

# « De la 3ème décentralisation » au grand basculement institutionnel :

*Quelques clés pour (tenter de) comprendre l'idéologie territoriale en œuvre*

Eric Canobbio Université Paris 8 –Laboratoire Ladyss UMR 7533-  
projet CGT-IRES

## *Un premier postulat de départ :*

Une réforme a portée systémique qui va bien au-delà des questions organisationnelles « territoriales » de type fusions régionales-métropoles –fusions des intercommunalités à l'échelle des agglomérations ou des bassins de vie et transferts des compétences associées (MATPAM-NOTRe).

Il s'agit ici, dans un déni de démocratie citoyenne et sociale, de repenser l'ensemble des politiques publiques : leurs cadres spatiaux d'exercices, leurs fondements et leurs objectifs.

## *Le second postulat pour notre rencontre d'aujourd'hui :*

- malgré l'apparence d'une réforme « usine à gaz » incompréhensible, et impréhensible pour la majorité des français ( technostructure), les principes structurants sont simples, voire simplistes, à condition de remonter le fil d'une *spécificité française* qui s'efface au profit d'un « modèle » censé répondre à la double nécessité:

- de *l'intégration européenne*,= *double processus de « transformation »* par MATPAM - NOTRe-fusion régionale *et de « normalisation » = fin des singularités nationales*

- et de la *mondialisation = processus de mise en concurrence des territoires ( du global jusqu'à l'échelle locale) donc logiques de sélectivité par la spécialisation, de compétitivité, de concentration capitaliste .... avec ses territoires « chefs de file », ces processus en interactions seraient donc les fondements idéologiques de la 3ème décentralisation*

## *Enfin le 3ème postulat :*

- En France, les politiques d'aménagement du territoire sont historiquement des *politiques publiques* qui renvoient systématiquement à la *nature de l'Etat* et à la *nature du lien entre le corps social, les collectivités territoriales et l'Etat : une 3ème décentralisation annonce t'elle la fin des « territoires politiques » ?*

## *Ce qui amène à 3 phases historiques*

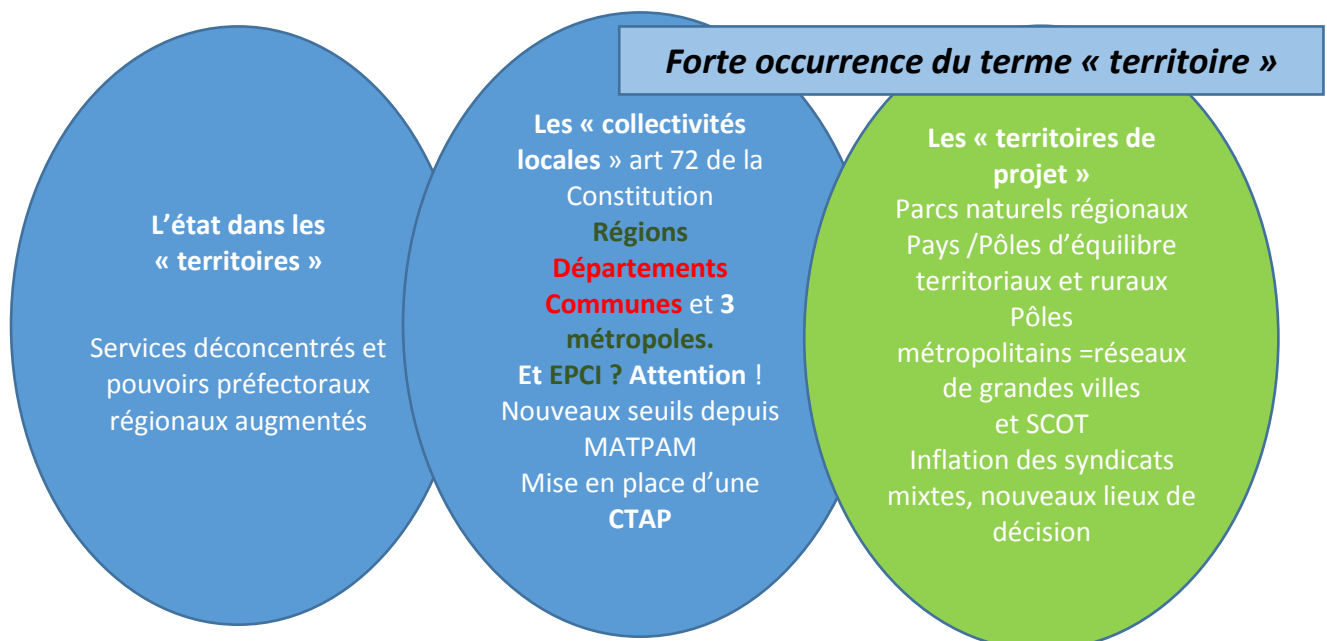
1. *la construction révolutionnaire et ses évolutions : Jacobinisme et Etat-stratège*
2. *l'après 1945, les 30 glorieuses : un pacte social et territorial = le principe d'équité/efficacité, permanence de l'Etat Stratège (CG Plan, puis DATAR)*
3. *l'intégration européenne et mondialisation, néolibéralisme et ses déclinaisons, crise de la désindustrialisation, mutations technologiques et désormais écologiques, fragmentation du corps social, crises des légitimités et enjeux des représentativités, rupture consommée d'un principe implicite « d'égalité territoriale », promotion du principe de « flexibilité pour les territoires » (DATAR)*

