

Extrait de :



Dynamique des territoires et nouvelles perspectives institutionnelles

Intervention de Daniel BEHAR

Quelle grille de lecture des mutations territoriales?

Si une transformation du pouvoir local est à l'ordre du jour, c'est parce qu'un certain nombre d'acteurs considèrent qu'il y a désajustement entre l'architecture institutionnelle française et les nouvelles dynamiques territoriales. Cette approche structure un constat et une proposition.

Le constat est double. On observerait à la fois aujourd'hui une dilatation urbaine et une dualisation territoriale. D'un côté, des territoires gagnent, de l'autre côté, des territoires creusent l'écart. Cela concerne à la fois des quartiers d'habitat social et le monde rural. Ce sont ces

deux constats qui fondent l'idée qu'il faut transformer l'architecture institutionnelle française puisque tout l'enjeu serait de rattraper l'étalement urbain en termes d'organisation institutionnelle du territoire.

Simultanément, dans l'esprit de la loi Chevènement¹, les institutions doivent être à la bonne échelle pour englober les territoires qui perdent et les territoires qui gagnent de manière à garantir un meilleur équilibre entre eux.

Cette lecture des mutations des territoires est discutable. On fait ici l'hypothèse qu'il s'agit moins de processus de dilatation et de fracturation du territoire que d'une dislocation des emboîtements territoriaux. D'une part, l'étalement urbain appartient au passé. Plus il est évoqué aujourd'hui, plus le décalage avec la réalité de ce processus augmente. C'est tout le paradoxe de la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU)² qui agite le chiffon rouge de l'étalement urbain alors que la grande période de celui-ci est derrière nous. Dans la plupart des agglomérations françaises, la croissance urbaine se fait à périmètre plus ou moins constant: elle se fait plutôt dans la deuxième couronne des villes et des agglomérations. Il y a bien des nouvelles communes qui sont englobées dans le périurbain, mais plus faiblement qu'il y a dix ans. L'essentiel du mouvement d'étalement urbain que l'on peut connaître aujourd'hui date des années soixante-quinze / quatre-vingt-dix. Depuis 1990, ce processus est freiné, bien qu'il y ait encore des agglomérations qui rattrapent leur retard parce qu'elles ont eu un développement plus tardif que les autres.

Il existe également des phénomènes plus complexes que la dualisation entre les territoires qui gagnent et ceux qui perdent. Cette vision d'une dualisation est un peu caricaturale. Elle fait référence aux travaux d'économistes au début des années quatre-vingt-dix, comme ceux de Pierre Veltz, le directeur de l'École des ponts et chaussées, dans un livre intitulé Mondialisation, villes, territoires. L'économie d'archipels, qui expliquait que les entreprises ont maintenant le choix de leur implantation. Elles vont là où elles considèrent qu'elles vont prendre le moins de risques par rapport aux évolutions du marché. Ce faisant, elles ont une logique assurancielle. Et la meilleure façon de se prémunir du risque consiste à s'installer dans les métropoles, dans les grandes agglomérations, car le marché évolue, on peut y changer son réseau de sous-traitants, sa main-d'œuvre..., il est plus facile d'y évoluer.

Ce processus était vrai dans les années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Aujourd'hui, il est beaucoup plus complexe. Les grandes métropoles ne sont pas les seules à gagner du point de vue du développement économique. Il existe toute une série d'agglomérations qui ne sont pas nécessairement des grandes métropoles, mais qui sont des agglomérations en développement.

Telle est alors l'hypothèse ici proposée: l'étalement urbain étant derrière nous, les conséquences que nous gérons et que nous subissons aujourd'hui sont bien plus graves que l'étalement urbain lui-même. Le problème essentiel n'est pas cette dilatation. La difficulté n'est pas «horizontale» mais «verticale». En effet,

¹ La loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, relance le processus d'intercommunalité en créant trois structures: les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

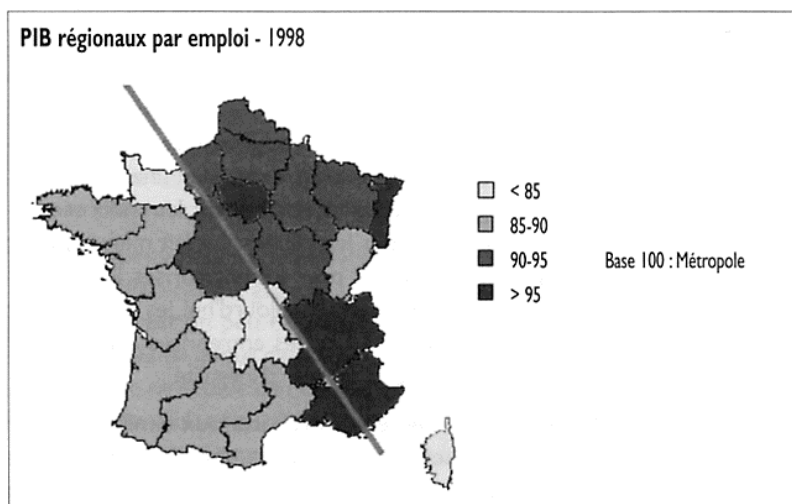
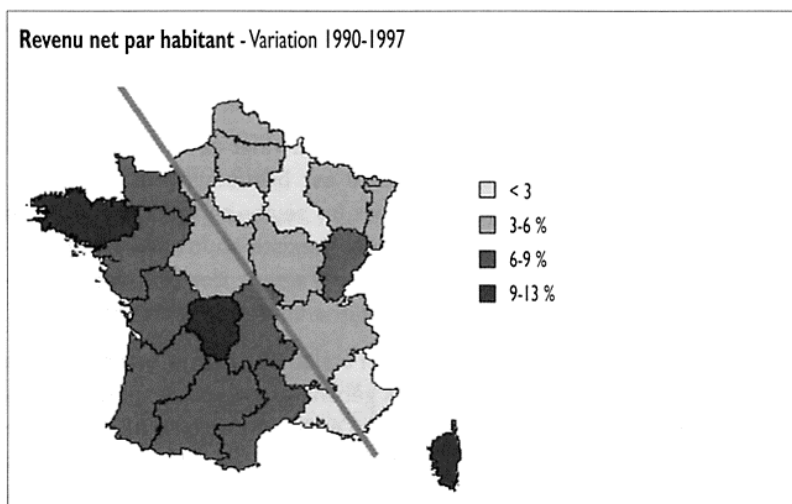
² La loi SRU du 13 décembre 2000 a pour principale ambition d'harmoniser et de développer le logement social en France.

l'étalement urbain a provoqué la dislocation des emboîtements territoriaux, tout ce qui faisait que le territoire était ordonné et hiérarchisé.

