

# INTRODUCTION

## Contributions de la recherche au débat sur la réforme des régions

André Torre<sup>1</sup> et Sébastien Bourdin<sup>2</sup>

**Le 3 juin 2014, dans une tribune publiée par de nombreux quotidiens régionaux, François Hollande annonce le lancement d'une réforme visant à modifier l'architecture territoriale de la République.** Le choix du média n'est pas neutre, car il ne s'agit de rien d'autre que de bouleverser radicalement l'organisation des collectivités territoriales françaises, dans un pays qui ne compte aujourd'hui pas moins de 36 658 communes, 2 054 cantons, 101 départements, 13 métropoles (dont le Grand Paris) et 27 régions.

**S'inscrivant dans la filiation des lois de décentralisation de 1982 et de l'inscription de la République décentralisée dans la Constitution en 2003, le Président assigne une nouvelle ambition à la réforme : simplifier et clarifier l'organisation territoriale de la France,** afin que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources. Il propose ainsi une révision constitutionnelle impliquant une réforme des intercommunalités, la suppression des conseils régionaux et la réduction du nombre de régions métropolitaines de 22 à 14, avec de nouvelles compétences et des moyens financiers adaptés. Cette tribune, qui définit les grands objectifs de la future loi de réforme de l'organisation territoriale, est rapidement suivie de la présentation, en conseil des ministres, de deux projets de loi donnant corps à l'opération de simplification de l'architecture institutionnelle de la France. Alors que le premier concerne la délimitation des régions et les modalités d'élections régionales et départementales, le deuxième est relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République.

**Le débat, porté devant le Parlement, prend rapidement une forme conflictuelle et se focalise sur deux points particuliers : les frontières des régions (et leurs capitales), et le maintien ou la suppression des départements.** Au-delà de l'impréparation et de l'improvisation, qui transparaissent très vite dans le projet de loi et ses attendus, mais aussi dans les atermoiements du pouvoir, ce débat révèle de profondes divisions de la représentation nationale sur les objectifs et les moyens d'une possible réforme, ainsi que sur la conception même de la structure décentralisée de la République. Les discussions, qui font rage et vont nécessiter plusieurs navettes entre l'Assemblée nationale et le Sénat, transcendent très nettement la dichotomie droite-gauche, même si la discipline républicaine va permettre *in fine* d'obtenir un vote favorable aux exigences du Premier ministre.

**Au-delà des incantations traditionnelles sur la nécessité de réformer et de simplifier le « millefeuille » territorial, il apparaît que les divergences sont particulièrement fortes sur les échelons à éliminer.** L'idée initialement affirmée d'une suppression des départements – le niveau à abattre – va faire long feu, suite à la mobilisation des élus locaux, qui insistent

sur les services rendus par ces collectivités, mais aussi en raison de la difficulté à répartir leurs nombreuses compétences et les financements liés vers d'autres pièces du dispositif institutionnel. Les élus ruraux mettent en particulier en évidence les services rendus par les départements dans des espaces parfois isolés, éloignés des métropoles et comportant des populations en difficulté. Mais leur utilité dans les zones périurbaines, maintenant bien installées dans le paysage français, est également soulignée, en particulier en matière de cohésion sociale, si bien que leur maintien est finalement acquis, sauf au cœur des grandes métropoles.

**L'autre casse-tête du gouvernement concerne les frontières des nouvelles régions, ainsi que la fusion d'une partie d'entre elles**, qui doit s'effectuer à périmètres identiques puisqu'aucune reconfiguration interne n'est autorisée. Ce petit jeu très français, déjà porté par différents groupes de réflexion dont la fameuse commission Balladur en 2009, va donner lieu à de nombreuses passes d'armes, impliquant aussi bien des président(e)s de régions concernées que les maires des capitales régionales, qui ne veulent pas perdre leurs prérogatives. Rapidement jetée à bas, la carte initialement proposée par François Hollande est remplacée, au gré des discussions, par des configurations et architectures variables, qui font plus souvent la part belle aux alliances locales qu'à des impératifs de rationalisation ou d'économies. Après différents changements et remises en cause, la carte à 13 régions métropolitaines finalement retenue révèle que les fusions sont particulièrement concentrées dans le Sud-Ouest, le Nord et l'Est de la France.



La nouvelle carte officielle adoptée par le Parlement

**Au-delà de ces questions, les débats, qui s'étendent vers les spécialistes et techniciens de l'aménagement et du développement ou la société civile, sans compter différents**

**groupes de pression, mettent à jour des interrogations très fortes.** D'abord, est-il nécessaire de réorganiser l'architecture territoriale de la République, et si oui dans quel objectif ? Ensuite, comment faut-il procéder et où faire porter de manière prioritaire les efforts et l'ardeur réformatrice ? Cette réforme va-t-elle être coûteuse ou facteur d'économies ? Sera-t-elle en mesure de profiter à tous les territoires, ou bien certains (les métropoles par exemple) vont-ils tirer leur épingle du jeu mieux que d'autres ? S'agit-il d'une vraie décentralisation ou d'une opération cosmétique ? Est-ce que toutes les populations vont tirer bénéfice des nouvelles lois ? Et enfin, serons-nous mieux armés que nos voisins européens, et d'ailleurs, comment se débrouillent-ils ?

**Après différentes péripéties, le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral fait l'objet d'un vote solennel à l'Assemblée nationale le 25 novembre 2014, les députés adoptant définitivement du même coup une carte à 13 régions.** Le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite loi Maptam (appelée parfois Mapam), crée un nouveau statut pour 11 métropoles (agglomérations de plus de 400 000 habitants) avec des compétences en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville : le Grand Lyon, Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse viennent s'ajouter à Nice. Enfin, le 16 juillet 2015, après différentes navettes, l'Assemblée nationale et le Sénat adoptent définitivement la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (ou loi NOTRe), publiée au *Journal officiel* le 8 août, après examen par le Conseil constitutionnel. Alors que les élections régionales sont fixées aux 6 et 13 décembre 2015, la réforme des départements est repoussée en 2020.

Mis à part la question du périmètre des régions, de leurs noms et de leurs capitales, les Français restent peu passionnés par ces débats souvent longs et techniques, qui vont pourtant impacter de manière profonde leur vie quotidienne. Pourtant, s'ils s'intéressent peu à ces discussions, ils font preuve, dans le même temps, d'un fort attachement aux territoires de la République, comme le montre un sondage réalisé en 2014 par TNS Sofres pour le compte de l'Association des maires des grandes villes de France et *Le Point* : 70 % d'entre eux disent en effet être attachés à leur département, 75 % à leur commune et à leur région et 88 % à la France. Toutefois, le niveau national reste perçu comme le plus efficace en matière d'action publique, que ce soit en matière d'emploi, de croissance économique, d'éducation ou de protection et d'action sociale, à l'exception des seuls transports, où les collectivités sont jugées plus efficaces. La France serait-elle de manière irréversible un pays jacobin ?

