une association s'insurge : *« Aujourd'hui on dit on crée une commission pour les demandes bloquées [...] Alors excitons-nous sur les modalités de machin, rentrons les gens dans des cases ! Moi je pense que de toute façon on n'oublie pas qu'on a des familles, avec des situations ou t'a pas de chiffre à mettre en face, mais pour autant, est-ce que ce n'est pas une situation qu'il ne faut pas regarder ? [...] Mais ce qui me fait un petit peur c'est d'avoir rajouté une feuille au mille-feuilles. Mais ça on verra par la suite. C'était pas le but, mais vu comment aussi les bailleurs est les villes freinent des quatre fers pour la mise en place de cette réforme des attributions du coup on crée de nouvelles feuilles au mille-feuilles, et ce n'était pas l'esprit de la loi, c'était l'inverse si j'ai bien compris (rire). »*

Ce technicien d'un bailleur décrit cette arrivée de la Métropole, sur cette question, comme vectrice de complexification : *« Ah c'est toujours pareil, plus on en parle, plus on est attentif, plus on sera vigilants. Après moi en interne je me demande comment on va encore s'organiser pour suivre. Quand je vois l'usine à gaz des GAM [ménages dis "Grenoble Alpes Métropole", dont le relogement est identifié comme prioritaire] là [Vous trouvez que c'est une usine à gaz ?] Ah bah c'est une usine à gaz ! Après il faut s'adapter, il faudra mettre des outils en place, voilà, c'est un changement, c'est un changement d'approche. »* Ce technicien

d'une association décrit lui une usine à gaz quasi-autoritaire dans sa façon de s'imposer de façon uniforme : « *Après je ne suis pas certain que l'usine à gaz qu'on est en train de mettre en place sur le territoire métro très urbain, là où il y a de la tension, soit la même solution que pour les petites communes là haut sur la montagne... Il faut être attentif sur ces petites communes là pour ne pas les dégoûter d'avoir du logement social, avec un système trop compliqué.* »

Ce technicien d'un bailleur explique comment la Métro complexifie jusque dans le travail de ses subordonnés : « *C'est marrant parce que hier on avait une convention du personnel, et à un moment j'ai essayé de parler de l'action du rapport humain. Parce qu'on peut tout envisager : s'appuyer sur des tas d'outils fabuleux, sur des grandes usines à gaz etc, au final les gens ils ont un besoin qui est simple, c'est de se loger, parler à quelqu'un qui est proche d'eux. Des tableaux, moins il y en aura mieux ça sera, si vous pouvez faire passer le message (rire). Mais c'est vrai qu'au bout d'un moment ça devient un peu pénible de faire un travail que l'on juge inutile. Même en termes de management des équipes c'est difficile.* » Un collègue complète : « *Quand on dit à nos équipes qu'on leur demande tel truc pour la Métropole, parce que c'est pour fournir des infos' en gros pour évaluer notre travail, et qu'on n'est pas tout à fait sûr tout le temps de pouvoir leur expliquer à quoi ça correspond chacun des indicateurs que cherche la Métropole. Pour le coup on est un peu...* »

Un autre technicien d'un bailleur s'alarme des actions de la Métropole, qu'il juge "ringardes" : « *Je n'y crois pas aux politiques de peuplement. Pour faire court, moi je pense que ce que la Métro a inventé, c'est du 'néo-néo'. Du néo-ringard du début des années 1990. [...] On entend maintenant parler des publics "GAM", mais quelle horreur ! Je veux dire, un jour on fera un lien avec un demandeur, et je suis sûr que ça sortira avec un demandeur et on lui dira "vous vous êtes un public GAM, je suis sûr que ça sortira !". Parce que ce jargon là on est en train de le créer. Je pense que c'est contre-productif. On déploie des moyens généralistes qui ne sont pas nécessaires.* »

La lourdeur administrative de la Métropole est une explication qui est d'ailleurs souvent avancée. Le technicien d'un bailleur explique : « *Il faut que les organisations, elles soient bien posées, et souvent plus on grossit la structure, plus c'est difficile de faire avancer la machine quoi. Donc aujourd'hui c'est ce qu'on retrouve avec la Métropole, les circuits de décisions sont très longs, les délais de décision sont très longs, et ce n'est pas en phase de l'attente du locataire lambda ou de l'habitant lambda quoi. [...] Parce qu'aujourd'hui, j'ai*

*fais l'expérience sur le tri enterré. On a voulu le mettre en place. Ca a devancé la demande de la Métro, on le paye nous, on le fait nous. Deux ans d'attente pour aller au bout du dossier. Les gens comprenaient rien quoi. Alors que nous on avait les sous, on pouvait tout faire tout de suite. Tout ça pour avoir une autorisation de l'usage de l'espace public, et voir pour le tracé de la collecte. Le problème c'est que dans tous nos projets avec la Métro, tout est long. C'est un peu dommage. On sent que ça fait gros paquebot qui a un peu de mal à être réactif, ce qui est logique : plus c'est gros, plus c'est difficile d'être réactif. » Un cadre du conseil départemental analyse : « A la Métro vous ne savez jamais trop où sont les gens, ce qu'ils font, ce n'est pas claire. Le département c'est un gros paquebot, mais il est organisé. C'est vrai que j'imagine que les bailleurs sociaux s'ils sont dans l'opérationnel... La Métro faut que ça passe par des circuits, ça dure, c'est long, on n'a pas la réponse. Donc effectivement pour un bailleur qui est dans l'opérationnel, il y a de l'impatience. Ça renvoi à une logique machine. Est-ce qu'on est capable en France d'avoir des institutions comme des entreprises, je ne sais pas. »*

## **B) La tyrannie technocrate ?**

Cette lourdeur de la Métropole dans ses actions est régulièrement associée par les acteurs interrogés à la question des techniciens métropolitains. Ces derniers sont vus comme imposant des contraintes exagérées à leurs divers partenaires. Le technicien d'un bailleur avance : « Il y a un moment où je trouve que la Métro elle est trop dans l'opérationnel, mais c'est aussi à mon avis pour satisfaire des demandes de communes. C'est pour ça que j'alertais la Métro sur le côté techno', avec des commissions, des sous-commissions où on réfléchit, on catégorise, on fait des fiches de suivi, de machin, où il n'y a que les travailleurs sociaux qui ont le droit... olala si on peut essayer de faire simple ! [...] Alors j'ai fait de jolis tableaux, j'ai tout traduit. J'ai tout bien fait comme il fallait, j'y ai passé du temps, j'étais ravi. Mais je ne peux pas dire c'est atteint ou pas atteint, [...] Mais actuellement j'ai toutes mes stat' de fausses. Et c'est très con. Y'a un moment où c'est ubuesque, ou kafkaïen, mais on s'en sort pas. » Un collègue complète : « Mais quand un moment donné cette part là prend trop le pas sur nos missions d'intérêt général, qui fondent notre activité, on peut s'interroger quoi ! Et notamment quand on voit les résultats de certaines visions arithmétiques, et qu'on sait pertinemment qu'il y a certainement des choses qu'on va réussir, d'autres qu'on va moins bien réussir, et que de toute façon on sera tout à fait capable de la justifier, donc on ne va pas

*changer le monde, bah c'est un peu désespérant quoi. Parce qu'on va se dire qu'on va devoir fournir trois tableaux intermédiaires, ou remplir je ne sais pas quel machin, pour se dire qu'à la fin de l'année, que ce que l'on leur avait dit au début, parce qu'on connaît quand même notre métier, on va le retrouver parce qu'on a rempli x tableaux, c'est compliqué pour nos collaborateurs. C'est Sisyphe quoi, on remonte le caillou... »*

La question des services métropolitains comme structure voulant tout contrôler est aussi évoquée : *« Je pense que les bailleurs, ils sont ok pour avoir des objectifs de résultats. Sauf qu'aujourd'hui ce que l'on nous demande, c'est d'avoir des objectifs de résultats, mais aussi des objectifs de moyens. C'est-à-dire qu'on contrôle toute la chaîne, et il y a un moment à force de contrôler complètement les moyens, on finit par avoir du mal à avoir des résultats, parce qu'on met beaucoup d'énergie dans la mise en œuvre des moyens et c'est un peu compliqué après d'aboutir à des résultats concrètement. »* Un technicien d'une commune note, de façon acerbe : *« Mais les communes ont alerté aussi la Métro' au moment de la loi Alur, en disant 'vous ne pouvez pas prendre d'une manière complètement technocratique la compétence logement, et dire que c'est vous qui attribuez, si vous vous appuyez sur les communes pour le faire'. »* Il complète : *« Par contre, sortir de la posture 'parce que je suis la Métropole, j'ai la bonne façon de faire, faites comme moi et faites ce que je dis'', ça serait le minimum ! Et 2) d'être donc en phase et en prise avec la réalité. Quand on m'explique à moi, service logement de \*\*\*, que je ne dois plus loger aucun pauvre, très bien, pour correspondre aux objectifs de la convention intercommunale d'attrib', ok. Donc ils vont où ? 'Ah bah c'est très bien, ils vont aller sur les autres communes où il n'y en a pas'', vous avez vu le jeu d'acteurs qu'il y a à la CSI ! »*

La figure des techniciens métropolitains comme des rouages stratégiques de ce système oppressif est, là encore, un thème récurrent. Un technicien municipal utilise l'exemple de la Commission sociale intercommunale : *« Moi, le ressenti que j'ai un peu de la CSI, c'est qu'on arrive et que c'est quasi-bridé quoi, c'est déjà décidé. Moi mon ressenti c'est que quand on arrive en CSI, les techniciens de la Métro qui ont réfléchi, voilà ils nous proposent 1) 2) 3), après on se dit est-ce que à chaque fois ça vaut le coup d'y aller et peut-être remonter d'un cran ou pas, où est-ce qu'on se dit voilà plus personne ne se réunit, on prend ce que les techniciens de la Métro ont donné, je ne sais pas. »* Cet élu communal décrit une figure de technicien relativement sombre et autoritaire, dépassant d'après-lui son rôle : *« Les techniciens font un bon boulot je pense à la Métro, mais il y a un truc qui est très pénible, c'est que c'est les techniciens qui veulent diriger l'élu et les élus. [...] on dit toujours*

*“l’ élu ne doit pas se faire technicien, le technicien ne doit pas se faire l’ élu” mais là on y est, et il y a des moments... on nous impose, je suis au bureau de la cil, et bon... on nous enfile un peu des perles. Les techniciens ils sont un peu dans la théorie... et le mépris je trouve par rapport à certaines communes. Ca va cinq minutes quoi. »*

Le pouvoir des techniciens est décrit parfois comme particulièrement fort, là encore, dans une influence plus que technique. Un agent communal déclare : *« Aujourd'hui ce sont les techniciens qui font la politique. Non, ils ne sont pas dans le rapport de force... enfin si, mais ils sont dans un rapport de force policé [...] et effectivement, ce sont les techniciens qui ont pris le pouvoir. A la Métro comme ailleurs. Moi c'est facile de prendre l'ascendant sur mon élu. Mais c'est un vrai problème démocratique. »* Un élu renchérit : *« De temps en temps ils y vont très fort. \*\*\* [agent métropolitain] il a son caractère. Mais je pense que ça va tellement vite, que les élus, dont \*\*\*, on est submergé. Du coup les techniciens, la Métropole, et ça c'est valable pour toutes les politiques de la Métropole, commencent à être maître du jeu, par la connaissance, et eux ça débite, ils sont huit heures par jour sur un sujet et tatata. Et ça c'est dangereux pour la démocratie, parce qu'ils ne prennent pas le temps, et on peut avoir des excès de zèle, les gens ils disent “c'est une compétence métropolitaine, on est en décision, etc”. Et ça ça peut être très dangereux. »*

### **Section 3 : Une Métropole pas comme les autres**

Grenoble-Alpes Métropole, décrite à travers le discours de ses partenaires, est jugée à l'aune d'un référentiel qui dépasse son propre espace et sa propre histoire. En instituant douze autres métropoles, dont neuf de droit commun, la loi MAPTAM a eu comme lourde conséquence de confronter l'intercommunalité grenobloise aux situations de territoires différents et éloignés. Il s'agissait comme si, d'une certaine façon, la loi, qui avait comme objectif de renforcer les territoires décrits comme les plus compétitifs du pays, les mettait directement en compétition entre eux, du fait de la similarité de leur statut, renvoyant la Métropole à ses propres singularités.

## **1) Le poids de l'histoire**

Le passé du territoire sur lequel Grenoble-Alpes Métropole a été structurée paraît durablement peser sur sa destinée, si l'on suit les représentations des acteurs.

### **A) Un contexte avant-gardiste au niveau de l'habitat**

En évoquant la question de la politique locale de l'habitat, les professionnels et élus interrogés ont pu mettre en avant combien le département de l'Isère était, depuis une vingtaine d'années, un territoire particulièrement à la pointe sur cette thématique. Le territoire de la Métropole a donc pu profiter de ce terreau là pour organiser ses politiques publiques. Un agent de la DDCS témoigne : « ... *en pointe. Ah ça oui. Alors, historiquement... c'est bien quand on peut avoir un peu de recul. On a toujours été un peu atypique en Isère. C'était 'Isère' voilà, égale 'atypique'. Déjà historiquement, dans les années 1990, donc suite à la loi Besson, le fait de territorialiser la politique du logement, c'était une première. C'est-à-dire que les CLH [Comités locaux de l'habitat], ils sont nés en Isère. C'est une création iséroise. Ça manifeste bien la volonté d'associer au plus près du terrain la décision concernant le logement, et d'essayer de faire en sorte que les élus locaux soient pleinement acteurs de cette politique là, que ça ne soit pas uniquement l'Etat et puis voilà... Que ça soit vraiment considéré comme une composante de la politique sociale, d'aménagement, et du logement... Donc ça c'est une première donnée historique. Après on a eu une aide appréciable des bailleurs, quand ils ont entrepris ces grandes actions de luttes contre la discrimination, et là ça a permis vraiment à l'ensemble des acteurs de se réunir, et de réfléchir à des actions qui ne s'étaient pas formulées parce qu'ils étaient dans le vrai. Donc ça ça a permis vraiment de modifier le regard sur la politique d'attribution de logement social, et aussi de modifier un peu le rapport entre acteurs. » L'agent du Conseil Départemental décrit la même chose : « *Même si en Isère, ce qui est une situation très propre à l'Isère, on a créé des CSI, [...] Je ne suis pas sûre parce qu'on a bien avant la loi Alur, dès les lois Besson, mis les interco' en position de préattribuer, ce qui était une volonté iséroise, l'Isère ne faisant jamais comme les autres départements, il faut le savoir (rire). »**

Ce technicien d'un bailleur résume "l'exceptionnalité" de l'Isère en matière d'habitat : « *C'est intéressant aussi, parce qu'en \*\*\* [région de France], je n'avais pas la même maturité d'intercommunalité. On était sur de plus petites interco', qui n'avaient pas du tout pris en charge de la même manière la question du logement et du déploiement de la loi*

*Alur. Ici, on est quand même sur un département un peu pilote. Quand je parle de maturité, c'est que c'est quand même un département où les prémices de la loi Alur ont eu lieu. Donc ça se sent quand même en arrivant. J'étais un peu à la campagne, en fait, avant (rire). »* Son collègue montre comment cette exceptionnalité s'est matérialisée à travers la mise en place d'outils novateurs : *« La loi elle a mis en œuvre une commission d'attribution au début des années 1990 pour rendre on va dire, lisible les attributions. Après on a fait un numéro unique départemental, on a mis en place un observatoire sur l'agglomération, qui s'appelait l'ODLS, avant le numéro unique [du demandeur], où on a travaillé des outils mais terribles. On a travaillé la traçabilité avant, après on travaille au moment de la cal, après on travaille après, avec des observatoires de peuplement. »*

Cet avant-gardisme a aussi eu lieu dans la ville-centre de Grenoble, comme le note ce cadre d'une association du monde du logement : *« Les plans partenariaux, ils sont en train de se mettre en place. Donc là il y avait un peu un prémice avec la mise en place du PHSG, et d'ailleurs l'élue en charge du logement, \*\*\*, a été à toutes les réunions de préparation Alur. »* Le Pôle Habitat Social de Grenoble (PHSG) est un guichet unique d'enregistrement de demande d'un logement social, impulsé par la municipalité grenobloise et organisé par les principaux bailleurs présents sur l'agglomération grenobloise : *« C'est l'élue au logement de Grenoble, \*\*\*, qui a impulsé son accueil commun, puisque c'était surtout Grenoble qui était impacté, où l'accueil n'était pas géré par la ville mais par chacun des bailleurs. Quand Grenoble a décidé de mettre fin à son service logement, il n'y avait plus les accueils 'ville', il n'y avait que les accueils disséminées des bailleurs. Du coup, ils ont décidé de créer un accueil unique ».* Un technicien d'un bailleur observe : *« Pour ce qui est de la loi Alur, pas de gros chamboulement parce que sur le territoire sur l'Isère, on est plutôt en avance, il y a un gros travail partenarial et aujourd'hui je pense que la loi Alur elle s'inspire aussi un peu de ce qui a été fait à Grenoble, sur un certain nombre de thématiques, et notamment sur la partie accueil, information du demandeur, le Pôle [PHSG] a en tous cas été un élément déclencheur pour les services de la DHUP [Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages] qui a participé à la rédaction de cette loi. »* Le cadre de la DDCS résume la situation du territoire : *« Donc, de part notre histoire et de part notre habitude à travailler ensemble différemment, et justement à œuvrer aussi de manière collective en faveur du logement des personnes défavorisées, c'est vrai que ça a permis d'insuffler une autre dynamique qu'on ne retrouve pas forcément ailleurs dans les autres départements, où on est davantage en système de*

*tuyaux d'orgue, et nous on est davantage en horizontalité. Je pense que la création d'Absise [Association des bailleurs sociaux de l'Isère] a largement contribué là-dessus. »*

## **B) Un territoire fractionné ?**

Les acteurs interrogés, dans la totalité des échanges, ont mis en avant ce qui leur semblait être une particularité de la Métropole grenobloise : un fractionnement politique très marqué. Ce technicien d'une commune avance des raisons socio-historiques pour l'expliquer : *« Mais quand vous regardez la configuration du bassin grenoblois, vous vous rendez bien compte que c'est un bassin qui n'est absolument pas homogène, et qui était fracturé socialement parlant, et ça ça reste. La désindustrialisation du bassin grenoblois, elle n'a pas été remplacée. L'industrie a été remplacé par du tertiaire. Mais tu ne remplaces pas Merlin-Gerin et ses 34 000 salariés, par Minatech ! Ca n'a rien à voir, c'est pas le même public, ce n'est pas la même population. Et le bassin grenoblois c'était quand même un bassin industriel majeur en France. Et les communes et les appartenances politiques des communes elles étaient directement fléchées sur ce bassin là. Donc ça a fait des points de fracturation qui restent. Quand on regarde l'histoire industrielle du bassin grenoblois, et qu'on regarde le développement des communes le long du bassin grenoblois, et extérieur au bassin grenoblois, effectivement on voit une fracture importante qui se traduit par une fracture sociale, mais qui perdure aujourd'hui. »*

Un agent de la DDCS, particulièrement habitué à observer et échanger avec les communes du bassin, note de son côté : *« Ba, là aussi c'est historique... Ce sont des communes qui politiquement ont déjà une composition sociodémographique très particulière, qui font qu'elles sont dirigées par des équipes qui sont plutôt à gauche de l'échiquier. et avec une culture, je vais dire 'paternaliste' assez avérée. Après c'est pas un jugement, c'est juste un constat. Et du coup, je pense qu'elles ont beaucoup de mal à se départir de cette politique et de ce volet social qui fait vraiment partie de leur mode d'agir auprès de la population. »* Il note également le poids de communes plus nanties : *« chacun pour une raison ou pour une autre souhaite garder la main sur ses pauvres, et, alors je suis caricaturale quand je dis 'ses pauvres', et pouvoir garder la main sur le relogement. Donc les unes par paternalisme, et les autres plutôt par crainte de l'envahissement. Là aussi je suis très schématique. »*

De ce fait, la question de la métropolisation de la politique du logement devient un sujet politiquement problématique, comme l'observe un agent d'un bailleur : *« Il y avait des communes qui étaient très très engagées dans la politique de l'habitat et qui fait qu'elles ont du mal à lâcher la compétence au bénéfice de la Métropole, en tout cas la compétence politique, la compétence opérationnelle à la rigueur mais la compétence politique elles ont un peu de mal. En même temps, n'oublions jamais que l'intercommunalité normalement, c'est l'addition de toutes les communes travaillant ensemble. Donc les pouvoirs forts qui étaient présents dans les communes, on les retrouve dans l'intercommunalité, c'est elles qui font le poids aussi. »* Un des ses collègues note : *« Non, Grenoble a lâché sa réservation pour la Métro. Donc eux, ils ne sont pas du tout là-dedans. Par contre on a certaines mairies, un peu comme \*\*\*, ou \*\*\*, ou \*\*\*, eux ils ne lâchent pas ! Eux, ils estiment que c'est leur prérogative, et c'est à eux de donner l'ordre des candidats quoi. »* Un élu d'une commune incriminée explique : *« Les quatre-cinq communes qui supportent le logement social sur l'agglomération, elles sont un peu dans le même wagon, pas idéologique mais presque. On a quand même un but commun, c'est de loger au mieux. Après moi, ma volonté de garder un service-habitat aujourd'hui structuré, c'est qu'on a quand même une histoire, et une expertise, si on ne l'avait pas à \*\*\*, sur notre territoire et nos habitants, aujourd'hui on ne parle d'une politique publique, comme par exemple le développement durable, de la même façon à \*\*\*, à \*\*\* où à \*\*\*. La sociologie de la commune, la population n'est pas la même. Il y a comment amener les choses politiquement. »*

Un agent d'un bailleur résume le contexte politique dans lequel il doit travailler : *« Les communes qui sont autour [...] elles vivent dans la crainte, dans la peur de se faire bouffer par la ville-centre [...] Il y a quand même un certain nombre de communes qui considèrent que la "Métropole, ça commence à bien faire, elle nous emmerde, il faut tout faire pour les empêcher de". On a des communes qui n'arrêtent pas de nous dire "il faut les empêcher de faire ci, il faut les empêcher de faire ça". Hey les mecs ! La Métropole c'est vous aussi ! Il y a des espèces de jeux d'acteurs assez durs, qui font que politiquement en termes de projets c'est compliqué aussi quoi. »* Il explique en quoi la question du logement prend une place particulière dans cette tension politique : *« Il y a une crispation qui est vraiment historique ici. Et c'est vrai qu'à Grenoble, ça date quasiment de l'époque de Dubedout, Carignon [anciens maires de Grenoble entre 1965 et 1995] un certain nombre de postures sur la ville-centre qu'il y a pu y avoir sur la question du logement, qui ont énormément politisé ce sujet. C'est-à-dire que quand Carignon, quand même, est parti, on va dire ça comme ça... quand même*

*derrière il y avait l'idée qu'il fallait redresser la question du logement qui avait été clientélisée. Et donc l'enjeu politique, il était réel pour l'équipe d'après. Et donc ils l'ont pris à bras le corps, et il n'a jamais cessé d'être politique.*

## **2) Une Métropole moins bien, moins réussie, moins intégrée**

Le statut de *métropole* donne l'occasion de comparer Grenoble-Alpes Métropole à d'autres EPCI français, ce qui est l'occasion pour les acteurs locaux de pointer du doigt en quoi il la juge chétive.

