



L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ?

Étude pour l'Assemblée des départements de France

Arnaud DURANTHON

Maître de conférences de droit public à l'Université de Strasbourg

Sommaire

Introduction • Le contexte de l'étude : une transformation profonde des structures fondamentales du droit des collectivités territoriales 3

1) <i>Situation générale du contexte normatif</i>	3
2) <i>Un glissement progressif du centre de gravité de l'action publique locale</i>	5
3) <i>La perturbation des catégories juridiques fondamentales du droit des collectivités territoriales</i>	11
4) <i>Objet de l'étude</i>	17
5) <i>Plan de l'étude</i>	20

I • La métropole, produit du mariage forcé de la décentralisation aux nouvelles formes du discours économique-aménagiste de l'État 21

1) <i>Une projection économique-centrée du territoire : les origines préjuridiques du discours métropolitain</i>	22
a) Aux confluences de la géographie et de l'économie : la naissance du discours métropolitain	22
b) Une propagation du discours servie par des éléments de contexte favorables	24
2) <i>L'entremise technocratique : éléments pour une généalogie politico-juridique de la métropole française</i>	28
a) Des métropoles d'équilibre à l'intercommunalité : l'entrecroisement des discours	28
b) Des métropoles d'équilibre aux métropoles décentralisées : la fusion des discours	32
3) <i>L'institution métropolitaine, produit du mariage arrangé de la décentralisation aux nouveaux objectifs étatiques d'aménagement du territoire</i>	37
a) 2010 : le mariage suggéré	38
b) 2014 : le mariage forcé	41
c) 2015 : le mariage consommé	46
d) 2017 : célébrations d'une noce	51
4) <i>Un processus en transition : le(s) modèle(s) juridique(s) de la métropole</i>	55
a) Un paradigme général : consacrer une représentation économique-aménagiste de l'action publique urbaine	55
b) La naissance d'un nouveau duo théorique : le complexe régionalo-métropolitain	61
c) Un modèle en quête d'ancrage social	68
d) Une catégorie juridique éclatée mais tendue vers la généralisation d'une formule idéale	71
e) Une transition à laquelle le droit positif n'oppose pas d'obstacle fondamental	76

II • La métropole, outil d'une conception de la décentralisation fondamentalement corrosive pour le projet départemental 79

1) <i>La métropole, volet urbain d'une conception fonctionnelle de la décentralisation</i>	80
a) Les effets de la projection de logiques concurrentielles sur l'architecture institutionnelle locale	80
b) Le produit d'une conception fonctionnelle des institutions locales	85
2) <i>Dans les coulisses du droit technicien : la structure sociale du projet départemental</i>	94
a) À la recherche de la fonction sociale du département : le projet départemental	94
c) Le département, outil du rapport institutif de la Nation au territoire	96
b) Le département, outil du rapport mutualiste du territoire à la Nation	99
3) <i>La métropolisation et ses zones d'ombre : la déstructuration des composantes du projet départemental</i>	107
a) Déstructurer le département pour structurer la métropole ? Du discours communicationnel à l'analyse critique	107
b) Les effets induits de la déstructuration du département : le démantèlement d'un certain rapport à la solidarité et à la citoyenneté	110
α) <i>Derrière la déstructuration d'une institution, celle d'un support social de concrétisation des solidarités</i>	110
β) <i>Une déstructuration décomposant l'assise territoriale des mécanismes de solidarité</i>	114

<i>χ) Une déstructuration altérant l'assise sociale des mécanismes de solidarité</i>	116
<i>δ) Une déstructuration transformant les structures du rapport à la citoyenneté</i>	120

Conclusion • L'horizon du projet départemental : les voies du politique	125
--	------------

Introduction

Le contexte de l'étude : une transformation profonde des structures fondamentales du droit des collectivités territoriales

La présente étude s'inscrit dans un contexte de profonde transformation des structures fondamentales du droit des collectivités territoriales, dont l'affirmation générale remonte au début de la décennie 2010. La matière, dont la relative stabilité des modèles constituait une donnée notable, fait aujourd'hui face à une conséquente mutation de ses structures.

1) Situation générale du contexte normatif

Dispositifs législatifs concernés. Depuis 2010, une impressionnante série de lois transforme, pas à pas mais à un rythme particulièrement soutenu, les cadres du droit des collectivités territoriales. Jadis objet secondaire ou épisodique des préoccupations du législateur, la matière paraît ainsi être devenue, au tournant des années 2000, un sujet de préoccupation de première importance. En témoigne cette édifiante série de lois consacrées à l'architecture institutionnelle locale et s'appliquant à en modifier les contours :

- Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* (RCT)¹ ;
- Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux*² & loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*³ ;
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM)⁴ ;

¹ *JORF* du 17 décembre 2010, p. 22146.

² *JORF* du 18 mai 2013, p. 8241.

³ *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

⁴ *JORF* du 28 janvier 2014, p. 1562.

- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*⁵ ;
- Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*⁶ ;
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe)⁷ ;
- Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*⁸.

Ces textes législatifs ont entraîné l'adoption d'une multitude de dispositifs réglementaires complémentaires et de circulaires adressées aux représentants de l'État. Ils ont par ailleurs été suivis de nombreuses initiatives en forme « contractuelle » entre État et collectivités ou établissements publics de coopération intercommunale (pactes État-métropoles, pactes financiers État-collectivités...).

Le paysage normatif relatif aux collectivités territoriales a ainsi connu un important mouvement, qui présente plusieurs caractéristiques :

- Il s'agit d'un mouvement *général*, touchant l'ensemble des niveaux de collectivités et ayant pour visée de donner naissance à une réorganisation générale du paysage territorial français ;
- Il s'agit d'un mouvement *inabouti*, nombre de dispositifs étant encore manifestement, comme cela sera précisé, dans un état transitoire ;
- Il s'agit d'un mouvement qui, plus que de simples évolutions techniques, est porteur d'un profond *changement de paradigme*, dans la mesure où il est le vecteur d'une réorientation manifeste des *moyens*, mais également des *finalités* de l'action publique locale. Il est en ce sens riche de fortes évolutions des catégories juridiques traditionnelles.

La présente étude s'inscrit ainsi dans un contexte particulièrement mouvant, l'édifice législatif évoqué n'ayant pas encore produit l'ensemble de ses effets et étant manifestement appelé à connaître des évolutions nouvelles dans un avenir proche. Quelques constantes peuvent cependant être dessinées et servir de points de repère à la réflexion.

⁵ *JORF* du 17 janvier 2015, p. 777.

⁶ *JORF* du 17 mars 2015, p. 4921.

⁷ *JORF* du 8 août 2015, p. 13705.

⁸ *JORF* du 1 mars 2017, texte n° 2.

2) *Un glissement progressif du centre de gravité de l'action publique locale*

Un centre de gravité initialement constitué autour de la commune et du département. Du point de vue historique, l'action publique locale s'est agencée autour d'un modèle, la commune, dont les éléments constitutifs ont ensuite été déclinés afin de former le régime juridique des autres échelons historiques de collectivités, le département puis la région. Ce régime a longtemps été caractérisé par une grande unité et par des caractères constitutifs communs. Sur le modèle de la commune, dont la qualité d'échelon décentralisé est perceptible dès la transformation des bourgs, paroisses, villes et communautés rurales en une catégorie juridique unique et unifiée⁹, les départements, de manière progressive entre 1789, 1871 et 1982, puis les régions, en 1982, ont ainsi bénéficié de caractéristiques communes grâce auxquelles un bloc local pluriel mais unifié, constitutif du paysage de la décentralisation française, a pu se constituer.

Les départements, ont, dans ce contexte historique, une situation particulière. S'ils n'ont pas été conçus comme des échelons décentralisés mais comme des outils de déconcentration¹⁰, des « *division[s] purement instrumentale[s], totalement neutre[s]* »¹¹, ils ont cependant progressivement acquis les caractères d'une collectivité décentralisée, administrée par une assemblée élue¹², bénéficiant d'une personnalité morale, d'un budget et d'un patrimoine propres¹³, de la clause de compétence générale¹⁴, dotée d'une commission permanente intervenant dans les

⁹ Décret du 14 décembre 1789 *relatif à la constitution des municipalités*, Duvergier, t. I, 1824, p. 75 ; décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. I, 1824, p. 86.

¹⁰ Cf. *infra*.

¹¹ ROSANVALLON Pierre, *Le modèle politique français*, Seuil, coll. « L'Univers historique », 2004, p. 27.

¹² Le décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. I, 1824, p. 86, en avait prévu le principe, renversé par le décret des 14-16 frimaire an II *sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire*, Duvergier, Tome VI, 1825, p. 391. Le conseil général, établi par la loi du 28 pluviôse an VIII, sera élu au suffrage censitaire avec la loi du 22 juin 1833 *sur l'organisation des conseils généraux de département et des conseils d'arrondissement*, Duvergier, t. XXXIII, 1833, p. 159, puis au suffrage universel avec le décret des 3-11 juillet 1848 *relatif au renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et de département*, Duvergier, t. XLVIII, 1848, p. 358.

¹³ Loi des 10-12 mai 1838 *sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*, Duvergier, t. XXXVIII, 1839, p. 287.

¹⁴ La constitution d'un fondement de compétence général au bénéfice du département s'est effectuée par étape, de l'art. 48-5° de la loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, pp. 199-200 qui évoque la compétence du conseil général sur les « *objets d'intérêt départemental* » à l'art. 23 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, JORF du 3 mars 1982, p. 735, qui a donné au

fonctions d'exécution¹⁵ puis d'un exécutif élu et distinct de l'État¹⁶. S'il faut attendre la Constitution de 1946 pour que le département soit explicitement rattaché à la catégorie des collectivités territoriales¹⁷, celui-ci en a cependant rapidement bénéficié des caractéristiques principales.

Plus encore, il convient de souligner que les départements ont toujours été pensés en relation directe avec les communes, avec lesquelles ils ont rapidement formé un couple caractéristique du paysage administratif local des XIX^e et XX^e siècles. D'abord destiné à surveiller et contrôler les communes en certaines matières¹⁸, le département a par la suite vu son rôle à leur égard se diriger vers une forme d'encadrement subsidiaire, d'assistance et de soutien, à mesure que se dissociaient ses fonctions déconcentrées et décentralisées. L'intrication de l'intérêt général départemental et de l'intérêt général communal a ainsi très tôt mené le département à prêter son concours à des initiatives communales, notamment en matière de travaux publics¹⁹, les communes pouvant également prêter leur soutien aux initiatives départementales²⁰. Le département a en outre très vite joué le rôle de ciment entre les territoires communaux en prenant en charge des compétences d'intérêt départemental dont l'objet consiste à développer une certaine continuité territoriale et à créer la solidarité physique des territoires. Si l'on s'en tient à la seule loi de 1871, on remarque ainsi que les compétences départementales, en dehors des domaines relevant de l'assistance, ont alors essentiellement pour fonction de tisser le lien physique entre les différents territoires : classement et direction des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, répartition de subventions, direction des chemins de fer d'intérêt local, établissement de bacs et de passages d'eau²¹,... Autant de compétences qui témoignent d'une conception de l'action publique locale articulée autour d'un couple commune/département au sein duquel

département le bénéficie d'une formulation de la clause identique dont bénéficiait la commune depuis 1884, en passant par le décret-loi du 5 novembre 1926 *de décentralisation et de déconcentration administratives*, Duvergier, Nouvelle série, t. XXVI, 1926, p. 779, qui a reconnu la compétence du conseil général pour statuer « *généralement* » sur les « *objets d'intérêt départemental* ».

¹⁵ Loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 181.

¹⁶ Art. 24 de la loi du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JORF* du 3 mars 1982, p. 735.

¹⁷ Art. 85 de la Constitution du 27 oct. 1946.

¹⁸ Art. 50 & 51 du décret du 14 décembre 1789 *relatif à la constitution des municipalités*, Duvergier, t. I, 1824, p. 78.

¹⁹ V. par ex. le 22^o de l'art. 46 de la loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 181, p. 197, qui prévoit la compétence du conseil général pour statuer définitivement sur la « *part contributive, du département aux dépenses des travaux qui intéressent à la fois le département et les communes* ».

²⁰ 10^o de l'art. 46 de la loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 181, p. 198.

²¹ Art. 46 de la loi des 10-29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 181, pp. 197 et s.

l'une prend en charge la satisfaction des besoins de la communauté communale et l'autre fédère les différentes communes au sein d'un territoire plus vaste, au sein duquel il tisse des liens physiques et moraux donnant corps à l'intérêt public départemental.

Cette conception de l'action publique locale autour d'un couple aux intérêts liés est sans doute à l'origine, sur le plan du droit, de l'alignement progressif du régime juridique du département sur celui de la commune, dont il a progressivement emprunté l'ensemble des formes. Le couple département/commune a ainsi constitué, sur le plan institutionnel comme sur le plan purement normatif, *le centre de gravité* du droit de la décentralisation. Au-delà de ses similitudes juridiques, le couple département/commune a en outre été le lieu de dynamiques institutionnelles notables. L'échelle cantonale, qui a dès 1833 servi de support à la désignation des élus départementaux, a ainsi souvent et jusqu'au début des années 2010 été le support géographique de déploiement de bien des formes de coopération intercommunale²². Les cantons, dont le découpage a été profondément modifié en 2013-2014, constituaient ainsi, outre le siège d'une circonscription électorale, le lieu de rencontre entre dynamiques communales et départementales, support de légitimation politique du rôle de l' élu départemental, dont la fonction de passeur entre échelle communale et départementale est tout sauf anodine, surtout en milieu rural.

Un glissement progressif du centre de gravité vers un duo EPCI-région.

La création de la région sous la forme d'une collectivité territoriale, en 1982, n'est pas immédiatement venue apporter de perturbation à l'état du couple département/commune. Initialement pensée comme un outil de planification et d'organisation des services déconcentrés²³, érigée sous la forme d'un établissement public²⁴ « *circonscription de l'administration économique de l'État* »²⁵ avant de devenir une collectivité territoriale (1982) inscrite dans la Constitution (2003), la région n'est que très récemment vraiment sortie du rôle général de planification économique d'après lequel elle a été pensée, et qui constitue sa substance politique fondamentale. C'est en effet au seuil de la décennie 2010 qu'un vaste mouvement de déplacement du centre de gravité du droit des collectivités territoriales s'est opéré. De la loi RCT de

²² BAILLY Guillaume, « Cantons et établissements publics de coopération intercommunale : de l'analyse spatiale aux jeux d'acteurs », in LAGADEC Yann, LE BIHAN Jean et TANGUY Jean-François (dir.), *Le canton, un territoire du quotidien ?*, Presses Universitaires de Rennes, 2009, p. 297.

²³ Des « régions Clémentel » de 1919 aux circonscriptions d'action régionale de 1959 en passant par les chambres régionales de commerce et d'industrie de 1938, les préfets régionaux du régime de Vichy et les IGAME (Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire) de 1948, le modèle régional français a été pensé, dès l'origine, sous l'angle d'un relai à la politique économique de l'État.

²⁴ Loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 *portant création et organisation des régions*, *JORF* du 9 juillet 1972, p. 7176.

²⁵ FERRARI Pierre, VIER Charles-Louis, « *La réforme régionale* », *AJDA* 1972. 494.

2010 à la loi NOTRe de 2015, il n'est plus guère question que de renforcer le rôle de la région et, dans un mouvement qui témoigne d'un compagnonnage au moins objectif, celui des structures intercommunales, notamment des métropoles.

Un glissement perceptible sur le plan institutionnel. Cette évolution est perceptible sur le plan institutionnel, qui témoigne avec une certaine acuité des mutations survenues. La cartographie des régions françaises a ainsi été autoritairement redessinée par l'État par la loi du 16 janvier 2015 dans l'objectif de donner à ces dernières « *une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique* » et d'« *améliorer la gouvernance territoriale ainsi que l'efficacité et l'efficience des politiques publiques* »²⁶. Celle des métropoles, dont le nombre se multiplie et le statut se banalise²⁷, a également connu une évolution rapide de sorte qu'en huit ans, le territoire français a été ponctué de vingt-et-une métropoles, « *pour dynamiser le développement des territoires et faire jeu égal avec les métropoles européennes* »²⁸. Une configuration institutionnelle nouvelle, produit d'une attention soutenue de l'État et du législateur aux questions régionale et métropolitaine, a ainsi émergé. Au sein de celle-ci, la place des communes et départements a quant à elle été réduite, pratiquement et symboliquement. *Pratiquement*, et pour s'en tenir aux seuls départements, force est de constater que le nouveau découpage cantonal issu de la loi du 17 mai 2013 et la réforme du mode de scrutin qui lui est associée, du fait de l'envergure de leurs modifications, ont affaibli le support traditionnel de la légitimité des élus départementaux et donné naissance à un département dont les conditions d'inscription psychosociale, c'est-à-dire la capacité à entrer en résonance avec des représentations sociales, sont altérées. *Symboliquement*, force est encore de constater que l'évocation par l'exposé des motifs de la loi NOTRe d'une date (2020) à laquelle les départements devraient avoir disparu²⁹ témoigne d'un désinvestissement programmé du législateur, témoignant d'un véritable changement d'époque pour la décentralisation française.

Un glissement perceptible sur le plan des compétences. Outre le plan institutionnel, l'évolution est également perceptible sur le plan des compétences locales, dont la répartition a connu de très importants mouvements. Il serait vain de vouloir tracer ici un panorama complet des évolutions, tant celles-ci sont nombreuses. Il convient simplement, à ce stade, de formuler quelques observations de synthèse. En premier lieu, il est remarquable que les évolutions apportées par les lois RCT,

²⁶ Exposé des motifs de la loi du 16 janvier 2015 *relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral*.

²⁷ FAURE Bertrand, « La banalisation du statut de métropole », *RFDA* 2017.637.

²⁸ Exposé des motifs de la n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

²⁹ Sur le sujet, v. not. LONG Martine, « Le département après la loi NOTRe, un acte de décès non transformé », *AJDA* 2015.1912.

MAPTAM et NOTRe ont profondément modifié l'équilibre général de la répartition des compétences, dans la mesure où elles ont, concomitamment, renforcé la spécialisation des différents échelons et projeté sur la répartition des compétences une orientation économisante. La disparition des clauses de compétence générale départementale et régionale, quoique particulièrement symbolique, n'est ainsi probablement que le sommet d'un iceberg dissimulant des changements beaucoup plus profonds. La spécialisation des compétences locales, dont un fort courant politique, administratif et scientifique a défendu le principe dès les années 1980, s'est trouvée catalysée par l'imprégnation des théories du *New Public Management*³⁰ (nouvelle gestion publique) au cœur de la réflexion relative à la réforme territoriale³¹, sur la base desquelles les thèmes de la « simplification » et de la « rationalisation » se sont imposés dans le discours politico-administratif. L'affirmation de ces théories, qui accompagne celle, plus générale, d'un discours centré sur l'économie et sur le rôle que les collectivités territoriales devraient développer à l'égard de celle-ci³², ont également favorisé une mutation des compétences locales dans le sens d'une appréhension gestionnaire de ces dernières. Dans ce contexte, régions et EPCI, dont il sera montré qu'ils sont des échelons construits *autour de préoccupations économiques* et donc particulièrement adaptés aux nouvelles finalités attribuées au mouvement de décentralisation, n'ont pu que renforcer leur portefeuille de compétences, tandis que communes et départements, présentées comme les figures d'un « ancien monde » et de préoccupations plus émuées, ont au contraire vu le nombre et la diversité de leurs compétences se réduire drastiquement, agencées autour d'un cœur relativement précis. Il faut ensuite remarquer, en second lieu, que les compétences locales sont devenues plus mobiles : l'essor des délégations de compétences par voie contractuelle et l'attribution de compétences optionnelles, notamment, ont rendu la répartition des compétences plus flexible. Comme cela sera montré, cette évolution bénéficie cependant principalement aux EPCI, les départements et communes étant généralement perdants au déploiement de ces dispositifs.

Un glissement porteur d'un processus de substantialisation/desubstantialisation. EPCI et région ont ainsi connu un vaste mouvement de développement, rendu possible par l'affirmation d'un nouveau discours

³⁰ Parmi une abondante littérature, v. not. SANTO Manuel-Viriato, VERRIER Pierre-Éric, *Le management public*, 3e éd., PUF, coll. « Que sais-je ? », 2007, 128 p. ; ABATE Bernard, *La nouvelle gestion publique*, LGDJ, coll. « Systèmes. Finances publiques », 2000, 152 p.

³¹ BOTTINI Fabien, « *L'impact du New public management sur la réforme territoriale* », *RFDA* 2015.717.

³² L'exposé des motifs de la loi MAPTAM est, à ce sujet, particulièrement évocateur : « *Notre pays a plus que jamais besoin d'une action publique efficace pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations. À partir de l'ensemble de ses territoires et de ses métropoles, il doit faire émerger une nouvelle croissance économique par un soutien local aux entreprises et à leur créativité [...]* ».

sur la décentralisation fait de préoccupations économiques. Un tel mouvement de déplacement des enjeux et des méthodes et, conséquemment, de transformation des structures institutionnelles était intellectuellement imaginable dès la création de la région³³ et pratiquement prévisible depuis que la loi ATR de 1992³⁴ a articulé la coopération intercommunale autour de préoccupations économiques. Son affirmation générale et sous une forme systémique, grâce à des dispositifs législatifs puissants, s'avère cependant assez récente.

Ce n'est en effet qu'au seuil de la décennie présente que se concrétise, de manière progressive mais rapide, la construction du droit des collectivités territoriales *autour* du duo région/EPCI, jugé plus apte à répondre aux enjeux économiques projetés sur la décentralisation. Ce phénomène repose sur une dynamique de réajustement articulée autour d'un processus de *substantialisation/désubstantialisation* :

1° *Substantialisation* des régions et des EPCI (particulièrement, des métropoles), devenues le cœur de l'attention législative et faisant ainsi l'objet de l'essentiel de l'effort normatif ;

2° *Désubstantialisation* des communes et des départements, dont le droit nouveau s'emploie à réduire les formes d'expression et capacités d'action.

Dire que le centre de gravité du droit des collectivités territoriales s'est déplacé vers un duo région/métropole consiste désormais à formuler un truisme. Expliquer les motifs de ce déplacement et, plus encore, interpréter le caractère d'évidence et de nécessité qui accompagne généralement sa formulation dans le discours politico-juridique, relève en revanche d'une entreprise plus délicate, à laquelle le présent rapport voudrait s'essayer. Un tel effort paraît en effet nécessaire au dépassement de la seule *description* des évolutions en cours et à la formulation d'une véritable *explication* des phénomènes et des enjeux présents et futurs de l'organisation décentralisée de la République. Permettant de débusquer les dynamiques politiques et sociales à l'œuvre derrière les mouvements du droit, il rend en effet possible l'exercice de critique et de prospective.

³³ MAZERES Jean-Arnaud, REGOURD Serge, « Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise » in *La commune, l'État et le droit : bicentenaire de la Révolution et marché unique européen*, LGDJ, 1990, p. 292.

³⁴ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, JORF du 8 février 1992, p. 2064.

3) La perturbation des catégories juridiques fondamentales du droit des collectivités territoriales

Si les évolutions étudiées ont eu beaucoup d'effet sur l'architecture institutionnelle du droit de la décentralisation et, particulièrement, sur le département, il convient de souligner que celles-ci s'inscrivent généralement dans un contexte de perturbation des modèles conceptuels traditionnels du droit des collectivités territoriales. Plusieurs concepts fondamentaux sortent ainsi perturbés par l'édifice législatif de la décennie 2010. Parmi eux, deux sont essentiels et feront par la suite l'objet de références directes : la collectivité territoriale et la compétence.

La perturbation de la définition de la *collectivité territoriale*. Définir ce qu'est une « collectivité territoriale » n'est pas chose aisée. L'effort, qui préoccupe les juristes depuis des décennies, n'a jamais permis le dégagement d'une définition unanime, dans la mesure où aux éléments normatifs de la Constitution, relativement imprécis et mouvants, peuvent être associées des considérations issues de l'histoire ou de l'usage qui font qu'existent autant de définitions de la collectivité territoriale que d'auteurs les formulant.

Il n'en reste pas moins que, pour la majorité des juristes, l'existence d'un fondement général à la compétence des collectivités territoriales permettait leur distinction par rapport à d'autres personnes publiques et notamment par rapport aux établissements publics, dont le domaine de compétence est limité par l'acte institutif. Dès lors que « *l'organisation d'un groupe humain lié par la vie en commun sur un même sol ne peut se limiter à la satisfaction des seuls besoins publics énumérés par l'État* »³⁵ et que l'histoire du droit avait doté les trois échelons de collectivités d'un dispositif juridique unifié, il était ainsi le plus souvent considéré que la clause de compétence générale constituait un repère définitionnel de la collectivité territoriale, en même temps que la symbolisation de sa nature profondément politique. La disparition de ses versions départementale et régionale, finalement réalisée par la loi NOTRe de 2015 et validée par le Conseil constitutionnel³⁶ selon un raisonnement très critiquable³⁷, ont assurément renversé cette approche, privant dès lors la catégorie « collectivité territoriale » d'un élément substantiel de définition. Cette situation est d'autant plus problématique que l'affirmation croissante des établissements publics

³⁵ FAURE Bertrand, « La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ? », *AJDA* 2016.2438.

³⁶ Décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, *Assemblée des départements de France*.

³⁷ Sur le sujet, nous nous permettons de renvoyer à DURANTHON Arnaud, « À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale », *Constitutions* 2016.677.

de coopération intercommunale, qui ont acquis à bien des égards une forme très proche de la collectivité territoriale, a apporté un autre élément de perturbation à la théorie générale des personnes publiques. Prise en étau entre un appauvrissement théorique résultant de l'altération de ses éléments traditionnels et l'enrichissement simultané des caractéristiques propres aux EPCI, la catégorie « collectivité territoriale » ne paraît désormais plus pouvoir être différenciée autrement que par l'évocation des maigres éléments constitutionnels qui lui donnent sa consistance juridique, et notamment du principe de libre administration³⁸, dont les EPCI ne bénéficient encore que de manière dérivée.

Cette altération des caractéristiques de la collectivité territoriale n'est pas seulement l'objet d'une querelle de juristes universitaires : elle est en effet caractéristique d'une évolution qui, se souciant peu de donner à la décentralisation une signification et un cap précis, fait fi des catégories au profit d'une approche dont les éléments de repères théoriques ne sont plus uniquement ceux du droit, mais relèvent d'un autre ordre de rationalité plus ou moins assumé : l'efficacité économique.

Une perturbation aux effets importants sur le positionnement du département. Pour les départements, cette donnée est importante car elle modifie profondément le contexte de leur action.

En premier lieu, il est notable que se creuse une sorte de décalage entre deux représentations de la décentralisation : 1^o celle, relativement traditionnelle et faite d'un attachement à une forme *ascendante* de l'autonomie locale, que les départements, par la voie de leurs élus, s'essayaient à défendre par les voies politique et juridictionnelle ; 2^o celle, nourrie par un nouveau paradigme dont l'affirmation s'opère de manière *descendante* par l'action du législateur et qui anime les évolutions présentes du droit. Ni la mobilisation politique, ni le recours au contentieux n'ont permis aux départements et aux communes de faire valoir leur vision face aux évolutions impulsées par l'État. La mobilisation, par les départements et leurs élus, d'arguments tenants aux spécificités de la constitution historique, sociale et juridique de la catégorie « collectivité territoriale », pour s'opposer aux évolutions du droit de la décentralisation, n'a ainsi pas permis d'infléchir structurellement les orientations de la politique étatique. Appauvris par des décisions jurisprudentielles qui n'ont pas été soucieuses de départager efficacement les catégories juridiques et qui n'opposent pas au législateur ou au pouvoir réglementaire de bride majeure³⁹, ces éléments ne

³⁸ BACUYANNIS Constantinos, *Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales*, Aix-en-Provence/Paris : Economica/Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, 319 p.

³⁹ Le contentieux relatif à la clause de compétence générale est significatif de la relative inopérance des dispositifs constitutionnels destinés à définir les formes du droit de la décentralisation. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016 (préc.), n'a pas estimé que la disparition de la clause de compétence générale départementale

paraissent pas pouvoir apporter de modification substantielle au nouveau contexte du droit des collectivités territoriales.

En second lieu, il faut bien constater que le dépérissement des spécificités de la catégorie « collectivité territoriale », associé au développement sans précédent des formes de coopération intercommunale, catalyse le développement d'une forme inédite de concurrence entre le département et ces structures dérivées des communes⁴⁰. À la complémentarité du couple commune/département paraît ainsi se substituer une sorte de concurrence théorique — issue de la concurrence entre le modèle de la collectivité territoriale et celui de l'établissement public intercommunal — et pratique — issue de l'absorption de nombre de compétences départementales par les plus grands établissements — entre EPCI et départements. Dans cette concurrence d'un genre nouveau qui s'impose, les communes, qui disparaissent derrière l'écran intercommunal, ont un peu la figure de l'otage victime du syndrome de Stockholm : peu enclines à entamer une forme de concurrence avec le département avec lequel leur histoire est mêlée et les solidarités fortes, elles sont cependant tenues de prendre leur place dans l'affirmation de structures

était inconstitutionnelle, s'appuyant sur l'existence d'« attributions effectives » au bénéfice des départements. Le recours à cette notion inventée par le Conseil, dont la formulation entre désormais en concurrence avec les dispositions de l'art. 72 al. 2 de la Constitution, est d'autant plus critiquable que le Conseil constitutionnel se refuse à connaître de cette dernière disposition, emblématique de la révision constitutionnelle de 2003 et porteuse d'une contrainte d'interprétation (DURANTHON Arnaud, *Subsidiarité et collectivités territoriales. Étude sur la subsidiarisation des rapports entre État et collectivités territoriales en droit public français*, Dalloz, 2017, pp. 218 et s.), dans le contentieux QPC (décision n° 2013-304 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Maing*, cons. n° 7).

Le contentieux relatif au redécoupage cantonal est, quant à lui, particulièrement évocateur d'une certaine rupture entre deux conceptions de la décentralisation : l'une, principalement attachée à la défense d'une construction inductive de la carte cantonale faite d'attachement à une certaine dimension communautaire ; l'autre, principalement attachée à une construction déductive de la carte cantonale faite d'attachement à une représentation relativement statistique et mathématique. Sur le fondement de l'art. L3113-2 du CGCT, les conseils généraux ont été consultés sur les projets de décret portant nouvelle délimitation des cantons issus de la loi du 17 mai 2013. Sur les 98 conseils généraux consultés, seuls 41 d'entre eux (soit 41,83 %) ont émis un avis favorable, tandis que 57 (soit 58,16 %) ont rendu un avis défavorable. Ces avis n'ont pas mené à l'adoption de modifications substantielles du découpage : pas moins de 2 626 recours contentieux ont alors été déposés en 2014 devant le Conseil d'État faisant bondir le nombre annuel d'affaires enregistrées de 30,8 % ! La ligne jurisprudentielle de ce dernier (dont une synthèse précise peut être trouvée chez LESSI Jean, DUTHEILLET DE LAMOTHE Louis, « Redécoupage cantonal : du bon usage de la démographie et de la géographie », *AJDA* 2014.2419), appuyée sur celle du Conseil constitutionnel, n'a pas permis d'infléchir un redécoupage cantonal dont les formes, au nom du principe d'égalité devant la loi, ont été opérées sur un fondement plus statistique et démographique qu'historique ou géographique (v. par ex. CE, 5 novembre 2014, *Commune de Ners et autres*, n° 379843), faisant peu cas des contours des autres formes d'organisation administrative locale comme les EPCI (v. encore CE, Sect., 5 novembre 2014, *M. A. C. et autres*, n° 378140).

⁴⁰ MARCOU Gérard, « Le département et les communes : complémentarité et concurrence », *AJDA* 2011.1830.

intercommunales dont les formes leur ont souvent été imposées⁴¹ et qui les concurrencent sur certains points, mais qui sont le lieu quotidien de définition et de réalisation de nombre de leurs intérêts.

La perturbation des cadres juridiques traditionnels de la *compétence*.

Outre la perturbation du cadre de référence sociojuridique de la collectivité territoriale (et donc du paradigme général du droit de la décentralisation⁴²), dont les effets pratiques sont importants, des catégories purement juridiques de première importance sont elles aussi touchées par des évolutions notables. C'est le cas de la compétence. Pour les juristes, la compétence consiste en une habilitation à produire des actes juridiques et matériels. Elle est par nature préfixe, circonscrite, insérée dans un cadre général de répartition au sein duquel elle est destinée à opérer comme un facteur d'ordre. La compétence est le nom donné par le droit à l'association d'un domaine de l'action publique et de la détermination de l'autorité apte à pourvoir à sa réalisation par l'édition d'actes juridiques. Du point de vue historique, la compétence juridique a servi à parachever la digestion au sein du régime d'État des attributions autrefois exercées de manière spontanée par les entités infraétatiques. L'avènement du règne du droit et d'une hiérarchie normative, l'articulation théorique de la conception de l'État autour du concept unitaire de Nation et le parachèvement subséquent, par la force du droit, de l'unification de l'État engagée par la monarchie ont mené à l'affirmation du concept juridique de compétence. Outre de garantir la lisibilité et l'organisation du fonctionnement de l'administration, ce concept a permis d'inclure les activités exercées par les collectivités infraétatiques dans un cadre défini par l'État, mesuré et qualifié par lui, faisant progressivement de l'activité des collectivités la simple conséquence du bon-vouloir de ce dernier. Les collectivités, « *autrui par rapport à l'État* », sont ainsi devenues, aussi, « *une manière d'être de l'État* »⁴³, voyant leur activité, à la charnière des XIX^e et XX^e siècles, progressivement située dans le champ général de l'activité administrative et soumise au droit administratif.

Avant d'être le fruit d'un questionnement institutionnel et l'objet d'un enjeu de répartition, la compétence constitue ainsi un cadre juridique emportant un

⁴¹ L'art. L5210-1 du code général des collectivités territoriales, issu de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* et qui dispose que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* », n'a plus guère de sens depuis que les art. L5210-1-1 et s. lui ont été ajoutés pour contraindre les communes à "l'achèvement de la carte intercommunale" et à l'avènement d'un « *niveau intercommunal rationalisé* » (MULLER-QUOY Isabelle, « Le niveau intercommunal rationalisé », *JCPA* 2011.2131).

⁴² Sur le sujet, v. not. CLEPKENS Hugues, CHAUVIN Patrick, GARREAU Denis, KADA Nicolas, MALLOL Francis (dir.), *Réformer la décentralisation. Pour la République ou pour l'État ?*, Berger-Levrault, 2017, 821 p.

⁴³ HAURIOU Maurice, « Étude sur la décentralisation », *Répertoire Becquet*, t. IX, 1891, p. 482.

certain nombre de conséquences et assurant une fonction de clarification et de garantie de l'intelligibilité et de la lisibilité de l'action publique. C'est dans cette optique, notamment, que le droit administratif français laisse place à un principe dit « d'indisponibilité des compétences » destiné à structurer le système juridique et la hiérarchie des normes⁴⁴ et, ce faisant, à cimenter la charpente institutionnelle garantissant cet édifice.

Les récentes réformes, en faisant place à de larges dispositifs d'options et de délégations de compétences, ont apporté à cette représentation juridique de la compétence des évolutions perturbatrices. Traditionnellement, la lisibilité de la structure institutionnelle française est garantie par la définition précise et définitive, par le législateur, des compétences attribuées aux différents niveaux d'administration. Ce qu'il est convenu de nommer la « répartition des compétences » repose ainsi généralement sur des habilitations législatives précises et définitives, c'est-à-dire insusceptibles d'atténuation ou d'aliénation au risque d'incompétence positive ou négative. L'état du droit nouveau, fait de délégations, subdélégations et d'options de compétences, perturbe absolument ce schéma traditionnel en donnant naissance à une véritable circulation des compétences.

1. Si le droit connaît depuis longtemps la technique de la *délégation de compétences*, celle-ci est généralement employée pour permettre, au moyen d'un acte administratif unilatéral, la distribution des compétences entre différentes autorités *au sein d'un même ensemble institutionnel*, opérant comme un outil d'organisation interne. La généralisation par les lois MAPTAM et NOTRe de dispositifs d'ordre conventionnel par lesquels différents échelons peuvent se « déléguer » des compétences, c'est-à-dire apporter des ajustements complémentaires au cadre préfixe établi par le législateur, constitue ainsi une profonde nouveauté. La collectivité exerçant finalement la compétence concernée n'est ainsi pas *arrêtée* par le législateur et peut varier sur le territoire. Le législateur s'en remet à des arrangements subjectifs pour définir ce qui deviendra, cependant, une règle de droit objectif, portant attribution secondaire de compétence⁴⁵. Quoique parfaitement compréhensible sur le plan technique, ceci est de nature à entraîner un foisonnement des situations juridiques qui, finalement, entraîne de sérieuses difficultés quant à la lisibilité et l'intelligibilité générale de l'organisation territoriale. Si la construction normative se comprend au niveau microjuridique, le résultat institutionnel auquel elle parvient devient quant à lui difficilement lisible et systématisable au niveau macrojuridique.

⁴⁴ AZOUAOU Philippe, *Le principe d'indisponibilité des compétences en droit public interne*, Mare & Martin, 2016, 732 p.

⁴⁵ DELVOLLE Jean, *Les "délégations de matières" en droit public*, Librairie du Recueil Sirey, 1930, p. 51 & 324.

L'imprécision de la nature juridique de ces délégations, en outre, permet de craindre l'émergence d'importants contentieux, notamment au stade de la responsabilité.

2. Le système d'option de compétences, qui permet aux EPCI de choisir parmi des compétences optionnelles celles qu'ils exerceront en lieu et place de leurs communes membres, est justiciable de la même analyse. Son utilisation est plus ancienne que celle de la délégation de compétences entre collectivités. On en trouve une illustration dans la loi relative aux communautés urbaines de 1966⁴⁶. C'est cependant avec la loi ATR de 1992⁴⁷ que le législateur, soucieux d'encourager l'intercommunalité, a perfectionné ce système au profit des communautés de ville et des communautés de communes en rendant *obligatoire* l'option d'un certain nombre de compétences. Ce système a par la suite été étendu par la loi Chevènement de 1999⁴⁸ et n'a depuis cessé de se renforcer, permettant l'accroissement progressif du nombre des compétences exercées par les EPCI. Cet outil implique, lui aussi, que les compétences *effectivement* exercées par un EPCI sont variables d'un point du territoire national à un autre, tout comme le sont par voie de conséquence celles exercées par les communes.

Une perturbation aux effets importants sur le positionnement du département. Il ressort de ces éléments que le législateur, s'il en est le régisseur, n'est plus le *réalisateur* ultime de la répartition des compétences, dont les marges sont adaptées localement par les acteurs. Cette évolution vers une plus grande différenciation des collectivités territoriales, dont la poursuite paraît acquise⁴⁹, constitue une donnée importante pour les départements car elle modifie profondément le contexte de leurs revendications.

En premier lieu et sans préjudice de leur légitimité, l'atténuation de la fixité de l'attribution législative des compétences rend moins audibles les revendications appuyées sur la défense des domaines de compétence départementaux. La mode de l'adaptation locale et de la différenciation emporte avec elle les vieux repères théoriques : devenues des objets mobiles sujets à arrangements, les compétences n'ont plus le caractère totémique qu'elles ont pu avoir auparavant. Aucun

⁴⁶ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 *relative aux communautés urbaines*, *JORF* du 4 janvier 1967, p. 99.

⁴⁷ Loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, *JORF* du 8 février 1992, p. 2064.

⁴⁸ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, *JORF* du 13 juillet 1999, p. 10361.

⁴⁹ À la demande du gouvernement, le Conseil d'État a rendu en 2017 un important avis (Avis CE, 7 décembre 2017, n° 393651) qui a permis à celui-ci d'établir les contours de son projet de loi constitutionnelle (Projet de loi constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 mai 2018) dont l'un des objectifs consiste à favoriser le développement d'une différenciation des compétences, décidée par le législateur au sein d'une même catégorie de collectivité.

échelon n'est ainsi vu « par nature » comme étant dépositaire de compétences données dont la teneur contribuerait à définir sa substance et sa légitimité. L'affirmation d'un référentiel analytique fait d'*efficacité* et de *performance* supplante peu à peu l'ancien cadre théorique de la décentralisation, fait de substantialisation des différents échelons autour de logiques communautaires et de repères matériels. Ce faisant, il fait de la question de la répartition des compétences le lieu désincarné d'échanges et d'ajustements, sur le modèle d'un vaste marché dont seule l'opération peut garantir l'efficacité. Le vocabulaire et les réflexes économiques ont ainsi pleinement pénétré la question de la répartition des compétences, comme en témoigne une étude de l'IGA qui évoque des « *logiques de demande et d'offre* » et des « *négociations* »⁵⁰ pour bâtir ses recommandations relatives aux délégations de compétences.

En second lieu, les transformations connues par les cadres de la compétence constituent pour les départements une source directe de risques. L'évolution laisse en effet percevoir *de grands gagnants* : les EPCI et les régions, destinataires de la plupart des dispositifs ; *de grands perdants* : les communes et les départements. Probablement n'est-il pas anodin que l'art. L5217-2 du CGCT, qui définit les compétences des métropoles, prévoit à son IV° un grand nombre de compétences départementales exercées par la métropole à la suite d'une convention de transfert ou de délégation, quand aucun article du code ne prévoit de disposition en sens inverse. Jusqu'à maintenant, le département a manifestement été la victime principale des délégations et transferts de compétences, dont des rapports officiels font de surcroît l'aveu qu'ils constituent des étapes préparatoires à des transferts de compétence définitifs⁵¹. Cette donnée, qu'il convient de croiser avec la précédente, témoigne de la difficulté qui sera à l'avenir celle des départements, déclarés par principe moins aptes que les nouveaux échelons « en vogue » à exercer certaines compétences dans un cadre de négociation d'avance biaisé.

