

Note à l'attention de
Monsieur Dominique BUSSEREAU, Président de l'ADF

s/c du Préfet, Directeur général
s/c du Directeur de cabinet

Objet : Synthèse du rapport Duranthon relatif au fait métropolitain

Le Département à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?

- Cette étude intervient au moment où de profondes mutations modifient le droit des collectivités locales et ébranlent l'architecture de la décentralisation à la suite d'une longue réforme territoriale.
- Le modèle administratif local français né de La Révolution et de l'Empire, qui avait consacré le couple Commune/ Département, connaît un glissement manifeste vers le couple Région/ intercommunalités.
- Désormais, de nouvelles finalités sont attribuées à la décentralisation autour de préoccupations économiques qui prônent la performance, la concurrence ou l'adoption de nouveaux modèles managériaux.
- En droit, la conséquence de ces changements est le délitement des notions juridiques de collectivité locale et de compétence.
- Le rapport commandé par l'ADF à un universitaire spécialiste de ces questions, cherche à expliquer ces évolutions juridiques et politiques, afin de mieux comprendre les enjeux présents et futurs pour notre organisation territoriale décentralisée.
- A cet égard, l'objet de l'étude porte sur les effets du processus de métropolisation sur l'institution départementale, qui remettent en question son positionnement ainsi que son projet politique et social départemental.

En premier lieu, en quoi la métropole est-elle le produit d'un mariage forcé de la décentralisation au discours économique-aménagiste de l'Etat ?

L'étude des origines pré-juridiques de la métropole permet de comprendre la logique du fait métropolitain, considéré comme un point d'ancrage de l'économie et d'échanges globalisés au service de dynamiques et de changements sociétaux. Il correspond à l'apparition d'une nouvelle conception du modèle urbain et à la nécessité d'élaborer un nouveau cadre juridique.

- Sous l'influence de l'Union européenne, un discours économisant a encouragé une « fièvre européenne » qui a atteint progressivement élus, chefs d'entreprise, géographes, sociologues ou urbanistes.
- Le discours technocratique a d'abord imaginé des métropoles d'équilibre puis des métropoles régionales qui ont permis à l'Etat de créer les districts en 1959, les communautés urbaines en 1966 puis les institutions intercommunales des années 90.

Mais, c'est surtout l'Etat qui a programmé, par l'intermédiaire de la Datar, le mariage du modèle métropolitain avec l'aménagement du territoire.

- D'un point de vue juridique, les notions d'institution locale, d'aménagement du territoire, d'espaces naturels, de cohésion sociale ou d'action culturelle ont été à l'origine d'une nouvelle catégorie juridique : la communauté métropolitaine.
- Cette dernière définit et met en œuvre une nouvelle stratégie territoriale capable d'exercer des fonctions de rayonnement international, de développement économique, de rayonnement scientifique mais aussi d'attractivité culturelle et touristique.
- Le discours du néolibéralisme propose de subordonner une rationalité politique à une rationalité économique qui permet d'aligner le droit des collectivités locales sur les logiques économico-aménagistes portées par l'Etat.

Le nouveau statut juridique métropolitain intervient au moment où l'on proclame la modernisation des institutions locales en France et l'immixtion des logiques d'aménagement du territoire dans la décentralisation.

- Ainsi, la loi Maptam de 2014 est une belle illustration de la confusion dans laquelle est entré le droit de la décentralisation. En créant onze métropoles ayant vocation à absorber de façon contractuelle une dizaine de compétences départementales, le législateur rétablissait en même temps, la clause de compétence générale du Département, supprimée en 2010.

- La loi NOTRe a incarné une étape cruciale de la métropolisation, celle du « mariage consommé » entre les logiques économiques de l'Etat et l'exercice des compétences locales.
- A l'exception du Grand Paris, cette loi créait un mécanisme de vidage des compétences départementales au profit des métropoles et contraignait les Départements et métropoles à entrer dans un nouveau rapport de force.
- Enfin, la loi de 2017 relative au statut de Paris organisait la diffusion du modèle métropolitain, conçu comme un territoire de projet, en portant leur nombre à 22 et le nombre de Départements métropolitains à 27.