**C'est à une compréhension et à une discussion des enjeux et des conséquences de cette réforme territoriale menée tambour battant que vous invite le présent ouvrage.**

Les discussions autour de la réorganisation territoriale de l'État, du nombre de régions ou de place des métropoles et des départements ont été et demeurent souvent ardues et complexes. Elles méritent en tout cas mieux que des débats superficiels. C'est la raison pour laquelle nous avons lancé, en juin 2014, une consultation nationale scientifique sur ce thème, par le biais du blog *Big bang territorial* de la *Revue d'économie régionale et urbaine*. Durant plus d'un an, des chercheurs, spécialistes en géographie, aménagement du territoire, économie régionale, marketing territorial... ainsi que quelques acteurs de terrain, se sont penchés sur la réforme et ses évolutions, en y apportant leur regard de spécialistes. Ils ont répondu à notre invitation en écrivant de courts articles, considérant à

chaque fois un aspect particulier de la question et décortiquant aussi bien les attendus de la réorganisation que ses conséquences ou les moments forts de la discussion, tout en gardant leur esprit d'investigation et d'indépendance analytique. Au moment où se profilent les élections régionales de décembre 2015, qui marqueront le passage à la nouvelle organisation territoriale de la France, nous vous invitons à prendre connaissance de leurs apports, afin d'éclairer le débat démocratique et pour mieux comprendre les enjeux, les attentes et les risques des élections à venir.

### 1 Retour sur l'histoire de l'organisation territoriale de la France

Combien de couches dans le millefeuille territorial ? En plus des trois principaux niveaux de collectivités territoriales – la commune, le département et la région – on trouve aujourd'hui une multitude d'autres strates : cantons, pays, communautés de communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomérations, métropoles... Ces échelons administratifs, établissements publics et groupements intercommunaux sont les héritiers de l'histoire de la construction de l'État français. On crée, on regroupe, mais on ne supprime que rarement.

#### 1.1 Du centralisme à la régionalisation

**Au XVIII<sup>e</sup> siècle, les tensions s'accroissent entre le pouvoir absolutiste de l'État et l'échelon local prônant davantage de libertés.** Avec la Révolution française, 36 000 communes succèdent aux paroisses d'avant 1789 ; elles sont conçues comme l'échelon local par excellence, celui de la proximité avec le citoyen. La même année sont créés les départements, avec à leur tête un préfet, représentant de l'État à l'échelle infranationale, alors que disparaissent les provinces. Le renversement de l'Ancien Régime va permettre de faire table rase du passé. Désormais, le pays sera organisé de manière uniforme, avec quatre couches administratives : le département, l'arrondissement, le canton et la commune. Loin d'être décentralisatrice, cette unification de l'organisation territoriale, voulue par les Jacobins, fait de la France une République « une et indivisible », centrée sur Paris. Le Consulat puis l'Empire ne feront que parachever la centralisation du pouvoir et la recherche d'un État unitaire.

**Il faudra attendre le décret du 13 avril 1861 pour que Louis-Napoléon Bonaparte instaure une première loi de « décentralisation »... qui est en réalité une loi de déconcentration.** L'État transfère des compétences vers les préfets, alors que les prérogatives des communes et des départements sont progressivement accrues. Malgré l'insurrection de la Commune et la promulgation de la loi municipale de 1884 instaurant l'élection du maire par le conseil municipal, la tutelle préfectorale reste omniprésente à tous les échelons administratifs. Le pouvoir central est partout. Devant le nombre important de communes, la III<sup>e</sup> République crée, en 1890, les syndicats intercommunaux... Une couche supplémentaire du millefeuille territorial est née.

**La rénovation de l'État sera lente.** Après la Première Guerre mondiale, on pressent les prémices des futures régions avec la création de « groupements économiques régionaux ». Mais il faut attendre 1955-1956 pour que l'État crée 21 « régions de programme », afin de répondre aux enjeux soulevés par le livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert*

français (Le Portulan, 1947). Il est alors question de reconstruction, de développement économique inégal et d'action régionale. Pour autant, les « régions de programme » ne sont pas considérées comme des collectivités territoriales.

**Le Général de Gaulle va lancer plusieurs tentatives de régionalisation.** Dès janvier 1946 la planification économique à la française voit le jour, avec la création du Commissariat général du Plan, cette « ardente obligation » qui part du constat que les communes et les départements sont des entités administratives inadaptées aux questions socioéconomiques (Jean Renard<sup>1</sup>). En mars 1964, il propose la création de régions sur la base des provinces d'avant la Révolution, sous la tutelle d'un préfet ; elles seraient le bras armé de l'administration centrale pour mettre en œuvre sa politique de planification économique et d'aménagement du territoire. Cinq ans plus tard, le Général propose un décret instituant les régions en collectivités territoriales... en vain. Mai 68 étant passé par là, les Français refusent le référendum sur la réforme constitutionnelle, entraînant son départ.

**Les présidences successives de Georges Pompidou et de Valéry Giscard d'Estaing poursuivront ce processus de régionalisation** de manière moins prononcée (une « révolution tranquille » pour reprendre les termes du second). Le mandat de Pompidou confère à la région le statut d'établissement public et un budget propre lui est alloué. La décentralisation a le vent en poupe sous Giscard d'Estaing, qui se voit remettre en 1976 le rapport Guichard, « Vivre ensemble », avec la volonté de dépasser les querelles de clocher et de favoriser un nouveau pouvoir en France, avant tout communal. Alors que la commission Guichard recommande de développer les responsabilités locales, le Président demande qu'une loi fondamentale détermine les véritables compétences de l'État, des départements et des communes.

### 1.2 Les lois de décentralisation, de 1982 à nos jours

**L'arrivée au pouvoir de François Mitterrand rompt avec près de deux cents ans de centralisme** et coïncide avec la création d'un ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation – avec à sa tête Gaston Defferre – qui marque l'« Acte I de la décentralisation ». Portée par Pierre Mauroy, alors Premier ministre, la loi du 2 mars 1982 constitue un tournant dans le paysage institutionnel de la France. Adoptée dans un contexte politique favorable – l'Assemblée, à majorité de gauche, est réceptive à cette révolution de liberté et de redistribution des pouvoirs vers le local –, cette « loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions » instaure la région en nouvelle collectivité territoriale. Ce n'est plus le préfet mais le président du Conseil général qui devient chef de l'exécutif départemental. Alors que les différents conseils des instances communales, départementales et régionales sont élus par le peuple, est créée une nouvelle juridiction en charge du contrôle des finances locales : la Chambre régionale des comptes. Dans la foulée, en janvier puis en juillet 1983, les lois-cadres Defferre systématisent le transfert par « blocs de compétences » et les ressources financières associées entre les différents échelons de collectivités locales. Le principe de l'interdiction d'exercer une tutelle sur une autre collectivité locale est également établi (Pierre-Antoine Landel).

