

TROISIEME TEMPS DE LA DECENTRALISATION EN FRANCE : LE TERRITOIRE DANS TOUS SES E/ETATS

Geneviève DUCHE

Introduction

Quel est le pays qui demande à ses citoyen-nes d'élire leurs représentant-es dans un territoire, le Département, avant d'en avoir fait définir ses compétences par le Parlement ? Ce pays est la France, lieu de la Révolution de 1789 et patrie de Descartes. Et c'est ce qui s'est passé lors des deux dimanches de votation des 22 et 29 mars 2015.

Des couples étaient proposés au choix des électeurs⁴² dans chaque canton, circonscription redéfinie au préalable pour être élargie et ainsi représentée au conseil départemental par deux personnes au lieu d'une, solution trouvée pour assurer la parité mais aussi signe d'impuissance à la faire advenir normalement, par la simple évidence d'une égalité totale entre les femmes et les hommes qui doivent donc se partager les responsabilités.

Cette réforme s'inscrit dans une remise en question plus large des structures démocratiques territoriales, lieux de décentralisation. Mise en chantier par le gouvernement de droite précédent dans des formes différentes certes, elle se présente comme une sorte de nécessité de faire évoluer les territoires d'action et d'administration politiques. Il faut cependant rappeler qu'elle se situe, par le choix du gouvernement français socialiste actuel, dans un contexte de crise de plusieurs dimensions : crise économique, un nouveau modèle est à trouver et à réaliser, crise sociale, les exclusions et les injustices ne cessent d'augmenter, crise politique, la démocratie technocratique ne fonctionne pas. Aussi l'élection des conseillers départementaux s'est transformée, comme souvent en France⁴³, en déroute pour le parti au gouvernement⁴⁴. Mais le pire est aussi arrivé, à savoir une vague brune qui place un parti d'extrême droite⁴⁵ en deuxième position des partis politiques après la droite classique et avant le parti au pouvoir. Ce qui augure d'une transformation profonde du paysage politique français (tripartisme) pour la suite, avec ses effets sur l'Union européenne. Ses effets risquent d'être d'autant plus importants dans le sens d'une fragilisation de l'Europe que la France est un des pays moteur de l'Union européenne et que celle-ci fait face à des dangers terroristes et des problématiques de relations internationales complexes, à des difficultés monétaires et économiques et à une impossibilité de passer réellement à la phase politique de l'intégration européenne, à savoir de construire un territoire d'identité et d'action communes pour des citoyens européens⁴⁶.

L'objet de cette communication est la réforme territoriale française. Le contexte politique devait être précisé d'autant qu'il aura des effets sur l'Europe.

Le sens politique d'une organisation territoriale est lourd à la fois d'Histoire collective et de projets. La définition de territoires autonomes (décentralisés) dans une nation concerne l'identité du ou des peuples et leur désir de vivre et d'agir ensemble. Mais elle est aussi l'expression d'une conception nationale de la démocratie et de la place de l'Etat central dans les équilibres de pouvoirs et dans la définition des diverses politiques de régulation et d'intervention (politique économique, sociale, de l'éducation, etc.).

⁴² Comme si femmes et hommes ne pouvaient vivre et agir qu'en couple !

⁴³ Souvent le parti politique qui change les règles du jeu, -ici redécoupage des cantons, la base de la représentation citoyenne pour les Départements et l'invention du couple politique-, perd les élections.

⁴⁴ Parti socialiste au gouvernement depuis 2012.

⁴⁵ Front national, parti nationaliste et anti européen déclaré tout en ayant des député-es au Parlement européen

⁴⁶ G. Duché : communication « Pour la reconstruction de l'Europe ».

Pour comprendre un projet de réforme du découpage territorial, particulièrement dans un pays comme la France, encore très jacobin, c'est-à-dire très centralisateur, il faudrait commencer par l'Histoire de l'administration des territoires et par les territoires. Nous ne pourrions l'aborder ici que de manière très résumée puis brosser un rapide diagnostic de l'existant. Il faudra ensuite étudier les enjeux de la réforme, ses avantages et ses risques et ce avant même que la définition des compétences de chaque échelon territorial ne soit parfaitement claire.

Territoire et décentralisation⁴⁷ à la Française, un peu d'Histoire et éléments de bilan

La Révolution de 1789 impose la centralisation. La volonté au départ est l'unification de la France mais pas forcément la centralisation. A la confusion administrative des provinces se substitue une organisation territoriale uniforme avec des circonscriptions identiques dans tout le pays : départements⁴⁸, arrondissements, cantons, communes. La victoire des Montagnards, appuyés sur le club des Jacobins, sur les Girondins, aboutit à la centralisation autour de la capitale. Héritier de la France révolutionnaire, Bonaparte accentuera la centralisation et nommera directement les maires des localités de plus de 5 000 habitants. Cet ordre régnera sur tout le 19^{ème} siècle.