Un nouveau modèle juridique est né et consacre pleinement une conception économique-aménagiste de l'action publique urbaine ainsi qu'une évolution majeure des finalités de la décentralisation.

- Il en est ainsi des dispositions créatrices du Grand Lyon qui reflètent une acculturation du droit par des références économiques ou de celles faisant référence à l'emploi.
- Logiquement, un nouveau couple Région/ métropole, adapté aux nouveaux enjeux de la compétitivité économique, est apparu conformément aux préconisations des rapports Attali ou Balladur.
- De nombreuses synergies existent entre les deux collectivités en matière de compétences, de positionnement géographique et de logiques d'attractivité économique et de développement du territoire.
- Cependant, après la mise à l'écart du Département en matière d'aides économiques, les métropoles sont à la recherche d'un ancrage social qui favoriserait leur institutionnalisation, tout en privant les Départements de leur cœur de métier.
- Mais, la nouvelle catégorie juridique souffre d'un éclatement de son modèle, à l'exception du Grand Lyon qui est une collectivité territoriale à statut particulier. A l'image du Grand Paris, les particularités sont nombreuses du point de vue des compétences ou de l'organisation, comme il en est ainsi de l'existence de ces « coquilles vides » que sont les établissements publics territoriaux parisiens.
- Enfin, en conclusion de cette analyse de l'évolution du modèle métropolitain, le rapport évoque une catégorie juridique dont l'évolution future serait prédéterminée.

- Ainsi, le Grand Lyon apparaît comme l'aboutissement d'une évolution servant de modèle aux autres métropoles pour contraindre les Départements à abandonner, sur le plan de l'exercice des compétences, l'espace urbain. Assimilé à un Département, le Grand Lyon n'apparaît-il pas comme une institution nouvelle annonciatrice d'une distinction entre les Départements « métropolisés » et les Départements non « métropolisés » ?
- En outre, le droit positif semble ne pas opposer d'obstacle significatif à l'affirmation métropolitaine compte tenu notamment de la jurisprudence constante mais peu protectrice du Conseil constitutionnel, en matière d'appréciation du principe de libre administration des collectivités locales.

En second lieu, en quoi la métropole est-elle l'outil d'une conception de la décentralisation fondamentalement corrosive pour le projet départemental ?

La mise en concurrence des différents échelons territoriaux procède d'une conception fonctionnelle de la décentralisation, devenue, par l'entremise de l'État, un outil au service du néolibéralisme économique.

- Les réformes territoriales de la décennie 2010 ont organisé la comparaison et la confrontation des différentes collectivités, évaluées à l'aune d'indicateurs d'efficacité.
- Ainsi, l'existence d'une collectivité ne dépend plus de cette multitude de paramètres historiques, culturels ou sociaux, constituant ce que le rédacteur du rapport appelle le « social vécu », mais plutôt d'objectifs planifiés selon des principes économiques et dont est attendue une plus-value.
- Cette approche utilitariste des institutions locales, voulue par l'État, renvoie à une situation de concurrence entre territoires qui aboutit à ce que certains échelons soient jugés, à tort, obsolètes et inadaptés (ainsi des Départements, à la fois trop petits et trop vastes, et des communes, considérées comme étant trop nombreuses)
- La capacité des régions et des métropoles à s'adapter à ce nouveau mode de décentralisation est extrêmement forte parce que, dotées des moyens croissants et de compétences avantageuses (économiques notamment), elles sont présentées par l'État comme des partenaires privilégiés.
- Face à cette double menace en forme de tenaille (essor de la région par le haut et des métropoles par le bas), les Départements doivent réaffirmer leur vocation initiale en refusant de se conformer aux principes économique-aménagistes de cette autre nouvelle décentralisation qu'ils ne peuvent incarner.

Le Département, acteur indispensable de la solidarité locale, a été, depuis sa création, la nécessaire interface entre l'Etat unitaire et ses territoires.

