‘Ne dépolitisons pas la décentralisation.’

Entretien avec Jacques Lévy publié dans *Le Figaro* du 2 octobre 2002.

Par Jacques Lévy

Le Figaro. – Dans l’histoire récente de la France, la question de la décentralisation a été principalement posée d’un point de vue historique et non géographique et spatial. N’est-ce pas l’inconvénient avec lequel doit compter la réforme ?

Jacques Lévy. – Le contenu même du problème de la décentralisation est spatial. S’interroger sur la décentralisation, c’est poser la question de l’architecture territoriale des pouvoirs en France. Cette problématique a toutefois également à voir avec l’histoire. Ce n’est pas contradictoire. Vous avez cependant raison : pendant longtemps, on n’a pas pris toute la mesure des dimensions spatiales de la question. Et ceci, pour une raison sans doute très simple : des modèles explicatifs péremptoires dominaient nos représentations. Et ils étaient tous fondés, quelles que fussent leurs variantes – libérale, hégelienne, socialiste, marxiste… – sur une mythologie du temps. Désormais ces mythologies du temps sont en difficulté pour expliquer le monde actuel. Sans parler d’une inversion, ce qui serait une vision des choses passablement simpliste, j’ai l’impression que l’espace a trouvé son épaisseur. Et que, grâce à lui, nous portons sur nos sociétés un regard plus avisé. L’idée d’enrichir le portrait des réalités sociales par la question spatiale permet de saisir des transformations qui nous échapperaient sinon. Et de faire son sort à une grande croyance du positivisme des années 1970 : l’idée que la modernisation de la vie politique et de la société se marquerait par la fin des identités politiques différenciées. On voit bien qu’il n’en est rien, et que les dynamiques récentes n’ont pas mis fin aux clivages géo-électoraux. Ces derniers n’ont pas cessé d’exister, ils ont simplement évolué. L’oubli de la géographie demeure une constante tentation des intellectuels français – un travers qu’on ne rencontre pas de l’autre côté de la Manche, par exemple.

Quelles conséquences a eu ce primat de l'histoire sur la façon de poser la question de la décentralisation ?

La tendance à dépolitiser la question de la décentralisation. À en faire une question purement technique, ce qu'indique, d'ailleurs, la faveur consensuelle dont jouit le terme de décentralisation. Si on a utilisé ce terme plutôt qu'un autre, c'est pour une part avec l'intention de techniciser les débats sur la réorganisation administrative et politique. Or ces débats sont hautement politiques : la France hérite de couches d'espaces plus ou plus indépendantes les unes des autres. Tout l'enjeu de la décentralisation consiste à remettre ces espaces en cohérence, en interaction.

En quoi la géographie aide-t-elle à « repolitiser » la décentralisation ?

En attirant l'attention sur l'enjeu central de cette réforme, sur la question qui devrait en tout cas l'animer : avec quels autres espaces que les espaces politiques doit-il y avoir une mise en correspondance ? Si la réforme s'impose, c'est justement parce qu'existent des espaces ni administratifs ni politiques qui, en vertu de leur dynamique, se retrouvent maintenant en décalage par rapport à l'organisation actuelle.

Quels sont les exemples les plus frappants de ce décalage ?

L'architecture dont nous héritons et qui date de la Révolution française (les communes et les départements), a consisté à transférer sur le plan de l'organisation administrative moderne – ou républicaine – les échelons d'Ancien régime (les paroisses et les provinces), qui formaient alors un système assez cohérent et relativement fonctionnel. Depuis la Révolution française, ces échelons – les communes et les départements – ont constitué, respectivement, l'espace local et l'espace régional de la France républicaine. Or, depuis quelques décennies, l'espace local déborde désormais largement celui de la commune, et l'espace régional englobe plusieurs départements… Inchangées jusqu'ici, les structures de pouvoir et les principales subdivisions administratives, la commune et le département, sont caduques. Elles ne cadrent plus avec le *vécu spatial* des Français.

Pouvez-vous préciser ?