### **A) Là où l'herbe est plus verte**

Le monde des politiques publiques du logement paraît suffisamment restreint pour assurer une mobilité géographique assez commune pour les professionnels œuvrant à des postes d'encadrement, et offrir à tous les acteurs des moyens de comparaison faciles. Les entretiens ont ainsi fait ressortir l'image d'une Métropole grenobloise moins avancée, solidaire ou apaisée que ses voisines. Le technicien d'un bailleur avance : « *Bah la Métro' la différence avec Lyon c'est que c'est beaucoup moins intégré, il y a beaucoup moins d'historique dans l'interco'. Donc là-dessus c'est à la traîne. Ils se sont développés plus rapidement parce qu'ils étaient Communauté urbaine et que nous on n'était pas Communauté urbaine. Les Communautés urbaines elles ont eu plus l'habitude de donner du pouvoir aux interco', en premier sur l'urbanisme. Et après il y a la question des attrib', et les attrib' je pense que ça vient à la fois du poids des mairies communistes.* »

Un de ses confrères note : « *Bah en fait, et même globalement, les interco' qui travaillent depuis très longtemps... on parle souvent de Rennes, de Lille, c'est des interco' qui ont une histoire très longue. Et en fait au fil des années, elles ont appris à évoluer, à passer un peu au dessus d'un certain nombre de choses, à regarder quels étaient les apports de l'interco', et elles sont, je dirais, des 'pro' interco'». Dans la façon de faire, et dans la façon d'avancer, et dans les directions qu'elles prennent aujourd'hui, on voit que c'est vingt ans d'histoire qui font qu'aujourd'hui elles arrivent à avancer sur des dossiers qui ne font plus débat en fait. Les débats ils sont plutôt sur de l'affinement des orientations. Mais sur le fond il n'y a plus de débat. Les interco' comme la Métropole... elle est encore récente la Métropole. Dans la partie logement elle est récente. Et donc il n'y a pas ces habitudes de travail. Donc*

*aujourd'hui, à chaque fois que vous initiez un travail, la commune elle va aller pour défendre ses intérêts communaux. Donc tant qu'on est dans ce schéma là, et bien l'interco' elle a du mal à prendre place ? »*

Même au niveau des voisins immédiats, avec des intercommunalités plus modestes, Grenoble-Alpes Métropole paraît moins intégrée sur le plan des questions de logement, comme le note un technicien de la DDCS : *« Sur Grenoble, on n'est pas si en avance que ça, mais sur la CAPI [Communauté d'agglomération des portes de l'Isère], on est très en avance. Alors c'est vrai que moi, je travaille au niveau du département, et on a un certain nombre d'aggl'o' qui sont en pointe. La CAPI et la CAPV [Communauté d'agglomération du pays voironnais] sont vraiment en pointe. »*

Un technicien d'un bailleur confronte les différends qui lui semblent majeurs entre les métropoles lyonnaise et grenobloise : *« Depuis assez longtemps. La Métropole [de Lyon] je trouve qu'elle fonctionne bien d'un point de vue politique. Je ne veux pas faire de mauvais jeu de mots, mais je trouve qu'elle est plus apaisée que la nôtre dans les débats politiques, quand on la voit fonctionner en interne (rire). Moi j'ai fait le tour des communes de la banlieue lyonnaise, il y a assez peu de gens qui vous disent du mal de [Gérard] Collomb [ancien maire de Lyon et président de la Métropole entre 2015 et 2017]. Ou qui considèrent que la Métropole est un ennemi. Ils la considèrent comme un partenaire, des fois elle les emmerde, des fois ça se passe bien, mais pour autant on est plutôt sur une notion que la métropole est partenaire du développement du territoire. »* L'agent de la DDCS compare d'ailleurs également avec le bassin grenoblois : *« Alors que sur le territoire de Grenoble-Alpes Métropole, et c'est toujours le cas, vous avez certainement dû l'observer, on a des communes qui sont très jalouses de leurs prérogatives, et qui rechignent vraiment à chaque fois, parce qu'elles ont l'impression de se départir un peu de leurs prérogatives pour leur pot, au niveau de la Métropole. Au moment de la mise en place du guichet d'accueil unique de la Métro, on s'est bien aperçu qu'il y a avait une résistance assez forte, et il a bien fallu convaincre. »*

## **B) Le cas-Grenoble : le centre suspect, forcément suspect**

Au sein de la Métropole, la place de Grenoble, ville-centre, semble être une question en elle-même. Nombreux ont été les acteurs à mettre en avant la singularité de cette commune au sein du jeu politique intercommunal. Ville dont la majorité municipale a été socialiste

(1995-2014), puis écologiste (depuis 2014), dans une agglomération où les communes voisines majeures sont plutôt communistes ou de centre-droit, Grenoble paraît poser problème au sein de la Métropole. Un agent d'un bailleur d'en expliquer les contours : « *Si je prends l'exemple de Rennes, Rennes c'est aussi plus facile parce que vous avez une grosse ville, et après des beaucoup plus petites. Vous prenez Grenoble, vous avez Grenoble qui fait 1/3 en gros de l'EPCI, et puis derrière vous avez des communes qui pèsent encore, comme Echirolles, comme Saint-Martin-d'Hères, Fontaine, elles pèsent aussi fortement. Du coup c'est ça aussi qui... Quand vous avez Rennes qui fait avancer les choses pour l'interco', bah c'est facilitateur. Même Lille elle pèse lourd sur l'agglomération. Grenoble, bah elle pèse moins lourd. Et puis il y a toujours eu un peu une défiance vis-à-vis de la ville-centre sur l'EPCI, par rapport à un certain nombre de choix. Par exemple, le président ça n'a jamais été le maire de la ville-centre, alors que dans d'autres, c'est le cas. Donc il y a toujours eu rapport de force entre communes et EPCI, qui continue d'ailleurs aujourd'hui. Et je ne vois pas comment ça basculerait tout de suite.* » L'administrateur d'un bailleur social donne des explications tirées de l'histoire politique locale récente et de l'exemple du droit de réservation de logements sociaux : « *La Métro, dans sa première version 2004/2005, elle ne faisait pas jouer son droit de réservation. Elle avait l'avait délégué en contrepartie des garanties [en matière de prêts] qu'elle apportait. C'est la Métro sous [Didier] Migaud [président de GAM entre 1995 et 2010], qui s'est désengagée de ce droit. C'est bien la Métro qui apportait sa garantie, mais elle ne faisait pas valoir son droit de réservation. Elle le déléguait aux communes.. Je pense que c'était un deal, qui était lié aux équilibres politiques complexes de la Métropole, qui faisaient que c'était l'héritage de l'histoire. Il y avait suffisamment à faire pour construire la Métropole sans mettre ce chantier là sur la table tout de suite quoi.* »

Un technicien du Conseil Départemental note cette singularité : « *Aujourd'hui, il n'y a pas beaucoup d'agglomérations où [le maire de] la ville-centre ne préside pas.* » Un élu de la majorité de ville-centre reprend cette explication arhythméto-politique : « *Mais parce que Grenoble n'était pas la plus grande en termes de nombre par rapport à l'ensemble de la métropole. Et je vous dis qu'on est sur une agglo' où les gens idéologiquement..., les communes communistes étaient extrêmement... avant il y a avait deux députés communistes sur l'agglomération quand même.* » L'élu d'une autre commune juge sévèrement : « *L'avenir de la Métro ? Je trouve qu'il y a une grande fragilité dans le poids de la ville-centre, et comment la ville-centre est gérée.* »

Cette faiblesse ressentie de la ville-centre au niveau politique semble se coupler paradoxalement d'une méfiance appuyée, par certaines communes voisines, de son influence dans la politique de l'habitat. Les municipalités grenobloises, socialistes puis écologistes, sont ainsi accusées, si ce n'est d'avoir renforcé la métropolisation de la question, du moins d'avoir affaibli l'acteur communal au sein du "système" intercommunal de l'habitat. Un agent communal explique : *« Ça vient d'une histoire plus ancienne où la ville-centre a fait le choix d'abandonner son service logement, qu'elle a réussi à obtenir que l'accueil des demandeurs soit porté par les bailleurs. A la fin il leur restait que la partie "contingent réservé". C'est sûr que quand on a que le contingent réservé et qu'on doit positionner des gens alors qu'on n'a plus la connaissance du public, ça peut ou pas être simple au final. Donc qu'ils se soient au final débarrassés de ça, pour moi c'est la fin d'un process, qui était entamé de plus longue date. »* Il ajoute : *« La vision de \*\*\* [élu de la précédente majorité grenobloise] c'était "les bailleurs font très bien leur métier, ils s'occupent très bien des demandeurs. On n'a pas à mettre notre nez dedans en tant que communes. Les bailleurs gèrent les demandeurs". Alors que la vision des petites communes autour de la ville-centre c'était au contraire l'inverse. C'est-à-dire les demandeurs de logement social représentent une grosse partie de notre population. Avoir l'information sur comment ils sont traités, quels sont les logements, quels sont les parcours logement, c'est connaître une grosse partie de ce que vit notre population. C'est très important pour nous, c'est très important que ces personnes soient bien traitées. Un accueil fait uniquement par les bailleurs, ce n'est pas entendable. »*

Un collègue d'une autre commune ajoute : *« C'est Grenoble qui tire la Métropole vers le haut, sur le plan économique, la volonté, le projet, le projet économique de la Métropole il est vachement lié à la dynamique grenobloise. Du coup aujourd'hui à la Métropole, Grenoble c'est la ville qui vient dire, sur tous les secteurs "bah les gars, il va falloir partager pertes et profits", et le logement est dedans. Comment on va régler les problématiques que connaît Grenoble sur le logement, si on ne crée pas quelque chose autour d'elle ?, c'est compliqué quand même »*. Son collègue évoque d'ailleurs le lien technique entre la ville de Grenoble et la Métropole : *« La Métro a absorbé le service logement de Grenoble [en 2015], donc au moment où tout ce personnel est arrivé à la Métro, alors qu'il y avait déjà aussi un personnel métro', de l'extérieur ce que ça a fait c'est que pendant un certain nombre de mois, tous ces acteurs là ce sont regardés. [...] Quand ça a repris, là par contre ils avaient une idée très précise de ce qu'ils voulaient et de comment ils voulaient le faire. [...] Fin de l'histoire, la ville de Grenoble avait gagné la bataille, dans le sens où c'étaient surtout des gens du service*

*de Grenoble qui avaient repris les rennes, et donc après la politique qui s'est déroulée, une partie de la lecture qu'en avaient les communes et les partenaires, c'était 'ah oui, ben ce qu'ils ont décidé, ce qu'ils ont déroulé, c'est la vision de la ville-centre'. » Il ajoute : « Et du coup, le schisme, si schisme il y a (rire), c'est qu'il y avait une notion que portaient les petites villes autour, c'est la proximité. »*

Sa collègue complète cette expression du ‘suspçon’ ressenti envers Grenoble et la Métropole : *« Ils sont venus nous voir, la traduction du partenariat n'a jamais été à la hauteur des contacts et des liens qui avaient été pris avec les gens de terrain. Ils sont partis, et ça ça date avant cette équipe là métropolitaine, on l'avait senti dès les années 2012, avec \*\*\*, qui était élu à Grenoble. Il avait des idées extrêmement précises et il avait déjà organisé dans sa tête toute la question du logement social, et la Métropole n'a pris que ça. Et c'est pour ça qu'on arrive à une situation où effectivement le partenariat est un peu compliqué »*

Un troisième agent d'une commune de l'agglomération décrit cette méfiance envers la Métropole, liée quasi-consubstantiellement à la ville de Grenoble qui là encore, ferait en sorte que la Métropole reprenne ses propres enjeux : *« Mais est-ce que l'intérêt communautaire est un intérêt général ? Moi je commencerais par là. L'intérêt communautaire c'est l'intérêt de l'agglo', ce n'est pas forcément l'intérêt général. Si on dit que c'est crucial pour l'intérêt général de densifier à \*\*\* [commune en question], et bien faisons voter les habitants de l'agglo' pour qu'ils le disent ! ». L'agent d'un bailleur témoigne de ce climat compliqué qui oppose communes et ville-centre : « Les élus ici, ils occupent le terrain. En plus, comme ils sont souvent en mode règlements de compte, nous on ne trouve bien souvent pas notre place dans le débat parce qu'on en n'a rien à en dire. Ils sont pour ou contre un truc, bah on attend qu'ils aient fini d'être pour ou contre et quand ils nous auront dit, nous on pourra leur dire comment on pourra travailler par rapport à ça. »*

Ainsi les témoignages sur le travail avec Grenoble-Alpes Métropole la décrivent comme une entité étrangement liée à sa ville-centre, entre émancipation forte liée à la faiblesse de l'influence grenobloise, et intercommunalité sous influence.

## **DEUXIEME PARTIE :**

**Les représentations sur la Métropole : une  
certaine vérité pour une institution désormais  
certaine**

# **Section 1 : Un petit séisme institutionnel, de grandes secousses dans les jeux d'acteurs**

La survenue de la Métropole, en tant que chef de file sur la question du processus d'attribution de logements sociaux, à la suite de la loi Alur, bouleverse les équilibres institutionnels qui existaient sur cette question depuis une vingtaine d'années. La loi Besson relative à la mise en place du droit au logement (1990) avait eu comme conséquence de pousser les acteurs du département de l'Isère à essayer de mieux traiter la question de la demande de logement social, en instituant des outils de suivi communs (ODLS, puis le logiciel ETOIL). Les bailleurs sociaux du territoire s'étaient par la suite réunis au sein de la structure ABSISE (Association des bailleurs sociaux de l'Isère) de façon à harmoniser un peu leur pratique (lutte contre les discriminations dans les attributions) et parler d'une même voix. Néanmoins, l'équilibre qui s'était installé passait essentiellement par des relations bilatérales relativement simples entre communes, bailleurs et Etat (DDCS). Un agent d'un bailleur social parle de « *bugne-à-bugne* » pour décrire ces échanges forts mais peu multilatéraux. Si l'arrivée de la Métropole ne semble pas devoir faire disparaître les anciens acteurs, elle institue au contraire un interlocuteur "de plus", dont le pouvoir, concédé par la loi, rend l'irruption d'autant plus déstabilisante.

## **1) La commune et ses élus remis à leur place**

La survenue de la Métropole semble borner l'action des élus et techniciens municipaux avec une vigueur inédite.

### **A) La dérive clientéliste : une fausse question ?**

La question de l'attribution d'un logement social, nous l'avons dit, est liée à deux volets importants du pouvoir des élus municipaux : la politique foncière<sup>32</sup>, pour ce qui concerne la construction de logement et donc le droit de réservation sur une partie de ces derniers, et la politique sociale, quand les CCAS et/ou les services logements de ces

---

<sup>32</sup>Cf. Françoise JARRIGE, Emmanuel NEGRIER et Marc SMYRL, "Sous le foncier, la politique," *Pôle Sud*, vol. 42, 2015., p.5-9.

communes ont pour mission de pré-attribuer (proposer trois ménages candidats) des logements vacants sur leur commune. La technicienne d'une commune note d'ailleurs : « *Les communes, c'est des pré-carrés. La commune, c'est un Etat dans l'Etat. Et les premiers pouvoirs d'un maire, c'est le foncier et c'est l'habitat, c'est son gros pouvoir au maire.* » La question du "droit de réservation" paraît donc, dans ce contexte, plus relever d'un "pouvoir d'attribution", comme le note Marine Bourgeois : « *Bien souvent, la réservation génère moins un droit de proposition qu'un "droit d'attribution"* »<sup>33</sup> »

Cette capacité unique à avoir un regard sur les ménages qui viennent peupler la commune donne au logement social, et au système de réservation, une dimension singulière et stratégique. Système héritier d'une histoire ancienne, il peut s'avérer dans certains contextes un instrument de contrôle des entrées "intéressant" : « *Certains élus résistent même jusqu'au bout dans des forteresses de l'égoïsme réservées aux riches tandis que d'autres ont cherché à remplacer les patrons chrétiens "bienfaiteurs" de leurs ouvriers en se constituant des réseaux de dépendance fondés sur la distribution conditionnelle d'une denrée rare.* »<sup>34</sup> Le système de réservation de logements sociaux pose donc la question du pouvoir des élus municipaux, et des dérives qui peuvent avoir lieu. Un élu note ainsi : « *Non, ce n'est pas pervers, c'est du clientélisme... Alors peut-être que ça ne vous sera pas dit comme ça. Mais vous imaginez le pouvoir qu'on a ! [...] Vous avez un pouvoir énorme de pouvoir donner ou ne pas donner un logement. D'évincer ou au contraire de favoriser une famille. Vous avez ce pouvoir là, [...], et bien c'est comme ça qu'on peut pervertir, effectivement la fonction d' élu. [...] C'est un pouvoir, dont il faut arriver à se défendre, et dont il faut se séparer. Il ne faut pas accepter d'avoir ce pouvoir là. On sait qu'on l'a. Mais plus on s'en protège, mieux c'est et mieux la démocratie à mon sens est protégée.* » Un autre explique également son malaise : « *Parce que, ça c'est le pouvoir des élus... Bon, moi c'est un truc qui... Moi je n'aime pas bien les gens qui viennent me voir "ah bah je vous connais alors..." , non ! Je ne sais pas comment dire ça. Peut-être la peur que quelque chose échappe, de voir arriver sur la commune des familles dont on ne voudrait pas vraiment. Alors après, on n'est pas tous animés par les mêmes choses ! Oh, je pense qu'il y a des endroits où bah il y a des gens qui font un peu de... pas du "clientélisme" mais... je ne sais pas comment dire ça.* »

---

<sup>33</sup> Marine BOURGEOIS, *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux enquête ethnographiques dans un organisme HLM*, Paris : L'Harmattan, 2013. p.58

<sup>34</sup> FONTAINE et LEVAIN, *op. cit.*, p.85

Ce pouvoir particulier d'attribution d'un logement social peut donc s'inscrire dans un schéma beaucoup plus large d'un système dit "clientéliste", dont les ressorts sociopolitiques sont plus complexes qu'ils n'y paraissent. La capacité de redistribuer une ressource rare vers un segment électoral particulier – que les individus concernés soient directement électeurs ou qu'ils aient une influence sur le vote de leur entourage – relève bien d'une logique électoraliste. Il faut néanmoins observer ce processus comme une forme de régulation municipale, certes peu démocratique, mais qui garantit l'allégeance de groupes sociaux à "leurs élus", et donc une partie de la légitimité de ces derniers<sup>35</sup>. L'administrateur d'un bailleur social nous confie ainsi pourquoi il n'est pas choqué par le fait qu'une commune ait le droit de pré-attribuer une grande partie des nouveaux logements sociaux construits sur sa commune pour "ses habitants" : « *Encore qu'il faut se mettre d'accord sur la préférence communale. Je ne trouve pas aberrant, position personnelle, je ne trouve pas aberrant qu'une commune qui fait un effort d'offre sociale sur son territoire, dont on peut convenir que ce n'est pas très porteur d'un point de vue électoral, que soit lié à cet effort l'assurance de pouvoir loger un certain nombre de ménages en difficulté de logement sur son territoire, je ne trouve pas ça choquant.* »