- Le Département a été fondé en 1789 sur des déterminants historiques puissants : les provinces ont autant que possible été découpées en leur sein et le décret du 22 décembre 1789 précise la continuité historique entre ces dernières et les nouvelles assemblées départementales.
- L'institution départementale, forte de ces héritages, a constitué sa légitimité autour d'un rapport particulier au territoire : l'attention au multiple et à la singularité des intérêts publics locaux.
- Le Département a donc assuré la solidarité physique des territoires. Il a été un outil majeur de l'extension des réseaux de communication à partir du XIXème : ce qu'illustre parfaitement la loi du 10 août 1871 confiant au Département un rôle central en matière de routes et de chemins de fer d'intérêt local.
- Fondamentalement, le Département a assumé un rôle déterminant en faveur d'un aménagement du territoire équilibré, structurant des liens de solidarité entre le rural et l'urbain et répondant ainsi à sa vocation mutualiste.
- La dimension sociale du Département s'est affirmée dès 1789 (soins des pauvres, œuvres de bienfaisance, aide à l'agriculture...) et n'a eu de cesse d'être renforcée jusqu'au XXIème siècle (aide sociale à l'enfance, allocations individuelles de solidarité...)
- Grâce à sa capacité à générer des liens de dépendance et de cohésion entre pouvoirs locaux et entre individus, le Département a contribué dans une large mesure à l'unification sociale et territoriale de la France.
- La structure de financement du Département est, en ce sens éloquente : d'essence redistributrice, elle favorise la contribution de zones urbaines au profit du reste du territoire.

Le développement du fait métropolitain ne peut être assuré qu'à due réduction du Département, ce qui induirait un démantèlement d'une certaine forme de solidarité territoriale.

- L'objectif ultime de la métropole consiste à regrouper en un ensemble unique les compétences communales structurantes et les compétences sociales départementales : outil indispensable de l'Etat-Providence, mais peu perméable aux exigences économiques, le Département est aujourd'hui voué à disparaître selon la nouvelle doxa.

- Le remplacement des Départements par les métropoles procède d'une réduction des dynamiques de solidarité dans les modalités de construction juridique de la société. Alain Supiot évoque cette mutation en ces termes : le « congédiement du réel au profit de sa représentation quantifiée », c'est-à-dire au profit d'une vision exclusivement macro-économique.
- Ainsi, poussée à son terme, la fusion des Départements et des métropoles sur le périmètre de ces dernières créerait une fracture entre zones rurales et urbaines, brisant les liens de solidarité qui les unissent.
- Les hypothétiques bienfaits du « ruissellement », supposés remplacer les mécanismes de solidarité préexistants, sont aujourd'hui remis en cause par un certain nombre d'experts, dont le géographe Michel Rochefort pourtant à l'origine du programme des métropoles d'équilibres.
- Alors que la solidarité voulue par les tenants de la métropolisation découle des seuls mouvements de circulation produits par l'économie, la réalité est toute autre : la solidarité ne peut s'exprimer que par la correspondance entre l'institution politique et un territoire vécu, au sein duquel ruralité et urbanité n'ont pas été conçues comme des dynamiques sociales opposables.
- Focalisées sur le modèle économique-aménagiste évoqué précédemment, comptable et gestionnaire, les métropoles seraient aussi tentées de considérer comme des variables d'ajustement les mécanismes de solidarités issus d'un Etat-Providence dépensier.
- Enfin le fait métropolitain remettrait en cause, selon l'auteur de l'étude, un certain rapport à la citoyenneté : en corollaire de l'affaiblissement des échelons incarnant la solidarité, l'émergence d'échelons fonctionnels dont le rapport démocratique au territoire repose sur des mécanismes purement instrumentaux de désignation est un sérieux coup porté à la démocratie locale. Elle tend à renforcer l'individualisme latent de notre société.

Conclusion

- Selon l'auteur de l'étude, les représentants des Départements doivent repenser une théorie générale de la décentralisation, fondamentalement politique car les Départements ne sauraient se défendre efficacement par le droit qui leur est aujourd'hui défavorable.
- Les Départements doivent ainsi réaffirmer leur identité singulière et appeler à la création d'un point d'équilibre entre objectifs économiques et pérennisation des liens de solidarité territoriale dont dépend la cohésion entre les individus.