

Trimestriel N°109 I/2017 (février)

Pouvoirs Locaux

LES CAHIERS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE



Transitions numériques
Ubérisation, *Blockchain* :
la demande citoyenne évolue



Présidentielle aux États-Unis
La dynamique territoriale
et le vote américain



Vincent Aubelle ■ Daniel Béhar ■ Jean-Luc Boëuf ■ Vincent de Briant ■ Pierre-Yves Chicot ■ Alistair Cole ■ Claude Devès ■ Mathieu Doat ■ Benoît Dugua ■ Alain Faure ■ Jacques Fialaire ■ Thomas Frinault ■ Jean-Christophe Fromantin ■ Cynthia Ghorra-Gobin ■ Vincenzo De Gregorio ■ Nicolas Kada ■ Grégoire Leclerc ■ Manon Loisel ■ Clémentine Martin-Gousset ■ Joëlle Martinaux ■ Pierre Noizat ■ Romain Pasquier ■ Alain-Joseph Poulet ■ Christophe Premat ■ Olivier Rouquan ■ Maria-Louisa Scalise ■ Vincent Simoulin ■ Martin Vanier

ISSN 978-2-908872-90-2 - 20,00 €
9 782909 872902

La décentralisation a-t-elle encore un avenir ?

L'actualité politique récente – comme probablement celle à venir en 2017 – présente, autour de la question territoriale, un singulier paradoxe. D'un côté, cette question sature le débat politique. Il n'est pas de sujet de société qui ne trouve d'explication d'ordre géographique : terrorisme et apartheid territorial, vote protestataire et décrochage de la France périphérique, chocs électoraux en Grande Bretagne et aux États-Unis et aveuglement des élites métropolitaines... Et par contre coup, les politiques rivalisent de propositions sur le même registre : Plan Marshall pour la ruralité, nouvelle loi sur la mixité urbaine... Mais étrangement, pratiquement personne¹ ne voit dans la décentralisation et son approfondissement une réponse possible à ces défis. La question territoriale est au centre du débat politique en vue des élections présidentielles ; la décentralisation en est absente. On peut y voir une explication conjoncturelle. À la suite de la réforme territoriale amorcée lors du quinquennat précédent et déployée avec celui qui s'achève², il faut marquer une pause, prendre acte des fragiles équilibres obtenus et tirer prudemment les leçons des rivalités entre lobbies territoriaux qui ont marqué cet exercice législatif. On fait ici l'hypothèse que ce paradoxe tient à une explication plus fondamentale. Il marque la fin d'un cycle, celui ouvert lors des trente glorieuses avec la promesse de progrès que portait la décentralisation. C'est un désenchantement vis-à-vis de la décentralisation qu'il faudrait aujourd'hui constater.

par
DANIEL BEHAR,
géographe est professeur
à l'École d'Urbanisme
de Paris

L'épuisement d'une promesse de progrès

Lorsqu'elle émerge dans le débat politique, pendant les années 1960, la décentralisation s'inscrit en contrepoint d'un projet pour le territoire porté par la puissance publique. Il s'agit – c'est le sens de « l'aménagement du territoire à la française » imaginé par De Gaulle – d'en faire le support du projet de modernisation de la société dont est porteur le compromis fordiste. Même si la dimension politique et institutionnelle de ce projet – la décentralisation – n'apparaît qu'en fin de parcours avec le référendum sur la régionalisation (1969), elle en est coextensive. La décentralisation industrielle ou la création des métropoles d'équilibre prennent leur sens seulement dans la perspective que trace simultanément Michel Rocard : « décoloniser la province » (1966).