Cette thématique de la "préférence communale" est néanmoins observée sévèrement par le technicien du Conseil départemental : « *Quand j'entends \*\*\* le maire de \*\*\* parler de "ses attributions", c'est les siennes, c'est "à lui". Oui c'est ça, mais c'est parce que le système électoral... un maire il est élu parce qu'il a rendu service à ses concitoyens. On réélit la maire parce qu'il a rendu service à mon fils, à ma fille, c'est quand même encore ça le système français quoi. Ce que me ramène \*\*\* [maire] c'est "comment je loge mes anciens ?". Il dit "mes anciens" [...]. Je pense qu'il y a une gestion un peu "notable" de \*\*\* [maire], qui est de dire "je suis le maire donc je j'amène des "facilities". Moi je reviens à mon droit des sols. Il faut voir l'argent que les communes ont mis dans le logement social. Donc "I want my money back". Il y a aussi ça. Il y a un système qui est donnant-donnant, c'est eux qui ont investi. Le système communal il est encore dans la tête des maires. Il faut investir dans la construction neuve, parce que ça donne un pouvoir d'attribution.* »

Pour être tout à fait honnête, notre recherche a semblé révéler que le territoire de la métropole grenobloise, en comparaison d'autres espaces urbains, ne semblait pas être animé par beaucoup de vellétés clientélistes au niveau du processus d'attribution de logements

---

<sup>35</sup> Cesare MATTINA, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2016 (Académique), p.104

sociaux. Ce technicien d'un bailleur témoigne : « *Non, en venant de Marseille, moi j'étais constamment sollicité à Marseille (rire). [...] On a quand même un peu des courriers de temps en temps, mais j'ai jamais senti ça, une pression. [...], ce sont juste des interpellations, sereines et saines quoi, pour des dossiers qui sont entendables en plus. Donc ça ne me gêne pas.* » Un de ses collègues ajoute : « *Ce qui serait du clientélisme pour le coup, ça serait de dire : on a une demande en directe, positionnée en cal, et la seule choisie. Clairement ce n'est pas ça. [...] Aujourd'hui ce que l'on a aussi excusez-moi, c'est que l'on a de plus en plus de réservataires qui renoncent à leur droit de réservation. Et c'est à nous le bailleur de trouver des candidats. Notamment dans les quartiers compliqués. Et ça ça nous pose le vrai sujet.* »

Certains acteurs ont mis en avant combien le risque de la question clientéliste s'était beaucoup érodé avec le temps. Le technicien d'une commune explique : « *Il n'y a plus de clientélisme au sens où il y a quinze ans, dès qu'un programme neuf sortait, on avait des élus qui venaient avec leur liste de demandeurs. Nous en tout cas ici, ça fait un moment en tout cas qu'on ne le connaît plus. Bah parce qu'ils se prennent des claques. Comme ils pensent à Pierre, mais ils ont oublié qu'il y a trois ans ils ont dit [la même chose] à Paul, voilà ils ont compris.* » Un collègue complète : « *On va dire que moi l'intérêt de l'Isère et de l'agglo', c'est qu'il y en avait moins [du clientélisme], c'est pas qu'il n'y en avait pas, c'est qu'il y en avait moins par rapport à ce que j'avais pu connaître en région parisienne, et maintenant quasi-plus.* »

## **B) Ré-envisager le rôle de la commune : la crainte du placard**

La mise à l'écart des acteurs municipaux (élus et techniciens), ou du moins la dilution de leur influence au sein d'un jeu intercommunal élargi, ne peut être qu'à l'origine d'un malaise profond chez ces derniers. A travers ces bouleversements se manifestent des enjeux qui vont au-delà du simple jeu politique : « *S'agissant de la prise en compte des acteurs dans le jeu des changements d'échelle, il faut souligner l'importance de sa dimension identitaire.* <sup>36</sup>» Cette dimension identitaire est particulièrement visible dans le témoignage d'un élu décrivant les craintes de "ses" techniciens : « *Mais les techniciens ont l'impression de perdre du pouvoir, inquiétude de... perte d'emploi à termes. J'ai entendu une personne d'une autre commune, un technicien qui disait, 'bah de toutes façon il ne faut pas se faire d'illusion, dans x années on ne sera plus là'. [...] Et là, il y a une petite mesure de rétorsion*

---

<sup>36</sup> FAURE (ed.) 2007, *op. cit.*, (note 27) p. 14.

*qu'elles ont [les techniciennes], c'est qu'elles ne distribuent pas les trucs de la Métro. Moi quand je reçois les gens, je donne les deux ou trois papiers de la Métro, j'explique tout. Mais ces documents là il faudrait aussi qu'ils soient distribués par le service-logement. Mais pour le moment... »*

Les acteurs communaux, et particulièrement les professionnels, voyant leur poste de travail bouleversé par les actions métropolitaines, semblent ressentir une insécurité identitaire qui pourrait expliquer la vigueur de leur crainte, au-delà d'une simple opposition "idéologique" au processus d'intercommunalisation. Persuadé que "la Métropole" "souhaite" la disparition des communes et de leurs services, un technicien municipal déclare : « *[Mais vous ne pensez pas que sur ces questions là il serait pertinent de faire comme a fait la ville de Grenoble, c'est-à-dire que le contingent passe à la Métropole ?] Ça c'est ce que souhaiterait la Métropole, c'est ce que souhaiterait Grenoble. Moi je dirais qu'à titre personnel, en tant qu'agent de la ville de \*\*\*, il est hors de question que ça se passe comme ça !* » Un collègue d'une autre commune note : « *[Mais si on centralisait tout au niveau de la Métro, est-ce que ça ne serait pas plus efficace ?] Oui, je vois d'où vient la question effectivement... Et l'ensemble des services d'accueil des communes ont tendance à voir la Métro comme ayant cette vision là. A penser que seule la Métropole sait ce qui est bon, et donc elle sera la seule à pouvoir le mettre en place, et donc elle sera beaucoup plus efficace pour le mettre en place.* » Cette opposition cinglante aux actions d'harmonisations techniques entre les communes, pilotées par la Métropole, qui paraît reposer en apparence sur la foi que la "souveraineté politique" de la commune est nécessaire, nous fait penser que ces professionnels défendent ici aussi leur "place", c'est-à-dire leur identité dans le champ social : « *À regarder l'univers des relations dans, le travail, on ne peut pas occulter le fait qu'il y a effectivement des gagnants et des perdants au fil des échanges quotidiens [...]. Si le monde du travail est tragique, c'est qu'on y perd effectivement une part de son identité [...].*<sup>37</sup> » En se sentant "perdants" des bouleversements institutionnels récents, les agents communaux peuvent être plongés dans un ressentiment profond vis-à-vis grand "gagnant" : la Métropole.

Ce sentiment peut également être partagé par les élus communaux, confrontés à une perte de sens de leur action. La mise à distance de l'élus municipal sur la question des attributions de logements sociaux, conséquence de l'intercommunalisation du processus avec

---

<sup>37</sup> Renaud SAINSAULIEU, *L'identité au travail: les effets culturels de l'organisation*, 4e éd., Paris : Presses de la Fond. Nationale des Sciences Pol, 2014 (Sociétés en mouvement), p. 442.

la loi Alur, semble remettre en question la légitimité de leur présence hors des débats intercommunaux. Ainsi cet élu proteste contre la critique qui peut lui être faite de recevoir en entretiens des ménages demandeurs d'un logement social : *« Si je ne sais pas ce que pensent mes habitants, quelles sont leurs problématiques, mais à quoi je sers ? Il suffit que je laisse mes techniciens faire, ils sont compétents, à quoi je sers ? »* A travers cette plainte, c'est bien la revendication du rôle de *« l'élu médiateur »*, dont la mission est de faire lien entre différents segments de la société, qui se fait jour. Or *« avec l'intercommunalité la dimension arbitrale propre au médiateur s'éloigne, il [l'élu municipal] n'est plus un arbitre ni même un capitaine, mais un acteur parmi d'autres dans une négociation autour de la défense des particularismes communaux ou, selon les cas, autour de la genèse d'un projet intercommunal.<sup>38</sup> »*

Ce rôle de médiateur de l'élu local, de nombreux acteurs du monde du logement le défendent. Ainsi, ce technicien d'un bailleur de dire : *« Alors, est-ce que c'est du clientélisme de dire "j'ai reçu une personne, elle m'a fait de la peine", parce que c'est souvent ça qui se passe dans les communes ! On demande un rendez-vous à l'adjoint au logement ou au maire directement, et le maire d'un coup il a le cœur fendu par la mère divorcée qui a deux gosses, qui vient de perdre son boulot, qui ne sait plus comment faire. Si par hasard elle pouvait avoir un logement dans ce quartier là, sa mère elle pourrait garder les gosses, etc. Et le type, il se sent tout d'un coup investi d'une mission. Vous croyez qu'il va voir dans le fichier SNE, comparez les critères, et tout ? Il va aller voir son service et dire "Mme Machin, difficultés pas possibles, il faut absolument me la loger". Est-ce que c'est du clientélisme ? C'est juste que ses enjeux et sa façon émotionnelle de gérer le truc ne va pas être la même. »* Ce technicien d'une commune reprend cette vision de l'élu *« le cœur sur la main »* : *« J'ai \*\*\* ans d'expérience dans les collectivités, le maire a toujours été on va dire "l'assistante sociale de la commune". Le maire il trouvait du travail, il aidait pour les permis de construire, il aidait pour l'emploi, pour le logement. Voilà ce que c'est qu'un maire. Que ce soit le maire d'une grosse, d'une petite ou d'une moyenne commune, c'est ça un maire. Et c'est cette mentalité là qui n'a pas changé vis-à-vis des gens. C'est les gens même qui vont chercher [l'élu] ! »*

---

<sup>38</sup> Marion PAOLETTI, "Renouvellement de l'élu médiateur," *Revue Projet*, vol. 265, no. 1, 2001. Cairn.info.

Cette figure de l' élu local comme un notable "paternaliste" venant en aide à ses administrés semble être une constante de l'histoire républicaine française<sup>39</sup>, dès l'instauration des "libertés" municipales en 1884. Il semble que la figure plus particulière du maire, élu le plus populaire car peut-être le plus visible, demeure un repère fort, y compris dans une phase de montée en force des intercommunalités. « *Animateur d'un ban temporel* » et « *Gardien des poussières de la nation*<sup>40</sup> », selon les expressions de Luc Gwiazdzinski et Gilles Rabin, il semble bien que le maire "incarne" littéralement la République dans ses "territoires", à l'instar du monarque médiéval à une échelle plus grande<sup>41</sup>. Cette dimension "humaine", incarnée, de l' élu municipal, est vertement défendue par l' élu d' une "petite" commune de la Métropole : « *Vous, si vous recevez madame Dupont qu'on a déjà vu plusieurs fois, humainement vous aurez plus d'infos et plus de ressenti que le guichet 3 [niveau de guichet d'information et d'enregistrement des demandes de logement social le plus avancé au sein du réseau métropolitain d'accueil, présent dans treize communes de la Métropole] qui l'aura reçu et qui va se contenter des chiffres ou de ce que la dame dit... [...] Et puis des fois, quand on a des familles qui nous sont envoyées par les assistantes sociales, ça arrive souvent qu'il manque des justificatifs. Du coup nous quand on les reçoit, on ne va pas dire qu'on creuse, mais on essaie de comprendre, de façon un petit peu plus humaine pour comprendre pourquoi la personne elle en est là. [...] nous on y va à la limite plus avec notre cœur et pour défendre la personne parce qu'on l'a vue humainement* ».

La place de la commune (élus et techniciens) dans le processus d'attribution de logements sociaux, ressentie comme précarisée par les actions de la Métropole, est de ce fait puissamment défendue par les acteurs municipaux. Ainsi cet élu d' une grande commune populaire de l'agglomération de se présenter comme le garde-fou des dérives intercommunales : « *Alors, moi mon point de vue c'est que depuis des années j'ai suivi ce qui s'est passé en logement sur \*\*\*[commune]. Il y a une dégradation considérable, considérable dans les quartiers. Qui est liée au fait qu'il n'y a aucune responsabilité dans les attributions, les techniciens [de la métropole] font ce qu'ils veulent, comme ils peuvent je pense. Je ne veux pas leur mettre non plus... hein. Les élus s'en foutent totalement [...]. Et en définitive, ce qui nous bouffe c'est le flux, le flux de demande, et le stock de gens qui attendent. Non-non,*

<sup>39</sup> Emmanuel BELLANGER, "Le maire au xxe siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République," *Pouvoirs*, vol. 148, no. 1, 2014. Cairn.info.

<sup>40</sup> Luc GWIAZDZINSKI et Gilles RABIN, *La fin des maires: dernier inventaire avant disparition*, Limoges, France : FYP éditions, 2008, p. 119–120.

<sup>41</sup> Cf. Ernst KANTOROWICZ, *Les deux corps du roi: essai sur la théologie politique au moyen âge*, Paris : Gallimard, 1996.

*\*\*\* [commune] je ne pense pas que ça va s'arranger, très franchement. Il faut arrêter de stocker la misère sur la misère ! Arrêtons-arrêtons. [Et vous pensez qu'en vous impliquant comme élu, ça permet de mettre des garde-fous d'une certaine façon ?] Ah oui ça j'ose pas, pour le moment je ne leur ai pas vraiment dit. Ici ils le savent bien que le souci, c'est comment maintenir de la mixité, et de l'équilibre. Comme depuis trois mandats il n'y a eu aucun suivi ici des attributions, je ne vous dis pas que c'est demain que ça va s'arranger. On ne peut pas revenir sur trois mandats. » Ce technicien d'une commune soutient également la légitimité de la place de l'élu municipal sur cette question, qui lui paraît aller d'elle-même : « Mais après quand on est une commune où il y a 40% des résidences principales qui sont du logement social, c'est normal de vouloir connaître l'ensemble de ce patrimoine là, comment il est occupé, comment les demandeurs bougent à l'intérieur. Quels sont les temps d'attente, les parcours... L'information est à la fois une source de pouvoir, mais également de gestion municipale. Ils sont interpellés tous les jours les élus s'ils vont faire une inauguration ou autre, par quelqu'un qui leur dit 'mais moi j'attends un logement depuis...'. » Cette déclaration reflète bien le plaidoyer actuel émis par les acteurs municipaux pour justifier la persistance de leur rôle dans ce processus d'attribution de logements sociaux.*

## **2) Un nouvel équilibre partenarial à construire**

Face à des bouleversements législatifs profonds, les acteurs locaux sont confrontés à une phase de réorganisation du jeu institutionnel local.

### **A) Un secteur en mouvement**

Les bouleversements législatifs qui ont eu lieu tout récemment concernant la politique locale de l'habitat – loi Alur, loi Lami, loi Egalité et Citoyenneté – ont eu comme conséquence de bouleverser un secteur du logement qui connaît régulièrement des réformes. Comme le note un agent d'un bailleur : « Je dirais que ce qui est déjà compliqué à la base c'est que c'est une nouvelle loi [Alur] et qu'en termes de logement, ces dernières années, on est régulièrement... on fait l'objet d'une nouvelle loi, donc toujours une difficulté à s'adapter de nouveau. Depuis il y en a eu encore une, c'est la loi Egalité et Citoyenneté. Et depuis on va dire une quinzaine d'années, des grosses lois assez fortes, comme la loi Alur, et la loi SRU, et

*la Molle... Voilà, toutes des lois qui viennent profondément changer, et il n'y a pas forcément une attente des effets de ces lois avant de passer à la suivante. »*

Cette succession de modifications législatives rend compte des volontés de l'Etat, depuis plusieurs décennies, de se (re)donner une légitimité d'intervention en organisant les politiques publiques au niveau infra-national. Pour se faire, l'Etat délimite des "secteurs", soit « *un assemblage de rôles sociaux structurés par une logique de fonctionnement en général professionnel. Par exemple, le secteur médical regroupera l'ensemble des rôles qui concourent à l'exercice des professions de santé : médecins, infirmiers, administrateurs d'hôpitaux, chercheurs, malades...* »<sup>42</sup> Cette définition de Bruno Jobert et Pierre Muller permet de penser la "politique de l'habitat" comme une politique sectorielle dont l'objet est de « *maintenir ou restaurer au sein de la sectorialité un minimum de cohésion sociale qui était autrefois assurée par la territorialité* »<sup>43</sup>. Notre sujet d'étude, la politique locale de l'habitat saisie par la Métropole, rend compte de ce changement de posture de l'Etat "central" qui, après avoir défini un secteur, "l'habitat", le confie aux acteurs locaux, et dorénavant en premier lieu à l'EPCI. Or, comme le note Jobert et Muller : « *une société sectorielle est par définition une société instable, sujette à des remises en cause et des évolutions permanentes. Or, cette évolution est à la fois nécessaire (puisque'il faut bien ajuster les différentes reproductions sectorielles les unes par rapport aux autres) et toujours dangereuse parce que ce perpétuel déséquilibre est une menace pour l'unité et la cohésion de la société.* »<sup>44</sup> Cette instabilité inhérente à la mise en place d'une politique sectorielle de l'habitat explique la "mue" perpétuelle que vivent les acteurs du secteur depuis plusieurs années, et les réajustements qu'ils doivent entamer.

L'Etat, au niveau déconcentré, est le premier acteur à voir son rôle évoluer. Un cadre de la DDCS, observe : « *Il [l'Etat central] sera de plus en plus dans un rôle de contrôle et de garant, de moins en moins dans un rôle de faisant, c'est sûr, mais de mon point de vue il ne va pas disparaître. Je pense que c'est lié au mouvement de décentralisation, concevoir qu'on pouvait avoir un Etat garant des droits, sans avoir un État plénipotentiaire. Et qu'au contraire c'était riche de pouvoir s'appuyer sur ceux qui avaient une connaissance des réalités locales pour pouvoir mieux déployer les politiques.* » Ce discours paraît bien éloigné d'une tradition jacobine passant par un centralisme fort et souverain, il poursuit : « *Ah non*

---

<sup>42</sup> Bruno JOBERT et Pierre MULLER, *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*, Paris : Presses universitaires de France, 1987 (Recherches politiques), p. 55.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 120.

*non, mais là où les collectivités veulent faire, on accompagne, on n'est pas du tout tuteur. On les aide au démarrage, et après elles prennent leur envol et on laisse faire. On ne veut pas suppléer, on n'est pas le tuteur ou le grand frère. Ce n'est pas du tout ça. [...] C'est plus une posture d'aidant et de garant d'une certaine équité de traitement, à défaut d'égalité, que de tuteur quoi. On n'est plus du tout dans l'Etat tuteur.* » Cette observation est à directement relier aux constats de Jacques Donzelot et Philippe Estèbe qui parlent, concernant le secteur des politiques de la ville, de l'émergence d'un « *Etat animateur*<sup>45</sup> », coordonnant les acteurs locaux pour les engager dans des démarches contractuelles reflétant les orientations nationales du législateur.