Le 5 janvier 1988 deux nouvelles couches sont ajoutées au millefeuille avec la loi d'« amélioration de la décentralisation » qui crée les districts et les communautés urbaines.

1. Les noms cités entre parenthèses sont ceux des auteurs des textes de l'ouvrage.

Si, dix ans plus tard, la loi Chevènement du 12 juillet 1999 promeut le renforcement de l'intercommunalité, il faut attendre le début des années 2000 pour que de nouvelles réformes soient opérées, avec pour objectif de « faire vivre la République des proximités » pour reprendre les propos du Premier ministre de l'époque, Jean-Pierre Raffarin. La promulgation le 13 août 2004 de la loi qu'il porte scelle la reconnaissance de la région dans la Constitution. On ajoute désormais à la phrase de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution – « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » – « son organisation est décentralisée ». Ce projet de loi élargit et approfondit la décentralisation imaginée vingt ans plus tôt.

**L'ensemble législatif porté par le président de la République Jacques Chirac constitue l'« Acte II de la décentralisation ».** L'organisation décentralisée de l'État se caractérise par un transfert important de compétences vers les différentes collectivités territoriales, comme le développement économique, les infrastructures de transports, le tourisme, le logement social ou l'enseignement. La région est conçue comme l'acteur du développement économique tandis que le volet social est davantage dévolu au département. Ce transfert s'accompagne d'un redéploiement du personnel de l'État vers les communes, les départements et les régions. C'est aussi au cours de cet Acte II qu'apparaît de manière explicite la référence à la question de la démocratie participative : régions, départements et communes pourront désormais consulter leurs administrés par référendum. Les citoyens se voient également reconnaître un droit de pétition sur des problèmes locaux. Enfin, les collectivités territoriales disposent de ressources propres avec l'autonomie financière et la possibilité de fixer et de percevoir des impôts locaux.

**Dans les années 2000, c'est dans un contexte de crise économique et financière que Nicolas Sarkozy décide à son tour de réformer le millefeuille territorial.** Édouard Balladur est alors missionné pour mener une réflexion avec pour objectif de simplifier les structures, clarifier les compétences et maîtriser les dépenses locales. Les travaux du « Comité pour la réforme des collectivités locales » aboutissent en 2008-2009 à plusieurs recommandations : rationaliser la carte intercommunale ; supprimer la clause générale de compétence ; améliorer le processus démocratique dans les collectivités territoriales ; permettre la fusion de communes pour celles qui le souhaitent ; réduire le nombre de régions à 15 ; créer 11 métropoles.

Au cours des débats, certains politiques prônent déjà la mort du département tandis que d'autres leurs rétorquent que la suppression d'un niveau de collectivité ne signifie pas de tirer un trait sur les dépenses de cet échelon territorial. En 2010, la loi de finances supprime la taxe professionnelle, à laquelle il était reproché de pénaliser le budget des entreprises, les poussant ainsi à se délocaliser. Lui sont substitués une contribution économique territoriale et un impôt forfaitaire sur les entreprises. La même année est adopté le projet de loi de réforme des collectivités territoriales, qui poursuit le processus de décentralisation : l'intercommunalité est simplifiée, renforcée et fortement incitée. À cette occasion, on décide d'ajouter une énième couche au millefeuille territorial : la métropole.

**L'élection de François Hollande va marquer une nouvelle accélération du processus.** Le Président de la République pousse pour qu'un véritable « Acte III de la décentralisation » soit réalisé sous son mandat. Une des innovations de cette réforme réside dans la reconnaissance, dans l'organisation territoriale, de l'entité métropolitaine (Antoine Beyer), considérée en déficit comparé à d'autres pays européens (*Ivan Samson*). La clause générale de compétence est abandonnée dans le but de permettre de clarifier l'attribution des

fonctions de chaque échelon et de limiter le cumul des chevauchements (Philippe Souaille). Le projet de loi prévoit également la fin du financement croisé ; un projet égale une seule source de financement, ainsi que la simplification de la carte des intercommunalités (André Duval). En l'espèce, plus aucune agglomération de moins de 5 000 habitants ne devra encore exister. Enfin, l'« Acte III » prévoit la réduction du nombre de régions.

### 1.3 Un tour d'horizon des (ré)organisations territoriales en Europe

**L'un des objectifs affichés de la réforme territoriale est de « doter les régions françaises d'une taille critique** leur permettant d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficacité ». Mais où en sont les (ré)organisations territoriales chez nos voisins européens ? Un rapide tour d'horizon montre que la comparaison n'est pas évidente (Paul Vermeulen) en raison de l'organisation différenciée du millefeuille dans les autres pays, de la variation des compétences attribuées aux régions en Europe, de l'armature urbaine inégale au sein de l'espace communautaire ainsi que de la centralisation ancienne de l'État français. On regrette toutefois qu'aucun parangonnage sérieux et préalable n'ait été réalisé à l'échelle européenne par le gouvernement avant de s'atteler à proposer une réforme sur le sujet (Gérard-François Dumont).

**La plupart des pays européens ne possèdent qu'un ou deux niveaux de collectivités territoriales** (communes ; communes - regroupement de communes ; communes - départements/provinces/arrondissements/comtés ; communes - régions). L'attribution des compétences et des moyens financiers entre ces différentes entités est très hétérogène et dépend bien souvent du niveau de régionalisme ou de fédéralisme de l'État concerné. Comparées à leurs voisines européennes, les régions françaises disposent d'un budget et de compétences très faibles ; l'État français centralisateur est encore une réalité. À titre d'exemple, alors qu'en moyenne la dépense des régions européennes s'élève à 4 000 euros par an et par habitant, celles des régions françaises est dix fois moins élevée.

Si l'on considère les processus de réforme territoriale en cours en Europe tels qu'ils sont engagés par exemple en Italie, au Portugal, en Espagne ou encore aux Pays-Bas, on s'aperçoit très rapidement d'un point commun. Régions et métropoles ont le vent en poupe, alors que les niveaux territoriaux intermédiaires tels que les départements semblent remis en cause. C'est par exemple le cas en Italie, où Matteo Renzi a fait voter un projet de loi réduisant les compétences des provinces – l'équivalent de nos départements français – dans le but de les supprimer définitivement à terme. La « Renzimanía » s'est également accompagnée d'une réforme constitutionnelle accélérée et en profondeur, faisant consensus aussi bien à gauche qu'à droite (Vincent de Briant).