4) *Objet de l'étude*

Le contexte qui vient d'être évoqué constitue, pour les départements, une source inédite de perturbations dont l'effet est à la fois externe et interne. Sur le plan externe, le contexte actuel pèse lourdement sur l'image que se font les français de cet

⁵⁰ INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, mai 2017, n° 16119-R, p. 88.

⁵¹ V. en ce sens les recommandations formulées par INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, mai 2017, n° 16119-R.

échelon, dont ils n'ont pu que percevoir le recul dans l'équilibre général des institutions décentralisées. Sur le plan interne et outre les implications administratives nombreuses de la réforme, il est probable que les bouleversements connus par le département aient un poids non négligeable sur la définition de leur positionnement stratégique, rendue particulièrement délicate. Face aux évolutions, dont l'enchaînement s'opère à un rythme soutenu et qui perturbent un cadre longtemps resté relativement stable, le risque est fort pour les départements de se trouver divisés dans la détermination de leur positionnement, séparés entre un ensemble soucieux de mettre en évidence ses facultés d'adaptation pour défendre l'institution et un ensemble plus soucieux d'opposer au nouveau cours des choses les structures théoriques historiques du département. La difficulté est en effet grande, pour cette institution, à définir son positionnement face aux évolutions connues par le processus de décentralisation.

La présente étude voudrait, par l'éclairage et la mise en perspective des enjeux, aider à cette définition en focalisant l'analyse sur l'un des principaux enjeux auxquels les départements sont confrontés : *le développement du phénomène métropolitain*. Transcription juridique contemporaine d'un fait urbain passé au tamis des finalités économiques, fruit de la rencontre entre phénomène urbain, modèle économique néolibéral et décentralisation, la métropole est au cœur d'enjeux nouveaux pour l'action publique. Poussées par un vent mondial favorable à l'agencement des villes autour d'une logique de compétitivité⁵², bâties autour et sur la base de grands équipements qui en assurent la structuration spatiale et politique⁵³, les métropoles françaises sont le fruit d'un contexte historique, géographique, économique et idéologique dont la compréhension est indispensable à tout travail d'analyse. Les métropoles françaises, dans leur version juridique, sont l'écho produit sur la scène nationale par un phénomène de métropolisation plus vaste, de dimension internationale. Comme tout écho, il est cependant sujet à des déformations, qui ne sont pas sans peser sur le sens de la métropolisation française.

Les mots employés disent déjà beaucoup des raisons pour lesquelles l'affirmation des métropoles constitue un défi nouveau pour l'organisation institutionnelle de la décentralisation. Celles-ci sont ainsi souvent présentées comme le moteur et le résultat d'une « ambition »⁵⁴, c'est-à-dire – et c'est là la véritable

⁵² LE BLANC Antoine, PIERMAY Jean-Luc, GERVAIS-LAMBONY Philippe, GIROUD Matthieu, PIERDET Céline, RUFAT Samuel (dir.), *Métropoles en débat. (Dé)constructions de la ville compétitive*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2014, 420 p.

⁵³ SIINO Corinne, LAUMIERE Florence, LERICHE Frédéric (dir.), *Métropolisation et grands équipements structurants*, Presses universitaires du Mirail, 2004, 305 p.

⁵⁴ Le rapport qui a donné l'impulsion décisive au processus de métropolisation français a très tôt placé la métropolisation sous ce cadre de présentation : DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, 81 p. La référence au terme

définition de ce terme – une « *recherche immodérée de la domination et des honneurs* »⁵⁵. Le vocabulaire apparemment mélioratif laisserait-il apparaître en filigrane un modèle aux prétentions dominatrices ? L'étymologie du terme « métropole » pourrait aussi le laisser penser : *Métropolis*, en grec, signifie littéralement « *ville-mère* » et a pris la valeur de « *ville qui a fondé ou colonisé d'autres villes* » et « *ville principale, capitale* »⁵⁶. Le mot est venu au français par l'intermédiaire de la religion, où la métropole a désigné la ville ayant un siège archiépiscopal, doté donc d'une situation de dominance sur un territoire. En lui-même, le mot est ainsi déjà porteur d'un projet politique de puissance que le vocable géographique confirme lui aussi, en distinguant la mégalopole — dont la définition repose sur un critère strictement démographique — de la métropole, qui désigne quant à elle des ensembles urbains « *avant tout défini[s] par la concentration de fonctions de commandement conférant à ces agglomérations un rayonnement international et une production de richesse sans lien avec la concentration de population* »⁵⁷ et dont l'étape ultime constitue la « ville globale », qui assure une fonction de puissance internationale⁵⁸.

Le terme même de « métropole » est ainsi déjà porteur, en lui-même, d'une forte charge politique dont il faudra préciser la réalité et la portée dans le modèle juridique de la métropole française. S'il est évident que l'affirmation des métropoles constitue un mouvement très puissant, il reste en outre à évaluer ce que celui-ci est susceptible de produire à plus ou moins long terme dans le mouvement de décentralisation, spécifiquement à l'égard des départements. En s'attachant à décrire le contexte et les motifs du mouvement de métropolisation et en mettant ces derniers en regard avec les caractéristiques du modèle départemental, le présent rapport voudrait, loin des efforts de réduction du débat à des considérations purement techniciennes qui occultent la généralité des mouvements à l'œuvre, participer à la compréhension des effets structurels que le processus de métropolisation entraîne à l'égard de l'institution départementale et du projet qui la constitue.

« ambition » est fréquent chez les métropoles françaises. Ainsi de Bordeaux métropole et Toulouse métropole, qui se revendiquent « *métropoles à ambition européenne* » dans nombre de leurs supports de communication, de la métropole Aix-Marseille-Provence qui a présenté un projet « *Ambition 2040* », de la métropole de Saint-Étienne qui a qualifié son passage au statut de métropole de « *nouvelle identité pour une nouvelle ambition* »...

⁵⁵ *Trésor de la langue française. Dictionnaire de la langue du XIXe et du XXe siècle*, CNRS [En ligne : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/ambition>].

⁵⁶ REY Alain (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 2016, t. II, p. 1400.

⁵⁷ HUMAIN-LAMOURE Anne-Lise, LAPORTE Antoine, *Introduction à la géographie urbaine*, Armand Colin, 2017, p. 63.

⁵⁸ SASSEN Saskia, *La Ville globale : New York - Londres - Tokyo*, Descartes et Cie, 1996, 530 p.

5) Plan de l'étude

La métropolisation constitue l'une des clés pratiques par lesquelles s'opère le verrouillage d'une nouvelle conception étatique de la décentralisation. Son affirmation bouleverse profondément les structures théoriques fondamentales sur lesquelles s'appuie le département et, plus largement, le phénomène de décentralisation tel qu'il a été pensé par la démocratie libérale. En favorisant une nouvelle architecture décentralisée substituant un fondement économico-aménagiste à la structure identitaire et communautaire sur laquelle les institutions traditionnelles de la décentralisation française se sont appuyées, ce mouvement est à l'origine d'une concurrence théorique dont les effets sur l'institution départementale sont puissants. Ce n'est pas par la voie du droit que les départements peuvent chercher les conditions de la défense de leur modèle : verrouillé par les réticences de la tradition jacobine qui a toujours modelé son évolution au profit de sa représentation instrumentale, le modèle juridique de la décentralisation française est tel que l'État dispose de larges marges de manœuvre pour recomposer le territoire à sa guise. Cette recomposition est en cours et repose sur des forces dont la nature est politique. Ce n'est dès lors que par cette voie et par la défense d'un modèle plus complexe de légitimation des institutions décentralisées que pourrait s'opérer son infléchissement, au sein duquel les départements peuvent exploiter le bénéfice du modèle institutionnel sur lequel ils reposent et grâce auquel se réalisent certains équilibres présents de la citoyenneté française (II).

La structure historique, théorique et juridique de la métropolisation témoigne en effet d'un nouveau rapport au territoire dont l'inscription dans le droit français des collectivités territoriales s'est opérée par l'importation au sein des discours politique puis juridique d'un nouveau regard porté sur le territoire par une technocratie gagnée aux thèses du néolibéralisme, à la faveur desquelles une conception *calculée* au regard des structures et des mouvements de l'économie s'impose comme rapport à la société et à son architecture institutionnelle. L'état de la métropolisation française témoigne encore, certes, d'une structure transitoire grâce à laquelle les départements ont pu préserver l'essentiel de leur structure théorique. L'avènement de la métropole de Lyon, collectivité territoriale dotée des compétences départementales, témoigne cependant d'une certaine prédétermination de l'évolution des dynamiques métropolitaines que la pause temporaire des réformes ne doit pas occulter (I).

I • La métropole, produit du mariage forcé de la décentralisation aux nouvelles formes du discours économique-aménagiste de l'État

Avant d'être un objet juridique, la métropole est un projet politique dont la transcription relativement soudaine sur le plan juridique témoigne de la force des représentations qui en sont à l'origine. Pour démêler les enjeux soulevés par la métropole, il faut d'abord en saisir la généalogie conceptuelle. Cet effort, indispensable, permet en effet de révéler les structures théoriques profondes du discours métropolitain et de comprendre les ressorts de son influence sur le discours du droit.

Car il est une évidence : du point de vue du droit, le terme « métropole » est en train de connaître un important déplacement de signification. Une simple recherche sur *Légifrance* en témoigne : bien avant la loi RCT de 2010, qui a donné naissance aux métropoles françaises qui sont l'objet de cette étude, le mot est déjà bien présent de la matière juridique, à travers plusieurs milliers d'occurrences. La réalité qu'il désigne ainsi n'a cependant pas grand-chose à voir avec l'objet ici étudié : par « métropole », on désigne alors, dans une dynamique de catégorisation destinée à produire des effets de droit, « *la France d'Europe, par opposition, autrefois, aux dépendance coloniales* »⁵⁹ et, désormais, aux départements, régions et collectivités d'outre-mer.

Comment expliquer qu'une catégorie juridique nouvelle emprunte le même nom qu'une catégorie existante, pourtant déjà chargée d'une importante signification ? Les raisons de ce phénomène, assez peu courant dans le champ du droit public, doivent probablement être recherchées dans la grande mobilité du vocabulaire au sein des sciences humaines et sociales et dans la capacité qu'ont des significations nouvelles à s'imposer du fait d'un contexte donné. Le vocabulaire juridique, s'il dispose d'une grande spécificité par sa vocation prescriptive et son ambition performative, est coutumier d'emprunts au sein d'autres champs desquels il tire la matière qu'il entend régir. Connaître l'origine préjuridique du terme ou de la catégorie concernée devient alors précieux pour la compréhension de ce que le droit lui-même a voulu régir et pour mesurer l'écart entre la matière dont celui-ci s'est inspiré le modèle juridique produit.

La catégorie juridique aujourd'hui désignée sous le nom de « métropole » dans le droit des collectivités territoriales repose, comme toute création du droit, sur

⁵⁹ CORNU Gérard (dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 2011, p. 653.

des matériaux préjuridiques qui ont servi à sa formation et sur des éléments de contexte qui ont favorisé son apparition.

1) Une projection économico-centrée du territoire : les origines préjuridiques du discours métropolitain

La métropole est le produit d'une conception économico-centrée du territoire structurée par un certain croisement des discours géographique et économique, que des éléments de contexte favorables ont aidé à constituer et à disperser.

a) Aux confluences de la géographie et de l'économie : la naissance du discours métropolitain

Les matériaux préjuridiques de la métropole. Le terme « métropole » est employé de longue date par la géographie et l'économie, domaines dans lesquels il a connu un fort engouement à la fin des années 1990 et au tournant des années 2000.

En géographie, après une apparition au tournant des XIX^e et XX^e siècles, le terme a fait l'objet d'un investissement massif dans les années 1990 dans le but de permettre une stabilisation du vocabulaire employé par les géographes pour étudier le phénomène urbain. Des chercheurs ont ainsi peu à peu garanti la définition du terme autour de l'exercice de fonctions de commandement dans le contexte de l'économie mondialisée. Au terme « mégalopole » le soin de désigner de vastes ensembles urbains identifiés par leur forte démographie ; au terme « métropole » celui de qualifier « *un système urbain dont la configuration rend possible l'accès à un niveau d'excellence à l'échelle mondiale* »⁶⁰ doté de fonctions de commandement⁶¹ qui le placent plus haut dans le rang des hiérarchies urbaines. Cette définition, qui s'est peu à peu consolidée, témoigne de la forte imprégnation des mouvements économiques sur la matière géographique et de la capacité de l'économie mondialisée à influencer sur les formes de représentation et d'occupation du territoire. Supplantant peu à peu le repère de la ville, la métropole a fait l'objet de nombreux travaux⁶² qui témoignent tous de la

⁶⁰ LEVY Jacques, « Paris métropolitain. Réseaux et territoires de l'espace parisien », in LERESCHE Jean-Philippe, JOYE Dominique, BASSAND Michel (dir.), *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*, Georg-Institut Universitaire Kurt Bösch, 1995, p. 57-73.

⁶¹ BAUD Pascal, BOURGEAT Serge, BRAS Catherine, *Dictionnaire de la Géographie*, Hatier, 1997.

⁶² Une riche synthèse est présentée par LEROY Stéphane, « Sémantiques de la métropolisation », *Espace géographique*, t. XXIX, n° 1, 2000, pp. 78-86.

volonté de rendre compte des mutations connues par l'urbanité et des ruptures entre représentations spatiales du territoire et modélisation des flux. Masse de population, flux aéroportuaires, longueur du réseau de métro, rôle de la place boursière, pôle d'innovation scientifique et technologique, organisation de grands événements et de congrès internationaux, importance patrimoniale et culturelle deviennent alors autant de critères possibles pour identifier les métropoles⁶³, dont le rôle international est prépondérant.

Le cœur théorique de la métropole renvoie ainsi, de manière générale, à des considérations de dynamisme, généralement mesurées quantitativement à l'aide d'indicateurs. Il faut dire que la métropole, dans l'économie mondialisée, joue un rôle non négligeable. « *Points d'ancrage de l'économie globale* »⁶⁴, nœuds de tous les flux de transports et de communication, les métropoles sont présentées comme des « *systèmes à rendements croissants dans lesquels les économies d'échelle, les effets de centralité et les représentations des acteurs se catalysent mutuellement* »⁶⁵.

La « métropolisation » désigne ainsi, en géographie, ce « *processus dynamique qui décrit le passage d'une ville à une métropole, dans le cadre d'une globalisation des échanges. Il s'y opère une concentration sélective de fonctions de commandement et de conception dans certaines villes, généralement de très grande taille* »⁶⁶. Cette concentration repose fondamentalement sur le regroupement des activités à forte valeur ajoutée. Cette dynamique ne serait pas construite, mais reçue : « *c'est un processus qui s'inscrit dans des transformations plus fondamentales, qui est profondément dépendant de l'économie internationale et des dynamiques de mutations sociétales. Ce n'est donc pas un phénomène contingent ou temporaire, qui serait lié à des politiques publiques particulières, ou à leur absence* »⁶⁷.

Les termes « métropoles » et « métropolisation » ont ainsi pour objet initial de rendre compte des mutations connues par l'occupation de l'espace par la ville et par les transformations induites sur l'espace urbain par le développement des dynamiques économiques de la globalisation. Les travaux, pour la plupart purement descriptifs, laissent cependant souvent apparaître un attachement à valoriser le modèle métropolitain, présenté comme quasi-naturel et à désigner celui-ci comme l'horizon incontournable de la géographie future. Une certaine mode conceptuelle a

⁶³ ANTIER Gilles, *Les stratégies des grandes métropoles. Enjeux, pouvoirs et aménagement*, Armand Colin, 2005, p. 26.

⁶⁴ GHORRA-GOBIN Cynthia, « Métropolisation » in GHORRA-GOBIN Cynthia (dir.), *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Armand-Colin, 2012, p. 414.

⁶⁵ DAGORN René, « Métropole/mégalopole » in LEVY Jacques, LUSSAULT Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2013, p. 661.

⁶⁶ HUMAIN-LAMOURE Anne-Lise, LAPORTE Antoine, *Introduction à la géographie urbaine*, Armand Colin, 2017, p. 68.

⁶⁷ ASCHER François, « Métropolisation » in LEVY Jacques, LUSSAULT Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2013, p. 665.

même été identifiée par certains chercheurs⁶⁸, qui ont montré que le concept, de construction européenne, faisait l'objet d'un investissement très modéré dans les pays anglo-saxons. Des nuances de définition et d'usage s'en ressentent. Si le terme renvoie à des dynamiques sociales et spatiales palpables, il reste ainsi cependant relativement discuté quant à ses critères précis et aux implications de celles-ci.

b) Une propagation du discours servie par des éléments de contexte favorables

Les éléments de contexte favorables à la transition juridique du discours métropolitain. Toujours est-il que les termes « métropole » et « métropolisation » ont fortement irrigué la littérature géographique et économique francophone et, de manière palpable mais dans une moindre mesure, européenne. Ce fort investissement n'est probablement pas pour rien dans l'émergence de la métropole française : le concept, particulièrement en vogue à la fin des années 1990 et au début des années 2000, a nécessairement fait partie des programmes de formation des élites politiques françaises actuelles, qui y auront certainement trouvé une certaine inspiration dans la construction du modèle juridique de la métropole.

Construite et façonnée par le discours scientifique, la métropole a en effet, peu après le tournant de l'an 2000, connu une progressive expansion dans le discours politique, avant d'être importée dans le discours juridique. Cette diffusion du concept a bénéficié d'éléments de contexte qui ont soit renforcé la pertinence du modèle scientifique de la métropole, soit encouragé sa transition vers le discours politique puis juridique.

En premier lieu, l'évolution de l'économie mondialisée a progressivement conduit à mettre en évidence la prégnance de certains phénomènes appelant à porter un nouveau regard sur le phénomène urbain et, partant, sur les formes politico-juridiques destinées à l'encadrer. La mutation de l'économie française vers une structure fortement tertiaisée, d'abord, constitue ainsi une donnée de compréhension importante : en 2014, 75,7 % des Français travaillaient dans le secteur tertiaire, dont la part dans l'emploi total a progressé de près de vingt-deux points durant les quarante dernières années. Celle de l'industrie s'est quasiment réduite de moitié sur la même période, principalement sous l'effet de la forte expansion du secteur tertiaire. Les parts de l'agriculture et de la construction ont quant à elles perdu respectivement sept et trois points. Cette profonde mutation s'est accompagnée, ensuite, d'une forte croissance de la population urbaine, qui est passée de 61,88 % en 1960 à 79,75 % en

⁶⁸ BAILLY S. Antoine, « Regards croisés sur un concept », in LACOUR Claude, PUISSANT Sylvette, *La métropolisation. Croissance, diversité, fractures*, Anthropos, 1999, p. 153.

2016. Au cours de trois dernières décennies, celle-ci a bondi de plus de 20 %. La mondialisation a quant à elle mené, enfin, à l'insertion des différents territoires au sein d'un vaste tissu d'interdépendances économiques au sein desquelles les ensembles urbains jouent un rôle de plateforme déterminant. Le territoire de la campagne, où se développe une agriculture pleinement intégrée au système capitaliste, a quant à lui profondément évolué et mis à mal la géographie ruraliste dominante jusqu'aux années 1960. De nouveaux discours, particulièrement porteurs pour les dynamiques urbaines et articulés autour de logiques de réseaux, ont alors été mis en œuvre.

En second lieu, la construction européenne a mené à l'apparition d'un nouveau contexte d'influence sur le sens de la décentralisation française, en projetant sur la question de l'autonomie locale de nouvelles représentations et de nouveaux modèles auxquels l'architecture institutionnelle de la décentralisation française s'est peu à peu adaptée de manière volontaire⁶⁹. L'apparition de la métropole française constitue ainsi certainement une conséquence de l'essor de la question urbaine au sein de l'Union européenne et de l'effet des politiques de concurrence mises en œuvre par cette dernière, que des recherches en géographie et en science politique ont déjà largement mis en évidence⁷⁰. Outre le poids évident de différentes chartes et déclarations et de la littérature grise de l'Union européenne, favorables à l'essor institutionnel de vastes ensembles urbains⁷¹, nombre de politiques européennes en matière de transport, d'environnement, de cohésion ont en effet tendance à encourager le développement des fonctions métropolitaines, d'ailleurs souvent en écho avec la politique régionale européenne⁷². L'« audit urbain européen », initié à trois reprises par la Commission européenne et qui a donné lieu à trois rapports d'envergure (2007, 2010, 2016), témoigne quant à lui de l'importante attention accordée par l'Union européenne aux ensembles urbains, qui y sont mesurés et comparés sur la base de repères chiffrés et d'agréats économiques. Le dernier rapport, intitulé « *Cities leading the way to a better future* » (« Les villes montrent le chemin vers un meilleur futur »), témoigne d'une focalisation de l'attention politique de la Commission sur la question urbaine. En tout état de cause et bien qu'aucun modèle officiel ou harmonisé ne puisse

⁶⁹ Sur le sujet, nous nous permettons de renvoyer à DURANTHON Arnaud, « 2003-2015 : douze ans d'influence souterraine de l'Europe sur l'évolution institutionnelle de la décentralisation française », in GAUDIN Hélène (dir.), *La Constitution européenne de la France*, Dalloz, 2017, p. 291.

⁷⁰ Sur le sujet, v. not. KUNZMANN Klaus, « Villes et métropoles en Europe » in JEAN Yves, BAUDELLE Guy, *L'Europe. Aménager les territoires*, Armand Colin, 2009, pp. 353 et s.

⁷¹ La Charte de Leipzig *sur la ville européenne durable* du 24 mai 2007 constitue probablement l'exemple le plus manifeste d'une volonté de coordination des politiques urbaines sur le plan européen.

⁷² V. not. CHILLA Tobias, « L'Union européenne a-t-elle une politique de développement des métropoles ? », *Bulletin de l'association de géographes français*, 2012, p. 558.

être identifié⁷³, la métropolisation ne peut être interprétée sans référence au poids croissant de l'Europe sur l'aménagement des territoires⁷⁴ et sans référence à l'existence d'un contexte européen général de transformation des institutions urbaines⁷⁵.

En dernier lieu, et de manière liée au point précédent, la focalisation du débat politique sur des considérations et des repères économiques a considérablement joué en faveur du développement d'une politique métropolitaine. L'influence des thèses du néolibéralisme⁷⁶ sur le modèle social et le culte de la concurrence, qui n'ont eu de cesse de progresser depuis les années 1970, n'ont en effet pas tardé à porter leurs effets sur le modèle de la décentralisation⁷⁷, elle aussi peu à peu saisie par le modèle de la gouvernance par les nombres⁷⁸. Mesuré à l'aune de repères économiques faits de « compétitivité », d'« efficacité », d'« efficience » ou de « performance », le droit de la décentralisation a progressivement fait l'objet de transformations dont l'objectif premier, particulièrement explicite, consiste à aligner l'architecture institutionnelle et le fonctionnement des collectivités sur un modèle concevant l'action publique sous l'angle de son apport à *une représentation calculée du territoire*. Celui-ci est alors réduit à des repères statistiques et des projections économétriques, par la voie desquelles s'opère son assimilation théorique et pratique aux configurations mesurées de l'espace économique⁷⁹. Ceci suppose de placer le modèle de l'action publique sous le prisme des chiffres et des indicateurs dans l'intention d'adapter ses contours à des objectifs d'organisation et de stimulation macroéconomique. Un tel regard porté sur la question institutionnelle est à l'évidence porteur de fortes transformations pour le droit, de la représentation de sa fonction sociale aux modalités de sa construction, de son exécution et de son évaluation. Pensées autour de préoccupations économiques et

⁷³ KADA Nicolas, « Les métropoles dans le contexte européen. Approche comparative » in MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent (dir.), *La France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, L'Harmattan, 2013, p. 355.

⁷⁴ BAUELLE Guy, « L'eupéanisation croissante de l'aménagement des territoires » in JEAN Yves, BAUELLE Guy, *L'Europe. Aménager les territoires*, Armand Colin, 2009, p. 39.

⁷⁵ Sur le sujet, v. not. JOUVE Bernard, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européennes », *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 2, 2005, pp. 177-192.

⁷⁶ Sur le sujet et pour une bonne compréhension de leur contenu et des modalités de leur essor dans la politique européenne, v. les analyses devancières de FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard, 2004, 355 p. et, pour une analyse plus fine de la diversité de ce mouvement, AUDIER Serge, *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Grasset, 2012, 628 p.

⁷⁷ Sur le sujet, nous nous permettons de renvoyer à DURANTHON Arnaud, « L'influence du néolibéralisme sur les modalités d'exercice des compétences locales » in DOUENCE Maylis (dir.), *L'exercice des compétences locales entre rationalisation et créativité*, L'Harmattan, 2018, pp. 13-34.

⁷⁸ SUPIOT Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Fayard, 2015, 520 p.

⁷⁹ ZIMMERMANN Jean-Benoît, « Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée », *Revue française de gestion*, 2008/4, p. 105.

selon un modèle spécifiquement dédié à ces dernières, les métropoles ont bien évidemment profité de ce nouveau paradigme idéologique, duquel elles tirent principalement, comme cela sera montré, leur essor et leurs contours. Dans ce contexte, il est évident que « *la mondialisation et les politiques libérales de l'Union européenne affectent de plus en plus l'organisation urbaine en Europe* »⁸⁰ en modelant les conditions d'épanouissement du discours métropolitain.

Un contexte général encourageant une « fièvre métropolitaine ». L'ensemble des facteurs précités a contribué à générer une mode politique dont les conditions d'affirmation sont assez claires. À la faveur d'un discours économisant infusé à l'échelle européenne, largement relayé médiatiquement et grâce auquel les repères de légitimité des politiques publiques se sont déplacés vers des considérations macroéconomiques, de grandes forces économiques soucieuses de développer des stratégies commerciales, financières et immobilières opèrent, entraînant vers leur cercle de préoccupations l'action des personnes publiques. Les politiques publiques répondent dès lors au phénomène de métropolisation géographiquement induit par ces forces en transformant l'architecture institutionnelle de manière à calquer ses finalités et ses moyens aux besoins économiques, qu'un discours largement relayé assimile à l'intérêt général. L'affirmation des régions et des métropoles, à l'origine d'un contexte pernicieux pour les départements, témoigne de ce grand déplacement du discours politique et, finalement, juridique. « *Partout en Europe la "fièvre métropolitaine" a atteint les responsables politiques, les consultants et les agences de marketing urbain, largement appuyés par une myriade de géographes, de sociologues de la ville et d'urbanistes qui profitent de la concurrence entre les villes et les municipalités.* »⁸¹ Les élus locaux, convaincus que la défense de leur territoire passe par leur insertion dans ce schéma de réflexion, alignent alors plus ou moins consciemment leur action sur ce schéma qui, étant parvenu à transposer les règles du marché dans la détermination des finalités de l'action publique, tend à faire d'eux des entrepreneurs territoriaux, pourvoyeurs d'aménagements de réseau et d'infrastructures devant permettre de constituer au profit de leur territoire des avantages comparatifs. N'est-ce pas finalement ce que Michel Rochefort, à l'origine des métropoles d'équilibre, reconnaît lui-même lorsqu'il affirme que « *dans les concurrences multiples, c'est souvent à l'échelle des acteurs municipaux que se nouent les relations avec les décideurs économiques et que peuvent ainsi se rencontrer et se marier les stratégies des entrepreneurs et les intérêts des cités* » et que l'« *initiative*

⁸⁰ KUNZMANN Klaus, « Villes et métropoles en Europe » in JEAN Yves, BAUDELLE Guy, *L'Europe. Aménager les territoires*, Armand Colin, 2009, p. 357.

⁸¹ KUNZMANN Klaus, « Villes et métropoles en Europe » in JEAN Yves, BAUDELLE Guy, *L'Europe. Aménager les territoires*, Armand Colin, 2009, p. 358.

locale » a pour fonction de « *vendre la ville* »⁸² ? « *Il ne s'agit plus uniquement, voire plus du tout, de trouver l'optimum dimensionnel, très illusoire car toujours en décalage par rapport aux évolutions de l'urbanisation, pour les nouvelles institutions urbaines. Ce dont il est davantage question, c'est de transformer les relations intergouvernementales, l'organisation administrative des villes et surtout le type de relations entre les nouvelles institutions urbaines et la société civile pour permettre aux villes européennes de se lancer dans la compétition territoriale qui accompagne la globalisation* »⁸³. Animées par ce schéma de réflexion, au sein duquel urbain et économie en viennent à former un couple aux intérêt *mutualisés*, les métropoles, dont la structure conceptuelle s'est focalisée sur une structure géoéconomique, deviennent dès lors un objet politique et, finalement, juridique.

2) *L'entremise technocratique : éléments pour une généalogie politico-juridique de la métropole française*

Le discours métropolitain a très vite quitté les sphères de la simple description pour faire l'objet d'une instrumentation servie par un certain nombre d'initiatives technocratiques, grâce auxquelles s'est progressivement opérée, sur le plan politique, la combinaison de l'objet métropolitain au projet décentralisateur.

a) Des métropoles d'équilibre à l'intercommunalité : l'entrecroisement des discours

Le passage de la métropole au discours juridique s'est réalisé selon plusieurs étapes au sein desquelles l'influence des logiques d'aménagement du territoire, bien plus que celles de la décentralisation, ont joué un rôle majeur. La métropole a d'abord constitué un outil étatique d'aménagement du territoire avant d'en devenir un outil décentralisé aux formes plus complexes. Dans l'avènement de ce processus, le rôle de la technocratie a été essentiel en ce qu'il a servi la diffusion du

⁸² ROCHEFORT Michel, « Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui », *Strates*, HS 2002, [En ligne : <http://strates.revues.org/515>] (nous soulignons).

⁸³ JOUVE Bernard, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européennes », *Géographie, économie, société*, vol. 7, n° 2, 2005, p. 179.

discours métropolitain dans la sphère politique, préalable indispensable à sa traduction juridique.

Les métropoles d'équilibre : la métropole comme outil étatique d'aménagement du territoire. *Paris et le désert français.* L'ouvrage de Jean-François Gravier, paru en 1947, a longtemps retenti comme un appel à trouver de nouveaux équilibres territoriaux. Les « métropoles d'équilibre », créées en 1964 sous l'égide de la DATAR nouvellement créée et dont le rôle consistait à « *mettre progressivement en place les instruments d'une expansion économique équilibrée des diverses régions françaises* »⁸⁴, ont visé à apporter un rééquilibrage du territoire. Le rapport des géographes Michel Rochefort et Jean Hautreux, élaboré en 1962-1963, entendait en effet mettre en exergue « *la fonction régionale dans l'armature urbaine française* »⁸⁵ à travers des critères de population, de services économiques à la population et d'influence extérieure. Huit « métropoles régionales » ont alors été identifiées, pensées comme des « *villes qui, possédant des attributs supérieurs à ceux que l'on trouve communément au niveau départemental, exercent dans la vie de relations de leur région un rôle polarisateur majeur ou simplement partiel ; ceci par opposition aux villes dont la fonction et l'influence régionales sont inexistantes ou en tout cas négligeables* »⁸⁶ : Lyon, Marseille, Bordeaux, Lille, Toulouse, Strasbourg, Nantes et Nancy. Ces villes, qualifiées de « métropoles d'équilibre », devaient dans l'esprit de la DATAR devenir de grands centres de décision, de conception et d'information et de fourniture de services rares⁸⁷. Les métropoles d'équilibre sont pensées en lien direct avec les régions dont l'essor administratif se réalise à la même époque au sein de l'État⁸⁸, par lequel elles sont pensées comme les échelons pertinents pour le développement économique et l'aménagement. *Métropoles et régions ont ainsi vu leur destin lié dès leur création*, selon un modèle géographique manifestement soucieux de susciter de nouveaux équilibres et de rompre définitivement avec le ruralisme des

⁸⁴ Décret n° 63-112 du 14 février 1963 *créant une délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixant les attributions du délégué*, *JORF* du 15 février 1963, p. 1531.

⁸⁵ HAUTREUX Jean, ROCHEFORT Michel, « Physionomie générale de l'armature urbaine française », *Annales de Géographie*, t. LXXIV, n° 406, 1965, p. 665.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 666.

⁸⁷ Interview d'Olivier GUICHARD, délégué général à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, 26 mai 1965, INA.

⁸⁸ Le décret n° 55-873 du 30 juin 1955 *relatif à l'établissement de programmes d'action régionales* a créé 21 « programmes d'action régionale » « *en vue de promouvoir l'expansion économique et sociale des différentes régions et en particulier de celles qui souffrent de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant* ». Le décret n° 59-71 du 7 janvier 1959 *portant harmonisation des circonscriptions administratives de la France métropolitaine en vue de la mise en œuvre des programmes d'action régionale*, a quant à lui instauré des « circonscriptions d'action régionale ». Les préfets placés à leur tête « *peuvent recevoir de chaque ministre des délégations particulières afférentes à des affaires ou à des problèmes de caractère économique régional* ». Le décret n° 64-251 du 14 mars 1964 *relatif à l'organisation des services de l'État dans les circonscriptions d'action régionale* précisera le cadre de ces circonscriptions en créant le préfet de région, placé à la tête de la circonscription.

anciennes approches : « *La région géographique se définit, en économie avancée, comme la zone de rayonnement et de structuration spatiale d'une ville, la métropole régionale, qui concentre le commerce de collecte et de distribution, domicile ou transmet les initiatives, administre au sens strict et au sens économique du terme* »⁸⁹. Ces nouveaux modèles majoritaires connurent bien évidemment des critiques⁹⁰, mais devinrent rapidement les points de référence de l'aménagement du territoire, qui s'est à l'évidence focalisé, à partir de la deuxième moitié du XX^e siècle, sur les échelons régional et métropolitain.

L'affirmation de l'intercommunalité, condition préalable indispensable au développement du modèle de la métropole. La question des métropoles, en France, a toujours entretenu un rapport implicite à la question de la décentralisation. En témoigne, outre la référence du programme à l'ouvrage *Paris et le désert français*, l'aveu du géographe Michel Rochefort, à l'origine des métropoles d'équilibre, qui a récemment confié que celles-ci ont été pensées en « *s'appuyant sur une vue peut-être un peu superficielle de la réalité allemande* »⁹¹, dont la constitution fédérale n'est certainement pas pour rien dans la puissance de son phénomène métropolitain. Force est pourtant de constater qu'à l'époque de leur apparition, l'état de la décentralisation ne permettait pas à la question métropolitaine de s'affirmer autrement que sous la forme d'un outil du pouvoir central.

L'État donna certes naissance à certaines formes institutionnelles locales destinées à relayer sur le plan décentralisé la logique des métropoles d'équilibre. La création des districts en 1959⁹² puis des communautés urbaines⁹³ en 1966 et l'élévation législative des principales grandes villes provinciales (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) à cette qualité en témoigne. Leur création s'inscrit directement dans la continuité du programme des métropoles d'équilibre, le législateur ayant voulu répondre à « *un problème de croissance quantitatif tant démographique qu'économique* »⁹⁴ des quatre principales métropoles d'équilibre. Il n'en reste pas moins que la transition des logiques métropolitaines vers le champ de la décentralisation, qui n'était pas au cœur des préoccupations du programme des

⁸⁹ GEORGE Pierre, *Questions de géographie de la population*, PUF, 1959, p. 181.

⁹⁰ ROBIC Marie-Claire, « Métropole/Métropole. Les géographes et les métropoles d'équilibre », *Strates*, n° 4, 1989, [En ligne : <http://strates.revues.org/4432>].

⁹¹ ROCHEFORT Michel, « Des métropoles d'équilibre aux métropoles d'aujourd'hui », *Strates*, HS 2002, [En ligne : <http://strates.revues.org/515>].

⁹² Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959 *tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations*, *JORF* du 6 janvier 1959, p. 314.

⁹³ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 *relative aux communautés urbaines*, *JORF* du 4 janvier 1967, p. 99.

⁹⁴ ZIMMERMANN Raymond, *JORF débats parlementaires*, Assemblée nationale, Première session ordinaire de 1966-1967, 1^{ère} séance du vendredi 7 octobre 1966, p. 3211.

métropoles d'équilibre, s'est opérée très progressivement, à la faveur d'une forte intervention de l'État.

Elle a d'abord été servie par l'encouragement de l'intercommunalité, peu à peu devenue un outil utilisé par l'État pour influencer sur l'évolution des institutions administratives locales. Les lois ATR (1992) et Chevènement (1999), faisant de la coopération intercommunale un objet d'attention de l'État et mettant progressivement en place les cadres institutionnels contemporains, ont ainsi ouvert la voie à un effort plus engagé de l'État dont la loi RCT (2010) constitue l'aboutissement ultime. Cette dernière a en effet prévu ce que l'exposé des motifs a qualifié d'« *achèvement et de rationalisation de la carte de l'intercommunalité* ». Le dispositif du schéma départemental de coopération intercommunale, créé par la loi ATR (1992) pour être un outil d'incitation sans contrainte, s'est ainsi transmuté en outil de planification préfectorale de l'intercommunalité avec pour objectif « *d'établir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, de supprimer les enclaves et discontinuités, de rationaliser les périmètres, de réduire le nombre de syndicats et de tirer les conséquences de l'abrogation du dispositif des pays* ». Cet effort fait suite aux difficultés d'implantation des différents dispositifs de coopération intercommunale dans les grandes villes. Le seuil de 50 000 habitants pour créer une communauté urbaine, décidé en 1966, avait ainsi été abaissé à 20 000 par la loi ATR (1992) pour susciter de nouvelles créations. Le dispositif n'avait en effet pas rencontré le succès attendu. De petites agglomérations s'étaient ainsi assemblées pour développer leur influence régionale (Dunkerque, 1969 ; Cherbourg, 1970 ; Le-Creusot-Monceau-Les-Mines, 1970 ; Le Mans, 1972 ; Brest, 1973), tandis que certaines « métropoles d'équilibre », d'envergure plus manifeste, (Marseille, Nancy, Nantes, Toulouse) tardaient à s'insérer dans les dynamiques intercommunales modernes en restant établies en tant que districts. L'abaissement du seuil, destiné à susciter de nouvelles vocations, n'a pas eu l'effet escompté, seules Nancy et Arras (1998) ayant opté pour le dispositif de la communauté urbaine. Dans un contexte d'illisibilité des dispositifs de coopération intercommunale, la loi Chevènement (1999) est venue redonner une architecture claire en établissant une hiérarchisation des différents EPCI corrélant leurs seuils minima de population à l'intensité de l'intégration produite par les différents modèles. Les communautés urbaines ont alors nécessité des ensembles de plus de 500 000 habitants, les communautés d'agglomération de 50 000 habitants. Rétablissant une architecture logique des modèles de coopération intercommunale, la loi a mené à la transformation des plus grandes agglomérations restantes en communautés urbaines, le district ayant été supprimé (Marseille, 2000 ; Nantes, 2002 ; Toulouse, 2009).

Le chemin suivi par les grandes agglomérations durant la deuxième moitié du XX^e siècle a ainsi été variable mais a finalement convergé vers le statut de communauté urbaine au seuil de la décennie 2010. Peu à peu acclimatées aux

questions intercommunales, poussées par l'État à adopter le modèle de l'intercommunalité « de projet », assis sur une fiscalité propre, les grandes agglomérations ont ainsi peu à peu acquis une certaine unité institutionnelle, qui constituait un préalable indispensable au modèle de la métropole. Le dispositif de la loi Chevènement laissait en effet aisément imaginer une évolution nouvelle⁹⁵.

b) Des métropoles d'équilibre aux métropoles décentralisées : la fusion des discours

La programmation du mariage entre aménagement du territoire et décentralisation : de la métropole des géographes à la métropole des politiques. Le développement de l'intercommunalité urbaine est allé de pair avec la préparation d'une nouvelle étape de réflexion sur les formes à venir de l'organisation urbaine. C'est dans ce contexte qu'est paru un nombre incalculable d'études, parmi lesquelles deux doivent ici retenir l'attention.

La première émane du Conseil économique et social qui, en 2003, a rendu un avis relatif à la question des métropoles sur le rapport de Jean-Claude Bury⁹⁶. Le Conseil y appelle à la reconnaissance du fait urbain, à « *mettre en phase le pays réel et son organisation* »⁹⁷ et à soutenir et maîtriser le mouvement de métropolisation. Il affirme que les métropoles ont vocation à avoir un effet d'« *entraînement* » pour le territoire en « *diffusant vers leur hinterland* »⁹⁸. Le discours selon lequel les métropoles auraient vocation à entraîner un effet de ruissellement y est fortement soutenu, sans cependant être démontré. Tout au plus peut-on conclure au fait que le rapport, qui relève que « *l'activité économique est de plus en plus le moteur essentiel de toutes les politiques de développement territorial* »⁹⁹, est largement acquis au discours économisant. Sur le plan des propositions institutionnelles concrètes, le rapport se contente cependant d'encourager à une plus large utilisation des communautés urbaines et à améliorer l'interface entre régions et métropoles.

C'est cependant à la DATAR (devenue DIACT de 2005 à 2009, puis redevenue DATAR jusqu'en 2014) qu'est revenu le rôle principal dans la mise à l'agenda politique de la métropolisation juridique, c'est-à-dire la traduction dans le droit institutionnel local des logiques métropolitaines. En décembre 2002, une « stratégie nationale de renforcement de l'offre métropolitaine de la France en

⁹⁵ MARCOU Gérard, « La réforme de l'intercommunalité : quelles perspectives pour les agglomérations urbaines ? », *AJDA* 2002.305.

⁹⁶ Avis adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 9 avril 2003.

⁹⁷ *Ibid.*, p. I-20.

⁹⁸ *Ibid.*, p. I-21 & I-22.