D'autres partenaires du monde grenoblois du logement observent avec sévérité l'action locale de l'Etat, à travers la politique de la DDCS. L'agent d'une association du monde du logement note : « *Sur la location active. On se casse la tête sur les 1 sur 5 [un cinquième des logements sociaux vacants proposés sur des annonces en ligne], avec l'Etat qui chipote pour ses 15 PLAI, non mais l'Etat quoi !* ». L'agent d'un bailleur explique : « *La DDCS [...] elle se concentre sur la Métro, avec le plus grand mal, elle essaie de positionner des candidats sur son contingent, mais tout ça est très compliqué. Parce qu'elle n'y arrive pas en fait. [...] ils ont eu des gros turn-over en interne, et la gestion elle est compliquée [...] on est toujours gentil avec l'Etat mais la gestion est catastrophique quoi. [...] Des fois l'Etat il a du mal à se positionner. Il a envie de lâcher, 'il faut que les intercommunalités elles montent en puissance', et puis 'pouf', 'maintenant je mets encore quelque chose qui finalement me garde un pied'. Des fois on a l'impression qu'il a du mal à aller jusqu'au bout quoi.* » Un de ses collègues déclare, de façon acide : « *Au niveau de la location active, l'État local, la DDCS a été plus bas que tout. Ils ont l'impression qu'ils vont perdre du pouvoir, ou j'en sais rien, ils sont mauvais en termes de propositions en tout cas. Je ne les accuse pas, mais ils ont été mauvais sur la location active, ils ont essayé de freiner des quatre fers vis-à-vis du pays voironnais pour la mise en place du dispositif.* » Cette ambiguïté de la recomposition du rôle de l'Etat est notée par René Ballain comme une manière pour lui de demeurer « *garant de la protection des plus faibles*<sup>46</sup> » en ne se laissant pas dépasser dans son rôle d'animateur. Comme l'observe l'agent d'un bailleur : « *Bon bah les fonctionnaires d'Etat sur certaines administrations il faut qu'ils vivent, il faut qu'ils existent identitairement.*

---

<sup>45</sup> Cf. Jacques DONZELOT et Philippe ESTÈBE, *L'état animateur: essai sur la politique de la ville*, Paris : Editions Esprit, 1994 (Ville et société)

<sup>46</sup> René Ballain. "Les politiques locales de l'habitat et le redéploiement de l'action publique". in FAURE et al., (2005) *op. cit.*, p.136

*Et puis ils ont peu de moyens pour finalement bien exercer leur mission. Donc ils sont, non seulement en perte d'identité, et plus souvent en porte-à-faux, mais ils sont quand même dépositaires de l'autorité légitime. »*

Le Conseil départemental est également indirectement impacté par la survenue de la Métropole sur les questions de politique de l'habitat. En tant que chef de file en matière d'action sociale, il est l'un des corédacteurs, avec la DDCS, du PAHLDI, le *Plan d'Action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées en Isère*. Ce document contractuel, traduction iséroise d'une disposition de la loi Besson de 1990, donne au Conseil départemental, via le PAHLDI, un droit de regard sur la façon dont les acteurs locaux, et particulièrement les EPCI à travers leur PLH, s'organisent. La loi NOTRe de 2015, en obligeant les Métropoles à récupérer, au choix, certaines compétences du Département<sup>47</sup>, pourrait laisser entendre qu'à termes, à l'instar de ce qui s'est passé sur la Métropole de Lyon, les métropoles auraient vocation à se substituer sur leur territoire au département. Cette option ne paraît pas être considérée comme absurde par le technicien du Conseil départemental interrogé : *« [Et votre rôle, le département dans dix ans il sera encore là ?] Ah bah je sais pas, je ne suis pas devin... Mais en tout cas je peux vous dire que les interco' ne sont pas pressées de prendre la compétence sociale. La Métro elle sait bien que c'est merdique. Moi je vous donne ma position personnelle, j'aurais trouvé bien que la Métro prenne un peu plus de social. Au moment où elle en est, elle aurait plus de légitimité. La preuve, elle embauche des travailleurs sociaux pour le guichet unique [de demande de logement social]. Bon, après elle ne peut pas tout faire, on ne peut pas lui reprocher, et ce n'est pas ce que le législateur a voulu. »*

Au sein du secteur du logement, les bailleurs sociaux, acteurs majeurs, semblent également voir leur rôle évoluer. L'agent du conseil départemental constate leur renforcement : *« je fais partie des gens qui sont impressionnés par les super pouvoirs des bailleurs sociaux quand même. C'est un lobbying très fort. Ils ont des stratégies dont je ne sais pas si grand monde peut les dominer j'allais dire. »* Il poursuit : *« Oui, mais ils ont une logique économique, on l'oublie toujours. Les élus n'arrêtent pas de dire qu'ils ont une logique sociale, mais ils ont une logique économique. Ils sont toujours sur l'approche risque en fait. [...] Il faut aller au congrès HLM pour se rendre compte que ça se ressemble au salon de l'immobilier. Quand le champagne coule à flot... on se dit qu'il y a de la marge. Vous allez*

---

<sup>47</sup> Alexis BARON et Nicolas KADA, *Communes et départements, frères ennemis du social ?*, Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, 2016, p. 143.

*Rue Lord Byron, vous voyez que c'est l'USH [l'Union sociale pour l'habitat] ! » Le technicien d'une association note également à leur propos : « Ils sont de plus en plus puissants même. La tendance aujourd'hui c'est des fusions-absorbions. La loi va finir par interdire les bailleurs de moins de 6000 logements. Donc en fait faut pas qu'on se raconte des histoires. »*

Du côté des bailleurs, le discours est évidemment beaucoup plus nuancé, ces derniers mettant en avant combien la multiplication des interlocuteurs les contraint. Ainsi, ce technicien de témoigner : « *Le mouvement s'est dit, 'c'est très bien la loi Alur, on donne des clés aux EPCI, on va avoir des trucs cohérents et tout'* » mais finalement, ça a aussi rendu le rapport de force plus complexe [...] *Donc la Métropole représente pour nous un enjeu important. C'est un enjeu pour les outils qui sont devenus métropolitains, donc leurs enjeux ont aussi évolué. Donc on est un certain nombre à être sur un même terrain de jeu. Donc ça c'est déjà une première chose. Et la deuxième chose c'est qu'avant, certains étaient plutôt le bailleur de telle commune, l'autre d'une autre commune. Jamais en exclusif, mais des équilibres s'étaient formés. L'EPCI, en recherche de cohésion et de cohérence, il a mis ça en bas, il a dit 'je suis le seul interlocuteur de tous, et c'est moi qui redistribue les cartes'.* Et le rapport de force, bah il a changé. Parce qu'au lieu de passer nous et 40 interlocuteurs, où on avait des réussites avec certains, des échecs avec d'autres, aujourd'hui on travaille avec la Métropole, et donc, on n'a pas le choix, soit on travaille bien avec la Métropole, soit on prend le risque de ne pas travailler avec la Métropole, et ça on ne peut pas le prendre. Donc le rapport de force, il n'est absolument pas en notre faveur. » Un collègue d'un autre bailleur complète : « *nous aujourd'hui on est plutôt entre le marteau et l'enclume, plus qu'on ne l'était avant les métropolisations de la politique de l'habitat.* »

## **B) Un équilibre à trouver**

Si les conséquences des nouveautés législatives récentes, concernant la politique locale de l'habitat, sont notamment visibles à travers un bouleversement dans les jeux d'acteurs locaux, tout le secteur local de l'habitat connaît une période de réorganisation profonde. Ce bouleversement dans les rapports de force entre acteurs, qui fait surgir la Métropole comme le chef de file du système d'attribution, oblige chaque partenaire à réinterroger son rôle et sa place dans le système. Comme le souligne un élu d'une commune : « *Tout le monde cherche une légitimité. Que ce soit le service de \*\*\*, l'élu de \*\*\* et la Métropole c'est la même chose.* » Cette période de bouleversements est d'autant plus déstabilisante que Grenoble-

Alpes Métropole, en ayant rejoint le cercle des ‘‘EPCI volontaires’’ pour travailler sur la réforme de la gestion de la demande et des attributions des logements sociaux, a montré sa détermination politique pour être un fer de lance des réformes en cours concernant cette thématique. Comme le note le technicien d’un bailleur à propos des actions actuelles de la Métropole : « *il y a toute une machine qui s’est emballée.* »

L’enjeu actuel est donc que le ‘‘système’’ métropolitain (re)trouve une forme d’équilibre. Ainsi, un élu municipal témoigne de ce qui lui paraît comme un inéluctable équilibre à instaurer entre les volontés de la Métropole et ses partenaires : « *Je suis d’accord à 200% avec les principes [des dispositifs métropolitains], mais quand on est en responsabilité, on a un peu tout ça dans la gueule, on se dit ‘comment on va faire demain’. Il faut trouver un équilibre dans l’équilibre, malheureusement.* » Le technicien d’une association du monde du logement confirme cet équilibre à trouver entre la légitimité de la place de l’EPCI et l’intérêt du rôle de la commune : « *Bah c’est vrai qu’il est mieux que ce soit le rôle de l’EPCI que de la commune. Même si la grosse difficulté c’est la proximité. Le service logement d’une commune connaît parfaitement les gens qui sont dans son fichier. Ce qui n’est pas le cas de l’EPCI. Donc c’est à double tranchant. D’un côté on a une connaissance parfaite, qui pour l’équilibre du parc, pour les problèmes de voisinages, pour toutes ces choses-là c’est important. Mais c’est aussi parfois trop le nez dans le guidon. Donc trouver l’équilibre de ça...* » Cet autre élu communal met en avant la question de l’équilibre qui sera trouvé avec le temps : « *Après, c’est compliqué les équilibres. Je ne sais pas, il va y avoir des élections dans trois ans, on voit bien qu’il faut que les choses se construisent. Il y a eu quand même toute une période d’ajustement là, au moment où la Métro a récupéré l’habitat.* »

La dimension temporelle comme donnée à prendre en compte pour que le ‘‘système’’ de l’habitat métropolitain retrouve un équilibre entre ses différents acteurs, une « *homéostasie du système*<sup>48</sup> » pour reprendre la formule de Gilles Barouch, est une réalité avancée par de nombreux interlocuteurs locaux. Cet administrateur d’un bailleur explique à propos de la mise en place de la loi Alur au niveau du processus d’attribution de logements sociaux : « *Non, mais je pense que si on regarde toute l’histoire du développement des politiques locales ça marche par étape. Alors vouloir en sauter une, on tombe au milieu et ça ne fait rien avancer. Donc il faut bien mesurer la marche qu’il faut monter pour se mettre dans une dynamique de progrès [...] Moi je pense qu’il faut faire vivre cette étape là, et après on verra quelle est*

---

<sup>48</sup> Gilles BAROUCHE, ‘‘Le management du changement à l’épreuve de l’homéostasie des systèmes,’’ *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 106, no. 4, 2011.

*l'étape à mettre en œuvre. Il faut la faire vivre, il faut en tirer les enseignements. L'enjeu, c'est d'avoir une juste appréciation de ce qu'il faut faire au niveau de la Métropole, et de ce qu'il faut envoyer vers les acteurs. »*

Cette notion "d'étape" est également amenée par ce technicien d'un bailleur : « *Moi je suis dans une logique étape par étape de faire bouger le système pour l'améliorer. Je suis sur cette logique là.* » Cet agent d'une commune évoque la nécessité d'attendre les choses avec une certaine modestie : « *Là on est dans le logement social tel qu'il est. Du coup il faut se fixer des objectifs atteignables. Et des petites marches atteignables. Et en progressant sur des marches atteignables, et en montrant aux acteurs qu'ensemble on les atteint et que ça a obtenu des avancées pour tout le monde, et que tout le monde y a gagné, ça montrera que ça a un intérêt.* » Ce salarié d'une association du monde du logement parle également d'une première étape à appliquer pour aller plus loin par la suite : « *Mais faut pas non plus qu'on considère que tout ceci est figé. Faut que pendant quelques années on fonctionne comme ça, parce que c'est une première étape, et que demain on soit en capacité d'aller peut-être un peu plus loin.* » Ce technicien d'un bailleur parle de cette logique du "temps long" : « *Bah je pense que c'est un travail à long terme, mais si on ne le commence pas ce travail à long terme, on continuera [...] Après, il va falloir du temps, il va falloir s'adapter, c'est pour ça que j'espère que la prochaine loi, elle ne vienne pas tout de suite. Ça mériterait qu'on se pose, qu'on regarde. En tout cas, celle-là, dans cinq ans, l'effet il sera plus que modeste. Ce n'est pas en cinq ans qu'on va révolutionner les choses. C'est vraiment un travail à long terme.* »

La stabilisation effective de la Métropole grenobloise, dans son rôle et dans ses prérogatives, prend nécessairement un certain temps comme le note Romain Lajarge : « *La métropole, en tant qu'innovation institutionnelle, a besoin de temps pour devenir une innovation territoriale, c'est-à-dire socialement opérante, culturellement significative, partagée et reconnue*<sup>49</sup>. » Héritière d'une histoire politique locale complexe, Grenoble-Alpes Métropole n'a pas eu l'habitude d'être une institution où le débat public était une pratique usitée et normalisée, au point qu'on pouvait la désigner comme localement l'espace du « *refoulement du politique*<sup>50</sup> » ! Ce salarié d'une association du monde du logement, qui connaît bien les élus locaux, note le besoin des acteurs politiques de se connaître mieux pour

---

<sup>49</sup> Romain Lajarge, « La Métropole à la recherche de son projet », in BLOCH et LAJARGE, *op. cit.*, (2015), p.53

<sup>50</sup> Sophie Louargant et David Le Bras, « L'intercommunalité coopérative : le cas de Grenoble », in Marie-Pierre LEFEUVRE and Anne BOSSE, *Faire métropole: de nouvelles règles du jeu ?*, Antony : Le Moniteur, 2015.

digérer tous les changements à l'œuvre : « Bah je pense qu'à une époque, il y avait plus une osmose entre la Métro et les communes, et là je trouve qu'on sent plus de la méfiance. [...] Il y a plein de phénomènes conjugués, en même temps, qui font que c'est difficile aujourd'hui. On sent une tension. Le Sud Grésivaudan [Communauté de communes du Sud Grenoblois] est arrivé avec la peur d'être mangé je pense. Là on le voit, je suis allé à une réunion la semaine dernière, et on entendait 'oui, mais les petites communes ?', on a le petit et le gros, le rural et l'urbain, la méconnaissance des gens entre-eux, avec tous ces nouveaux élus qui sont arrivés et qui ne se connaissent pas entre-eux, plus les textes qui arrivent et qui disent 'c'est l'EPCI, c'est l'EPCI, c'est l'EPCI'. Donc cette conjugaison de choses fait que l'ambiance, je trouve, est difficile, plus les problèmes de tous de tout le monde quoi. » Un élu d'une commune concernée, par ailleurs nouvellement conseiller métropolitain depuis les dernières élections, observe la nécessité pour lui de comprendre le fonctionnement de la Métropole et de connaître ses collègues élus : « Donc je découvre un peu en 2014 un monde que je ne connaissais pas du tout dans ma commune donc je ne regrette pas du tout d'avoir connu ça. Mais parfois je me dis que c'est difficile de faire toujours le bon lien entre la commune et puis la Métro. Il y a tellement de choses à la Métro', [...] On arrive, on est là, on les vote, une subvention de 100 00 euros au Stade des Alpes ou quelque chose comme ça, est-ce que j'ai mon mot à dire ? [...] On se prend quand même, je vais dire, au jeu. (rire) C'est pas vraiment un jeu mais comment dire, la Métro c'est un peu une grande communauté, on se connaît tous. »

L'enjeu lié à la survenue de la Métropole au niveau de la politique locale de l'habitat relève donc d'un d'équilibre complexe à instaurer entre les acteurs. Cela va leur demander de prendre le temps de se connaître, de se reconnaître et d'accepter de coexister intelligemment. Comme le note Philippe Estèbe : « La maturité des acteurs locaux devrait se juger à cette aune : savoir vivre-ensemble et inventer des formes politiques nouvelles [...].<sup>51</sup> »

---

<sup>51</sup> ESTÈBE, *op. cit.*, (2015), p.85

## **Section 2 : L’endroit et ses êtres, la Métropole au crédit du passé**

L’étude des représentations professionnelles autour de Grenoble-Alpes Métropole, loin de faire ressortir des considérations techniques sur la montée en force des grands centres urbains, ‘des’ nouvelles métropoles, n’a cessé au contraire de mettre en avant les particularités de ‘cette’ métropole. Lourds de nombreuses digressions, passionnantes et souvent truculentes, nos échanges semblaient lestés d’un passé déterminant, dès lors qu’on abordait l’action de la Métropole. Loin de décrire la montée en compétence ‘d’une métropole’, interroger les acteurs a permis de décrire l’organisation d’un lieu – l’agglomération grenobloise à travers le territoire de Grenoble-Alpes Métropole – avec ses figures individuelles propres. C’est bien « *l’esprit des lieux*<sup>52</sup> », celui de la ‘cuvette’ grenobloise et de son environnement politico-historique qui ressurgit ici, sans que l’on puisse vraiment le mettre à distance, au risque de dénaturer le propos.

### **1) La politique héroïque : les bâtisseurs de Métropole**

La politique locale de l’habitat, au niveau de la Métropole, semble être l’héritière de l’action d’élus, communaux et intercommunaux, que cela soit jugé à sa faveur ou à sa défaveur.

#### **A) Jean-Philippe Motte : la figure tutélaire ?**

De tous les élus locaux cités dans cette recherche, en dehors des figures emblématiques que sont les anciens maires de Grenoble ou présidents de la Métropole, Jean-Philippe Motte est le seul dont nous prenons la liberté de citer le nom. Ayant disparu en janvier 2017, son nom est ressorti à de nombreuses reprises lors de notre enquête, toujours pour parler de son action de façon élogieuse et enthousiaste. Au milieu d’acteurs anonymes,

---

<sup>52</sup> Alain FAURE, « Conclusion générale. Penser la démocratie différentielle », in Anne-Cécile DOUILLET (ed.), *L’action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris : Harmattan, 2012 (Logiques politiques), p.307

sa figure nous semble un bon moyen d'évoquer l'apport individuel dans les politiques publiques.

« *Leader de Grenoble Objectif Citoyenneté [mouvement politique local issu de la société civile], figure morale et largement désintéressée de la gauche associative*<sup>53</sup> » selon les mots de son maire de "tutelle", Michel Destot, Jean-Philippe Motte fut adjoint au maire de Grenoble durant trois mandats, entre 1995 et 2014. Il eu une action directe sur la politique métropolitaine de l'habitat puisqu'il fut entre 2008 et 2014 vice-président à l'habitat, au logement et aux gens du voyage de Grenoble-Alpes Métropole. L'un des faits majeurs de sa mandature au niveau métropolitain fut la création en 2012 de la *Commission sociale intercommunale*, ou CSI. Une CSI rassemble différents réservataires de logements sociaux sur l'EPCI concerné, dont les communes qui la composent. Ces derniers mettent en commun leurs logements "réservés" – ceux pour lesquels ils doivent proposer des ménages candidats aux bailleurs – ainsi que les demandes de logement qui leur sont parvenues. C'est un moyen d'instituer un peu d'horizontalité dans un système de réservation de logements sociaux "en tuyaux d'orgue". Une CSI permet à chaque réservataire d'élargir l'éventail des solutions en termes de logements pour les demandeurs qui sont venus les solliciter.

Des CSI sont présentes depuis vingt-cinq ans dans certaines EPCI isérois, mais le jeu politique du bassin grenoblois avait rendu sa création impossible sur la Métropole. Un technicien du Conseil départemental explique : « *La CSI ne pouvait pas se monter à cause des communes communistes. En fait c'est Jean-Philippe Motte qui est arrivé à mettre ça, en acceptant de mettre une miette, que les PLAI [les logements sociaux dont les loyers sont les plus accessibles et destinés aux publics les plus précaires], et c'est un peu la seule CSI où j'ai vu les maires venir en personne voter pour leurs candidats. Donc on voit bien que la tâche est compliquée quoi.* » Il poursuit : « *Il y a l'habilité de Jean-Philippe Motte, auquel je tire ma révérence, qui avait la confiance des communes comme \*\*\*, et qui a su amener de l'intelligence, en disant "ce n'est pas possible qu'on n'arrive pas à se mettre d'accord et qu'on se regarde tous avec nos candidats". Et puis il était quand même ville de Grenoble, donc il avait une pratique des attributions sur Grenoble, avec un travail partenarial, le pôle habitat social, enfin il y a quand même une histoire sur Grenoble avec les bailleurs. Et donc c'est quelqu'un qui avait bien percuté ça. Et donc la Métro' y est rentrée par la petite porte*

---

<sup>53</sup> Michel DESTOT, *Ma passion pour Grenoble: une métropole du XXIe siècle*, La Tour d'Aigue : Éditions de l'Aube, 2015 (Bibliothèque des territoires), p. 51

*des PLAI, alors que les autres interco' y sont rentrées par la grande porte des contingents de l'Etat, donc ce n'est pas la même histoire. »*

De nombreux acteurs soulignent l'habilité de Jean-Philippe Motte, qui a permis de conquérir par sa personnalité, et pour le compte de la Métropole, la confiance de nombreux partenaires. Le technicien d'un bailleur note : *« C'est un homme extraordinaire. Evidemment. Il a œuvré beaucoup à ça [la CSI]. Ce que je peux dire, c'est qu'il a beaucoup œuvré à cette mise en œuvre, après il a fait ce qu'il a pu, sans forcer qui que ce soit, parce que de toute façon on ne pouvait y aller que par conviction sur cette affaire là, on ne pouvait pas forcer les uns et les autres à se mettre en CSI s'ils ne voulaient pas y aller. Il était consensuel, mais sans lâcher sur les principes, il savait faire adhérer sur le minimum commun sans perdre l'essentiel quoi. C'est évident. »* Le technicien d'une commune importante de la Métropole témoigne : *« Et Jean-Philippe Motte il avait une personnalité... il était vraiment très positif. Dans sa manière de faire c'était vraiment quelqu'un qui, d'abord avait un énorme respect des gens, y compris des demandeurs. Et dans sa manière d'amener les sujets logement à la Métro, il n'était jamais dans la confrontation, et il était toujours à rechercher les points d'appui et les points d'accord pour ensuite avancer, donc il n'a pas du tout été dans le conflit, et essayer d'avancer sur des accords communs. [...] Jean-Philippe Motte, qui était l'élu communautaire sur le logement, avait une manière de faire qui était beaucoup plus diplomate, et qui était beaucoup plus dans le respect de chacun, et de l'histoire de chacun et de ce qu'amenait chacun. »*

Ses qualités extraordinaires de persuasion sont observées jusqu'à la DDCS : *« je pense que c'est sa force de persuasion, et c'est aussi son extrême diplomatie quoi. Il a réussi à convaincre tout le monde et pourtant il est parti de très très loin. Au départ, quand il a proposé cette idée [...] il a fallu beaucoup de temps pour convaincre les communes plutôt de gauche. Les communes de droite y ont vu un intérêt, parce qu'elles se sont dit qu'il y aurait peut-être une prise en charge collective des pauvres, et que par conséquent elles pouvaient par là-même se protéger un peu. Les communes de Gauche perdaient vraiment une partie de leur raison d'être quoi, et ça a été compliqué de les convaincre que chacun gardait ses prérogatives mais qu'il fallait optimiser la ressource de façon à répondre au mieux aux besoins des ménages. Il avait un talent très particulier, un talent personnel très particulier. »*

La question de la figure individuelle triomphante au sein du jeu politique, du héros, est une antienne de la science politique, dont Hannah Arendt a élaboré une définition singulière :

« *Le héros n'a pas besoin de qualités héroïques : le mot héros à l'origine, c'est-à-dire dans Homère, n'était qu'un nom donné à chacun des hommes libres qui avaient pris part à l'épopée troyenne et de qui l'on pouvait conter une histoire. L'idée de courage, qualité qu'aujourd'hui nous jugeons indispensable au héros, se trouve déjà en fait dans le consentement à agir et à parler, à s'insérer dans le monde et à commencer une histoire à soi.*<sup>54</sup> » Le héros politique dont parle Arendt est d'abord un héros civique qui a le courage de prendre la parole pour défendre son action devant ses pairs. Chez Hannah Arendt, la parole est inséparable de l'action, or l'action est nécessairement pour elle le début de quelque chose de nouveau – la CSI ? Jean-Philippe Motte, décrit à travers les représentations de ceux qui ont eu à travailler à ses côtés, est une figure politique à l'éthique toute arendtienne. L'enjeu n'est pas de savoir si cela fut effectivement le cas – nous n'avons pas les moyens de le savoir – mais de constater que c'est ce souvenir là qui est perpétué par les acteurs. Celui d'un homme affable mais déterminé, tentant de rassembler pour faire avancer les choses, et créer du neuf. En somme, une figure tutélaire dont l'image semble hanter les actions de la Métropole en matière de politique de l'habitat.