**À l'instar d'autres pays européens, la réforme territoriale semble suivre en France ce double mouvement d'approfondissement du rôle de l'échelon régional et des grandes villes mais aussi du couple métropole-région** (Paul Vermeulen). Le transfert de compétences vers les régions est systématisé. Par exemple, l'État belge a transféré à ses trois régions la somme de 17 milliards d'euros, correspondant à de nouvelles compétences acquises dans le domaine de la santé et de l'emploi. Finalement, ce n'est pas la taille qui compte ! *Big is not necessary beautiful* (Lise Bourdeau-Lepage), comme le montre l'exemple

de la Suisse<sup>1</sup> (Philippe Souaille). Ce qui importe, ce sont les compétences et les moyens donnés à chaque collectivité territoriale et non leur taille (en termes de population et de superficie notamment). Mais en France, et comparé au Royaume-Uni ou à la Belgique, ce transfert de compétences n'a pas été accompagné d'un transfert de ressources (Océane Peiffer-Smadja).

**Parallèlement, accusé d'être l'échelon territorial le plus dépensier, la commune, plus petit dénominateur commun de l'organisation territoriale, tend à être de plus en plus interrogée.** La crise économique a favorisé le regroupement communal en Europe afin de diminuer les coûts de fonctionnement. La mondialisation et la concurrence accrue entre les collectivités territoriales ont également entraîné la nécessité d'une meilleure mutualisation des moyens. C'est notamment le cas en Grèce, où le nombre de communes a été divisé par trois en 2011. Un argument souvent avancé en France pour pousser à la réduction du nombre de municipalités est que 40 % des communes européennes sont françaises. Néanmoins, loin d'être une exception française, l'émiettement communal touche également d'autres pays, même si ce n'est pas dans les mêmes proportions. Alors que la fusion de communes reste un échec en France comme en Espagne – favorisant davantage l'intercommunalité, et donc une nouvelle couche du millefeuille –, d'autres pays se sont résolument engagés dans la démarche depuis les années 1970 (les pays scandinaves et d'Europe centrale et orientale, le Royaume-Uni et l'Allemagne notamment).

## 2 Une réforme qui pose question

Redécouper les régions, redéfinir la place des départements, refondre l'intercommunalité et favoriser la fusion de communes, créer des métropoles, réduire les dépenses des collectivités territoriales, améliorer la proximité avec les habitants et associer davantage les citoyens aux décisions, voilà autant d'actions que le gouvernement de Manuel Valls va devoir mener de front, car elles sont inscrites dans le texte de la loi NOTRe. Mais comment en est-on arrivé à un agenda aussi ambitieux qu'indigeste, qui laisse songeur sur les capacités des pouvoirs publics à remplir des objectifs aussi variés que parfois contradictoires ?

### 2.1 Les objectifs affichés

Dès le début, les objectifs de la réforme territoriale apparaissent multiples, parfois clamés haut et fort, parfois implicites, rendant difficile toute vision synoptique. Essayons d'y revenir, en examinant ses justifications et en questionnant la légitimité des arguments avancés par les uns et les autres pour accélérer ou au contraire freiner le processus en cours.

**L'argument le plus souvent avancé, mais probablement aussi celui le plus discuté, concerne la rationalisation de la dépense publique budgétaire** par le passage de 22 à 13 régions métropolitaines (Michel Dimou). Or, ces dernières ont dépensé 27,9 milliards d'euros en 2012, soit seulement 22 % des dépenses des collectivités territoriales (sur un total de 225,9 milliards), ce qui ne semble pas excessif. La réforme se distingue ainsi des précédentes en ce qu'elle ne vise pas à augmenter le volume des finances locales

1. En France, les collectivités portent 75 % de l'investissement public.

mais bien à les rationaliser (Sébastien Bourdin). On peut toutefois considérer que les économies devraient être réalisées sur le fonctionnement de l'État central (dont les charges de fonctionnements brutes s'élèvent à 235 milliards d'euros en 2012) plutôt que sur les collectivités territoriales, qui investissent (Philippe Souaille). Les Français étant très sensibles à cette question de la réduction des dépenses, le gouvernement justifie les économies de budgets des collectivités territoriales par la promesse de contenir la hausse de la fiscalité locale et de dégager des capacités d'investissement public.

**Le deuxième objectif, lié au précédent, est de réaliser des économies d'échelle par accroissement de la taille des régions et des intercommunalités.** Lors de la présentation du projet de loi, très vite des chiffres sont donnés par André Vallini, le secrétaire d'État à la Réforme territoriale, qui annonce des économies de l'ordre de 25 milliards d'euros, bientôt réduites à 15. La démonstration n'arrive pas à convaincre les opposants à la réforme et, devant les critiques le gouvernement, revoit à la baisse ce chiffre – dont on a du mal à percevoir les modalités de calcul – qui serait finalement de 10 milliards sur dix ans, moyennant un effort global de réduction des dépenses des collectivités territoriales de l'ordre de 5 % à 10 %.

Or, même si des économies sont réalisées dans les postes de fonctionnement des nouvelles régions en supprimant les doublons, en réduisant le nombre d'élus et en mutualisant les services, il n'en reste pas moins que l'essentiel des dépenses – par exemple les transports express régionaux (TER) ou encore les lycées – ne sera pas divisé par deux. Il aurait été intéressant de tenter de mesurer à partir de quelle taille critique on passe des économies aux déséconomies d'échelle. En effet, la moins grande flexibilité et la perte de proximité résultant de la fusion des régions peuvent être à l'origine de surcoûts pour la collectivité.

**Le troisième objectif concerne la recherche d'un accroissement de compétitivité des régions.** L'idée est d'inscrire la France dans la compétition mondiale avec de grandes entités plus visibles et plus fortes et des métropoles (Christian Pihet) dont le poids serait renforcé (loi Maptam). *Big is beautiful, once again*. On peut se demander si des régions comme l'Aquitaine ou Rhône-Alpes étaient à ce point étriquées qu'elles doivent être fusionnées avec d'autres régions limitrophes ? À cet effet, Gérard-François Dumont et Lise Bourdeau-Lepage soulignent qu'il n'y a pas de corrélation entre la taille des régions et leur dynamisme. La compétitivité ne se décrète pas, elle se construit avec une stratégie de long terme et un budget adéquat.

L'objectif de cohésion répond à la volonté d'atténuer les écarts entre les régions françaises, tant d'un point de vue économique que démographique. Cependant, Michel Dimou soulève la contradiction des volontés d'un État régulateur qui (i) plaide pour un rééquilibrage et souhaite réduire les inégalités entre les régions en réduisant leur nombre, mais (ii) accélère dans le même temps la décentralisation au risque d'accroître les disparités territoriales internes à chaque région. La cohésion recherchée à une échelle donnée ne le sera pas nécessairement à d'autres échelles.