Une approche géohistorique révèle l'insertion de l'espace dans une dynamique temporelle. Or en France, la dynamique temporelle – pour des raisons historiques très anciennes – a imposé à la réflexion sur la décentralisation un « couple pervers », le couple jacobins-girondins. Si je qualifie ce binôme de pervers, c'est parce que chacun n'a pas cessé de jeter l'autre dans ses mauvais penchants, tout en ayant besoin de lui pour exister. Mettant l'accent sur cette *pesanteur historique*, je me sépare d'une opinion répandue. Je ne pense pas, contrairement à ce qu'on affirme un peu partout, que la décentralisation doive consacrer la revanche des girondins sur les jacobins. Elle gagnerait à constituer plutôt le dépassement de leur opposition. De leur *fausse* opposition. Car enfin n'ayons pas la mémoire courte ! En 1969, quand le général de Gaulle est « tombé » à la suite du référendum sur la régionalisation, ce sont les soi-disant girondins qui l'ont fait chuter, lui qui voulait donner plus de pouvoir aux régions… À distance, les frères ennemis s'étaient mis d'accord pour faire obstacle à toute véritable tentative de régionalisation. Dépasser le couple jacobin-girondin, ce serait organiser un ensemble de responsabilités à des échelles différentes, si possible en en choisissant des découpages qui aient un sens en dehors du politique. Par ailleurs – appelons-le comme on voudra : « subsidiarité », « fédéralisme »… –, un des enjeux de cette réforme consiste à reconnaître la possibilité d'une souveraineté partagée. Comme le politique se rencontre partout où il y a de la société, c'est-à-dire, peu ou prou, du local au mondial, il faut renoncer à imaginer que la souveraineté se situerait intrinsèquement, à un niveau unique (celui de l'État-nation) et serait ensuite parcimonieusement octroyé à d'autres échelles. Un tel schéma a perdu son sens dans un monde où l'État national ne peut plus se présenter comme détenteur d'une sacralité.

Si elle n'est pas la revanche des girondins, la décentralisation peut-elle être, en revanche, celle du « petit acteur » ?

Les petits acteurs ont, en fait, déjà pris leur revanche. En changeant nos espaces. Pendant les trois dernières décennies, ce qui est arrivé à l'espace français (et plus largement à celui de l'Europe occidentale dans son ensemble) pourrait, en simplifiant, se résumer à un événement décisif : la périurbanisation.

On a assisté – pour le meilleur et pour le pire – à la « dédensification » moyenne de la ville dans un contexte d'urbanisation généralisée. Désormais, nous sommes tous urbains. Ce processus s'est poursuivi jusqu'au début des années 1990. Mais ce qui l'a rendu possible, c'est l'existence d'innombrables petits acteurs qui, une fois solvables, ont eu les moyens de faire des arbitrages en matière de logement et d'habitat, devenant ainsi des acteurs à part entière.

Quand on quitte la ville, on n'en est pas forcément chassé…

Non. La périurbanisation ne répond pas à une soi-disant « saturation » des banlieues. Les banlieues comptent, en général, moins de 5 000 habitants/km2, alors que Paris intra muros compte 20 000 habitants/km2 On aurait, partant, très bien pu imaginer une évolution alternative : une densification des banlieues. Si cela ne s'est pas produit, c'est sans doute parce qu'en devenant solvables (donc en acquérant une capacité de décision quant à leur habitat, une partie importante des résidants des banlieues ou du centre des villes ont choisi de s'installer « à la campagne », dans des périphéries lointaines. Délibérément.

Ce choix s'est-il avéré satisfaisant ? Le petit acteur de la périurbanisation est-il un acteur heureux ?

Les personnes qui, dans les trois dernières décennies, ont choisi de s'écarter des zones très densément peuplées et dotées de nombreuses activités, pour s'installer dans des endroits où leurs contacts avec la diversité de la société sont plus réduits, peuvent paradoxalement en souffrir. C'est un des bilans inattendus de la périurbanisation. Avoir sa maison individuelle à 50 kilomètres du centre-ville, c'est aussi endurer les « inconvénients collatéraux » de la périurbanisation – à commencer par un éloignement de tout, qui force à passer plusieurs heures par jour dans sa voiture.