## **Pour la CGT, un double processus dynamique :**

- La décentralisation opère le passage de *l'Etat Stratège à l'Etat garant*, puis de *l'Etat garant à l'Etat partenaire* : **territorialisation**, agencification « pacte », « contractualisation », bonus/malus pour la hausse des budgets de fonctionnement de 322 collectivités = régions-départements-communes et EPCI à 1,2 % par an ...
- **La Question fiscale est centrale** : disparition de la taxe professionnelle puis de la taxe d'habitation, quelle péréquation ? Dépendance accrue aux politiques d'austérité, creusement des inégalités socio-spatiales, déplacement des logiques de solidarités
  - et la division internationale du travail trouve une nouvelle incarnation dans une division internationale des territoires = nouvel antagonisme entre territoires élus et territoires exclus(B.Bouvier)
- Comprendre le principe très à la mode dans l'orthodoxie néolibérale de « destruction-créatrice » de Schumpeter = Conséquences sociales et économiques dévastatrices (voir *La France périphérique* de C. Guilly, les analyses de L. Davezies)
- Pour l'économiste Jacques Perrat : le processus actuel doit être appréhendé par le passage de « l'institutionnel dur à l'institutionnel mou » et à travers le risque des « arrangements territoriaux » avec de nouveaux acteurs locaux référents, par exemple les métropoles, agissant dans des systèmes de gouvernances sans lieu d'exercice de la démocratie sociale (et citoyenne)
- Post 1945, « modernisation et production » constituent les défis de l'Etat français; Il s'agit aussi dans les années 1960 de répondre à la crise du logement, au sous-équipement et au déséquilibre des territoires (création de la DATAR en 1963, CGET aujourd'hui).
- Pour l'économiste Henri Jacot : à l'enjeu central des politiques publiques d'aménagement fondées sur le couple « urbanisation/industrialisation » se substitue depuis une vingtaine d'année le couple « Métropolisation/mondialisation » dans la trajectoire longue de la décentralisation et de la territorialisation des politiques publiques. Dans les mots, la fin de « l'équité » au profit d'une « cohésion » voire « égalité des territoires », terme non défini