**Cette conception conduit à accorder une attention toute particulière aux métropoles,** nouvelle strate de l'organisation territoriale de la nation depuis 2010, à leur organisation et à leur fonctionnement, ainsi qu'à les doter d'outils de gestions et de financements appropriés. Elle engendre également un souci légitime pour la mise en réseau des villes, dont les relations structurent l'espace et définissent un maillage qui serait finalement celui de la France contemporaine (Jacques Beauchard). Assez nouvelle, cette approche traduit un renversement de la tendance historique : les politiques d'aménagement se sont longtemps

inquiétées du « désert français » et le pouvoir central paraissait souvent préoccupé par la survie des espaces ruraux. Dorénavant, les métriques sont clairement urbaines (Antoine Beyer), l'urbain serait la seule voie, le seul levier possible de développement et les aires métropolitaines imposent leurs singularités, signant un relatif déclin des départements et même des communes, alors que Paris est parfois vu comme une chance (Jean-Louis Zentelin).

**Dans le même ordre d'idée, l'objectif de simplification et de clarification du millefeuille fait partie des attendus de la réforme.** L'idée qui sous-tend ce « partage des tâches » est de simplifier le quotidien des habitants et des entreprises dans leurs démarches (qui fait quoi ? à qui s'adresser ?) pour améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide. La loi NOTRe supprime ainsi la clause générale de compétence pour les régions et les départements, mais pas pour les communes, qui continuent à en bénéficier étant donné le large éventail d'actions qu'elles doivent mener auprès des populations. Par exemple, la région aura l'exclusivité des aides directes à destination des entreprises et établira un schéma régional à vocation prescriptive dans les domaines du développement économique, de l'innovation et de l'internationalisation.

**Mais cette réduction du millefeuille est un leurre !** On a sorti des outils, mais pas les bons... On utilise les ciseaux et la colle pour redessiner sa carte idéale (Claude Lacour) alors qu'il aurait fallu prendre son fouet de pâtissier pour cuisiner un nouveau millefeuille avec moins de couches, ou repenser la forme de la pièce-montée. Réduire le nombre de régions n'entraîne pas une simplification automatique de l'organisation administrative territoriale française (Rémy Prud'homme). Certains soutiennent même l'idée que l'augmentation de la taille des régions ne fera qu'accentuer la nécessité de l'échelon de proximité qu'est le département, dont l'avenir reste en pointillé (Laurence Cormier-Topal, Bernard Lensel et Éric Raimondeau). La création des métropoles – avec la volonté de les substituer aux départements en 2021-2022 – laisse en suspens la question des territoires ruraux (Sébastien Bourdin). L'intercommunalité pourrait devenir ce nouvel échelon intermédiaire de proximité, justifiant la montée en puissance des regroupements de communes de sorte à atteindre un seuil d'au moins 20 000 habitants (Jean-Paul Carrière). Et gare aux réticents ! Le couperet de l'arrêt des dotations de l'État est prêt à tomber pour ceux qui ne joueraient pas le jeu.

## 2.2 Les interrogations sur la méthode

**Très rapidement, des doutes sérieux sont apparus quant à la méthode employée pour réformer l'organisation territoriale de la République.** Il faut dire qu'elle a de quoi étonner. Alors que la question de la reconfiguration des régions est un serpent de mer qui ressurgit périodiquement, notamment en périodes pré-électorales, alors que le problème du millefeuille territorial est posé depuis de nombreuses années, que la discussion sur la fracture socio-spatiale fait rage et que le spectre d'une France coupée en deux est agité par les déclinistes mais suscite également le débat dans les milieux politiques et scientifiques, la réponse apportée ne semble pas à la hauteur (Stéphane Cordobes).

**D'abord la manière de faire.** Voilà une réforme des territoires directement commanditée par Paris, voire imposée d'en haut. La décision, qui semble avoir été prise dans les cabinets ministériels ou à l'Élysée, doit s'appliquer *sine die*. L'injonction est paradoxale : maintenant, il faut que tout le monde se territorialise ! L'État jacobin ne lâche pas prise et organise

lui-même une forme de régionalisation et de métropolisation qui laisse songeur quant à ses capacités de réforme ou de décentralisation, sans parler de fédéralisation. On avait déjà été confronté à cette manière de faire avec le principe des pôles de compétitivité, une politique de développement en faveur des territoires imposée par le haut et à laquelle toute le monde a dû se plier, en bon ordre et selon un schéma identique, décidé en haut lieu. Maintenant, la méthode *top down*, parfaitement appliquée, doit donner lieu à une manœuvre d'ensemble censée remettre à flot la France des territoires... alors que la prise en compte des spécificités territoriales imposerait souvent du sur-mesure.

**Ensuite, le timing.** Le processus est lancé par surprise, dans la précipitation, sans préparation en amont, comme si l'urgence était inéluctable. Or, si l'on parle depuis longtemps de réorganiser et de simplifier ce que Alain Rallet qualifie de mille-pattes territorial en raison de l'enchevêtrement et de l'imbrication des organismes, des compétences et des dévolutions, et que de nombreuses commissions se sont penchées sur la question, personne ne pense sérieusement que, face à la crise, à la montée du chômage et à la croissance en panne, la toute première nécessité soit de réformer l'organisation territoriale du pays. Attendre de cet exercice une réponse aux problèmes graves qui touchent la France est illusoire, tout le monde en convient, et le caractère prioritaire de la réforme, étant donné les urgences du moment, ne saute pas aux yeux. Alors, pourquoi une telle précipitation ?

Sans doute parce que la situation exige des prises de décision promptes et énergiques. Mais, si c'est le cas, pourquoi ne pas s'appuyer sur des réflexions et travaux antérieurs, et s'inspirer des rapports remis par les différents groupes qui ont planché sur ces problématiques ? Pourquoi ne pas les réactualiser en lançant une grande consultation du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), avec réunions d'experts, même dans un temps réduit ? Lors de la régionalisation de 1982, de nombreuses études préalables avaient permis de confronter les découpages à différents scénarios basés sur des fondements historiques, géographiques ou économiques, pour un choix final intermédiaire entre les régions historiques, proches des départements, et cinq grandes régions économiques, à partir des aires d'influence de villes majeures. Et qu'a-t-on fait des exercices de prospective « Territoires 2020 » produits par la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) au milieu des années 2000, qui apportaient beaucoup d'éléments de réflexion, voire de préconisations, à partir du travail de dizaines de groupes d'experts ?