## **B) Les autres élus de Grenoble : l'aire du soupçon ?**

Si l'action de Jean-Philippe Motte semble avoir grandement faire avancer la place de Grenoble-Alpes Métropole dans la politique locale de l'habitat, il n'en reste pas moins que son souvenir paraît être somme toute assez écrasant. Si son exemple est souvent évoqué avec louanges, c'est parfois pour mieux critiquer l'exécutif qui lui a succédé. Ainsi ce technicien d'une commune de déclarer : « *Donc là ça va être mon instant regret, en fait sur l'échéance précédente, l'adjoint qui avait le logement c'était Jean-Philippe Motte. [...] On a changé d'élu, on a changé de culture politique d'élu. En tout cas, ce que l'on peut dire c'est que ce n'est pas du tout la même façon de faire, et que la manière de se positionner sur le logement, c'était bien d'avoir des ambitions, et des ambitions fortes, de comment on amène les acteurs à ces ambitions là et comment les réaliser, ce n'était plus du tout la même chose [après 2014].* » Un collègue d'une autre commune déclare avec une certaine acidité : « *Monsieur Motte avait beaucoup plus d'expériences sur les choses, il était beaucoup plus fin dans l'analyse. Il était extraordinaire ce monsieur ! Il savait écouter, et quand il vous écoutait il*

---

<sup>54</sup> Hannah ARENDT, *Condition de l'homme moderne*, Paris : Calmann-Lévy, 2014, p. 210.

*prenait en compte les remarques. Aujourd'hui il n'y a pas de prise en compte et l'impression de se retrouver devant une non-possibilité de discussion et de dialogue. »*

Cette défiance, très présente dans certaines communes, s'adresse particulièrement aux élus, passés et actuels, de la commune de Grenoble. Cette défiance peut paraître surprenante, dans la mesure où ces élus sont relativement différents puisqu'en 2014 une alternance politique a eu lieu à la mairie de Grenoble, et que les anciens élus concernés étaient dans la même majorité que M. Motte. Les griefs concernant la municipalité grenobloise sont particulièrement liés à la mise en place à partir de 2012 du Pôle Habitat social de Grenoble, un guichet unique d'enregistrement de demande d'un logement social, impulsé par la municipalité grenobloise et organisé par les principaux bailleurs présents sur l'agglomération grenobloise, la commune n'assurant plus directement un service public d'accueil des demandeurs. Ce passage peut d'une certaine façon être vu par les acteurs comme une pré-métropolisation de processus d'attribution de logement sociaux, dans la mesure où une commune, et la plus grande, ne reçoit plus les demandeurs. Un technicien d'une commune évoque sa vision des choses : *« La vision de \*\*\* [nom de l' élu] c'était 'les bailleurs font très bien leur métier, ils s'occupent très bien des demandeurs. On n'a pas à mettre notre nez dedans en tant que communes. Les bailleurs gèrent les demandeurs. Alors que la vision des petites communes autour de la ville-centre c'était au contraire l'inverse. C'est-à-dire les demandeurs de logement social représentent une grosse partie de notre population. Avoir l'information sur comment ils sont traités, quels sont les logements, quels sont les parcours logements, c'est connaître une grosse partie de ce que vit notre population. C'est très important pour nous, c'est très important que ces personnes soient bien traitées. Un accueil fait uniquement par les bailleurs, ce n'est pas entendable. ».*

Un de ses collègues d'une autre commune détaille le même ressenti, qui pointe du doigt la municipalité de la ville-centre comme ayant des objectifs différents de ses voisins : *« Ils sont partis, et ça ça date avant cette équipe métropolitaine là, on l'avait senti dès les années 2012, avec \*\*\*, qui était élu à Grenoble. Il avait des idées extrêmement précises et il avait déjà organisé dans sa tête toute la question du logement social, et la Métropole n'a pris que ça. Et c'est pour ça qu'on arrive à une situation où effectivement le partenariat est un peu compliqué. »* Ces critiques ne sont cependant pas unanimement partagées. D'autres acteurs saluent les actions des précédents élus grenoblois, ayant permis de dépasser les querelles communales pour faire avancer la Métropole. Cet administrateur d'un bailleur témoigne : *« Donc on était en retard. La Métro est rentrée dans ça [la mutualisation des contingents à*

*travers la CSI] en freinant, ça a été un des acquis de \*\*\* [élu autre que J-P. Motte]. C'est lui qui avait poussé à cette évolution, en inscrivant dans le précédent PLH l'accès au logement et à l'hébergement, c'était l'un des trois axes du PLH. »*

Si les élus grenoblois peuvent être pointés du doigt, c'est avant tout parce qu'ils sont parfois presque considérés comme appartenant à une entité à part, la ville-centre, différente de sa périphérie. L'élu d'une commune moyenne de l'agglomération témoigne de la différence qui lui semble exister entre lui et son homologue grenoblois : « *[Mais est-ce que vous pensez que \*\*\* dans sa façon de faire la politique il est plus éloigné ?] Bah lui, il habite à Grenoble, il n'est pas à \*\*\*, donc forcément déjà ça. Je veux dire, ce n'est pas un hasard si lui il est élu à Grenoble et moi je suis élu à \*\*\*. Donc forcément on n'a pas la même façon de voir les choses, et il n'y en a pas un qui a raison et l'autre qui a tort.* » La taille de Grenoble, centre urbain considéré comme être sans commune mesure avec ses voisins, est citée par cet autre élu, d'une commune pourtant importante de l'agglomération, comme un facteur différenciateur : « *Moi aujourd'hui quand je ne peux pas voir mon maire, quand je vois dans les grandes villes ce qu'il se passe malheureusement c'est la taille, on prend Grenoble par exemple, Eric Piolle [maire de Grenoble] il est moins visible que \*\*\* [maire de la commune concernée], c'est une question de taille.* »

Cette taille de Grenoble est d'ailleurs citée en exemple pour justifier l'abandon au 1<sup>er</sup> janvier 2017 du contingent grenoblois de réservation de logement social à la Métropole. Ce technicien d'un bailleur explique : « *C'est plus facile pour elle [commune de Grenoble] de lâcher vu que c'est elle qui pilote l'interco'. Tout le monde la sait. [...] La ville-centre elle a beaucoup plus de facilité à lâcher à la Métropole, parce qu'il y a une vraie confusion entre les enjeux de la Métropole et les enjeux de la ville-centre, assez souvent. En plus ces services là, c'est les mêmes. C'est toujours la centralité qui prime.* »

On peut s'interroger sur la façon dont Grenoble et ses élus semblent tant stigmatisés. Il est fort probable qu'à travers Grenoble, ce sont en fait les représentations de l'urbanité dans ce qu'elle a de plus inquiétante<sup>55</sup> : éloignement, froideur, impersonnalité, qui ressortent au fur-et-à-mesure des échanges. Comme le dit un élu d'une petite commune de la Métropole : « *Nous on se sent encore un peu village ici, c'est pour ça qu'être avec Grenoble, ça nous fait bizarre* ».

---

<sup>55</sup> Alain FAURE, "Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique", working paper PACTE, 2014.

## **2) Les racines et les murs : l'histoire comme hypothèque**

Observer les représentations sur la politique locale de l'habitat, c'est avoir l'impression que le passé du territoire métropolitain doit déterminer puissamment, dans l'esprit des acteurs locaux, les politiques publiques menées.

### **A) Le territoire à respecter ? : l'héritage populaire du logement social**

Les acteurs interrogés, et particulièrement dans les communes, ont souvent mis en avant des déterminants socio-historiques pour expliquer les singularités de la politique de l'habitat sur la Métropole. Il s'agit ici particulièrement d'expliquer le rôle des « *quatre ou cinq communes de l'agglomération qui portent le logement social* » comme le dit un élu d'une de ces communes. L'agglomération grenobloise, héritière d'une histoire industrielle riche, a longtemps été structurée par une "banlieue rouge" composée de quatre communes : Echirolles, Saint-Martin-d'Hères, Fontaine et Pont-de-Claix<sup>56</sup>, dont trois d'entre-elles demeurent aujourd'hui sous municipalité communiste. Cette réalité ouvrier-communiste a directement eu une influence sur la construction d'un parc d'habitat social dense, comme l'explique le technicien d'une commune : « *On ne part pas de quelque chose d'un temps zéro et d'un degré zéro sur l'ensemble du territoire. La construction du parc social a une histoire, et ça engendre un taux de loyer. Les loyers les plus bas sont dans les patrimoines les plus anciens, qui sont amortis. Donc où sont les logements sociaux à bas loyers ?, ils sont dans les communes qui à l'époque avaient fait le choix de construire. Donc les communes historiquement communistes, ou les communes qui avaient du patrimoine venu des industriels* ».

Un collègue d'une autre commune rapporte aussi le rôle déterminant de cette réalité : « *Vous n'y êtes pas du tout. Il ne faut pas perdre de vue le territoire sur lequel on parle. C'était des villes ouvrières, il fallait construire pour loger tous ces ouvriers. Et puis oui, pour attirer une certaine population (...) oui, pour des raisons clientélistes aussi. \*\*\* [commune], ils ont construit pour les pieds noirs.* » Il parle plus loin de la façon dont la structuration de cette « *ceinture rouge*<sup>57</sup> » demeure prégnante aujourd'hui : « *Ce sont les mêmes courants. D'ailleurs, si on regarde le développement de leurs communes depuis l'après-guerre, c'est les*

---

<sup>56</sup> Julian MISCHI, "Chapitre 2 - Pour une histoire sociale du déclin du parti communiste," in *Partis politiques et système partisan en France*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2007 (Références). Cairn.info.

<sup>57</sup> Jessica SAINTY, "Le PCF entre ancrage local et déclin national : le cas d'Echirolles," *Métropolitiques*, 12 avril 2012.

*mêmes espérances politiques, les mêmes ambitions, faire des villes populaires, voilà. Ils gardent encore un lien assez fort, parce qu'en même temps ils sont confrontés un peu aux mêmes problématiques. »*

Le territoire métropolitain connaît une concentration de son parc social sur quelques communes, puisque ces cinq communes : Grenoble, Echirolles, Saint-Martin-d'Hères, Fontaine et Pont-de-Claix concentrent 80% du parc social de la Métropole<sup>58</sup>. Cette histoire singulière paraît quasi-évidente dans les représentations de certains acteurs. Ainsi ce technicien d'une commune "aisée" de la Métropole de déclarer : *« C'est pas comme ça qu'il faut partir. Ces communes elles ont pu construire parce qu'elles avaient du terrain plat, parce qu'effectivement en termes de construction, elles pouvaient faire des choses et qu'effectivement elles ont pu construire haut, vite et beaucoup, elles avaient de la disponibilité pour construire du logement. Nous c'était plus compliqué, on est en zone inondable, il ne faut pas l'oublier. On est en zone d'éboulement. »*

Pourtant, la concentration du parc social dans des communes ouvrières est le fruit d'une histoire complexe, liée à des opportunités foncières, l'héritage d'un paternalisme industriel à géométrie variable et d'un volontarisme politique local<sup>59</sup>. Cette histoire n'a rien d'évidente et il semble curieux de constater combien, dans les esprits, cette structuration spatiale du parc social au sein de l'agglomération grenobloise paraît un héritage à conserver. Cette réalité semble même, dans certaines communes, être un élément identitaire malmené par la Métropole. Un agent communal détaille ainsi son ressenti de l'action métropolitaine et de ce qui est vu comme la négation de l'histoire locale : *« Et là du coup les autres communes y ont vu effectivement cette espèce de mainmise de la ville-centre sur ce que souhaitaient les demandeurs, sans garder la part d'histoire et de culture qu'elles avaient construit sur leur territoire, par rapport à comment on porte le service public des demandeurs et le service rendu aux habitants sur le logement social. »* Il exprime ce qui semble presque vécu comme une forme de violence identitaire : *« Ça relevait beaucoup de l'injonction [la mise en place du guichet unique d'accueil du demandeur], et pas du tout d'un cheminement qui aurait fait valider à chacun des acteurs que oui, une partie de leur histoire était vue comme positive, ils ont porté le logement social pendant des années, ils ont financé du logement social pendant des années, c'est quelque chose qu'ils ont porté. Aujourd'hui c'est organisé différemment, ça*

---

<sup>58</sup> COUR DES COMPTES, *op. cit.*, (2017), p.76

<sup>59</sup> Jacques BAROU, "Le logement social et ses contradictions," *Etudes*, no. 380, 1994, p. 169.

*ne veut pas dire que c'est une remise en cause de ce qu'ils sont et de ce qu'ils font, c'est juste qu'on va s'organiser différemment. Juste ces mots là auraient été nécessaires. »*

Cette histoire singulière du parc social métropolitain semble bien différente de ces « legs d'une histoire encombrante<sup>60</sup> » que sont pour Grenoble ses expérimentations connues en hautes technologies, démocratie locale et politiques de la ville. Elle semble néanmoins aussi encombrante dans le jeu métropolitain, justement parce que les acteurs locaux tiennent à leur identité singulière et ne veulent pas que la Métropole la remette en cause. On peut donc observer ici combien l'histoire des territoires est une donnée essentielle dans la façon dont la construction métropolitaine est "reçue" par les acteurs locaux.

## **B) L'histoire locale de la politique de l'habitat : entre force et fragilité**

Au-delà d'histoires particulières, propres aux espaces communaux, qui peuvent cliver les représentations envers la Métropole, l'espace métropolitain a déjà derrière lui une histoire propre. Cette histoire n'est pas seulement liée à l'émergence progressive de la Métropole sur les questions de logement, mais à la coordination progressive des acteurs locaux. Les bailleurs isérois, regroupés depuis 2001 au sein d'une association, ABSISE. Ces derniers, en liens avec les autres acteurs locaux du territoire – DDCS, Conseil Départemental, communes – ont été amenés il y a une dizaine d'années à réfléchir à un programme commun de lutte contre les discriminations dans les attributions de logement. Le secteur local de l'habitat social a un donc un passé propre, qui pèse aussi sur l'émergence actuelle de la Métropole.

Il est important de souligner combien ce passé a permis aux acteurs de se connaître. Un agent d'une commune souligne combien la mise en place de la CSI a permis aux techniciens municipaux de se connaître : « *Moi je trouve que le seul intérêt pour le moment de cette CSI, ça avait été de créer du lien entre chaque commune et entre chaque partenaire du logement qui n'existait pas avant 2012. C'est-à-dire apprendre à se mettre autour d'une table, à travailler ensemble, à échanger sur les choses, à discuter et à parler. Ça je trouve que ça a eu un réel intérêt. [...] Et moi j'ai trouvé ça très bien, je ne connaissais pas mes homologues de \*\*\*, de \*\*\*, à force de se rencontrer, de se côtoyer, on s'aperçoit que de toute*

---

<sup>60</sup> Charles Ambrosino et Luc Gwiazdzinski, "La technopole à l'épreuve du dialogue science-société, in Gilles NOVARINA and Natacha SEIGNEURET (dir.), *De la technopole à la métropole?: l'exemple de Grenoble*, Paris : Éditions du Moniteur, 2015 (POPSU), p. 80.

*manière quelle que soit la commune on est sur les mêmes situations. Il n'y a que le nom de la commune qui est différente, mais c'est les mêmes soucis. »*

Les acteurs locaux bénéficient surtout d'outils communs utilisés de façon ancienne. Un agent d'une commune explique : « *Dans l'agglomération il y avait déjà des points positifs : au départ le fichier ODLs depuis 1994, qui a été remplacé par Etoil, et donc une certaine notion, quand même, d'une règle du jeu commune à respecter à minima, et chacun devait quand même regarder le fichier commun.* » Un collègue d'une autre commune explique : « *Moi quand je suis arrivé, ce qui a fait avancer cette question là je pense, ce n'est pas tant la loi Alur que la mise en place d'Etoil. Parce qu'avec la mise en place d'un outil informatique, on a appris à se connaître et on a enfin trouvé des lieux où partager, et partager notre connaissance de la réglementation.* » Cette notion d'outils communs est essentielle dans l'histoire locale du processus d'attribution de logements sociaux. Comme le note le technicien d'un bailleur : « *Mais petit à petit, le fait de travailler avec un fichier moderne, bah les gens ils vivent à travers cet outil moderne aussi. Donc les outils ils ont aussi un peu de force. Il y a quand même eu des effets qui sont légèrement perceptibles, mais qui ont eu lieu.* »

La question des outils pratiques, tels les logiciels, comme source de socialisation professionnelle représente un enjeu majeur pour la construction métropolitaine. En ayant déjà l'habitude de se connaître, d'utiliser les mêmes outils et d'avoir les mêmes règles, la réunion de ces acteurs sous la férule métropolitaine, on le suppose, est facilitée. Si la notion de "dépendance au sentier" (*path dependence*), élaborée par Paul Pierson, est souvent vue comme le signe que les pratiques passées limitent le changement, il faut aussi l'imaginer comme un moyen de faciliter certaines évolutions. La notion de dépendance au sentier permet de souligner « *le poids des choix effectués dans le passé et celui des institutions politiques sur les décisions présentes*<sup>61</sup>. » Ici, la Métropole peut s'appuyer sur une habitude instituée de partages des pratiques et des connaissances qui facilitent son nouveau rôle de pilotage.

Si le passé du territoire métropolitain en matière de politiques de l'habitat renforce sous certains aspects la Métropole, il peut aussi handicaper sa montée en charge. Ainsi cet administrateur d'un bailleur observe les fragilités de l'histoire métropolitaine : « *La Métro, dans sa première version 2004/2005, elle ne faisait pas jouer son droit de réservation. Elle l'avait délégué en contrepartie des garanties [en matière de prêts] qu'elle apportait. C'est la*

---

<sup>61</sup> Bruno PALIER, "Path dependence (dépendance au chemin emprunté)," in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014 (Références, 4e éd.), p.411

*Métro sous [Didier] Migaud [président de GAM entre 1995 et 2010], qui s'est désengagée de ce droit. C'est bien la Métro qui apportait sa garantie, mais elle ne faisait pas valoir son droit de réservation. Elle le déléguait aux communes. Donc ça explique ce que je vous disais, on était dans une sorte de clivage : le développement de l'offre à la Métro, et la maîtrise du peuplement et des attributions c'est une affaire communale, encadrée par la réglementation et les priorités définies par l'Etat. » Grenoble-Alpes Métropole semble avoir politiquement une tradition d'intervention minimaliste dans les affaires communales. Un agent du Conseil Départemental explique : « La Métro elle a un vrai problème de légitimité en fait. Les aides à la pierre c'était facile, parce que c'était récupérer les aides de l'Etat, donc ça ne mangeait de pain à personne. Au lieu d'aller au guichet de l'Etat, on allait au guichet de la Métro. » L'administrateur confirme le moment singulier que la Métropole vit actuellement : « On est dans une logique de construction de la légitimité de la Métropole ».*

En vérité, la Métropole semble prisonnière d'un passé partagé très souvent par les intercommunalités, celui d'être des espaces politiques consensuels : « *ce "consensus" ne place pas le gouvernement intercommunal au service d'un « intérêt d'agglomération », mais l'assujettit aux desiderata des communes. Très majoritairement hostiles à l'émergence d'une autorité d'agglomération souveraine, les élus du second degré s'accordent pour cogérer l'institution et s'en répartir les ressources. Autrement dit, si consensus il y a, c'est précisément sur l'absence de consensus, c'est-à-dire sur l'absence d'accord sur des objectifs d'agglomération et sur la préservation du rôle d'intermédiaire obligé des maires.*<sup>62</sup> »

Les enjeux soulevés par notre enquête de terrain montrent que la Métropole doit, si elle veut asseoir sa légitimité, faire oublier aux acteurs locaux son passé consensuel, mais en orientant néanmoins les représentations vers un passé commun, qui d'un point de vue technique a bien eu lieu : « *En ce sens, les métropoles prêtent à débats sur les projets qu'elles appellent ou mettent en œuvre et qui interrogent la construction métropolitaine dans sa capacité à concevoir des principes, des formes et des récits de cohésion sociale et territoire*<sup>63</sup>. »

---

<sup>62</sup> DESAGE et GUERANGER, *op. cit.*, (2011) p. 123.