La marche de la centralisation vers la décentralisation sera longue et marquera surtout la fin du 20^{ème} siècle. Pour la première fois, la Constitution française du 27 octobre 1946, consacrera un titre aux collectivités territoriales. En 1947, le livre au titre-choc du géographe Jean-François GRAVIER, « *Paris et le désert français* » relance la réflexion sur l'équilibre de développement des territoires. La période d'après-guerre marque en effet une prise de conscience des inégalités du développement régional dans le contexte de rationalisation économique qui accompagne la reconstruction du pays. Le cadre départemental était jugé depuis longtemps trop étroit pour le développement économique et social. Les problèmes d'activités et de l'emploi devaient être appréhendés sur une échelle plus large. Aussi, en 1955-1956, plusieurs décrets instituent vingt-et-une « régions de programme », circonscriptions d'action régionale tournées vers le développement économique, regroupements de départements.

L'acte I de la décentralisation

La loi du 28 janvier 1982 (promulguée le 2 mars 1982, et complétée par la loi du 22 juillet 1982) introduit d'importantes modifications dans l'organisation territoriale du pays dont les plus notables sont : l'institution du président du conseil général en exécutif de département à la place du préfet ; le remplacement de la tutelle administrative *a priori* par un contrôle juridictionnel *a posteriori*⁴⁹ ; la promotion de la région en collectivité territoriale à part entière, dotée d'un conseil élu au suffrage universel ; dans chaque département et région, le représentant de l'Etat (dénommé dans la loi du 2 mars 1982 « commissaire de la République ») continue d'avoir la charge des intérêts nationaux, du respect des lois, de l'ordre public et du contrôle

⁴⁷ La décentralisation est une augmentation de l'autonomie de décision d'un territoire par la représentation démocratique des citoyen-nes (élection d'assemblées territoriales délibératives : Commune, Région, Département) alors que la déconcentration est l'existence administrative du pouvoir de l'Etat et son action dans les territoires. Dans les Régions et les départements, l'Etat est représenté par les préfets qui agissent au nom du gouvernement français.

⁴⁸ Le décret du 22 décembre 1789, relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, ou loi des 22 décembre 1789 - janvier 1790, relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives, est un décret de l'Assemblée nationale constituante adopté le 22 décembre 1789. Il prévoit une nouvelle division du royaume en soixante-quinze à quatre-vingt-cinq départements ; celle de chaque département en trois à neuf districts ; et celle de chaque district en cantons d'environ quatre lieues carrées de superficie. Le nombre exact (83) des départements et leurs limites furent fixés le 26 février 1790 et leur existence prit effet le 4 mars suivant. Les noms de plusieurs départements issus de ce décret ne sont pas les mêmes que les actuels. Dans un souci de faire table rase de l'ordre ancien, on cherche pour les départements à ne pas leur donner un nom rappelant trop un ancien fief ou une province d'Ancien Régime, mais on privilégie l'identification par les éléments naturels, cours d'eau, montagne essentiellement. Le décret du 22 décembre 1789 a pour antécédent direct l'édit de juin 1787 portant création des assemblées provinciales.

⁴⁹ Création d'une nouvelle juridiction financière : la Chambre Régionale des Comptes dont l'une des missions est d'assister le préfet en matière de contrôle budgétaire.

administratif. Les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont modifié la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent. Ne sont pas touchés les contours des territoires ni leur nombre : la France a toujours ses 36700 communes qui peuvent s'associer dans des syndicats spécifiques pour la fourniture et l'organisation de services techniques, ses départements, auxquels s'ajoutent territoires et départements d'outre-mer selon l'évolution de leur statut. Les 25 régions (qui deviendront 26 dont 22 en métropole) conservent leurs contours. Elles deviennent les collectivités territoriales chargées essentiellement du développement économique.

De 1992 à 2002 pas moins de six lois approfondiront, feront évoluer, cette décentralisation en insistant particulièrement sur la coopération intercommunale, réponse au trop grand nombre de communes et à la petite taille de la majorité d'entre elles. Elles renforceront aussi la déconcentration et l'objectif de l'aménagement et du développement durable.