Un malaise qui a eu, récemment, sa traduction politique…

Les zones périurbaines plébiscitent les candidats « tribuniciens », ces extrêmes qui dénoncent le « système » et l'« establishment ». Le choix des extrêmes aux dernières présidentielles a été nettement plus fort en zone périurbaine que dans

l'agglomération dite « morphologique » (le centre et la banlieue). Pourquoi est-ce dans les zones périurbaines que l'on trouve la proportion la plus importante d'électeurs du Front national, par exemple, exprimant leur peur du contact des autres, comme s'ils ressentaient la diversité de la société comme une menace et non comme une chance ? La réponse n'est pas simple mais on peut dire en tout cas que, par leur clarté, les cartes des résultats du vote du 21 avril dernier invitent à la réflexion sur la décentralisation et l'aménagement. Elles rappellent le caractère *non exclusivement technique* des choix en matière d'urbanisme. Elles rappellent la nature éminemment politique des choix d'organisation de l'espace. Or la société française, plus encore que ses voisines, n'a pas toujours su reconnaître cet aspect politique des choses. Elle ne voit pas toujours qu'il s'est joué, à travers la dédensification des villes, d'autres choses que l'accès au logement ou à la mobilité…

Justement. L'opposition routinière de la « France d'en bas » et de celle « d'en haut » ne risque-t-elle pas de nous rendre tout autant incompréhensible la France qui vient ?

France d'en bas, France d'en haut : voilà une grille de lecture tellement générale qu'on peut l'appliquer à tout, et pas seulement au dualisme Paris-province ! La métaphore verticale peut-elle d'ailleurs rendre compte de l'opposition multiséculaire de la capitale et des provinces ? Des gens d'en bas habitent aussi dans les grandes villes. C'est même là qu'il y en a le plus ! Et une région bat tous les records de concentration d'habitants pauvres : l'Île-de-France ! Si la métaphore verticale marche d'ailleurs si peu, c'est que le système de redistribution n'est pas forcément celui que l'on croit.

Que voulez-vous dire ?

En caricaturant, ce sont en fait les pauvres des régions riches qui financent les riches des régions pauvres ! Il n'y a pratiquement qu'une seule région qui pourvoit aux carences des 21 autres, c'est l'Île-de-France. L'impôt sur le revenu, la tva et les prélèvements sociaux font basculer, chaque année, près de 25 milliards d'euros, de cette région vers les autres. En conséquence, les Franciliens qui produisent 28 ou 29 % du pib national ne reçoivent au bout du

compte que 22% des revenus, équivalant à sa part dans la population active du pays. Ainsi la *surproductivité* de l'aire urbaine de Paris se trouve gommée. Les richesses qui pourraient produire du développement dans les parties déshéritées de l'aire urbaine francilienne, partent ailleurs. Vers d'autres régions, où elles profitent parfois aux plus pauvres, mais aussi aux plus riches…

Si la décentralisation ne peut donc constituer une revanche de la province, c'est donc parce que, depuis longtemps, Paris est pénalisé par le système de redistribution…

En effet, on constate depuis une vingtaine d'années une diminution très nette des disparités de revenus entre les régions françaises et un maintien, dans le même temps, des différences de productivité. Ainsi, une culture d'assistance s'est installée, très efficace en termes de rattrapage des revenus mais peu efficace pour la mobilisation des énergies vers le développement local et régional. Cette culture d'assistance constitue un facteur d'inquiétude pour l'avenir du développement. Si les régions les moins productives ont constamment besoin d'être alimentées par l'extérieur sans rattraper les autres, il y a de quoi être préoccupé pour l'assentiment de tous sur la nécessité de la solidarité…

Voulez-vous dire qu'il n'y a pas de sens à redistribuer la souveraineté si ce sont toujours les mêmes (Paris, sa région et les cinq ou six régions les plus productives) qui fournissent l'effort le plus important de redistribution des richesses ?