Le changement essentiel de ces vingt dernières années résulte du contrecoup des évolutions sociales et de la réussite des politiques d'aménagement du territoire. Les territoires sont devenus tous plus ou moins accessibles et concurrentiels. Le territoire n'est donc plus une contrainte. Aussi bien pour les ménages que pour les entreprises, les choix territoriaux étaient auparavant limités: pour les salariés, il valait mieux habiter à proximité de leurs lieux de travail et pour les entreprises, il était préférable de s'implanter près des ressources. Aujourd'hui, les ménages ont plus ou moins le choix de leur résidence, les entreprises celui de leur implantation. Et c'est évidemment un facteur d'inégalité.

On pourrait avoir le sentiment que les enjeux territoriaux diminuent pour les agents socio-économiques, mais, paradoxalement, c'est l'inverse qui se passe ! Plus le choix des territoires est ouvert, plus la question territoriale devient problématique. Avant le territoire était une contrainte, mais il fallait faire avec, c'était simple! Maintenant, les territoires réagissent de manière complètement différenciée, puisqu'ils sont tous ouverts, accessibles, concurrentiels, avec trois conséquences, décrites ci-après.

La spécialisation des territoires



Il existe différentes approches de la spécialisation des territoires: elle peut être étudiée au niveau de la France entière mais également à tous les niveaux du territoire et dans tous les domaines.

Quand les médias évoquent la décentralisation, ils évoquent les inégalités territoriales qui sont mesurées par le produit intérieur brut (PIB). Or l'essentiel du PIB est produit par quatre régions: l'Île-

de-France, l'Alsace, PACA et Rhône-Alpes. La France de l'Est est la principale productrice de valeur ajoutée et les écarts territoriaux se creusent.

Mais si l'on observe la croissance des revenus (cf. les travaux de Laurent Davezies³), la France qui gagne est celle de l'Ouest, parce que les revenus suivent la croissance de la population et que la France de l'Ouest croît en population. C'est «l'effet littoral». Cette évolution permet à la France de l'Ouest d'être créatrice d'emplois, car cette population est consommatrice de services. Par contre, la France de l'Est produit; mais, aujourd'hui, l'augmentation de la production et l'amélioration de la productivité ont des effets dévastateurs sur l'emploi du secteur secondaire.

L'analyse de la spécialisation des territoires fait donc apparaître une dissociation, à l'échelle nationale, entre une France qui produit et une France qui consomme. Ce n'est pas la même France, mais cela ne veut pas dire que ce ne sont pas les mêmes personnes. Les Parisiens, par exemple, sont très productifs là où ils habitent et très consommateurs là où ils sont en vacances. Le nombre de jours moyen passés par un Parisien hors de l'Île-de-France est de l'ordre de quatre-vingts jours et la part des revenus franciliens consommés hors de l'Île-de-France est très conséquente.

Cette distinction sur la spécialisation des territoires se retrouve à toutes les échelles. La France qui produit et la France qui consomme, les territoires qui produisent et les territoires qui consomment, ce sont également des processus de spécialisation des grandes agglomérations françaises qui différencient les territoires de production et les territoires résidentiels. En Seine-Saint-Denis, la spécialisation des territoires est l'un des problèmes majeurs, sans parler même de spécialisation au sens habituel, celui de la ségrégation sociale, les riches et les pauvres, etc.

Le processus de spécialisation «en mille-feuilles» concerne tous les domaines, par exemple entre le social et l'économique, ou entre différents types d'économies (l'économie de production et celle de consommation). L'Île-de-France l'illustre parfaitement. Si l'on compare la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, par exemple, ces deux départements se distinguent peu par le niveau social, par la pyramide sociale. La Seine-Saint-Denis a plus de pauvres que le Val-de-Marne qui est pourtant un territoire populaire. Mais il y a une différence radicale: la Seine-Saint-Denis est un territoire résidentiel pauvre mais surtout un territoire de production, avec une rupture entre le dynamisme productif et l'enkystement résidentiel des populations pauvres. Alors que le Val-de-Marne est un territoire populaire au sens d'habitat populaire. C'est un territoire fabriqué pour loger des classes populaires. Le fonctionnement économique et social de ces deux départements est totalement différent. En Seine-Saint-Denis, il y a un effet de ciseau entre le développement économique et l'appauvrissement social, alors que, dans le Val-de-Marne, s'il y a très peu de créations d'emplois, selon les indicateurs classiques, la réduction du chômage y est forte. C'est un territoire où les gens vivent mais ne travaillent pas; par contre, ils génèrent un certain nombre de revenus, de l'emploi de service et une relative cohésion sociale.

En Seine-Saint-Denis, les retraités s'en vont; dans le Val-de-Marne, ils restent ! C'est une différence capitale pour la structure socio-économique du territoire.

La spécialisation économique se joue à toutes les échelles: entre l'économique et le social, entre les fonctions territoriales et les fonctions urbaines. Le lien entre le résidentiel et le scolaire est un sujet aujourd'hui à la mode. Il est très souvent traité comme si les deux allaient de pair. Or la carte de spécialisation résidentielle n'est pas nécessairement la même que celle de la ségrégation scolaire. Tous les processus de spécialisation ne se superposent pas, d'où la complexité territoriale. Des territoires se spécialisent dans le logement populaire, d'autres sur l'école, sur le registre éducatif, avec des écoles qui deviennent de plus en plus pauvres et de plus en plus ségréguées, alors même que, du point de vue du logement, du point de vue résidentiel, la spécialisation n'est pas la même. La raison en est la mobilité: certains font des choix d'implantation en matière de logement et d'autres des choix pour leurs enfants, les inscrivant à dix kilomètres de leur lieu de résidence. En conséquence, les deux spécialisations ne se superposent pas.