## **Quel paysage territorial décrit par l'instrumentalisation du terme « mille-feuilles ? »**

- Trois familles de « territoires » et d'acteurs en cohabitation complexe



### ***Ce qui semble « irréversible »***

- Une réorganisation historique de l'échelon « local » nommé « bloc communal » la logique d'intercommunalisation devient *une logique d'agglomération* (EPCI à 15000 h au bassin de vie) Communauté urbaine 250000 hab avec + de compétences – Pôle métropolitain + de 100000 hab -50000 en région frontalière à l'échelle des « bassins de vie » devenus Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux :
- impact stratégique sur les services publics - services au public (services universels ?) la santé – ARS (Loi HST en préfiguration), la formation, les transports, le logement....
- Perte du pouvoir communal dans les responsabilités locales « régaliennes » : sécurité-risques-logement-solidarités et quid du dialogue commune-département ?
- Les métropoles organisent des « sous-régions » d'influences par les SCOT (et démarches inter-SCOT = nouvelle hiérarchie des normes « territoriales »
- Le département dénommé *territoire de proximité* mais affaiblissement de son périmètre d'action et fin de la clause de compétence générale
- Des macro-régions en déficit de moyens (nains financiers avec une capacité d'intervention de 421 euros en moyenne par hab contre 3 600 en Allemagne -2013)
- Mais *présidera les CTAP*, définit les *SRDDAT*, les *SRI-SI* en lien avec les pôles de compétitivité, donc « aménage » l'espace régional, obtient la gestion des *fonds européens*
- MAIS : qui produit le projet régional et dans quel lieu s'incarne t'il, avec quelle participation syndicale ? citoyenne ? La région : une nouvelle technostructure ?
- substitution de l'échelle d'intervention « locale » par la notion de « *proximité* » ?

### ***Ce qui est « en question »***

- Quelle place pour les citoyens face à cette mutation majeure dans le temps des défiances accumulatives – crise des légitimités « d'en haut »
- Quels lieux de pratique de la démocratie (EPCI à 15000 hab) perte permanente des identifiants spatiaux dans un processus réformiste continu (valable du local au régional)
- quel lieu et quel espace pour l'intervention syndicale dans les « territoires », quelle structure syndicale cohérente face aux nouvelles territorialisations (UL ?), quel périmètre pertinent d'un DST ? Avec quelles alliances objectives ? Quel rapport de force ?
- Comment construire de nouvelles solidarités dans le temps des fusions régionales (temps réel de la fusion – une décennie ?) sans réel projet politique « néo régional » cf Auvergne Rhône-Alpes ?
- Comprendre les pratiques régionales et infrarégionales en terme de mobilité, d'organisations industrielles, de formations professionnelles, d'emploi, cela pose la question du « projet » territorial et de nouvelles solidarités intra-régionales – risque accru de relégation de territoires considérés par la norme comme « isolés » *non-innovant- non productif*, en périphérie des pôles « attractifs et innovants »
- Le paradoxe de cette idéologie de la concentration productive : c'est un anti-modèle allemand, au moins sur le plan industriel.

### ***Le « fait métropolitain » : une double réalité***

- *Théorie du ruissellement par l'outil métropolitain (premier de cordée?), en termes plus technocratique c'est la promotion inlassable de la « croissance inclusive »*
- Les métropoles françaises représentent 1,5% du territoire et 20% de sa population, elles concentrent 27% des établissements économiques et mobilisent près d'un tiers de l'emploi en France (31%).

- Entre 1975 et 2011, les aires urbaines des métropoles ont capté, de manière continue, plus de la moitié des nouveaux emplois créés en France métropolitaine (57% du solde). Sur 30 ans (1982-2011), le volume de l'emploi y a progressé de 29% (confirmant le phénomène de métropolisation de l'emploi), tandis que dans les communes non métropolitaines il n'a progressé que de 14%. CQFD : les métropoles constituent ainsi des foyers et des moteurs de l'activité économique en France (et de l'innovation – mais **c'est quoi « innover ? »**)
- Les métropoles concentrent également la pauvreté et la richesse en France : le revenu médian annuel des ménages (par unité de consommation) y est supérieur par rapport à l'ensemble de la France métropolitaine –hormis dans les métropoles de Marseille et de Lille.