**On pourrait aussi s'attendre à tirer des conclusions des précédentes réformes.** Par exemple, procéder à une évaluation des effets des lois de décentralisation, ou surtout de l'impressionnante série de textes concernant les compétences ou les obligations faites aux collectivités territoriales, de la loi de 1992 sur l'administration territoriale de la République à la récente loi Maptam en passant par la loi Pasqua de 1995, ou la loi constitutionnelle de mars 2003 « relative à l'organisation décentralisée de la République » et au référendum local ? Par exemple, la décision d'accroître de façon quasi systématique la taille démographique des intercommunalités, une affirmation forte du projet, que l'on retrouve aujourd'hui dans la loi NOTRe, ne semble fondée sur aucune étude approfondie : au contraire, on connaît de nombreux exemples de réussites territoriales dans des collectivités locales de taille bien inférieure à 15 000 habitants. Et n'aurait-il pas été judicieux de lancer une mission d'étude sur les manières de procéder ou les réformes entreprises par nos voisins européens ? On se serait ainsi rapidement aperçu que la situation de la France n'est pas si extraordinaire en matière de différences de tailles des régions ou de niveaux de gouvernance au sein d'un même pays.

**Enfin, et surtout, aucune consultation n'a été ou ne sera réalisée dans le cadre de la réforme territoriale** alors que les principes de démocratie participative et d'implication des parties prenantes dans les instances et les décisions sont portés par les pouvoirs publics, avec les lois de démocratie participative, l'instauration de commissions locales de différents natures, ou encore les enquêtes d'utilité publique ou la commission du débat public. La non-implication des populations, les premières concernées, est particulièrement choquante. Il aurait été instructif d'organiser des consultations dans les départements ou dans les communes, mais sans doute l'échec du référendum de 2013 sur la fusion des départements alsaciens au sein d'une collectivité territoriale a-t-il pesé d'un poids important dans la décision de ne pas impliquer l'échelon local. On suit en cela une tradition française, qui voit les élus refuser bien souvent de faire intervenir les citoyens dans l'élaboration des politiques publiques. Pourtant les rares exemples de participation citoyenne - par exemple dans l'élaboration des documents comme les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les plans de déplacements urbains (PDU) - ont montré que, non seulement, cela améliorerait la qualité du débat démocratique, mais augmentait également très nettement l'acceptation des contraintes venant des pouvoirs publics par les citoyens (François Saint Pierre). D'ailleurs, les élus des territoires eux-mêmes sont peu consultés, si ce n'est dans les grandes assemblées, et vont finir par exprimer vigoureusement leurs positions dans le débat par des communiqués de presses des maires ou des présidents de Conseils généraux par exemple.

**Enfin, la méthode mérite réflexion, même si tout laisse à penser à un coup politique** destiné à passer à une nouvelle étape du quinquennat et à faire oublier des échecs électoraux. Il s'agit de s'attaquer au maillon faible de l'organisation territoriale de la République, la région, avant de vider les départements de leur substance par transfert progressif de ressources et de compétences aux régions et aux intercommunalités, et de donner ainsi une place prééminente aux grandes agglomérations au détriment des communes de petite taille (Gwénaél Doré). Le *big bang* devrait alors se réaliser de lui-même, par propagation lente, sorte de *big crush* ou d'implosion venant affecter une à une toutes les strates du millefeuille territorial (même si « c'est pas du gâteau », comme le fera remarquer un des commentateurs du blog).

**Au-delà de la question du périmètre de futures régions et de la place des métropoles, il était possible de penser de réelles avancées en matière de décentralisation et de réorganisation**, en particulier en faveur de l'emploi ou du développement, pour coller aux évolutions contemporaines. Comme le signale Paulette Pommier, aujourd'hui s'imposent en effet des enjeux en matière d'extension des compétences économiques et des moyens alloués aux régions, qui restent faibles alors que ces dernières ont réalisé un énorme travail de réflexion et de déclinaison de leurs grandes priorités avec l'élaboration des stratégies régionales d'innovation (SRI) européennes. Par ailleurs, se pose la question de l'identité des régions et surtout du sentiment d'appartenance et d'implication de leurs habitants, par exemple dans le cadre des Comités économiques, sociaux et environnementaux régionaux (Ceser). Enfin, il serait temps de s'interroger sur la place de l'État et tout particulièrement du rôle des préfets, outil de la puissance publique ou instance de contrôle des décisions prises au niveau local, sans oublier de se pencher sur les questions des territoires de la République et des régions.

Un certain nombre d'outils pourraient ainsi être mobilisés, dans le cadre d'un « pacte territorial » entre l'État et les collectivités territoriales. Comme le souligne Luc Gwiazdzinski,

un contrat de plan/de projet permettant la régulation et le débat entre les régions, l'État stratège et les autres parties prenantes des territoires pourrait être mis en place, s'accompagnant d'une ingénierie territoriale renouvelée, à l'interface entre services de l'État, régions, départements, intercommunalités et communes. Il permettrait de passer d'une logique de contrôle à une logique de services, dans une optique de collaborations verticales et horizontales, entre les feuilles de la gouvernance multi-niveau ou les territoires, et de s'interroger sur l'avenir des grandes agglomérations urbaines, souvent porteuses de phénomènes de congestion ou d'exclusion sociale. Afin d'éviter un accroissement des disparités ou inégalités spatiales, pourraient être ainsi créés des moyens déconcentrés d'étude et d'ingénierie mutualisés et de circulation des informations (Mathieu Noucher) auprès des territoires, afin d'éviter la montée des disparités territoriales.

**Mais rien de cela n'est pensé, et de fait, dès la mise en débat devant le Parlement la mécanique se grippe** et le bel agencement projeté de la réforme territoriale se trouve mis à mal par les discussions et les remises en cause provenant de tous côtés. La loi NOTRe est finalement votée par des parlementaires lassés, dans un climat électoral peu propice aux réflexions de long terme, entre récentes consultations départementales et futur scrutin régional.

### 2.3 Quels résultats, risques et avantages ?

Aujourd'hui, une fois les phases les plus intenses de la discussion et du travail parlementaire achevées, on peut s'interroger sur les résultats attendus de la réforme et des lois votées, et en particulier tenter de pointer leurs avantages ou les risques qu'elles font courir à l'organisation de la République mais également aux territoires et aux différents niveaux de gouvernance de la France.