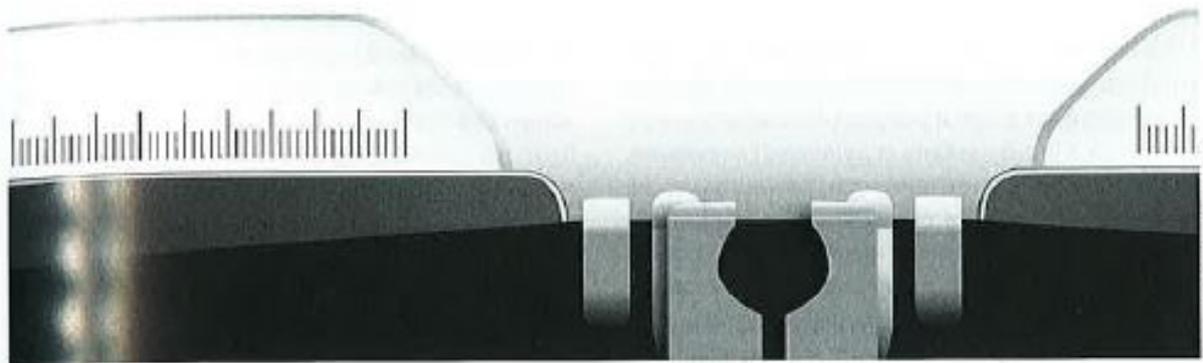
À partir des années 1980, avec la mise en œuvre effective de la décentralisation, l'État – en dépit de quelques tentatives³ – renonce de fait à porter un Projet pour le territoire⁴. En revanche, il lui assigne une fonction : celle de moderniser l'action publique dans son ensemble. Au travers de la décentralisation, ce sont les vertus transformatrices de la proximité qui sont mises en avant. Et c'est toute une ingénierie (contractualisation...) qui est déployée pour favoriser cette territorialisation des politiques publiques – locales ou nationales – sous la pression légitime des pouvoirs locaux.

Depuis une quinzaine d'années, ces deux modes successifs de convocation du local (un projet puis une fonction) perdent tout intérêt. Au Projet pour le territoire s'est substitué l'affichage du référentiel historique de l'action publique, « l'égalité des territoires », dont l'usage rhétorique est simultanément contredit par la construction métropolitaine. Les vertus modernisatrices de la proximité sont quant à elles largement mises à mal dans un monde globalisé. Résultat, les deux ambitions successives qui ont sous-tendu durant vingt ans le processus de décentralisation – accompagner la modernisation de la société durant les trente glorieuses, puis adapter l'action publique aux réalités sociales via la territorialisation des politiques publiques – disparaissent. Et par contre coup, la décentralisation, de mythe mobilisateur, se transforme en problème. Comment garantir l'efficacité des politiques publiques, en dépit des inerties, des lourdeurs et des surcoûts engendrés par le millefeuille territorial ? C'est largement ainsi que sont présentées aux Français les réformes de ces dernières années.

Le cycle s'achève ainsi. Ambition collective, il y a un demi-siècle, la décentralisation est aujourd'hui au mieux un handicap, et en réalité un non-sujet politique. On peut voir là une explication possible à l'envahissement du débat politique par la question territoriale. Faute de trouver une traduction politique et institutionnelle à cette question, qui fasse sens commun, celle-ci est convoquée à tout propos et de façon contradictoire.



Fin.



Credit photo: picturis/Photo.com

Le cycle s'achève ainsi. Ambition collective, il y a un demi-siècle, la décentralisation est aujourd'hui au mieux un handicap, et en réalité un non-sujet politique. On peut voir là une explication possible à l'envahissement du débat politique par la question territoriale. Faute de trouver une traduction politique et institutionnelle à cette question, qui fasse sens commun, celle-ci est convoquée à tout propos et de façon contradictoire.

Trois conditions pour (peut-être) ré-enchanter la décentralisation

La décentralisation peut-elle encore constituer un projet politique ? Sans prétendre répondre de façon définitive à cette question, on peut esquisser ici trois préalables à un éventuel ré-enchantement politique de la décentralisation.

