



20 octobre 2014

Réforme territoriale : faux semblants et vrais changements

« Pas facile d'être Président »... Pas facile d'apprécier l'impact potentiel de la réforme territoriale en cours sur la conduite des politiques publiques.

Il faut d'abord de tenter de dégager ses lignes directrices au-delà de ce qui peut – au vu des multiples « têtes à queue » successifs – apparaître comme une navigation à vue : la Métropole du Grand Paris doit-elle être intégrée ou fédérée ? Faut-il conserver ou supprimer la clause générale de compétence ?... Bien difficile de repérer la doctrine du législateur sur ces différents sujets.

Il faut ensuite démêler ce qui relève de registres d'intentions largement extérieurs à la question territoriale (afficher une posture réformatrice, tenter de réduire la dépense publique...), de ce qui participe d'une volonté réelle de transformation de l'action publique territoriale. En la matière et à ce stade, l'orientation politique la plus explicite consiste en la reconnaissance institutionnelle du fait urbain. La réforme territoriale vient ainsi enfin satisfaire l'exigence posée depuis longtemps par les observateurs et au premier chef François Ascher !^[1]

Au-delà, il faut se risquer à faire la part des faux semblants et des vrais changements.

Faux semblants : simplification et rationalisation

On peut sans crainte de se tromper ranger dans la catégorie des faux semblants, les deux partis pris les plus visibles et les plus discutés de la réforme : le choix de restructuration de la carte des pouvoirs locaux autour de grandes régions (treize en métropole) et de grandes intercommunalités (seuil de 20 000 habitants) d'une part, et l'affichage d'une volonté de spécialisation sectorielle (partage des compétences) selon les échelons territoriaux d'autre part. Le jugement peut paraître hâtif. Il est fondé sur le caractère récurrent depuis des décennies de ces intentions modernisatrices et sur leur décalage croissant avec les réalités territoriales.

On connaît la permanence du mythe de l'optimum dimensionnel visant à faire coïncider les périmètres administratifs et politiques avec la géographie sociale et économique. Du côté des Régions, la confusion du débat politique et médiatique de l'été 2014 aura d'abord fait mentir le dicton affirmant que « les Français sont fâchés avec la géographie » et ensuite démontrer l'impossible superposition sur un même périmètre des identités territoriales (leurs profils et leurs similarités), des fonctionnalités (les complémentarités et les liens) et des potentialités de développement.

La volonté proclamée d'organiser le niveau local autour d'un maillage de cinq mille « bassins de vie » va se heurter à des oppositions d'autant plus importantes que plus l'on descend à la « grande échelle », plus il sera difficile de délimiter des périmètres englobant l'ensemble des dimensions du fonctionnement des territoires. En réalité, la réactivation de la métaphore des « bassins de vie » témoigne davantage de la tentation nostalgique que de l'adaptation aux dynamiques contemporaines. Les « archipels de vie » que chacun d'entre nous organisent ont de plus en plus de mal à s'emboîter dans des bassins, quelle qu'en soit la taille. La relation centre/périphérie entre une ville et son hinterland rend de moins en moins compte du fonctionnement en systèmes multi polarisés des territoires.

On dispose maintenant, en trente ans, du même recul historique pour juger de la validité de l'hypothèse de spécialisation des compétences. Cette théorie des blocs de compétences avait trouvé sa justification en 1982 dans le refus d'une hiérarchisation entre les niveaux de collectivités. On sait ce qu'il en est sur le plan des pratiques. Ce modèle de division du travail se heurte non seulement aux aspirations des élus locaux à couvrir tous les champs d'action qui légitiment leurs mandats aux yeux de leurs électeurs, mais aussi à l'impossible spécialisation sectorielle de l'action territoriale. Si le taylorisme territorial pouvait encore avoir du sens à la fin des trente glorieuses, il est définitivement condamné à l'heure de

l'injonction au développement durable qui exige à chaque niveau territorial de traiter l'ensemble des champs sectoriels pour tenter de réduire les contradictions entre eux.

On voit bien dès lors que cette volonté de rationalisation va en réalité se réduire à une spécialisation des prestations délivrées ou des procédures mises en œuvre : à la Région, la gestion des aides aux entreprises, aux intercommunalités les opérations foncières et immobilières. Mais les politiques publiques demeureront nécessairement coproduites.