Il existe aujourd'hui un mille-feuilles des spécialisations sociales et économiques qui ne se superposent pas, qui changent la nature des territoires et qui mettent en cause la grille de lecture de la dualisation territoriale.

³ Laurent Davezies est chercheur et directeur du laboratoire L'Œil à l'Institut d'urbanisme, Paris XII.

La dislocation des emboîtements territoriaux

La grille de lecture avec laquelle on avait l'habitude de penser l'organisation des territoires — le territoire ressemblant à des poupées russes emboîtées — est aujourd'hui largement obsolète. C'est la notion d'armature qui définit les rapports entre la ville et son territoire, entre la ville et son arrière-pays, entre le rural et l'urbain, et, au sein des agglomérations, entre le centre et la périphérie. Aujourd'hui, aucun de ces trois emboîtements ne fonctionne.

Entre agglomérations

Entre territoires, une ville qui se développe n'entraîne pas nécessairement les villes plus petites dans son sillage. On peut le constater dans toutes les régions françaises.

Par exemple, Caen et la Basse-Normandie. Caen se développe très fortement ces dernières années, mais plus cette ville se développe, plus son profil économique se différencie de celui de la Basse-Normandie. L'agroalimentaire est la principale activité de cette région. Tandis que l'agglomération de Caen se positionne de plus en plus sur les nouvelles technologies. Le développement de Caen se fait sur une logique qui est celle du bassin parisien; mais, en s'accrochant à la dynamique de l'Île-de-France, il décroche de la dynamique de la Basse-Normandie.

C'est également le cas d'autres villes comme Amiens, avec ses centres d'appels⁴, qui n'entraîne pas les villes de Picardie ! Orléans et les entreprises de hautes technologies qui se sont implantées autour d'elle n'ont rien à voir avec l'économie du Val de Loire. Le développement métropolitain de Lille n'a rien à voir avec la structure économique du Nord-Pas-de-Calais. Pendant vingt ans, la reconversion industrielle du Nord-Pas-de-Calais a misé sur l'idée qu'une agglomération, en l'occurrence Lille, pourrait se développer et entraîner les alentours. Aujourd'hui, Lille s'en sort plus ou moins, mais le débat politique et social est très vif pour savoir si le développement de l'agglomération lilloise a des retombées sur le reste du territoire. Le résultat est très discuté.

Le développement économique ne se fait plus de proche en proche, en continuité; il s'organise selon des logiques de réseau qui déstabilisent les hiérarchies urbaines. En conséquence, les villes qui se développent – et c'est un changement de représentation, de grille de lecture – sont de plus en plus des villes qui sont dépendantes d'une autre. Selon la DATAR, le développement de Clermont-Ferrand doit avoir pour objectif d'en faire la ville capitale du Massif central (pas seulement de l'Auvergne). Or Clermont-Ferrand se développe parce qu'elle est satellisée par Rhône-Alpes, par Lyon. Elle devient le flanc industriel de l'énorme région urbaine, ce que l'on avait appelé à une époque «la banane bleue»⁵ !

Le développement passe donc par la dépendance.

Entre la ville et son territoire

La DATAR a réalisé une carte de la croissance démographique comparée des aires urbaines et du rural avoisinant. L'idée communément admise était que, si la population augmente sur l'aire urbaine, elle doit augmenter aussi sur le territoire rural. Si l'aire urbaine perd de la population, le territoire rural doit aussi en perdre.

Mais aujourd'hui tous les cas de figure coexistent. Ainsi, notamment, des villes perdent de la population tandis que le territoire rural autour en gagne.

Par exemple, Cherbourg perd de la population, mais le Cotentin en gagne. Autrement dit, ce n'est plus nécessairement la ville qui entraîne le développement du rural.

⁴ Les centres d'appel sont un rouage essentiel dans la relation entre l'entreprise et son client: ils apportent une nouvelle capacité de service (conseil, dépannage) et une écoute précise des besoins ou des insatisfactions. Ces centres évoluent vers la notion de «centres de contact multimédias», prenant en charge tout type de relation avec le client: voix, courrier postal, e-mail, chat, téléphone sur IP, SMS... que ce soit à travers un téléphone, un pager ou un ordinateur. Il faut, **bien** entendu, pouvoir disposer d'une infrastructure de télécom compétitive (bande passante, qualité, prix).

⁵ La banane bleue est un concept utilisé en 1989 par Roger Brunet et le GIP-Reclus pour décrire la prééminence des grandes villes de l'arc Londres-Milan.

Pourtant, tout le discours sur les pays va dans ce sens: il faut rassembler la ville et son arrière-pays de telle manière que la ville assure sa fonction de locomotive. Or, je le répète, ce schéma n'est pas observable systématiquement et peut évoluer très vite dans le temps: c'est le cas encore pour Montpellier et Toulouse.

Dans les années quatre-vingt-dix, il était communément admis que Toulouse était une agglomération qui se développait au détriment de son territoire. Cette question a suscité beaucoup d'articles et de débats politiques. L'explication était économique. Toulouse a une économie productive, l'aéronautique, qui est extrêmement polarisée: le mode de production aéronautique nécessite des sous-traitants à proximité, avec une réactivité très forte.

Pour Montpellier, c'était l'inverse. Ce n'est pas le développement de la microinformatique, avec Dell, IBM..., qui a été générateur du développement de Montpellier, mais l'attraction résidentielle. Montpellier a une image de surdouée, mais derrière cette image qui met en avant les cadres, ce sont les préretraités et les retraités qui sont le réel moteur économique de Montpellier. Ils consomment et créent de la richesse qui diffuse sur le département de l'Hérault.

Ce sont les phénomènes que l'on a pu observer à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Aujourd'hui, c'est différent. L'attractivité de Toulouse a entraîné du développement résidentiel, Toulouse revitalise les petites villes autour. Montauban, par exemple, est une ville qui a chuté complètement pendant vingt ans et qui, aujourd'hui, est redynamisée grâce à Toulouse.

Les contrastes sont très forts : Toulouse et Montpellier ne répondent pas du tout aux mêmes mécanismes, mais peuvent produire les mêmes effets.