La permanence de la commune

Les communes ont une compétence élargie sur leur territoire, de la fourniture de l'eau, à l'entretien des rues, en passant par le traitement des déchets, l'organisation des transports, l'animation de la vie démocratique et associative. Elles peuvent avoir des projets culturels, sportifs, touristiques. Elles ont en charge la sécurité, les écoles primaires (locaux et fonctionnement) et les activités péri-scolaires. Elles se préoccupent aussi de l'emploi et de l'activité économique sur leur territoire. C'est pourquoi la petite taille des communes les ont amenées depuis longtemps à l'intercommunalité de façon à réunir les moyens d'offrir des infrastructures et des services au plus grand nombre de citoyen-nes. Sont souvent remis sur le tapis les effets délétères de cet éparpillement des forces lié au trop grand nombre de communes. La correction par l'intercommunalité (districts remplacés par les communautés de communes et l'**agglomération** dans les milieux urbains, **pays** dans les milieux plus ruraux, syndicats intercommunaux) est parfois insuffisante, parfois rendue difficile par les luttes de concurrence ou l'esprit de clocher. Mais personne n'ose supprimer des communes alors que certaines d'entre elles ne trouvent plus d'édiles prêt-es à assumer des responsabilités sans moyens suffisants. Seule la volonté des citoyen-nes et des conseils municipaux d'aller vers la fusion, à l'extrême, ou le renforcement de la coopération peut palier cet héritage de dispersion, reflet de facteurs historiques et géographiques spécifiques d'implantation d'une population dans un territoire⁵⁰.

L'acte II de la décentralisation viendra en 2003 et 2004.

Le principe de « l'organisation décentralisée » de la République est posé (art. 1er de la Constitution) et la région trouve sa consécration constitutionnelle. Cet acte II consiste à accroître les compétences des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle ou concernant certaines infrastructures comme les routes, les aéroports, les ports, en matière de logement social et de construction, d'enseignement ou de patrimoine. De manière un peu paradoxale, la réforme, qui se fixait à l'origine un objectif de renforcement des compétences du niveau régional, débouchera surtout, à la faveur de la discussion parlementaire, sur le renforcement du rôle et des compétences dévolues aux départements, en particulier dans le domaine social. Mais elle poursuit les deux objectifs principaux de la décentralisation :

- l'allègement des charges de l'Etat qui se concentre davantage sur ses fonctions régaliennes et tente ainsi de renforcer sa légitimité mais ne perd pas le contrôle des territoires (par des moyens de co-financements et la réglementation et le contrôle financier),
- l'approfondissement de la démocratie, puisqu'en élisant les représentants des collectivités territoriales les citoyen-nes sont censées décider d'éléments fondamentaux de l'organisation de la vie politique, sociale et économique pour tous.

⁵⁰ La ruralité française pose aussi de multiples problèmes liés à la faiblesse des moyens des petites municipalités.

Le principal risque, avéré, de la décentralisation est une forme de clientélisme dans certaines entités territoriales. L'obtention de financements (entreprises, milieux associatifs) peut être liée à une certaine allégeance et les représentant-es politiques ne se privent pas de cette forme de chantage. Peuvent ainsi être regrettées la distance de la relation à l'Etat et son personnel politique et la neutralité des fonctionnaires des administrations traditionnelles. C'est pourquoi il faut préférer des modes de scrutin qui ne lie pas fortement les élus exclusivement à leur base électorale territoriale et une pratique politique basée sur le projet assumé.

Compétences des Départements⁵¹ et des Régions

A la fin des deux actes de la décentralisation, les compétences territoriales se répartissaient⁵² ainsi : le social aux départements (en dehors de ce qui est de la compétence de la politique sociale de l'Etat) plus la voirie départementale, les collèges⁵³, certains transports, le développement économique notamment dans les zones rurales, les équilibres écologiques.

Les régions ont en charge l'aménagement du territoire, le développement économique et durable, les ports, les transports régionaux et interrégionaux, la formation professionnelle, les lycées, l'aide à la recherche, les hôpitaux etc.

Cette répartition manque de clarté en particulier en ce qui concerne le développement économique, amène les instances de pouvoir à se déployer partout, à développer leurs services, ce qui a un coût très important. On peut observer le train de vie très coûteux de beaucoup de départements.

Acte III de la décentralisation, les nouveaux enjeux, la réforme actuelle

On constate que les premier et deuxième actes de la décentralisation correspondent à des moments de crise, l'un avec la crise profonde du keynesiano-fordisme, l'autre dans une atmosphère d'instabilité boursière et financière⁵⁴. L'approfondissement de la décentralisation peut être vu autant comme une façon pour l'Etat de se décharger « politiquement » d'une partie de la gestion des crises que comme la recherche des espaces optimaux pour la traiter. Ce sera aussi la crise financière à partir de 2007 et la crise économique profonde qui s'ensuit qui accompagneront la 3^{ème} étape de la décentralisation⁵⁵. Mais il reviendra à François Hollande, à partir de 2012, de revenir sur les projets précédents, de tenter de réduire le « mille-feuille » territorial⁵⁶ et de proposer les formes de ce troisième acte⁵⁷.