Remettre le territoire à sa juste place

Le territoire a envahi le débat politique. Il y aurait un déterminisme géographique à la crise sociale que nous connaissons et à sa traduction électorale. D'un côté, le constat d'une progression continue du vote protestataire et de la défiance vis-à-vis de la classe politique est indubitable. De l'autre, la crise sociale et économique perdure et semble signer l'épuisement d'un modèle de croissance tirant peu ou prou l'ensemble de la société. Entre les deux, la géographie viendrait fournir le facteur explicatif manquant. Il ne s'agit plus comme avec André Siegfried d'analyser

l'influence de la géologie sur le vote des citoyens. La géographie viendrait incarner les causalités socio-économiques du vote protestataire. Pour les uns, il s'agit de montrer la correspondance entre ce vote et les territoires présentant un fort taux de chômage, tandis que d'autres y voient plus largement le reflet électoral des « territoires à l'abandon ». Et de façon symétrique, ce serait les succès de la métropolisation qui expliqueraient la concentration du vote républicain, et plus encore de gauche sur les grandes villes. Le raisonnement est d'autant plus séduisant que le vote – par essence localisé – fournit une représentation cartographique puissamment évocatrice à ce registre explicatif géographique.

Rien n'est moins évident que ce déterminisme territorial. Que nous indiquent toutes les enquêtes post-électorales et les analyses des politistes ? Le vote protestataire est d'abord un vote réflexe, d'inquiétude devant l'incertitude du monde qui vient (insécurité, immigration...). Il correspond ainsi à une sociologie assez nette, celle des couches populaires, craignant le déclassement, pour elles ou leurs enfants. Par contre-coup, que l'on retrouve une amplification de ce vote

là où il y a surreprésentation de cette sociologie, n'a rien d'étonnant. Mais on ne peut pas pour autant en déduire une relation de causalité. Incontestablement, il existe encore une géographie du vote FN. Cela ne signifie pas pour autant qu'il y ait une explication géographique à ce vote qui trouverait ainsi son ressort dans des « inégalités territoriales » déterminantes. La géographie du vote FN est trop complexe pour prêter à une explication mécanique de cet ordre. Derrière un taux de chômage élevé par exemple, quoi de commun entre celui du nord-est de la France, induit par la désindustrialisation massive, et celui du sud-ouest, produit par l'incapacité à satisfaire les besoins – bi-activité des ménages notamment – des flux de populations attirées par des formes d'héliotropisme ? C'est bien uniquement le fait social – la peur de l'avenir – qui réunit ces deux situations territoriales totalement différentes.

Faire à nouveau de la décentralisation un projet politique nécessite alors de remettre le territoire à sa juste place dans le débat public. Il n'est ni la cause, ni la solution à la crise sociale et politique. En revanche, le territoire constitue une bonne entrée pour une pédagogie politique du changement de monde. Elle est particulièrement adaptée pour montrer comment chacun d'entre nous est partie prenante, et non spectateur ou victime, de la globalisation en marche. Ce sont nos pratiques, nos modes de consommation et d'habiter qui aussi bien dans les villes que dans les campagnes, déstabilisent « l'ordre territorial » qui nous servait de repère, fragilisent les bourgs centres ou les villes moyennes hérités de la III^e République... C'est là où le décalage est le plus grand entre notre représentation nationale et identitaire de la question territoriale (les pays, les terroirs, les bassins de vie) et nos usages contemporains (le « zapping territorial »),

que la souffrance spatiale est la plus forte. Et c'est à cette globalisation par le bas, au quotidien qu'il faut s'adapter collectivement et de façon différenciée selon les territoires : en organisant de véritables politiques d'accueil et de promotion sociale dans les territoires attractifs du Sud, en tenant un discours de vérité dans les territoires du Nord-Est – comment vivre heureux mais moins nombreux ? – ou en anticipant les risques sociaux liés à l'exposition aux incertitudes de la mondialisation qui affectent particulièrement les habitants des métropoles.