Au sein des agglomérations

Cette logique de la locomotive est un raisonnement qui se retrouve au sein des agglomérations. Le meilleur contre-exemple, c'est l'Île-de-France. Aujourd'hui, le constat est le suivant: Paris n'entraîne plus l'Île-de-France. Entre les deux derniers recensements, dans les années quatre-vingt-dix, Paris a perdu 215000 emplois ! Beaucoup plus que le reste de l'Île-de-France, même si celle-ci en a perdu globalement. Il n'y a donc pas d'effet de vases communicants. Ce que Paris a perdu, l'Île-de-France ne l'a pas gagné.

Ce n'est donc plus la ville centre, Paris, qui fait le développement francilien. Ce processus de plus en plus complexe touche les grandes métropoles, mais également les agglomérations moyennes.

Jusque dans les années quatre-vingt-dix, il était admis que le développement se faisait par le centre où se trouvait toute une série de fonctions polyvalentes, alors que la périphérie était plutôt spécialisée. C'est pourquoi le centre attirait et «tirait» le reste du territoire.

Aujourd'hui, dans beaucoup d'agglomérations, le centre est plus spécialisé que les périphéries. Poitiers, par exemple: les fonctions économiques, les fonctions universitaires, les fonctions résidentielles sont autour du Futuroscope. L'administration et les touristes sont dans la ville de Poitiers, le centre n'est plus polyvalent.

La différenciation des configurations locales

Le développement local n'a plus de modèle. Chaque cas est singulier. Dans les débats locaux, classiquement, la réduction du taux de chômage, la réduction de la pauvreté constituent un indicateur commun d'une agglomération en bonne santé. Mais aujourd'hui, les agglomérations les plus performantes croissent en richesse, se développent et... attirent les pauvres. C'est le cas de Montpellier.

Paradoxalement, le développement économique augmente le taux de chômage et celui-ci devient presque un indicateur de bonne santé! Et réciproquement! Alors, quand tous les maires se félicitent lorsque le taux de chômage de leur ville diminue...

Selon les indicateurs de pauvreté économique des caisses d'allocations familiales (la moitié du revenu médian par unité de consommation), le département qui réduit le mieux sa pauvreté ces dernières années est l'Allier (après la Corse, mais ce n'est pas significatif). C'est le département qui perd le plus de population: il perd des pauvres et son taux de chômage se réduit !

Mais ce constat n'est pas une loi.

SINGULARITÉ DES MODÈLES LOCAUX			
	Désenclavement territorial	Attraction des entreprises	Attraction résidentielle
LE PUY	-	-	+
MOULINS	+	+	-
FLERS DE L'ORNE	-	+	-
BEAUVAIS	+	-	+

Nantes et Rennes sont des agglomérations en tête du palmarès de la croissance démographique et qui, en même temps, ont réduit leur pauvreté. Ce qui vient contredire l'exemple précédent. Il n'y a pas de loi sur ce qu'est aujourd'hui le développement territorial.

La démonstration peut être élargie à l'ensemble de la mécanique du développement territorial. Jusqu'à présent, on pensait que le désenclavement géographique entraînait l'attractivité des entreprises qui elle-même induisait l'attractivité sociale et résidentielle. Or ce n'est plus si simple. Ainsi, le Puy-en-Velay, chef-lieu de la Haute-Loire, est l'une des agglomérations les plus enclavées de France, avec tous les problèmes liés à cette situation. Cependant, quelques grandes entreprises se sont quand même installées parce que des hommes politiques ont réussi à les faire venir, mais son développement économique stagne, ce qui n'est pas le cas du développement démographique. Tout est relatif. Alors que l'Auvergne perd beaucoup de populations, la Haute-Loire est le seul département qui en gagne parce qu'il bénéficie d'une identité locale: les retraités et les préretraités reviennent au pays et produisent du développement démographique.

Autre exemple, la ville de Moulins, chef-lieu de l'Allier, également en Auvergne. À l'inverse du Puy-en-Velay, c'est un territoire au centre de la France où toutes les autoroutes se croisent. Une très grande accessibilité qui entraîne du développement économique, notamment de la logistique. Mais ce n'est pas parce qu'il y a de l'emploi que la population reste. La ville de Moulins n'est pas attractive pour les populations: moins 18 % de population active en dix ans, entre les deux recensements. Par contre, plus 5 % d'emplois. Ce n'est donc pas parce qu'il y a de l'emploi que la population reste.

Autre exemple, Flers de l'Orne, en Basse-Normandie: une petite ville industrielle très enclavée aussi, située vers Alençon, dans le bocage, qui a un développement industriel significatif dans la logique des SPL (systèmes productifs locaux)⁶ de la DATAR. Toute une série d'entreprises travaillent ensemble sur les équipements automobiles et les outils de jardin. C'est l'industrie traditionnelle qui se développe, parce qu'il y a des capitaux et des entrepreneurs. Là également, l'industrie croît, mais les gens ne restent pas pour autant: plus 5 % sur l'emploi et moins 5 % sur la population.

La ville de Beauvais est caractérisée par une bonne accessibilité, mais davantage orientée vers le nord de la France (A 16) que vers Paris. Historiquement, l'économie locale était basée sur le machinisme agricole qui est, aujourd'hui, en régression.

Ce n'est pas la démographie qui est en augmentation, c'est l'économie de services. Beauvais est une ville qui a un taux de commerçants, de médecins, d'infirmières largement supérieur à celui d'une

⁶ Le concept de SPL provient de l'économie industrielle en Italie. Il peut être défini comme un ensemble caractérisé par la proximité d'unités productives (entreprises industrielles, de services, centres de recherche et de formation...) qui entretiennent entre elles des rapports divers d'intensité plus ou moins forte: formels, informels, matériels, immatériels, marchands et non marchands. Ces rapports peuvent porter sur des flux de matériels, de services, de main-d'œuvre, de technologies ou encore de connaissances.

ville de 75000 habitants. Le nombre d'hypermarchés spécialisés y est important. Tous les habitants du Val-d'Oise, du sud de l'Oise, qui ne peuvent pas venir en région parisienne parce que l'autoroute A16 qui passe à Amiens s'arrête vers l'Isle-Adam vont consommer à Beauvais et relancent l'économie de services.