Les enjeux de la réforme actuelle

Le contexte de crise a été rappelé, il faut y ajouter celui de la mondialisation et de l'impératif économique de modernisation administrative et politique pour construire des territoires concurrentiels et contenant suffisamment d'atouts et de compétences.

⁵¹ Ils sont au nombre de 101, depuis la départementalisation de Mayotte le 31 mars 2011, dont 96 d'entre eux appartiennent aux 22 régions de la France métropolitaine. Les frontières des régions suivent les frontières des départements contenus.

⁵² Dans les grandes lignes ; il n'est pas possible de détailler dans cet article.

⁵³ En France les enseignants de tous les niveaux sont des fonctionnaires d'Etat.

⁵⁵ D'abord voulue par le président Sarkozy, l'objectif revendiqué est alors de rechercher une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires. Par ailleurs, il s'agit de faire des économies à tous les niveaux de l'intervention publique.

⁵⁶ A la veille de la réforme, la France compte 36700 communes, 2600 intercommunalités, 101 départements, 22 régions métropolitaines (certains départements d'outre-mer étant aussi région) et quelques milliers de syndicats mixtes (pour des services communaux réunis).

⁵⁷ Par ailleurs, dans un contexte de maîtrise accrue des finances publiques, les collectivités territoriales sont davantage associées aux efforts de l'Etat en matière de maîtrise des déficits publics. Une importante réforme de la fiscalité locale est introduite avec la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), formée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

L'essentiel de la réforme est acté : création des Métropoles, grandes Régions et réduction de leur nombre. Le devenir des Départements reste indéterminé malgré la mise en place des nouveaux conseillers.

Quatre thèmes majeurs constituent les enjeux⁵⁸ de la réforme territoriale avec pour objectif global la rationalisation :

- **La répartition des compétences** ressemble jusqu'alors plutôt à un empilement d'où la nécessité de rationalisation qui doit permettre des économies. C'est ainsi que la clause de compétence générale est supprimée. Seraient ainsi définies des compétences séparées pour chaque entité. En effet pour le même problème il se trouve souvent qu'il faille réunir trois, quatre acteurs différents ou plus, pour monter le plan de financement public, ce qui suppose perte de temps, échec s'il en manque un, de multiples dossiers et contrôles à assumer et des difficultés de dialogue avec des entités qui n'ont pas le même fonctionnement et le même calendrier parfois. La réforme a le mérite de la clarté mais peut-on faire du développement économique sans faire du développement social ? A quel niveau les deux préoccupations doivent-elles s'articuler ?

- **L'existence du département et la question sociale (loi attendue en 2015)** : des voix s'élèvent depuis longtemps pour que soit supprimé ce niveau de décentralisation. La définition géographique du département a été faite sur le critère de la possibilité de le traverser en une journée à cheval. Ce cadre serait donc dépassé mais que sait-on de l'usage de la bicyclette dans quelques années à la place de l'automobile ? Le raisonnement en terme de taille n'est pas le plus pertinent si on ne sait pas ce qu'on veut faire avec et dans ce territoire. Pour le moment se dessine une redistribution des compétences qui enlèverait au département toute action directe sur l'économie et lui laisserait le social, ce qui est déjà sa compétence principale. Mais les finances des départements vont mal, l'Etat reprenant d'un côté ce qu'il donne de l'autre, ne remboursant pas la totalité des dépenses pour le Revenu social d'activité (RSA) -71% seulement, qui a remplacé le RMI (revenu minimum d'insertion), les dépenses sociales ne cessant d'augmenter. En effet la population vieillit, l'aide pour les personnes handicapées est insuffisante par rapport aux besoins, l'exclusion grandit du fait du chômage et de la précarité des jeunes, les familles font face à des problèmes croissants. Ainsi on note la réduction des actions de prévention, des aides financières et des problèmes lourds d'hébergement et de logement. La question fondamentale est de savoir à quel niveau doit se situer la ou les politiques sociales puisqu'il s'agit de questions de solidarité, d'aide et de redistribution liées aux effets des choix politiques nationaux et européens centrés sur la performance économique mondialisée.

Il y a des territoires riches et des territoires pauvres, la péréquation ne suffit pas et la population bouge d'un territoire à un autre. Mais d'un autre côté, le bilan de l'action des Départements n'est pas vraiment réalisé. Si l'aide sociale à l'enfance pose des problèmes graves dans ce pays, il semble que la réussite soit plus importante dans d'autres domaines (les maisons de retraite par exemple). Les réussites et les échecs sont liés aux contraintes ou aux avantages spécifiques des territoires mais aussi à la qualité et à la volonté des équipes au pouvoir. Cependant le modèle économique des Départements pose problème et il est envisagé trois solutions à l'horizon 2020-2021⁵⁹ : leur disparition sur le territoire de la métropole (exemple de Lyon- métropole), leur disparition au profit d'une fédération d'intercommunalités lorsque le département compte des intercommunalités fortes, ou bien leur maintien avec des compétences clarifiées dans les départements ruraux. Il faudra bien, effectivement, statuer sur ces derniers qui seront hors de la logique métropolitaine.