<sup>63</sup> LE BRAS et al. (dir.), *op. cit.*, (2015) p. 258.

## **Section 3 : L’habitat et la Métropole ou l’espace incertain de la politique**

Observer les regards sur la Métropole, c’est finalement buter sur de nombreux paradoxes. Ceux d’une institution dont la réalité est désormais tangible, légitimée par la loi, qui laisse d’ailleurs imaginer un renforcement des responsabilités dans les temps à venir, ce dont chacun a bien conscience. C’est, *en même temps*, percevoir l’espoir d’une relégation de la Métropole dans son influence, dans ses compétences, dans son pouvoir finalement. Il semble bien que cet acteur institutionnel continue de gêner. L’enjeu est de percevoir comment ce sentiment de gêne dit des choses sur les failles de la Métropole, et sur les malentendus visiblement présents dans l’esprit de ses partenaires. Loin de pouvoir être acceptée comme un acteur politique à part entière, la Métropole voit sa position sans cesse délégitimée, ce qui rend sa position paradoxalement incertaine, alors que la loi a renforcé son rôle.

### **1) L’échelon impossible**

La gouvernance politique et technique métropolitaine – soit la façon dont celle-ci imagine et organise son action – ainsi que le caractère mouvant de ses pourtours géographiques, semblent hypothéquer son rôle auprès de ses partenaires.

#### **A) La proximité introuvable, l’ élu invisible**

Si la Métropole semble inspirer une certaine défiance concernant son intervention en matière de politique locale de l’habitat, c’est d’abord parce qu’elle est jugée comme non complètement légitime, en raison d’une certaine absence sur le ‘terrain’. L’agent d’un bailleur exprime ainsi cette défiance : *« Et puis l’interco’ elle est assez peu sur le terrain, il faut être objectif, les services de l’interco’ ils ne sont pas sur le terrain, ce sont les services des communes [...] Sur la demande de logement social si vous demandez aux demandeurs ‘allez dans le guichet de l’intercommunalité’... Après, à termes, est-ce que ces guichets de proximité auront une gouvernance intercommunale, ça... Mais c’est quand même à la commune que vont se rendre les habitants. La commune elle est quand même l’échelon direct de proximité. Autant la programmation, la mutualisation, oui, au niveau intercommunal que*

*l'on y réfléchisse oui, mais au niveau communal je vois mal quand même comment une intercommunalité elle va pouvoir gérer des questions de toute proximité. »*

C'est surtout la connaissance du terrain, apportée par les services municipaux, qui est considérée comme essentielle. Un agent d'une commune témoigne de cette vision : *« Parce que ce que défendait \*\*\* [commune] et les autres communes qui avaient un service d'accueil, c'était de dire qu'elles avaient une bonne connaissance de leurs demandes, une bonne connaissance de leurs publics et quand elles faisaient des propositions [de logement], ce n'était pas des propositions qui étaient hors-sol, voilà. »* Un élu communal détaille aussi : *« Aujourd'hui, vous avez des expertises qui sont très pointues de communes comme la nôtre, comme \*\*\*, comme \*\*\*, qui traitent leurs dossiers depuis x temps, comme [la mairie de] Grenoble maintenant il n'y a plus de service [d'accueil du demandeur] ... Il y a quand même des expertises qui se sont construites sur le temps, sur de l'expérience. »* Un agent d'un bailleur exprime bien quel est l'enjeu actuel pour la Métropole : *« Bah le truc maintenant, c'est que la connaissance passe à la Métro, c'est ça qu'il faut. »*

Néanmoins, derrière la critique d'une Métropole éloignée "techniquement" du terrain pointe la défiance vis-à-vis d'une structure vue comme peu démocratique car éloignée politiquement du citoyen. Ainsi ce technicien du Conseil Départemental de déclarer : *« C'est compliqué, parce que la Métro ce n'est pas une instance du peuple quoi. C'est une instance qui émane d'une élection indirecte par les communes. »* Cet écueil d'élus élus au suffrage indirect est relevé par de nombreux interlocuteurs, dont cet élu municipal : *« oui mais les élus métropolitains ils sont élus de façon indirecte, donc déjà ça... »* Si les élections municipales de 2020 devraient voir l'élection des élus intercommunaux par un suffrage direct de listes, force est de constater que les intercommunalités, en raison d'une responsabilité de leur action devant le citoyen – puisque pas d'élections directes – font preuve pour certains observateurs d'un « déficit démocratique<sup>64</sup> » réel.

En vérité, si la Métropole est sujette à tant de critiques, c'est qu'elle remet en cause le rôle d'une institution idolâtrée dans l'imaginaire collectif des Français : *« En France, la commune est la "cellule de base de la démocratie". Elle fait partie du "patrimoine génétique de la nation". De telles expressions employées couramment dénotent bien le caractère intouchable de cette collectivité<sup>65</sup>. »* Ce quasi-amour institutionnel pour la commune freine

---

<sup>64</sup> DESAGE and GUÉRANGER, *op. cit.*, (2011) p. 216.

<sup>65</sup> Christian LEFEVRE, *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ, 2009 (Politiques locales), p. 18

l'émergence d'une institution supra-communale légitimée démocratiquement : « *Si la métropole est une aporie de la décentralisation, elle est également une aporie de la démocratie à la française, obnubilée par l'échelon municipal comme source première de démocratie.* » C'est particulièrement le rôle du maire qui est mis en avant comme indispensable, comme le note ce technicien d'un bailleur : « *[Mais du coup, dans un territoire si urbanisé comme l'agglo', est-ce que les communes ont encore un sens ?] Ah bah ça c'est autre chose. Ca a du sens, mais alors là on peut revenir à la proximité. C'est vrai que pour les gens, si on passe tout... d'ailleurs la Métro elle a des territoires, elle fait ça un peu pour les déchets. C'est vrai qu'un maire, il a cette proximité.* »

Un autre technicien d'un bailleur témoigne de son attachement à cette figure, et à la crainte que lui inspire la montée en charge de la Métropole : « *La question du maire, elle reste quand même un échelon symbolique très fort. D'ailleurs le fait que les gens se mobilisent pour les élections municipales a quand même du sens, et je pense qu'il faudrait faire attention. Il y a l'incarnation du territoire à travers un homme et une femme [...]. Quel que soit leur bord politique, ce sont des gens plutôt investis. On voit, souvent la couleur politique elle ne fait pas grand-chose sur la qualité de l' élu de terrain. Moi je pense que ce lien là, bah il est important, et que la question de l'échelle on ne peut pas tout à fait la négliger. Donc j'ai peur aussi que dans ces grandes interco' on perde aussi cette relation.* »

Le technicien d'une association du secteur du logement note ce même attachement de la part des habitants : « *Bah pour moi elles [les communes] ont un sens oui, parce que c'est là où les particuliers vivent. Et donc on ne peut pas supprimer ce lieu d'accueil là, d'accueil et d'écoute. Les gens c'est le maire ! Ils ne veulent pas aller voir l'EPCI pour aller raconter leurs trucs quoi. Pour moi le lien c'est le maire, et le reste c'est une entité, une institution la métropole. Et vous avez des gens sur certains secteurs, ils ne savent pas s'ils vivent sur Bièvre-Est ou sur Bièvre-Isère [EPCI isérois], ils n'en savent rien, ils ne connaissent pas leur EPCI.* » Un élu municipal s'emporte même quand la possibilité du remplacement de l' élu municipal par l' élu métropolitain est évoquée : « *Moi je suis un décentralisateur, moi je dis qu'il y a des choses qui peuvent être mutualisées, je ne suis pas un anti-métropolitain mais je suis pour une mutualisation choisie et pas subie. Le fait qu'on enlève la proximité, la connaissance, ça c'est impossible. Moi chez moi je me lèverai en faux et je ne laisserai pas passer. La proximité c'est simple, quand on éloigne le cul du maire du coup de pied au cul du citoyen la démocratie est flouée, ça c'est un avis personnel. [...] On éloigne le citoyen, moi je*

*ne suis pas d'accord avec toutes ces conclusions. Les fédéralistes ce sont les pires ennemis de la démocratie pour moi. »*

C'est souvent la figure d'un élu municipal visible par le citoyens, en opposition à un élu municipal invisible qui est relevé comme une des grandes limites démocratiques de la Métropole. Cet élu souligne : *« Aujourd'hui \*\*\*, ou \*\*\* [élus métropolitains], ils ne voient pas les gens de [commune concernée]. »* Un technicien d'un bailleur note cette impossibilité pour lui de l'élu intercommunal de bien représenter ses problématiques : *« Mais c'est quand même important de se dire que "mon élu de proximité il habite la même commune ou le même quartier que moi", parce que quelque part il me représente, il me représente auprès d'une institution qui va être la grosse métropole de quarante communes, c'est quand même important qu'il puisse porter les atouts et les faiblesses de mon territoire. Donc je trouve que c'est quand même important que mon élu que je connais, que je vais pouvoir aller voir pour lui dire "non mais là, ma poussette avec mes enfants à la sortie de l'école je ne peux pas traverser, c'est dangereux !", c'est important que ça soit quelqu'un qui vive la même chose que moi. Alors que si c'était quelqu'un de parachuter d'ailleurs, il n'est pas sur le terrain... on ne partage pas le quotidien, donc quelques parts il ne me représente pas autant que je ne pourrais l'espérer. »*

Un technicien municipal résume cet attachement à la visibilité « physique » de l'élu municipal : *« Et de mon point de vue, je pense que quand un citoyen il peut rencontrer un élu sur un marché, bah ça lui permet d'avoir un ancrage à la politique. Et donc c'est toujours intéressant. Et quand on discute avec un élu, et qu'on discute avec lui parce qu'il est élu politique, ça veut dire que quelque part aussi, bien sûr qu'on fait remonter son propre intérêt, on est bien d'accord, mais ça redonne une image de marque à la figure politique, et je trouve que c'est bien de ça qu'on a besoin aujourd'hui. Et ce que je peux constater de l'expérience de la Métropole aujourd'hui, c'est que c'est ça qui se perd. »* Cet attachement très fort à l'élu municipal, et particulièrement au maire, ne peut qu'handicaper la montée en force politique de la Métropole, comme le souligne Philippe Estèbe : *« Nombre d'auteurs ont souligné le mode présidentiel d'exercice du mandat mayoral en France, qui dispose d'un pouvoir sans équivalent dans les autres pays. L'institution territoriale compétente prétend "saturer" l'espace politique local au nom de l'élection au suffrage universel direct qui lui confère, seule, la légitimité et la capacité d'agir. D'où la grande difficulté de faire place à des formes*

*alternatives de représentation et de participation à l'échelon local, et l'indigence politique des sociétés locales.*<sup>66</sup> »

## **B) L'espace incertain**

Ce qui paraît surtout entraver la Métropole, c'est finalement la difficulté pour ses partenaires de se la représenter en tant qu'espace politique et fonctionnel satisfaisant. Ainsi, cet élu municipal précise en quoi il a des difficultés à appréhender personnellement cette entité : « *Moi la Métro, j'ai un peu de mal avec les gros trucs... [...] C'est aussi pour ça que j'allais en CSI, non pas que je ne fasse pas confiance aux techniciens, mais voilà, je suis quelqu'un qui a besoin de sentir les choses pour pouvoir me faire une idée et après avoir une position politique. [il fait des gestes avec sa main qui touchent longuement la table]. Oui, je suis quelqu'un de pratique-pratique. Bon, si je vois, je sens les choses après je suis capable d'intellectualiser les choses, mais je ne peux pas faire l'inverse.* » Cette difficulté à penser en globalité l'espace métropolitain vient aussi de la diversité des territoires qui la compose, des très urbains jusqu'au ruraux, particulièrement depuis que la Communauté de communes du Sud Grenoblois a rejoint la Métropole en 2014. Ainsi, ce technicien d'une association du logement décrit : « *Là-dessus [la construction de logement sociaux] typiquement on est sur des réflexions à l'échelle d'un territoire, là-dessus la Métro, avec le biais des 49 communes et le fait qu'on a différents territoires, mais il faut pas non plus vouloir appliquer ce qu'on fait sur le très urbain, sur les milieux ruraux ou semi-ruraux.* » Ce constat est d'autant plus fort que la dimension de la Métropole, et finalement sa nature en ce qui la compose, est instable.

Cet élu municipal, par ailleurs conseiller métropolitain, explique comment la Métropole pourrait un jour s'étendre au Nord-Est en "annexant" la communauté de communes du Grésivaudan : « *Il va y avoir la bouée de secours du Grésivaudan qui va peut-être un jour se mettre en action. Pour des raisons de transports ou autre, d'ailleurs. [...] Le Grésivaudan, c'est la manière de sauver la Métro financièrement. C'est-à-dire que la Métro est en situation un peu délicate, et au niveau des flux financiers c'est de récupérer là où ça rapporte le plus d'argent, c'est Montbonnot et Crolles.* » Le technicien d'une commune défend aussi un élargissement métropolitain qui lui semble inéluctable : « *Pourquoi par exemple le bassin grenoblois ne réfléchirait pas de façon beaucoup plus judicieuse avec le bassin du Grésivaudan. Ou le bassin du Voironnais. On pourrait être aussi sur une échelle encore plus importante. Pourquoi la ligne E du tramway s'arrêterait au Fontanil, et qu'elle*

---

<sup>66</sup> ESTÈBE, *op. cit.*, (note 5) p. 73.

*n'irait pas plus loin sur Voreppe ? Pourquoi nous au niveau de \*\*\* [commune concernée], on ne pourrait pas travailler sur la question de l'habitat avec \*\*\* et \*\*\* [communes] qui sont tout à fait limitrophes ? Là, il faudrait effectivement passer à un stade qui est effectivement un stade politique, qui serait la fusion. »* La question de l'évolution du périmètre spatial de la Métropole est un phénomène qui, paradoxalement, précarise la Métropole, en ce sens qu'elle institue une « *incertitude horizontale*<sup>67</sup> ». En élargissant les interlocuteurs, l'évolution spatiale de l'institution déstabilise les acteurs locaux dans leurs repères.

La question des « *relations entre les territoires et les représentations que s'en font les acteurs [est] l'un des problèmes les plus délicats [à] aborder*<sup>68</sup> ». Comme le note d'ailleurs un élu municipal, fervent défenseur du fait métropolitain : « *Je pense qu'on ne peut pas faire une seule métropole. Ça pourrait d'ailleurs, après tout Bordeaux, c'est 500 000 habitants je crois. Lyon c'est un million, mais avec des arrondissements. Je pense que les gens ne sont pas prêts à ça. Très sincèrement, pour ne rien vous cacher, moi j'y serais prêt, on peut tout-à-fait se mouvoir dans un environnement comme ça, et on peut tout-à-fait [l']imaginer [...]. Mais après, je pense qu'on n'est pas prêt psychologiquement.* » Il est vrai que la commune, et son maire, demeure une figure trop essentielle : « *Sondages après sondages, les Français leur témoigne leur amour. Eloge de la proximité : le maire est l'élu le plus à l'écoute de leurs préoccupations [...].*<sup>69</sup> » La question de la "souveraineté communale", de sa totale indépendance demeure tout de même une réalité de plus en plus problématique. Un élu municipal note à ce titre : « *Bon, les toutes petites communes, ça devient compliqué quand même. Ne serait-ce que parce que les gens attendent des services. Donc il y a des choses qui ont intérêt à être mutualisées. Pas rester chacun dans son coin.* » Cette souveraineté pose d'autant plus problème dans un espace urbain où les flux humains sont denses et rendent les limites communales caduques, comme l'observe Martin Vanier : « *Mais une troisième dimension sera peut-être la source des innovations les plus profondes : celle qui verrait chaque collectivité, pour le ressort territorial qui est le sien, modifier et concevoir ses propres politiques publiques en fonction des usages et besoins interterritoriaux des individus qu'elles concernent, qu'ils soient habitants du territoire en question ou non [...]. On voit bien le problème : à quelle satisfaction des besoins doit répondre le pouvoir municipal ?* » La dimension spatiale de la Métropole implique donc de nombreux enjeux qui ne facilitent pas la stabilisation de son rôle dans les esprits.

---

<sup>67</sup> Ludovic Méasson, " Différentiation, incertitude, espace et politique", in DOUILLET (dir), *op. cit.*, (2012) p. 29.

<sup>68</sup> Pierre Muller, "Changements d'échelles et usages de la rhétorique", in FAURE (dir.), *op. cit.*, (2007) p. 87.

<sup>69</sup> GWIAZDZINSKI et RABIN, *op. cit.*, (2008) p. 24.

## **2) L'échelon mal désiré**

L'étude des représentations sur la Métropole permet finalement de montrer comment la place qu'elle prend actuellement ne semble pas être celle désirée par ses partenaires.