C'est un mécanisme très particulier: pas de développement démographique, mais un développement de l'économie résidentielle sans développement des industries locales.

Au travers de ces quelques exemples, on constate que plus un seul cas ne correspond à un autre. Le développement local n'a plus, aujourd'hui, de modèle unique. Ce constat éclaire le débat sur la façon dont se réforme et se transforme aujourd'hui l'architecture des pouvoirs locaux.

Quels présupposés pour la modernisation des cadres de l'action publique?

On peut tirer de ce qui précède quelques leçons d'ordre général.

- Les territoires ne se commandent plus par en haut, la notion de centre et de périphérie à toutes les échelles ne fonctionne plus.
- Comment penser la pertinence territoriale avec des territoires qui constituent des «mille-feuilles» de spécialisations? Leur réalité du point de vue social sera différente de leur réalité du point de vue économique. Donc, le débat sur la pertinence territoriale est dépassé. Plus un seul territoire n'est pertinent dans l'absolu.
- Chaque niveau territorial a un point de vue global et spécifique sur la notion de développement.

Un même phénomène, une même dynamique sera considérée de manière différente selon l'échelle choisie. Ce qui est bon pour Lille n'est pas nécessairement bon pour le Nord-Pas-de-Calais.

Du point de vue de l'Île-de-France dans son ensemble, ce qui se passe en Seine-Saint-Denis, dans le Val-d'Oise et en Plaine de France, n'est pas si catastrophique. En termes franciliens, l'évolution de ces trois zones géographiques offre des atouts :

- un potentiel de développement logistique autour de Roissy,
- des possibilités d'implantation de sièges sociaux sur la Seine-Saint-Denis qui n'existent plus à La Défense, avec un prix immobilier inférieur,
- une capacité d'accueil des populations immigrées qui est absolument nécessaire pour faire fonctionner une capitale mondiale.

Pour le conseil régional d'Île-de-France, ce qui se passe en Seine-Saint-Denis est d'une certaine façon un atout pour la performance de l'Île-de-France. Pour le conseil général de Seine-Saint-Denis, l'impact social de cette logique de développement est plus problématique. La ville de Saint-Denis peut y retrouver son compte avec La Plaine Saint-Denis. Mais les villes de Stains ou du Blanc-Mesnil rencontrent beaucoup plus de problèmes.

La même dynamique économique et sociale, suivant l'échelle à laquelle elle est considérée, sera jugée différemment sur sa pertinence.

Les deux grands principes qui ont fondé la grille de lecture territoriale sont donc aujourd'hui épuisés: l'image du puzzle et l'image des poupées russes. Le territoire a toujours été considéré comme fonctionnant comme un puzzle, c'est-à-dire de proche en proche. Être à côté d'une source de développement permet de bénéficier des retombées, en être éloigné limite le profit. Cependant, sur La Plaine de France, pourtant proche du développement de Paris, les effets de ce principe sont plutôt contrastés, car il existe des fractures extrêmement brutales. Ce qui a changé, c'est la mobilité. Avant, le développement irriguait tout autour de lui. Aujourd'hui, il faut aller vers lui !

La recomposition politique des territoires

De l'Europe au local, une même dynamique

Quand on considère l'architecture institutionnelle, les bouleversements ne sont pas propres au local. C'est tout le rapport entre l'action publique et le territoire qui bouge, quelle qu'en soit l'échelle, de l'Europe au local.

Le principe qui fait consensus est le suivant: le pays légal doit se rapprocher du pays réel. Il faut retrouver une superposition, parce que l'action publique n'est plus efficace, n'est plus lisible et est devenue incompréhensible. Toutes les tentatives de réforme sont fondées sur cet objectif, avec néanmoins trois lectures, trois logiques de modernisation qui cohabitent.

Trois logiques de modernisation

Première lecture, rhétorique: le mythe de la simplification

• *Un double objectif* : il faut à la fois réduire le nombre de niveaux et trouver le territoire pertinent; il faut simplifier l'administration du territoire.

Cette logique propose une carte de France très simple qui fait consensus quelles que soient les couleurs politiques. C'est celle que proposait Jean-Claude Gaudin quand il était ministre de l'Aménagement du territoire et de la ville et de l'Intégration en 1995, et c'est la même qui a été proposée plus tard par Élisabeth Guigou et Dominique Voynet: six ou sept grandes régions, cent cinquante agglomérations et trois à quatre cents pays. Ainsi la France devrait fonctionner, car les territoires correspondent aux réalités.

La même logique permet d'avancer l'idée d'une Europe des grandes régions avec l'empilement des quatre niveaux qui seraient pertinents à l'échelle européenne.

• *La pertinence territoriale* : cet horizon est très séduisant; pourtant, personne ne veut de cette architecture tellement évidente ! Car comment définir concrètement le territoire pertinent? En réalité, la notion de pertinence territoriale masque deux logiques totalement antagoniques: la recherche de l'efficacité de l'action publique, qui exige des périmètres toujours plus vastes, et la proximité, l'identité politique, qui implique de considérer des périmètres toujours plus réduits. Par exemple, les lois Voynet⁷ et Chevènement⁸ et la loi Vaillant⁹: des macros communes avec les intercommunalités et des micros communes avec les quartiers. C'est paradoxal: l'idée est de simplifier en se projetant sur des territoires pertinents, mais plus on se projette sur des territoires pertinents, plus on complexifie, parce que les territoires pertinents, quel que soit le niveau auquel on se place, sont toujours au moins deux: le territoire pertinent de la globalité, de l'efficacité plutôt économique, et le territoire pertinent de l'identité plutôt sociale. Phénomène que l'on retrouve quelles que soient les périodes historiques. Par exemple, le débat extrêmement vif sur le département revient de manière récurrente: le département ne serait «plus viable». À la fin du XIXe siècle, c'était: le département «n'est plus moderne», «n'est plus pertinent»! Et des régions et des pays ont été proposés, exactement dans les mêmes termes !