⁵⁸ A ces enjeux s'ajoutent les changements dans les modes de scrutin (communes, départements et régions) et la mise en place de modalités de coordination des décideurs publics.

⁵⁹ Il faut avoir un certain courage politique pour supprimer les Départements qui jusqu'alors sont les fiefs de vieux routiers de la politique, ancrés dans le rural et cumulant souvent des mandats dont celui de Sénateur. La réforme électorale de 2013 a cependant rééquilibré la représentation en faveur de l'urbain et du périurbain.

- La Région comme maîtresse d'œuvre du développement économique (Loi NOTRE)⁶⁰ :

Comme ailleurs nous avons avec les régions le double problème de la taille et des compétences. La région portant le développement économique, il semble depuis longtemps aux spécialistes de développement territorialisé que les Régions françaises sont trop étroites face aux régions d'autres pays européens (Catalogne par exemple) et ne font pas le poids pour les collaborations internationales. Il a d'ailleurs fallu construire des associations de régions, en France, par exemple celle du grand sud, pour traiter des problèmes à la fois internationaux et d'actions structurantes. Par fusion (par exemple Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon), le 1^{er} janvier 2016, le nombre de régions en Métropole va être réduit à 13 et leurs compétences renforcées : Aménagement du territoire, développement économique, définition des orientations et coordination des actions des autres collectivités, développement durable, utilisation des fonds européens, transports scolaires et construction des collèges (Départements jusqu'alors), voirie, recherche, etc.

Au premier janvier 2016 les nouveaux conseils élus en décembre seront mis en place avec des évolutions dans le nombre de représentant-es (par exemple Midi-Pyrénées perdra des représentant-es et le Languedoc-Roussillon en gagnera). Reste le problème de la réforme fiscale parce qu'avec toutes ces nouvelles compétences exclusives, les finances des régions pourraient être rapidement ébranlées.

Les questions sur les effets d'économie et d'organisation sont posées. L'espace de gestion s'agrandit, les déplacements coûteront chers en argent et en temps. Des capitales régionales seront déclassées. Quel sera l'effet sur leur dynamisme, effet lié aussi aux décisions de l'Etat sur la répartition de ses propres services et niveaux de décision ? Comment seront fusionnés les services pour réaliser les économies d'échelle ? Où seront-ils situés ? Le chantier est à venir mais déjà se dit que la réforme entraînera la création de nouveaux emplois pour la coordination des espaces fusionnés, des équipes, et des services. De plus, il faudra créer des emplois pour les nouvelles compétences attribuées en espérant qu'il pourra y avoir des transferts de fonctionnaires des départements vers les régions.

- La métropolisation, la prise en compte de la polarisation économique dans la mondialisation (loi MAPTAM⁶¹ du 27 janvier 2014) :

Cette loi est le niveau le plus innovant de la réforme. Elle met en place une conférence territoriale de l'action publique (organe de concertation entre les collectivités) et transforme 14 grandes agglomérations en métropoles⁶² avec des moyens de devenir les moteurs du développement. Le but est là encore, de hisser les principales agglomérations françaises au niveau des agglomérations comparables en Europe (Milan, Barcelone, etc.). Mais cette décision est aussi une façon d'entériner le nouveau modèle de développement territorial, la métropolisation, tout en prenant le risque d'engendrer à nouveau de la confusion sur la répartition des compétences. Les métropoles exercent de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences générales suivantes⁶³ : Economie, social et culture (dont le soutien à la Recherche et aux établissements d'enseignement supérieur en tenant compte du schéma régional) ; aménagement de l'espace ; habitat ; politique de la ville (dont prévention de la délinquance et accès aux droits) ; services d'intérêt collectif ; environnement et cadre de vie. Elles pourront aussi bénéficier d'une capacité d'appel de compétences de l'Etat, du Département, de la Région par délégation ou par transfert. Pour ce qui concerne le Grand Paris on voit déjà les tensions qu'engendrent la réforme, les maires élus de droite montrent leur hostilité à la perte de leurs compétences (surtout lorsqu'il s'agit de produire du logement social et de péréquation des ressources). D'autre part pour être à la hauteur de métropoles comme Londres ou Berlin (objectif à atteindre), Paris métropole manque déjà de ressources (transferts fiscaux). Mais avec la métropolisation c'est un modèle de conception du territoire et de son aménagement qui est imposé.

⁶⁰ Janvier 2014 : Nouvelle organisation territoriale de la République.