⁹⁹ *Ibid.*, p. I-22.

Europe » est lancée par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, dans le but d'initier de nouvelles logiques d'aménagement du territoire. Dans ce contexte, un grand nombre d'études est initié, au sein duquel la DATAR va jouer un rôle essentiel d'animation et de création. Son modèle de la métropole d'équilibre, dont la pertinence était devenue limitée, devait en effet être dépassé par la création de nouveaux dispositifs de référence auxquels la DATAR a réfléchi depuis le début des années 1990¹⁰⁰. L'effort général a abouti en 2009 à la publication d'un rapport¹⁰¹ dont le rôle dans la construction du modèle métropolitain français est essentiel et grâce auquel les logiques de l'aménagement du territoire ont progressivement pris le pas sur les logiques fondamentales de la décentralisation. L'emprise du discours économique néolibéral dans ce document est manifeste. « *Croissance et excellence des territoires* », « *dynamisme territorial* », « *croissance globale* », « *attractivité* », « *développement* », « *valorisation du potentiel* », « *polarisation* », « *compétitivité des territoires* », « *efficacité* », « *vocation mondiale* », « *rayonnement international* », « *stature mondiale* », « *innovation* », « *efficacité urbaine génératrice d'attractivité* », « *ambiance propice à la créativité* », « *moteur de croissance nationale* », « *compétitivité et irrigation multimodale de l'hinterland* », « *capital vert* », « *orientations stratégiques* », ... Le territoire et les institutions qui l'organisent sont saisis sous l'angle d'une multitude de concepts qui participent au corsetage progressif du discours politique, tout entier agencé autour de repères économisants. Observé sous le prisme de la valeur, le territoire se mue alors en un objet qu'il conviendrait d'organiser et d'agencer dans le cadre d'une vaste compétition à laquelle chacun serait tenu de prendre part. Appréhendées par masses, les différentes questions de l'aménagement du territoire trouvent dès lors une réponse dont le référentiel est toujours celui de la valeur et grâce auquel sont opérées des transmutations de sens fortement empreintes d'utilitarisme. Les espaces naturels se muent en « *capital vert* » « *moteur d'une nouvelle croissance* », la cohésion territoriale devient un « *facteur d'attractivité et de développement* » et une « *chance équivalente de voir ses potentialités valorisées et son attractivité renforcée* », la qualité de vie une « *condition de la compétitivité des villes françaises* » et la culture « *un enjeu pour la compétitivité nationale (tourisme, marché de l'art, etc.)* [et] *pour la cohésion sociale et territoriale [...] (pratiques culturelles, emplois, etc.)* ».

Sur ce socle analytique, qui ordonnance le territoire autour des logiques du marché, les propositions directes en matière institutionnelle se font discrètes mais puissantes. Le rapport appelle ainsi à ce que sur « *chaque territoire à dominante urbaine, constitué par un ensemble cohérent de communes d'une population totale*

¹⁰⁰ La DATAR est ainsi associée à la publication de l'ouvrage LACAZE Jean-Paul, *Métropoles en déséquilibre*, Economica, 1993, 617 p.

¹⁰¹ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, 81 p.

d'au moins 500 000 habitants, soit érigé[e une] “collectivité métropolitaine” ou “communauté métropolitaine”»¹⁰². Cette création prendrait la forme d'une nouvelle catégorie juridique devant exercer des « *fonctions supérieures de rayonnement international dans tout ou partie des champs d'activité suivants : économique, écologique, scientifique, technologique, touristique, culturel ou récréatif. Territoire institutionnel et de projet d'un genre nouveau, la communauté métropolitaine définirait et mettrait en œuvre une stratégie territoriale* »¹⁰³. L'ambition explicite de la DATAR est de donner ainsi naissance à « *des leviers privilégiés d'une politique nationale d'aménagement, de cohésion et de compétitivité des territoires* »¹⁰⁴, « *moteurs de croissance et d'excellence des territoires* »¹⁰⁵. Ce faisant, la création des métropoles revêt avant tout le caractère d'une opération d'aménagement du territoire dont l'État est « *l'acteur incontournable* »¹⁰⁶, plus que celui d'une opération d'approfondissement de la décentralisation. La DATAR propose d'ailleurs de donner aux régions une « *taille critique* » par le « *regroupement de deux ou plusieurs régions* », dans le but de disposer d'un « *cadre pertinent de fixation des orientations stratégiques* »¹⁰⁷. Aucune référence à l'autonomie locale, au cadre constitutionnel de protection de la libre administration ou à la nécessité d'une justification démocratique des réorganisations n'apparaît dans le rapport, pour lequel les collectivités territoriales, notamment les métropoles et les régions, doivent simplement servir de traduction à la politique étatique d'aménagement du territoire, elle-même agencée autour d'un impératif économique érigé en finalité ultime de l'action publique. Ces objectifs tranchent, évidemment, avec les anciens repères en la matière : d'une technique — fondamentalement sociale — visant à assurer l'aménagement optimal du territoire national par le jeu de mécanismes correctifs de connexion, de dynamisation et d'équilibrage, l'aménagement du territoire est ainsi devenu l'outil — fondamentalement économique — du renforcement des lieux de la compétitivité, essentiellement urbains, et de la mise en interface, par le jeu d'assimilations théoriques et pratiques, des initiatives privées et publiques.

Si le rapport de la DIACT a soufflé l'idée de la création de la métropole, il restait à acclimater celle-ci au contexte démocratique de la décentralisation, de manière à garantir la performativité — et donc l'adoption — du nouveau modèle. Programmé, le mariage restait en effet à préparer. Le rapport Perben de 2008 avait de ce point de vue justement relevé que les « *populations n'ont pas toujours le sentiment d'appartenir à une métropole. Il manque aux aires métropolitaines*

¹⁰² *Ibid.*, p. 30.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 30-31.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.31. (Nous soulignons)

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 78.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 78.

françaises et européennes une légitimité politique»¹⁰⁸. Ses propositions ont été rapidement secondées par le rapport du comité Balladur, dont les membres « *ont été très majoritairement choisis en fonction de préférences connues pour les solutions “modernistes” en matière de réforme des collectivités et leur ancrage urbain, c’est-à-dire pour leur adhésion à une approche privilégiant de grandes régions et de grandes métropoles* »¹⁰⁹. Celui-ci a en effet relayé les perspectives du rapport de la DIACT sur un plan plus juridique, en recommandant « *que soit créée une catégorie de collectivités locales à statut particulier au sens de l’article 72 de la Constitution, les “métropoles”* »¹¹⁰ et en estimant qu’il revenait au législateur de déterminer les différentes agglomérations qui seraient concernées par le dispositif, proposant une liste de onze agglomérations (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulon). Fondées sous la forme de collectivités qui se substitueraient entièrement au département sur leur territoire et resserreraient les compétences des communes membres, devenues « villes », à quelques domaines réduits, les métropoles du comité Balladur sont le fruit de la rencontre entre les projets étatiques d’aménagement du territoire et le droit des collectivités locales, avec l’entremise d’un discours managérial appelant à la « simplification » et à la « rationalisation » au nom d’un objectif d’efficacité. Le redécoupage des régions afin d’adapter ces dernières « *aux conditions nouvelles de la compétitivité économique* »¹¹¹ y est ainsi évoqué, sans que le comité ne se hasarde à déployer des propositions aussi avancées que celles de la DIACT. Sans être aussi offensif dans ses propositions, le rapport sénatorial d’Yves Krattinger et Jacqueline Gourault¹¹² admet lui aussi l’idée d’une création législative d’un nombre limité de métropoles.

Comment expliquer la grande proximité temporelle de propositions favorables à la création législative de métropoles institutionnalisées, organisées autour d’une vision économico-centrée du territoire ? Si la situation témoigne de la grande capacité qu’a eue le discours métropolitain à pénétrer le discours technocratique et politique au seuil de la décennie 2010, il convient probablement de l’intégrer à une dynamique idéologique d’ensemble plus vaste, grâce auquel la dynamique métropolitaine a pu être rendue *positivement connotée* et suffisamment désirable pour s’imposer face aux anciennes rationalités guidant le droit de la décentralisation.

¹⁰⁸ PERBEN Dominique, *Imaginer les métropoles d’avenir*, Assemblée nationale, XIII^e législature, janvier 2008, p. 59.

¹⁰⁹ LE LIDEC Patrick, « Réformer sous contrainte d’injonctions contradictoires : l’exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *RFAP* 2009.481.

¹¹⁰ COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, « *Il est temps de décider* ». *Rapport au Président de la République*, 5 mars 2009, p. 78.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 66.

¹¹² KRATTINGER Yves, GOURAULT Jacqueline, *Rapport d’information fait au nom de la mission temporaire sur l’organisation et l’évolution des collectivités territoriales*, n° 471, 17 juin 2009.

Un catalyseur nouveau : le discours néolibéral. Le catalyseur fondamental de la rencontre entre question métropolitaine et décentralisation est à rechercher dans une transformation plus profonde des formes du débat public français au début des années 2000, dont le rapport Attali¹¹³ constitue l'ossature sur laquelle la France ne cesse de s'appuyer. Se proposant de « *libérer la croissance française* » et de « *faire de la croissance l'affaire de toutes et de tous* », le propos construit un projet politique total autour de ce seul objectif, qui devient dès lors la norme de référence de la légitimité de toute politique publique. Un très grand nombre des évolutions connues par le droit des collectivités depuis le début de la décennie 2010 y est précisé : renforcement des régions, affaiblissement du département avec « *l'objectif [...] de constater à dix ans [son] inutilité* », transformation des intercommunalités en « agglomérations », recours à la spécialisation des compétences, privilège à l'autonomie budgétaire plutôt qu'à l'autonomie fiscale, détermination d'un objectif de croissance des dépenses de fonctionnement déterminant le montant des dotations étatiques...

Cette manière d'aborder le rôle du politique et du droit, favorisée par un contexte de crise des économies tertiaires dont l'accroissement de la valeur est par essence limité, s'inscrit en parfaite conformité avec l'agenda des théories néolibérales, qui lui sert d'ossature conceptuelle. Il est désormais possible, grâce à la publication des travaux au Collège de France de Michel Foucault¹¹⁴, d'en préciser les principales propositions. Le néolibéralisme, tel qu'il s'est affirmé en Allemagne au début des années 1930 sous la forme ordolibérale, est un « *art de gouverner économique* »¹¹⁵, qui entend établir « *la liberté de marché comme principe organisateur de l'État* »¹¹⁶. Le jeu économique est alors conçu comme une sorte de régulateur général de la société, de telle sorte que « *de politique sociale il n'y en a qu'une qui soit vraie et fondamentale, [c'est] la croissance économique* »¹¹⁷. L'acheminement vers une « *société d'entreprise* »¹¹⁸, c'est-à-dire une société dans laquelle la forme « entreprise » est démultipliée à l'intérieur du corps social, constitue ainsi le cœur du projet néolibéral : on sait l'importance qu'y ont les questions de maximisation de la valeur ajoutée.

Il ne faut pas se méprendre sur le sens de ce modèle, qui n'est pas, contrairement au libéralisme classique, hostile à l'intervention de la puissance publique. L'interventionnisme de cette dernière est même *au cœur* du projet

¹¹³ COMMISSION POUR LA LIBERATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, La documentation française/XO éditions, 2010, 266 p.

¹¹⁴ FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard, 2004, 355 p.

¹¹⁵ FOUCAULT Michel, *op. cit.*, p. 107.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 120.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 150.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 152.

néolibéral : *le néolibéralisme est aussi (et surtout ?) une théorie du droit*¹¹⁹. L'interventionnisme constitue d'ailleurs « *la condition historique et sociale de possibilité pour une économie de marché* »¹²⁰, le marché n'existant pas en soi et ne pouvant être, chez les néolibéraux, qu'une *création* juridico-politique, un cadre à structurer par des politiques actives. Dans ce contexte, le droit n'est pas une superstructure qui viendrait coiffer l'économie pour l'encadrer : il est la condition même de l'épanouissement de l'économique, *l'outil qui le rend possible*. L'économie, ou plutôt la logique économique, devient alors fondatrice du politique et détermine les formes et la nature de l'intervention publique : « *le néolibéralisme entend subordonner la rationalité politique (et tous les autres domaines de la société) à la rationalité économique* »¹²¹. Ceci aboutit au fait que « *cette gouvernance par les nombres n'empêche pas la disparition des lois, mais la soumission de leur contenu à un calcul d'utilité, en sorte qu'elles servent les « harmonies économiques » qui présideraient au fonctionnement des sociétés humaines* »¹²².

Ces éléments théoriques expliquent fort bien les raisons pour lesquelles on a cherché à institutionnaliser juridiquement la métropole alors que la métropole géographique, naturelle, se réalise fort bien en dehors du droit parce qu'elle relève du fait et des réalités économico-sociales et se trouve « *absolument irréductible aux montages juridiques imaginés pour lui donner des formes* »¹²³ : *avant d'être un projet social, la métropole est une structure institutionnelle visant à donner un cadre favorable aux dynamiques économiques locales*. Elle s'inscrit dans un cadre plus général d'alignement du droit des collectivités territoriales sur des logiques économico-aménagistes, qui lui ont servi de catalyseur en transformant profondément les représentations politiques de la décentralisation.

3) L'institution métropolitaine, produit du mariage arrangé de la décentralisation aux nouveaux objectifs étatiques d'aménagement du territoire

Transmuté en une nécessité politique incontournable par les efforts d'une technocratie soucieuse d'adapter les techniques de l'aménagement du territoire

¹¹⁹ VALENTIN Vincent, *Les conceptions néo-libérales du droit*, Economica, 2002, 385 p.

¹²⁰ FOUCAULT Michel, *op. cit.*, p. 168.

¹²¹ DE LAGASNERIE Geoffroy, *La dernière leçon de Michel Foucault. Sur le néolibéralisme, la théorie et la politique*, Fayard, 2012, p. 53.

¹²² SUPLOT Alain, *op. cit.*, p. 103.

¹²³ CAILLOSSE Jacques, « La "métropole" impossible », *Pouvoirs locaux*, n° 86, 2010, p. 43.

aux transformations de l'économie de marché, le projet métropolitain a pu entamer sa métamorphose vers le statut juridique et devenir, par la voie d'un mariage forcé, l'un des lieux fondamentaux de l'acclimatation du contexte de la décentralisation aux nouvelles finalités aménagistes de l'État¹²⁴.

a) 2010 : le mariage suggéré

La loi RCT et les métropoles : le mariage suggéré de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. C'est de la loi RCT de 2010 que le premier effort, déterminant, est venu. L'exposé des motifs du projet de loi en situe le décor théorique en faisant directement référence au rapport du comité Balladur, dont il reprend la rhétorique de « *simplification et de clarification* » et la volonté « *d'adapter l'organisation territoriale aux défis de notre temps* ». « *C'est l'objet de la création des métropoles, qui consacre la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomérations en compétition avec leurs homologues européennes et internationales* »¹²⁵. Parfaitement inscrit dans un schéma emportant les collectivités territoriales dans une vision concurrentielle héritée des postures économiques évoquées plus haut, le projet s'insère en outre dans le cadre des objectifs gestionnaires de la révision générale des politiques publiques (RGPP) : « *Après la réforme de l'État territorial, engagée dès 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, ce projet de loi de réforme des collectivités territoriales constitue donc la deuxième étape de la modernisation des structures administratives locales de la France* »¹²⁶.

La relation de cause à effet entre la perspective économico-gestionnaire et la création des métropoles et des pôles métropolitains est indéniable. L'exposé des motifs affirme en effet que « *la compétition entre les grandes agglomérations, européennes ou internationales, n'a cessé de s'accroître. Il faut donc proposer un nouveau cadre de gouvernance, plus adapté que celui des actuelles communautés urbaines. La création du statut de métropole par l'article 5 répond à cet objectif* »¹²⁷. Le rapporteur à l'Assemblée nationale se réfère quant à lui directement aux travaux de la DIACT pour justifier de la nécessité de la création des métropoles¹²⁸, dont

¹²⁴ Sur le sujet, v. aussi LERIQUE Florence, « La métropole : Nouvel avatar de l'intercommunalité ou institutionnalisation de la ville ? » in MONJAL Pierre-Yves, AUBELLE Vincent (dir.), *La France intercommunale. Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010*, L'Harmattan, 2013, p. 343.

¹²⁵ Exposé des motifs de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.* (Nous soulignons)

¹²⁸ PERBEN Dominique, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, n° 2516, 14 mai 2010, p. 37.

l'envergure démographique reprend d'ailleurs le nombre de 500 000 habitants fixé par la DIACT.

La création des métropoles, actée par la loi RCT, témoigne ainsi d'une immixtion des logiques aménagistes dans le droit de la décentralisation. Le législateur a cependant accompagné cette innovation d'une certaine prudence, qui tranche avec les conclusions frontales du rapport de la commission Attali (qui souhaitait par exemple une création obligatoire de certaines métropoles) ou du rapport de la commission Balladur (qui souhaitait une création des métropoles sous la forme de collectivités territoriales dotées de la clause de compétence générale). Laissant aux collectivités urbaines et, plus spécialement, aux communautés urbaines, le soin de se saisir d'un dispositif qui repose encore sur de simples logiques d'association volontaire, le législateur a ainsi cherché à ménager une certaine acceptation du dispositif par les élus locaux et réservant une certaine part d'ascendance à l'apparition des métropoles françaises. Toujours est-il que, grâce à cette étape, les métropoles sont entrées dans le vocabulaire et le catalogue conceptuel du droit. La loi RCT dispose ainsi manifestement d'une « *fonction réellement* édifiante » visant à la création de « véritables *machines juridiques* »¹²⁹ destinées à réaliser une incarnation juridique plus aboutie du phénomène urbain. Cette étape donne en effet naissance à une nouvelle catégorie juridique dont l'objectif consiste à produire un effet d'institutionnalisation que certains auraient espéré plus rapide et abouti¹³⁰.

Les départements dans le contexte de la loi RCT. Les menaces contenues par la loi RCT sur le modèle départemental ne sont pas tant venues de l'affirmation de la métropole que de celle de la région. Plusieurs dispositifs ont en effet tendu à prévoir une transition souple vers la disparition pure et simple du département, dont on sait que le rapport Attali avait fait une priorité. L'instauration du « conseiller territorial », élu mi-départemental, mi-régional, la possibilité pour plusieurs départements d'une même région formant un territoire d'un seul tenant et sans enclave de demander à être regroupés en un seul département¹³¹ ou encore la possibilité pour une région et les départements qui la composent de demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives témoignent d'un climat de recomposition profonde de l'institution départementale¹³². Derrière l'apparente volonté de créer un « couple département/région » se cachait en réalité manifestement la volonté d'effacer symboliquement et pratiquement l'institution départementale en faisant d'elle un « territoire relai » de la politique régionale, privé de son ambition territoriale par la

¹²⁹ CAILLOSSE Jacques, « La « métropole » impossible », *Pouvoirs locaux*, n° 86, 2010, p. 43.

¹³⁰ MARCOU Gérard, « La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective », *RFDA* 2010.357 ; BRACONNIER Stéphane, « Le fantôme de la métropole », *AJDA* 2011.65.

¹³¹ Art. L3114-1-I du CGCT issu de la loi RCT.

¹³² Art. L4124-1-1 du CGCT issu de la loi RCT.

restriction de sa clause de compétence générale. Il n'est en ce sens pas anodin que le Sénat ait entendu, dans le cadre du rapport Krattinger/Gourault, insister sur la différence de vocations entre le département et la région. Le département serait ainsi le « *niveau des solidarités sociales et territoriales* », tandis que la région constituerait « *l'échelon des missions stratégiques et de préparation de l'avenir* »¹³³ : les « binômes » recommandables seraient dès lors plutôt les couples « régions/EPCI urbains » et « département/communes et intercommunalités non agglomérées ».

Le département, avec la loi RCT, a ainsi davantage été victime de l'affirmation de l'idée régionale que de l'essor métropolitain. Si un grand nombre de compétences départementales doit être reversé à la métropole¹³⁴, l'absorption de ces dernières reste encore relativement partiel et surtout hypothétique¹³⁵, contrairement au transfert de compétences communales aux EPCI, rendu obligatoire par l'initiation sous la contrainte de « l'achèvement de la carte intercommunale », formule qui témoigne de l'utilisation par l'État d'une intercommunalité jadis choisie comme d'un outil d'agencement et d'aménagement du territoire.

Compétences départementales transférées automatiquement	Compétences départementales transférables conventionnellement
1° Transports scolaires 2° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental 3° Compétences relatives aux zones d'activités et à la promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques	1° Tout ou partie des compétences, dans le domaine de l'action sociale 2° Construction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges 3° Tout ou partie des compétences exercées en matière de développement économique 4° Tout ou partie des compétences exercées en matière de tourisme 5° Tout ou partie des compétences exercées en matière culturelle (musées) 6° Tout ou partie des compétences exercées en matière de construction, d'exploitation et d'entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport

Art. L5217-4 CGCT tel qu'issu de la loi RCT

Le faible engouement des élus municipaux pour la formule métropolitaine. Force est de constater que l'option choisie par le législateur pour

¹³³ KRATTINGER Yves, GOURAULT Jacqueline, *Rapport d'information fait au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, n° 471, 17 juin 2009, pp. 61 & 63.

¹³⁴ II de l'art.L5217-4-I CGCT issu de la loi RCT.

¹³⁵ La métropole reste en effet, à ce stade, une « *enveloppe institutionnelle vide* » (BRISSON Jean-François, « La loi du 16 décembre 2010 portant réforme territoriale ou le droit des collectivités territoriales en miettes », *Droit administratif*, n° 3, 2001, étude n° 5).

l'apparition des métropoles n'a pas rencontré le succès escompté. Le mariage des intentions aménagistes et des logiques de la décentralisation, soumis aux réticences des élus, ne s'est ainsi pas réalisé. La chose était prévisible et même prévue, le dispositif créé différant assez peu du format de la communauté urbaine.

Seule l'agglomération de Nice s'est impliquée dans une démarche volontaire de création de la métropole Nice Côte d'Azur, par transformation/fusion de la communauté urbaine et de trois communautés de communes attenantes. Sans surprise, les éléments de communication accompagnant cette création témoignent d'un certain équilibre entre les références fréquentes et instituanes au discours économico-aménagiste¹³⁶ et le témoignage régulier d'un attachement à une association libre des communes au sein de l'ensemble nouvellement créé. La référence aux objectifs économiques de la création est également présente dans les différentes délibérations approuvant la création de l'EPCI et le projet de périmètre. Il est ainsi indiqué que « *la création de la métropole permettra d'harmoniser les politiques touristiques entre le littoral et le haut pays et favorisera la promotion du territoire au niveau national et international* » ou que « *la création de la métropole permettra le développement des emplois sur le territoire dans le prolongement de l'OIN Eco Vallée* »¹³⁷. Le projet accueille aussi de façon bienveillante le transfert de la gestion de la voirie départementale à l'échelon métropolitain, dont il faut souligner que l'opération répond aussi, outre à une logique d'unification, à l'objectif d'une meilleure maîtrise des réseaux utiles au développement économique en « *accompagnant le développement territorial grâce à la maîtrise des infrastructures routières* »¹³⁸.

b) 2014 : le mariage forcé

La loi MAPTAM et les métropoles : le mariage forcé de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Le faible engouement des collectivités urbaines pour la formule métropolitaine a poussé le législateur, sous une nouvelle majorité, à entrer dans une dynamique plus autoritaire. Probablement n'est-ce pas un hasard si l'exposé des motifs du projet de loi commence par cette référence à un discours du Président de la République François Hollande : « *La démocratie locale, c'est d'abord*

¹³⁶ Le dossier de presse « Naissance de la métropole Nice Côte d'Azur » indique ainsi par exemple qu'« *à quelques exceptions près, nos grandes villes n'ont pas assez de visibilité. Elles ne sont pas en mesure de soutenir la compétition avec leurs concurrentes européennes et internationales. Il fallait donc permettre aux grandes villes de dépasser le cadre strict de l'organisation administrative pour mettre en œuvre des projets d'aménagement et de développement en matière d'économie, d'écologie ou d'éducation avec un nouvel outil de gouvernance : la métropole* ».

¹³⁷ V. not. délibération du conseil municipal de Nice du 16 mai 2011, n° .01.

¹³⁸ COURTOIS Jean-Patrick, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, Sénat, 16 décembre 2009, p. 73.

une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance». En tout état de cause, la référence témoigne d'une grande continuité des objectifs de la métropolisation, qui constitue le cœur de cette loi. La référence à la crise économique et à l'urgence corrélative d'actes nouveaux sert de justification au discours de renforcement de la métropole, tout entière pensée autour d'une référence à la valeur et appuyée sur un discours mobilisateur : « *La France traverse en effet des circonstances exceptionnelles. Elle connaît depuis plusieurs années une grave crise économique, sociale et politique, qui se manifeste notamment par la difficulté à accompagner nos territoires et leurs élus locaux dans la transformation de leurs innovations en croissance économique de long terme et à préserver la cohésion sociale de notre République* ». Le propos témoigne, avec force, d'un référencement de l'ensemble du pacte social au repère de la croissance et de la continuation d'une logique de « *marketisation du droit* », « *qui fait l'objet d'études de marchés, de promotion ou encore de tentatives d'amélioration visant à répondre aux attentes des "consommateurs de droit" que sont les entreprises* »¹³⁹ : « *Notre pays a plus que jamais besoin d'une action publique efficace pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations. À partir de l'ensemble de ses territoires et de ses métropoles, il doit faire émerger une nouvelle croissance économique par un soutien local aux entreprises et à leur créativité, mais aussi renforcer la cohésion nationale* ». Il faut dire qu'entretemps, la DATAR avait lancé une réflexion au cours de l'automne 2010 pour proposer « *une politique nationale en faveur du développement et du rayonnement des systèmes métropolitains et des territoires qui leur sont associés* » en rappelant sa position : « *les territoires métropolitains français sont les portes d'entrée de la mondialisation, les pivots d'une armature urbaine en mutation, des lieux essentiels au développement, à l'innovation et à la croissance. Ils constituent un enjeu national d'attractivité, de cohésion, de compétitivité et de développement durable* ».

À grand renfort de références aux études de la DATAR et usant de la méthode Coué, le rapporteur au Sénat n'a pas craint de forcer le trait de l'engouement pour le modèle métropolitain : « *Si elle a été à l'origine une politique d'aménagement du territoire décidée par l'État, la métropole s'est affranchie de cette approche descendante pour devenir une démarche de projets et de coopération très intégrée, impulsée et mise en œuvre par les territoires eux-mêmes* »¹⁴⁰. Probablement est-ce pour cette raison que le législateur s'apprêtait, pour la première fois depuis 1966, à avoir recours à des créations autoritaires de onze métropoles, usant de la méthode

¹³⁹ DE MONTALIVET Pierre, « La "marketisation" du droit. Réflexions sur la concurrence des droits », *Recueil Dalloz* 2013.2923.

¹⁴⁰ VANDIERENDONCK René, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales*, p. 25.

préconisée par le rapport du comité Balladur ! Ces évolutions du régime de création des métropoles sont ainsi suggérées pour « *permettre aux territoires concernés de faire un pas supplémentaire dans l'intégration des fonctions métropolitaines* »¹⁴¹, après avoir été bousculés en ce sens par l'État. Pas plus les références à « l'ascendance » et au modèle de la décentralisation, qui relèvent d'artifices de communication institutionnelle, que les reconstructions rétrospectives ne changeront une réalité : *les métropoles se sont réalisées juridiquement sous la forme d'un produit imposé par un législateur impatient de voir ses intentions aménagistes se réaliser et peu satisfait des lenteurs de l'acclimatation de son modèle aux contraintes logiques de la décentralisation*. Cette acclimatation forcée implique, comme cela sera souligné, que les références théoriques de la décentralisation se sont trouvées altérées. Cela est d'autant plus vrai que le redécoupage régional a suivi la même méthode, selon des objectifs identiques¹⁴²... selon une proposition émanant aussi de la DATAR qui est la première à avoir situé la question sur le plan de la « *taille critique* »¹⁴³.

La loi MAPTAM a mené à l'apparition automatique de onze métropoles sur le territoire français et diminué à 400 000 habitants le seuil nécessaire pour la création d'un tel EPCI. Les agglomérations recommandées par la commission Balladur figurent toutes parmi les métropoles obligatoirement créées, à l'exception de Toulon, dont la population de l'aire urbaine était en-dessous du seuil législatif. La loi fait place à des régimes variables¹⁴⁴ destinés à adapter le format métropolitain à certaines circonstances locales, Lyon faisant évidemment dans ce contexte figure de modèle le plus avancé :

<i>Lyon</i> « Métropole de Lyon »	<i>Paris</i> « Métropole du Grand Paris »	<i>Aix-Marseille</i> « Métropole Aix-Marseille-Provence »	<i>Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, (Nice), Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse</i>
Collectivité à statut particulier sur le fondement de l'art. 72 de la Constitution	EPCI à statut spécifique	EPCI à statut spécifique	EPCI à statut unifié

Il ne saurait être question de décliner avec exhaustivité les divergences de ces régimes, par ailleurs fort bien documentées. Aussi les lignes qui suivront se

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 32.

¹⁴² Sur le sujet, nous nous permettons de renvoyer à DURANTHON Arnaud, « L'influence du néolibéralisme sur les modalités d'exercice des compétences locales » in DOUENCE Maylis (dir.), *L'exercice des compétences locales entre rationalisation et créativité*, L'Harmattan, 2018, pp. 13-34.

¹⁴³ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, p. 78.

¹⁴⁴ V. not. DEGOFFE Michel, « L'organisation des métropoles », *RFDA* 2014.481.

contenteront-elles, au gré des besoins, de préciser certaines spécificités utiles à la démonstration générale.

Les départements dans le contexte de la loi MAPTAM. Le département n'est pas un objet direct de la loi MAPTAM. Il a cependant bénéficié grâce à elle d'une restauration — temporaire — de sa clause de compétence générale et vu l'art. L3211-1 du CGCT, qui définit ses compétences, enrichi d'un alinéa précisant qu'« *il a compétence pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale sur le territoire départemental, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des régions et des communes* », aujourd'hui encore en vigueur. Cet ajout, qui ne figurait pas dans le texte initial du projet de loi, a été initié par l'Assemblée nationale dans l'objectif d'assurer, sans intention normative¹⁴⁵, une meilleure lisibilité des compétences départementales. L'affirmation du département comme chef-de-file d'une série de compétences témoigne cependant de cette même volonté de circonscrire et spécialiser l'action du département à un certain domaine, sans toutefois empêcher son intervention au titre de la clause de compétence générale.

Les départements pâtissent pourtant de la création des différentes métropoles, celles-ci ayant vocation à absorber un certain nombre de leurs compétences. Dans certains cas, comme celui de la métropole du Grand-Paris dont le territoire couvre l'intégralité de quatre institutions départementales (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne), ces transferts auraient pu aboutir à la perte sèche, pour ces départements, de certains domaines de compétence au profit de l'institution métropolitaine. Le texte n'a cependant pas prévu de transfert au profit de la métropole du Grand Paris de compétences départementales différentes de celles reconnues au bénéfice des métropoles de droit commun¹⁴⁶ et a considérablement limité le nombre des transferts automatiques de compétences aux métropoles de droit commun. Grâce à l'intervention du Sénat, qui a considérablement limité le dispositif obligatoire prévu par le gouvernement, la métropole telle que conçue par la loi MAPTAM est ainsi moins directement attributaire de compétences départementales que la métropole issue de la loi RCT. Ceci explique que la loi ait prévu que la métropole de Nice puisse continuer à exercer les compétences départementales qui lui avaient été automatiquement transférées lors de sa création¹⁴⁷. Si le nombre de compétences départementales susceptibles d'être exercées par les métropoles augmente significativement pour couvrir un large champ du spectre des compétences

¹⁴⁵ DUSSOPT Olivier, *Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, Assemblée nationale, n° 1587, 27 novembre 2013, p. 68.

¹⁴⁶ Sur ce point, la métropole du Grand Paris est alors soumise aux règles régissant les métropoles de droit commun (art. L5219-1-II CGCT, v. nos obs. dans le tableau suivant).

¹⁴⁷ Art. 49 de la loi RCT.

départementales, les modalités retenues par la loi restent cependant protectrices du département à deux égards : en premier lieu, ces compétences supposent, pour être transférées ou déléguées, un accord contractuel avec le département ; en second lieu, le département peut lui-même être à l'origine de la demande. Seule fait exception à ce schéma la compétence relative à la gestion de la voirie départementale, dont le texte a prévu le transfert de plein droit aux métropoles au 1^{er} janvier 2017 si aucune convention n'a été conclue entre temps entre régions et métropoles pour en aménager l'exercice ou le transfert. La convention sert alors de dispositif transitoire et préparatoire au transfert.

Seule exception notable à ce tableau, la métropole de Lyon, qui hérite de l'intégralité des compétences départementales en se substituant purement et simplement au département sur le territoire métropolitain. Cette modalité, fruit d'un accord politique entre Michel Mercier, président du département du Rhône et Gérard Collomb, maire de Lyon, ont placé la métropole de Lyon dans une situation tout à fait particulière au regard des autres métropoles.

Métropole	Compétences départementales transférées automatiquement	Compétences départementales transférées conventionnellement
<i>Métropole de Lyon</i>	Transfert complet ¹⁴⁸	
<i>Métropole du Grand Paris</i> ¹⁴⁹	Au 1 ^{er} janvier 2017, et à défaut d'accord conventionnel entre département et métropole, gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental.	1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement
<i>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</i> ¹⁵⁰		2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale
<i>Métropoles « de droit commun »</i>		3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion 4° Aide aux jeunes en difficulté 5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu

¹⁴⁸ Art. L3641-2 CGCT.

¹⁴⁹ L'article L5217-2, dans sa rédaction issue de la loi MAPTAM, ne précise pas de régime d'exception au profit de la métropole du Grand Paris. Le II de l'art. L5219-1 prévoyant dans sa même rédaction que les dispositions relatives aux métropoles de droit commun sont applicables à la métropole du Grand Paris sous réserve d'exceptions qui ne font pas mention d'un régime particulier quant aux compétences départementales, il y a tout lieu de considérer que le régime issu de la loi MAPTAM n'a pas entendu exclure la métropole du Grand Paris du bénéfice des dispositions régissant le transfert des compétences départementales à la métropole.

¹⁵⁰ La loi MAPTAM n'a pas prévu d'autre spécificité relative aux compétences de la métropole d'Aix-Marseille-Provence que celle relative à l'intégration des compétences issues des anciens EPCI la constituant. Il y a donc tout lieu de considérer que le régime issu de la loi MAPTAM n'a pas entendu exclure la métropole d'Aix-Marseille-Provence du bénéfice des dispositions régissant le transfert des compétences départementales à la métropole.

		6° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental 7° Zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques 8° Compétences définies à l'art. 3211-1-1 CGCT : a) Compétences en matière de développement économique en application des art. L. 3231-1 à L. 3231-3, L. 3231-4, L. 3231-5 et L. 3231-7, ou une partie d'entre elles b) Personnes âgées et action sociale en application des art. L. 113-2, L. 121-1 et L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, ou une partie d'entre elles c) Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges d) Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme, Culture en application des art. L410-2 à L410-4 du code du patrimoine Construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport
--	--	---

Art. L5217-2 CGCT tel qu'issu de la loi MAPTAM

Si la loi MAPTAM a imposé l'institution métropolitaine, elle s'est ainsi attachée à ne pas immédiatement placer celle-ci en concurrence frontale avec le département, ménageant les compétences de ce dernier en laissant d'éventuelles circulations de compétences se réaliser sur un fondement contractuel.

Du fait des modifications du dispositif issu de la loi MAPTAM par la loi NOTRe, survenue un an après, il n'est pas possible de mesurer la manière selon laquelle le dispositif conventionnel de transfert ou de délégation a été mis en œuvre sur le fondement des dispositions de la loi MAPTAM.

c) 2015 : le mariage consommé

Les métropoles de la loi NOTRe : le produit abouti du mariage de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. Avant même que le dispositif issu de la loi MAPTAM n'ait eu le temps d'être pleinement intégré par les acteurs locaux, la loi NOTRe de 2015 est venue apporter une nouvelle pierre à l'édification de la métropole. L'exposé des motifs s'inscrit dans la continuation logique des épisodes législatifs précédents. Saluant dans la même passion compétitive « *la création des*

métropoles, qui se substitueront aux structures existantes dans les plus grandes aires urbaines pour dynamiser le développement des territoires et faire jeu égal avec les métropoles européennes», il témoigne d'une certaine volonté de faire franchir un nouveau cap aux intentions guidant le processus législatif à l'œuvre depuis 2010.

Le moins que l'on puisse dire est que l'effort initié est particulièrement poussé. Fort du redécoupage annoncé des régions, dont la loi NOTRe constitue le pendant matériel, le dispositif législatif s'emploie à approfondir le déplacement du centre de gravité du droit des collectivités territoriales vers le duo région/métropole. La région, dotée de compétences étendues et dont le caractère exclusif est renforcé, sort ainsi singulièrement renforcée par la loi. Le nouveau découpage, dont les contours épousent tout à la fois les projections aménagistes de la DATAR et les orientations du modèle régional européen NUTS¹⁵¹, renforce la dimension instrumentale de la région. L'exposé de motifs de la loi NOTRe, qui relève que « *les régions françaises, dont le périmètre est né de l'aménagement administratif du territoire dans les années 1950, ne donnent pas la pleine mesure de leur puissance* », qu'il convient donc de les abandonner à un « *objectif de regroupements pour obtenir une division par deux de leur nombre* » et de consentir à leur égard des compétences destinées à « *organiser la complémentarité des actions des collectivités et tirer ainsi parti du potentiel de chaque territoire* », peut ainsi librement conclure que « *les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer, aux côtés de l'État, dans les territoires, la responsabilité du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises* »¹⁵². Relais de la politique économique de l'État, les régions constituent ainsi le lieu d'une continuation de ses orientations d'aménagement et d'agencement du territoire autour des objectifs de croissance. Les métropoles sont alors chargées de décliner cette orientation au niveau infrarégional : « *Cette compétence s'articulera avec les nouvelles compétences des métropoles* ».

La loi NOTRe témoigne ainsi de la victoire des nouvelles logiques économico-aménagistes dans l'évolution du droit des collectivités territoriales. Substituant leurs fins et leurs rationalités aux héritages conceptuels, organiques et matériels de la décentralisation, la loi en vient en effet à imposer un modèle de la collectivité territoriale tout entier agencé autour d'une représentation du territoire *construite* autour de repères économico-fonctionnels. Le déplacement des logiques

¹⁵¹ Règlement n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), JOUE 21 juin 2003, n° L 154/1. Au-delà de son ambition statistique, la nomenclature fournit un modèle d'uniformisation des ensembles territoriaux de l'espace européen, dans le but de parvenir à l'émergence d'espaces économiques comparables définis par leur démographie. Sur le sujet, nous nous permettons de renvoyer à DURANTHON Arnaud, « 2003-2015 : douze ans d'influence souterraine de l'Europe sur l'évolution institutionnelle de la décentralisation française », in Gaudin Hélène (dir.), *La Constitution européenne de la France*, Dalloz, 2017, p. 299.

¹⁵² Nous soulignons.

aménagistes vers des repères strictement économiques, dont le rapport de la DATAR de 2009 livre une brillante illustration, est ainsi parvenu à déterminer les formes de la décentralisation autour d'un schéma dans lequel l'autonomie locale n'est plus pensée comme un repère théorique visant à la réalisation ascendante de la Nation, mais *comme le support d'une meilleure valorisation*. Organes, compétences, moyens juridiques se trouvent dès lors profondément réagencés pour correspondre aux représentations statistiques que l'État se fait du territoire et pour satisfaire aux projections économiques réalisées par celui-ci. L'intercommunalité, devenue outil de dilution du pouvoir communal et d'infusion des logiques économiques sur l'exercice local des compétences, voit ses seuils renforcés et ses prérogatives renforcées. La région, outil de déclinaison territoriale des politiques économiques de l'État, voit son pouvoir accru.

Les départements dans le contexte de la loi NOTRe. Le département constitue, à l'évidence, la principale victime de la loi NOTRe. Il faut dire que l'exposé des motifs s'est montré particulièrement clair sur ses intentions à son égard : « *Dans une France organisée autour d'un État conforté dans ses prérogatives républicaines de garantie des grands équilibres territoriaux et de l'égalité entre les citoyens, de régions renforcées et d'intercommunalité puissantes et adaptées à l'exercice des compétences de proximité, le débat pourra s'engager sereinement sur les modalités de suppression des conseils départementaux à l'horizon 2020, pour aboutir à une révision constitutionnelle avant cette date* ». Communes et départements, dont le logiciel fondamental ne correspond pas aux orientations instrumentales que l'État entretient au sujet de la décentralisation, n'ont plus guère l'attention du législateur : seuls comptent désormais les outils neufs que celui-ci a créés par la force et dont l'adaptation à la *ratio legis* économisante triomphante est assurée par une construction dédiée.