Lors de la création des agglomérations, il y a trois ans, le discours tenu était le suivant: «Il faut faire des agglomérations; la définition du périmètre pertinent, c'est l'aire urbaine. Elle correspond à la définition de l'Insee : 40 % des migrations entre domicile et travail avec l'un des chefs-lieux...» Une carte précise, avec les périmètres des agglomérations, a été établie, déterminant environ cent cinquante agglomérations. Aujourd'hui, cent trente agglomérations sont constituées, mais pratiquement aucune n'est à l'échelle définie par l'Insee¹⁰, car il existe trois cas de figure :

- 1) les agglomérations des petites villes s'ajustant à l'aire urbaine pour atteindre cinquante mille habitants sont très peu nombreuses; elles concernent moins d'un tiers des agglomérations;
- 2) pour l'essentiel, les agglomérations sont beaucoup plus petites que l'aire urbaine. C'est pour y remédier que le pays urbain a été inventé: le pays de Rennes, le pays de Pau, le pays de Besançon..., recréant ainsi de la complexité ;

⁷ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, dite loi Voynet: l'organisation et le développement des territoires se feront dans les pays et les agglomérations (articles 24 et 25).

⁸ cf. note 1.

⁹ La loi Vaillant du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité institue les conseils de quartier consultatifs.

¹⁰ Selon l'Insee, une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidante ayant un emploi travaille dans le pôle urbain ou dans les communes attirées par lui. Un pôle urbain est une unité urbaine offrant 5000 emplois ou plus n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain.

- 3) troisième cas de figure, qui concerne l'Île-de-France mais également Marseille, Nice, Grenoble, Toulouse... Une aire urbaine et trois ou quatre communautés d'agglomération, avec un système où les communautés d'agglomération s'organisent par grands blocs socio-économiques. Les grandes logiques de spécialisation sont de nouveau présentes.

Plus on appelle à simplifier, plus on complexifie.

Deuxième lecture: le droit, la fiction de la spécialisation

Comme il est difficile de simplifier et d'avoir une pertinence globale, pourquoi ne pas envisager une pertinence sectorielle, par thème ? Les lois de décentralisation de 1983 adoptent ce raisonnement: le conseil général est pertinent pour les collèges, le conseil régional pour les lycées... C'est la même logique qui a servi à fabriquer l'Europe dans les années soixante, avec l'Europe du charbon et de l'acier, ou l'Europe de l'agriculture, celle du transfert des compétences sectorielles. La pertinence d'intervention dépend des échelles territoriales.

Cette lecture paraît extrêmement pragmatique et simple, mais le droit est parfois bien éloigné de la pratique du terrain. Pas une seule institution territoriale en France n'a respecté les lois de 1983! Par exemple: quelles sont les compétences du conseil général dans le domaine culturel? La loi dit: «La lecture publique et les archives». Existe-t-il un conseil général qui a spécialisé sa politique culturelle sur ces deux missions? Aucune institution territoriale ne respecte les blocs de compétences, parce que la légitimité politique prime sur la légitimité technique. Et la légitimité politique, c'est le territoire. Dès qu'il y a un lien électif entre l'élu et le citoyen, l'élu est responsable vis-à-vis du citoyen non parce qu'il s'occupe des collèges, mais parce qu'il s'occupe du territoire et de la vie globale du citoyen avec lequel il a un lien électif. De fait, aucune institution ne peut se cantonner à ses blocs de compétences. Ce n'est pas un problème technique, c'est un problème politique.

Tout le débat actuel tourne autour de cette logique des blocs de compétences. La controverse entre la gauche et la droite est uniquement centrée sur la méthode: faut-il des expérimentations ou un encadrement des transferts de compétences? Mais il n'y a pas de discussion sur le principe même des transferts de compétences!

Or, la logique de blocs de compétences est une logique tayloriste inspirée des années soixante. Le territoire est géré comme une usine de fabrication de voitures: «Toi, tu t'occupes des collèges. Moi, je m'occupe des lycées»; mais le seul qui a la vision globale du territoire, c'est l'État ! C'est lui qui voit la voiture en bout de chaîne !

Le taylorisme fonctionnait tant que les territoires étaient emboîtés (des poupées russes empilées). Dans un système en poupées russes, un niveau pouvait s'occuper par en haut du champ économique et l'autre par en bas du champ social. Mais aujourd'hui, personne n'accepte de dire: «Toi, tu vas t'occuper du développement économique parce que tu es la région Nord-Pas-de-Calais et moi je vais m'occuper du social parce que je suis le département du Nord.» Ce n'est pas possible, parce que le point de vue sur la cohésion territoriale est différent selon l'échelle à laquelle un phénomène est observé. Cette logique de spécialisation fonctionnelle, tout le monde s'y tient parce qu'elle permet de se donner un cadre réglementaire. Et en même temps, personne n'y croit.

Troisième logique: la pratique, le partage des fonctions politiques

• DEUX CONSTATS

Premier constat: la spécialisation fonctionnelle est abandonnée.

Plus personne ne se tient à la logique des blocs de compétences. La loi Voynet a légitimé ce changement puisqu'elle introduit l'idée du «projet global de territoire» qui est en contradiction profonde avec les blocs de compétences des lois de décentralisation de 1983. Toutes les institutions aujourd'hui s'en sont emparé, alors que la loi Voynet n'offrait cette possibilité que de manière sélective: «Ceux qui ont le droit de faire des projets globaux de territoire sont les agglomérations et les pays.»

Second constat : la dissociation entre statuts et fonctions. Le paysage politique ne peut plus être lu aujourd'hui à travers la grille des statuts des uns et des autres.

En effet, que recouvre aujourd'hui l'institution conseil général? Les conseils généraux ne remplissent pas du tout les mêmes rôles suivant la nature du territoire. Ce n'est pas simplement une dissemblance entre les conseils généraux urbains ou ruraux; des fonctions politiques tout à fait différentes sont assurées même entre des conseils généraux urbains, ceux d'Île-de-France, ceux du Languedoc-Roussillon... Certains prennent de fait la place des conseils régionaux dans le sud de la France et font de l'aménagement du territoire. En Île-de-France, les conseils généraux pourraient être assimilés à de super-mairies d'arrondissement de la métropole francilienne.

Ce n'est donc pas le statut qui détermine la fonction. En conséquence, tout le monde fait de tout sur le plan technique: un peu d'économique, de social, d'environnement, de culture. Et ce qui est en train d'advenir, c'est que les uns et les autres se partagent les rôles sur le plan politique.