Tôt ou tard, en tout cas, la machine de la péréquation risque d'être grippée par le soupçon. Et ceux qui abondent les fonds de la redistribution, exigeront, tout en ne remettant pas frontalement en cause le devoir de solidarité, qu'on vérifie si l'argent qu'ils versent sert effectivement à ce à quoi il est destiné.

Depuis les débuts de la périurbanisation, des agglomérations ont grandi, mais elles n'ont pas d'existence reconnue comme telle. Le projet du gouvernement va-t-il y remédier ?

La loi Chevènement a marqué un certain progrès après d'autres petites esquisses allant dans le sens d'une supracommunalité de l'agglomération, et non plus d'une simple intercommunalité. Cela dit, cette loi comporte des contradictions. Dans son fonctionnement, elle dote le mot d'agglomération de deux acceptions incompatibles. Désormais, l'agglomération n'est plus seulement une unité de mesure de l'espace urbain. C'est aussi une entité politico-administrative de gestion. Les deux acceptions ne se recouvrent pas : il peut y avoir *plus* qu'une « agglomération » dans une agglomération. Il peut y avoir, au sein d'une société locale urbaine, plusieurs gouvernements urbains. A Toulouse, on compte deux communautés d'agglomération, cinq à Marseille et une foule en Île-de-France ! N'importe quel groupement de quelques communes peut se déclarer communauté d'agglomération. On est donc dans un moment compliqué : Jean-Pierre Raffarin, en faisant de la décentralisation un élément important de son projet, va donc faire procéder à des changements législatifs. On peut souhaiter que l'objectif de clarification et de lisibilité y ait une place centrale. Car sinon la dynamique de changement pourrait voir ses effets, a priori positifs, s'inverser.

C'est-à-dire ?

D'un côté, on contribue à une mise en correspondance partielle des espaces politiques avec les espaces fonctionnels et, de l'autre, on peut créer des situations intermédiaires qui peuvent se stabiliser et se figer, en empêchant toute transformation ultérieure. Je pense à ces communautés d'agglomérations, qui se sont construit une identité et se sont doté des pouvoirs fiscaux. Comment accepteront-elles d'y renoncer ? Je pense aussi aux régions. Si on admet que celles-ci sont trop petites, gageons qu'il va être très délicat de les agrandir par le moyen des fusions. La réforme des régions va buter sur les susceptibilités des élus, avides de freiner ce qu'ils ressentiront comme un engloutissement de leurs prérogatives…

La réforme à laquelle se prépare la France n'est-elle pas en fait beaucoup plus tributaire qu'on le dit de la nouvelle vision de l'espace qu'implique la mondialisation ? Et cette nouvelle vision de l'espace ne rend-elle pas caduque l'alternative du régional et du national ?

Le Monde s'invite à toutes les tables de discussion et à toutes les échelles. C'est la mondialisation, vous avez raison, qui suscite la recomposition des espaces, et le bouleversement des hiérarchies politico-administratives. Mais l'émergence d'un espace planétaire, si elle les affecte, ne supprime pas tous les échelons plus petits que la planète ! Maintenant que l'échelle-Monde impose partout ses évidences, on assiste à un dialogue direct entre les lieux du Monde et le niveau global. Chaque lieu, autrement dit chaque échelon même infime, le quartier, la ville, le « pays », la région sont incités à se poser la question de leur place dans le monde. Les acteurs collectifs et les individus sont obligés de réfléchir à la contribution de leur lieu d'habitat à un Monde fait désormais d'espaces interreliés et interdépendants.