Malgré quelques évolutions favorables par rapport au projet de loi, qui prévoyait par exemple le transfert pur et simple des compétences relatives à la voirie départementale et aux collèges à la région, le département est incontestablement le grand perdant de la loi NOTRe. Il pâtit notamment d'un nouveau renforcement des compétences métropolitaines, qui bénéficient d'un nouveau dispositif de transfert ou de délégation s'appliquant avant même que le dispositif de la loi MAPTAM n'ait pu réellement déployer ses effets. Si l'envergure matérielle des compétences transférées ne connaît que très peu d'évolutions, essentiellement dues à la perte par le département de ses compétences en matière économique, l'occurrence de délégations ou de transferts de compétences départementales à la métropole est cependant fortement accrue. La loi instaure en effet un rapport de force entre départements et métropoles en prévoyant qu'à défaut d'un accord sur au moins trois des groupes de compétences dont le transfert ou la délégation est rendu possible, l'ensemble de ces compétences se trouve automatiquement transféré à la métropole, à l'exception de la gestion des collèges. Un mécanisme de vidage des compétences départementales est

ainsi créé visant, au-delà de l'« incitation » dont se prévalent les rapports parlementaires, à contraindre les départements à entrer dans un rapport de force dont l'issue, en tout état de cause, ne peut que leur être défavorable. À la manière d'un racket dont la victime serait invitée à choisir les effets dont elle « accepte » de se défaire, les départements sont ainsi invités à garantir l'accroissement de la pénétration des dispositifs conventionnels dans la répartition des compétences locales et à pourvoir à l'alimentation des compétences métropolitaines. La circonstance que la loi NOTRe ait prévu qu'outre par la voie du transfert, la mobilité des compétences puisse être engagée par la voie de la simple délégation n'enlève rien à cet état des lieux, le dispositif de délégation de compétences restant, du fait de sa complexité et de ses implications, peu attractif pour les départements comme pour les métropoles.

Il est en revanche remarquable que la loi NOTRe n'a pas entendu permettre à la métropole du Grand Paris de bénéficier du dispositif de délégation ou de transfert des compétences départementales établi au bénéfice des métropoles de droit commun, dont elle a été explicitement exclue. La grande spécificité de cette métropole¹⁵³ a en effet commandé la plus grande prudence.

Métropole	Compétences départementales transférées automatiquement	Compétences départementales transférées ou déléguées conventionnellement
<i>Métropole de Lyon</i>	Inchangé : transfert complet	
<i>Métropole du Grand Paris</i>	Aucune ¹⁵⁴	
<i>Métropole d'Aix-Marseille-Provence</i>	Au 1 ^{er} janvier 2017, et à défaut d'accord conventionnel entre département et métropole, gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental.	1° Attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement 2° Missions confiées au service public départemental d'action sociale
<i>Métropoles « de droit commun »</i>	Au 1 ^{er} janvier 2017, et à défaut d'accord conventionnel entre département et métropole sur au moins trois des groupes de compétences indiqués ci-contre, ensemble de ces compétences sauf 8° (collèges).	3° Adoption, adaptation et mise en œuvre du programme départemental d'insertion 4° Aide aux jeunes en difficulté

¹⁵³ Sur le sujet, v. not. RENAUDIE Olivier, « Le Grand Paris », *RFDA* 2016.490.

¹⁵⁴ Contrairement au régime issu de la loi MAPTAM, les dispositions du IV de l'art. L5217-2 issues de la loi NOTRe précisent elles-mêmes leur inapplicabilité à l'égard de la métropole du Grand Paris.

		5° Actions de prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu 6° Personnes âgées et action sociale, à l'exclusion de la prise en charge des prestations légales d'aide sociale ; 7° Tourisme en application du chapitre II du titre III du livre Ier du code du tourisme Culture Construction, exploitation et entretien des équipements et infrastructures destinés à la pratique du sport, ou une partie de ces compétences 8° Construction, reconstruction, aménagement, entretien et fonctionnement des collèges 9° Gestion des routes classées dans le domaine public routier départemental
--	--	--

Art. L5217-2 CGCT tel qu'issu de la loi NOTRe. En gras figurent les nouveautés.

Quelques constantes sont apparues dans la manière selon laquelle départements et métropoles se sont saisis du dispositif prévu par la loi NOTRe, comme en témoignent les informations portées à connaissance de l'ADF par les départements. En premier lieu, il faut noter qu'aucun cas de transfert complet des huit groupes de compétence n'est survenu : l'ensemble des départements sont donc entrés en voie conventionnelle avec leurs métropoles pour déterminer avec précision le champ des compétences touchées par transfert ou délégation. En second lieu, il est apparu que la quasi-totalité des mouvements conventionnels de compétence ont consisté en des transferts et non en des délégations. Dans les deux cas de délégation portés à notre connaissance, l'un a vocation à précéder un transfert complet de la compétence à

l'échéance 2019¹⁵⁵ et avait ainsi une vocation préparatoire, tandis que l'autre concerne un domaine de compétence extrêmement circonscrit¹⁵⁶. En troisième lieu, il apparaît que les transferts ont principalement porté sur les compétences relatives au fonds de solidarité sur le logement (1°) et au fonds d'aide aux jeunes (4°), compétences presque toujours transférées, ainsi que, dans une moindre mesure, sur la compétence relative à la prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles en difficulté ou en rupture avec leur milieu (5°). Sont ainsi en retrait les compétences relatives au service public départemental d'action sociale (2°), qui n'a fait l'objet que d'un cas de transfert partiel¹⁵⁷ et celles relatives au tourisme, à la culture et aux équipements sportifs (7°), qui n'ont fait l'objet que de transferts néanmoins plus nombreux, mais le plus souvent partiels¹⁵⁸. N'ont enfin fait l'objet d'aucun transfert ou délégation les compétences relatives aux programmes départementaux d'insertion (3°), à l'action sociale aux personnes âgées (6°) ainsi qu'aux collèges (8°).

Il est enfin notable que le transfert de la compétence relative à la voirie départementale a souvent fait l'objet de discussions visant à préciser l'envergure de la voirie transférée.

d) 2017 : célébrations d'une noce

La loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain : la diffusion du modèle métropolitain. Il est dans la nature humaine de désirer ce dont dispose le voisin. Un tel réflexe est renforcé lorsqu'un climat concurrentiel est établi,

¹⁵⁵ Ce cas concerne une convention conclue entre le département de la Meurthe-et-Moselle et la métropole de Nancy sur la gestion du fonds de solidarité pour le logement.

¹⁵⁶ Ce cas concerne une convention conclue entre le département d'Ille-et-Vilaine et la métropole de Rennes, qui a procédé à la délégation des seules aides individuelles relatives au fonds de solidarité pour le logement, la gestion des mesures d'accompagnement liées au logement ayant été quant à elles transférées.

¹⁵⁷ Ce cas concerne une convention conclue entre le département de la Loire et la métropole de Saint-Étienne, qui procède à un transfert partiel dans le domaine de l'action sociale.

¹⁵⁸ Outre le cas unique de transfert complet de la compétence relative au tourisme et aux équipements culturels et sportifs résultat d'une convention entre le département de la Meurthe-et-Moselle et la métropole de Nancy, ces cas concernent une convention conclue entre le département des Bouches-du-Rhône et la métropole d'Aix-Marseille-Provence, qui a procédé au transfert d'un centre sportif ; une convention conclue entre le département de l'Hérault et Montpellier-Méditerranée métropole, qui a procédé au transfert d'une partie des manifestations de sa compétence culturelle ; une convention conclue entre le département de l'Isère et Grenoble-Alpes métropole, qui a transféré une partie des manifestations de sa compétence touristique (schéma d'aménagement touristique, plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées et transfert de vélo-routes) ; une convention conclue entre le département du Nord et la métropole européenne de Lille, qui a transféré certaines manifestations de sa compétence touristique (certaines aides relevant de la politique touristique et schéma métropolitain du tourisme) ; une convention conclue entre le département de la Seine-Maritime et la métropole de Rouen, qui a procédé au transfert d'un musée.

qui tend à rendre d'autant plus désirables les marques de prestige dont dispose ce dernier. Il n'est dès lors pas surprenant qu'à la manière des communes qui se sont opposées sous la Révolution pour devenir chefs-lieux de département ou de canton, certains ensembles urbains aient appelé à se voir dotés du régime de la métropole. L'État, soucieux de prolonger son œuvre « d'aménagement métropolitain », y a consenti en permettant à de nouveaux EPCI d'accéder au statut métropolitain, par la définition de nouveaux critères d'accession au statut introduits dans le dernier article d'une loi à l'objet différent.

Cette évolution s'inscrit dans le sillage des efforts de la communauté urbaine de Brest, qui avait fait usage des dispositions du 2° de l'art. L5217-1 pour faire son entrée dans le paysage des métropoles françaises en même temps que les métropoles de création législative, et de ceux de la communauté urbaine du Grand Nancy, qui a fait usage du même article pour devenir métropole en 2016. Cette évolution a excité les appétits d'agglomérations de dimensions proches qui ne satisfaisaient pas aux exigences légales de seuil et entraîné une évolution législative grâce à laquelle de plus petits ensembles urbains ont pu intégrer la catégorie des métropoles. Les formes de la structure métropolitaine ont alors résolument tourné le dos aux repères conceptuels exigeants des géographes¹⁵⁹ pour s'abandonner à ceux, plus diffus, d'un discours économique-aménagiste pour lequel la métropole est plus *un projet* qu'une situation géoéconomique.

Cette loi a porté à vingt-deux le nombre des métropoles françaises, dont les circonstances de création et les spécificités statutaires sont indiqués dans le tableau suivant.

Métropole	Année de création	Fondement de création	Statut antérieur	Statut	Communes	Population ¹⁶⁰
<i>Métropole Nice-Côte-d'Azur</i>	2011	Loi RCT	Communauté urbaine & communautés de communes	Droit commun	49	538 555
<i>Bordeaux métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine	Droit commun	28	760 933
<i>Brest métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	8	207 726
<i>Grenoble-Alpes métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté d'agglomération	Droit commun	49	444 078

¹⁵⁹ Cf. *supra*, p. 21.

¹⁶⁰ D'après les chiffres publiés par l'INSEE pour 2014.

<i>Métropole européenne de Lille</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine	Droit commun	90	1 133 920
<i>Métropole de Lyon</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine	Collectivité territoriale à statut particulier	59	1 354 476
<i>Montpellier-Méditerranée métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté d'agglomération	Droit commun	31	450 051
<i>Nantes métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine	Droit commun	24	619 240
<i>Rennes métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté d'agglomération	Droit commun	43	432 885
<i>Métropole Rouen-Normandie</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté d'agglomération	Droit commun	71	489 923
<i>Eurométropole de Strasbourg</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine	Droit commun	33	477 655
<i>Toulouse métropole</i>	2015	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine	Droit commun	37	746 919
<i>Métropole d'Aix-Marseille Provence</i>	2016	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communauté urbaine, communautés d'agglomération & syndicat d'agglomération nouvelle	Statut particulier	92	1 859 922
<i>Métropole du Grand-Paris</i>	2016	Loi MAPTAM (obligatoire)	Communes	Statut particulier	131	6 999 097
<i>Métropole du Grand-Nancy</i>	2016	Loi MAPTAM (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	20	254 788
<i>Tours métropole Val de Loire</i>	2017	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	22	292 037
<i>Dijon métropole</i>	2017	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	24	249 845
<i>Orléans métropole</i>	2017	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	22	279 549
<i>Clermont-Auvergne métropole</i>	2018	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	21	284 672

<i>Metz métropole</i>	2018	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté d'agglomération	Droit commun	44	220 696
<i>Saint-Étienne métropole</i>	2018	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté urbaine	Droit commun	53	389 431
<i>Toulon-Provence-Méditerranée</i>	2018	Loi relative au statut de Paris... (volontaire)	Communauté d'agglomération	Droit commun	12	427 839

Tableau de présentation des métropoles

Les départements dans le contexte de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. La loi n'a pas apporté de modification particulière à l'équilibre des pouvoirs et des compétences entre métropoles et départements. Elle a cependant, par la multiplication du nombre de métropoles, accru le nombre de départements concernés par le phénomène métropolitain, qui sont désormais au nombre de vingt-sept.

Métropole	Départements concernés
<i>Métropole Nice-Côte-d'Azur</i>	Alpes-Maritimes (06)
<i>Bordeaux métropole</i>	Gironde (33)
<i>Brest métropole</i>	Finistère (29)
<i>Grenoble-Alpes métropole</i>	Isère (38)
<i>Métropole européenne de Lille</i>	Nord (59)
<i>Métropole de Lyon</i>	Rhône (69)
<i>Montpellier-Méditerranée métropole</i>	Hérault (34)
<i>Nantes métropole</i>	Loire-Atlantique (44)
<i>Rennes métropole</i>	Ille-et-Vilaine (35)
<i>Métropole Rouen-Normandie</i>	Seine-Maritime (76)
<i>Eurométropole de Strasbourg</i>	Bas-Rhin (67)
<i>Toulouse métropole</i>	Haute-Garonne (31)
<i>Métropole d'Aix-Marseille Provence</i>	Bouches-du-Rhône (13)
<i>Métropole du Grand-Paris</i>	Paris (75, en totalité), Essonne (91), Hauts-de-Seine (92, en totalité), Seine-Saint-Denis (93, en totalité), Val-de-Marne (94, en totalité), Val-d'Oise (95)
<i>Métropole du Grand-Nancy</i>	Meurthe-et-Moselle (54)
<i>Tours métropole Val de Loire</i>	Indre-et-Loire (37)
<i>Dijon métropole</i>	Côte-d'Or (21)
<i>Orléans métropole</i>	Loiret (45)
<i>Clermont-Auvergne métropole</i>	Puy-de-Dôme (63)
<i>Metz métropole</i>	Moselle (57)
<i>Saint-Étienne métropole</i>	Loire (42)
<i>Toulon-Provence-Méditerranée</i>	Var (83)

Départements concernés par le phénomène métropolitain

Toutes les régions de la France métropolitaine se trouvent ainsi désormais couvertes par au moins une métropole.

Région	Métropoles
<i>Auvergne-Rhône-Alpes</i>	Clermont-Auvergne métropole, Grenoble-Alpes métropole, Métropole de Lyon, Saint-Étienne métropole
<i>Bourgogne-Franche-Comté</i>	Dijon métropole
<i>Bretagne</i>	Brest métropole, Rennes métropole
<i>Centre-Val-de-Loire</i>	Orléans métropole, Tours métropole Val de Loire
<i>Grand-Est</i>	Metz métropole, Métropole du Grand Nancy, Eurométropole de Strasbourg
<i>Hauts-de-France</i>	Métropole européenne de Lille
<i>Île-de-France</i>	Métropole du Grand Paris
<i>Normandie</i>	Métropole de Rouen-Normandie
<i>Nouvelle-Aquitaine</i>	Bordeaux métropole
<i>Occitanie</i>	Montpellier-méditerranée métropole, Toulouse métropole
<i>Pays-de-la-Loire</i>	Nantes métropole
<i>Provence-Alpes-Côte-d'Azur</i>	Métropole d'Aix-Marseille-Provence, Métropole Nice-Côte-d'Azur, Toulon-Provence-Méditerranée

Cette évolution est significative de la volonté du législateur de parvenir à générer un nouvel équilibre territorial entre régions et métropoles, au sein duquel la question départementale est de peu d'importance. Elle donne en tout cas aux évolutions à venir un cadre général particulièrement propice au développement des synergies entre régions et métropoles.

4) Un processus en transition : le(s) modèle(s) juridique(s) de la métropole

Sujet à des variations de modèles qui en perturbent la lisibilité, le modèle juridique de la métropole témoigne d'un processus transitif dont les finalités fondamentales ont été dessinées mais dont les modalités de réalisation, encore balbutiantes, attendent d'être alignées sur un modèle plus abouti dont l'avènement ne dépend que de ses capacités à s'imposer politiquement.

a) Un paradigme général : consacrer une représentation économico-aménagiste de l'action publique urbaine

Une catégorie juridique directement héritière des finalités économico-aménagistes : éléments quantitatifs. La manière selon laquelle le discours

métropolitain est passé du discours scientifique au discours juridique par l'entremise des discours technocratique puis politique a été montrée. Le discours juridique ayant ses spécificités, il reste cependant à savoir si, du point de vue de sa structure juridique, c'est-à-dire du point de vue de ce qu'expriment les normes qui le constituent, le régime de la métropole a hérité ou non de ces caractéristiques préjuridiques.

Pour le dire autrement, l'hypothèse de départ, dont il convient de démontrer la pertinence, consiste à affirmer que du point de vue de sa structure juridique, la métropole répond à des préoccupations relevant de la sphère économico-aménagiste. Le droit étant une science du langage, c'est à l'analyse des textes constitutifs du régime de la métropole que revient le soin de démontrer cette hypothèse, au moyen d'une étude du champ lexical employé par les textes pour fixer les compétences des collectivités. Une analyse comparative des textes fondateurs des lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983¹⁶¹ et de ceux de la loi MAPATM de 2014 et la loi NOTRe de 2015 témoigne ainsi d'un accroissement des occurrences des termes du champ lexical économico-aménagiste, constitué de références à l'entreprise, à l'économie et à des préoccupations managériales, lequel est le témoin d'un glissement important des finalités que l'État attache à l'effort de décentralisation.

Mots et occurrences	Loi du 2 mars 1982	Loi du 7 janvier 1983	Loi du 13 août 2004	Loi du 27 janvier 2014	Loi du 7 août 2015	Variation (1982-1983)/(2014-2015)
« Développement »	12	12	25	80	100	+ 650%
« Aménagement »	5	43	33	128	93	+ 360,4%
« Emploi(s) »	27	2	31	41	92	+ 358,6%
« Entreprise(s) »	5	2	15	8	76	+ 1100%
« Économie/mique(s) »	27	15	42	45	63	+ 157,1%
« Investissement(s) »	9	18	20	19	39	+ 114,8%
« Financement (des entreprises) »	4	3	40	21	38	+ 742,8%
« Construction »	2	26	30	30	34	+ 128,5%
« Commerce/cial(es)/cialisation »	4	1	19	0	31	+ 520%
« Performance »	0	0	0	0	31	Nouveau
« Développement durable »	0	0	3	5	27	Nouveau
« Soutien »	0	0	0	12	24	Nouveau
« Activité(s) »	1	1	14	21	23	+ 2100%
« Innovation »	0	1	0	9	16	+ 2400%
« Stratégie(s)/gique(s) »	0	0	4	27	16	Nouveau
« Internationalisation »	0	0	0	1	14	Nouveau

¹⁶¹ Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 *relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les départements, les régions et l'État*, JORF du 9 janvier 1983, p. 215.

« Capital »	6	1	0	5	14	+ 171,4%
« Promotion »	0	2	9	12	9	+ 950%
« Marché(s) »	0	1	6	9	6	+ 1400%
« Concurrence »	0	0	0	0	4	Nouveau
« Compétitivité »	0	0	0	5	3	Nouveau
« Rationaliser/ation »	0	0	0	5	3	Nouveau
« Production »	0	1	2	5	2	+ 600%
« Accélération »	0	0	0	1	2	Nouveau
« Transfert de technologie(s) »	0	0	0	1	2	Nouveau
« Attractivité »	0	0	1	1	1	Nouveau
« Efficacité »	0	1	1	4	1	+ 400%

Occurrences calculées à l'aide du logiciel Textalyser et affinées par sondage des mots à double-sens

Si elle mériterait d'être affinée en voyant chaque occurrence systématiquement étudiée et précisée dans sa signification, cette étude de masse souligne cependant avec une certaine netteté une grande expansion du vocabulaire économico-aménagiste dans le champ du droit des collectivités territoriales. Si celui-ci n'en était pas entièrement absent lors de l'acte de décentralisation du début des années 1980, il est notable qu'il n'y occupait pas une place aussi importante. Il convient aussi de remarquer que son usage était beaucoup plus répandu pour l'échelon régional que pour les échelon départemental et communal, ce qui confirme la thèse émise par certains auteurs d'un début d'alignement des logiques de la décentralisation sur des repères économiques dès les années 1980¹⁶², impulsé par l'essor de la région. Force est désormais de constater que celui-ci s'est considérablement accru et qu'une véritable rupture quantitative et qualitative du discours est perceptible dans les lois de 2014/2015, à laquelle la loi du 13 août 2004 n'a constitué qu'une passerelle modérée, plus acclimatée aux logiques aménagistes qu'à leur fonction économique.

Cette étude de masse, qui n'a d'autre valeur que celle de donner une meilleure visibilité à la prégnance dans le champ des dernières évolutions du droit des collectivités territoriales d'une évolution théorique déjà largement perceptible dans le discours préjuridique, ne dit cependant rien directement de la place tenue par les métropoles dans ce contexte. Il est possible de poursuivre l'analyse en étudiant la prégnance du vocabulaire économico-aménagiste dans les dispositions législatives relatives à la métropole codifiées au CGCT.

¹⁶² MAZERES Jean-Arnaud, REGOURD Serge, « Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise » in *La commune, l'État et le droit : bicentenaire de la Révolution et marché unique européen*, LGDJ, 1990, p. 292.

Mots et occurrences	Dispositions législatives relatives à la métropole codifiées au CGCT ¹⁶³
« Aménagement »	51
« Investissement(s) »	47
« Développement »	39
« Construction »	39
« Économie/mique(s) »	28
« Soutien »	19
« Entreprise(s) »	18
« Emploi(s) »	16
« Financement »	16
« Capital »	11
« Stratégie(s)/gique(s) »	7
« Promotion »	7
« Marché(s) »	7
« Commerce/cial(es)/cialisation »	5
« Innovation »	5
« Compétitivité »	5
« Développement durable »	4
« Activité(s) »	4
« Production »	3
« Attractivité »	1
« Rationaliser/ation »	1
« Performance »	0
« Internationalisation »	0
« Concurrence »	0
« Accélération »	0
« Transfert de technologie(s) »	0
« Efficacité »	0

Occurrences calculées à l'aide du logiciel Textalyser et affinées par sondage des mots à double-sens

Cette étude, qui n'est que purement quantitative, est justiciable des mêmes limites que la précédente. Elle permet cependant de montrer la prégnance des préoccupations économico-aménagistes dans le droit relatif aux métropoles, organisées autour de logiques de stimulation de l'activité.

Une catégorie juridique directement héritière des finalités économico-aménagistes : éléments qualitatifs. Cette analyse peut se poursuivre par un examen plus qualitatif des dispositions les plus importantes relatives aux métropoles : celles définissant généralement les différentes institutions et celles précisant leurs compétences. Si le présent rapport ne saurait être le lieu d'une étude exhaustive, plusieurs éléments particulièrement explicites méritent d'être soulignés.

En premier lieu, il faut remarquer que la définition juridique de la métropole hérite fortement des structures du discours économico-aménagiste, comme

¹⁶³ Livre VI (métropole de Lyon) & chapitres VII (métropole), VIII (métropole d'Aix-Marseille-Provence) et IX (métropole du Grand Paris) du titre I du livre II du code général des collectivités territoriales.

en témoignent les dispositions portant création de la métropole de Lyon et de la métropole de droit commun.

Art. L3611-2

La métropole de Lyon forme un espace de solidarité pour élaborer et conduire un **projet d'aménagement et de développement économique**, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la **compétitivité** et la cohésion.

Elle assure les conditions de son **développement économique**, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains.

Art. L5217-1

La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un **projet d'aménagement et de développement économique**, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la **compétitivité** et de concourir à un **développement durable** et solidaire du territoire régional. Elle **valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.**

[...]

Il est particulièrement notable que l'ensemble de la définition juridique des métropoles s'organise autour d'un discours faisant une large place aux repères économiques, qui y assurent une fonction d'architecture générale et de référencement. L'empreinte de la valorisation, notamment, y est très forte et témoigne d'une logique tendant à faire de la métropole un outil déterminant de cette dernière, dans le sillage des théories économiques néolibérales visant à structurer le marché par le jeu du droit. Car c'est là toute la spécificité du nouveau discours du droit des collectivités territoriales : donner à la question de la valeur et de l'économie le rôle de valeur de référence. En effet, si nombre des activités humaines se traduisent effectivement d'une manière ou d'une autre par des échanges économiques, il n'est pas nécessaire d'appliquer sur cette réalité le moindre cadre juridique pour que celle-ci soit opératoire. Une chose n'a pas besoin d'être qualifiée d'économique pour l'être, de même qu'une loi économique n'a pas besoin d'être prescrite pour se réaliser. *Dire qu'une chose est économique par le droit, c'est ainsi donner à la fonction économique une autre valeur : celle d'un repère prescriptif de référence.* De conséquence des activités humaines mesurée *a posteriori*, la fonction économique occupe désormais la fonction de *cause* des activités humaines et, par voie de conséquence, de cause de l'ordonnancement institutionnel et de l'action publique. Animée par son propre ordre de valeurs, ses propres repères conceptuels et terminologiques dont le caractère « scientifique » est avancé pour servir de justification aux évolutions du cours des choses, la fonction économique recouvre ainsi peu à peu les autres valeurs de référence en opérant une colonisation du discours et des pratiques génératrice d'acculturation. La modélisation économique sert alors de support fondamental à la modélisation institutionnelle.

La métropole, dans sa définition juridique, illustre pleinement ce cadre analytique, qui tend à déplacer le cœur idéologique de la décentralisation de l'aménagement de l'expression plurielle de la Nation vers l'organisation locale du marché. Témoignent avec force de ce déplacement conceptuel les règles relatives à la création de nouvelles métropoles introduites par la loi MAPTAM et la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

Art. L5217-1

[...]

2° Les établissements publics de coopération intercommunale, non mentionnés au deuxième alinéa et au 1° du présent article, **centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques**, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

3° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre **centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques**, comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ;

4° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, **centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques**.

[...]

Ces dispositions ont en effet la particularité d'indexer la création de nouvelles métropoles *sur une référence à l'emploi*. Ce renvoi pourrait paraître anodin et guidé par les circonstances. Il n'en reste pas moins qu'il témoigne d'un profond déplacement des motifs de la construction des institutions françaises. Jadis guidée par des repères purement démographiques *dénombrant les citoyens* et ajustée au regard de considérations géographiques, topographiques, historiques et culturelles, elle se trouve *pour la première fois* indexée sur un repère d'ordre économique. La « zone d'emplois » se substitue dès lors aux autres repères conceptuels de construction institutionnelle, témoignant de l'influence déterminante des mécanismes économiques sur cette dernière. Légitimée par le fonctionnement économique dont elle doit en retour assurer le meilleur fonctionnement par des activités de valorisation économique de toutes les fonctions sociales, la métropole paraît ainsi avoir, sur le plan du droit, pleinement importé ses déterminants notionnels préjuridiques.

Cette indexation de l'institution sur les valeurs économiques est à l'origine de l'importation corrélative de logiques de concurrence territoriales dont la relative nouveauté dans le champ de la décentralisation est à souligner. Si de tous temps ont existé des formes d'oppositions entre collectivités, celles-ci ont en effet longtemps visé à l'obtention des faveurs et des marques de prestige accordées par l'État (statuts de chef-lieu, bénéfice de programmes étatiques particuliers...) et ont

généralement été mesurées à l'aune du référentiel d'un *bénéfice interne* qu'il était possible d'en retirer pour la collectivité. La logique économique nouvelle implique désormais que ces formes de concurrence, dont le référentiel est plutôt celui de l'avantage économique, sont plutôt mesurées par rapport au repère économique de l'attractivité : une politique est alors élaborée au regard du *bénéfice externe* qu'il est possible d'en retirer. La comparaison tient lieu de référence parce que l'objectif n'est plus tant celui d'une satisfaction interne à la collectivité, mesurée par la satisfaction du citoyen, que celui d'un avantage comparatif par rapport aux autres collectivités, mesuré par référence à des indicateurs dont la structure est nécessairement dépendante de l'action des autres collectivités. La stratégie remplace alors le programme, dans un contexte de fusion des intérêts publics et privés présentés comme irréductiblement dépendants. Importées dans le champ de l'action publique, les logiques de concurrence y produisent ainsi les mêmes effets que ceux produits sur un marché, bouleversant le rapport généralement entretenu aux mécanismes institutionnels. Les métropoles, dans ce contexte, jouent un rôle fondamental¹⁶⁴, la concurrence étant inhérente à leurs structures constitutives et discursives.

b) La naissance d'un nouveau duo théorique : le complexe régionalo-métropolitain

Une catégorie juridique pensée en relation directe avec l'échelon régional. La prégnance de finalités économico-aménagistes dans la structure juridique n'est pas propre à la métropole et au discours métropolitain. Si cet échelon institutionnel constitue l'illustration parfaite des nouvelles logiques idéologiques à l'œuvre dans le champ du droit de la décentralisation, il ne constitue pas, loin s'en faut, le seul lieu institutionnel de leur manifestation.

L'intercommunalité, bien sûr, répond de manière générale à ces logiques, bien que celles-ci soient moins puissantes sur les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes, auprès desquelles elles jouent un rôle moins structurant du fait de leur antériorité.

C'est cependant dans l'évolution de la région que les proximités logiques sont les plus importantes. Cela n'est guère surprenant : les études d'aménagement du territoire ont toujours pensé la métropole en relation avec la région. De la même manière que la politique urbaine européenne se trouve liée à la politique régionale, le discours économico-aménagiste a tenu à mettre en évidence le lien logique unissant la région à la métropole. Préconisant le redécoupage régional réalisé en 2015, le rapport

¹⁶⁴ THISSE Jean-François, VAN YPERSELE Tanguy, « Métropoles et concurrence territoriale », *Économie et statistique*, ° 326, 1999, p. 19.

de la DIACT de 2009 se référait en effet aux métropoles comme des « capitales » régionales en regrettant que certaines des anciennes régions ne disposent pas de métropole sur leur territoire¹⁶⁵. Le rapport Attali faisait de même en appelant, avec sa « *décision fondamentale n° 19* », à « *renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en 10 ans l'échelon départemental* », tandis que le rapport du comité Balladur appelait à une évolution du découpage régional pour l'adapter aux « *conditions nouvelles de la compétitivité économique et [au] consensus européen sur l'importance du niveau régional dans les politiques de développement* »¹⁶⁶.

Au sens économique, en effet, urbain et régional sont deux échelles fondamentales souvent pensées de manière systémique. Ainsi est-il généralement admis, chez les économistes, qu'« *idéalement, une région devrait être articulée autour d'une grande agglomération urbaine parce que celle-ci offre un plus fort potentiel de développement et permet une meilleure gestion des effets d'agglomération* »¹⁶⁷. La complémentarité des niveaux régional et métropolitain est ainsi présentée comme de nature à créer de nouvelles synergies entre le territoire urbain, moteur de l'activité, et l'échelon régional, qui bénéficierait de cet effet d'entraînement. Ceci explique que la région ait été perçue comme l'échelon idoine de relais d'une politique économique européenne qui se réalise en s'appuyant sur elle et qu'à cette politique se soit souterrainement associé l'encouragement à la métropolisation. Nœuds locaux déterminants où se rejoignent les flux économiques, financiers, de transport et d'infrastructures et où se déroule l'essentiel de la vie d'une économie tertiarisée, les métropoles ont ainsi toujours été pensées en lien avec une certaine représentation de l'échelon régional. Les métropoles d'équilibre n'avaient-elles pas déjà été pensées comme des outils de dynamisation régionale ? La région constitue le cadre général du réseau dont les points nodaux, qui en garantissent la structure, sont les métropoles. Pensées sous la forme d'un « archipel »¹⁶⁸ propre à assurer un effet d'entraînement de leur région, les métropoles bénéficient ainsi d'une relation privilégiée avec l'échelon

¹⁶⁵ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, p. 78.

¹⁶⁶ COMITE POUR LA REFORME DES COLLECTIVITES LOCALES, « *Il est temps de décider* ». *Rapport au Président de la République*, 5 mars 2009, p. 66.

¹⁶⁷ THISSE Jacques, « Économie régionale et urbaine », in *Dictionnaire de l'Économie*, Encyclopedia Universalis-Albin Michel, 2007, p. 1176.

¹⁶⁸ La référence à la structure archipélagique des métropoles est très fréquente dans le discours aménagiste, qui a ainsi intégré en son sein la thèse du géographe Olivier Dollfuss sur « l'archipel mégapolitain mondial ». Celui-ci définissait ainsi son concept : « *L'archipel mégapolitain mondial, formé d'ensemble de villes qui contribuent à la direction du monde, est une création de la deuxième partie du XX^e siècle et l'un des symboles les plus forts de la globalisation liée à la concentration des activités d'innovation et de commandement. S'y exerce la synergie entre les diverses formes du tertiaire supérieur et du « quaternaire » (recherches, innovations, activités de direction). L'AMM marque conjointement l'articulation entre villes appartenant à une même région et entre grands pôles mondiaux. D'où cette émergence de grappes de villes mondiales* » (DOLLFUS Olivier, *La mondialisation*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 25.

régional. La DIACT, dans son rapport de 2009, fait ainsi référence aux « trois leviers d'action » propres à cette relation : polarisation, connexion et coopération¹⁶⁹, qui témoignent nettement de la situation d'alliés objectifs qui structure la relation entre métropole et région. En ce sens, métropoles et régions forment ensemble un complexe, c'est-à-dire un « *ensemble d'éléments [...] qui, par suite de leur interdépendance, constituent un tout plus ou moins cohérent* »¹⁷⁰.

Sur le plan juridique, l'association de la métropole et de la région est manifeste. Outre que celles-ci bénéficient identiquement du grand déplacement connu par le centre de gravité du droit des collectivités territoriales et que la connexité entre redécoupage régional et affirmation des métropoles est manifeste, la définition législative de la métropole ne fait pas mystère du lien logique opéré entre les deux échelons en précisant que la métropole concourt au « *développement durable et solidaire du territoire régional* »¹⁷¹. Cet état de fait est nettement conforté par l'organisation des compétences métropolitaines et régionales, qui sont pensées selon de fortes logiques d'adéquation.

Témoigne ainsi de cette adéquation la grande proximité des domaines de compétence sujets à attribution régionale ou métropolitaine à l'occasion des derniers épisodes législatifs. La région a été rendue responsable, grâce aux outils du SRDEII (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) et du SRADDET (schéma régional d'aménagement durable et d'égalité des territoires), de la définition programmatique des grandes orientations de l'aménagement du territoire régional. Les domaines visés par ces outils, particulièrement nombreux, entrent en parfaite résonance avec les domaines dont l'exécution matérielle est confiée, presque en miroir, aux métropoles. Devant susciter un « *développement économique innovant, durable et équilibré du territoire de la région ainsi que le maintien des activités économiques exercées en son sein* », ils témoignent, une fois encore, de l'orientation entrepreneuriale appliquée aux collectivités.

Domaines entrant dans le champ des orientations fixées par les schémas régionaux	Domaines de compétence correspondants confiés aux métropoles de droit commun
<i>Aides aux entreprises</i>	Aides aux professionnels de santé dans les zones déficitaires (L1511-8 CGCT) ; Cautionnement d'emprunts (L2252-1 CGCT) ; Participation au capital de sociétés de garantie ou à la constitution d'un fonds de garantie (L2253-7 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides et régimes d'aides mis en

¹⁶⁹ DELEGATION INTERMINISTERIELLE A L'AMENAGEMENT ET A LA COMPETITIVITE DES TERRITOIRES, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, La documentation française, 2009, p. 8.

¹⁷⁰ *Trésor de la langue française. Dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle*, CNRS [En ligne : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/complexe>].

¹⁷¹ Art. L5217-1 CGCT.

	place par la région (L1511-2 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides aux entreprises en difficulté (L1511-2 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région aux subventions aux organismes ayant pour objet la création ou la reprise d'entreprises (L1511-7 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au capital des sociétés de capital-investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (L4211-1 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région à la souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises (L4211-1 CGCT) ; Association à la convention conclue entre la région et la société de gestion d'un fonds d'investissement de proximité pour son financement et sa mise en œuvre (L4211-1 CGCT)
<i>Soutien à l'internationalisation</i>	Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (L1511-2 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au capital des sociétés de capital-investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (L4211-1 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région à la souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises (L4211-1 CGCT)
<i>Aides à l'investissement immobilier</i>	Aides à l'immobilier d'entreprise (L1511-3 CGCT) ; Association à la convention conclue entre la région et la société de gestion d'un fonds d'investissement de proximité pour son financement et sa mise en œuvre (L4211-1 CGCT)
<i>Aides à l'innovation des entreprises</i>	Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (L1511-2 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région à la souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises (L4211-1 CGCT) ; Association à la convention conclue entre la région et la société de gestion d'un fonds d'investissement de proximité pour son financement et sa mise en œuvre (L4211-1 CGCT) ; Pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire (L5217-2 CGCT) ; Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche (L5217-2 CGCT)
<i>Attractivité du territoire régional</i>	Cautionnement d'emprunts (L2252-1 CGCT) ; Participation au capital de sociétés de garantie ou à la constitution d'un fonds de garantie (L2253-7 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (L1511-2 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides aux

	entreprises en difficulté (L1511-2 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région aux subventions aux organismes ayant pour objet la création ou la reprise d'entreprises (L1511-7 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région au capital des sociétés de capital-investissement, de sociétés de financement interrégionales ou propres à chaque région ainsi que des sociétés d'économie mixte et des sociétés ayant pour objet l'accélération du transfert de technologies (L4211-1 CGCT) ; Participation par accord conventionnel avec la région à la souscription de parts dans un fonds commun de placement à risques à vocation régionale ou interrégionale ayant pour objet d'apporter des fonds propres à des entreprises (L4211-1 CGCT) ; Association à la convention conclue entre la région et la société de gestion d'un fonds d'investissement de proximité pour son financement et sa mise en œuvre (L4211-1 CGCT) ; Pilotage des pôles de compétitivité situés sur son territoire (L5217-2 CGCT) ; Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme (L5217-2 CGCT)
<i>Développement de l'économie sociale et solidaire</i>	Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (L1511-2 CGCT)
<i>Aides au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières</i>	Participation par accord conventionnel avec la région au financement des aides et régimes d'aides mis en place par la région (L1511-2 CGCT)
<i>Maintien des activités économiques</i>	Création, aménagement et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire
<i>Infrastructures numériques</i>	Établissement, exploitation, acquisition et mise à disposition d'infrastructures et de réseaux de télécommunications (L5217-2 CGCT)
<i>Équilibre et égalité des territoires</i>	Aides aux professionnels de santé dans les zones déficitaires (L1511-8 CGCT) ; Aides aux services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population en cas de carence dans les zones rurales ou visées par la politique de la ville (L2251-3 CGCT) Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville (L5217-2 CGCT) ; Animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance (L5217-2 CGCT) ; Programmes d'actions définis dans le contrat de ville (L5217-2 CGCT)
<i>Implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional</i>	Création, aménagement et gestion des zones d'activité portuaire ou aéroportuaire (L5217-2 CGCT) ; Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain (L5217-2 CGCT)
<i>Désenclavement des territoires ruraux</i>	
<i>Habitat</i>	Programme local de l'habitat (L5217-2 CGCT) ; Politique du logement ; aides financières au logement social ; actions en faveur du logement social ; actions en faveur du logement des personnes défavorisées (L5217-2 CGCT) ; Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et

	résorption de l'habitat insalubre (L5217-2 CGCT) ; Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et des terrains familiaux locatifs (L5217-2 CGCT)
<i>Gestion économe de l'espace</i>	Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme (L5217-2 CGCT)
<i>Intermodalité et développement des transports</i>	Création, aménagement et gestion des zones d'activité portuaire ou aéroportuaire (L5217-2 CGCT) ; Organisation de la mobilité, création, aménagement et entretien de voirie, signalisation, abris de voyageurs, parcs et aires de stationnement et plan de déplacements urbains (L5217-2 CGCT) ; Création, aménagement et entretien des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain (L5217-2 CGCT), Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares (L5217-2 CGCT)
<i>Maîtrise et valorisation de l'énergie</i>	Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie (L5217-2 CGCT) ; Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial (L5217-2 CGCT) ; Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains (L5217-2 CGCT) ; Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (L5217-2 CGCT)
<i>Lutte contre le changement climatique</i>	Contribution à la transition énergétique (L5217-2 CGCT) ; Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial (L5217-2 CGCT) ; Création, aménagement, entretien et gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains (L5217-2 CGCT) ; Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (L5217-2 CGCT)
<i>Pollution de l'air</i>	Lutte contre la pollution de l'air (L5217-2 CGCT) ; Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial (L5217-2 CGCT) ; Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables (L5217-2 CGCT)
<i>Protection et restauration de la biodiversité</i>	Assainissement et eau (L5217-2 CGCT) ; Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (L5217-2 CGCT)
<i>Prévention et gestion des déchets</i>	Gestion des déchets ménagers et assimilés (L5217-2 CGCT)

À peu de choses près, l'ensemble des compétences métropolitaines renvoie donc à des compétences régionales, et inversement. La liaison entre ces deux échelons est si forte que les compétences sont parfois libellées de la même manière, la région ayant pour rôle de planifier et programmer, la métropole de réaliser localement.

Le lien entre les deux échelons ne s'arrête pas là. Les mécanismes mis en œuvre pour garantir la coordination entre région et métropoles témoignent en effet de l'attention du législateur à produire un couple aux intérêts convergents, quand les autres niveaux de collectivités sont purement et simplement marginalisés. Le premier témoignage de cette réalité vient de l'association privilégiée de l'échelon intercommunal à l'élaboration du SRDEII régional. L'art. L4251-14 CGCT dispose en

effet que « *le projet de schéma est élaboré par la région en concertation avec les métropoles, la métropole de Lyon et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». Parmi les EPCI, les métropoles ont ici une place à part. Leur rôle dépasse en effet largement la simple concertation formelle, dans la mesure où l'adoption du volet métropolitain du SRDEII suppose leur approbation et qu'elles sont dotées d'une réelle capacité d'influence sur l'échelon régional du fait de la possibilité qui leur est reconnue d'adopter un schéma spécifique à la métropole en cas de mésentente avec la région. L'art. L4251-15 CGCT prévoit en effet que « *les orientations du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation applicables sur le territoire d'une métropole [...] sont élaborées et adoptées conjointement par le conseil de la métropole concerné et le conseil régional. À défaut d'accord, la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le schéma régional* ». Ce document a alors, pour la métropole, la valeur reconnue au SRDEII.