### **A) Une Métropole arbitre mais pas joueuse**

Il est tout à fait singulier d'observer combien si la Métropole, en matière de politique locale de l'habitat, peut voir sa place acceptée, cette place, dans l'esprit des acteurs, est une place bien délimitée. En vérité, il semble bien qu'on n'attende pas la Métropole, en tant que chef de file de la politique locale de l'habitat, un rôle de "chef de guerre", de "chef de troupe". Ainsi cet administrateur d'un bailleur social définit le rôle de la Métropole qui lui semblerait approprié : *« Le dernier mot [dans les attributions] ça doit être forcément le gestionnaire. C'est lui qui gère, c'est lui qui a les emmerdes. Même à [bailleur] on le revendique. Au fond, il faut que chacun soit à sa place, je pense dans ça, et c'est mieux. Le rôle de l'interco', c'est de fixer les orientations, c'est de fixer les priorités. C'est de mettre en place des rapports conventionnels avec les acteurs sur des objectifs, et c'est d'évaluer l'action, évaluer l'action qui est la partie faible de l'action publique en général, en partie pour l'Etat, y compris au niveau local. »*

La demande d'une Métropole comme n'étant pas un "empêcheur de tourner en rond" en n'intervenant auprès des acteurs que de façon limitée est particulièrement portée par les bailleurs. Concernant la Convention intercommunale d'attribution (CIA), ce technicien d'un bailleur déclare : *« Un contrôle a posteriori, les organismes ils n'y sont pas contre. "Sur l'année, par rapport aux financements que vous avez reçus, vous avez logé..." Oui, être plus sur du contrôle de résultats, et moins sur le formalisme en fait. Je pense que le monde HLM, il est ok pour avoir des objectifs de résultats. Sauf qu'aujourd'hui ce que l'on nous demande, c'est d'avoir des objectifs de résultats, mais aussi des objectifs de moyens. C'est-à-dire qu'on contrôle toute la chaîne, et il y a un moment à force de contrôler complètement les moyens, on finit par avoir du mal à avoir des résultats, parce qu'on met beaucoup d'énergie dans la mise en œuvre des moyens et c'est un peu compliqué après d'aboutir à des résultats concrètement. »* Un collègue d'un autre bailleur explique : *« Donc quand la loi dit "La Métro est chef de file sur les politiques publiques de logement", je dis d'accord, je comprends, et même ça m'intéresse. [...] Quand en revanche, on rentre dans le détail des organisme des cal [commissions d'attribution locative], je dis "attention, c'est extrêmement intrusif, ça pose des*

*questions et ça met de la défiance, là où il y en a déjà'', et je pense que ce n'est pas tout à fait notre intérêt collectif, donc là ça m'intéresse beaucoup moins. [...] Il y a un moment où je trouve que la Métro elle est trop dans l'opérationnel [...]. » Plus loin il détaille également le souhait d'une Métropole relativement éloignée du terrain, qui joue d'abord un rôle de coordination de politiques publiques: « La Métro il faut qu'elle continue à impulser à son bon niveau, et qu'elle rende visible des articulations entre différentes politiques publiques. Quand elle est à ce niveau là, je trouve qu'elle s'en sort très bien. »*

Le paradoxe majeur qui semble animer nombre d'acteurs locaux du monde de l'habitat est visible dans leur souhait d'une Métropole dont l'interventionnisme serait à ''géométrie variable''. Si la présence de la Métropole est souhaitée, c'est parce qu'en tant que chef de file, elle peut mettre à distance les ''adversaires'', les autres acteurs de l'habitat vus comme perturbateurs. Cette fonction d'arbitre amène finalement les acteurs à souhaiter la présence de la Métropole. Le même technicien d'un bailleur explique ainsi : « Mais par contre sur \*\*\* [commune] c'est la galère à chaque fois. On a eu un refus sur \*\*\* [commune] pour développer un projet immobilier, on était en concurrence avec d'autres bailleurs, avec comme motif nos orientations d'attribution. Je n'ai jamais eu de retour. [Mais est-ce que fondamentalement vous avez des orientations qui sont différentes des autres ?] Non, on n'a pas d'orientations (rire). [C'était un prétexte fallacieux en fait ?] Tout à fait. C'est juste que ça ne leur allait pas. Ils avaient peur. Pour eux \*\*\* [bailleur concerné] c'est le renouvellement urbain. Si c'est les gens relogés, c'est forcément des gens de \*\*\* [quartier prioritaire politique de la ville] , de l'autre côté du [rivière]. Donc ça va être dangereux quoi, ils vont être assiégés par les Cheyennes... Donc voilà, moi je pense que la Métro elle a vraiment sa place, que ça a vraiment du sens de la mettre en chef de file, ça a du sens. »

Un technicien d'une commune semble développer la même logique vis-à-vis des bailleurs sociaux. En pointant le regret d'une Métropole qui ne saurait réellement les contraindre, c'est bien le principe d'un arbitre fort qui semble être souhaité en creux : « Mais il y a d'autres choses sur lesquelles l'Etat et la Métro jettent un voile pudiquement, c'est l'état et l'entretien des logements. Voilà, ils veulent un logement en bon état, bien entretenu. Or aujourd'hui les bailleurs ils disent ''on a des refus dans les attributions, ce sont les communes qui n'attribuent pas bien'', mais comment ça se fait quand dans certains endroits les gens n'ont pas encore les travaux qu'on leur a promis, qu'il y a des cafards et un certain nombre de dysfonctionnements qui ne sont pas traités, donc forcément il y a des refus ! [Bailleur], je peux vous montrer les photos, c'est dans un état lamentable. A un moment

*donné, c'est aussi l'état des logements. [...] Je ne vois pas, quand ce sera au niveau intercommunal, la Métro venir taper du pied chez [bailleur] pour dire "qu'est-ce que vous faites ?" » Cet autre technicien d'une commune exprime également son regret d'une Métropole un peu plus coercitive vis-à-vis des élus : « Moi j'espérais plus de la Métropole. J'espérais justement le fait qu'on mutualise la réflexion, qu'on mutualise les pratiques, qu'on aille vers plus de cohérence, on aille vers plus de principes de réalité, de principes de responsabilité. La Métropole ça pouvait être le levier, pour expliquer aux maires qui eux sont dans une posture un peu particulière de clientélisme avec leurs publics. »*

Ce paradoxe d'une Métropole souhaitée comme bien présente à certains moments résulte des espoirs émis par chaque acteur envers les bouleversements à l'œuvre. Puisque l'émergence de la Métropole remet en cause "l'ancien monde", pourquoi ne pas profiter du "clair-obscur" – l'adaptation progressive du secteur de l'habitat social à un nouveau chef de file – pour envisager une Métropole qui serve nos propres enjeux ? Comme l'explique Taoufik Ben Mabrouk, les transformations liées aux évolutions de la coopération intercommunale résultent de "nouveaux jeux de pouvoir" : « *Ces jeux de pouvoir reposent en grande partie, sur un jeu entre différentes échelles territoriales (l'échelle du quartier, l'échelle communale et l'échelle intercommunale) par lesquelles des acteurs cherchent à faire reconnaître de nouveaux liens symboliques ou matériels (communauté de destin, interdépendances) entre ces différentes échelles de territoire, tout en instrumentant ces liens (réels ou supposés) pour légitimer de nouvelles pratiques et finalités de la coopération intercommunale.*<sup>70</sup> » La réalité de l'action métropolitaine, en ne pouvant correspondre à ce que chaque acteur voudrait qu'elle soit, ne peut, dès lors, que décevoir ses partenaires.

## **B) Le grand malentendu : à la recherche d'un espace politique apolitique ?**

Si l'irruption de la Métropole en tant que chef de file sur la question de la politique d'attribution de logements sociaux semble tant déranger les acteurs locaux, c'est peut-être parce que ces derniers sont d'abord déstabilisés par la façon dont celle-ci semble changer sa manière d'être dans le jeu politique local. Alors que la Métropole au moment où elle émerge comme structure intercommunale dans le milieu des années 1990 devient un lieu où

---

<sup>70</sup> Taoufik Ben Mabrouk, "Quand la Métropole se fait territoire politique, les ressorts politiques et symboliques du changement d'échelle de la coopération intercommunale", in FAURE (dir.), *op. cit.*, (2007) p. 106.

« s'impose la pratique de la négociation et du compromis<sup>71</sup> », elle est dans la situation de nombreux EPCI : « Loin du "parlement intercommunal" animé par des prises de paroles contradictoires, ces réunions sont des lieux à l'ambiance étonnamment policée et courtoise, où le fait de s'opposer apparaît souvent incongru. [...] Le consensus apparaît donc comme la forme appropriée (aux deux sens du terme) de gouvernement des institutions intercommunales, beaucoup plus répandue que ne le concèdent leurs protagonistes, tentés de le justifier sur le mode de l'exception, pour s'en dédouaner ou s'en glorifier.<sup>72</sup> »

Ce tropisme pour le consensus semble d'ailleurs recherché par les acteurs locaux. Ainsi, en parlant du rôle de la Métropole, l'agent d'un bailleur déclare : « Je pense que ce regroupement d'élus locaux dans les EPCI permettra d'avoir une vision commune du territoire. Moi ce que j'ai ressenti vis-à-vis de la Métro, c'est qu'ils n'ont pas encore suffisamment de recul de travail en commun, et que la culture commune ils ne l'ont pas bâtie. » Si le « commun » est à rechercher, c'est qu'il semble le moyen d'unifier des territoires et des acteurs disparates. L'hétérogénéité – des territoires, des élus – paraît chez ce technicien une réalité à proscrire. La figure d'une Métropole "homogénéisatrice", sachant "lier" ses différents acteurs est attendue par de nombreux interlocuteurs, lesquels mobilisent souvent la métaphore culinaire. Ainsi ce technicien d'un bailleur de dire : « Donc je trouve la Métro, le job elle le fait et elle le fait plutôt bien, en délai très court. De dire, on organise la mayonnaise quoi, en tout cas on a tous les éléments, on a le menu, on a la recette... maintenant la Métro il faut qu'elle respecte chaque ingrédient. Et elle le fait avec les communes je pense clairement. Sur \*\*\* [commune citée à travers l'intervention de son technicien lors d'une réunion partenariale] c'est ce que je vous disais, j'ai pas pris la parole en tant que bailleur, parce que j'étais crevé, mais il y avait une ou deux remarques qui étaient en plafonnage pour moi... Pareil, \*\*\* [technicien métropolitain] aurait pu prendre le parti de recadrer autrement. Bon, ce n'est pas le choix qui a été fait non plus, je pense que c'était plutôt diplomatique. » Un technicien d'une commune reprend le même motif imagé, en montrant combien selon lui la Métropole échoue dans sa mission de "mise en commun", de création de consensus entre acteurs : « Il faut des liants, et les liants ils n'y sont pas. Les liants, la Métro elle a beaucoup de mal à les construire. [...] [La politique de l'habitat] ce n'est pas un gâteau, on ne met pas trois œufs, machin et bidule. C'est la qualité du four qui fait tout. Et la qualité du four, voilà... Ça ne peut être qu'à long terme, qu'à très long terme. »

---

<sup>71</sup> Louargant et Le Bras, in LEFEUVRE et BOSSE, *op. cit.*, (2015) p. 172.

<sup>72</sup> DESAGE et GUERANGER, *op. cit.*, (2011) pp. 127–129.

Cette façon de voir la Métropole comme le lieu consensuel de la mise en commun, où tout le monde se retrouve, semble exclure toute forme de conflictualité. Ainsi, un élu métropolitain arrivé récemment note à propos d'un vice-président de la Métropole : « *[Et les chantiers actuels menés par la Métro', sur l'accord collectif, vous en êtes plutôt satisfait ?] C'est-à-dire que les services de la Métro ont beaucoup travaillé sur tous ces sujets là, mais c'est vrai que parfois, quand on arrive en commission, c'est tout fait quoi. Et c'est vrai que c'est un très gros travail qui a été fait là, donc quand il y a un désaccord, \*\*\* [vice-président métropolitain] il n'aime pas trop bouger les choses quoi. C'est pas facile de discuter quand même avec lui.* » Ainsi, l'idée même de remettre en cause les options du vice-président, dans le cadre d'un légitime débat démocratique, ne semble pas être envisagé par cet élu. Un élu communal note de son côté : « *Mais il a une vision très arrêtée \*\*\* [vice-président métropolitain], c'est sûr. Mais aujourd'hui l'idée c'est comment on construit ensemble. Parce que si on s'arrête à \*\*\*, ça ne pourra pas le faire, parce que ce n'est pas 1, c'est 49, plus 1, la Métropole. On est 49 communes plus la Métropole, c'est comme ça que je le présente toujours, même s'il y a une majorité.* »

Là encore, c'est la Métropole comme fabrique politique consensuelle qui est mise en avant, en gommant d'une certaine façon les aspérités politiques qui peuvent se faire jour. C'est en somme ce que revendique ce technicien d'un bailleur, désireux « *une Métropole vraiment apaisée* » et prenant en exemple « *Gérard Collomb à la Métropole de Lyon, qui lui arrive à s'entendre avec tout le monde* ». Or, comme le notent Fabien Desage et David Guéranger, l'intercommunalité lyonnaise sous Gérard Collomb relevait bien d'une institution politiquement consensuelle : « *C'est une situation assez comparable qui prévaut à la CU de Lyon où le maire socialiste de Lyon, Gérard Collomb, préside un exécutif de 40 vice-présidents comprenant des élus UMP et du MODEM, mais également des Verts et du parti communiste*<sup>73</sup> ».

Aux termes de ces observations, il nous semble important de montrer combien cette vision consensuelle de l'action métropolitaine nous semble illusoire d'un point de vue politique. Pis encore, elle paraît être la source d'incompréhensions aux conséquences délétères. Si la Métropole de droit commun, à l'instar de Grenoble-Alpes Métropole, n'est pas reconnue comme une collectivité de plein exercice, force est de constater que la réforme de 2014-2015 (loi MAPTAM et loi NOTRe) lui a donné une consistance politique toute

---

<sup>73</sup> *Ibid.*, p. 128.

nouvelle<sup>74</sup>. Concernant le processus d'attribution de logements sociaux, la loi Alur l'a intronisé chef de file. La rédaction d'un Programme local de l'habitat (PLH) et des nombreux documents contractuels afférents concernant le processus d'attribution de logements sociaux revient à l'EPCI. Si la Métropole devient en acteur majeur dans cette question, avec un rôle de chef de file-stratège, elle devient surtout le lieu où le débat, les négociations, les arbitrages ont lieu.

En étant désormais le lieu où les acteurs se rencontrent et débattent – la Conférence intercommunale du logement (CIL) a d'ailleurs lieu dans les "murs" de la Métropole – la Métropole devient une "arène" politique de plein exercice. Or, en devenant un espace plus politique, elle devient désormais un lieu où la conflictualité ne peut être éludée. C'est justement parce que la Métropole est sortie d'un simple rôle « opérationnel », comme le notait par le passé un technicien du Conseil départemental, qu'elle devient un lieu où le consensus n'est plus possible. Chantal Mouffe, à laquelle nous nous affilions dans notre démarche, montre bien cette impossibilité d'une entente consensuelle au sein d'une négociation de nature politique : « *Les questions politiques ne sont pas de simples problèmes techniques susceptibles d'être résolus par des experts. En vérité, les questions politiques impliquent toujours des décisions qui exigent que l'on fasse un choix entre plusieurs options en conflit*<sup>75</sup>. » Cette dimension conflictuelle ne se limite pas d'ailleurs pour Claude Lefort à la politique mais est même le fondement de la démocratie : « *Il faut voir la démocratie comme ce milieu de conflits, un milieu dans lequel il faut savoir contester.*<sup>76</sup> »

L'opposition conflictuelle, parce qu'elle met à jour les divergences d'opinions, d'enjeux en présence, participe au fonctionnement d'une démocratie seigne : « *Une démocratie qui fonctionne bien réclame un affrontement entre des positions politiques légitimes.*<sup>77</sup> » Cette conflictualité semble d'ailleurs implicitement comprise par certains acteurs. Ce technicien d'un bailleur note bien comment ses subordonnés ont conscience des politiques métropolitaines comme sujet de conflictualité : « *Quand la Métro a sorti le petit cahier jaune sur les pages logement, je l'ai passé à mes collègues et elles l'ont lu. Leur réaction c'est qu'elles étaient outrées. Elles étaient outrées parce que la Métro présentait le fait qu'elle ait choisi de faire des guichets de proximité dans les communes comme étant "sa" politique*

---

<sup>74</sup> Maurice OLIVE, "Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains," *Espaces et sociétés*, vol. 160-161, no. 1-2, 2015.

<sup>75</sup> Chantal MOUFFE, *L'illusion du consensus*, Paris : Albin Michel, 2016, pp. 19–20.

<sup>76</sup> "À l'épreuve du politique. Dialogue entre Claude Lefort et Pierre Rosanvallon," *Esprit*, Décembre, no. 12, 2011.

<sup>77</sup> MOUFFE, *op. cit.*, (2016) p. 49.

*choisie de l'accueil des demandeurs. Et mes collègues m'ont dit 'si ça avait été la Métro il y aurait eu LE guichet unique d'accueil central, et c'est tout, rien du tout, c'est parce que NOUS communes on l'a obtenu qu'il y a ces guichets métropolitains proches, de proximité, mais eux quand ils en font la com' c'est à leur bénéfice''. Donc pour mes techniciens c'est 'ils défendent les pires solutions et même quand on arrive à faire des gains parce qu'on défend la proximité et on défend les demandeurs c'est toujours la Métro qui en récupère le bénéfice''. »*

A notre sens, cette déclaration montre bien le paradoxe actuel. La Métropole est toujours considérée comme un acteur. Un acteur qui d'ailleurs, conséquences législatives obligent, monte en puissance. Mais c'est omettre le changement majeur : la Métropole est devenue un espace, et un espace qui a la particularité d'être politique. Elle est devenue le lieu où les conflictualités se font jour, s'expriment et se combattent. Même si, *in fine*, le consensus demeure un objectif souhaité - et les arbitrages autour du guichet unique du demandeur, animé par la Métropole *mais* présent dans chaque mairie, le montrent bien – la Métropole ne peut nécessairement dans ses actions demeurer une institution régie par le consensus, tout simplement parce qu'elle devient une institution où sont potentiellement décidées des orientations clivantes. Comme le note Chantal Mouffe : « *C'est la raison pour laquelle la défense et l'approfondissement du projet démocratique exigent de reconnaître la dimension antagonistique du politique, et de renoncer au rêve d'un monde réconcilié qui aurait dépassé le pouvoir, la souveraineté et l'hégémonie.*<sup>78</sup> »

---

<sup>78</sup> MOUFFE, *op. cit.*, (2016) pp.195-196

## **Conclusion : les griffes et la tanière**

Lorsqu'il décrit en 1903 les Alpes françaises, Paul Vidal de La Blache note ceci : « *Il y eu jadis là de petites communautés politiques, embryons de démocraties cantonales, auxquels il n'a manqué, pour devenir une Suisse, que l'appui de fortes républiques urbaines. L'Histoire a été dure pour elles. Elle les a mutilées, quand elle ne les a pas détruites*<sup>79</sup>. » Les élections de 2020, où les élus métropolitains seront pour la première fois élus au suffrage universel direct, feront-elles de l'unique métropole alpine un 'embryon de république urbaine' ? L'avenir le dira.

Au terme de cette recherche, nous pouvons simplement constater combien la structuration de l'intercommunalité grenobloise est un processus long et difficile. Nous posons comme hypothèse que la survenue de Grenoble-Alpes Métropole, en tant que chef de file de la politique locale de l'habitat au niveau du processus d'attribution de logements sociaux, devait nécessairement déranger les acteurs locaux, puisqu'elle remettait en cause les équilibres antérieurs.

L'analyse du discours des partenaires de la Métropole semble montrer que c'est partiellement le cas. La montée en responsabilité de la Métropole, à travers l'exemple du processus d'attribution de logements sociaux, est certes une nouveauté qui peut déranger. En instituant la Métropole dans un rôle d'animateur du 'jeu' local de l'habitat, le législateur a fait apparaître un nouvel acteur, dont la prééminence ressentie peut insécuriser des partenaires qui se sentent marginalisés, à l'instar des communes. Le volontarisme politique métropolitain - dont la dimension coercitive peut être visible à travers le Programme local de l'habitat et les documents contractuels afférents (PPGD, Accord collectif, CIA) - peut également perturber les pratiques des bailleurs sociaux, lesquels ressentent alors une 'intrusion' dans leurs modes de fonctionnement. Du reste, l'arrivée effective de la Métropole comme chef de file demande à l'ensemble du secteur local de l'habitat de trouver un nouvel équilibre, à travers un réajustement clair des rapports de force entre partenaires.

---

<sup>79</sup> Paul VIDAL DE LA BLACHE, *Tableau de la géographie de la France*, Paris : La Table Ronde, 1994 (La petite vermillon, 42), p. 384.

Néanmoins, et c'est un point tout fait intéressant des échanges avec les acteurs locaux, la nouvelle place prise par la Métropole n'est jamais réellement contestée. Les représentations des acteurs dénotent semble-t-il une assez bonne intégration des enjeux véhiculés par les promoteurs de la réforme territoriale : "adapter les politiques publiques au bassin de vie", "ne pas agir seul dans son coin", "porter des ambitions plus larges". De ce fait, aucun d'entre eux n'a formellement contesté le rôle de la Métropole en tant que chef de file. Mieux, certains semblent même l'avoir désiré, espérant que la nouvelle politique métropolitaine puisse répondre aux enjeux qui leur semblaient importants.

L'étude des représentations a surtout permis de mettre à jour combien, dans la façon dont une politique publique est portée, le poids du passé du lieu où elle s'inscrit était déterminant. Au-delà d'une "dépendance au sentier" d'ordre technique, c'est bien tout un imaginaire socio-historique qui est véhiculé par les acteurs. Notre position n'est pas de dire que l'histoire du territoire en elle-même est en cause, mais que c'est l'image qui en est restée, celle qui est portée, sa *mémoire* pour reprendre un terme historiographique, qui perturbe le jeu politique local lorsqu'elle est revendiquée comme un élément argumentaire. En commençant cette recherche, nous pensions simplement décrire les conséquences de la montée en compétences "d'une" métropole, et que les conclusions auraient sans doute très bien pu être généralisées aux situations des métropoles de Rennes ou de Bordeaux. Aux termes de cette recherche, nous ne pouvons affirmer pouvoir parler que "d'une" métropole, celle du bassin grenoblois. Les représentations étudiées, loin de décrire un processus unique de métropolisation des politiques publiques, semblent au contraire indiquer comment les singularités territoriales et la façon dont elles sont véhiculées sont déterminantes. L'incarnation de la Métropole à travers ses élus, l'histoire de ses équilibres politiques et de ses outils, tout cela imprègne les esprits des acteurs et continue de "hanter" les représentations, donc les pratiques, puisqu'elles sont un « *guide pour l'action*<sup>80</sup> ».

Mais au-delà du poids du passé dans les représentations, ce qui nous est apparu comme finalement le plus déterminant était la façon dont, dans leurs représentations, les partenaires de la Métropole envisageaient son juste rôle. Or, il s'avère que bien souvent, ces derniers semblent envisager son rôle comme le "trouveur de consensus", un simple "juge de paix" entre les différents acteurs. C'est ne pas prendre complètement la mesure, nous semble-t-il, de la portée des textes législatifs instituant le rôle de la Métropole, particulièrement sur la

---

<sup>80</sup> JEAN-CLAUDE ABRIC (DIR.), *op. cit.*, (2016) p. 16.

question de la politique locale de l'habitat. Il nous semble que ce rôle de "chef de file" n'a pas seulement comme conséquence d'asseoir le rôle de la Métropole en tant qu'*acteur*. Ce rôle d'acteur n'est d'ailleurs pas particulièrement coercitif en lui-même vis-à-vis des partenaires, la Métropole n'étant pas une collectivité de plein exercice, et ses élus, d'abord municipaux, recevant leur légitimité politique – pour l'instant – finalement *hors* d'elle-même. Ce qui nous semble essentiel, c'est comment la Métropole au niveau du processus d'attribution, depuis 2014 est devenue l'*espace* du politique. Ce n'est pas elle seule qui décide, mais c'est *dans ses murs* que les choses se décident, et là est la nouveauté. Alors que part le passé, le processus de contractualisation censé organiser le système d'attribution avait lieu sous la férule de l'Etat déconcentré, aujourd'hui les services de la Métropole, sur son territoire, rédigent et assurent l'adoption des documents contractuels (PLH, PPGD,...). La Métropole n'est certes pas souveraine – elle ne décide pas seule – mais d'une certaine façon elle est reine du processus d'attribution, la loi la désignant chef de file.

