

« Une projection de l'égalité républicaine »



DANIEL BÉHAR est géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris Est) et directeur de la coopérative Acadie qui associe urbanistes, sociologues, politistes et géographes autour des rapports entre politiques publiques et territoires.

Les départements occupent une place à part dans l'imaginaire des Français : ils incarnent une forme d'égalité, entre les territoires comme entre les habitants. Explications avec le géographe Daniel Béhar qui, alors que l'architecture territoriale française a été profondément remaniée ces dernières années, précise les enjeux derrière les fusions envisagées entre des métropoles et des départements.

Place publique > Quelle place occupent aujourd'hui les départements dans la géographie territoriale ?

Daniel Béhar > Ils représentent le niveau territorial auquel il n'a pas été touché, ou alors indirectement, par la bande, en termes d'allègement de compétences. C'est l'institution du temps long, qui demeure insubmersible. Si des réformes récentes ont largement rebattu les cartes et font que nous sommes clairement dans une nouvelle zone institutionnelle, l'impression première reste que pour les départements rien ne change. Même si, dans les faits, ce n'est pas si vrai.

Place publique > Comment expliquez-vous la longévité de la collectivité départementale ?

Daniel Béhar > L'explication de fond se trouve dans le sens politique que revêt le département dans l'imaginaire collectif français. Créé avec l'Assemblée constituante durant la Révolution, il reste la projection au sol de l'égalité républicaine. Comme la France aime beaucoup l'égalité, au point d'ailleurs de parler d'« égalité des territoires », l'institution qui l'incarne reste les départements.

Depuis les années 1980, avec la décentralisation et le partage des compétences, ce qui est dominant correspond à la représentation de cette égalité puisque les actions des départements renvoient au

social au sens large : la petite enfance, les personnes âgées, les fragilités sociales... Derrière cela, l'égalité entre les gens renvoie à l'égalité entre les territoires, c'est une forme d'équation entre égalité sociale et égalité territoriale. De fait la force des départements se trouve là, dans le long terme et l'imaginaire de l'égalité qui prend appui sur deux piliers, le social et les infrastructures territoriales.

Place publique > Qu'en est-il des relations entre les départements, les métropoles et les régions ? Car les compétences ont été redistribuées avec les dernières lois touchant à l'organisation territoriale de la France...

Daniel Béhar > Une des tendances des départements aujourd'hui est à fabriquer des alliances inter-départementales, avec des perspectives de fusion pour certains, afin de monter d'un cran. C'est ce qu'on a pu constater avec les intercommunalités : il y a un effet en cascade des lois Maptam (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), Notre (Nouvelle organisation territoriale de la République) et de la loi sur les régions qui fait que tout monte d'un cran dans le système français. Ça a accéléré des processus en cours qui s'appuient sur des substrats identitaires comme avec la Savoie et la Haute-Savoie ou le Haut-Rhin et le Bas-Rhin en Alsace, et des négociations de rapprochements départementaux dans plusieurs régions de France.

La question des relations entre les départements et les métropoles est compliquée parce qu'il y a à la fois proximité géographique et distance des fonctions. Ils sont très proches et, en même temps, c'est un peu le mariage de la carpe et du lapin : la métropole est quand même constituée, génétiquement pourrait-on dire, sur des fonctions de développement au sens large, alors que le Département est sur le socle social.

Place publique > Pourtant, en janvier 2015, la Métropole de Lyon est née de l'intégration de la communauté urbaine et d'une partie du département du Rhône...

Daniel Béhar > Le « modèle » lyonnais est de fait un mariage difficile... Avec deux singularités géographiques quand on évoque ce « modèle » : la métropole de Lyon est sans doute, en terme de périmètre, la plus

petite des métropoles des grandes villes françaises. Elle représente un périmètre d'agglomération et non pas de métropole. Les grandes fonctions métropolitaines telles que l'aéroport sont à l'extérieur de ses frontières, ce qui reste très particulier. Le rapprochement avec le département s'est fait *a contrario* d'une extension de la métropole.

Deuxième singularité souvent oubliée, le département n'a pas disparu ! Il court aujourd'hui des territoires privilégiés de l'ouest jusqu'aux communautés de communes de l'est de l'assiette de l'aéroport de Saint-Exupéry, ce qui est quand même extrêmement problématique. D'une certaine manière, ce rapprochement a intégré les compétences sur le périmètre restreint de l'agglomération et n'a en rien résolu une meilleure cohérence territoriale des fonctions métropolitaines. C'est pour cela que je suis assez sévère ! Gérard Collomb [qui était à l'époque maire de Lyon et président de la communauté urbaine du Grand Lyon, aujourd'hui ministre de l'Intérieur] nous a vendu cela comme un modèle de simplification du millefeuille, alors qu'il n'a rien simplifié du tout puisqu'il y a autant de couches dans le millefeuille. Ce n'est vraiment pas reproductible et ce n'est vraiment pas un modèle, car, finalement, à quoi ça répond ? Ça répond à une intégration de compétences extrêmement hétérogènes sur le périmètre restreint de l'agglomération.

Place publique > Le gouvernement envisage cependant la fusion de métropoles et de départements, sur la base d'accords entre les collectivités : il est ainsi question de Nantes et de la Loire-Atlantique, de Nice et des Alpes-Maritimes...

Daniel Béhar > Le rapprochement entre le département et la métropole est pertinent pour Bordeaux et la Gironde ou Nice et les Alpes-Maritimes. Ces projets de fusion font sens pour couvrir l'aire métropolitaine dans des situations – et c'est particulièrement vrai sur la Côte-d'Azur – de déficit de coopérations entre territoires. Pour Nantes et la Loire-Atlantique, la question est différente. Au travers de ce qu'a fait Jean-Marc Ayrault avec le pôle Nantes/Saint-Nazaire et ce que fait maintenant Johanna Rolland avec l'alliance des territoires, la métropole nantaise a fabriqué et fabrique une horizontalité de la coopération territoriale. On peut donc estimer que la question des relations territoriales a déjà été traitée pour ce qui est de l'aspect fonctionnel.

Place publique > Vous avez évoqué une organisation territoriale française qui est « montée d'un cran » sous l'effet des dernières réformes. Quelle(s) transformation(s) les départements pourraient-ils connaître ?

Daniel Béhar > Il existe une hypothèse, celle de départements qui muteraient comme représentation des territoires sous la forme des intercommunalités et non plus des cantons comme cela est le cas actuellement. Des scénarios prospectifs l'ont prise en compte et ce n'est pas à négliger. Avoir pour périmètre de base l'intercommunalité peut donner une nouvelle consistance à l'agencement des départements. ■