⁶¹ Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁶² Les métropoles : Le grand Paris, Lyon et Marseille ont des statuts à part. Il y a 9 métropoles de droit commun : Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Rouen, Lille, Strasbourg, Grenoble et Nice et deux hissées par la volonté du Gouvernement à la demande des équipes municipales et de les agglomérations depuis bien avant les dernières élections municipales au rang de métropole : Montpellier et Brest.

⁶³ On ne peut les détailler dans le cadre de cet article.

La polarisation et ses effets

En trente-quarante ans, les principales sources de la richesse ont changé de nature. La richesse reposait hier dans les ressources du sol et du sous-sol, puis dans les produits manufacturés. Maintenant la richesse repose de plus en plus sur nos capacités en recherche-développement, les brevets et les logiciels, l'organisation de la gestion, sur l'ensemble des facteurs immatériels qui ne se développent pas en opposition au secteur primaire ou secondaire mais qui jouent au contraire un rôle de plus en plus stratégique dans les performances des deux secteurs. Ces activités tertiaires indispensables sont typiquement urbaines et la tertiarisation nourrit la métropolisation. De plus la dissociation croissante entre la sphère financière et l'économie réelle favorise les pôles urbains à fort marquage financier et décisionnel avec renforcement des villes monde. L'amélioration des capacités d'innovation technologique et socio-organisationnelle est un défi majeur de la compétitivité. Ceci donne un avantage aux pôles urbains qui contiennent et produisent des ressources intellectuelles et notamment aux villes universitaires. Par ailleurs le problème n'est plus celui de la pérennité d'une combinaison productive, mais celui de la capacité du tissu territorial à réagir face à de nouveaux problèmes productifs. Où, sinon dans une métropole, pourrait-on trouver l'ensemble des ressources nécessaires à ces flexibilité et adaptabilité ?

Comme le montre P.Veltz⁶⁴ les externalités d'agglomération - synergies directes dans les métropoles entre les acteurs de clusters innovants- et les externalités d'urbanisation - synergies indirectes qui découlent en particulier de l'existence de marchés du travail et de marchés de consommation hautement différenciés, se trouvent dans les métropoles. De plus, dans le contexte contemporain d'incertitude, les tissus métropolitains bénéficient d'atouts considérables. « Pour les firmes qui y sont établies, la métropole ne permet pas seulement d'accéder, dans le court terme, à des marchés du travail et des services plus larges...Au delà de l'avenir prévisible et des calculs plus ou moins rationnels qu'il permet, la dimension métropolitaine offre surtout une garantie face à l'imprévu et à l'imprévisible »⁶⁵. Les activités économiques se regroupent donc dans les grandes villes et les responsables politiques vont alors tout faire pour construire des métropoles⁶⁶ et renforcer celles qui existent afin d'attirer sur le territoire national les investissements et les grands acteurs économiques.

Mais cette dynamique a des conséquences lourdes qu'il faudrait pouvoir réduire. Figure de la croissance capitaliste globalisée, la métropole peut être à la fois signe de richesse et de grande pauvreté et générer des effets contre productifs avec des conséquences graves sur l'environnement et la vie des populations. Dans les pays « riches », l'évolution est la même que dans les pays pauvres quant à l'abandon des campagnes et au grossissement des villes, et si les moyens d'amortissement des coûts sont différents, il ne faut pas oublier que partout les métropoles contiennent les formes les plus avancées de l'emploi précaire, de l'entreprise à géométrie variable et des trafics les plus violents. La métropolisation est un processus qui conduit à la formation d'espaces urbains de plus en plus étendus, fragmentés et inégaux. Consommateur d'espace, cet étalement des métropoles soulève des problèmes d'accès aux services, à l'emploi, aux loisirs, des problèmes de transport, de fatigue et donc de productivité et fait des dégâts écologiques et sur la santé. En acceptant de dissocier habitat et emploi, habitat et loisirs, ou habitat et achats, on ne met pas seulement les fonctions urbaines à distance les unes des autres, on ouvre la possibilité de mettre aussi à distance les groupes sociaux.

⁶⁴Voir, « Métropolisation, croissance déséquilibrée et modèle d'accumulation mondialisée. Forces et faiblesses », G. Duché, Université de Lodz, 2010.

⁶⁵Pierre Veltz, *Mondialisation, Villes et Territoires*, 1996, p.238.

⁶⁶ L'auteur écrivait en 2010, Lodz : La métropolisation est devenue d'une telle importance pour la croissance, la compétitivité et la puissance d'un pays que la politique d'aménagement du territoire s'y résume actuellement en France. A tel point que la région (mais il est vrai qu'il y a des raisons politiques à cela) et la décentralisation disparaissent dans ce pays comme préoccupation et comme processus. Pendant les élections régionales, il n'a jamais été discuté du rôle des régions, de leur évolution et de leur taille vraisemblablement trop réduites en France. Seules les grandes villes semblent préoccuper les pouvoirs publics et en particulier le grand Paris ...

