

Mettre l'espace français en mouvement

Quelles sont les conditions à réunir pour que l'espace français puisse être réagencé, c'est-à-dire réinventé? Comment imaginer que le nouveau contrat entre les habitants de la France et leur espace puisse être dessiné dans une perspective de justice, discuté et finalement conclu? *

Jacques LÉVY, géographe



Nous nous trouvons dans une situation très contradictoire, dans laquelle de nouvelles institutions apparaissent – «intercommunalités» diverses, régions, pays – auxquelles s'ajoutent des périmètres spécifiques servant d'une manière ou d'une autre à l'aménagement –, unités urbaines, aires urbaines, communautés de communes, communautés d'agglomérations, communautés urbaines, métropoles, PLU, Scot, PDU, Inter-Scot, DTADD, OIN⁽¹⁾... Toutes ces structures souffrent d'un manque de légitimité, d'un manque de moyens, ou des deux.

Le bilan que l'on peut faire des différents épisodes étiquetés «décentralisation» ou «aménagement du territoire», depuis 1981, n'est donc pas nul. Il est illisible et dissonant, ce qui, en un sens, est pire. Ni les présidences de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy, ni le gouvernement de Lionel Jospin n'ont pu ou voulu imposer des changements significatifs en passant outre le refus, il est vrai déterminé, des bénéficiaires du «système»: maires de communes-fantômes, présidents de conseils de département distributeurs de manne, sénateurs-gardiens de l'ordre ancien.

Depuis 2004, les régions ont légèrement accru leur poids, grâce au changement du mode de scrutin. Néanmoins, leurs prérogatives politiques comme leurs leviers financiers restent faibles, et leur découpage ne leur permet pas encore d'espérer une installation puissante et durable sur la scène territoriale. Si elles ont quelques marges de manœuvre, leur des-

tin dépend d'abord des autres acteurs, ce qui n'est pas un gage de développement autonome.

En finir avec la décentralisation

Un exemple résume cette ambivalence plutôt déprimante. La loi Chevènement du 13 juillet 1999 sur la coopération intercommunale stimule la création de nouvelles autorités urbaines, tout en rendant possible la fragmentation de ces territoires à l'intérieur d'une même agglomération fonctionnelle. Par ailleurs, la démocratisation de ces instances a été rendue impossible par le lobbying d'élus locaux et de sénateurs. Au total, si, dans un certain nombre de cas, la situation s'est simplifiée, elle s'est compliquée dans beaucoup d'autres. L'ajout d'un nouvel échelon presque aussi imparfait que les autres peut donc être considéré, d'un certain point de vue, comme un accroissement de l'illisibilité territoriale. Il existe aujourd'hui quarante «communautés d'agglomération» en Ile-de-France, dont pourtant 10,4 de ses 11,7 millions d'habitants habitent dans l'agglomération de Paris; tandis que l'aire urbaine de Toulouse comprend une communauté urbaine, deux communautés d'agglomérations et deux communautés de communes, et que l'aire métropolitaine de Marseille se subdivise en une communauté urbaine et quatre communautés d'agglomération. Dans les deux cas, il y a un seul «pôle urbain», c'est-à-dire une seule agglomération effective. La seule justification de cette fragmentation doit être justement recherchée

* Cet article reproduit, avec quelques aménagements, une partie de l'ouvrage de Jacques Lévy, *Réinventer la France*, Fayard, avril 2013 (p. 176-187). Que l'auteur et l'éditeur en soient remerciés.

(1) PLU: Plan local d'urbanisme; Scot: Schéma de cohérence territoriale; DTADD: Directive territoriale d'aménagement et de développement durable; OIN: Opération d'intérêt national.

dans la volonté de fragmenter, c'est-à-dire dans le refus de créer une société politique autonome à l'échelle de l'aire urbaine, pour formuler et traiter les problèmes propres à cet espace.

La réforme qui ne vient pas

Le principal point positif des changements récents est paradoxal : indépendamment de ses faiblesses intrinsèques, l'« acte II de la décentralisation », lancé par Jean-Pierre Raffarin en 2002, a, pour la première fois, jeté des manifestants dans la rue contre un projet de dévolution de compétences à des échelons infranationaux. Le progrès, c'est une certaine politisation de la question. Et une politisation cohérente, puisqu'une mise en perspective a incontestablement été faite par les opposants entre cette décentralisation refusée, la construction européenne et la mondialisation. La crispation sur l'échelle unique, celle de l'Etat national, est devenue l'élément fédérateur majeur du conservatisme. Cela peut faciliter les recompositions du champ politique en sorte que les enjeux géographiques ne

« La nouvelle géographie des territoires politiques ne peut résulter d'une pensée technocratique isolée de la manière dont les gens habitent l'espace. Mais elle ne peut être non plus l'effet d'une simple reproduction à l'infini de la « tradition ».

soient plus le parent pauvre du débat public. Reconnaissons toutefois qu'il s'agit d'une satisfaction bien amère.