Les EPCI, et parmi eux, selon un degré renforcé, les métropoles, disposent ainsi d'une position privilégiée dans l'élaboration du schéma. Si l'on considère que les EPCI assurent la représentation du niveau communal, les départements sont ainsi le seul échelon de collectivité à se trouver écarté du processus d'adoption du schéma, son rôle se limitant à la participation à la conférence territoriale de l'action publique, dont le caractère décisionnaire est nul.

La position privilégiée de l'échelon intercommunal ne s'arrête cependant pas là. Au stade de l'exécution du schéma, les EPCI détiennent encore une position privilégiée, qui bénéficiera grandement aux métropoles. L'art. L4251-18 CGCT prévoit en effet que « *la mise en œuvre du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation peut faire l'objet de conventions entre la région et un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre compétents* ». Si l'on considère que les EPCI assurent la représentation du niveau communal, les départements sont donc une fois de plus les seuls exclus de ce dispositif.

La mise à l'écart de l'échelon départemental témoigne de la volonté très nette du législateur de repousser au maximum le champ d'intervention du département dans les questions économiques. Ce faisant, et dès lors que le discours et les compétences économiques tiennent le haut du pavé dans la construction institutionnelle nouvelle, cette marginalisation témoigne de la détermination du droit issu des lois MAPTAM et NOTRe à engager le débranchement progressif de l'institution départementale. Du point de vue juridique, cette marginalisation du département s'est trouvée confortée par l'issue prévisible réservée à l'important contentieux engagé par les départements sur la question. Dans le sillage de la décision

n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016, « *Assemblée des départements de France* »¹⁷², qui a mené le Conseil constitutionnel à valider sur la base d'une réflexion contestable l'abrogation de la clause de compétence générale départementale, le Conseil d'État a en effet confirmé l'impossibilité pour les départements d'intervenir par voie contractuelle dans le champ des missions réservé à l'échelon régional pour l'attribution des aides économiques¹⁷³ et reconnu la légalité de l'instruction du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales du 3 novembre 2016 qui tirait toutes les conséquences de la mise à l'écart du département quant aux aides économiques¹⁷⁴.

c) Un modèle en quête d'ancrage social

Une catégorie juridique à la recherche d'un ancrage social permettant son institutionnalisation. Si du point de vue quantitatif comme du point de vue qualitatif, les compétences métropolitaines sont incontestablement inscrites dans l'ordre du discours économique, le législateur s'est cependant également montré soucieux de donner à ces dernières des compétences dont l'ancrage social est plus directement palpable et l'orientation plus en phase avec la structure traditionnelle des compétences locales. Un certain nombre de services collectifs est ainsi confié au soin des métropoles. Parmi eux, il en est qui assurent à cet échelon une relative visibilité auprès des citoyens, comme les transports, l'aide au logement social, la gestion des déchets et assimilés, la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt métropolitain ou encore la compétence relative à l'assainissement et à l'eau (art. L5217-2 CGCT)... D'autres compétences, dont le caractère métropolitain dépend des conventions conclues avec les départements sur le fondement du IV de l'art. L5217-2 CGCT, présentent les mêmes caractéristiques. C'est notamment le cas de l'attribution des aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, du service d'action sociale, des aides aux publics en difficulté, du tourisme, ou encore des collèges...

¹⁷² FAURE Bertrand, « La fin d'une catégorie juridique : la collectivité territoriale ? », *AJDA* 2016.2438 ; VERPEAUX Michel, « Suppression de la compétence générale des départements : la fin du Vendée globe ? », *La Semaine juridique. Édition générale*, 2016.1971 ; PLESSIX Benoît, « Clause minimum de compétence », *Droit administratif*, 2016, n° 12, p. 1-2 ; DURANTHON Arnaud, « À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale », *Constitutions*, 2016.677.

¹⁷³ CE, 11 octobre 2017, *Départements des Yvelines, du Val-d'Oise, de l'Essonne, de Seine-et-Marne et des Hauts-de-Seine*, n° 407347.

¹⁷⁴ CE, 13 décembre 2017, *Assemblée des départements de France*, n° 406563. V. aussi le contentieux formé à l'encontre de l'instruction du 22 décembre 2015 (NOR INTB1531125J) en référé (CE, ord. réf., 14 avril 2016, *Assemblée des départements de France et autres*, n° 397613 & 397614) puis au fond (CE, 12 mai 2017, *Assemblée des départements de France et autres*, n° 397364 & 397366).

Ces compétences sont de nature, par leur grande importance sociale, à favoriser l'institutionnalisation des métropoles, c'est-à-dire leur passage du statut d'échelon purement fonctionnel (institutions fondatives) à celui d'échelon bénéficiant d'un relatif ancrage social et de processus d'identification et d'appartenance (institutions corporatives). Le plus souvent, le fait social précède le droit, qui se contente d'organiser une institution existante, comme en témoigne le cas de la commune, échelon vécu peu à peu soumis à une construction juridique unifiée. Dans d'autres cas, dont le département témoigne en partie et dont la région, dans son modèle antérieur à 2015, est presque entièrement le reflet, la création juridique précède le fait social, qui s'adapte progressivement aux formes générées juridiquement du fait de l'apparition sinon d'un processus d'identification, du moins d'un réflexe de référence institutionnelle.

Dans ce contexte, l'affirmation au sein de « *l'idée d'œuvre* »¹⁷⁵ métropolitaine de composantes dont l'importance sociale est déterminante est de nature à encourager l'ancrage social de l'institution. Cette translation de l'institution « fondative » à l'institution « corporative »¹⁷⁶ repose sur mécanismes particulièrement complexes et relatifs, qui seront longs à produire leurs effets. Elle sera cependant servie par le contexte de l'agglomération urbaine, qui efface les frontières administratives et au profit d'un territoire vécu auquel l'institution métropolitaine redonne une certaine unité. Il n'en reste pas moins que le périmètre métropolitain débordant désormais grandement les zones fortement urbanisées pour embrasser des zones périurbaines et même rurales, l'institutionnalisation générale de l'échelon métropolitain sera forcément soumise à des fluctuations et des difficultés que le législateur voudra certainement contenir par l'accroissement des fonctions sociales reconnues aux métropoles. Dans ce contexte, l'absorption de nouvelles compétences départementales pourrait être prévue, dans la mesure où l'affirmation de la métropole s'est jusqu'ici beaucoup appuyée sur un phénomène de vases communicants organisé par le législateur au détriment du département. Le fait que le législateur ait inclus dans la définition générale du rôle des métropoles des références au développement « *écologique, éducatif, culturel et social* », à « *la cohésion* » et au « *développement [...] solidaire du territoire* » témoigne en tout cas de la programmation de nouveaux transferts dont le contenu est de nature à vider de sa substance l'échelon départemental.

Cette réalité est d'autant plus prévisible que le département a connu la même évolution face au développement de la région. Soucieux d'assurer aux nouvelles

¹⁷⁵ HAURIOU Maurice, « La théorie de l'institution et de la fondation. Essai de vitalisme social », in *La cité moderne et les transformations du droit*, Cahiers de la Nouvelle Journée, n° 4, Bloud et Gay, p. 10.

¹⁷⁶ CONSTANS Louis, *Le dualisme de la notion de personne morale administrative en droit français*, Dalloz, 1966, 264 p.

régions une certaine visibilité, le législateur a ainsi entrepris, dans un contexte politique et juridique passablement brouillé, de leur céder la compétence départementale relative aux transports interurbains et aux transports scolaires, dont l'exercice constituait un outil puissant de la visibilité départementale. Les régions n'ont pas caché leur contentement face à ce transfert, qui devrait jouer le même effet de légitimation de l'échelon que le transfert de la compétence relative aux transports express régionaux (TER) en 2002.

La mode de l'appel à la « rationalisation » de l'offre de services publics, ne dit rien de la « raison » à laquelle elle entend assujettir la construction institutionnelle et la répartition des compétences locales. On pressent cependant bien qu'elle constitue une manifestation des projections économiques, aménagistes et managériales sur l'action publique, qui sont de nature à entraîner un accroissement des compétences métropolitaines au nom de l'unité logique que formerait l'ensemble urbain. Le discours appelant à la « simplification », à la « rationalisation », à la « rénovation », à « l'amélioration » ou à la « clarification » constitue ainsi *en lui-même* une menace pour les départements, qui sont par nature exclus des tensions rationnelles qui en assurent la structure. Toujours-déjà tourné contre eux et contre les communes, dont les structures ne sont pas adaptées aux fonctions autour desquelles l'État entend organiser la décentralisation, ce discours constitue, du fait de sa diffusion, une sérieuse menace pour le département dès lors qu'y sont associés des mécanismes rétrospectifs de légitimation de l'institution métropolitaine.

Une limite de taille persiste cependant à l'institutionnalisation de la métropole : l'absence de connexion directe entre l'institution et le citoyen par l'absence de désignation au moyen du suffrage universel direct des conseillers métropolitains. Seule la métropole de Lyon, du fait de sa nature de collectivité territoriale, dispose d'une telle élection, disjointe des élections municipales. Si, dans un chapitre consacré à « l'intégration métropolitaine et urbaine », la loi MAPTAM a prévu à son art. 54 que le suffrage universel direct serait instauré pour les métropoles par la survenance d'une loi avant le 1^{er} janvier 2019, une proposition de loi sénatoriale¹⁷⁷, suivie par le gouvernement, est actuellement en cours de discussion pour abroger ce dispositif et maintenir l'élection au moyen du fléchage. Cette situation, propre à assurer la permanence de la représentation des communes, constitue un handicap important pour l'essor métropolitain qui peine ainsi à sortir du champ de la coopération intercommunale et repose dès lors toujours, théoriquement, sur la médiation communale.

¹⁷⁷ Proposition de loi *relative à l'élection des conseillers métropolitains* présentée par Mme Mireille Jouve et plusieurs de ses collègues, adoptée en première lecture par le Sénat.

d) Une catégorie juridique éclatée mais tendue vers la généralisation d'une formule idéale

Une catégorie juridique éclatée. Le modèle français souffre actuellement d'une difficulté de lisibilité due à la concurrence de plusieurs modèles. Signe de tâtonnement du législateur, marque de sa volonté d'expérimentation, témoignage d'une stratégie d'acclimatation progressive des acteurs à une institution nouvelle, cet éclatement de la catégorie témoigne à n'en pas douter du caractère précaire de l'état du droit actuel et de l'inachèvement de l'importation du modèle métropolitain dans le champ du droit. Parmi les modèles actuels, l'un témoigne d'un relatif achèvement logique : la métropole de Lyon. Le modèle de droit commun de la métropole paraît en revanche plus inachevé, la réforme ayant pris soin, avec les métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, de ménager certaines différences et d'expérimenter certaines spécificités de gestion. Toujours est-il que le modèle juridique de la métropole repose aujourd'hui sur un concept général dont les déclinaisons notionnelles sont sujettes à variation.

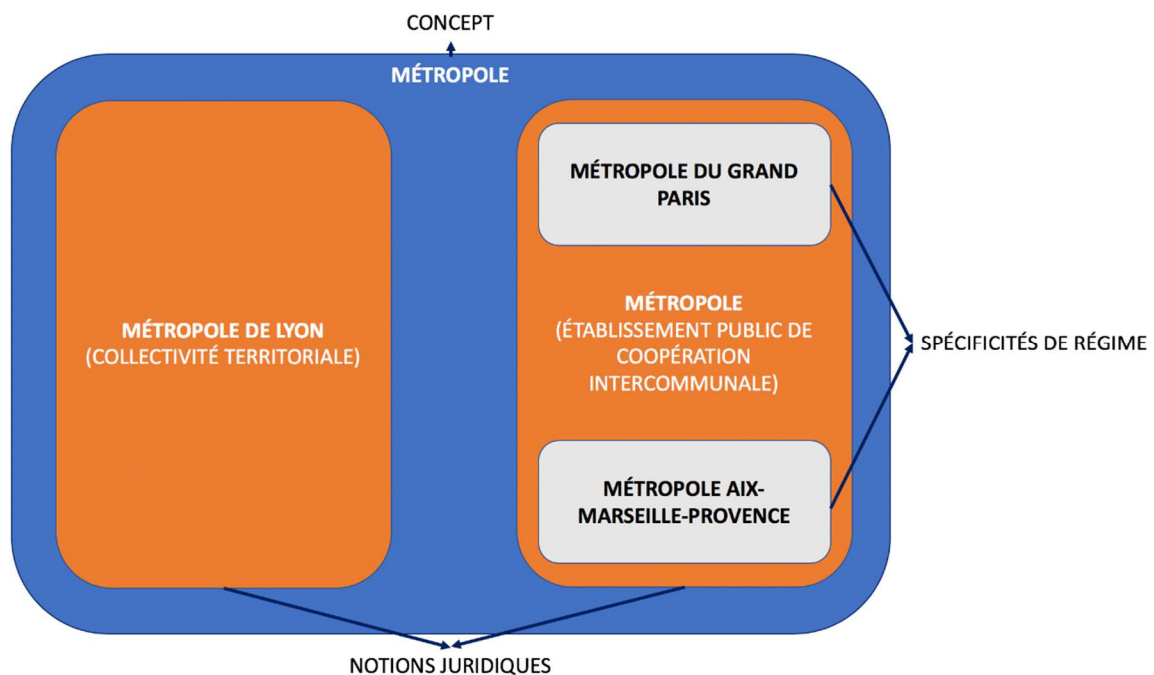


Schéma d'organisation du concept juridique de métropole

Les variations entre les différents modèles notionnels de la métropole sont importantes, de sorte que le rapprochement des situations de la métropole de Lyon et des autres métropoles ne peut s'opérer que par référence au concept général de métropole. Du point de vue de leur régime juridique, l'une et les autres n'ont en effet rien de commun : la métropole de Lyon est une *collectivité territoriale* à statut particulier créée par le législateur sur le fondement de l'art. 72 de la Constitution, qui prévoit que « *toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en*

lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa » ; les autres métropoles sont des *établissements publics de coopération intercommunale*. Les différences sont de taille : quand la première bénéficie de la clause de compétence générale¹⁷⁸ et de l'élection de ses conseillers au suffrage universel direct¹⁷⁹, les deuxièmes restent des structures dérivées, soumises aux règles régissant les établissements publics.

Au sein de la catégorie des métropoles EPCI, des variations de régime, qui fonctionnent sous la forme de dérogations¹⁸⁰, existent au bénéfice de la métropole du Grand-Paris et de la métropole d'Aix-Marseille-Provence. Celles-ci visent à aménager des spécificités quant aux compétences et, surtout, quant aux modalités institutionnelles d'organisation de ces métropoles.

Sans entrer dans le détail de ces spécificités et sombrer ce faisant dans le maquis technique qui les aménagent, on peut relever quelques traits saillants des aménagements de régime consentis au Grand Paris et à Aix-Marseille-Provence.

En premier lieu, il convient de souligner quelques particularités institutionnelles. À Paris, la plus saillante réside dans la création par la loi NOTRe d'« établissements publics territoriaux »¹⁸¹, dotés de la personnalité morale et soumis au régime des syndicats de communes, institutionnalisant au sein de la métropole les anciens EPCI absorbés et exerçant une large partie des compétences métropolitaines. La métropole d'Aix-Marseille-Provence bénéficie d'une organisation similaire mais néanmoins moins affirmée, puisqu'elle est divisée en « territoires »¹⁸² non dotés de la personnalité morale mais qui disposent eux aussi de larges compétences. Cette organisation institutionnelle particulière répond probablement à deux enjeux fondamentaux. Le premier réside dans la grande envergure de ces métropoles, qui rassemblent une population fort nombreuse. La seconde réside dans l'inévitable résilience des anciennes structures intercommunales dans un contexte politique d'absence de consensus autour de la création de ces ensembles nouveaux.

C'est ensuite du point de vue du fonctionnement interne de la métropole que quelques particularités apparaissent. Si la métropole du Grand Paris s'appuie principalement sur les organes dont sont dotées les métropoles de droit commun, deux organes nouveaux y sont associés¹⁸³. L'assemblée des maires de la métropole du Grand Paris, composée de l'ensemble des maires des communes situées dans le ressort

¹⁷⁸ Art. L3642-1 CGCT.

¹⁷⁹ Art. L3631-1 CGCT.

¹⁸⁰ JANICOT Laetitia, « Les métropoles à statut particulier : le Grand Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence », *AJDA* 2014.613.

¹⁸¹ Art. L5219-2 CGCT.

¹⁸² Art. L5218-3 CGCT.

¹⁸³ Art. L5219-7 CGCT.

territorial de la métropole, se réunit ainsi au moins une fois par an pour débattre du programme d'actions et du rapport d'activité de la métropole et a la charge de formuler des avis et des recommandations qui sont transmis au conseil de la métropole. Un conseil de développement est en outre créé, qui réunit les partenaires économiques, sociaux et culturels de la métropole du Grand Paris et est consulté sur les principales orientations de la métropole.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence connaît des adaptations similaires, avec la création de la conférence métropolitaine des maires¹⁸⁴ et du conseil de développement¹⁸⁵, consultés pour avis.

En second lieu, il faut remarquer quelques particularités relatives aux compétences, bien que celles-ci soient plus notables pour la métropole du Grand Paris que pour celle d'Aix-Marseille-Provence. La métropole du Grand Paris bénéficie ainsi de quatre groupes de compétences principales : aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat, développement et aménagement économique, social et culturel et protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie. Il faut ajouter à ce tableau les compétences transférées par leurs communes membres aux anciens EPCI ayant fusionné en son sein. La loi NOTRe lui a retiré le groupe de compétence relatif à la politique de la ville, laissé aux établissements publics territoriaux, tout comme la construction, l'aménagement, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels, socioculturels, socio-éducatifs et sportifs d'intérêt territorial, l'assainissement et l'eau, la gestion des déchets ménagers et assimilés et l'action sociale d'intérêt territorial, à l'exception de celle mise en œuvre dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat¹⁸⁶. En d'autres termes, l'envergure des compétences propres à l'échelon métropolitain est extrêmement limitée.

La métropole d'Aix-Marseille-Provence dispose quant à elle de compétences comparables aux métropoles traditionnelles, auxquelles il faut ajouter les compétences transférées par leurs communes membres aux anciens EPCI ayant fusionné en son sein. Certaines compétences, comme le tourisme, bénéficient d'aménagements particuliers au bénéfice des communes, tandis que d'autres, comme la voirie, voient leur délai d'inclusion dans le champ des compétences métropolitaines repoussé à 2020.

Une catégorie juridique dont l'évolution future est prédéterminée. Le terme « métropole » recouvre ainsi en droit une multitude de réalités différentes. Il en est cependant une, parmi elles, qui se trouve généralement présentée comme un

¹⁸⁴ Art. L5218-9 CGCT.

¹⁸⁵ Art. L5218-10 CGCT.

¹⁸⁶ Art. L5219-5 CGCT.

modèle particulier, voire même le modèle vers lequel les autres structures, qui seraient des étapes intermédiaires, se devraient de converger : la métropole de Lyon.

Il faut bien dire que, dans ses formes, la métropole de Lyon concrétise le rêve des rapports Attali et Balladur en donnant au fait métropolitain la consistance d'une collectivité territoriale. Par ailleurs, en réservant au cas lyonnais un traitement particulier consistant en la création d'une nouvelle collectivité territoriale à statut particulier dont la dimension catégorielle pourrait se manifester par l'inscription des autres métropoles dans le cadre de son régime, le législateur a entrouvert une porte que certaines voix¹⁸⁷ considèrent comme l'avenir déclaré de l'ensemble des métropoles françaises.

La création de cette métropole particulièrement intégrée, absorbant l'intégralité des compétences départementales sur son territoire et allant jusqu'à programmer le déplacement du chef-lieu du département dont elle était le cœur, n'était pourtant pas gagnée d'avance. Programmée en 1966 par le législateur, la communauté urbaine de Lyon (COURLY) est créée en 1969 dans un contexte de farouche opposition des communes qui s'inquiètent de la surreprésentation de Lyon et Villeurbanne. Cette création constitue déjà un contournement de l'institution départementale : « *Jusqu'à la création de la COURLY, le conseil général du Rhône est la seule entité institutionnelle et politique qui couvre l'ensemble de l'agglomération, dont la représentation cantonale favorise nettement la population rurale par rapport à la population urbaine du département, pourtant majoritaire. Il constitue alors la principale force d'opposition de principe à l'urbanisation et à l'industrialisation de l'agglomération lyonnaise, souhaitées par les pouvoirs publics centraux comme par les élus des communes urbaines dans le cadre de la réalisation des objectifs du Plan et de la politique des métropoles d'équilibre. Pour le maire de Lyon, la création de la COURLY est donc un moyen opportun de contourner l'inadaptation politique et financière du [Conseil général du Rhône] face à la nouvelle politique d'aménagement industriel et urbain de la région lyonnaise, et d'instaurer une alliance politique d'un nouveau type avec les nouvelles classes moyennes urbaines émergentes, au service des promoteurs et des investisseurs industriels attirés par les grands équipements collectifs de l'agglomération* »¹⁸⁸. La communauté urbaine, opérant une calcification du pouvoir autour des élus urbains, constitue alors la porte d'entrée indispensable aux prétentions aménagistes portées par la politique des métropoles d'équilibre.

¹⁸⁷ Parmi elles, en tout cas, celles du Président de la République et des grands élus urbains, qui se sont secrètement réunis au mois d'août 2018 à l'Élysée pour évoquer la généralisation du modèle lyonnais (*Le Canard enchaîné*, 8 août 2018).

¹⁸⁸ LINOSSIER Rachel, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, Thèse, Université Lyon II, 2006, p. 194.

La création de la métropole, qui poursuit cette logique, a cependant la particularité de s'être réalisée grâce à l'accord conclu entre le président du département du Rhône, Michel Mercier, et le maire de Lyon, Gérard Collomb. À la suite d'un conciliabule aux effets inédits sur un dispositif législatif cousu main, un président de département et un maire de grande ville se sont entendus pour assurer un repli de l'institution départementale à l'extérieur de l'aire urbaine. L'accord politique, scellé au mois de décembre 2012, a certainement servi d'étincelle à la consolidation juridique du fait métropolitain impulsée par la loi MAPTAM. Le présent rapport n'est pas le lieu d'inventorier les différents calculs politiques, individuels et territoriaux qui ont mené à la création de cette nouvelle situation juridique, par ailleurs servie par un contexte particulier tenant à la faible superficie du département du Rhône et à la grande prégnance du fait urbain en son sein. Toutes les reconstructions politiques sont possibles sur une telle question et chacun peut y trouver ce qu'il cherche à y voir.

Il n'en reste pas moins que la métropole de Lyon constitue une expérience inédite de repli de l'institution départementale en dehors d'une aire urbaine. Présenté sous l'angle de la simplification et de nouvelles perspectives pour le développement urbain, le projet avait ainsi de quoi séduire. Force est cependant de constater que du point de vue macroscopique, l'éclatement du modèle juridique métropolitain qui en résulte ainsi que les conséquences dont la métropole de Lyon est porteuse sur le plan de la théorie du droit des collectivités entraînent une grande complexification du débat et une grande source de questionnement pour les départements.

Le statut de prototype unique de la métropole de Lyon est en effet à l'origine d'attentes de la part des autres ensembles institutionnels urbains qui soit espèrent, soit prévoient que de nouvelles évolutions statutaires sont susceptibles de se produire dans un futur proche. La métropole de Lyon est ainsi à l'origine d'effets psychologiques sur la réception et l'application du droit dans les autres métropoles dont le statut est plus ou moins explicitement ressenti comme transitoire. Cette situation a incontestablement été renforcée par la présence, dans le programme du Président de la République Emmanuel Macron, de la volonté d'« *inciter à la suppression des départements dans les zones métropolitaines, en faisant reprendre par les métropoles les compétences actuellement exercées par les départements* ».

La métropole de Lyon paraît ainsi être à l'origine d'une forme de prédétermination de l'évolution des autres métropoles françaises. L'analyse des effets produits par l'expérience lyonnaise devrait ainsi faire l'objet, de la part des départements, d'un examen extrêmement précis : la pratique de l'expérience métropolitaine lyonnaise dira en effet beaucoup des effets produits par une éventuelle généralisation du dispositif.

Un indice témoigne en tout cas de l'effet produit par la métropole lyonnaise sur la structure départementale elle-même. Les dispositions qui la régissent (Livre VI) figurent en effet dans la partie (Troisième partie) du code général des collectivités territoriales consacrée aux départements, alors qu'elles auraient pu faire l'objet d'une partie singulière. Assimilée aux départements alors même que le champ de ses compétences dépasse de loin le cercle des attributions départementales, la métropole de Lyon pourrait ainsi constituer le prototype d'une nouvelle forme départementale urbaine, à l'origine d'une scission du régime départemental entre « départements métropolisés » et « départements non métropolisés ».

e) Une transition à laquelle le droit positif n'oppose pas d'obstacle fondamental

L'absence d'obstacles constitutionnels à l'affirmation métropolitaine.

L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle relative aux métropoles témoigne d'un état de fait prévisible : les voies constitutionnelles de contestation de l'affirmation des métropoles restent très étroites.

En premier lieu, il convient de remarquer que quand bien même la métropole ne dispose, contrairement aux départements, d'aucun ancrage constitutionnel direct, sa création s'inscrit dans le cadre de dispositions constitutionnelles qui reconnaissent au législateur toute latitude en ce domaine.

La création de la métropole de Lyon, collectivité territoriale, est ainsi assise sur l'art. 72 de la Constitution, qui prévoit que « *toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ». La substitution, sur son territoire, de la métropole au département n'est ainsi pas constitutive d'une inconstitutionnalité dans la mesure où elle n'attende pas à la catégorie elle-même. La situation serait en revanche différente si le législateur décidait de procéder à la suppression de l'ensemble des départements, qui nécessiterait une révision constitutionnelle visant à éviter que la catégorie départementale, de rang constitutionnel, ne soit vidée de sa substance. Le législateur reste cependant libre de procéder à des ajouts — le cas de Mayotte en a récemment témoigné — ou à des suppressions ou restrictions du périmètre de certains départements. Il est même prévisible que le Conseil constitutionnel, qui considère que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en*

rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit»¹⁸⁹, admettrait la constitutionnalité d'un régime départemental à deux vitesses constitué d'une part des métropoles en zones urbaines, d'autre part des départements en zones extramétropolitaines. Reprenant à son compte le discours aménagiste duquel il tire l'existence d'un motif d'intérêt général, le Conseil constitutionnel est d'ailleurs allé jusqu'à affirmer que le « *rôle particulier* [des métropoles] *en matière d'équilibre du territoire*»¹⁹⁰ pouvait justifier des différences de traitement. Dès lors, et parce que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit*»¹⁹¹, la capacité d'un moyen fondé sur le principe d'égalité à renverser une construction institutionnelle spécifique aux zones urbaines et procédant dans celles-ci à des distinctions de régime ne paraît pas de nature à pouvoir prospérer sur le terrain du contentieux constitutionnel. L'unité des catégories du droit des collectivités territoriales, qui repose plus sur un usage que sur une disposition constitutionnelle explicite, pourrait ainsi céder.

Quant aux métropoles EPCI, leur création constitue une conséquence de l'art. 34 de la Constitution, qui réserve au législateur le soin de « *la création de catégories d'établissements publics*» et celui de la détermination des principes fondamentaux « *de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources*» et fait l'objet d'une jurisprudence libérale du Conseil constitutionnel¹⁹². Ce dernier reconnaît ainsi qu'« *il est à tout moment loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, d'adopter des dispositions nouvelles dont il lui appartient d'apprécier l'opportunité et de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, dès lors que, dans l'exercice de ce pouvoir, il ne prive pas de garanties légales des exigences de caractère constitutionnel*»¹⁹³. Cette affirmation s'accompagne de la reconnaissance traditionnelle, par le Conseil constitutionnel, d'une large compétence du législateur à influencer sur les formes d'exercice et les compétences des collectivités territoriales. Loin d'associer l'existence d'une catégorie de collectivité à un catalogue substantialisé de compétences, le Conseil constitutionnel considère

¹⁸⁹ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. n° 49.

¹⁹⁰ Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. n° 79.

¹⁹¹ Décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. n° 62.

¹⁹² V. not. décision n° 2013-303 QPC du 26 avril 2013, *Commune de Puyravault*.

¹⁹³ Décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. n° 15 ; décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, cons. n° 22.

simplement que les collectivités doivent bénéficier d'attributions effectives, sans jamais préciser la portée de cette obligation ni engager de censure sur son fondement¹⁹⁴. La porosité catégorielle ainsi entretenue entre collectivités territoriales et établissements publics ne s'oppose pas à ce que le législateur ait recours à des dispositifs particulièrement poussés intégrant des compétences d'origines diverses.

La métropolisation ne paraît ainsi pouvoir être freinée ni positivement — par la contestation de la métropole elle-même —, ni négativement — par la défense des collectivités victimes de son expansion —, du fait du très large pouvoir d'appréciation laissé par la Constitution au législateur quant à la définition des formes et des missions de la décentralisation.

La présence d'un obstacle relatif à la disparition absolue du département. La nomination des départements à l'article 72 de la Constitution ne doit en aucune manière être perçue comme l'outil d'une protection fondamentale du département. Outre que cette disposition n'emporte pas d'effet fondamental sur l'organisation pratique de l'échelon départemental, elle ne constitue qu'une protection relative à sa disparition catégorielle. Si une révision constitutionnelle est indispensable à la disparition générale du département, comment ne pas considérer qu'il ne s'agit là, en définitive, que d'une maigre protection procédurale ? La jurisprudence constitutionnelle étant rétive à toute forme de substantialisation des collectivités territoriales et s'employant à laisser au législateur le soin de former à sa manière les collectivités territoriales, la mention des départements à l'article 72 de la Constitution n'a pas d'autre valeur que nominale quant à l'existence de cet échelon : *rien ne permet de penser constitutionnellement la catégorie en rapport avec ses manifestations institutionnelles et sociales*. Il faut par ailleurs remarquer que les procédures de révision constitutionnelles prévues par l'article 89 de la Constitution, dont les formes permettent la réalisation d'une confusion politique entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif, n'imposent en aucune manière la tenue d'un référendum grâce auquel pourrait être débattue l'évolution de l'institution départementale. Simplement soumise à une condition de majorité renforcée lors de l'adoption au Congrès d'une loi constitutionnelle, la disparition du département pourrait ainsi constituer la victime facile du fait majoritaire.

¹⁹⁴ DURANTHON Arnaud, « À propos d'un cheval de Troie : le Conseil constitutionnel et la suppression de la clause de compétence générale », *Constitutions* 2016.677.

II • La métropole, outil d'une conception de la décentralisation fondamentalement corrosive pour le projet départemental

Le projet métropolitain, comme les transformations connues par la région, s'inscrivent dans un cadre de référence commun encourageant l'essor, au cœur de l'architecture institutionnelle locale, d'échelons fondamentalement fonctionnels. Leurs formes géographiques et institutionnelles, comme leurs compétences, ont la caractéristique d'être essentiellement *le produit de calculs*, par la voie desquels le modèle institutionnel de la décentralisation est adapté à une nouvelle manière de concevoir et de légitimer l'action publique, conçue en regard des repères économiques. Pensés sous ce prisme comme des vecteurs de la "modernisation" des structures de l'action publique, ces échelons sont le fruit d'une conception qui ne laisse pas de place véritable à d'autres formes de légitimité institutionnelle. L'essor de ces nouveaux acteurs emporte ainsi avec lui la réduction graduelle des échelons traditionnels de la décentralisation dont les fondements politiques, de nature complexe et protéiforme, sont irréductibles à cette nouvelle manière de penser l'action publique. Ce faisant se réalise la réorientation progressive du dispositif institutionnel de la décentralisation vers une structure fondamentalement structurée à l'aune de fonctions situées au regard d'objectifs économico-aménagistes.

Pensés autour de fonctions à satisfaire et *définis* par rapport à elles, ces nouveaux échelons témoignent dans leur consolidation d'une rupture avec les modèles théoriques traditionnels de la décentralisation dont les dynamiques corporatives, communautaires, solidaristes voire mutualistes¹⁹⁵ sont évincées au profit d'un rapport au territoire plus désincarné, réduit à des flux calculables et soumis aux exigences organisationnelles supposées par un objectif général d'efficacité économique. De l'état transitoire dans lequel se trouve encore cette translation théorique du modèle de la décentralisation naissent pour les départements de fortes craintes et le sentiment légitime d'une rivalité des modèles, face auquel il reste difficile de trouver un positionnement politique.

Dans ce contexte, qui témoigne d'une rupture qui est *politique avant d'être juridique*, les départements se situent dès lors face à dilemme stratégique : épouser les orientations économico-managériales et y conformer leurs discours, ou défendre coûte que coûte le modèle politique dont ils sont le produit historique et

¹⁹⁵ Cf. *infra*, p. 98.

théorique ? Tout porte à croire que, si des voies médianes peuvent être empruntées et des évolutions institutionnelles acceptées, les départements n'ont pas d'autre choix, s'ils entendent perdurer, que d'assumer d'abord pleinement, sur le plan politique, les caractéristiques de leur structure théorique, dont l'altération implique tant d'effets sur le modèle territorial français qu'elle ne saurait se réaliser sous le couvert d'un programme technique. Car plus qu'un simple cadre institutionnel juridiquement organisé, sujet à la main de moins en moins tremblante du législateur, le département est aussi *l'incarnation institutionnelle d'un projet*, dans la mesure où son fonctionnement transcrit et réalise un certain nombre de mécanismes politiques et sociaux qui lui donnent un certain corps du point de vue social. L'érosion organisée du département par les voies du droit témoigne de celle de son projet, concurrencé par celui, fondamentalement antagoniste, du modèle régionalo-métropolitain : en prendre conscience permet de comprendre que la défense *de l'institution* départementale ne saurait passer que par la pleine conscience *des enjeux qui animent et légitiment son projet*, loin des références vides de sens à la "rationalisation", à la "simplification" ou à la "modernisation", pour lesquelles les institutions sont des outils fondamentalement fonctionnels.

1) La métropole, volet urbain d'une conception fonctionnelle de la décentralisation

Les rapports de concurrence qui tendent à s'épanouir entre les différents niveaux institutionnels — notamment entre métropole et département — traduisent une profonde évolution des conditions de réalisation de la décentralisation, peu à peu acclimatée à des rationalités nouvelles qui en redéfinissent les conditions de légitimation et génèrent un climat menaçant pour les échelons traditionnels, touchés par des effets d'éviction.

a) Les effets de la projection de logiques concurrentielles sur l'architecture institutionnelle locale

La concurrence entre échelons, conséquence d'une organisation territoriale progressivement acclimatée au thème de l'efficacité. Pour les départements, l'affirmation des métropoles ne se réalise pas autrement que sous la forme d'un défi. La conception extensive du champ matériel et géographique d'intervention de ces dernières a en effet entraîné l'apparition d'un contexte menaçant pour l'institution départementale, de l'affaiblissement de laquelle la métropole a tiré

une partie de ses compétences et entend tirer les moyens de sa consolidation future. À la manière de ces espèces dont la présence dans l'écosystème s'affirme au détriment d'autres espèces, de l'absorption desquelles elles tirent leur force de développement, les métropoles doivent ainsi leur force à l'affaiblissement corrélatif des échelons communal et départemental.

Parmi les différents modèles d'établissements publics de coopération intercommunale, les métropoles constituent probablement le témoignage le plus avancé de ce phénomène d'absorption qui sert de support au développement de cette nouvelle forme institutionnelle. Sa construction, qui ne s'opère ainsi que grâce à la déconstruction des autres formes institutionnelles, témoigne ainsi d'un important renversement des logiques qui ont jusqu'ici guidé l'histoire du droit des collectivités territoriales. Derrière l'« adaptation » et la « rénovation » qui président à la réforme territoriale de la décennie 2010 — ou, du moins, à la communication politique qui lui sert de béquille théorique — se déploie en effet un regard concurrentiel sur les formes territoriales, qui influe fortement sur l'ingénierie institutionnelle. Les différentes catégories d'institutions locales sont confrontées à un climat permanent de comparaison, de confrontation, de mesure et d'évaluation grâce auquel a été progressivement instillée l'idée fondamentale de leur précarité et celle de leur possible substituabilité. Trop petits, trop grands, trop chers, trop nombreux, pas assez grands, pas assez petits, pas assez nombreux, les échelons territoriaux sont l'objet d'un débat dans lequel chacun, sûr de sa science, s'emploie à sortir son mètre, gradué à l'aune de ses propres préoccupations, pour préconiser des solutions de transformation qui n'ont aucune autre valeur sociale fondamentale, quand elles s'imposent, que d'avoir entraîné, sur une base nécessairement conflictuelle, une révision du cadre juridique.

Pendant ce temps, derrière le paravent d'évolutions techniques aussi foisonnantes que saccadées, de profonds mouvements théoriques sont à l'œuvre. À défaut d'être véritablement compris, c'est-à-dire transcrits en une forme théorique permettant d'en mesurer les effets, ceux-ci sont au moins à l'origine de réactions instinctives de défense par lesquelles les échelons menacés s'efforcent de tenir les lignes de l'état présent du droit et de parer aux reconfigurations que les avancées des uns, témoignant du recul des autres, parviennent à constituer. Un tel mouvement, qui repose sur des réactions d'attaque et de défense — c'est-à-dire de stratégie —, témoigne d'une profonde transformation des fondations de la décentralisation française. Auparavant assise sur un fondement social qui donnait corps à chaque échelon dans une dynamique de relative complémentarité, celle-ci semble désormais reposer sur une architecture porteuse de conflictualité interne, au sein de laquelle il devient difficile de se penser selon un cadre de référence commun. Comment expliquer une telle évolution, qui témoigne de la substitution progressive de l'opposition catégorielle à l'unité conceptuelle dans les rapports entre collectivités ?

La mise en concurrence permanente des institutions sur laquelle reposent les évolutions récentes de la matière donnent une première piste : elle témoigne d'une représentation de la décentralisation pour laquelle la question de l'architecture institutionnelle locale se réduit à la distribution d'un certain nombre de compétences que la mise en concurrence des différents échelons institutionnels permettrait de répartir, à l'aune de considérations d'efficacité, en une forme idéale et fondamentalement légitimée¹⁹⁶. L'état du droit ne serait ainsi que le reflet ponctuel du point d'efficience d'une répartition assimilant les compétences à des produits mobiles, sans autre structure fondamentale que celle d'une attribution opérée par le droit. Dans cette approche, un niveau territorial n'a pas d'autre constitution essentielle que d'être jugé efficace pour gérer une compétence donnée. Ce jugement, qui ne repose pas nécessairement — loin s'en faut — sur une démonstration scientifique, témoigne avant tout de la projection de considérations d'efficacité, un échelon efficace étant celui dont on parvient à se convaincre qu'il réalisera un objectif donné en engageant le moins possible de ressources. Dans ce contexte, le droit n'est alors plus l'outil de révélation et d'encadrement d'un *social vécu*, dont les formes sont complexes car mêlant dans un tissu complexe une multitude de paramètres historiques, sociaux ou culturels, mais d'un *social calculé ou projeté*, dont les formes constitutives sont réduites à des évaluations et des planifications opérées à la manière de l'acteur économique (sur la base de repères plus ou moins rationnels, donc...), de la réalisation desquelles on attend *une forme de plus-value*.

Outre que cette approche pétrie d'utilitarisme réduit le phénomène institutionnel à une simple question organisationnelle dont les configurations seraient *absolument* modulables par la seule justification du calcul, elle témoigne de l'importation dans le champ institutionnel de représentations théoriques nouvelles dont l'affirmation se réalise grâce à elle, de manière souterraine, à l'écart d'un débat focalisé sur des considérations techniques. Jadis envisagées comme *un bloc relativement uniforme*, dont les intérêts communs et partagés se révélaient en miroir de ceux de l'État par le jeu d'oppositions théoriques structurantes (centralisation/décentralisation ; souveraineté/autonomie locale...), les catégories d'institutions locales sont désormais perçues comme *des unités singulières* dont la confrontation peut permettre la révélation d'une organisation institutionnelle efficiente. Si la revendication de l'autonomie locale a longtemps mené les collectivités à unir leurs forces pour solliciter de manière relativement unitaire un nouvel agencement des rapports entre l'un et du multiple, l'unité et la diversité de la part l'État centralisé¹⁹⁷, les évolutions récentes de la matière effacent quant à elles peu à

¹⁹⁶ Sur l'influence des considérations d'efficacité sur les processus de légitimation des administrations, v. not. CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, LGDJ, 2004, pp. 64 et s.

¹⁹⁷ MAZERES Jean-Arnaud, « Une dialectique entre l'un et le multiple : la décentralisation », *Cahiers français* 1982, n° 204, p. 7.

peu ces repères en favorisant des logiques plus catégorielles. Aux cadres juridiques uniformes succèdent un foisonnement de régimes différenciés. Aux catégories fondées déductivement, définies généralement par des caractères communs, succèdent des formes catégorielles alimentées inductivement, aux caractères pluriels et polymorphes. Aux revendications générales succèdent des pétitions catégorielles, voire individuelles, et des aspirations à la différenciation. Ces évolutions témoignent, à l'évidence, d'un profond changement de paradigme : les ambitions unitaires et les régimes juridiques unifiés, qui étaient une conséquence logique de la référence théorique de la décentralisation au modèle de la Nation, concept aux prétentions uniformisantes très puissantes, sont désormais supplantés par des appels à la flexibilité, à la singularisation et à l'ajustement : autant de termes qui relèvent davantage du vocabulaire économique, où ils traduisent les préoccupations d'acteurs soucieux d'assurer leur agilité dans un contexte de marché. Après la Nation, dont l'expression plurielle a servi de support idéologique au mouvement de décentralisation des XIX^e et XX^e siècles, serait-ce donc aux réflexes plus atomisés du marché de servir de repère conceptuel à la construction du rapport de l'État à ses collectivités ? L'alignement du vocabulaire, des enjeux et des méthodes du droit des collectivités sur ces nouvelles références en témoigne certainement. Largement déplacés vers des considérations économico-aménagistes qui font des collectivités des acteurs situés à l'aune du marché et de son fonctionnement, les fondements de l'action administrative locale — et, partant, les valeurs de référence de son droit — sont de plus en plus déterminés au regard des exigences de cette situation théorique nouvelle.