**MAIS le taux de pauvreté (relatif) est aussi plus important dans les métropoles (16,7%, contre 14,3% en France métropolitaine). Au total, deux tiers des personnes pauvres en France (65,2%) résident dans les grands pôles urbains.**

## *L'exemple de Grenoble comme incarnation des processus de métropolisation et de territorialisation.*

### *La confrontation dynamique de plusieurs processus de territorialisation :*

- La question de la « politique de la ville » qui change d'échelle (Grenoble et sa communauté d'agglomération)

**Acte 1** : Grenoble : 161000 hab / CC en 1994 : 23 communes et 360000 hab devient communauté d'agglomération en 2000

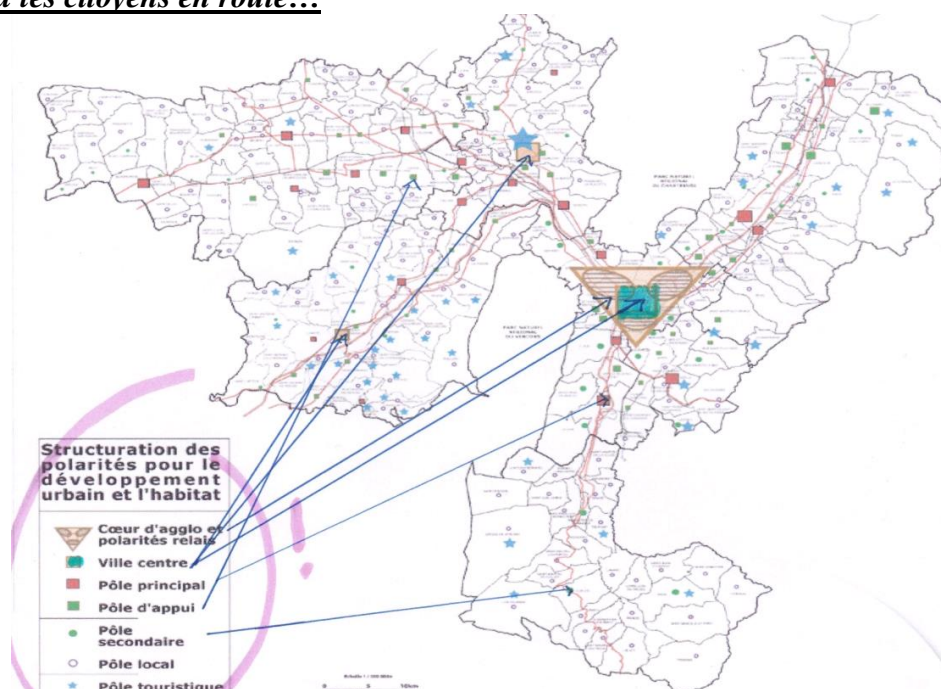
**Acte 2** : Loi Matpam : pour créer une métropole : 400000 hab dans une aire urbaine de 650000 h = La communauté d'agglomération qui devient « Métropole » (premier processus de métropolisation identifié) 49 communes et 450000 hab, un conseil communautaire de 124 membres (aire urbaine INSEE 675000 hab, 197 communes)

**Acte 3** : La métropole étend sa maîtrise sur la RUG par un outil stratégique : le SCOT ( c'est le second processus de métropolisation identifié)