• LE PARTAGE DES FONCTIONS POLITIQUES

La double administration du territoire par les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État (l'État local) est la première spécificité française. La deuxième, c'est que la France est un pays jacobin. Non seulement un jacobinisme au niveau de l'État, mais un jacobinisme au niveau de la commune: la commune, c'est l'État en modèle réduit !

Le maire est en quelque sorte le président de la République, le président de l'Assemblée nationale et le patron de la RATP ou d'EDF, des grands services publics. Le maire assure l'exécutif, le législatif et la prestation de services. Ce qui n'est pas du tout commun en Europe.

Or, cet État en modèle réduit est en train d'imploser d'un point de vue politique. En effet, là où il y avait la commune, il y a aujourd'hui trois niveaux. À la place de la commune, on trouve à la fois le pays, l'intercommunalité et la commune, que ce soit en milieu rural ou urbain.

À chaque niveau, une fonction politique tend à dominer. L'intercommunalité n'est ni le bassin de vie, ni le territoire pertinent, mais une coalition politique centrée sur une fonction de représentation des intérêts communs. On s'associe pour défendre des intérêts en commun. L'intérêt commun de Plaine-Commune est d'être proche de Paris, de vouloir constituer un rapport de force avec Paris et d'être constitué de communes plutôt populaires. Pour le Val de Bièvre ou Nogent-sur-Marne / Le Perreux, le processus est identique.

Que l'on soit de droite ou de gauche peu importe, on a des intérêts en commun et on constitue un rapport de force vis-à-vis du dehors. C'est bien une logique de la représentation.

Mais ces intercommunalités ne sont pas à l'échelle des «bassins de vie»¹¹. Pour aborder les grands enjeux du développement il faut fabriquer autre chose, à un autre niveau, plus vaste, pour discuter, pour produire de la décision, de la délibération. Pour créer un projet de territoire, il faut réunir des formes d'expression du territoire différentes de celles des élus. Ce peut être des chefs d'entreprise, des universitaires... C'est ce qui se passe avec la vallée de la Bièvre, avec la technopôle d'Évry, avec l'ACTEP¹² en Seine-Saint-Denis...

Et néanmoins, troisième niveau, plus cette fonction de délibération existera à une grande échelle, moins la commune perdra de légitimité politique. Car plus le projet stratégique d'un territoire est défini à un niveau supérieur, moins il est compréhensible par le citoyen à l'échelle du quartier. Le maire doit s'impliquer pour aller l'expliquer localement, pour fabriquer de l'intérêt général local. Cela tend non à faire disparaître le niveau communal (réduit à la gestion de l'état civil), mais au contraire à le réévaluer.

Là où la commune constituait un État en modèle réduit, c'est-à-dire une seule instance territoriale qui avait tous les pouvoirs (pas les fonctions techniques, sur l'économique, le social, mais tous les

¹¹ Le bassin de vie est un ensemble de communes à l'intérieur duquel les habitants et les entreprises trouvent la majorité des commerces et les services dont ils ont besoin. Les «bassins de vie quotidienne» comprennent les équipements de proximité. Les «bassins d'équipement collectif» regroupent plusieurs bassins de vie quotidienne et comprennent des équipements moins répandus (hypermarchés, hôpitaux, lycées...).

¹² L'ACTEP, Association des collectivités territoriales de l'Est parisien, créée en 2000, réunit dix-sept communes: Bagnolet, Bondy, Montreuil-sous-Bois, Neuilly-Plaisance, Neuilly-sur-Marne, Noisy-le-Grand, Noisy-le-Sec et Rosny-sous-Bois en Seine-Saint-Denis et Bry-sur-Marne, Champigny-sur-Marne, Fontenay-sous-Bois, Joinville-le-Pont, Le Perreux-sur-Marne, Nogent-sur-Marne, Saint-Mandé, Villiers-sur-Marne et Vincennes en Val-de-Marne, ainsi que leur conseil général. Cinq thèmes sont prioritaires: les transports et les déplacements, le développement économique, la formation, l'environnement et les technologies de l'information et de la communication.

pouvoirs politiques), aujourd'hui, le partage de la souveraineté politique se fait entre différentes institutions locales qui émergent.

• DE L'EUROPE AU LOCAL, LA FIN DES MONOPOLES TERRITORIAUX

Ce qui est en train de se passer avec l'éclatement de la commune pose le problème de la démocratie, quelles que soient les échelles territoriales, que se soit l'État-nation ou l'Europe. Pendant vingt ans, l'Europe s'est construite sur le modèle de la lecture précédente: quelle compétence sectorielle va-t-on donner à l'Europe? Mais aujourd'hui, cette logique est en voie d'épuisement.

Le débat actuel porte sur le «démantèlement» de l'État-nation qui va garder une fonction de représentation électorale alors que l'Europe est plutôt sur la fonction d'élaboration de projets et de décisions. Ainsi, la fonction de représentation ne se situe plus au même niveau que la fonction de délibération. Par ailleurs, l'Europe s'élargissant laisse entrevoir la création d'un autre niveau, un noyau dur qui aurait une autre fonction politique. Là aussi, la spécialisation entre l'Europe élargie, le noyau dur et l'État-nation ne portera pas sur un partage des fonctions économiques et sociales, mais bien sur le partage de la souveraineté politique.

Le débat sur l'Europe est exactement de même nature que le débat sur l'intercommunalité. Il faut donc s'interroger sur la manière de gérer la complexité si les monopoles politiques territoriaux disparaissent.

Une illustration: le cas francilien

L'Île-de-France est un cas de figure particulier. L'éclatement des monopoles est bien réel, mais il s'organise. La répartition des fonctions se fait de manière très diverse suivant les territoires. Le Pays basque et l'Île-de-France ne sont pas comparables. Le processus est le même, mais la répartition des rôles est complètement différente.

En Île-de-France, les intercommunalités se développent, mais en binôme avec des conférences de projets multiformes.

Et c'est un cas unique tout à fait instructif.