Cette acclimatation du phénomène de décentralisation à de nouvelles tendances entraîne avec elle une réforme de ses acteurs, de ses finalités et de ses méthodes. Focalisé sur des préoccupations nouvelles dont la capacité à focaliser la délibération démocratique est extrêmement puissante, le débat politique néglige ainsi peu à peu les points de repère traditionnels de la matière, qui sont soit abandonnés (ex : clause de compétence générale), soit réduits dans leur signification concrète par des changements d'orientation ou des focalisations nouvelles (ex : part déterminante des ressources fiscales et autres ressources propres et exonération de la taxe d'habitation ; principe de libre administration, intercommunalité subie et découpages cantonal et régional...). Les références aux principes de la décentralisation du XX^e siècle et aux « pères fondateurs », qui foisonnent dans les exposés des motifs des différentes lois et les rapports parlementaires, ne servent plus que de décors à une scène sur laquelle ils n'ont en réalité plus aucun pouvoir sérieux de détermination de la narration.

De la manifestation contemporaine d'un libéralisme politique soucieux d'atténuer par le développement d'institutions locales les effets néfastes d'une représentation trop unitaire du concept de Nation, la décentralisation est devenue l'outil d'un néolibéralisme économique soucieux de pourvoir à l'organisation locale des

conditions de l'économie de marché, mais aussi d'organiser et d'intégrer la satisfaction des besoins d'intérêt général à cette représentation. Dans un tel contexte, être efficace relève d'une double considération : c'est d'abord contribuer à la satisfaction de grands objectifs macroéconomiques en dynamisant l'activité, génératrice de plus-value (*point de vue externe*), mais c'est aussi optimiser le rapport entre résultats et moyens dans la réalisation de ses compétences (*point de vue interne*).

La concurrence entre collectivités, conséquence d'une organisation territoriale progressivement gagnée aux thèses de l'efficacité. Si la diffusion de ce modèle a d'importants effets sur l'ingénierie institutionnelle, elle dispose également d'un fort pouvoir d'influence sur le comportement des institutions locales elles-mêmes, qui intègrent chaque jour davantage des dynamiques de rivalisation dont le poids sur la construction des politiques publiques est important. Chacun s'observe, se mesure, s'inspire, se différencie et se compare pour se définir et se construire. L'effort de chacun se trouve ainsi principalement défini par celui des autres, grâce auquel il trouve une part de sa justification. La démarche de projet, le *marketing* et le *branding* qui assimile le territoire à un produit et le produit à un territoire deviennent alors les outils d'une action publique locale soucieuse de développer son attractivité dans un contexte concurrentiel. Le besoin local est alors substantiellement défini de manière extrinsèque, et non plus simplement intrinsèque : il est alors le besoin de la collectivité sous le prisme du système. Cette démarche, qui voudrait faire des élus locaux des « *projets angels* », sur le modèle des *'business angels'*, afin d'aider le territoire à définir son projet » et voir se dégager « *un concept de ressource territoriale spécifique, un récit partagé, à partir duquel construire le projet territorial* » et voir émerger des « *vitrines* »¹⁹⁸, témoigne de la forte imprégnation des intentions et du vocabulaire économique-managérial sur la construction des politiques publiques locales, dont la fonction n'est plus tant d'administrer au sens politique que d'assurer une fonction de gouvernance économique. Le rapport à l'intérêt général s'en trouve modifié : d'un but spécifique poursuivi par la mise en œuvre de moyens dédiés, il devient aussi, au prix de l'effacement de la frontière entre sphères privées et publiques, la conséquence ultime du fonctionnement efficient des politiques mises en œuvre pour organiser et soutenir le marché, dont le dynamisme est soudain devenu le témoin ultime d'un programme local réussi. Captées dans leurs enjeux par leur représentation éconômisée, les politiques publiques deviennent ainsi un moyen avant d'être une fin, car un but suprême les recouvre : celui de contribuer d'une manière ou d'une autre aux grands équilibres du calcul macroéconomique. De la sorte, la satisfaction d'une grande partie des besoins sociaux fondamentaux se trouve fondamentalement déterminée par

¹⁹⁸ VIALA Arnaud, CESARINI Jean-François, VUILLETET Guillaume, *Rapport d'information [...] sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires*, Assemblée nationale, n° 1015, 31 mai 2018, pp. 87 et 33.

des considérations grâce auxquelles des logiques concurrentielles, jadis exclues de ces secteurs, peuvent pénétrer et donner naissance à cette « concurrence des territoires », dont l'opération est perçue comme propre à générer une stimulation porteuse de valorisation, et “donc” de progrès. Une telle évolution témoigne de l'imprégnation des projections néolibérales sur le modèle décentralisateur : tout occupé à faire de la concurrence le cœur de son modèle théorique, Friedrich August Hayek n'écrivait-il pas que « *la plupart des fonctions de service du gouvernement seraient probablement bien mieux remplies et surveillées si [l]es autorités locales pouvaient, dans le respect d'une loi qu'elles ne pourraient modifier, se concurrencer pour attirer des habitants* »¹⁹⁹ ? Réduites à des logiques d'attractivité qui les définit *par l'en-dehors*, les collectivités sont ainsi placées en situation de voir leur modèle passer au tamis d'une représentation intellectuelle nouvelle, porteuse d'une forte capacité à transformer l'architecture institutionnelle produite par le droit.

b) Le produit d'une conception fonctionnelle des institutions locales

Un regard fonctionnel utile à un État redéfinissant les objectifs attachés à sa décentralisation. L'acclimatation de l'architecture territoriale locale et des collectivités elles-mêmes à des considérations d'efficacité et de concurrence emporte de profondes évolutions théoriques sur les structures de la décentralisation française, dont les manifestations sont encore loin d'être toutes survenues. L'État y trouve opportunément les conditions du renouvellement de son rapport aux collectivités territoriales. En ce domaine, l'évolution du droit vers une plus grande fonctionnalisation des institutions locales est symptomatique du paradoxe qui a toujours animé le processus de décentralisation sur le plan théorique et sur le plan pratique.

Force est en effet de constater que, si on l'envisage dans toute sa perspective historique et dans les moyens de sa réalisation, la décentralisation réside avant tout dans une forme de concession de la part d'un État qui consent et organise sa *dé*centralisation. S'il n'est pas impossible, loin s'en faut, de penser que la décentralisation constitue une forme de restitution partielle de formes d'autonomie locale qui ont — de loin — précédé la constitution de la France sous forme étatique, et qu'en ce sens elle hérite d'une charge historique qui donne à cette concession une tonalité singulière, il faut bien constater que les modalités de sa réalisation ont toujours reposé sur des mécanismes juridiques descendants, mis en œuvre par l'État selon ses outils juridiques, et sur des principes théoriques savamment circonscrits par lui. La décentralisation constitue ainsi un produit de l'État central, à la différence des

¹⁹⁹ HAYEK Friedrich August, *Droit, législation et liberté* [1979], PUF, 2013, p. 725.

États fédéraux où le rapport avec les entités fédérées repose aussi sur des mécaniques constitutives ascendantes. Cette réalité implique que l'État a toujours employé la décentralisation comme un outil de son propre aménagement, comme une technique d'organisation administrative parmi d'autres. Le doyen Maurice Hauriou ne s'y trompait pas en relevant que les collectivités étaient tout à la fois « *autrui par rapport à l'État* » — c'est là le produit essentiel de la décentralisation — et « *une manière d'être de l'État* »²⁰⁰ — c'est là la limite de la décentralisation. De là vient toute la complexité du phénomène de décentralisation et la très grande difficulté qui préside à sa théorisation, car celui-ci constitue le point d'équilibre toujours précaire entre deux forces constitutives antagonistes qui lui donnent sa substance politique.

L'histoire du rapport de l'État aux collectivités territoriales est ainsi faite de flux et de reflux, de réalisations libérales et de retours plus autoritaires. Si l'État reconnaît la singularité juridique et politique des collectivités territoriales, celles-ci restent cependant l'objet de réformes inscrites à son agenda. S'il entend leur laisser le bénéfice d'un principe de libre administration, ce n'est que selon des limites très fortes qui ne sauraient trop contraindre sa Loi et sous le contrôle d'institutions, comme le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État, pour lesquelles la constitution unitaire de l'État fait figure de fétiche aux implications toujours renouvelées. Pour le dire plus simplement, les collectivités territoriales n'ont d'autonomie politique et juridique que pour autant que celle-ci est absolument conforme aux orientations et au droit de l'État. Avant d'être décentralisée, c'est-à-dire modérée dans les excès les plus manifestes hérités de sa constitution en forme étatique moderne, la France forme ainsi un État unitaire qui peine à concevoir la réalisation de la chose publique autrement que sous le contrôle absolu d'une institution centrale.

Il ne faut dès lors pas être surpris de la capacité de l'État à susciter de grands changements de cap dans le droit des collectivités territoriales et à utiliser ce dernier comme un objet parmi d'autres de la constitution de sa Loi. Les formes politiques de la décentralisation suivent nécessairement celles de l'État ; les objectifs que celui-ci se donne transpirent nécessairement dans ceux qu'il attribue aux collectivités, sans lesquelles ils ne peuvent se réaliser pleinement ; les repères conceptuels qui traversent sa structure débordent inmanquablement sur celle des collectivités.

Il n'en reste pas moins que cette instrumentalisation étatique de la décentralisation rencontre inmanquablement des forces contraires qui contraignent les modalités d'affirmation des ambitions étatiques. Car la décentralisation, en permettant l'apparition d'institutions administratives distinctes de l'État et assises sur un fondement démocratique, a également permis l'émancipation politique de

²⁰⁰ HAURIOU Maurice, « Étude sur la décentralisation », *Répertoire Becquet*, t. IX, 1891, p. 482.

formes sociojuridiques qui cherchent à maximiser le bénéfice tiré du discours juridique de la décentralisation et des formes mythiques qui l'accompagnent. De là viennent les tensions que les collectivités génèrent heureusement, sur le plan politique comme juridique²⁰¹, sur les grands principes constitutifs de la décentralisation à travers une opposition régulière à l'État. Pour elles, le discours politico-juridique qui anime la décentralisation depuis son essor à la fin du XIX^e siècle est à prendre au sérieux dans ses implications et dans les concessions que des périodes libérales ont accepté pour lui donner sa consistance.

La constitution théorique paradoxale du processus de décentralisation implique ainsi que les victoires de l'un sont souvent les défaites des autres, et que les victoires des unes sont souvent la défaite de l'autre. L'État se trouve parfois obligé de concéder (suppression des départements, transfert de certaines compétences,...), mais il emporte également régulièrement la partie en générant des dispositifs que les collectivités n'acceptent que par la contrainte (achèvement de l'intercommunalité, organisation des relations financières,...). Il dispose dans ce contexte d'un avantage certain : celui d'être le maître du jeu et des horloges, grâce à la mobilisation séquentielle de l'instrument législatif. À petits pas rapprochés, il lui est ainsi possible de mettre en œuvre des évolutions complexes (abrogation de la clause de compétence générale départementale, réorganisation profonde des compétences,...). Ce faisant, il lui est possible de conformer les fins et les moyens de l'organisation décentralisée aux objectifs politiques qu'il se donne.

Un regard fonctionnel animé par des objectifs économico-aménagistes. Définissant les formes du discours politique, donnant à celui-ci sa transcription juridique et normative par l'empreinte de la loi, l'État reste le grand architecte de l'action administrative locale sans laquelle bon nombre de ses objectifs ne peuvent être réalisés. L'essor des préoccupations économiques et des logiques d'aménagement qui motivent la formation des métropoles et, plus largement, l'évolution du droit des collectivités territoriales s'inscrit ainsi dans le cadre d'un projet plus général dont l'origine est à trouver auprès d'un État durablement gagné, à la faveur d'une crise économique dans laquelle il a pensé devoir trouver la nécessité d'un renouvellement, aux thèses du néolibéralisme.

Aujourd'hui focalisés sur l'organisation par la puissance publique des conditions d'un retour de la croissance transmuté en « redressement » du pays, les objectifs de l'État modulent avec une grande évidence le sens des évolutions législatives qui touchent les collectivités. Quand l'exposé des motifs de la loi MAPTAM indique que la France « *connaît depuis plusieurs années une grave crise économique,*

²⁰¹ FAURE Bertrand, « Les litiges contentieux entre l'État et les collectivités territoriales », *DA* n° 8-9, 2017, actes n° 4.

sociale et politique, qui se manifeste notamment par la difficulté à accompagner nos territoires et leurs élus locaux dans la transformation de leurs innovations en croissance économique de long terme et à préserver la cohésion sociale de notre République», celui de la loi NOTRe souligne l'ambition de cette dernière de parvenir à « *un redressement appuyé sur une réforme structurelle renforçant l'efficacité de l'action des collectivités territoriales* ».

Le droit de la décentralisation est ainsi l'un des lieux du déploiement des ambitions économico-aménagistes d'un État dont les objectifs, formulés en termes spécifiquement économiques, tranchent avec ceux, démocratiques et libéraux, qui animaient encore la décentralisation jusqu'au seuil de la décennie 2010. Cette transition des objectifs attribués au processus de décentralisation se heurte cependant aux réticences des collectivités qui perçoivent dans les formes de sa réalisation la marque d'une « recentralisation ». Derrière ce processus hâtivement nommé par une réalité connue se cache en fait une reconfiguration des conditions de réalisation de la décentralisation dont les effets structurels sont très puissants. Certains échelons, comme la région, l'intercommunalité et les formes métropolitaines ont manifestement le vent en poupe et bénéficient de nouveaux moyens. D'autres, comme les communes et les départements, subissent de plein fouet l'essor de ces échelons, qui ne se réalise que par la voie de leur désinvestissement.

Pour les échelons renforcés, l'état de la décentralisation n'a cependant pas considérablement changé : les méthodes employées sur le plan juridique et administratif sont restées relativement stables. Seuls ont changé les acteurs qui en disposent et les fins au service desquelles elles sont mises, selon un schéma de reconfiguration décidé par l'État. Ce qui est souvent présenté comme une « recentralisation » témoigne en réalité moins d'une reprise en main étatique de l'action administrative locale que d'une reconfiguration de celle-ci autour de nouveaux objectifs, de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs. Ce n'est pas la décentralisation qui en est victime, mais *une certaine décentralisation*. Ce n'est pas la décentralisation comme *technique juridique* qui en est victime, mais la décentralisation comme *un certain projet politique*. Le projet décentralisateur français est ainsi progressivement motivé par d'autres intentions, au cœur desquelles des dynamiques concurrentielles jouent un rôle déterminant, pesant sur les fins comme sur les moyens. Sur les fins, parce que la concurrence, qui constitue le mode de fonctionnement régulier de l'économie de marché, devient « *l'index général sous lequel il faut placer la règle qui va définir* »²⁰² l'action publique, son architecture, ses finalités et ses outils. Sur les moyens, car l'instauration de ce nouveau rapport à l'action publique passe par une reconfiguration institutionnelle à l'origine de dynamiques d'opposition entre les

²⁰² FOUCAULT Michel, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France, 1978-1979*, Gallimard, 2004, p. 125.

différents échelons. Ceci n'est rien d'autre que le témoignage de la rencontre entre une conception traditionnelle de la décentralisation, pour laquelle les échelons sont complémentaires et animés par un substrat théorique commun, et une nouvelle représentation de la décentralisation qui confronte l'architecture historique de la matière aux seules nécessités de la rationalité économique pour faire le départ entre échelons « inadaptés » et « adaptés », « obsolètes » et « utiles », déshabillant les uns pour habiller les autres.

Un regard fonctionnel à l'origine d'un nouveau rapport à l'organisation institutionnelle du territoire. Les échelons incarnant la représentation traditionnelle de la décentralisation que sont la commune et le département subissent ainsi de plein fouet l'évolution des rationalités guidant le processus de décentralisation. Jugés selon un prisme concevant le territoire sous l'angle de la statistique et des indicateurs, les communes sont jugées trop nombreuses, trop petites, les départements à la fois trop petits et trop vastes. Derrière l'essor de ces procès en légitimité, c'est *une autre représentation* du territoire et de la décentralisation, faite de pluralisme et de proximité démocratique qui quitte la scène par une porte dérobée, poussée par le mythe d'un (certain) homme moderne dont la mobilité et la connectivité condamnerait les représentations communautaires du territoire, fruits d'une histoire à laquelle vouloir marquer son attachement confinerait à un romantisme désuet. Présentés sans souci de véritable démonstration comme inadaptés aux enjeux sociaux nouveaux, les échelons historiques sont ainsi peu à peu affaiblis dans leurs structures et dans leur contribution à l'identité de la décentralisation française. Transformés dans leur structure politique et institutionnelle — le redécoupage cantonal en est le meilleur exemple —, privés de certains avantages caractéristiques de leur nature fondamentalement politique — la suppression de la clause de compétence générale départementale en est une brillante illustration —, contraints à des associations par la voie desquelles s'opère leur affaiblissement — « l'achèvement » de la carte intercommunale en intercommunalités XXL en est une éclairante manifestations —, les échelons traditionnels de la décentralisation française sont l'objet de transformations structurelles aboutissant à la neutralisation de la substance politique acquise au gré du mouvement de cette dernière.

Quant aux échelons bénéficiant des faveurs de la nouvelle décentralisation, que sont l'intercommunalité et les régions, leur essor ne s'opère qu'à la faveur de fortes reconfigurations qui, faisant d'eux des échelons fonctionnels, les vide dans le même temps de leur substance politique originelle. Tout en sortant largement bénéficiaire des récentes réformes, la région a ainsi cependant connu une phase de redécoupage dont la réalisation s'est montrée fort peu soucieuse des avis, oppositions et initiatives des entités concernées. Les régions renforcées ne sont ainsi plus celles qui existaient avant la réforme ; elles ne sont plus ces échelons qui avaient progressivement acquis une certaine capacité à susciter des phénomènes

d'identification et des sentiments d'appartenance. Au contraire, leur création sur une base statistique (la fameuse « taille critique ») s'est souvent accompagnée de réticences et de protestations dont l'écho est encore très fort et se trouve directement à l'origine de l'essor de revendications régionalistes nouvelles. Quant aux métropoles, dont l'affirmation s'est largement réalisée par la voie de la contrainte législative, elles s'inscrivent dans un schéma de création identique, pour lequel le *territoire statistique* l'emporte sur le *territoire politique*. Fruits d'une création technicienne au découpage toujours artificiel, elles sont avant tout le produit d'une initiative étatique dont la réalisation ne s'est pas toujours réalisée sans oppositions et s'inscrit dans le contexte d'une mutation profonde de l'intercommunalité, dont la construction a quitté les mains des communes pour passer à celles d'un État qui y a trouvé la voie de la recomposition communale qu'il n'a de cesse de rechercher, en vain, depuis le début des années 1970.

Quoiqu'originellement produits selon les logiques traditionnelles de la décentralisation, les nouveaux échelons en vogue ont ainsi connu de profonds réajustements qui ne sont pas sans effet sur leur substance théorique présente. Recomposés par l'État, redéfinis par lui, pensés selon ses nouvelles rationalités, ils ont connu dans cette évolution une nouvelle information qui lui garantit la conformation de l'action décentralisée à ces fins nouvelles. Si ces évolutions ne se sont pas réalisées sans heurts, leur accomplissement a cependant pu compter sur l'adaptation rapide de leurs élus, qui y ont trouvé une voie porteuse de nouvelles perspectives. Il n'en reste pas moins que l'essor de ces nouveaux échelons témoigne d'une certaine neutralisation politique du pouvoir local, favorisée par l'illusion souvent entretenue que la construction des rapports entre État et collectivités serait avant tout affaire de « *technicité apolitique et de [...] transversalité vertueuse* »²⁰³. Une telle analyse est — malheureusement — servie par le décalage croissant entre l'expansion des échelons intercommunal et régional et leur capacité de représentation démocratique. Quand le premier reste administré par un conseil dont les membres sont indirectement désignés par la technique du « fléchage » lors des élections municipales, dont la capacité à recouvrir l'enjeu politique de l'échelon intercommunal est puissante, la seconde est administrée par un conseil élu selon un mode de scrutin passablement complexe, qui ne se soucie par ailleurs guère de l'ancrage territorial des élus.

Cette fonctionnalisation croissante de la décentralisation, portée par l'effacement des rationalités communautaires et démocratiques qui lui ont donné naissance, trouve bien évidemment des limites dans la capacité de résistance des collectivités historiques, dont l'activisme est à l'origine d'une certaine résilience du système. Constituées en forces politiques et en références communautaires par le processus historique de décentralisation, les collectivités territoriales historiques ont

²⁰³ FAURE Alain, « La décentralisation en panne de controverses intellectuelles ? », in *Les "sciences" de l'action publique*, Presses Universitaires de Grenoble, 2006, p. 149.

en effet acquis une capacité d'opposition et d'influence du débat qui contraint l'action étatique et du fait de laquelle il est tenu de ménager des compromis dans l'édification de la norme juridique. Le Sénat occupe, de ce point de vue, un rôle institutionnel central, usant largement du rôle de « *représentation des collectivités territoriales* » que l'article 24 de la Constitution lui confère pour peser sur la modélisation des normes régissant les institutions et l'action locales. Incapable de parvenir immédiatement à produire une réorganisation radicale des institutions, l'État procède donc par touches successives, comptant sur les bénéfices d'une recomposition suffisamment avancée du jeu de la décentralisation pour parvenir à un nouvel état stabilisé de cette dernière autour de ses objectifs. Il n'en reste pas moins que la rencontre entre deux conceptions de la décentralisation, l'une héritée de l'histoire, d'une structure communautaire et d'objectifs libéraux, l'autre suscitée par le présent et articulée autour d'objectifs économico-aménagistes, ne se fait pas sans secousse. Ceci est d'autant plus manifeste que l'effort réformateur s'est généralement conçu selon une représentation concurrentielle des différents échelons, ou plutôt *comme une opération générale de substitution* pour laquelle l'essor des uns ne peut qu'entraîner la disparition des autres. Si celle-ci ne s'est pas entièrement réalisée, notamment du fait de la mobilisation du Sénat, les effets d'opposition suscitée par son initiation sont importants.

Ainsi, quand les efforts décentralisateurs initiés depuis le XIX^e siècle ont eu pour effet d'affirmer une vision relativement unitaire de la collectivité territoriale, conçue selon une opposition centre/périphérie, les réformes récentes ont ainsi semé, quant à elles, les germes d'oppositions théoriques *internes à la périphérie*. Le terrain de conflictualité, qui opposait à l'État unitaire les revendications et contestations de collectivités perçues comme un tout théorique s'est ainsi déplacé, transformant le contexte politique d'expression des revendications locales. À un conflit vertical, qui forme le cœur théorique de la décentralisation, s'associe ainsi désormais un conflit plus horizontal, par la voie duquel les collectivités sont aussi pensées dans une relation de concurrence pouvant entraîner la substitution de l'une à l'autre, voire la suppression de certains échelons. Devenues remplaçables, confrontées à la menace que constitue le développement d'autres échelons dont l'opération se réalise généralement par la voie de substitutions pures et simples, les collectivités victimes de cette nouvelle représentation s'efforcent d'adapter leur comportement à cette atmosphère générale de concurrence. Cette adaptation passe à la fois par un repli catégoriel des revendications et par une conformation certaine des pratiques institutionnelles au discours et au vocabulaire économico-aménagiste, dans laquelle celles-ci espèrent retrouver les faveurs de l'État en démontrant leur utilité selon le schéma réflexif en vogue.

En fin de compte, c'est l'État qui est, sinon l'instigateur conscient, du moins le principal bénéficiaire de ces mécaniques de concurrence entre échelons, grâce

auxquelles se prolonge la conformation des discours et de l'action locale aux objectifs qu'il donne à la nouvelle décentralisation.

Un regard fonctionnel face auquel les différentes catégories institutionnelles n'ont pas les mêmes atouts. Face à la fonctionnalisation croissante de la décentralisation, tous les échelons institutionnels ne sont pas égaux. La compréhension de cette donnée, fondamentale pour l'avenir des départements, repose sur la mise en évidence des effets de la structure géographique et théorique des différents échelons sur leur capacité à s'adapter aux nouveaux objectifs de la décentralisation, et donc à perdurer dans son architecture.

Il va de soi que la capacité des métropoles et des régions à s'adapter aux nouveaux objectifs de la décentralisation est extrêmement forte, et pour cause : ils ont été construits ou repensés *selon ces derniers*. Découpés pour eux, principalement organisés autour de leur satisfaction, dotés pour ce faire de compétences et de moyens croissants, ils constituent les implications conceptuelles de cette nouvelle manière de penser la décentralisation. L'État y voit ainsi des partenaires privilégiés. L'exposé des motifs de la loi NOTRe souligne ainsi que « *les régions disposeront ainsi de tous les leviers nécessaires pour assurer, aux côtés de l'État, dans les territoires, la responsabilité du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises* »²⁰⁴, tandis que les métropoles voient leurs compétences « *articulées* » avec celles des régions. Métropoles, régions et État forment ainsi un système institutionnel d'un genre nouveau, dont l'unité théorique se révèle au fil des réformes.

Bien que fondamentalement protégées d'une disparition pure et simple, les communes disposent d'une capacité moindre à résister. Si elles sont protégées par l'incontestable nécessité de préserver un échelon de proximité fondamental, leur rôle tend de plus en plus à se réduire à des fonctions d'ordre bureaucratique, au sein desquelles la capacité à dessiner des orientations politiques spécifiques et à les réaliser s'émousse au profit des établissements publics de coopération intercommunale. Privées des compétences grâce auxquelles elles assuraient la structuration fondamentale de leurs territoires, de plus en plus confinées à un rôle de veille, et d'administration quotidienne, les communes font par ailleurs l'objet de vastes mouvements de recomposition, impulsés par la nouvelle politique relative aux communes nouvelles²⁰⁵, qui a pour la première fois mené à une réduction sensible de leur nombre. Plusieurs stratégies ont ainsi trouvé à s'épanouir à la faveur du nouveau

²⁰⁴ Nous soulignons.

²⁰⁵ Loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*, JORF du 17 mars 2015, p. 4921 ; loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 *tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle*, JORF du 9 novembre 2016, texte n° 1.

cadre juridique. La première est celle de petites communes assurant une fusion naturelle, destinée à permettre une nouvelle respiration de la vie communale à travers une nouvelle représentation partagée du territoire communal. La seconde concerne des villes petites et moyennes qui ont eu recours au dispositif afin de conforter leur situation au sein des nouveaux équilibres régionaux. La troisième, enfin, a visé à déployer des stratégies communales de repositionnement face à l'accroissement incessant des seuils des formes intercommunales.

Quant aux départements, leur situation est plus délicate, dès lors que les réformes récentes ont tendu à les concurrencer sur plusieurs fronts : par le haut, du fait de l'essor de la région qui, par l'affirmation de sa compétence exclusive en matière économique, a réduit le champ traditionnel d'intervention des départements ; par le bas, du fait de l'envol des métropoles et des autres EPCI, dont la capacité à concentrer de nombreuses fonctions sociales menace les départements sur le plan théorique. *Cette tenaille qui pèse sur le département ne doit pas être négligée*, car elle constitue la principale menace qui pèse sur lui dès lors que les épisodes législatifs passés ont été conçus comme des étapes transitoires vers une organisation généralement repensée. La pause annoncée des réformes ne doit pas faire oublier cette importante réalité qui est que la réorganisation institutionnelle de la décentralisation française implique l'apparition d'effets d'éviction *autour desquels elle est conçue* : la substitution d'une architecture à une autre constitue *sa tendance essentielle*. Garder cette donnée fondamentale en mémoire ne signifie cependant pas qu'il soit impossible d'y résister ou d'y opposer des arguments contraires. Ce n'est en effet que par la conscience de l'impérieuse nécessité de rappeler le contenu de leur structure théorique que les départements pourront faire face aux réorganisations en défendant leur modèle. Garder cette donnée fondamentale en mémoire permet aussi de questionner d'éventuelles stratégies par lesquelles les départements conformeraient leurs formes et leurs pratiques aux attentes du discours économico-aménagiste. Les fusions de départements qui ne seraient pas essentiellement fondées sur une réelle volonté communautaire incarnée socialement, mais sur des représentations fondamentalement quantitatives ou opportunistes ne seront d'aucun secours pour les départements : leur résultat sera toujours concurrencé par celui, présumé idéal, de l'architecture régionalo-métropolitaine, dont l'alimentation future ne saurait s'opérer que par le grignotage des compétences départementales. Pire encore, et comme cela sera montré plus loin, les départements pourraient y perdre leur raison d'être fondamentale et l'atout maître de leur défense. La solution de la défense du modèle départemental, loin de passer par des initiatives isolées, repose en effet sur sa capacité à *se formuler théoriquement*.

Cette exigence, qui passe par la capacité à penser généralement le modèle départemental, est indispensable au maintien de son unité, qui conditionne sa capacité à perdurer sous une forme catégorielle. Le risque est en effet grand, pour les

départements, de disparaître progressivement par la substitution de *collectivités dotées de compétences départementales* au modèle institutionnel du *département*. Celle-ci est en effet déjà bien entamée par l'émergence récente de plusieurs facteurs, dont la légitimité ponctuelle est parfaitement justifiable mais qui ne sont pas sans effet sur la généralité théorique du département : 1° l'existence et la programmation de collectivités à statut particulier dotées de manière non exclusive de compétences départementales (collectivités uniques ultramarines, Corse, métropole de Lyon et peut-être bientôt l'Alsace) ; 2° la différence du nombre et de la nature des compétences entre départements supports d'une métropole et départements non concernés par le phénomène métropolitain ; 3° la dissociation territoriale entre les territoires du département du Rhône et de la métropole de Lyon, dont les implications sont souvent présentées comme le modèle métropolitain futur mais qui conduit à redéfinir les conditions de conceptualisation du territoire départemental.

Face à ces évolutions, par lesquelles les efforts des différentes parties pourraient bientôt ne plus concourir au plus grand bien du tout, le modèle départemental dispose en effet pourtant d'atouts fondamentaux pour défendre son existence au sein des institutions décentralisées de la République : il témoigne en effet, bien au-delà de considérations fonctionnelles, d'une structure sociale dont l'histoire permet de révéler le processus d'élaboration et les éléments constitutifs.

2) Dans les coulisses du droit technicien : la structure sociale du projet départemental

Le phénomène institutionnel est riche d'interactions mutuelles entre la matière sociale et le droit destiné à l'organiser : le département n'échappe pas à ce constat, que l'analyse historique et théorique permet d'étayer en dévoilant la structure sociale du projet départemental.

a) À la recherche de la fonction sociale du département : le projet départemental

Théoriser le legs de l'histoire : la fonction sociale du département. Les départements sont riches d'une histoire juridique complexe de laquelle ils ont tiré, après près de deux siècles, un rôle actif dans la structuration territoriale de l'État et dans les conditions d'épanouissement de la République.

Cette histoire, de laquelle il est possible de tirer une conceptualisation *du projet départemental*, c'est-à-dire des fonctions autour desquelles s'est fondamentalement agencée l'institution départementale, constitue un atout précieux face aux différentes zones d'ombre laissées par l'apparition d'un nouveau modèle de décentralisation. Car si aucune « nature » ne peut être imposée à l'organisation institutionnelle pour en déterminer les formes et en contraindre l'évolution, si aucun échelon n'est « par nature » dépositaire d'une quelconque substance sur laquelle il serait impossible au jurislatureur de revenir, l'analyse historique permet la mise en évidence et la théorisation d'un certain nombre de tensions fondamentales autours desquelles ont été conçues les institutions. De cet effort doivent provenir les conditions d'un débat plus éclairé sur les effets qu'entraînerait la décomposition de l'échelon départemental décentralisé.

L'histoire du département est bien connue des historiens et a fait l'objet d'une littérature extrêmement abondante. De création révolutionnaire, devenue par le jeu de l'histoire un échelon important et décentralisé de construction des politiques publiques, l'institution a longtemps bénéficié des faveurs du discours scientifique et politique, grâce auquel une forme quasi-mythique de l'institution a pu s'imposer. Celle-ci ne va pas sans ses légendes, comme la « journée à cheval » qui aurait présidé au découpage du département, ni sans ses personnages mythiques : le préfet, puis le conseiller général.

Au-delà de legs mythiques, l'histoire a donné au département sa constitution sociale et juridique. Le décryptage des structures intimes de l'institution départementale, grâce auquel les tensions qui l'animent et qui déterminent ses formes juridiques peuvent être mises en évidence, ne peut ainsi s'opérer sans son secours. Car de la même manière que les métropoles héritent d'un certain ordre de discours qui produit sur leur organisation juridique des effets particuliers, les départements sont le fruit d'un cadre de référence dont il faut comprendre les mécanismes d'émergence et la teneur idéologique fondamentale. Cet effort, utile à la formulation d'une théorie générale des fonctions départementales est indispensable au dépassement des représentations simplistes qui se plaisent sans plus de démonstration à faire de lui un échelon dont on ne pourrait que constater « l'inutilité »²⁰⁶.

Le département est en effet le fruit d'une histoire singulière qui témoigne des rapports de détermination mutuelle et réciproque existant entre les dynamiques sociales institutionnelles et les modèles juridiques employés pour leur donner leur consistance normative. En ce sens, il a tout à la fois été l'outil par lequel la Nation

²⁰⁶ COMMISSION POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, La documentation française/XO éditions, 2010, p. 197.

unifiante s'est projetée sur le territoire et celui par lequel le territoire a construit une part de sa référence à la Nation et à la citoyenneté.

c) Le département, outil du rapport institutif de la Nation au territoire

Une institution initialement produit d'une création juridique de l'État.

Le département est, du point de vue historique, une forme institutionnelle créée qui, à la différence de la commune, n'a pas *directement* hérité de formes institutionnelles plus anciennes auxquelles le droit s'est contenté de fournir un nom unique et un régime juridique unifié²⁰⁷. L'article premier du décret du 22 décembre 1789 dispose en effet qu'« *il sera fait une nouvelle division du royaume en départemens, tant pour la représentation que pour l'administration* »²⁰⁸. Les départements ont ainsi été fondamentalement conçus comme des « *sections du même tout* », l'État étant « *un* »²⁰⁹. Le terme « département » dit d'ailleurs beaucoup, dans sa structure étymologique, de cette situation. Il renvoie en effet à l'idée d'une distribution (*distributio*) et d'une partition (*partitio*) dont la consistance tranche, par exemple, avec le terme « commune », dont l'usage remonte à la pratique des bourgeois assemblés qui « juraient commune » (*communiam jurabunt*) sous l'Ancien Régime. Outil de rationalisation et d'homogénéisation des circonscriptions administratives, le département constitue ainsi, du point de vue de sa création, un produit du volontarisme de l'État, un instrument de réalisation descendante de la Nation. Son rôle est alors clair : servir l'unification territoriale autour de la nouvelle forme politique nationale *en instituant un nouveau rapport au territoire*.

Une institution fondamentalement héritière de formes sociales et institutionnelles plus anciennes. Il n'en demeure pas moins que les conditions d'apparition et d'affirmation du département ne l'ont pas rendu étranger à toute mécanique institutionnelle d'identification et, partant, au développement de sentiments d'appartenance puissants.

Ceci tient, d'abord, au choix opéré par les révolutionnaires de tenir grandement compte, dans l'établissement des départements, des équilibres physiques, culturels, économiques et identitaires des anciennes structures territoriales de

²⁰⁷ Les communes sont en effet le produit de la transformation de chaque « *ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* » en une « *municipalité* » (art. 7 du décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. 1, 1824, p. 86).

²⁰⁸ Art. 1 du décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. I, 1824, p. 86.

²⁰⁹ Instruction de l'Assemblée Nationale du 8 janvier 1790 *sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs*, *Lois et actes du gouvernement*, Duvergier, t. 1, 1824, p. 103.

l'Ancien Régime. Le projet du comité présidé par Jacques-Guillaume Thouret, qui s'alarmait de la persistance des anciennes structures sociales et entendait diviser la France en départements dessinés sur le modèle de carrés²¹⁰, a ainsi été repoussé après de vifs débats. Une fois l'ordre de grandeur du département défini, le choix opéré a ainsi consisté à chercher à ménager le découpage départemental²¹¹ avec l'organisation des multiples et bigarrés territoires « vécus » de l'Ancien Régime (provinces, généralités, bailliages, intendances, diocèses...) ²¹², jugés riches de « *rapports moraux et politiques* »²¹³. Les anciennes provinces ont ainsi, autant que possible, été découpées en leur sein et, lorsque tel n'a pas pu être le cas, elles ont été agencées ou adaptées selon une méthode rigoureuse. La méthode empruntée par le pouvoir révolutionnaire pour former le découpage départemental, très éloignée des procédés autoritaires employés pour le récent redécoupage régional ou l'« achèvement » de la carte intercommunale, a fait de lui un espace administratif largement négocié²¹⁴ : les limites départementales, la définition des chefs-lieux de département et de canton ont ainsi fait l'objet d'adresses, de croquis, de courriers et de pétitions grâce auxquelles le découpage s'est assez largement adapté aux structures du territoire vécu.

Cette relative continuité entre les formes territoriales anciennes et nouvelles n'a d'ailleurs pas été sans revêtir des effets juridiques, une procédure ayant été établie afin que les départements nouvellement constitués se répartissent, si besoin, et assurent, nécessairement, la liquidation des dettes des anciennes provinces²¹⁵, *héritant ainsi juridiquement de ces dernières*. L'instruction qui accompagne le décret du 22 décembre 1789 précise en outre que « *les administrations de département [...] succèdent aux États provinciaux, aux assemblées provinciales et aux intendants et commissaires départis dans les généralités* » ²¹⁶ et souligne à maintes reprises les efforts mis en œuvre pour ménager des solutions de continuité entre l'ancienne et la nouvelle organisation institutionnelle au sein du régime juridique départemental. Il n'est donc pas inexact d'affirmer l'existence d'une certaine

²¹⁰ THOURET Jacques-Guillaume, « Discours sur la nouvelle division du royaume », *A. P.*, t. IX, p. 654.

²¹¹ Décret des 26 février – 4 mars 1790 *relatif à la division de la France en quatre-vingt-trois départements*, *Duvergier*, t. 1, 1824, p. 121.

²¹² BRETTE Armand, *Les limites et les divisions territoriales de la France en 1789*, Cornély et Cie, 134 p. Sur la recherche d'aménagement du découpage avec ces anciennes circonscriptions, v. not. MASSON Jean-Louis, *Provinces, départements régions. L'évolution des circonscriptions administratives de la fin de l'Ancien Régime à nos jours*, Fernand Lanore, 1984, pp. 92 et s.

²¹³ BUREAUX DE PUSY Jean-Xavier, *Rapport sommaire de la nouvelle division du royaume*, *A. P.*, t. X, p. 119.

²¹⁴ Sur le sujet, v. les importants travaux de OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du XVIII^e siècle*, Éditions de l'EHESS, 1989, 363 p.

²¹⁵ Art. 10 de la section 3 du décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, *Duvergier*, t. I, 1824, p. 91.

²¹⁶ Instruction sur la formation des assemblées représentatives et des corps administratifs du 8 janvier 1790, *Duvergier*, t. 1, 1824, p. 104.

continuité entre le département nouvellement créé et d'anciennes formes sociales, dont sa structure s'est cependant également attachée à niveler les particularismes. Formellement créé par le pouvoir révolutionnaire, le département a ainsi hérité de déterminants sociaux puissants qui ne sont pas pour rien dans la capacité qu'il a eue à s'inscrire comme un échelon central de la vie administrative et politique française.

Un cadre institutionnel pragmatique permettant au modèle national de se projeter sur le territoire. En 1790, il restait cependant délicat de *démontrer* l'existence d'une identité départementale. Tout au plus était-il possible de la *supposer*. La grande permanence du découpage départemental, qui n'a que peu évolué depuis cette époque, souligne cependant la grande acceptation dont a bénéficié cet échelon qui, en plus d'avoir constitué ce point de repère majeur de l'administration territoriale de la France, a peu à peu été le siège du développement d'un mouvement de décentralisation à partir de la fin du XIX^e siècle. Ce dernier, tel qu'il s'est affirmé en France, consiste en un certain rapport au territoire, fait d'une *attention au multiple*, et à la reconnaissance corrélative de la singularité d'intérêt publics locaux dont on confie la charge à des assemblées élues. C'est ainsi de son rapport ancien à un fonctionnement démocratique que le département tire une grande partie de sa légitimation sociale, grâce à laquelle la projection de la Nation sur le territoire a pu se concrétiser. L'élection des membres du conseil général (devenu conseil départemental en 2013²¹⁷) au suffrage universel direct²¹⁸, la désignation d'une commission permanente chargée d'assister et de surveiller le préfet dans sa mission exécutive²¹⁹, puis la désignation démocratique de son président²²⁰ ont ainsi constitué des pas importants dans le développement d'une identité départementale puissante. Ce mouvement, d'essence circulaire et dynamique, a d'ailleurs été servi par la force de la circonscription d'élection des conseillers généraux (puis départementaux), le canton. Ce dernier, dont l'histoire est aussi ancienne que celle du département, a en effet constitué, au moins jusqu'au récent redécoupage initié par la loi du 17 mai 2013²²¹, un échelon bien identifié par les habitants (surtout dans les zones rurales), sur la base duquel bien des politiques intercommunales ont en outre été conçues. La figure du

²¹⁷ Art. 1^{er} de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

²¹⁸ Art. 12 du décret des 3 – 11 juillet 1848 *relatif au renouvellement des conseils municipaux et des conseils d'arrondissement et de département*, *Duvergier*, t. XLVIII, 1848, p. 361 ; art. 5 de la loi des 10 – 29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, *Duvergier*, t. LXXI, 1871, p. 184.