Ce qu'on appelle la mondialisation serait ainsi, dans cette optique, comme le révélateur chimique de la viabilité d'un espace…

Exactement. Un révélateur et un incitateur à redéfinir sa place par rapport aux échelles englobantes. Encore une idée toute faite qui ne résiste pas à un examen attentif : l'intérêt croissant pour le local ne témoigne pas, comme on dit paresseusement, d'une « résistance » à la mondialisation. La relation lieu/monde est beaucoup trop riche pour que la tentation du repli sur le clocher soit irrésistible. Le Monde est présent dans les lieux à travers le tourisme, par exemple. La diversité des espaces locaux est valorisée par l'industrie touristique même si c'est d'abord dans ce qu'elle peut avoir de pittoresque standardisé et convenu. Nous assistons à un processus de patrimonialisation accélérée des œuvres humaines et de la nature. A l'aune de cette patrimonialisation, tout point de la planète peut jouer sa partie dans la mondialisation. Au-delà du seul tourisme, loin d'être un frein au développement, l'existence d'un projet collectif et la solidité d'une identité locale peuvent être des éléments décisifs dans la réussite d'un projet de développement.

Il y a une ombre au tableau de ces nouvelles dynamiques spatiales : les revendications identitaires dures…

Toutes les identités n'ont pas la même efficacité. Barcelone est une ville qui a une très forte identité. Et cette fierté d'appartenance est un des carburants de la

dynamique barcelonnaise et catalane. On peut, en revanche, imaginer une identité de fermeture, consistant à dire, comme dans telle ou telle vallée pyrénéenne où le Néerlandais qui veut installer un camping se fait très mal recevoir : « *Ne venez pas investir chez nous, on ne veut pas d'étrangers* ». Mais je serais tenté de séparer les choses. J'aurais tendance à penser que n'importe quel type d'identité, fût-ce une identité peu ouverte, peut être mis à profit dans un projet collectif de développement et utilisée par des acteurs locaux. Le monde alpin constitué de la Suisse alémanique, de la Bavière, de l'Autriche du Nord-Est italien, en témoigne. Ces Suisses alémaniques qui parlent une langue que personne ne comprend, notamment les autres germanophones, sont par ailleurs à la tête d'industries de pointe particulièrement performantes. Au Tyrol ou en Vénétie, que l'on parle allemand ou italien, les habitants combinent un attachement très sourcilleux, et parfois inquiétant, à leur culture avec une industrie touristique florissante parce qu'accueillante. Le couple identité-projet n'est pas facile à circonscrire. C'est une des nombreuses surprises de la dialectique du local et du mondial.

Jacques Lévy est géographe, professeur à l'Université de Reims, à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire (Ihedat). Directeur de l'équipe Vill*E*urope, il est coordinateur de la rédaction de la revue *EspacesTemps* et conseiller scientifique de la revue *Pouvoirs Locaux*. Il a notamment publié : *Géographies du politique* (dir.), Presses de Sciences Po/EspacesTemps, 1991 ; *Le monde : espaces et systèmes* (avec Marie-Françoise Durand et Denis Retaillé), Presses de Sciences Po/Dalloz, 1992, 2e édition 1993 ; *L'espace légitime* (Presses de Sciences Po, 1994 ; *Egogéographies*, L'Harmattan, 1995 ; Le monde pour Cité, Hachette, 1996 ; *Europe : une géographie*, Hachette, 1997 ; 2e édition 1998 ; *Mondialisation : les mots et les choses* (avec le groupe Mondialisation du Gemdev), Karthala, 1999 ; *Le tournant géographique*, Belin, 1999 ; *Logiques de l'espace, esprit des lieux* (Belin, 2000, co-dirigé avec Michel Lussault) ; *Repenser le territoire : un dictionnaire critique* (avec Serge Wachter et al.), L'Aube, 2000 ; *From Geopolitics to Global Politics* (ed.), Londres, Frank Cass, 2001.

Résumé

Le Figaro. – Dans l’histoire récente de la France, la question de la décentralisation a été principalement posée d’un point de vue historique et non géographique et spatial. N’est-ce pas l’inconvénient avec lequel doit compter la réforme ? Jacques Lévy. – Le contenu même du problème de la décentralisation est spatial. S’interroger sur la décentralisation, ...