Il y a Plaine-Commune¹³ et Plaine de France¹⁴, Nogent-sur-Marne / Le Perreux et l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien, puis Ivry / Choisy et Seine Amont Développement¹⁵, le Val de Bièvre et la Vallée scientifique et technologique de la Bièvre (VSTB)¹⁶, enfin la communauté d'agglomération d'Évry et l'association Génopole¹⁷.

À chaque fois, on associe ainsi une intercommunalité autour de deux cent mille habitants, composée de cinq à dix communes, et un espace de projet qui double ou triple le territoire et qui pose d'autres questions, qui est d'une autre nature, qui fabrique, qui discute des stratégies territoriales.

Et puis, un troisième niveau, celui du régional, qui serait, en apparence, ce fameux territoire de la première logique, celle de la dilatation, de la translation, le niveau du gouvernement régional. En Île-de-France, pour des raisons qui sont spécifiques (la taille de l'Île-de-France vis-à-vis de la France), il

¹³ Plaine-Commune est une communauté d'agglomération qui regroupe, en Seine-Saint-Denis, Aubervilliers, Épinay-sur-Seine, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Stains et Villetaneuse.

¹⁴ Le périmètre de Plaine de France regroupe trente et une communes: dix-sept en Seine-Saint-Denis et quatorze dans le Val-d'Oise. L'objectif est de poursuivre le développement des activités tout en renforçant l'effet d'entraînement des pôles moteurs, de favoriser la promotion sociale interne de la Plaine de France, de renforcer l'attractivité des territoires qui composent cet espace.

¹⁵ L'association Seine Amont Développement a été créée le 20 décembre 2001. Elle fédère dans le Val-de-Marne les villes de Choisy-le-Roi, Ivry-sur-Seine, Vitry-sur-Seine et Alfortville. L'objectif est le développement et l'aménagement du territoire et l'élaboration d'un schéma d'aménagement fixant les enjeux du renouvellement urbain.

¹⁶ Le projet de la VSTB vise à conforter et à valoriser les fonctions formation-recherche, à susciter et à organiser des partenariats entre les établissements de formation et de recherche et leur environnement économique, à donner au territoire une cohérence interne et externe, en particulier un urbanisme, qui mette en valeur sa fonction de formation.

¹⁷ Génopole a été créé en 1998 à l'initiative du gouvernement, des collectivités territoriales et de l'Association française contre les myopathies. C'est la réunion en un même lieu de laboratoires de recherche académique et privés, d'entreprises de biotechnologie et d'un enseignement de haut niveau.

ne peut pas y avoir de gouvernement métropolitain. Mais, pour autant, le niveau régional a engendré un phénomène tout à fait spécifique.

Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, la fonction du niveau régional a vécu une vraie révolution qui n'a pas touché ses compétences, mais qui a permis de produire un cadre de référence pour les politiques territoriales et vis-à-vis de l'extérieur.

Toute une série de productions, d'analyses, de discours ont permis de changer le regard sur l'Île-de-France et de passer de la vision «Paris et le désert français» à l'idée que l'Île-de-France était une locomotive, mais une locomotive qui avait des ratées. L'Île-de-France a donc été traitée comme les autres territoires français du point de vue de la réparation sociale, avec les fonds structurels de l'objectif 2. Ces fonds concernent en principe une région dans son ensemble.

Compte tenu de sa richesse, l'Île-de-France ne pouvait y prétendre. Toutefois, une grande partie du territoire, en grande difficulté, en bénéficie: la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine et le Val-d'Oise. Le niveau régional n'est donc pas un niveau opérationnel de fabrication de politiques. C'est un niveau de fabrication de grilles de lecture, de référentiels. Ainsi, l'article 19 du XI^e contrat de plan précise la spécificité des enjeux de la politique de la ville en Île-de-France et la grille de lecture proposée aux acteurs territoriaux. On est ainsi dans la fabrication de référentiels.

Dans ce système, les conseils généraux pourraient donner l'impression de devoir disparaître parce que non pertinents. Mais plus le système métropolitain est complexe, plus il a besoin d'une régulation décalée.

Depuis les prémices de la négociation du contrat de plan en Île-de-France, sur huit départements d'Île-de-France, six ont fabriqué des documents stratégiques qui situent leurs interventions en regard du système métropolitain et en regard des territoires de projet, qui sont en train de naître en Seine-Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et dans l'Essonne.

Les projets de territoire départementaux ne se conçoivent pas contre les autres projets de territoire. Le département est l'instrument de fabrication de la règle et de l'égalité. Il a été conçu dans cet esprit. Les conseils généraux en Île-de-France, en prenant conscience de la nécessité d'une régulation entre les territoires de projet, se sont positionnés «verticalement» dans une fonction d'intercession, d'interface entre le global et le local, et «horizontalement», entre les territoires de projet à partir de leurs prestations, à partir de la règle.

Comment peut-on combiner la règle et les projets, l'institution départementale étant l'institution de la règle?

Au sujet de l'expérimentation

Les trois logiques évoquées plus haut constituent ensemble le moteur de la modernisation du pouvoir local. Pour que les choses changent, il faut du discours, avec le côté totalement idéaliste du discours, utopique (la notion de simplification); il faut des cadres réglementaires,

aussi contestables soient-ils, car, pour agir, il faut fabriquer des catégories. Enfin, il faut un processus de partage des souverainetés politiques. C'est la cohabitation des trois qui provoque vraiment la dynamique de changement. Le mouvement le plus fort qui oblige sans doute, à terme, à repenser les choses autrement, c'est le processus d'éclatement des monopoles; c'est un mouvement de fond, un peu souterrain, qui redistribue les cartes. Mais il ne peut fonctionner sans les deux autres.

Les lois Voynet et Chevènement, déjà dans leurs intentions, combinent les deux premières grilles de lecture, puisqu'elles évoquent la globalité et la simplification; en même temps, elles affichent une spécialisation de type tayloriste, ce qui a permis d'accélérer les processus de partage de la fonction politique. Sans les lois Chevènement et Voynet, le paysage de l'Île-de-France serait différent! Elles n'ont rien fabriqué, mais elles ont donné un coup d'amplificateur.

L'expérimentation participe du même processus. Elle va provoquer des remous! Ce n'est probablement pas sur la base du principe proposé qu'il y aura des changements, mais la nouvelle offre institutionnelle aura des incidences sans doute inattendues.