²¹⁹ Art. 2 de la loi des 10 – 29 août 1871 *relative aux conseils généraux*, *Duvergier*, t. LXXI, 1871, p. 184.

²²⁰ Art. 24 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, *JORF* du 3 mars 1982, p. 735.

²²¹ Art. 4 de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*, *JORF* du 18 mai 2013, p. 8242.

conseiller général, souvent maire d'une commune importante de son canton, a par ailleurs joué un rôle important dans la génération de liens puissants entre élus communaux et départementaux, entre communes et départements.

Il est de ce point de vue notable que l'échelon départemental a servi de structure fondamentale à l'émergence d'un certain rapport de la Nation à l'institutionnalisation de son territoire, au point de faire de lui l'horizon désirable de toute organisation institutionnelle et le symbole de l'intégration des parties au tout national. La marque la plus frappante de ce constat réside certainement dans le combat pour la départementalisation de l'outre-mer, qui a abouti en 1946 à l'organisation départementale des quatre anciennes colonies (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion), dont le régime a connu un progressif alignement sur le régime traditionnel des départements. Outre la marque d'une certaine assimilation, ce mouvement était porté par l'espoir de voir l'outil départemental servir de support au progrès social de ces territoires, *selon le modèle de solidarité porté par l'institution départementale*. Le rapport d'Aimé Césaire sur la loi de départementalisation de 1946 ne s'y trompe guère en soulignant, pour caractériser le « chaos social » guettant ces territoires, l'absence criante sur leur sol des dispositifs traditionnels portés en métropole par le département, et dont on verra qu'ils constituent des éléments fondamentaux de sa structure théorique : « *pas d'indemnité pour la femme en couches. Pas d'indemnité pour le malade. Pas d'indemnité pour le vieillard. Pas d'indemnité pour le chômeur* »²²². L'alignement institutionnel et administratif était ainsi aussi perçu dans l'apport potentiel de l'institution départementale aux solidarités dont il est le porteur. Si la construction et l'affirmation de l'échelon régional ont désormais tendance à mener, dans ces territoires, à l'apparition de collectivités uniques (Martinique, Guyane), ce phénomène qui résulte de l'artificialité résultant de la présence *sur un même territoire* de deux institutions de référence n'entame pas la pertinence de la référence aux fonctions départementales, dont les nouvelles formes institutionnelles héritent pleinement en bénéficiant du complément régional.

b) Le département, outil du rapport mutualiste du territoire à la Nation

La fonction solidariste du département, cœur historique des fonctions départementales. Si le département a acquis pendant longtemps le statut de modèle institutionnel désirable et de référence politique et sociale de la vie sociale, c'est surtout grâce à la nature des fonctions dont il sert traditionnellement de support.

²²² CESAIRE Aimé, *Rapport fait au nom de la commission des territoires d'outre-mer sur les propositions de loi [...] tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane française et de l'île de la Réunion*, Assemblée nationale constituante, 1946, n° 520, p. 10.

L'histoire de cet échelon est en effet, en même temps que celle d'une lente conquête de son émancipation et d'un alignement théorique et juridique sur le cadre de la commune, celle de la reconnaissance progressive de compétences articulées autour de logiques de solidarité, sur lesquelles le modèle institutionnel département s'est construit et a contribué à structurer territorialement le rapport à la Nation et à la citoyenneté.

En incarnant un certain nombre de fonctions assurant de manière pratique l'unité des territoires de sa circonscription, le département a ainsi, d'abord, développé un rôle de liaison des territoires communaux, assurant par-là *la solidarité physique des territoires*. Les compétences relatives aux réseaux de communication (chemins vicinaux de grande communication, routes départementales, chemins de fer d'intérêt local, bacs et passages d'eau...), particulièrement nombreuses, ont ainsi, à l'évidence, permis à l'institution de *former le territoire départemental*. Dans le même temps, en incarnant un certain nombre de compétences d'ordre social (assistance publique, enfants assistés, établissements d'aliénés) et en assurant une évidente fonction de péréquation des ressources au niveau de son territoire (répartition et vote de l'impôt), le département a développé l'autre grand versant de sa vocation de solidarité, en assurant cette fois-ci *la solidarité sociale des territoires*.

Les lois de décentralisation du début des années 1980 n'ont fait que prolonger et consolider cette représentation du département. Distinguant sur les plans organique et matériel ce qui doit relever de la déconcentration et ce qui doit dépendre du département collectivité territoriale, alignant pleinement le département sur le modèle communal, le législateur a par ailleurs consolidé la vocation sociale du département, dans laquelle celui-ci trouve donc sa constitution juridique contemporaine.

La structuration des compétences départementales autour d'un cœur théorique bien identifié s'est ainsi réalisée d'une manière particulièrement nette. Dès 1789²²³, les départements se voient ainsi confier le soin du « *soulagement des pauvres, police des mendiants et vagabonds* », de « *l'inspection et amélioration du régime des hôpitaux, hôtels-Dieu, établissements et ateliers de charité, prisons, maisons d'arrêt et de correction* », de l'emploi des « *fonds destinés à l'encouragement de l'agriculture, de l'industrie et de toute espèce de bienfaisance publique* » et de la « *direction et confection des travaux pour la confection des routes, canaux et autres ouvrages publics autorisés dans le département* ». Outre leur rôle intermédiaire entre État et communes, ils assurent ainsi déjà des compétences visant à assurer la solidarité physique et sociale du territoire. Cette réalité a été prolongée par les grandes lois

²²³ Décret du 22 décembre 1789 *relatif à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives*, Duvergier, t. I, 1824, p. 86.

ultérieures. La loi du 10 mai 1838 poursuit en effet la même trajectoire, en des termes plus modernes, en reconnaissant au conseil général les compétences relatives « *au classement et à la direction des routes départementales* », à l'organisation des travaux publics départementaux, à la répartition des charges résultant « *des aliénés et des enfants trouvés et abandonnés* »²²⁴.

À mesure que s'est consolidée la dimension sociale de l'État, les attributions départementales se sont développées de manière à confier aux départements *l'organisation générale des missions d'assistance publique*. Les départements ont ainsi été tenus par la loi du 30 juin 1838²²⁵ de créer ou de contracter avec « *un établissement spécialement destiné à recevoir et soigner les aliénés* » et par celle du 27 juin 1904 d'assurer obligatoirement, par la même voie, le service des enfants assistés²²⁶. Dans la continuité de la loi du 15 juillet 1893, qui leur a confié l'organisation d'un « *service d'assistance médicale gratuite pour les malades privés de ressources* »²²⁷, la loi du 14 juillet 1905 a confié aux départements l'organisation de « *l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables* »²²⁸, celle du 30 juillet 1913 « *l'assistance aux femmes en couches pendant leur repos* »²²⁹ et, dès 1902, ils ont par ailleurs été chargés de l'organisation « *du service de l'hygiène publique* »²³⁰. Cette compétence essentielle du département en matière d'assistance publique a en outre servie par la faculté dont ils ont disposé, dès 1871, de créer tout service ou institution départementale d'assistance publique facultative, à la décision du conseil général²³¹.

Il n'est pas anodin que la plupart de ces missions aient été réalisées en partenariat avec les communes. À une époque où le partage de compétences n'était pas analysé comme la manifestation de « doublons » mais permettait d'assurer la meilleure répartition possible des charges issues de l'administration publique et l'association de tous à un projet social commun, l'association des communes aux dispositifs organisés par les départements manifeste leur rôle structurant fondamental et leur capacité à générer les solidarités indispensables à la cohésion sociale et territoriale.

²²⁴ Loi des 10-12 mai 1838 *sur les attributions des conseils généraux et des conseils d'arrondissement*, Duvergier, t. 38, 1838, p. 292 et s.

²²⁵ Loi des 30 juin-6 juillet 1838 *sur les aliénés*, Duvergier, t. 38, 1838, p. 490.

²²⁶ Loi des 27-30 juin 1904 *sur le service des enfants assistés*, Duvergier, t. 104, 1904, p. 176.

²²⁷ Art. 4 de la loi *sur l'assistance médicale et gratuite*, Duvergier, t. 93, 1893, p. 353.

²²⁸ Loi des 14-16 juillet 1905 *relative à l'assistance obligatoire aux vieillards, aux infirmes et aux incurables, privés de ressources*, Duvergier, t. 105, 1905, p. 435.

²²⁹ Art. 68 de la loi *portant fixation des recettes et des dépenses de l'exercice 1913*, Duvergier, Nouvelle série, t. 13, p. 451.

²³⁰ Art. 20 de la loi du 15 février 1902 *relative à la protection de la santé publique*, Duvergier, t. 102, 1902, p. 106.

²³¹ Art. 46-20° de la loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 199.

Sur un plan plus matériel, cette capacité est renforcée par le rôle moteur qu'ont joué les départements en matière de liaison physique des territoires. Le rôle qui leur a été reconnu dès 1789 en matière de routes et de canaux n'a en effet cessé d'être décliné. La loi du 10 août 1871 en livre une éclairante illustration en confiant aux départements, outre un rôle central en matière de routes départementales et de chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, le soin de diriger « *les chemins de fer d'intérêt local* » et de délibérer sur « *le mode et conditions de leur construction* »²³² et de leur exploitation. L'établissement et l'entretien des bacs et passages d'eau sur les routes et chemins à leur charge est également prévue, tandis qu'une loi de 1881 leur confie un rôle central dans l'organisation des chemins de fer d'intérêt local et des tramways et le soin d'établir les « *tramways départementaux* »²³³. Ces réseaux ont eu un rôle important dans la structuration du territoire et de sa représentation, au point même de devenir l'objet d'une chanson à succès de Robert Burnier, Claude Pingault et Ray Ventura et ses collégiens en 1934, « *Le petit train départemental* » !

Il faut ajouter à ces éléments relatifs aux réseaux l'effort constant des départements dans le subventionnement des projets communaux, grâce auquel une certaine péréquation s'opère grâce à la contribution de la généralité des contribuables du département aux efforts des communes, et notamment des plus modestes. Par la fédération des intérêts communaux, le département joue ainsi un rôle de cohésion générale du territoire.

Le “département-providence” : une fonction solidariste toujours prégnante dans l'activité contemporaine du département. Cet état des compétences départementales n'a que peu évolué dans la suite de l'histoire. Le droit du XX^e siècle et du début du XXI^e siècle s'est en effet contenté de lui donner une formulation plus moderne, aux formes adaptées aux nouveaux dispositifs sociaux forgés par l'État et aux nouvelles conceptions théoriques formulées à ce sujet, suite notamment à l'essor du solidarisme de Léon Bourgeois²³⁴ qui fait de la solidarité le fondement du lien social. Les départements de l'État-providence sont ainsi devenus, au fil des décennies, les artisans incontournables des prestations d'aide sociale dont l'octroi nécessite une appréciation individuelle des situations, les autres relevant de l'action de l'État pour des motifs d'égalité ou pour des considérations relatives à la spécificité du public visé (aide aux sans domicile fixe...). Les réformes de 1982/1983 et 2003/2004 ont progressivement consolidé le rôle du département autour de nombreuses compétences

²³² Art. 46-12° de la loi du 10 août 1871 *relative aux conseils généraux*, Duvergier, t. LXXI, 1871, p. 198.

²³³ Loi des 11-12 juin 1880 *relative aux chemins de fer d'intérêt local et aux tramways*, Duvergier, t. 80, 1880, p. 227.

²³⁴ V. not. BOURGEOIS Léon, *Solidarité*, Armand Colin, 1896, 156 p. et le travail de mise en situation de AUDIER Serge, *Léon Bourgeois. Fonder la solidarité*, Éditions Michalon, 2007, 126 p.

en matière d'aide et d'actions sociales, domaine dont il est le chef de file²³⁵ et qui repose fondamentalement sur des prestations assurées dans quatre domaines structurants : l'aide aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance, et l'insertion. Ces dénominations recouvrent une grande partie des fonctions dont le département a pris la charge au gré de l'histoire, auxquelles ont été associées la gestion de dispositifs étatiques comme le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1988, puis le revenu de solidarité active (RSA), créé en 2008, dont la fonction consiste à favoriser l'insertion sociale et dont la décentralisation par la loi du 18 décembre 2003²³⁶ a été présentée par le gouvernement comme la transmission du dispositif à un échelon plus adapté à sa gestion mais a aussi nourri de légitimes inquiétudes quant à la pérennité de son financement.

En 2015, 64% des dépenses départementales étaient ainsi consacrées à l'aide sociale, pour un montant estimé entre 33 et 38 milliards d'euros, au sein duquel l'insertion — et particulièrement le RSA — occupe une place déterminante — plus d'un tiers. Les départements assuraient ainsi 50,3 % des dépenses d'aide et d'action sociale du pays en 2014²³⁷, dans un contexte d'accroissement constant des différents postes. En 2016, 64,7 % des budgets de fonctionnement départementaux étaient affectés à l'action sociale²³⁸.

Ce cœur de compétence, dont la manifestation pèse essentiellement sur les budgets de fonctionnement, est à mettre en parallèle avec le second grand cœur de métier historique du département, qui pèse quant à lui plus substantiellement sur les budgets d'investissement : la construction et l'entretien de réseaux et d'infrastructures. En 2016, ce poste a représenté le principal support d'investissement des départements, pour un ratio de 38,5 %. Les transports, qui en constituaient un pendant logique, représentaient quant à eux 6,2 % des dépenses de fonctionnement, ce qui faisait d'eux le second poste de dépense pour l'exercice d'une compétence.

Quant aux subventions départementales aux communes, dont on a déjà souligné le rôle fondamental qu'elles jouent dans la liaison des territoires infradépartementaux en *postulant*²³⁹ qu'il est d'intérêt départemental de garantir la

²³⁵ Art. L121-1 du code de l'action sociale et des familles, introduit par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*.

²³⁶ Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 *portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité*, *JORF* du 19 décembre 2003, p. 21670.

²³⁷ DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ETUDES, DE L'EVALUATION ET DES STATISTIQUES, *L'aide et l'action sociales en France*, édition 2017, pp. 8 et s.

²³⁸ DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES, *Les finances des départements en 2016*, p. 37.

²³⁹ Il s'agit là d'une grande spécificité des départements. L'article L1111-10 CGCT, qui prévoit les subventions départementales au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, n'exige en effet pas la démonstration d'un intérêt départemental à ces opérations, *qui se trouve donc postulé*. Il n'en va pas de même pour les régions,

contribution de la masse des contribuables départementaux au développement des projets des communes dont la réunion forme le territoire départemental, elles représentaient une part non négligeable des budgets départementaux. Le compte 20414, qui enregistre dans l'instruction comptable des départements les subventions d'équipement versées aux communes et EPCI, représentait ainsi 18,07 % des dépenses d'investissement hors remboursements de dette des départements (Rhône inclus) en 2015 (médiane : 17,64 %), pour un total avoisinant les 19 milliards d'euros²⁴⁰. La situation, variable selon les départements, témoigne tout de même d'une forte contribution générale des départements aux investissements communaux, qui atteint pour certains, comme la Moselle, un total de 50,76 % des dépenses d'investissement. L'importance de ces subventions dans l'investissement communal décroît à mesure de l'augmentation de la taille des communes bénéficiaires (de 17 % pour les communes de moins de 500 habitants à 2 % pour les communes de plus de 300 000 habitants en 2013²⁴¹), ce qui témoigne de la logique de redistribution qui préside au fonctionnement de ce dispositif.

Les départements n'ont donc pas cessé d'occuper le rôle fondamental de solidarité physique et sociale des territoires autour duquel ils ont été pensés dès leur création et grâce auquel ils garantissent, du fait du positionnement de leur échelon la structuration de liens de solidarité entre l'urbain et sa campagne environnante, entre la masse fiscale des villes et les besoins d'infrastructures de la campagne. *En ce sens, leur projet est fondamentalement mutualiste.*

À ce fondement, des compétences plus ou moins connexes ont été associées qui témoignent de l'émergence dans le débat politique de nouveaux enjeux et du déploiement plus ou moins opportuniste de la décentralisation de compétences étatiques. Ces compétences reposent, pour certaines, sur une action intégrale du département ; pour d'autres sur son association à des domaines de compétence partagée ou à des dispositifs mis en œuvre par l'État et/ou d'autres collectivités. Parmi ces compétences, certaines ont assurément été transformées en atout de visibilité de l'institution départementale. Il en va notamment ainsi de la construction et de l'entretien des collèges, dont la décentralisation a été opérée en 1983, ou des domaines de compétence partagée (sport, culture, tourisme...), dans lesquels le département a su trouver, comme les autres collectivités, le support de déploiement d'activités nouvelles grâce auxquelles il a entretenu et renouvelé le rapport des citoyens à son institution. Le département a également utilisé ces compétences de manière à former

dont l'intervention est limitée, comme le prévoit le même article, aux opérations « *d'intérêt régional* ».

²⁴⁰ Calculs réalisés par l'auteur sur la base des données agrégées par l'Assemblée des départements de France.

²⁴¹ ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE, *Regard financier sur les départements. 33 ans depuis les premières lois de décentralisation*, 2015, p. 14.

des leviers nouveaux de sa politique sociale. L'implantation des collèges ou des équipements sportifs et culturels sur son territoire permet ainsi de satisfaire à des objectifs de mixité sociale, tandis que le développement du tourisme a permis de relier davantage les territoires ruraux aux territoires urbains. Les politiques départementales en ces domaines, complémentaires aux politiques initiées par les autres niveaux de collectivités, ont ainsi permis de traduire d'une autre manière la fonction de liaison sociale et territoriale qui anime le département. D'autres compétences nouvelles, cependant, font l'objet d'un bilan plus mitigé. Le déclassement et le transfert de certaines routes nationales, survenu en 2004, a ainsi, par exemple, considérablement pesé sur les finances départementales faute de compensation dynamique et adéquate de ces transferts tout en permettant et garantissant le renforcement du rôle du département dans la structuration physique du territoire par la voie d'une réévaluation bienvenue de la nature et de l'importance des réseaux routiers.

Le rôle du département dans l'unification territoriale, politique et sociale de la France. Si toutes les institutions entretiennent un certain rapport à la solidarité des hommes, le département constitue ainsi le support institutionnel historique d'émergence d'une solidarité dont les formes transcendent le cadre communal et les variations urbaine et rurale de l'occupation du territoire pour susciter des mécanismes de solidarité dont la contribution à l'unification territoriale, politique et sociale de la France n'est pas négligeable.

Les départements traduisent, de ce point de vue, un rôle d'interface dont les manifestations sont nombreuses et dont la force s'est accrue grâce à la décentralisation, qui a conforté le principe démocratique dans la réalisation des fonctions départementales. Le département est ainsi devenu l'outil de l'interface politique et sociale entre les différentes variations de la vie locale : les variations communales, les variations urbaine et rurale de l'occupation du territoire et les variations sociales de ses habitants. L'identification et l'attachement qu'il est parvenu à constituer du fait de cette activité pluriséculaire et d'une gestion généralement sérieuse ont certainement contribué à la constitution de mécanismes vertueux de légitimation, grâce auxquels s'est étayé le passage du département outil de l'État au département institution décentralisée. C'est de la capacité qu'il a eue à générer des liens de dépendance et de cohésion entre les territoires et les hommes, à tisser entre eux des liens physiques et moraux, que le département a tiré une forme de *légitimité sociale*, grâce à laquelle s'est opérée l'agglomération concrète des individus à son projet institutionnel. En retour, le département a tiré de cette nouvelle légitimité sociale les conditions du renouvellement des formes de sa *légitimité politique* : l'infusion du principe démocratique et l'essor de la décentralisation auront ainsi donné au département et à son projet une nouvelle structure, *d'essence fondamentalement politique*.

Derrière une institution que beaucoup se plaisent opportunément à réduire à des enjeux purement quantitatifs en soulignant l'important besoin de financement suscité par l'accomplissement de ses compétences sociales ou en soupesant la pertinence au regard d'agrégats et d'indicateurs statistiques se cache ainsi une institution grâce à laquelle la France a garanti une partie de sa cohésion sociale et politique, générant un *cadre institutionnel de référence identique et commun* à l'urbain et au rural, à l'heureux et au fragile. Ceci explique probablement que 70 % des Français le trouvent efficace²⁴², qu'ils soient le même nombre à s'y sentir attachés²⁴³, dans un contexte où 88 % d'entre eux souhaiteraient une plus grande solidarité entre territoires urbains et ruraux et 77 % s'inquiètent de l'assèchement par les métropoles de leur territoire périphérique²⁴⁴.

Derrière ces chiffres, qui témoignent de sentiments et d'aspirations, des réalités administratives et financières fondamentales corrélatives sont palpables. La structure de financement du département repose en effet sur des outils assurant de puissants mécanismes de réallocation de la richesse et de péréquation. S'il a déjà été souligné que l'action départementale conduisait, du point de vue des dépenses, à orienter la ressource vers des logiques de solidarité physique et sociale, les ressources du département, hors dotations, témoignent de la structure redistributrice qui préside à l'exercice de ces fonctions. Les principales recettes départementales visent en effet principalement le capital (taxe foncière sur les propriétés bâties) et sa circulation (droits de mutation à titre onéreux), la production de richesse (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), le fonctionnement des entreprises de réseau (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau) et la consommation d'énergies fossiles (fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) dont la structure favorisent la contribution des zones urbaines, où se concentre l'essentiel de leur assiette. L'allocation des ressources ainsi perçues au-delà des territoires qui en servent majoritairement de pourvoyeurs témoigne une fois encore de la structuration du département autour d'une logique de solidarité territoriale à laquelle sera portée une grande atteinte si un scénario à la lyonnaise, qui opère la rupture entre les masses de contribuables, se généralise.

²⁴² Sondage TNS SOFRES pour l'association des régions de France, *Les français et leurs régions. Perception de la réforme des collectivités locales*, 8 décembre 2009.

²⁴³ Sondage TNS Sofres pour l'association des maires de grandes villes, *Les français et les territoires à la veille de la réforme territoriale*, septembre 2014.

²⁴⁴ Sondage IFOP pour *Acteurs publics, Les français et l'organisation territoriale*, 20 octobre 2017.

3) *La métropolisation et ses zones d'ombre : la déstructuration des composantes du projet départemental*

Derrière toute intention institutionnelle se révèle un projet : cette affirmation simple mais pourtant fondamentale implique que l'altération d'un échelon passe nécessairement par celle de la structure de son projet et des apports de celui-ci à la société. En altérant la structure départementale, la métropolisation entraîne ainsi une série d'effets induits dont les plus fondamentaux paraissent résider dans une transformation du rapport à la solidarité et à la citoyenneté.

a) Déstructurer le département pour structurer la métropole ? Du discours communicationnel à l'analyse critique

De l'évidence communicationnelle à l'analyse critique : la nécessité de confronter les implications du discours métropolitain. À lire la presse spécialisée et les articles savants, à entendre les discours politiques en vogue et les recommandations de certains experts, les jeux seraient déjà faits : la métropole aurait triomphé du département et devrait, dans un futur plus ou moins proche, lui porter le coup de grâce en se substituant à lui sur l'ensemble du territoire métropolitain. Jamais aucun autre raisonnement que celui d'une évidence dont il faudrait prendre acte au nom d'une certaine modernité n'est pourtant avancé au secours d'un tel essor de l'échelon métropolitain. Jamais aucune réflexion sur la refondation du modèle départemental et des dynamiques dont il est le porteur ne s'y trouve associée. Portée par un discours incantatoire teinté de références économiques destinées à établir sa légitimité contre toute autre forme de rationalité, la métropole en viendrait presque à tirer sa légitimité à supplanter le département de considérations quasi-naturelles que le droit ne pourrait que simplement « constater »²⁴⁵. Chercher à penser le département à l'heure de la métropolisation ne serait-il dès lors qu'un effort vain, conservateur, passéiste et d'avance voué à l'échec ?

Il faut bien mesurer la capacité du discours métropolitain à produire les conditions de sa propre réalisation sous une forme prophétique. Objet politique et juridique, la métropole est aussi le support de pratiques communicationnelles grâce auxquelles est sans cesse alimentée sa dimension performative. Ne pas confondre ce

²⁴⁵ COMMISSION POUR LA LIBÉRATION DE LA CROISSANCE FRANÇAISE, *Une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, La documentation française/XO éditions, 2010

qu'il peut y avoir de légitime dans le développement de l'institution métropolitaine et la manière dont celle-ci est mise en scène est alors la condition *sine qua non* pour la penser scientifiquement, sans hériter d'une certaine prédétermination du discours. Loin des modes, il s'agit alors de questionner les mouvements à l'œuvre et de les confronter au contexte dans lequel ils se produisent et qu'ils s'emploient à transformer. Un tel effort n'emporte avec lui aucun jugement de valeur : il s'emploie simplement, face aux représentations réduites et orientées qui sont l'œuvre du politique, à analyser ce que ses inventions produisent dans leur sillage.

Il y a évidemment derrière le phénomène métropolitain un certain nombre de forces sociales et d'aspirations justifiables. Il y a aussi derrière l'ambition à renouveler et adapter les formes du droit de la décentralisation aux évolutions du monde bien des justifications plausibles. Aucun produit social, aucune structure institutionnelle n'a jamais vocation à se muer en une forme de détermination indestructible. Le droit, qui n'est jamais là que pour formuler, organiser et garantir les objectifs que la société se donne, n'est pas davantage destiné à devoir formuler des vérités éternelles. Ceci implique que l'analyse de ses structures permet de révéler les objectifs que se donne la société et la manière dont elle s'est employée à les satisfaire. Lorsque des évolutions surviennent, l'analyse historique du droit, grâce à laquelle des structures théoriques peuvent être mises en évidence, sert alors de relai à leur compréhension théorique et à leur mise en perspective. De la confrontation d'un nouvel objet du droit à l'environnement dans lequel il se déploie et à l'égard duquel il produit des effets peut ainsi surgir une analyse qui, loin des artifices de la communication, s'efforce de donner corps à *sa représentation critique*.

Le discours communicationnel qui accompagne depuis quelques années l'essor de l'institution métropolitaine pare cette dernière de bien des avantages. Support d'une nouvelle croissance dont les territoires voisins bénéficieraient par le jeu d'un ruissellement, adaptation des structures institutionnelles à la prégnance manifeste de la population urbaine dans la démographie française, condition de l'inscription de la France dans les dynamiques économiques contemporaines... Nombreux sont les atouts désirables dont est parée l'institution métropolitaine, dont la modernité emporterait par elle-même l'obsolescence de la plupart des autres constructions territoriales, au premier rang desquelles l'institution départementale. Pensée et présentée dans une relation fusionnelle avec l'échelon régional, la métropole paraît bénéficier des faveurs du discours politique majoritaire, qui s'emploie à la réaliser pas à pas.

Les formes institutionnelles issues de l'histoire seraient-elles à ce point dépassées qu'en quelques années seulement, une nouvelle architecture aux formes entièrement nouvelles pourrait triompher de l'institution autour de laquelle l'État a substantiellement construit son rapport au territoire ? À en croire les promoteurs du

discours métropolitain, la réponse à cette question serait évidente. Elle ne l'est peut-être pas tant, ou du moins *pas sans mettre en évidence ce que cette évolution aurait de profondément nouveau dans la manière de concevoir et de réaliser la décentralisation et, plus largement, la démocratie.*

L'horizon contraint du développement de la métropolisation : la réduction du département. Il est un point fondamental sur lequel il convient d'insister avec la plus grande force : l'horizon futur de développement du phénomène de métropolisation ne peut être orienté que vers l'acquisition de compétences départementales. Généralement substituées aux communes dans leurs fonctions les plus structurantes, les métropoles ne peuvent plus se développer qu'à la faveur *d'une réduction du département*. En témoigne le modèle de la métropole de Lyon, dont la nature de collectivité territoriale atteste d'un certain achèvement théorique : l'horizon ultime de la métropole consiste à fédérer en un ensemble institutionnel unique les compétences communales structurantes et les compétences départementales, l'acquisition de ces dernières constituant la condition de sa singularisation vis-à-vis des logiques intercommunales et de son élévation vers des dynamiques constitutives plus complexes et avancées.

Le sursis que l'exécutif a bien voulu consentir aux départements en mettant de côté, dans son discours public, l'objectif annoncé par la loi NOTRe de disparition du département ne doit pas tromper, pour au moins quatre raisons fondamentales : 1° les mécanismes idéologiques à l'œuvre dans la conception de l'échelon métropolitain, qui résident dans la conformation des institutions à des représentations économiques, sont plus forts que jamais ; 2° la métropolisation est largement perçue comme une évidence par une technocratie fondamentalement urbaine, au sein de laquelle les solutions des rapports Attali et Balladur continuent par ailleurs d'infuser largement ; 3° l'essor des concepts économiques et managériaux, dont l'usage remplace, dilue ou colonise ceux du droit public au profit d'une « analyse économique du droit », est à l'origine d'un contexte discursif favorable à l'essor métropolitain ; 4° l'état présent du droit est incontestablement transitoire et inachevé, tendu vers un point d'aboutissement préétabli, constitué par le modèle lyonnais qui ne saurait perdurer dans sa singularité sans susciter des revendications similaires des grands élus urbains.

Cette donnée est d'autant plus prégnante que les dynamiques idéologiques dont la métropolisation tire sa force s'accommodent fort mal de compromis, dans la mesure où leur ambition consiste à penser *un projet total* pour lequel l'institution départementale n'est pas considérée comme une donnée à intégrer, mais comme une contrainte à dépasser. Car à la différence de la région et de la métropole, qui ont été créées et adaptées dans cette perspective, le département n'est pas institutionnellement pensé et construit autour de repères économiques. Ses

dimensions, qui ne lui permettraient pas de mettre en œuvre des logiques de programmation et de planification ni de servir de support à la construction locale des conditions du marché, font de lui *un échelon impensable* pour la nouvelle doxa. Dans une société dont l'emprise des références économiques sur la manière de se penser est devenue centrale, pour laquelle les identités sont réductibles à des rôles et des situations économiques, le département détonne. Pur produit d'équilibre d'un État cherchant à réaliser communément ses idéaux d'égalité et de liberté, celui-ci hérite en effet de structures fondamentales dont la correspondance avec les modèles issus du néolibéralisme est faible. Témoin de l'État-providence, outil fondamental de son intervention et de son déploiement, support de solidarités construites, le département repose ainsi précisément *sur le modèle que les nouvelles évolutions sociales et juridiques participent à évincer*.

b) Les effets induits de la déstructuration du département : le démantèlement d'un certain rapport à la solidarité et à la citoyenneté

Il est fréquent de voir le rôle social du département réduit à la simple addition de compétences en matière sociale et territoriale. Cette approche, qui méconnaît l'irrémédiable tendance du droit à s'intriquer au milieu qu'il régit en créant avec lui des relations de substantialisation réciproque, occulte les effets induits par l'éventuelle réduction du département.

α) Derrière la déstructuration d'une institution, celle d'un support social de concrétisation des solidarités

Derrière le département, un rapport complexe aux mécanismes de la solidarité. Le rapport ontologique du département à la solidarité a déjà été mis en évidence, plus haut²⁴⁶, comme un élément fondamental de sa structure théorique. L'institution départementale a ainsi largement bénéficié de la grande place qu'a eue cette référence politique au tournant des XIX^e et XX^e siècle, alors que la question sociale servait de support fondamental à l'édification des politiques publiques de l'État-providence. Elle tient ainsi une place essentielle dans l'architecture théorique de l'État républicain, auquel le principe de solidarité nationale a servi de vecteur de consolidation et de légitimation²⁴⁷.

Or il est probable que les transformations connues par le droit de la décentralisation, au sein desquelles la métropolisation constitue une donnée importante mais qu'il convient de mettre en rapport théorique avec d'autres évolutions (renouvellement régional, transformation du rapport aux compétences locales par la

²⁴⁶ Cf. *supra*, p. 98.

²⁴⁷ Sur le sujet, v. DONZELOT Jacques, *L'invention du social* [1983], Points, 1994, pp. 73 et s.

spécialisation...), participent de l'éviction progressive ou, à tout le moins, de la redéfinition des conditions selon lesquelles la solidarité s'est affirmée au sein du modèle républicain.

Quelle qu'ait été la pertinence du découpage départemental dont a hérité la France et des motifs qui l'ont animé, force est de constater que celui-ci est parvenu à servir de support fondamental à l'infusion de rapports de solidarité grâce auxquels Nation et territoire ont été placés sous le sceau de liens constitutifs réciproques. Construit par l'État comme un outil de sa propre réalisation, le département a ainsi peu à peu gagné une substance politique propre, assise sur le modèle des solidarités territoriales et sociales, que le mouvement de décentralisation a consacrée *comme un objet tout à la fois complémentaire et dissociable de l'État*. Singulier destin que celui du département dont le rôle a permis, dans un même élan, de ménager unité et diversité en fondant la solidarité théorique de la première sur les solidarités pratiques, sociales et territoriales, de la seconde ! Agent double de l'un et du multiple, outil d'une République qui se construit dans le partage d'un idéal général de fraternité auquel contribue une fédération de territoires incarnés, au sein desquels cet idéal se réalise concrètement, le département a été placé au cœur du dispositif de l'unité républicaine.

Que de chemin parcouru ! Alors qu'à la fin du XIX^e siècle, sa contestation par l'essor du régionalisme s'amorce sur le thème de son artificialité²⁴⁸, le département fait étonnamment figure, en ce début de XXI^e siècle, d'échelon mieux incarné territorialement que la région. Sa démocratisation et l'essor du thème solidariste au sein de son projet social auront eu partiellement raison des réticences, que le nouveau découpage régional issu de la loi de 2015 aura fini de réduire en annihilant d'un trait de plume les sentiments d'appartenance que la région avait pu, en certains points du territoire, commencer à constituer. Dans ce contexte de dilution des identités et de transformation corrélative des conditions selon lesquelles se programment, se légitiment et se réalisent les solidarités sociales et territoriales, le département fait ainsi figure, à l'aube du XXI^e siècle, d'institution refuge. En Alsace, on réclame un département. En pays savoyard, on appelle à un département nouveau. Dans les Pyrénées-Atlantiques et les Pyrénées-Orientales, on réclame une meilleure incarnation des identités départementales. En Auvergne ou dans le Limousin, on se replie sur les départements pour contester un pouvoir régional jugé trop distant et éloigné. Dans le Val-de-Marne, près de 50 000 citoyens signent une pétition pour marquer leur attachement au département. Mona Ozouf a ainsi raison de relever que « *c'est un des paradoxes de la création départementale [d'avoir fait] surgir, dans des espaces désormais réputés homogènes [...], l'hétérogénéité invincible des attitudes*

²⁴⁸ Sur le sujet, v. les obs. de BIGOT Grégoire, LE YONCOURT Tiphaine, *L'administration française. Politique, droit et société*, t. II : 1870-1944, LexisNexis, 2014, p. 133.

politiques et leur durable inscription sur le sol français. La mise en œuvre d'une politique de la topographie a ainsi révélé la topographie du politique »²⁴⁹.

Certains pourraient voir dans cette situation la marque de sentiments irraisonnés, voire irrationnels, ou le signe de ces « blocages » qui « paralysent la réforme » et l'évolution de la société française. N'est-ce pas là nier que c'est davantage du projet autour duquel il a été construit et de ce qu'il a produit sur son fondement que le département a acquis une évidente capacité à générer des formes de référencement identitaires et communautaires ? Les rappeurs, qui ne manquent pas de s'y référer régulièrement sous le mode de la représentation ; les automobilistes, qui s'émeuvent de l'effacement du numéro du département des plaques d'immatriculation ; les participants aux jeux télévisés, qui se présentent majoritairement en mentionnant leur département d'origine en témoignent tous à leur manière ; les clubs et fédérations sportifs, qui structurent des compétitions au niveau départemental : le département constitue, comme la commune, un échelon de référencement social des identités. Cette réalité est à mettre en rapport avec les mécanismes grâce auxquels le département a servi de support à l'émergence de rapports communautaires, dont on a déjà indiqué qu'ils avaient permis à l'institution de bénéficier d'un cercle vertueux par lesquels celle-ci s'est légitimée et a servi, dans un même élan, de support à la légitimation des mécanismes de solidarité. Il reste cependant à en préciser la structure²⁵⁰ *pour mieux mesurer les effets d'une éventuelle réduction du département.*

L'évolution présente du droit de la décentralisation, en tout cas, ne s'embarrasse guère de cet héritage, mis à l'écart du débat. La réalisation des mécanismes de solidarité grâce auxquels des individus naît la société serait-elle vouée à n'avoir rien de déterminant avec l'accomplissement de structures communautaires et identitaires ?

L'horizon de la fonctionnalisation : la réduction de la solidarité ? Les logiques de fonctionnalisation et de technicisation qui alimentent le processus de décentralisation depuis le début des années 1980, en même temps qu'elles en réorganisent la charpente institutionnelle autour d'échelons fondamentalement fonctionnels, opèrent collatéralement le déplacement des conditions de la légitimation des politiques locales. La solidarité, qui constitue le cœur du projet départemental, est probablement de ce point de vue l'objet d'une transformation qui substitue aux anciens fondements *mutualistes* hérités des supports communautaires que sont la commune et le département, des mouvements de nature plus *assurantielle*, fondés sur la mise en œuvre de dispositifs techniques moins assis sur un support de solidarité collective

²⁴⁹ OZOUF Mona, « Département » in FURET François, OZOUF Mona, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Institutions et créations, Flammarion, p. 236.

²⁵⁰ Cf. *infra*, p. 119.

que sur une dynamique purement prestatoire. Le citoyen situé se mue alors en bénéficiaire désincarné ; l'institution se transforme en simple guichet.

De telles mutations s'inscrivent probablement dans le cadre d'un contexte plus général qui consacre la réduction des dynamiques de solidarité dans les modalités de construction juridique de la société. Dans la conclusion de sa *gouvernance par les nombres*, Alain Supiot s'attache ainsi à mesurer l'effet du « *congédiement du réel au profit de sa représentation quantifiée* »²⁵¹ sur ces dernières. Pour lui, « *l'enjeu institutionnel majeur des années à venir [réside dans] la définition de la place respective du marché et de la solidarité dans l'ordre juridique* »²⁵² ou, pour le dire autrement, des places respectives des procédures issues de l'opération de purs calculs d'utilité et des mécanismes résultant d'« *affinités familiales, religieuses, paroissiales ou professionnelles* »²⁵³, auxquelles on peut ajouter celles qui résultent de considérations communautaires d'ordre territorial. « *Le problème qui se pose alors est de « ré-encastrier » les marchés dans la société et de cesser de réduire la vie humaine à la vie économique, et la vie économique à l'économie de marché* »²⁵⁴. Derrière ces réflexions générales, les questions posées par une éventuelle réduction du département ne sont pas loin : la réalisation de la décentralisation autour d'échelons fonctionnels construits sur la base d'un projet économico-aménagiste pensé selon les cadres macroéconomiques *occulte en effet les autres manières de concevoir la communauté des hommes*, effaçant ainsi les formes de solidarité qui les composent, qui ne sont plus jugées pertinentes pour servir de support politique à l'édification du droit.

L'enjeu n'est pas que théorique. Derrière lui, des enjeux sociaux fondamentaux se posent, qui soulèvent l'enjeu de débattre des effets de la dissociation du territoire vécu et du territoire construit et de son effet sur les dynamiques de solidarité sur lesquelles s'est construit le rapport de la République au territoire. Qu'arriverait-il, en effet, si la métropolisation était généralement poussée à son terme sur le modèle lyonnais, qui consacre une représentation isolationniste de la métropole et des dynamiques urbaines ? Pour les départements supports d'une métropole, la réforme aboutirait à la restriction de leur périmètre à des zones géographiques majoritairement rurales. Celle-ci aurait pour effet de briser les liens de solidarité existant entre la ville et la campagne grâce à la médiation départementale : chacun financerait les fonctions départementales ainsi scindées par ses propres moyens. La ville ne participerait alors plus, dans une masse solidaire indistincte, au financement de la campagne ; la campagne ne participerait plus, dans une masse solidaire

²⁵¹ SUPIOT Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Fayard, 2015, p. 408.

²⁵² *Ibid.*, p. 413.

²⁵³ *Ibid.*, p. 15.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 414.

indistincte, au financement de la ville. Divorce de l'urbain et du rural, une telle évolution consacrerait sans doute l'avènement d'un nouveau rapport du droit au phénomène urbain, jusqu'ici masqué par la catégorie générale de la commune. Elle serait cependant, par-là, génératrice de mouvements d'exclusion et d'une certaine polarisation des identités territoriales : la ville pourrait se penser sans sa campagne environnante, réduite à son égard à un rapport d'altérité fondamentale. D'hypothétiques mécanismes de péréquation financière pourraient alors être mis en œuvre sur le plan structurel et jouer le rôle d'une pension alimentaire. Mais de la même manière que la prestation compensatoire du conjoint divorcé n'a plus rien à voir avec la constitution d'une communauté de vie, ces péréquations, ces « dotations de compensation métropolitaine »²⁵⁵, ne disent plus rien *d'une manière de se penser ensemble*.

En plus d'être traduite en un certain nombre de compétences juridiquement isolées et de dispositifs d'allocation, la solidarité repose en effet sur des rapports de communauté d'intérêts grâce auquel se manifestent des solidarités *sociales autant que juridiques*, que le droit s'emploie tout à la fois à structurer et à révéler.