Les centres villes sont saturés. Leur accès facilité par des transports en commun, métro ou tramway, ne fait que retarder cette saturation. Dans de nombreuses villes européennes et aussi américaines, les centres villes conservent et même développent leur caractère résidentiel. Attirant une population de gens aisés et jaloux de leur tranquillité, le centre ville devient un musée où tout mouvement est banni. La gestion écologique d'une ville peut aussi avoir des effets de ségrégation. La Mairie de Paris par exemple, se targue d'avoir une politique écologique et réduit la circulation automobile avec pour moyen parmi d'autres (tramway) de ne pas créer de zones de parking. Les résultats est que les voisins de Paris, plus ou moins bien desservis par les transports en commun, ou fatigués par leurs longues journées de travail, ou âgés, ne peuvent venir à Paris pour profiter des loisirs et de la culture que la ville pourrait leur offrir. Ce traitement d'un problème écologique entraîne le renforcement de la ségrégation sociale touchant jusqu'aux couches moyennes. Cette dernière est un des plus gros risques de la métropolisation : quartiers délaissés et populations à la dérive ou surexploitées, quartiers huppés protégés par des vigiles et des règlements d'exclusion évitant tout désordre et intrusion d'indésirables. Il est nécessaire de réintégrer les zones urbaines exclues ; « les grands ensemble sont les lieux inéluctables de l'évolution urbaine pour les années à venir. Il convient donc de réinventer une pensée urbaine sur les grands domaines HLM en préservant le logement social et en mettant en œuvre des aménagements propres à leur intégration »⁶⁷. D'autres effets négatifs sont à souligner. Le paysage est détruit par un réseau d'autoroutes et de rocadés ou périphériques, par des liaisons ferroviaires chiffonnant le pays et impactant des sols qui pourraient avoir d'autres fonctions comme les espaces verts. Les nuisances sonores accroissent la fatigue des citoyens. On ne peut épuiser ici l'ensemble des problèmes que pose la très grande ville : problèmes de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées ainsi que celui du traitement des déchets, problèmes de l'approvisionnement de la ville en denrées de qualité, de l'existence des agriculteurs proches de ces agglomérations en croissance etc.

Dans le contexte de concurrence entre les grandes villes au niveau mondial et de recherche de compétitivité à tout prix, qui paiera la facture ? Toujours ceux qui ne peuvent négocier et pèsent le moins lourd en profits et investissements.

Le développement inégal est ancien et devient norme avec le capitalisme industriel tant au plan international qu'à celui des territoires nationaux. Philippe Aydalot⁶⁸ explique : « les décisions économiques sont d'abord macro-économiques et globales. Après coup l'aménagement du territoire apparaît comme un habillage qui rendra supportable les effets négatifs sur le développement lui-même et la vie quotidienne des populations ».

De lourdes inconnues pour la réforme actuelle

Se profilent des problèmes de concurrence entre région et métropoles surtout si ces dernières se développent vraiment.

Est déjà annoncée la constitution de pôles métropolitains ou de métropoles en réseau. Ainsi, pour peser face à Toulouse, le président de la métropole de Montpellier lance la construction d'un réseau prévu par la loi. En effet elle autorise que des actions, et non des compétences, peuvent être déléguées par les intercommunalités à un pôle métropolitain qui ne devrait pas être un échelon administratif supplémentaire. Ce réseau irait jusqu'à Castelnaudary (Aude), aux portes de Toulouse, et Perpignan à l'ouest, jusqu'à Bagnols sur Cèze à l'est (Gard, au bord du Rhône) et jusqu'à Mende (Lozère) au nord, bref la reconstruction, zones rurales profondes en moins, du Languedoc-Roussillon. Se profilent deux pôles d'équilibre dans la nouvelle région, Toulouse d'un côté et l'autre autour de Montpellier. Est-ce que cela annonce la disparition des régions ? Mais alors qu'arrivera-t-il aux territoires interstices entre des métropoles ou des villes agglomérées ? Qu'en sera-t-il de la cohésion des territoires ?

⁶⁷ Michel Cantal-Dupart, la prospective urbaine ou l'enjeu d'une approche transversale, DIACT n°4 p39-40

⁶⁸ Prise en compte des facteurs spatiaux et urbains dans la politique de développement, RERU, n°2, 1985.