Si les deux piliers de présentation de la réforme – simplification de la carte institutionnelle et rationalisation des politiques publiques – apparaissent ainsi comme des faux-semblants, il n'en reste pas moins que cette réforme est susceptible d'entraîner de profonds changements même s'ils sont aujourd'hui peu évoqués.

Vrais changements : agencements coopératifs et différenciation territoriale

Ces dynamiques de changement que l'on peut escompter se situent à l'opposé des intentions mises en avant.

La recomposition de la carte des pouvoirs locaux va ainsi probablement moins simplifier la conduite des politiques publiques qu'intensifier les dynamiques de coopération. Il est évident que la simplification de la carte régionale ne va pas faire disparaître les exigences de coopération inter régionale, au sein de l'espace national ou avec les régions frontalières européennes. Mais surtout, mécaniquement, la dilation des périmètres régionaux – comme de ceux des intercommunalités – va démultiplier les besoins d'agencements territoriaux en leur sein. On en veut pour preuve l'intensité du débat actuel à propos des « territoires » de la Métropole du Grand Paris ou de ceux de la métropole marseillaise.

Simultanément, l'évolution envisagée de l'institution départementale vers un « sénat des intercommunalités » – perspective que l'élargissement de ces dernières va renforcer – devrait conduire à repenser le niveau départemental comme une scène « horizontale » d'agencement entre des maîtrises d'ouvrage équivalentes.

Enfin, parce que le principe de non-tutelle entre collectivités reste inscrit dans la Constitution, la « prescriptivité » annoncée pour un certain nombre de schémas régionaux sera probablement davantage d'ordre procédural que substantiel. On entend par là qu'elle devrait moins porter sur le contenu des politiques

publiques en question que sur leur mode de production. Les exemples des productions existantes à valeur prescriptive (le Schéma directeur d'Ile de France SDRIF notamment) en témoignent. Est instaurée une « obligation à coopérer » plutôt qu'une hiérarchie dans la production des politiques publiques.

La réforme envisage bien cette perspective, au travers de l'instauration d'un dispositif novateur bien que plutôt discret, la Conférence territoriale de l'action publique. Mais c'est plus largement la question des instruments à même de rendre opérationnels ces agencements coopératifs qui reste posée, l'emploi tous azimuts du contrat ayant atteint ses limites.

Vers la différenciation territoriale

Si le doute prédomine quant à la perspective de spécialisation des différents échelons territoriaux, en revanche paraît acquis le processus de différenciation territoriale, c'est-à-dire d'adaptation des configurations institutionnelles aux situations territoriales. Ce processus est d'autant plus net qu'il correspond à la reconnaissance par la loi de la réalité des pratiques géopolitiques. Dorénavant, l'organisation institutionnelle des métropoles sera différente de celle des agglomérations ordinaires, et en leur sein, Paris, Lyon et Marseille relèveront chacune de statuts particuliers. Le niveau départemental n'aura probablement plus le même sens en milieu rural ou en situation urbaine et il est fort possible que la Bretagne, l'Alsace voire la Savoie ou le Pays basque s'organisent de façon singulière.

Une telle reconnaissance institutionnelle de la différenciation des régimes territoriaux en restera-t-elle là ou va-t-elle induire une dynamique de changement encore plus radicale : la différenciation des fonctions assurées par chacun des échelons au sein de ces agencements institutionnels ? Autrement dit, peut-on imaginer que l'emboîtement de collectivités agissant toutes au nom du même mandat (le développement local) se recompose selon des responsabilités politiques spécifiées ? C'est l'hypothèse formulée précédemment à propos de l'évolution possible de la fonction régionale.[2]

Faut-il centrer le débat relatif à la réforme territoriale sur les intentions qu'elle affiche, les dispositions qu'elle décrit, leur pertinence éventuelle ou tenter plutôt d'y repérer les dynamiques de changement qu'elle peut induire ou amplifier ? On plaide ici résolument, avec cette tentative d'analyse « à chaud », pour cette seconde posture.

Daniel BEHAR, Professeur Ecole d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est)

[1] Ascher F. (1998) « La République contre la ville » La Tour d'Aigues L'Aube.

[2] Cf BEHAR Daniel « Macro-régions : un modèle réduit de la Nation ou de l'Etat ? » www.bigbangterritorial.unblog.fr 21 juillet 2014