β) Une déstructuration décomposant l'assise territoriale des mécanismes de solidarité

Ruissellement territorial vs. solidarité territoriale. La solidarité implique, par nature, l'idée du commun, qui en constitue un élément de définition²⁵⁶ et *qu'elle s'emploie à réaliser*. Sans lui, sa fonction de cohésion disparaît et elle se trouve réduite à n'être plus qu'un mécanisme correctif fondamentalement individualisé. La métropolisation paraît poursuivre inconsciemment cet horizon, en effaçant *l'assise territoriale des mécanismes de solidarité*. Que l'on en vienne à préserver le département comme échelon fondamentalement rural ou que l'on confie finalement ses attributions à la région, la réalité serait la même : la France des grandes villes serait l'objet d'une manière de se penser distincte de celle des campagnes. Elle serait le support d'un projet social propre, dont les bienfaits ne pourraient déborder de son territoire que par le biais de mécanismes fondamentalement *économiques*. Ceux-ci sont généralement résumés par le concept de « ruissellement », qui inonde la littérature relative à la métropole et sert de dérivatif politique au débat soulevé par les perspectives de l'isolement institutionnel des villes. Outre que ce concept est jugé très hypothétique par nombre d'économistes, son opérabilité dans les relations entre métropoles et territoires avoisinants a déjà été

²⁵⁵ Dispositif mis en œuvre par l'art. L3663-6 CGCT lors de la création de la métropole de Lyon.

²⁵⁶ *Trésor de la langue française. Dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle*, CNRS [En ligne : <http://www.cnrtl.fr/lexicographie/solidarité>].

démentie par l'expérience. Le géographe Michel Rochefort, pourtant à l'origine du programme des métropoles d'équilibre²⁵⁷, en a ainsi témoigné dans un récent entretien en jugeant que le programme métropolitain avait reposé sur une erreur fondamentale : celle « *de penser qu'il suffit d'essayer de conforter les fonctions d'une ville pour que puissent se dessiner, dans le territoire français, des nouvelles zones d'influence à partir de ces villes renforcées. C'est une erreur, grave, de ne pas prendre en compte qu'un territoire, ça se découpe en fonction d'héritages, en fonction de traditions, de forces sociales, mais surtout, politiques [...]* Nous étions en pleine utopie en imaginant que nous allions redécouper la France en neuf grandes régions, sans tenir compte de ce qui existait avant : les départements, par exemple, fondamentaux et aussi, les premières tentatives de régionalisation »²⁵⁸. La métropole sous sa forme décentralisée est directement héritière de cette erreur grave, qu'avaient accomplie en leur temps les politiques d'aménagement du territoire. Plus encore, en inscrivant cette erreur au cœur de l'architecture institutionnelle locale, elle l'approfondit en permettant l'importation structurelle, au cœur du modèle institutionnel, de dynamiques propres à susciter des phénomènes de relégation.

Un rapport de recherche établi pour France Stratégie, le Commissariat général à l'égalité des territoires et l'institut de la Caisse des dépôts pour la recherche²⁵⁹ a conclu, à la fin de l'année 2017, à l'existence de situations différenciées mais toujours limitées quant à la capacité des métropoles à susciter des effets d'entraînement bénéfiques à leurs territoires avoisinants. En d'autres termes, le projet métropolitain n'est en aucune manière propre à générer un effet d'entraînement général des territoires adjacents, qui ne bénéficient pas nécessairement de son activité. La publication de cette étude a fait grand bruit, mais n'a paradoxalement pas entraîné de renouvellement du débat quant à l'assise territoriale selon laquelle peuvent se réaliser de véritables mécanismes de solidarité.

Une carte en fait de territoire ? Les rapports constitutifs du territoire à la solidarité. Loin des représentations simplistes qui font des métropoles les « locomotives territoriales » qui tireraient naturellement et par la voie des seuls flux économiques les territoires adjacents, la consécration d'une représentation juridique isolationniste de l'institution métropolitaine est ainsi davantage de nature à importer sur le plan du droit la structure manifestement introvertie de la métropole économique. L'enjeu de la protection des solidarités entre urbain et rural s'en fait d'autant plus essentiel : si les effets du fonctionnement du marché ne peuvent générer cette « solidarité », celle-ci doit être organisée autrement. Le discours pro-

²⁵⁷ Cf. *supra*, p. 28.

²⁵⁸ COHEN Jeanine, « Métropoles d'équilibre. Un géographe face au politique », *Strates*, Hors-série, 2002, [En ligne : <https://journals.openedition.org/strates/556>].

²⁵⁹ LEVRATTO Nadine, BRUNETTO Marc, CARRE Denis, TESSIER Luc, *Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants*, 2017.

métropolitain voudrait la présenter comme dépendante des seuls mouvements de circulation de la richesse produits par l'économie et faire du produit de l'agencement des institutions autour de leur encouragement la solution aux solidarités territoriales.

Parce qu'elle se construit et se vit socialement plus qu'elle se postule et se révèle économiquement, la solidarité repose cependant, en réalité, sur d'autres rationalités et d'autres fondements, grâce auxquels elle se justifie et sur lesquels elle s'appuie. La solidarité est un produit social issu de mécanismes légitimés par la correspondance des institutions juridiques qui ont la charge de la concrétiser à des représentations sociales et territoriales grâce auxquelles s'opère un processus de légitimation, duquel elle tire sa substance. En ce sens, elle nécessite : 1° un support *politique* pour s'instituer et se réaliser ; 2° la correspondance de ce support à des réalités communautaires qui, inscrivant cette solidarité dans le cadre d'un territoire vécu et généralement accepté, garantissent la légitimation de son activité. Autant de mécanismes qui font défaut à la représentation isolationniste selon laquelle est pensée la métropole, qui se trouve ainsi condamnée à entamer un pacte social pluriséculaire au sein duquel ruralité et urbanité n'ont pas été pensées comme des dynamiques sociales fondamentalement opposables ou, à tout le moins, dissociables, mais comme des réalités qu'il revient à l'action publique d'équilibrer dans leur développement, au nom de l'unité du pays et de sa citoyenneté.

χ) Une déstructuration altérant l'assise sociale des mécanismes de solidarité

Le réajustement de la valeur sociale de la solidarité. Les risques de relégation inhérents à l'altération de l'assise territoriale des mécanismes de solidarité pourraient mener ceux qui sont soucieux de consolider l'emprise du complexe régionalo-métropolitain à confier à l'échelon régional le soin de les pallier en lui confiant une part déterminante des fonctions départementales. Outre qu'une telle évolution restreindrait nécessairement le développement du modèle métropolitain en réservant à la région une part des compétences desquelles la métropole entend tirer les conditions de son affirmation et de son développement, elle révélerait, cette fois, les effets des productions fonctionnelles du territoire *sur l'assise sociale des mécanismes de solidarité*. En fin de compte, qu'il s'agisse de la métropole ou de la région, les conditions d'épanouissement des compétences sociales au sein de cadres purement fonctionnels paraissent nécessairement, voire ontologiquement limitées. Le complexe régionalo-métropolitain, autour duquel s'agence le discours politique et s'organise progressivement le cadre juridique, repose en effet sur des tensions théoriques constitutives qui ne sont pas sans produire des effets importants de restructuration du rapport social à la solidarité. Contrairement au département, dont la solidarité a fini par constituer le cœur théorique essentiel, contrairement à la commune, qui s'est employée à assurer localement tout ce qu'il y avait de *commun*, régions et métropoles n'ont en effet de rapport à la solidarité qu'incident et construit.

Leur *telos* est ailleurs et repose sur une architecture intellectuelle entretenant à l'égard des politiques publiques de solidarité un rapport qui ne peut être que transformateur.

Focalisées sur un modèle économico-aménagiste dont l'objet consiste à représenter l'intérêt général par rapport aux intérêts économiques, la métropole et la région ne sauraient ainsi hériter des fonctions de solidarité que *de manière théoriquement subsidiaire et subséquentement sujette à des arbitrages nouveaux*. Pour le dire autrement, il est possible que l'attribution aux métropoles ou aux régions des compétences départementales ne saurait se réaliser sans altérer le principe solidariste, d'essence mutualiste, qui anime le département. À une solidarité fondée sur l'appartenance à une socialité commune, focalisée sur les enjeux *sociaux* que sont la prise en compte des fragilités, le développement de l'accessibilité générale du territoire et la réduction des écarts de richesse, pourrait ainsi succéder une « solidarité » reconstruite autour d'une dimension purement procédurale, pensée comme un processus d'ajustement intégrable au calcul général et mesuré et évalué à son aune.

Un tel raisonnement est servi par l'essor manifeste de l'idée selon laquelle l'État-providence « *constitue une charge, frein à la croissance et source d'inefficacité* »²⁶⁰ en ce qu'il produirait des sujets déresponsabilisés. La solidarité, constitutive de l'État-providence, serait-elle vouée à subir le désinvestissement d'un État qui, gagné à la mesure économique et mathématique de toute chose, ne serait plus capable de la concevoir autrement que sous la forme de représentations chiffrées et mesurées, c'est-à-dire sans référence à sa *dimension morale*? De *principe* fondamentalement lié au concept de fraternité, entendu comme la réalisation des solidarités indispensables au sein de la Nation²⁶¹, la solidarité paraît désormais vouée à devenir le lieu marginal d'un simple ajustement au calcul général. Un tel horizon serait explicable, pour certains auteurs, au fait que « *le capitalisme avancé serait essentiellement destructeur de la dimension collective de l'existence* »²⁶², dont les rationalités n'auraient plus de poids singulier face à l'exhaustivité et à la complétude d'un modèle tout entier formé autour d'un calcul général. Porteur d'une anthropologie aux tensions anti-solidaristes manifestes, le modèle intellectuel à l'origine de l'ossature théorique du nouveau rapport à l'action publique hériterait ainsi d'une certaine réaction à l'encontre du modèle démocratique et solidariste sur lequel repose

²⁶⁰ DARDOT Pierre, LAVAL Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, 2014, p. 371.

²⁶¹ BORGETTO Michel, *La notion de fraternité en droit public*, LGDJ, 1993, 689 p.

²⁶² DARDOT Pierre, LAVAL Christian, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, La Découverte, 2014, p. 429.

l'État-Nation contemporain²⁶³. Chacun est libre de se positionner face à cette interprétation générale. Force est en tout cas de constater que l'institutionnalisation d'échelons fonctionnels pensés selon les exigences de la rationalité économique aboutit, fondamentalement, à la désintégration des supports collectifs autour desquels se sont traditionnellement organisées les formes locales de solidarité. Ces échelons ne pourraient dès lors entretenir à la fonction solidariste qu'un rapport reformulé théoriquement, au sein duquel la dimension morale inhérente à la communauté institutionnalisée serait supplantée par la dimension purement procédurale inhérente à l'institution non communautaire, dans un contexte où la dilution de la fonction de solidarité dans un bain conceptuel nouveau organisé autour d'objectifs consommateurs de ressource publique et générateurs de leur propre légitimité pourrait servir de support à leur éviction pure et simple.

Si la reconnaissance de la validité d'un tel raisonnement suppose d'admettre un certain nombre de présupposés théoriques, une remarque d'évidence peut conduire à l'étayer au moins partiellement. Dans un contexte où la ressource financière à disposition des acteurs publics est par nature contrainte dans son développement, la fusion en un seul ensemble de préoccupations sociales aux prétentions financières lourdes implique nécessairement l'opération d'arbitrages. En d'autres termes, les dynamiques de solidarité devraient s'adapter à l'essor, au sein de l'action publique, de nouvelles représentations et de nouveaux champs d'action dont la capacité à vampiriser l'agenda et la ressource publics est importante, pour trouver avec eux de nouveaux équilibres. Comment ne pas imaginer, alors que la capacité du discours économique à modeler à sa forme l'ensemble des considérations sociales est si puissante, que la coexistence des rationalités économiques avec d'autres modèles de rationalités est en fin de compte vouée à entraîner une marginalisation politique des considérations relatives à la solidarité ? Comment ne pas imaginer, alors que les mécanismes mutualistes s'érodent généralement au profit de procédés assurantiels privés pour l'assurance contre les risques, qu'une telle réalité n'aboutira pas à la réduction des initiatives politiques et du volume de ressource qui leur sera consacré ? Un tel mouvement témoignerait de la poursuite de l'érosion d'une distinction jadis fondamentale pour l'édification de l'ordre juridique, celle qui faisait « *du public et du privé [...] deux plans orthogonaux : celui — vertical — du public, en charge de tout ce qui relève de l'incalculable ; en celui — horizontal — du privé, [...] lieu d'ajustement des calculs d'utilité individuelle* »²⁶⁴. Un « *double mouvement de privatisation de la*

²⁶³ V. à ce sujet les obs. de AUDIER Serge, *Néo-libéralisme(s). Une archéologie intellectuelle*, Grasset, 2012, pp. 613 et s.

²⁶⁴ SUPIOT Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Fayard, 2015, p. 410.

chose publique et de publicisation de la chose privée»²⁶⁵, entraîne aujourd'hui un profond déplacement de la place théorique accordée à la solidarité dans l'édification du politique, et donc du juridique : ce faisant, il remet en question son positionnement au sein de l'action publique et l'intensité de l'effort public consenti pour la réaliser.

Une masse en fait de société ? La désincarnation des enjeux de solidarité.

Ces éléments, qui témoignent d'un constat sur lequel chacun est libre de projeter une appréciation guidée par ses affinités politiques et n'emporte en lui-même aucun jugement de valeur, témoigne en tout cas d'une transformation du rapport à la solidarité qui n'est pas sans effet sur l'évolution présente des institutions administratives locales.

Le discours prônant la réduction du département dans les zones métropolitaines témoigne probablement de la capacité du thème économico-aménagiste à reléguer les questions de solidarité physique et sociale du territoire, perçues comme des variables d'ajustement dont la capacité à servir *de support politique* au phénomène institutionnel serait limitée, voire nulle. Ce faisant s'opère une véritable désincarnation de la solidarité, qui n'est plus servie par des institutions auxquels chacun peut collectivement s'identifier, dans un rapport partagé au territoire, et qui y consacrent leur projet social. La solidarité *comme procédure ajustée* supplante alors la procédure *comme principe social*.

L'évolution qui vient d'être précisée théoriquement est, fondamentalement, déjà en cours. Deux exemples d'ajustements défavorables à la solidarité peuvent en être donnés.

La fermeture de « lignes capillaires » au profit des grandes lignes ferroviaires, qui participe de la construction du territoire autour des flux mesurables en négligeant l'aspect politique et social de sa liaison, a d'ores-et-déjà largement décomposé des lignes que les départements avaient jadis instituées pour opérer la liaison des territoires départementaux. Ces fermetures, décidées au regard de considérations comptables, génèrent chez ceux qui en sont victimes un sentiment d'abandon. Non mesurable économiquement, celui-ci l'est en revanche au regard du principe solidariste, auquel il porte une atteinte en suscitant chez ceux qui sont exclus de ces solidarités un sentiment de relégation préjudiciable. Une analyse identique peut être menée s'agissant du recul sans précédent de la présence sur le territoire des différents services publics, passée au tamis d'exigences de rentabilité et face auquel les départements se sont régulièrement insurgés et ont obtenu leur association à

²⁶⁵ SUPLOT Alain, *La gouvernance par les nombres. Cours au Collège de France, 2012-2014*, Fayard, 2015, p. 410.

l'élaboration des « schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public »²⁶⁶.

Un autre exemple d'ajustement défavorable à la solidarité réside dans la fin, consacrée par la loi NOTRe, de nombreux dispositifs par la voie desquels les départements s'étaient employés à apporter des aides économiques en matière agricole et touristique. Suite à l'établissement d'un monopole régional placé sous le sceau du *développement* économique, ces aides consenties au nom d'un certain rapport au territoire ont été privées de base légale. L'important contentieux initié par les départements à l'encontre de l'instruction du Gouvernement du 22 décembre 2015 *relative aux incidences de la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions sur l'exercice des compétences des collectivités territoriales*, et de la circulaire du 3 novembre 2016 *relative aux conséquences de la nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique sur les interventions des conseils départementaux*, dont l'issue était prévisible, n'y aura rien changé : la solidarité territoriale ne peut servir de fondement à la mise en œuvre d'aides économiques départementales et n'apporte ainsi aucune dérogation au cadre prévu au bénéfice de la région. Ce faisant, le regard du développement économique a supplanté celui de la solidarité territoriale dans la construction politique des dispositifs d'aide et entraîné la disparition de nombreux dispositifs d'initiative départementale, qui ont fait l'objet de protestations des préfets ou des paieries départementales. Parmi ceux-ci figuraient, par exemple, le financement de la formation des élus de communes forestières et l'aide à des associations assurant le transport de fourrage (Haute-Marne), des actions d'aides aux circuits courts et des dispositifs de soutien de la prophylaxie animale (Cher), l'aide à la reconversion d'un site industriel de montagne (Isère), des aides départementales aux agriculteurs victimes de phénomènes climatiques (Loir-et-Cher), des dispositifs de soutien aux infrastructures électriques et numériques (Vosges)²⁶⁷... Autant de dispositifs de pure solidarité territoriale difficilement réductibles aux seules perspectives du développement économique !

δ) Une déstructuration transformant les structures du rapport à la citoyenneté

Le département et les formes la citoyenneté moderne. Les évolutions qui viennent d'être soulignées pourraient paraître vénielles si elles n'avaient pas, en dernière analyse, d'effet important sur les conditions du rapport à la citoyenneté. Ce concept, issu de l'héritage conceptuel révolutionnaire, a permis de structurer le rapport d'appartenance et de participation de l'individu à la Nation. Au fur et à mesure

²⁶⁶ Art. 98 de la loi NOTRe.

²⁶⁷ Source ADF.

des évolutions sociales, il a cependant connu un important enrichissement théorique, attirant à lui une série d'évolutions par lesquelles le rapport de l'individu à la Nation et à l'État s'est transformé à la faveur de la constitution de l'État social. Le sociologue britannique Thomas Humphrey Marshall a ainsi montré comment trois phases successives de reconnaissance des droits avaient permis la constitution des formes de la citoyenneté moderne²⁶⁸. La première phase, dont l'apparition en France coïncide avec la Révolution française, a permis la reconnaissance d'une « citoyenneté civile » conçue autour de l'affirmation de droits civils attachés à l'expression de la personne et à la liberté individuelle (les droits « de l'Homme »). La seconde, dont la consolidation s'est opérée tout au long du XIX^e siècle, a permis la reconnaissance générale d'une « citoyenneté politique » conçue autour de droits politiques (les droits « du citoyen »). La troisième, permise par le développement de l'État-providence, est quant à elle à l'origine d'une « citoyenneté sociale » assise sur la reconnaissance d'une série de droits sociaux grâce auquel la citoyenneté devient aussi le support d'outils destinés à permettre aux individus de dépasser leur condition sociale. L'émergence de ces trois « générations » de droits est à l'origine d'un modèle complexe de la citoyenneté grâce auquel s'opère la liaison de différentes dimensions du rapport de l'individu à la société, à la faveur de leur unité logique.

L'histoire du département est au cœur de ces évolutions et, partant, de ce rapport à la citoyenneté : porté par la citoyenneté politique, dont le développement théorique a permis l'instillation du principe démocratique dans son administration et à laquelle il a donc ainsi, en retour, formé une manifestation, le département a ensuite été le lieu d'organisation de certaines composantes fondamentales de la citoyenneté sociale, grâce auxquelles la protection contre une série de risques a pu être intégrée à son projet social²⁶⁹. À son égard, comme probablement à celui de la commune, la décentralisation a ainsi servi de support à la réalisation d'un projet hybridant des préoccupations démocratiques et sociales, grâce auxquelles se sont opérés des processus sociaux d'institutionnalisation.

Par-là, le département s'est inscrit ainsi au rang des institutions ayant contribué à façonner les formes de la citoyenneté moderne et à structurer ses équilibres : il en est un des outils. Son fonctionnement démocratique, dont la structure dépasse de loin la désignation machinale de représentants élus en structurant plus fondamentalement l'expression politique d'un territoire corporatif vécu et incarné, doit ainsi être mis en regard avec la consolidation de son rôle solidariste mutualiste, avec lequel il forme une unité logique et *fait finalement système*.

²⁶⁸ MARSHALL Thomas Humphrey, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, pp. 1-85.

²⁶⁹ Cf. *supra*, p. 99.

Citoyenneté moderne et structure communautaire du département.

L'histoire du département est ainsi celle d'un échelon qui a progressivement acquis les caractéristiques permettant son assimilation à ces « *collectifs protecteurs* » au sein desquels s'opère la légitimation de « *l'acquisition des protections sociales* »²⁷⁰. Son contexte historique d'approfondissement — celui de l'État-providence, dont il est l'un des outils — tout comme la grande capacité de son découpage, relativement accepté, à servir de support à de référence aux rapports collectifs, ont probablement servi ces dynamiques. Grâce à elles, le département est finalement devenu un véritable *point de passage entre individuel et collectif*. Il a apporté à l'individu une forme de garantie collective, de fondement mutualiste, contre certains risques sociaux et fourni les infrastructures nécessaires au développement équilibré des territoires (et donc des trajectoires individuelles). Ce faisant, *il a créé du collectif*, dans un contexte où l'émergence de la citoyenneté sociale participait au renouvellement du rapport des individus à leurs institutions en apportant aux structures du sentiment d'appartenance, fondamentalement identitaires, un complément social qui a servi de point d'appui à l'essor d'un sentiment d'appartenance plus *communautaire*. La concrétisation à l'échelle du département de conquêtes collectives assises sur un fondement de solidarité a permis l'émergence de processus de *référencement social* de l'individu à cet échelon, qui ont complété les mécaniques de *référencement territorial* que les formes de sa structure territoriale avaient rendu possibles. Ce faisant, le département est devenu, au-delà et *en plus* de ses seules formes juridiques, le lieu d'une forme de *référencement communautaire* qui n'est autre que le produit de la synthèse entre référencements social et territorial. Outil d'un État qui se *départit*, il est devenu en retour une forme de *départition* de la Nation, grâce à laquelle se produit une partie importante de la synthèse de cette référence autour de laquelle se pense et s'organise la citoyenneté. En ce sens, le département entre ainsi probablement au nombre de ces « *productions [qui] sont comme "implantées" dans l'individu* »²⁷¹ en ce qu'elles participent, par la voie de processus sociopsychologiques complexes que le droit seul ne saurait absolument réduire, à la construction d'une part de la construction de soi.

Communauté et citoyenneté à l'heure de l'individualisme. Certains voudraient, au nom de l'individualisme croissant et de l'érosion apparente des mécanismes de référencement des individus à des formes collectives les transcendant, postuler l'inutilité de se référer à de tels mécanismes pour construire l'action publique. C'est là oublier un point essentiel, mis en évidence par les travaux de Robert Castel. Derrière les louanges de « l'individu roi » se situent en effet deux grands modèles de trajectoires individuelles. Les « individus par défaut », « *ceux auxquels manquent les*

²⁷⁰ CASTEL Robert, *L'insécurité sociale*, Seuil, 2003, p. 37.

²⁷¹ CASTEL Robert, *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009, p. 447.

ressources nécessaires pour assumer positivement leur liberté d'individu»²⁷², côtoient les « individus par excès », « *qui poussent à la limite les effets de caractéristiques importantes de la conjoncture actuelle : la décollectivisation, la désinstitutionnalisation, la montée d'un individualisme lié à un détachement des appartenances et des valeurs collectives* »²⁷³ grâce à « *l'abondance des supports dont ils disposent* »²⁷⁴. Ces trajectoires opposées recoupent au moins partiellement un certain nombre de réalités territoriales, tant il est évident que le modèle de l'« individu par excès » a plus de chance de s'épanouir en relation avec l'urbanité, qui lui assure les conditions économiques, sociales et matérielles grâce auxquelles s'éprouve ce sentiment d'un possible déréférencement. Encore faut-il préciser qu'il s'agit là, nécessairement, *d'une certaine urbanité* : celle qui a les moyens de penser la ville autrement que sous une forme socialement structurée et de projeter sur sa construction institutionnelle une organisation fondamentalement fonctionnelle et utilitariste. Pour les quartiers en difficultés ou les zones périurbaines, qui sont situés au sein de son périmètre mais ne sont pas fondamentalement pensés comme des destinataires essentiels de son projet, la ville a plus de chance d'être le lieu d'émergence d'individus par défaut ou d'individualités incomplètes. Pour les zones qui ne figurent pas au sein des limites nouvelles de la ville — les zones rurales —, la situation est identique, parce que la ville, devenue outil des individus par excès, ne se concevrait plus en rapport avec le territoire qui l'entoure, perçu comme fondamentalement étranger à ses projets. En ce sens, du fait de son rapport biaisé et partiel à la fonction de « *fabrique à société* », le projet de la métropole compétitive est *en lui-même* porteur de mécanismes de fragmentation sociale qu'il ne peut pas résoudre sans renier ses propres fondements²⁷⁵.

Le risque est ainsi grand de voir se développer, avec l'ambition isolationniste de l'urbain dont est porteur le projet métropolitain, des « institutions par excès », servant à alimenter les conditions dont bénéficient fondamentalement les « individus par excès » et des « institutions par défaut », destinées à s'effacer progressivement du fait de l'érosion des fondements traditionnels de leur légitimité et de la focalisation de l'action publique, au nom de la « clarification », sur un contexte plus favorable aux premières. Ces deux modèles témoigneraient, finalement, *du débordement de l'individualisme contemporain sur l'architecture institutionnelle*,

²⁷² CASTEL Robert, *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009, p. 436.

²⁷³ CASTEL Robert, *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009, p. 433.

²⁷⁴ CASTEL Robert, *La montée des incertitudes*, Seuil, 2009, p. 442.

²⁷⁵ Sur ce point, v. les éclairantes remarques de JAILLET Marie-Christine, « Les villes sommées d'être compétitives peuvent-elles répondre dans le même temps aux enjeux sociaux ? Une contradiction indépassable » in LE BLANC Antoine, PIERMAY Jean-Luc, GERVAIS-LAMBONY Philippe, GIROUD Matthieu, PIERDET Céline, RUFAT Samuel (dir.), *Métropoles en débat. (Dé)constructions de la ville compétitive*, Presses universitaires de Paris Ouest, 2014, p. 381.

duquel provient une certaine incapacité à penser le phénomène institutionnel de manière unifiée et, partant, à penser la citoyenneté de manière unifiée.

Car au-delà des questions sociales, c'est toujours du rapport à la citoyenneté dont il est question. L'évolution du contexte politique et l'essor sans précédent des rationalités économiques, en attendant à la structure départementale, en viennent probablement également à transformer les conditions de manifestation de ce modèle historique de citoyenneté. C'est toute la structure démocratique de la citoyenneté sociale qui est remise en question par l'émergence d'échelons fonctionnels, dont le rapport démocratique au territoire repose sur des mécaniques purement instrumentales de désignation de représentants. Le rapport à la démocratie n'y repose plus sur des valeurs sociales particulières mais sur de simples procédures qui en alimentent une structure désenchantée, vidée de toute substance sociale véritable. En transformant les rapports institutionnels au territoire en mécanismes à la structure fondamentalement instrumentale, le nouveau rapport à la décentralisation entretenu depuis le début de la décennie 2010 atténue par là même la possibilité d'un rapport incarné aux solidarités, et, partant, à la citoyenneté sociale. Il contribue ainsi à transformer la structure intime de la citoyenneté et à susciter, par l'affaiblissement des échelons où a pu se penser le collectif, l'émergence d'identités plus rétrécies, de sentiments d'exclusion et de relégation et de phénomènes d'intolérance, une brèche dans un pacte social dont les facteurs de légitimation *ne résident pas tous dans des mécaniques étatiques*. Quand les liens entre les Hommes s'opèrent par la voie d'institutions auxquelles ils peinent à s'identifier, leurs sentiments d'appartenance se déplacent vers des considérations plus instinctives liées au quotidien, fondamentalement individuelles et introverties. Ce faisant se déconstruit la capacité de se rapporter à l'autre comme on se rapporte à soi et de penser les dynamiques de solidarité autrement que sous une forme procédurale, dont la légitimation n'est plus opérée que par le jeu de mécanismes désincarnés... et dont la remise en cause s'en trouve dès lors largement facilitée, la déstructuration de la société servant de support à celle du social. La décomposition organisée du département paraît ainsi s'inscrire au rang des évolutions politiques et institutionnelles au gré desquelles se dessine une profonde transformation du rapport à la citoyenneté et à la démocratie, dont les importants effets sur le pacte social sont actuellement mis à l'écart du débat politique, pour lequel ils devraient pourtant avoir le caractère de sujet fondamental.

Conclusion

L'horizon du projet départemental : les voies du politique

Le tableau qui vient d'être dressé témoigne des grandes mutations qui tendent à s'opérer dans le rapport entretenu par l'État à son territoire et, plus largement, dans celui qu'entretient désormais l'action publique à une société qu'elle s'emploie à penser différemment. Pour certains, ces transformations paraîtront nécessaires et feront l'objet d'un enthousiasme qui n'ira pas sans œillères. Pour d'autres, elles se révéleront impensables et feront l'objet de réactions dont l'horizon radical pourrait résider dans la célébration nostalgique mais peu performative du monde d'hier. Pour d'autres encore, elles seront l'objet de doutes, d'inquiétudes et de questionnement. Parce qu'il n'existe aucune vérité politique absolue, ces divergences de points de vue témoigneront de la nécessité impérieuse de voir s'engager un débat politique sérieux autour de la question départementale, enfin défait des poncifs, des vérités toutes faites, des artifices et des concepts creux de la communication.

*

Ce débat ne peut naturellement occulter la question des fonctions départementales et du support pertinent de leur réalisation. Le département dispose à leur égard d'un avantage important : celui d'apparaître comme une aire géographique servie par des processus d'identification servis par l'existence d'une réelle proximité d'intérêts. Derrière la référence à la proximité, souvent employée de manière incantatoire, se cachent des mécanismes sociopsychologiques complexes grâce auxquels peuvent s'opérer des liaisons entre le territoire juridique et le territoire social, le territoire construit et le territoire vécu. Avant d'être une réalité géographique à laquelle il est possible d'appliquer une organisation institutionnelle, le territoire correspond à une représentation psychosociologique générale alimentée par sa capacité à structurer des activités sociales et à servir de support à des processus d'identification servis par un sentiment commun d'appartenance et de référence. Cette représentation entretient avec la dynamique institutionnelle formulée par le droit une relation complexe de détermination mutuelle : de la même façon que des réalités sociales préexistantes contribuent à façonner le droit institutionnel, les mouvements de ce dernier peuvent également contribuer à façonner des réalités sociales nouvelles. Pour qu'une telle détermination puisse s'opérer par la voie du droit, il n'en reste pas moins que l'écart entre le territoire vécu et représenté et le territoire construit doit être suffisamment réduit pour que puissent s'opérer des mouvements de convergence.

Au-delà d'un certain seuil, constitué par un trop grand décalage entre le territoire construit juridiquement et l'ampleur des mécanismes sociaux pouvant réaliser effectivement cette construction sur le plan social, il est probable qu'une rupture puisse s'opérer, donnant au territoire formulé juridiquement un caractère artificiel peu propice à la représentation et la légitimation de liens de solidarité sociale. Les nouvelles régions, dont l'affirmation s'est souvent opérée au mépris des identités, selon une construction généralement trop étendue pour garantir la possibilité d'une identification à l'ensemble du territoire régional et autour de compétences peu propices à l'émergence d'une communauté sociale incarnée, sont certainement directement victimes d'un tel phénomène. Il est possible, les concernant, que le fonctionnalisme qui leur a donné corps ait, du fait de son ambition, durablement entravé la possibilité pour les régions de servir de nouveaux supports à une représentation sociale du territoire. La situation est différente pour les métropoles, qui sont en revanche peu sujettes à de tels mécanismes de rupture. Leur constitution est en effet largement servie par l'existence d'une véritable capacité à servir de support à une représentation sociale construite autour d'une aire urbaine relativement continue et de fonctions sociales partagées. Cette situation, qui est de nature à permettre le développement rapide d'un sentiment d'appartenance métropolitain, pose en revanche un sérieux problème du point de vue des mécanismes d'exclusion qu'elle est susceptible de produire si ses logiques sont poussées au maximum. La dissociation du territoire métropolitain et du territoire départemental, sur le modèle lyonnais, revient en effet à entraver, par la voie de l'édification de sentiments d'appartenance différenciés entre urbain et rural, la pérennité de mécanismes de solidarité sociale et territoriale en réduisant ceux-ci à de simples dimensions d'allocation. La masse fiscale de la ville ne contribue alors plus à la construction et à la vie du territoire rural, tandis que celui-ci commence à se penser sans la ville, avec laquelle il ne peut pourtant former qu'une communauté de destin logique.

Face à de telles perspectives, l'institution départementale dispose d'atouts inédits. Contrairement à la région, dont la multipolarité et la constitution extrêmement vaste ne peut servir de support sérieux à l'émergence rapide et aboutie de sentiments d'appartenance légitimant l'activité institutionnelle et structurant les mécanismes de solidarité, le département dispose, du fait de son histoire et de sa constitution théorique et juridique, de la capacité à assurer les compromis indispensables pour faire communément société et construire l'unité dans la diversité des situations. La vie urbaine comme les modèles statistiques assis sur une représentation économique du territoire ne suffisent en effet pas à réduire la pluralité des facteurs de construction sociale du territoire. Parce que les échelons institutionnels ne sont pas que des supports de compétences mais relèvent aussi de mécanismes sociaux complexes et pluriels avec lesquels ils nouent des liens de correspondance importants, les week-ends à la campagne, les territoires fréquemment

traversés, les sorties du dimanche, la généalogie, les souvenirs d'enfance et les identités héritées constituent autant de mécanismes qui contribuent *aussi* à façonner la référence des hommes à leurs institutions et à la possibilité de se penser ensemble. La restriction des institutions autour d'identités sectorielles ou partielles prend ainsi le risque important d'émergence d'une concurrence des identités, facteur de discorde et de rupture.

*

La recherche en droit ne permet que de dresser des cadres de compréhension : son objectif n'est pas de proposer des solutions alternatives et des stratégies de défense, qui sont du ressort du politique. Elle se contente ainsi produire des schémas de compréhension grâce auxquels les nœuds noués par la marche toujours plus rapide du monde dans ce qu'elle produit sur le plan normatif.

Dans ce contexte, il convient de souligner que les départements ne sauraient trouver la voie de leur défense dans le droit, qui n'a jamais conçu la décentralisation autrement que sous une forme instrumentale. Il a certes été possible au discours académique et politique, par la voie de (re)constructions intellectuelles, de se convaincre de l'existence d'un modèle français de la décentralisation dont les structures fondamentales seraient solidement établies. Cela était valable tant que les conditions politiques sur lesquelles celui-ci s'est réalisé restaient stables. L'accélération du cours de l'histoire, servie par le rétrécissement de l'espace et du temps favorisé par un contexte de crise économique, sociale et environnementale, les a considérablement modifiées. Le pays et ses aspirations n'ont pas fondamentalement changé : ce sont les représentations qu'on applique sur eux qui ont évolué et entraînent avec elles de fortes reconfigurations politiques et institutionnelles. La décentralisation, qui est longtemps restée à l'écart des soubresauts d'un État en quête d'un nouveau modèle de situation à l'égard des mouvements économiques qui le transcendent, le traversent et contraignent ses finalités, est désormais au cœur de l'agenda des réformateurs. Les institutions anciennes, que l'on pouvait penser assurées par la protection d'une série de principes juridiques autour desquels la démocratie libérale avait construit leur modèle et agencé leur fonctionnement, ne sont pourtant pas garanties dans leurs formes par le droit, si ce n'est par une précaire nomination à l'article 72 de la Constitution. Du fait de la regrettable confusion qu'ils ont commise entre l'habit et le moine, entre la dimension technique de la décentralisation et sa structure politique, nombre sont ceux qui, face aux mouvements en cours, se sentent un peu comme l'Oncle de Jacques Tati face au surgissement soudain d'une nouvelle modernité : désarmés et malhabiles. Il faut bien avouer qu'il était difficile de prévoir que les réticences jacobines de la classe politique française, en refusant de voir se préciser davantage *le sens politique* de la décentralisation et en contraignant son affirmation à la définition d'un agrégat de techniques

instrumentales, allaient servir de passerelle à la diffusion de formes idéologiques dont les forces sont capables de tant de bouleversements.

Face à ces mouvements, seule *une théorie générale de la décentralisation* servant d'architecture intellectuelle peut servir à contrebalancer un débat trop souvent focaliser sur la considération d'évolutions techniques qui, isolées, peinent à éclairer l'ensemble de leurs significations pour le droit de la décentralisation. Cette théorie peut employer des éléments du droit, mais elle est avant tout *fondamentalement politique* en ce qu'elle relève d'une détermination de l'utile et du désirable, qui sont des valeurs relatives. On lit souvent que l'évolution présente du droit de la décentralisation se dessinerait sans cap précis : c'est faux. L'affirmation d'une telle idée au motif de la multiplication croissante et apparemment désorganisée des dispositifs juridiques rendant l'organisation décentralisée de la République toujours plus complexe ne doit pas tromper sur *le caractère fondamentalement transitoire, et donc apparemment désorganisé, de la période présente*. L'histoire des institutions est toujours, pour reprendre une expression chère à Michel Foucault, une « *histoire à pente faible* »²⁷⁶, de nature sédimentaire : elle est faite de la superposition lente et progressive de différentes couches qui se recouvrent²⁷⁷, grâce à laquelle s'opère, paradoxalement, le changement dans la continuité. La période à laquelle nous assistons n'est rien d'autre que le témoignage d'un point de passage important de cette histoire qui tend à réemployer l'acquis de la décentralisation et ses concepts autour de formulations renouvelées, adaptées au discours dominant. Un élément en témoigne avec brio : la volonté de la métropole lyonnaise de parvenir, à terme et au nom de la « *corrélation des politiques et économiques et sociales* » et de l'obtention d'une « *taille critique* », à sa fusion pure et simple avec ce qui reste du département du Rhône²⁷⁸. On aurait alors affaire à une collectivité épousant exactement les formes de l'ancien département du Rhône... mais dont le logiciel théorique aura été profondément transformé et adapté aux formes économico-aménagistes. Quelle meilleure illustration donner du fait que, derrière les paravents communicationnels de la “simplification” et de l’“efficacité”, les mouvements s'emploient en réalité à « recoder l'ADN » des institutions locales, en tordant au besoin les concepts géographiques sur lesquels ils prétendent reposer, de manière à assurer la plus grande emprise possible aux formes managériales et économico-centrées de l'action publique ?

*

²⁷⁶ FOUCAULT Michel, *L'archéologie du savoir* [1969], Gallimard, rééd. 2010, p. 10. L'expression est employée en relation avec la décentralisation par MAZERES Jean-Arnaud, REGOURD Serge, « Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise » in *La commune, l'État et le droit : bicentenaire de la Révolution et marché unique européen*, LGDJ, 1990, p. 311.

²⁷⁷ HAURIOU Maurice, *Principes de droit public* [1910], rééd. Dalloz, 2010, p. 230.

²⁷⁸ Entretien réalisé par l'ADF avec le directeur général des services de la métropole de Lyon.

Dans ce contexte encore incertain, qui témoigne de la rencontre en cours entre plusieurs modèles, deux voies discursives paraissent ouvertes aux départements : l'adoption des cadres et des réflexes discursifs à la mode, de laquelle elle ne peut que tirer sa propre perte par l'altération de sa capacité à exister singulièrement et à défendre sa place face à des institutions *construites* autour de ce discours ; la prise de conscience des composantes et des atouts de leur identité singulière et du modèle politique dont ils sont une incarnation, par la défense duquel ils peuvent s'efforcer d'appeler à la considération des rationalités multiples qui fondent la décentralisation et contester le nivellement théorique qui en transforme le cadre institutionnel. La seconde voie est assurément la plus porteuse pour les départements, mais elle est aussi la plus difficile à déployer, car elle suppose une action pleinement politique, c'est-à-dire destinée à influencer sur les fins que se donne la société et à opposer aux déperditions de sens portées par les mouvements en cours une autre manière de concevoir l'action publique et, plus largement, de penser la société. Elle consiste, loin des simplifications, des postures ou des réflexes conservateurs, à rendre justice à la complexité de tout phénomène institutionnel, dont les mécaniques constitutives sont plurielles. *Elle n'appelle pas à une sanctuarisation du modèle départemental qui empêcherait toute réforme le concernant, mais à la reconnaissance de son égale légitimité à porter une vision sociale et une contribution à la société.* La décentralisation peut certainement trouver un point d'équilibre entre la satisfaction d'objectifs économico-aménagistes de planification et d'édification des réseaux fondamentaux, qui serait l'œuvre d'un binôme région/métropole et l'établissement des liens de solidarités utiles à la réalisation quotidienne des liens entre les hommes, qui serait celle du couple bloc communal/département.

La détermination de ce point d'équilibre n'est pas chose aisée et n'est pas l'affaire du juriste, qui n'intervient que pour en mettre en forme les arbitrages, lorsqu'il est praticien, ou en étudier les structures, lorsqu'il est chercheur. Elle est l'affaire délicate du politique, qui doit faire face à un modèle dont les prétentions totalisantes et transformatrices sont extrêmement puissantes et délicates à combattre, et qui avancent à une vitesse édifiante. En avoir conscience, c'est déjà faire un pas vers l'élaboration d'une décentralisation qui se pense politiquement, au sens le plus noble du terme. C'est ainsi lui donner une chance de redevenir le lieu où se pensent l'unité et la diversité, où se résolvent les antagonismes, où s'agencent des intérêts multipolaires et s'épanouit la luxuriance complexe du social.

Strasbourg, le 28 août 2018

Etude universitaire de libre expression commandée par l'Assemblée des Départements de France à Arnaud Duranthon, Maître de conférences de droit public à l'Université de Strasbourg