Le projet de réforme territoriale prévoit la répartition des compétences sociales entre départements maintenus sur certains territoires, Métropoles et groupement d'intercommunalité. Si cette répartition n'est pas maîtrisée, elle présente le risque de remettre en cause la cohérence de politiques sociales très liées entre elles, voire de fragmenter le suivi social des personnes, en rendant l'accompagnement social global encore plus difficile à réaliser qu'aujourd'hui. Le risque est aussi une organisation « à la carte » selon les territoires puisque les métropoles n'existent pas partout et qu'elles peuvent traverser plusieurs départements. La désignation de « chefs de file et d'instances de coordination » sera essentielle pour éviter l'éclatement. L'émiettement des compétences est aussi un facteur d'accroissement des inégalités entre zones urbaines, métropoles et zones rurales (moins riches économiquement) et peut remettre en cause des mécanismes de péréquation infra départementale.

En conclusion

Le pari est pour la France que la réforme territoriale la renforce pour contribuer à renforcer à terme l'Union européenne. On perçoit clairement combien la décentralisation, qui s'est désormais imposée comme un patrimoine incontestable de la République, n'a cessé d'être en mouvement et d'intégrer sans cesse de nouveaux enjeux et de nouveaux défis. Le défi d'un développement économique qui ne laisse pas à côté du chemin les jeunes et les candidats au vivre en France, qui intègre et renforce la liberté et l'égalité est à relever. Il peut l'être si les règles du jeu sont claires, si les économies et la simplification administrative sont réalisées, si les acteurs des territoires sont à même de construire des projets innovants et fédérateurs et si l'Etat peut retrouver son rôle d'arbitre entre les deux voies opposées qui s'offrent aux citoyens, d'une part, le tout marché soutenu par la technocratie qui soumet le social à l'emprise économique alors que l'économie devrait être au service d'un projet social et d'autre part l'écueil d'une société sur administrée et étouffante ou bien limitée dans ses ambitions et ses expériences par un clientélisme destructeur de démocratie.

Mais l'inquiétude persiste. Reste le flou encore important des répartitions des compétences et les relations à venir entre Régions-Métropoles. Reste aussi la question des territoires qui ne seront pas dynamisés par une métropole. Cette réforme est centrée sur les enjeux de l'interaction espace-économie, espace de pouvoir, espace d'action, et sur la problématique de la réussite économique normée par le libéralisme triomphant. Le social reste la « patate chaude » que chacun-e et chaque niveau de pouvoir tente de passer à l'autre pour s'en décharger.

Documentation

Articles du journal le Monde, Dossier « Demain la métropole » de La Gazette de Montpellier, Site de l'Assemblée nationale, Etudes de la DATAR.

Bibliographie

Bogalska-Martin E., Après l'Etat-Providence, l'Union-Providence ? Entre le nécessaire et le possible, in l'Europe à la recherche de son projet social, UPMF, L'Harmattan, 2013.

Duché G., Pour la reconstruction de l'Europe, XVème conférence internationale du réseau PGV, Université économique de Bratislava, septembre 2009, actes publiés.

Duché G., Métropolisation, croissance déséquilibrée et modèle d'accumulation mondialisée, forces et faiblesses, Colloque « Strong metropolis- strong region ? » Department of Regional Economy and environment, Université de Lodz, Pologne, Mai 2010. Edité en Polonais pour la Revue Folia oeconomica 245, Université de Lodz , Pologne, 2011.

Duché G., Pour prévenir les crises : développement territorial équilibré ou métropolisation ?, XVIème conférence internationale du réseau PGV « La crise mondiale et les perspectives de reprise des économies européennes », Université économique de Prague, septembre 2010, actes publiés.

Résumé

La France est un de ces pays d'Europe où l'Histoire est très lourde et la réforme difficile. C'est aussi un pays qui vit une crise de plusieurs dimensions : crise économique, un nouveau modèle est à trouver et à réaliser, crise sociale, les exclusions et les injustices ne cessent d'augmenter, crise politique, la démocratie technocratique ne fonctionne pas. Dans ce contexte tendu, la troisième étape de la décentralisation territoriale est engagée à nouveau par un gouvernement relativement faible au regard de l'opinion publique. Les ingrédients de cette réforme que le Parlement doit définir en 2015, tiennent à la fois à des remises en question de territoires dessinés en 1789, - le Département - ; à des rationalisations de compétences, - à chacun ses compétences bien définies - ; à des mises en place de structures territoriales censées être optimales pour le développement économique, - les métropoles -, et au regroupement de régions pour une autre optimisation, celle de la taille et donc de la relation avec d'autres régions d'Europe puissantes. Les enjeux de cette réforme sont profonds, divers, entre autres celui de renforcer l'économie de la France pour une Europe plus forte. Ses conséquences sont largement méconnues - en particulier pour les territoires ruraux non inscrits dans une métropole et pour les capitales régionales déclassées ainsi que pour les économies de personnels attendues -. La question est donc de savoir si cette réforme permettra le développement économique, l'intégration sociale et l'essor de la vie démocratique.