« Il y a un demi-siècle De Gaulle affichait une politique d'aménagement équilibré du territoire (industrialisation de la Bretagne...) tandis que son lieutenant P. Delouvrier concentrait ses efforts sur le moteur de la région parisienne (les villes nouvelles...). Ce débat est stérile. »

Changer le logiciel de l'action publique territoriale

Face à cette globalisation, aux mutations territoriales contemporaines – des lieux aux liens – un débat politique s'est installé au niveau national. Il oppose les adeptes d'un renforcement du modèle de l'aménagement du territoire « à la française » centré sur la notion d'équilibre et donc le saupoudrage territorial distributif des investissements, à ceux qui appellent maintenant à changer de modèle pour investir sur le moteur métropolitain et ainsi disposer des moyens d'une redistribution vers les autres territoires⁵. Ce débat entre distribution et redistribution est vieux comme les politiques d'aménagement du territoire. Il y a un demi-siècle De Gaulle affichait une politique d'aménagement équilibré du territoire (industrialisation de la Bretagne...) tandis que son lieutenant P. Delouvrier concentrait ses efforts sur le moteur de la région parisienne (les villes nouvelles...). Ce débat est stérile. Il ligue les intérêts hétérogènes de la France périphérique dans une plainte unique contre les « modernistes » métropolitains. Mais surtout, poser le débat en ces termes ne résout rien. Entre les métropoles et le reste de la France, l'enjeu n'est ni la distribution *a priori* ni la redistribution *a posteriori*. Dans un monde globalisé, les interdépendances dominent. Les métropoles ont besoin des autres territoires, et inversement. Comme nombre d'études l'ont montré, les métropoles les plus dynamiques sont celles qui bénéficient à proximité des aménités de la mer et de la montagne. Mais surtout la montée en puissance des métropoles en France se fait d'une part autour d'un nombre important de grandes villes et qui de plus, ne fonctionnent ni « hors sol » comme Londres, autour d'une économie financière, ni de façon chacune très spécialisée comme les villes allemandes. Le développement métropolitain français se déploie autour de fonctions économiques généralistes, de services, d'intermédiation, donc en lien avec les autres territoires. Les métropoles sont dynamiques mais le ressort de ce dynamisme se situe bien souvent ailleurs. Ce sont ces interdépendances, ces solidarités territoriales nouvelles qu'il s'agirait, par l'action publique locale et nationale de renforcer là où les relations historiques qui liaient la ville et la campagne autour des fonctions de centralité tendent à s'estomper. Entre distribution et redistribution, c'est un troisième terme qu'il faudrait installer au centre de l'agenda politique national : la réciprocité territoriale.

Pour l'action publique territoriale, l'exigence de changement de paradigme est encore plus radicale. À la globalisation du local qui caractérise les mutations socio-économiques contemporaines au travers de la montée en puissance des flux et mobilités de

tous ordres, s'oppose de fait une « déglobalisation de l'action locale »⁶. Pendant vingt ans, avec la décentralisation, c'est la subsidiarité qui était mise en avant, c'est-à-dire la conviction que l'action locale était par essence gage d'efficacité, parce qu'en capacité plus grande que celle de l'État d'assurer son intersectorialité. Face aux interdépendances territoriales, la situation s'inverse. L'action locale est de moins en moins en situation de consolider à son niveau les configurations territoriales propres à chaque enjeu de politique sectorielle.

Autrement dit, jusqu'à présent la décentralisation a consisté à démultiplier pour chaque échelon territorial, la conception étatique de la redistribution en circuit fermé. Ce modèle d'action publique n'est plus efficace lorsqu'il s'agit de peser localement sur des systèmes ouverts. Comment agir au niveau local sur un monde fait de flux et de réseaux ? C'est cette question qui suggère un changement de paradigme : comment passer de la redistribution en circuit fermé à la régulation de systèmes ouverts ?