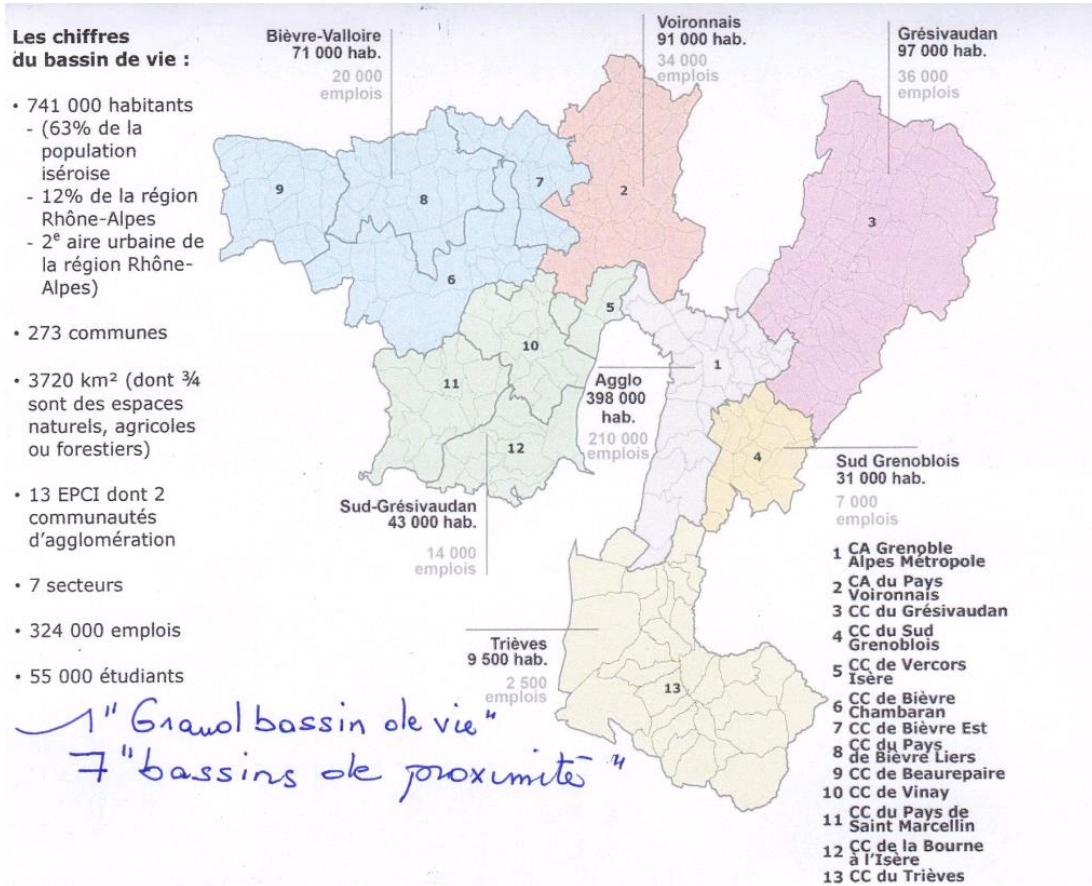
**Ce que cela produit** : SCOT 2030 : 273 communes 750000 hab déjà approuvé en 2012, 63 % de la population de l'Isère, 13 EPCI

- Selon le SCOT 2030 : un « **grand bassin de vie** » avec «**7 bassins de proximité** » ...
- L'articulation entre ces acteurs dans un réseau structuré à travers un **pôle métropolitain** (sillon alpin – Nord et Sud) et des démarches interSCOT et PNR