Enfin, l'épisode initié par la commission Attali (2007-2008) et le comité Balladur (2008-2009), dans la première moitié du quinquennat de Nicolas Sarkozy, manque de consistance. La création du conseiller territorial, consistant à fusionner les statuts de conseiller général et de conseiller régional, fut ambiguë : devait-elle effacer en douceur le département au profit de la région ou, au contraire, sauver une institution menacée en projetant son corporatisme spatial fondateur vers le niveau supérieur ? La question est difficile à trancher, faute de transformation claire du système de gouvernance.

De leur côté, les « métropoles » créées par la loi du 16 décembre 2010 constituent une nouvelle institution. Dans le principe, il s'agit d'attribuer aux plus grandes villes des moyens accrus de politique publique avec, pour la première fois, un transfert de compétences départementales et régionales. C'est un concept proche de celui de la commu-

nauté urbaine, avec le même genre d'atouts et de défauts, notamment l'absence de légitimité démocratique et l'apparition de périmètres fantaisistes qui créent de nouvelles distorsions avec l'espace urbain effectif. On perçoit bien ces déficits au moment où François Hollande tente d'appliquer cette notion à Marseille, contre l'avis des élus. Quant à Paris, bien sûr, comme chacun sait, ce n'est pas une métropole... (voir encadré) Ainsi, on peut indéfiniment vivre sur des échafaudages branlants et sur des porte-à-faux empilés les uns sur les autres. Mais cela finit par coûter cher quant à la qualité de la vie économique, sociale et politique.

Appréhender la France telle qu'elle est

Serait-il possible que nous passions à autre chose ? Nous avons vu que l'urbanisation a redéfini les lignes de force de l'espace français, désormais configuré par des logiques complexes et en mouvement rapide, pour l'essentiel celle des gradients d'urbanité et de leur dynamique interreliée. Nous avons vu aussi que l'espace de l'injustice n'est pas une simple projection sur une carte vide de données non spatiales : il porte les multiples feuilletés de l'habiter contemporain. Nous avons vu, enfin, que les principes de justice ne peuvent se passer d'une prise en compte, en profondeur, de la singularité et de la force acquise et potentielle de chaque espace, à chaque échelle pertinente pour ses habitants. Le découpage des lieux d'observation et d'action doit converger vers des espaces de la délibération. Cette nouvelle géographie des territoires politiques ne peut donc résulter d'une pensée technocratique isolée de la manière dont les gens habitent l'espace. Mais elle ne peut être non plus l'effet d'une simple reproduction à l'infini de la « tradition », en fait de la défense corporatiste de ceux

Paris reste un domaine réservé

A la différence de Londres, Berlin ou Madrid, qui disposent de structures autonomes fiscalement et politiquement puissantes, Paris ne figure même pas dans le projet de création de nouvel échelon de gouvernement urbain, voté en 2010 par le Parlement. Paris reste un domaine réservé. Dans le cas du « Grand Paris », lancé en 2007 par le président de la République, la posture initiale était aberrante : une tentative explicite de recentralisation avec un « ministère de Paris » qui semblait devoir annuler, pour la capitale, les faibles acquis de pouvoir métropolitain reconnus à la région Ile-de-France. La réalité a heureusement remis les choses sur les rails. Bien que de nombreuses institutions (communes, départements, intercommunalités) qui affaiblissent le pouvoir métropolitain aient pensé que, grâce au coup de pouce de l'Etat, l'occasion de « faire la peau » à la région était advenue, celle-ci sort plutôt renforcée de l'opération en tant que gouvernement urbain faible mais géographiquement pertinent. Si tout va bien, conformément à l'accord du 26 janvier 2011, le Grand Paris aura été une coproduction France/Ile-de-France du renforcement du système de transports francilien, avec une reconnaissance bienvenue de la responsabilité du gouvernement métropolitain (la région Ile-de-France), auquel il n'était pas absurde que l'Etat national apportât son concours. Le tracé final du nouveau réseau ferré métropolitain reprend pour l'essentiel le tracé de l'Arc Express proposé par l'Ile-de-France. Il aurait été plus simple et plus efficace de l'assumer dès le début.