Repenser le commun de la démocratie locale

On pourrait penser que ce qui précède s'inscrit pour l'action locale dans la continuité de l'habituelle dialectique du local et du global. Le local demeure l'espace stable, celui du politique (*politic*) et de la démocratie locale, incarnés par la figure de la relation entre l' élu et l'habitant. Et il faudrait seulement, pour agir localement, « penser global », c'est-à-dire inscrire les politiques publiques (*politics*) dans le contexte de la concurrence entre les territoires.

En réalité, la décentralisation est en difficulté parce que l'espace politique local lui-même est déstabilisé. Lorsque le fonctionnement socio-économique est globalisé, c'est la notion même de société locale, et partant de démocratie locale qui est interrogée. Les Maires se rassurent en évoquant les sondages qui régulièrement les placent en tête du personnel politique apprécié des Français. Le monde change mais la démocratie locale serait préservée. C'est oublier un peu rapidement tous ceux – jeunes, étudiants, familles recomposées, résidents secondaires, travailleurs mobiles... – qui pratiquent d'une façon ou d'une autre, la multi appartenance territoriale et qui ne se reconnaissent plus dans une conception de la démocratie locale qui agrège derrière la figure de l'habitant, celles de l'utilisateur, du contribuable et de l'électeur.

Parce que ces figures sont aujourd'hui dissociées, que l'électeur n'est plus nécessairement l'utilisateur des services qu'il finance fiscalement, l'espace politique local n'est plus un donné mais une construction permanente. Comment fabriquer du commun, du lien

politique entre les multiples usagers d'un même territoire ? C'est bien un nouveau mandat politique qu'il faut inventer autour du local.

Donner à voir en situation les effets de la « globalisation par le bas », organiser les politiques publiques selon les configurations territoriales des différents systèmes ouverts qu'il s'agit de réguler et concevoir la démocratie locale en fonction de la diversité des usages du local : trois chantiers qui ont en commun une exigence, celle de la différenciation territoriale.

En regard de cette exigence de différenciation, la décentralisation à la française a souffert de deux maux originels. Dans le pays qui a inventé l'État-Nation, elle a consisté à transférer les pouvoirs au niveau local à l'État en modèle réduit : la commune. C'est donc une hyper-décentralisation au profit de 36 000 communes qui a été instaurée en 1981. Par contrecoup, cette fragmentation politique des pouvoirs locaux ne pouvait avoir qu'un effet en termes de politiques publiques : la reproduction mimétique du mode d'action de l'État.

C'est *a contrario* ce qui aujourd'hui autorise à imaginer un éventuel âge 2 de la décentralisation, comme un projet politique porteur d'une promesse de différenciation territoriale. Le défi est de taille : il consiste tout bonnement à s'émanciper de la figure de l'État pour penser la décentralisation !

D.B.

“Jusqu'à présent la décentralisation a consisté à démultiplier pour chaque échelon territorial, la conception étatique de la redistribution en circuit fermé. Ce modèle d'action publique n'est plus efficace lorsqu'il s'agit de peser localement sur des systèmes ouverts. Comment agir au niveau local sur un monde fait de flux et de réseaux ?”

1. Sauf peut-être E. Macron par fidélité à ses « parrains » de la deuxième gauche.
2. Loi RCT en 2010, puis loi MAPTAM en 2014, loi relative à la délimitation des régions et loi NOTRe en 2015.
3. Par exemple, le débat national sur l'aménagement du territoire en 1995.
4. Cf. D. Béhar, P. Estèbe, « L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? », *Annales de la recherche urbaine*, n° 82, 1999, p. 82-91.
5. Cf. la note de P. Ashkenazy et P. Martin du Conseil d'analyse économique en février 2015 et celle de *France Stratégie* en juillet 2016.
6. Cf. P. Muller, *La société de l'efficacité globale*, PUF, 2016.