**et on a perdu les citoyens en route...**

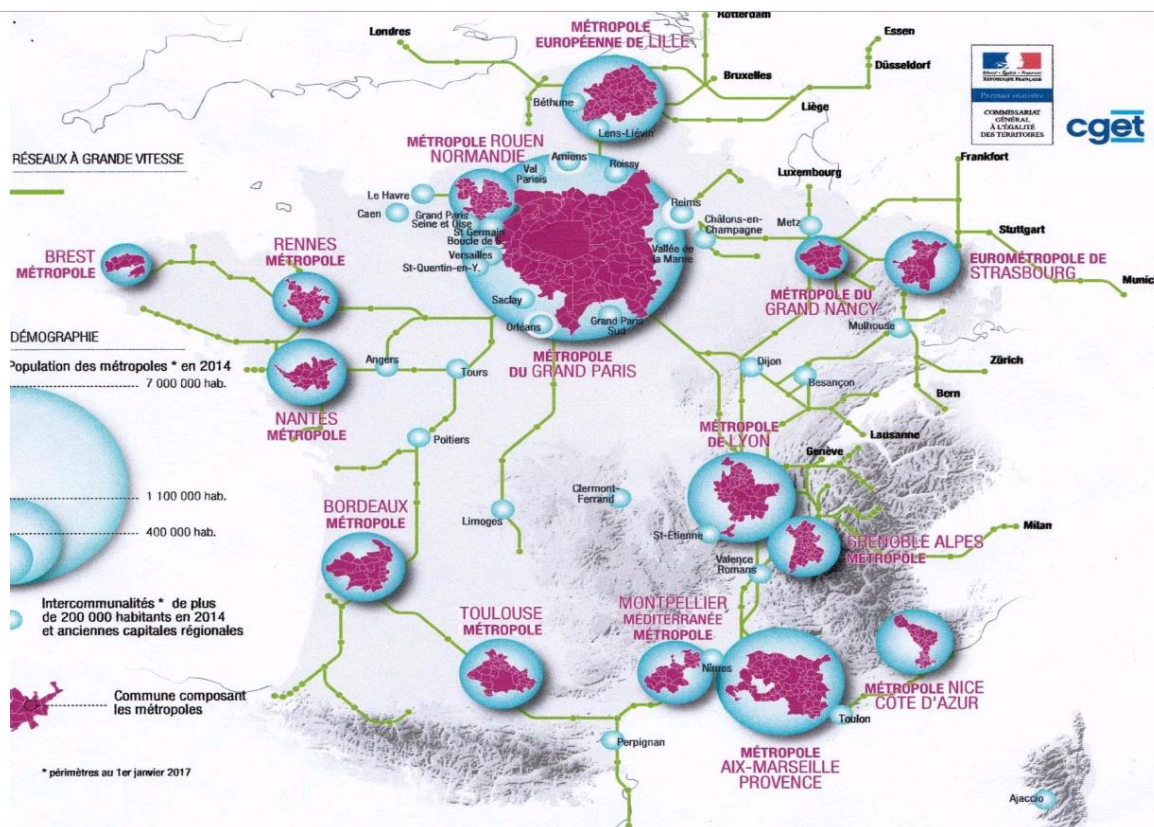




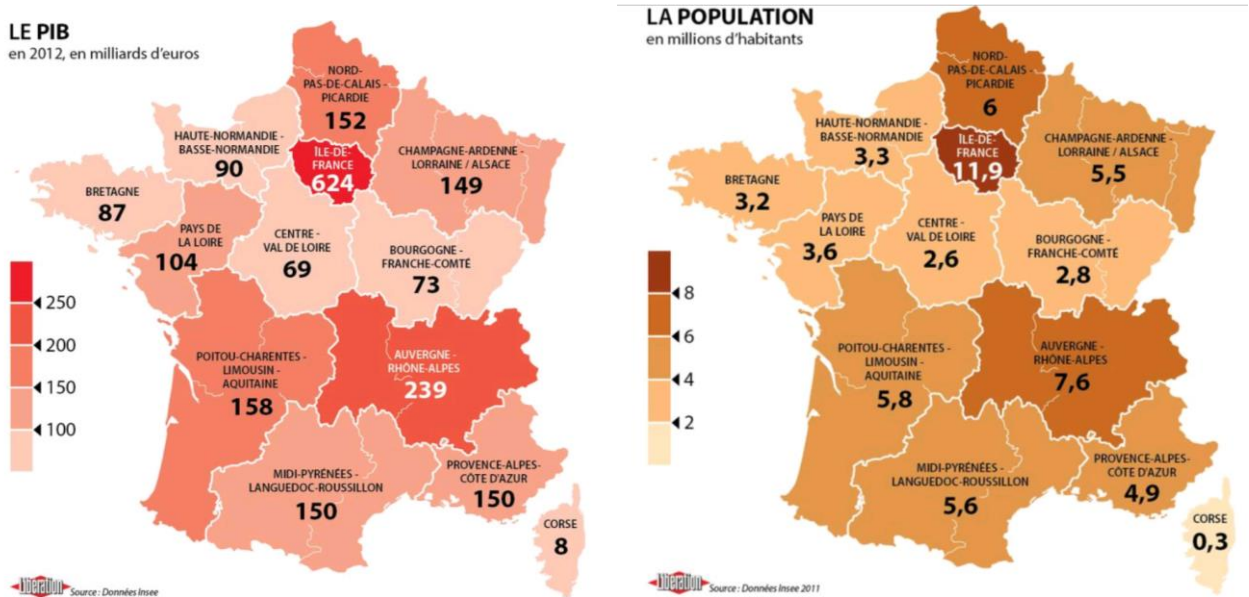


# Les « premières métropoles » au sens de la loi MATPAM

## Contractualisation (Pacte) Etat/Métropoles

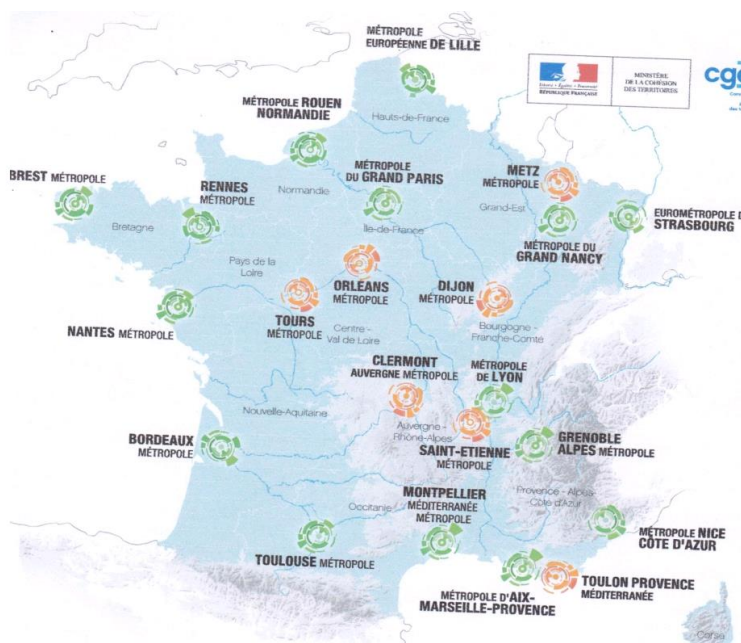


- 13 macro-régions de niveau européen « NUTS 1 » (entre 3 et 7 millions d'habitants) PIB des régions les plus riches supérieur à 140 milliards d'euros mais la question des moyens (d'une fiscalité régionale) reste posée
- En France 3 niveaux métropolitains La loi offre une structure institutionnelle aux communautés urbaines et aux aires urbaines de l'INSEE (et grands bassins d'emplois depuis 2010) donc en France la métropole se construit par agrégation communale et transferts de compétences avec une « gouvernance » reléguant les maires à un rôle consultatif.
- l'articulation Agglo- métropoles-région reste indécise dans la maîtrise d'ouvrage des grands projets de développement : les 2 enjeux majeurs sont fonciers et fiscaux.