**L'argument le plus souvent présenté en faveur de la réorganisation spatiale concerne la rationalisation de l'action publique et la clarification des compétences, en particulier entre les différentes collectivités territoriales.** Il est clair que la loi NOTRe conduit à une redistribution limitée mais bien réelle des compétences, en particulier entre les régions et les départements, qui ont sauvé leur peau au prix de l'abandon d'une partie de leurs prérogatives. Dorénavant, la planification et l'action économique – comme les aides directes aux entreprises – seront réservées aux régions et l'action sociale et les solidarités, aux départements, alors que les communes et leurs regroupements sont en charge de l'urbanisme et de l'organisation des services publics du quotidien. Si l'opération de simplification n'a pas connue l'ampleur désirée par le gouvernement, elle est patente et promise à de nouveaux développements dès 2020 avec la réforme des départements. L'abandon de la clause de compétence universelle peut également être considéré comme une avancée contribuant à identifier les dévolutions de chacun des niveaux, mettant un frein à l'éparpillement des dépenses et limitant la volonté d'intervention tous azimuts.

**Le deuxième acquis de la réforme est d'avoir permis d'accroître la légitimité du rôle joué par les régions,** ne serait-ce que par l'ampleur médiatique du débat concernant leurs frontières géographiques et les regroupements opérés. Cette discussion a contribué à leur reconnaissance définitive comme l'une des grandes organisations de la structure de l'État, devant les départements ou les communes, si bien que plus personne ne conteste leur place prééminente dans l'architecture de la République. Finalement, et à quelques exceptions près, les dimensions sont cohérentes et les volumes de population laissent

attendre des effets de masse. Certains (Dominique Mertens-Santamaria, Gabriel Colletis et Pierre Grou) considèrent même que les régions vont ainsi atteindre une taille critique plus favorable aux processus de réindustrialisation, aux aides aux entreprises ou au financement des infrastructures. On peut également espérer qu'elles jouent un rôle plus important au niveau européen, et portent ainsi de manière plus efficace les espérances et initiatives provenant des territoires dans la compétition internationale.

**Un troisième avantage pourrait consister à avoir donné un pouvoir d'initiative aux forces vives de la nation, ou du moins à ses composantes les plus importantes en termes de volumes de population.** Le renforcement du rôle et des compétences des métropoles, la reconnaissance du caractère fortement urbain de la population française, un net rééquilibrage en faveur des zones les plus peuplées, pourraient conduire à de nouvelles dynamiques, ainsi qu'à une représentation plus équilibrée des différentes catégories d'actifs, en particulier au moment des prises de décision. On peut ainsi y voir un allègement du rôle de l'État, qui laisse progressivement la place à de nouvelles collectivités, plus puissantes ou davantage en phase avec les évolutions démographiques et sociétales.

Mais, à côté de ces points positifs, se font également jour un certain nombre d'inconvénients ou de désavantages potentiels, correspondant aux risques que la réforme fait courir aux collectivités et aux populations qui les animent.

**Le premier problème, et le plus évident, est lié à la taille des nouvelles régions ;** certaines sont devenues de véritables mastodontes, dont on peine à trouver l'équivalent dans les autres pays européens (on pense en particulier à Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes ou Auvergne-Rhône-Alpes). Il est évident que cet accroissement de volume va provoquer un éloignement d'une partie des populations des centres de décision, en particulier de la capitale régionale. De nombreux élus ou responsables locaux vont ainsi se trouver à plus de deux ou trois heures de route de leur capitale, et auront du mal à se faire entendre et à porter la parole et les intérêts des populations. Cet éloignement, couplé au règne des métropoles, pourrait conduire au sentiment d'un nouveau retrait de l'État des territoires ruraux ou périphériques, considérés comme laissés à l'abandon (Gérard Belorgey).

Mais surtout, comme le suggère Jean-Marc Callois, il faut s'attendre à un effet négatif des reconfigurations régionales sur l'équité territoriale. Non seulement la fusion des régions va entraîner un éloignement accru des zones périphériques, mais elle ne pourra que favoriser la concentration des activités dans les zones les plus productives, polarisation spatiale qui est déjà à l'œuvre indépendamment des politiques publiques. Enfin, on peut s'attendre à une diminution de la qualité, voire à un manque, des services de proximité si ce n'est d'installer de nouveaux services localisés, ou encore de multiplier les antennes des services publics, ce qui ne semble aller ni dans le sens de l'histoire ni de celui d'une diminution des coûts. On peut légitimement s'inquiéter pour les habitants des zones « frontalières » ou des territoires les plus éloignés des grandes villes ou des métropoles, dans un contexte de diminution des ressources publiques, de rationalisation des équipements et de suppression de nombreux services de proximité (lycées, formation professionnelle, hôpitaux, postes...), quand il ne s'agit pas des lignes de transport par voie ferrée.

**Un autre risque est celui de l'absence de spécialisation.** Alors que la politique européenne de spécialisation intelligente à l'horizon 2020 met l'accent sur le choix, par chacune des régions, d'un nombre limité d'activités ou de technologies faisant partie intégrante d'une chaîne de valeur, et donc d'une différenciation des fonctions et des productions, on peut craindre l'effet inverse de la naissance des macro-régions décrites par Daniel Béhar. Ces

dernières, organisées autour de leurs métropoles, vont être tentées de se comporter comme de petits États, reproduisant toutes les compétences et les spécialisations internes, sans faire de choix réels de développement, au risque d'un émiettement et d'une banalisation. Il pourrait en résulter une perte de compétitivité et d'attractivité (Charles-Édouard Houllier-Guibert), amplifiée par le déficit d'image de marque des nouvelles entités régionales. Or, comme le remarque Gérard-François Dumont, pour le moment, la fusion d'une partie des régions françaises débouche, en application même de la loi, sur des appellations creuses – comme « ALCA » pour Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine – qui ne sont pas facilement identifiables et ne définissent en aucun cas une identité régionale, pour les habitants comme pour les entreprises ou les consommateurs.

**Une troisième inquiétude provient des incertitudes sur les liaisons entre collectivités territoriales, et tout particulièrement sur le couple région/métropoles** (Antoine Beyer), d'autant que ces dernières se voient attribuer une plus grande autonomie et des fonctions étendues, quand ce n'est pas un rôle moteur. Il s'agit ici non seulement d'une question de collaborations entre niveaux, mais encore davantage de la capacité à générer ensemble des effets d'entraînement ou de développement et d'initier des dynamiques communes. Du coup, la suppression de la clause de compétence générale pourrait réduire l'impact de l'action des collectivités, en les cloisonnant à un domaine d'action défini, alors que le développement territorial suppose au contraire une action multidimensionnelle et des synergies multiples. Cette limite risque de s'avérer d'autant plus forte que la capacité d'action des collectivités sera de plus en plus contrainte financièrement par les obligations qu'elles auront à remplir avec un budget alloué par le Parlement.