En devenant le lieu de *la* politique – c'est-à-dire le lieu où l'ordre des choses doit être déterminé – elle devient le lieu *du* politique – c'est-à-dire l'endroit où s'exprime la conflictualité entre les acteurs<sup>81</sup>. D'une certaine façon, le législateur a fait de la Métropole *the place to be*. Or il nous semble que le hiatus fondamental réside justement dans cette incapacité pour certains partenaires de saisir la Métropole non comme un acteur plus puissant – cela tout le monde l'a constaté – mais simplement comme un espace politique, une arène qui est nécessairement plus violente que la scène consensuelle qu'elle a été pendant longtemps. Et si les acteurs locaux semblent déçus ou en colère vis-à-vis de la Métropole, c'est qu'ils ne voient pas que c'est leur propre violence qui s'y expriment aussi, et que la Métropole, *nécessairement*, ne peut plaire à personne parce qu'il lui est impossible de plaire à tout le monde, en devenant justement l'espace où les oppositions s'expriment. Il ne s'agit pas de dire que la Métropole n'est qu'un miroir du jeu institutionnel local. Elle est aussi un acteur à part entière, avec ses services et un exécutif politique qui lui est propre. D'où cette ambiguïté : la loi n'en ayant pas fait une collectivité de plein exercice, mais lui ayant tout de même renforcé son rôle de chef de file, la Métropole n'est plus fondamentalement une "inter-communalité" – le simple espace commun des communes qui la composent – mais elle n'est toujours pas une "supra-communalité" – une structure souveraine sur les éléments qui la composent. Au carrefour d'enjeux contradictoires, la Métropole semble condamnée aux critiques.

---

<sup>81</sup> Distinction apportée par Chantal MOUFFE, *op. cit.*, (2016) p. 18.

« *La métropole, en tant qu'innovation institutionnelle, a besoin de temps pour devenir une innovation territoriale, c'est-à-dire socialement opérante, culturellement significative, partagée et reconnue. Elle a, pour cela, à redessiner ses contours. La métropole a déjà grandi et cela se voit dans son périmètre en passant du fameux Y à un ourson dansant<sup>82</sup>* ». Cet ourson dansant, la Métropole depuis 2014 en a pris la peau de façon très abrupte, suite à des bouleversements législatifs profonds et relativement soudains. Cet ourson, dont l'enfance fut longue – au moins une vingtaine d'années – semble entrer dans son adolescence. Grenoble-Alpes Métropole a grandi, et ses partenaires le voit. L'ourson en peluche qu'elle était – un acteur consensuel et peu insécurisant - paraît pour certains être maintenant pourvu de griffes, dangereuses et violentes. Plus que des outils de coercition, il nous semble que c'est l'espace collectif décisionnel qu'elle porte en son sein, la "tanière" de l'ourson, qui est un changement déterminant. Or la mise en place de cet espace, porteur de conflictualités, amène l'ourson qu'est la Métropole à œuvrer dans un environnement plus difficile. L'ourson a grandi très (trop ?) vite, et doit maintenant appréhender son nouveau corps. Cette phase d'apprentissage, que nous avons eu la chance d'observer, nous semble nécessairement marquée par une certaine maladresse, liée au processus d'adaptation à l'œuvre. Celle-ci n'est pas facilitée par l'environnement complexe et tendu que représente le secteur local de l'habitat social, qui nous paraît être un vrai jeu de quilles. L'ourson apprenant à marcher peut-il les éviter ?, cela semble difficile.

Les représentations que nous avons recueillies à l'égard de la Métropole semblent une réalité inéluctable. Comme le note Hannah Arendt à propos des préjugés : « *Sans eux, aucun homme ne pourrait vivre parce qu'une existence dépourvue de tout préjugé exigerait une vigilance surhumaine, une disponibilité constante à accueillir et à être concerné à chaque instant par la totalité du réel [...].*<sup>83</sup> » Ces représentations, notamment à l'égard de l'action métropolitaine, si leur fond comme toute représentation peut être contesté, traduisent la réalité des sentiments présents chez les partenaires de la Métropole. Ces représentations nous semblent donc être un bon moyen pour identifier les pièges éventuels que l'ourson métropolitain pourrait affronter pour asseoir sa légitimité. La Métropole devra prouver qu'elle peut assurer une proximité forte dans ses services à la population. Elle devra donner les gages de son efficacité et de sa connaissance du "terrain" pour battre en brèche les critiques d'une bureaucratie technocratique. Elle devra enfin montrer combien elle est bien l'espace

---

<sup>82</sup>Romain Lajarge, in BLOCH et LAJARGE, *op. cit.*, (2015). p.53

<sup>83</sup> Hannah ARENDT, *La politique a-t-elle encore un sens?*, Paris : L'Herne, 2007, p. 78.

décisionnel commun à tous les partenaires locaux, de façon à remettre en cause l'idée que ses politiques sont le fruit d'une inféodation à la municipalité grenobloise.

Mais la question de la Métropole comme espace des conflictualités et des décisions mène nécessairement à nous interroger sur la nature de son pouvoir, en son "sein", et vis-à-vis des partenaires extérieurs. Faut-il, comme le soutient Martin Vanier, défendre un principe "d'interterritorialité" dont « *le principe politique premier [est] celui du partage des souverainetés*<sup>84</sup> » ? Dans cette perspective, la Métropole n'évoluerait pas, ne deviendrait pas une supra-communauté, et chercherait plutôt à faciliter et renforcer les liens entre les différents acteurs locaux. Ou bien doit-elle devenir au contraire un territoire souverain ?, principe défendu par Chantal Mouffe comme la nécessité *du* et de *la* politique ? Dans ce cas là, on pourrait imaginer la disparition des communes, du Conseil départemental et de la Région comme décideurs sur le territoire métropolitain, l'Etat conservant un rôle de garant du respect de la loi.

Bien malin est celui en capacité de savoir comment les choses évolueront. Ce qui est certain, c'est que la construction métropolitaine, bien loin d'un simple débat technique au sujet du "territoire [le plus] pertinent", jette le voile sur la réalité politique à l'œuvre, soit un affrontement entre acteurs locaux : « *Au final, la question de la réforme territoriale est davantage une question géopolitique (rapport de force entre élus, pressions de lobbys divers sur la définition de la carte des territoires) qu'une volonté de s'adapter aux nouvelles logiques territoriales.*<sup>85</sup> » Martin Vanier n'élude d'ailleurs pas la question du pouvoir, en déclarant que « *l'interterritorialité est un pouvoir, et comme tout pouvoir elle fait paradoxalement l'objet d'une lutte, d'une compétition. Toujours habillée d'un discours de dépassement des clivages et d'appel à l'intelligence des intérêts supérieurs, elle est en réalité un champ de bataille permanent pour occuper la nouvelle position de pouvoir : le pouvoir de la coordination.*<sup>86</sup> »

Grenoble-Alpes Métropole, ni *teddy bear* indolent, ni *grizzly* sanglant, devra en tant qu'institution assumer, sauf retournement législatif majeur, un certain leadership politique que, ni son histoire, ni ses partenaires, ne l'ont aidé à préparer. Petit ourson deviendra grand...

---

<sup>84</sup> Martin VANIER, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, Paris : Anthropos, 2010, p. 104.

<sup>85</sup> GOEURY et SIERRA, *op. cit.*, (2016) p. 164.

<sup>86</sup> VANIER, *op. cit.*, (2010) p. 148.

## Sources

- ARENDRT Hannah, *La politique a-t-elle encore un sens?*, Paris : L'Herne, 2007.
- ARENDRT Hannah, *Condition de l'homme moderne*, Paris : Calmann-Lévy, 2014.
- BAILLY Jean-Christophe, *Le dépaysement: voyages en France*, Paris : Seuil, 2011 (Fiction & Cie)
- BARON Alexis and KADA Nicolas, *Communes et départements, frères ennemis du social?*, Fontaine : Presses universitaires de Grenoble, 2016.
- BAROUCH Gilles, "Le management du changement à l'épreuve de l'homéostasie des systèmes," *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, vol. 106, no. 4, 2011, p. 27–36. Cairn.info.
- BARROU Jacques, "Le logement social et ses contradictions," *Etudes*, no. 380, 1994.
- BELLANGER Emmanuel, "Le maire au xxe siècle, ou l'ascension d'une figure « sympathique » et « intouchable » de la République," *Pouvoirs*, vol. 148, no. 1, 2014, p. 15–29. Cairn.info.
- BLOCH Daniel, *Réinventer la ville: regards croisés sur Grenoble*, Saint-Martin-d'Hères (Isère) : Pug, 2013.
- BLOCH Daniel and LAJARGE Romain, *Grenoble, le pari de la métropole*, Saint-Martin-d'Hères (Isère) : Pug, 2016.
- BOURGEOIS Marine, *Gérer au quotidien l'attribution des logements sociaux enquête ethnographiques dans un organisme HLM*, Paris : L'Harmattan, 2013.
- BRAS David LE, SEIGNEURET Natacha, TALANDIER Magali and PACTE (RESEARCH GROUP) (eds.), *Métropoles en chantiers*, Boulogne-Billancourt : Berger-Levrault, 2016 (Au fil du débat)
- DESAGE Fabien and GUERANGER David, *La politique confisquée: sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges : Croquant, 2011 (Savoir-agir)
- DESTOT Michel, *Ma passion pour Grenoble: une métropole du XXIe siècle*, La Tour d'Aigue : Éditions de l'Aube, 2015 (Bibliothèque des territoires).
- DONZELOT Jacques and ESTEBE Philippe, *L'état animateur: essai sur la politique de la ville*, Paris : Editions Esprit, 1994 (Ville et société)
- DOUILLET Anne-Cécile (ed.), *L'action publique locale dans tous ses états: différenciation et standardisation*, Paris : Harmattan, 2012 (Logiques politiques)
- DRIANT Jean-Claude, *Les politiques du logement en France*, 2ème ed., Paris : Documentation française, 2016.
- ESTEBE Philippe, *L'égalité des territoires, une passion française*, 1re édition, Paris : Presses universitaires de France, 2015 (La ville en débat)
- FAURE Alain, "Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique", working paper, PACTE, 2014.

- FAURE Alain (ed.), *Action publique et changements d'échelles, les nouvelles focales du politique*, Paris : Harmattan, 2007 (Logiques politiques)
- FAURE Alain, DOUILLET Anne-Cécile and BOISSEAU Stéphane, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble [France : Presses universitaires de Grenoble, 2005.
- FONTAINE Jean-René and LEVAIN Jean, *Logement aidé en France: comprendre pour décider*, Paris : Harmattan, 2011.
- COUR DES COMPTES, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés: Cahiers territoriaux : Cergy-Pontoise, Grenoble, Haute-Vienne, Nantes, Nice, Valenciennes : Rapport public thématique : Evaluation d'une politique publique : février 2017*, 2017.
- GHORRA-GOBIN Cynthia, *La métropolisation en question*, Paris : puf, 2015 (La ville en débat)
- GOEURY David and SIERRA Philippe, *Introduction à l'analyse des territoires: concepts, outils, applications*, Paris : Armand Colin, 2016.
- GUILLUY Christophe, *La France périphérique: comment on a sacrifié les classes populaires*, Paris : Flammarion, 2015.
- GWIAZDZINSKI Luc and RABIN Gilles, *La fin des maires: dernier inventaire avant disparition*, Limoges, France : FYP éditions, 2008.
- JARRIGE Françoise, NEGRIER Emmanuel and SMYRL Marc, "Sous le foncier, la politique," *Pôle Sud*, vol. 42, no. 1, 2015, p. 5–9. Cairn.info.
- JEAN-CLAUDE ABRIC (DIR.), *Pratiques sociales et représentations*, Paris : Presses universitaires de France, 2016.
- JOBERT Bruno and MULLER Pierre, *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*, 1re éd, Paris : Presses universitaires de France, 1987 (Recherches politiques)
- KANTOROWICZ Ernst, *Les deux corps du roi: essai sur la théologie politique au moyen age*, Paris : Gallimard, 1996.
- LACOSTE Yves (ed.), *Dictionnaire de géopolitique*, Éd. mise à jour, 1. tirage, Paris : Flammarion, 1995
- LEFEUVRE Marie-Pierre and BOSSE Anne, *Faire métropole: de nouvelles règles du jeu ?*, Antony : Le Moniteur, 2015.
- LEFEVRE Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ, 2009 (Politiques locales)
- MADORE François (ed.), *Ségrégation sociale et habitat*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- MATTINA Cesare, *Clientélismes urbains. Gouvernement et hégémonie politique à Marseille*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2016 (Académique),
- MISCHI Julian, "Chapitre 2 - Pour une histoire sociale du déclin du parti communiste," in *Partis politiques et système partisan en France*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2007 (Références), p. 69–101.
- MOUFFE Chantal, *L'illusion du consensus*, Paris : Albin Michel, 2016.

- NOVARINA Gilles and SEIGNEURET Natacha (eds.), *De la technopole à la métropole?: l'exemple de Grenoble*, Paris : Éditions du Moniteur, 2015 (POPSU)
- OLIVE Maurice, "Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains," *Espaces et sociétés*, vol. 160-161, no. 1-2, 2015, p. 135–151. Cairn.info.
- PALIER Bruno, "Path dependence (dépendance au chemin emprunté)," in *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2014 (Références, 4e éd.), p. 411–419. Cairn.info.
- PAOLETTI Marion, "Renouvellement de l' élu médiateur," *Revue Projet*, vol. 265, no. 1, 2001, p. 89–97. Cairn.info.
- PARENT Jean-François, *30 ans d'intercommunalité, histoire de la coopération intercommunale dans l'agglomération grenobloise*, Grenoble : Éd. la Pensée sauvage, 2002.
- ROBERT Christophe, VAUCHER Anne-Claire and DOMERGUE Manuel, *Crise du logement, bien la comprendre pour mieux la combattre*, Paris : La Découverte, 2014
- SAINSAULIEU Renaud, *L'identité au travail: les effets culturels de l'organisation*, 4e éd. augmentée, Paris : Presses de la Fond. Nationale des Sciences Pol, 2014 (Sociétés en mouvement)
- SAINTY Jessica, "Le PCF entre ancrage local et déclin national : le cas d'Échirolles," *Métropolitiques*, avril 2012.
- VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, Paris : Anthropos, 2010.
- VANONI Didier and ROBERT Christophe, *Logement et cohésion sociale: le mal-logement au coeur des inégalités*, Paris : Découverte, 2007 (Alternatives sociales)
- VIDAL DE LA BLACHE Paul, *Tableau de la géographie de la France*, Paris : La Table Ronde, 1994 (La petite vermillon, 42)
- ZITTOUN Philippe, *La fabrique politique des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique*, Paris : Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2013
- "À l'épreuve du politique. Dialogue entre Claude Lefort et Pierre Rosanvallon," *Esprit*, Décembre, no. 12, 2011, p. 17–31. Cairn.info.

# **Annexes**

## **Table des annexes**

- Annexe 1 : Table des matières
- Annexe 2 : Grille d'entretien
- Annexe 3 : Récapitulatif des acteurs rencontrés

# Annexe 1

## Table des matières

Remerciements .....	3
Sommaire .....	5
Avant-propos .....	6
Avertissement .....	7
Introduction .....	8
PREMIERE PARTIE : La politique locale de l'habitat : un moyen de défricher les représentations sur la Métropole .....	16
Section 1 : le consensus trompeur ? : une Métropole pertinente et nécessaire.....	19
1) Une vie quotidienne à taille métropolitaine .....	19
A) Une identité de plus en plus supra-communale.....	19
B) La question du logement : une question à mesure d'agglomération .....	21
2) La Métropole : le chef de fil légitime.....	22
A) La Métropole : un tiers-séparateur bienvenu ?.....	22
B) Un stratège compétent.....	25
Section 2 : La Métropole dans un mauvais rôle .....	27
1) Une Métropole trop lointaine .....	27
A) La Métropole stratosphérique.....	28
B) La commune : la terre qui ne ment pas.....	29
2) Le péril bureaucrate : une Métropole trop lourde et hors-sol.....	31
A) La Métro : entre le mille-feuille, l'usine à gaz et le paquebot.....	31
B) La tyrannie technocrate ?.....	33
Section 3 : Une Métropole pas comme les autres.....	35
1) Le poids de l'histoire.....	36
A) Un contexte avant-gardiste au niveau de l'habitat .....	36
B) Un territoire fractionné ? .....	38
2) Une Métropole moins bien, moins réussie, moins intégrée .....	40
A) Là où l'herbe est plus verte .....	40
B) Le cas-Grenoble : le centre suspect, forcément suspect .....	41

DEUXIEME PARTIE : Les représentations sur la Métropole : une certaine vérité pour une institution désormais certaine .....	45
Section 1 : Un petit séisme institutionnel, de grandes secousses dans les jeux d'acteurs .....	46
1) La commune et ses élus remis à leur place .....	46
A) La dérive clientéliste : une fausse question ? .....	46
B) Ré-envisager le rôle de la commune : la crainte du placard .....	49
2) Un nouvel équilibre partenarial à construire .....	53
A) Un secteur en mouvement .....	53
B) Un équilibre à trouver.....	57
Section 2 : L'endroit et ses êtres, la Métropole au crédit du passé.....	61
1) La politique héroïque : les bâtisseurs de Métropole.....	61
A) Jean-Philippe Motte : la figure tutélaire ? .....	61
B) Les autres élus de Grenoble : l' <i>aire</i> du soupçon ?.....	64
2) Les racines et les murs : l'histoire comme hypothèque .....	67
A) Le territoire à respecter ? : l'héritage populaire du logement social .....	67
B) L'histoire locale de la politique de l'habitat : entre force et fragilité .....	69
Section 3 : L'habitat et la Métropole ou l'espace incertain de la politique .....	72
1) L'échelon impossible .....	72
A) La proximité introuvable, l' élu invisible.....	72
B) L'espace incertain.....	76
2) L'échelon mal désiré.....	78
A) Une Métropole arbitre mais pas joueuse .....	78
B) Le grand malentendu : à la recherche d'un espace politique apolitique ? .....	80
Conclusion : .....	85
Sources .....	90
Annexes .....	93

## Annexe 2

### Grille d'entretien

Les questions qui suivent montrent comment nous avons voulu construire nos entretiens semi-directifs. Cette grille nous a servi de "boîte à outils" pour mieux appréhender l'objet de notre recherche. Ces questions n'ont pas forcément toutes été posées, et pas forcément dans l'ordre présenté. Nous nous sommes efforcés de nous adapter au moment présent, en laissant les acteurs parler le plus librement et le plus spontanément possible.

- 1) Pouvez-vous brièvement me décrire votre parcours professionnel ?
- 2) Comment décririez-vous le rôle de votre institution dans le processus d'attribution de logement social ?
- 3) Quelles avancées positives avez-vous noté au niveau du processus d'attribution avec la loi Alur ?
- 4) Quelles sont, selon-vous, les erreurs ou les manques de cette loi ?
- 5) Dans l'idéal, comment le rôle de l'institution à laquelle vous êtes rattaché(e) devrait évoluer concernant le processus d'attribution de logement social ?
- 6) Pensez-vous que la place que donne la loi aux EPCI, et particulièrement à la Métropole, sur cette question-là est légitime ?
- 7) Avec quel acteur institutionnel de l'agglo' avez le plus l'habitude d'échanger sur cette question-là ?
- 8) Pensez-vous que la mise en place du guichet unique métropolitain pour la demande de logement social, sur toutes les communes de la Métro, aurait pu être entreprise différemment ?
- 9) Que pensez-vous des dispositifs dits "politiques de peuplement" tels que défendus dans les documents contractuels initiés par la Métro ?
- 10) Comment imaginez-vous que la législation à l'avenir va évoluer au niveau du processus d'attribution de logements sociaux ?

### Annexe 3

#### Récapitulatif des acteurs rencontrés

<b>Profil</b>	Elus municipaux	Techniciens (cadres) municipaux	Techniciens (cadres) de bailleurs sociaux	Administrateur d'un bailleur social	Techniciens (cadres) d'institutions partenaires	Cadres d'associations du secteur du logement
<b>Nombre de personnes interrogées</b>	5	4	8	1	1 DDCS et 1 Conseil Départemental	2
<b>Total</b>	22 personnes interrogées					

**Mots-clés :**

Grenoble-Alpes Métropole

Politique de l'habitat

Jeux d'acteurs

Intercommunalité

Représentations

Métropolisation

Logement social

Théorie politique