## *Décret de 2017 : la seconde vague métropolitaine, et on déforme déjà la norme....*

*Consolidation des logiques d'agglomération : 250 000 habitants ou chef-lieu de région (pour Dijon) et au centre d'un bassin d'emplois de 500000 habitants (donc à nouveau le SCOT métropolitain est stratégique)*







# LES PROJETS DE POLES METROPOLITAINS

## ETAT D'AVANCEMENT DES POLES

en l'état actuel des remontées faites au niveau au 19 juin 2013

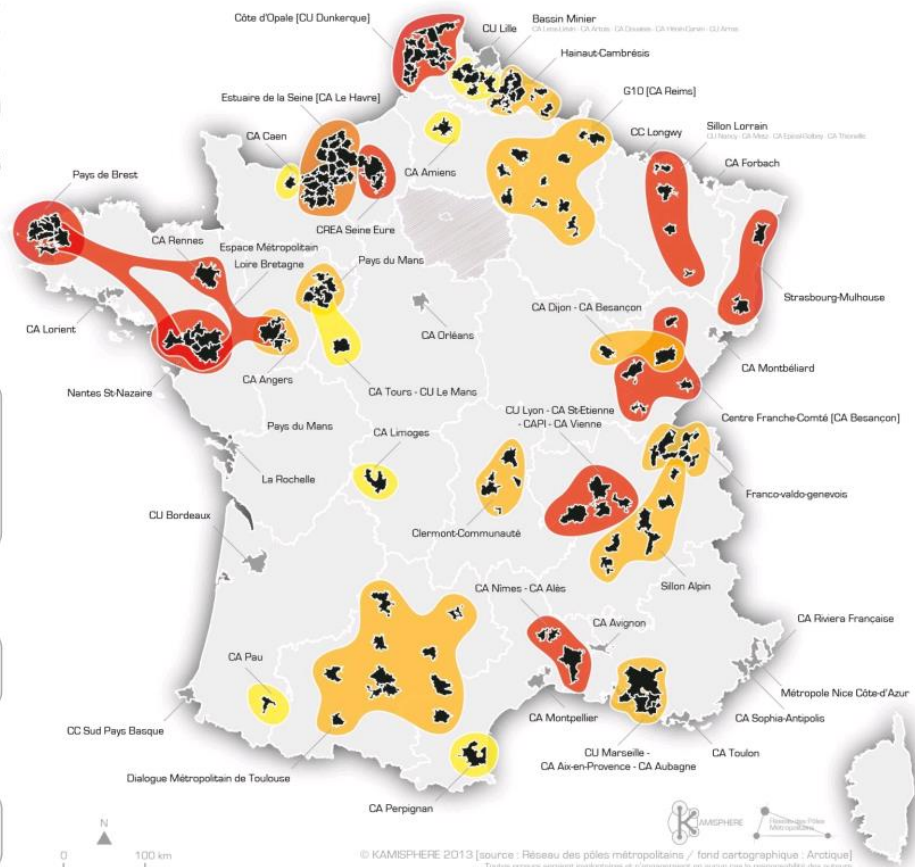
- Pôles créés
- Statuts déposés
- Structuration en cours
- Réflexion en cours

## STATUT DES EPCI

-  Inclus dans un projet
-  Sans projet connu

## PERIMETRE

-  Périmètre non concerné par l'article 20 de la RCT



## Les enjeux (encore) invisibles de la réforme

Des processus prédateurs dans la *maîtrise foncière (hiérarchie de normes)* :

- les SCOT devenus « prescriptifs » par le Grenelle, **dans le cadre métropolitain**, ils redéfinissent un nouveau territoire d'influence de la métropolisation :
- Dans une analyse convergente concernant la planification régionale : le SRADDT de la loi NOTRe : « Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCOT, plans locaux d'urbanisme – PLU et PLUi) élaborés par les communes ou leurs groupements compétents. **Importance des SRDEII (spécialisation intelligente régionale) en lien avec les pôles de compétitivité.**

Quels processus de transferts sur les enjeux majeurs de fiscalités « locales » ?

Des risques de mises en concurrence inclusives à l'échelle régionale entre métropoles-entre métropoles et région, par la captation des flux de capitaux privés et des dotations publiques, des aides européennes ?