© DALBERA

Si tout va bien, conformément à l'accord du 26 janvier 2011, le Grand Paris aura été une coproduction France/Ile-de-France du renforcement du système de transports francilien, avec une reconnaissance bienvenue de la responsabilité du gouvernement métropolitain (la région Ile-de-France).

qui profitent des découpages actuels et comptent le faire sans limite, même si les territoires de leurs pouvoirs ne correspondent plus à rien.

En résumé, pour gouverner et aménager la France, il faut l'appréhender telle qu'elle est, non telle qu'elle a été ou telle qu'on croit qu'elle a été. On a montré que comme la justice suppose une égalité dans la différence, l'architecture politique du territoire devient décisive. Le découpage politique doit correspondre autant que possible à la réalité des échelons, des espaces « civils » (par opposition à « politiques ») qui différencient le territoire dans la vie sociale d'aujourd'hui. La relation politique de la société française à son territoire suppose donc d'abord de prendre acte des mutations qui se sont déroulées durant les dernières décennies. Si, au contraire, on maintient des séparations non pertinentes (par exemple, en coupant les aires urbaines en différents fragments) ou si on maintient des agrégats obsolètes (comme le système cantons/département), on empêche les habitants concernés de parler de

justice à propos de leur espace de vie, et on les incite à défendre de manière corporatiste des territoires pourvus de ressources mais dépourvus de sens.

Faire sauter le tabou du fédéralisme

L'achèvement de l'urbanisation, la construction européenne et la mondialisation organisent l'espace français, comme ceux des autres pays européens, selon cinq niveaux qui s'imposent à l'analyse⁽²⁾.

Pour toutes ces raisons, le temps de l'échelle unique s'achève et celui de la fédéralité frappe à la porte. Le concept de fédéralité⁽³⁾ va au-delà du fédéralisme stricto sensu. Dans l'espace de la délibération et de l'action publique, l'emboîtement d'espaces constitutionnellement égaux entre eux mais inclus les uns dans les autres s'impose comme la solution logique, puisqu'un individu appartient à plusieurs niveaux à la fois et qu'il faut éviter les « équilibres sous-optimaux » entre les différents composants de son identité géographique, c'est-à-dire un décalage par rapport à une situation où chaque

niveau contribuerait le plus efficacement possible au développement de l'ensemble. Cependant, si l'on se place du point de vue de l'individu contemporain, on constate qu'il circule en utilisant de multiples réseaux de mobilité, qu'il change sans cesse de rôle, passant du statut de travailleur à celui de consommateur, de touriste ou tout simplement de flâneur. Cela pose le problème de sa représentation comme citoyen dans des situations changeantes, floues et fluides. La démocratie participative peut être une réponse plus efficace que l'institutionnalisation classique pour prendre en compte le fait qu'il pratique et habite différents lieux, cette « polytopie »⁽⁴⁾.

L'idée de fédéralité prend en compte le fait que l'emboîtement du petit dans le grand n'est pas toujours clair. Il peut y avoir des associations transgressives (transfrontalières par exemple, pour les ensembles linguistiques), associatives (quand deux niveaux coopèrent) ou obliques (lorsqu'un petit espace se relie à un plus grand qui ne l'englobe pas). Les espaces pertinents peuvent aussi être éphémères ou thématiques, naître de la participation (plutôt que de la délibération) ou générer des emboîtements « en pointillé ».

L'espace contemporain affiche donc un répertoire riche et ouvert de libertés nouvelles, dont le découpage territorial n'est qu'un aspect parmi beaucoup d'autres... ●

(2) 1. Celui de la ville, comprenant le centre historique et les banlieues, avec son extension au « pays » ou à l'aire urbaine, qui permet d'intégrer les extensions périurbaines dans un espace local élargi aux solidarités nécessaires mais plus lâches; 2. Celui de la région, assurant un équilibre entre un ensemble d'opportunités d'échelle « biographique » (pouvoir s'y développer et s'y épanouir tout au long de sa vie) et une identité acceptée (pouvoir s'y sentir chez soi); 3. Le niveau national, qui fut géopolitique et reste porteur de dispositifs identitaires et de systèmes de solidarité puissants; 4. L'Europe, espace construit pacifiquement pour promouvoir, dans un monde encore fragmenté, une certaine idée de la société et de son devenir; 5. Le monde, enjeu d'une unification politique à plus long terme.

(3) Jacques Lévy, *L'Espace légitime*, Presses de Sciences Po, 1994.

(4) Mathis Stock, « L'hypothèse de l'habiter poly-topique: pratiquer les lieux géographiques dans les sociétés à individus mobiles », *EspacesTemps.net*, 2006 (<http://espacestemp.net/document1853.html>).