**Enfin, et pêle-mêle, la réforme suscite différentes inquiétudes qui devront être levées par la mise en place des nouvelles institutions et leur fonctionnement quotidien.** Elles touchent en particulier au rôle et à la place de l'État dans la nouvelle organisation territoriale de la République. Quel est l'avenir des fonctionnaires territoriaux ou des services déconcentrés pris dans des opérations de fusion ou de suppression (Antoine Laporte) ? Quels seront les impacts et les retombées sociales de la fermeture, de la réduction ou du transfert des effectifs au niveau local, en termes de dynamiques de développement ou de foncier par exemple ? Dans un tout autre domaine, ne va-t-on pas assister à un processus de recentralisation, au profit de préfets devenus tout-puissants dans leurs régions, et disposant de moyens d'action sans commune mesure avec ceux des collectivités ? Sans parler des coûts associés à la réforme : aujourd'hui tout le monde s'accorde à reconnaître que la fusion devrait se solder par un surcoût budgétaire d'environ 1 million d'euros, du fait du déplacement des services, de leur intégration et de l'alignement des grilles salariales des fonctionnaires territoriaux, dont le nombre variera peu, alors que les économies à attendre sont faibles du fait de la bonne gestion régionale, si l'on en croit un rapport de septembre 2015 de l'agence Standard & Poor's.

### 3 La dimension territoriale

Réformer l'organisation de la France, créer des métropoles, fusionner des régions, bâtir de grandes intercommunalités, voilà qui est motivant et exaltant. Mais quid des citoyens de la France, ceux qui font vivre les territoires, en particulier quand ils habitent dans des zones peu urbanisées, périurbaines ou périphériques ? La loi a-t-elle pensé à eux ? Finalement, est-elle une nouvelle contrainte ou une opportunité ? C'est la question de la gouvernance

des territoires et des populations qui se pose, une question que la loi NOTRe semble peu considérer dans son ensemble.

### 3.1 Une gouvernance multi-niveaux, de l'Europe aux territoires

**La publication en 2009, par le Comité des régions, du Livre blanc sur la gouvernance à multiniveaux a mis en évidence l'intérêt de cette problématique**, et posé la question cruciale de la capacité des différents échelons territoriaux, depuis l'Union européenne jusqu'aux communes rurales, à coordonner leurs actions et améliorer l'efficacité des investissements publics. En France, comme dans les autres pays européens, c'est la notion de confiance des citoyens envers les institutions – qu'elles soient locales, nationales ou supranationales – et leurs élus qui se pose. Cette position est en phase avec celle de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui, en 2013, déclarait dans un communiqué de presse que « l'amélioration de la gouvernance multi-niveaux est essentielle pour lutter contre le creusement des inégalités régionales et assurer une reprise inclusive ».

**La gouvernance multi-niveaux est un objet complexe, qui implique des acteurs étatiques, infra, supra et transnationaux.** Cette multiplicité des relations horizontales et verticales, plus ou moins hiérarchiques et interdépendantes, fait que l'action publique dépend aujourd'hui dans les territoires non seulement des injonctions de Paris mais aussi, dans une joyeuse cacophonie, de celles de Bruxelles, des services déconcentrés de l'État et des collectivités locales. Il en résulte un système complexe de prise de décision, de négociation et d'administration, qui prend diverses formes, en synergie ou en concurrence selon les situations :

- premièrement, l'édition de lois au niveau national (code civil, code pénal, code rural, code de l'environnement, etc.) et qui se déclinent aussi bien sur des territoires particuliers (lois montagne, littoral, Solidarité et renouvellement urbain, etc.) que sur l'ensemble des territoires institutionnels représentatifs d'une nation (loi Libertés et responsabilités locales, etc.) ;
- deuxièmement, l'établissement d'actes normatifs, que ce soit au niveau national (réglementations sur le transport de marchandises dangereuses, règles sur la publicité, etc.) ou au niveau européen (directive sur le droit des consommateurs, directive nitrates, etc.) et qui s'appliquent sur les territoires concernés ;
- troisièmement, la mise en place de politiques publiques aux différents échelons territoriaux : la politique agricole commune ou la politique de cohésion au niveau européen, les politiques en matière de santé, de logement, d'éducation, d'énergie, d'aménagement du territoire, d'infrastructures de transport, etc. qui peuvent être établies au niveau national mais aussi de manière décentralisée entre les trois niveaux de collectivités territoriales françaises ;
- enfin, quatrièmement, l'affectation de divers instruments financiers (aides, taxes, impôts, contributions des usagers, etc.) qui contribuent à orienter les politiques et les projets entrepris par les parties prenantes des territoires qu'elles soient publiques, semi ou parapubliques, ou privées.

**Les dispositifs de régulation se superposent, se chevauchent, se complètent parfois, donnant lieu à des mécanismes supportés à la fois par le haut et par le bas.** Certains

territoires ruraux bénéficient ainsi à la fois de programmes européens (programme Leader [Liaison entre actions de développement de l'économie rurale] et/ou Fonds européen agricole pour le développement rural [Feader]) et nationaux (pôles d'excellence rurale), assis sur des ressources et des dispositifs locaux. L'hybridation se retrouve également dans des actes normatifs européens/nationaux prenant en compte les intérêts régionaux/locaux. On retrouve cette combinaison dans la reconnaissance des systèmes interprofessionnels dans certaines organisations communes des marchés, ou le modèle de protection des indications géographiques. On essaie alors d'identifier des territoires « pertinents » ou « de projets », correspondant aux politiques que l'on souhaite développer.

Mais la complexité de la gouvernance multi-niveaux ne s'arrête pas là. Les dispositifs cités plus haut se juxtaposent ou se complètent par des instruments concrets d'aménagement du territoire, qui disposent de leur propre gouvernance. Il s'agit par exemple de l'ensemble des documents d'urbanisme qui déterminent la manière d'habiter et d'aménager les espaces, avec les plans locaux d'urbanisme (PLU), les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les schémas directeurs et plans de développement régionaux. D'autres zonages locaux sont établis à des échelles supérieures tels que les zones Natura 2000 pour les sites naturels d'exception à l'échelle de l'Union européenne, les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) ou encore les corridors écologiques à l'échelle de la France. Enfin, viennent s'ajouter à ces dispositifs les supports de gouvernance qui les encadrent et les mettent en place tels que les parcs naturels régionaux et les établissements publics de coopération intercommunale, avec ou sans fiscalité propre.

**À la question du multi-niveau vient s'ajouter celle des différentes parties prenantes locales.** De nombreux partenariats publics-privés émergent en France et consistent à construire des collaborations entre les collectivités territoriales et les entreprises, afin de mettre en œuvre un service d'intérêt public. Ce nouveau management public, « à l'anglo-saxonne », interroge la place des acteurs et leurs modes de coordination, dans ces dispositifs destinés à répondre aux besoins des citoyens. Les relations de dépendance de plus en plus prégnantes entre collectivités territoriales et entreprises font de ces dernières des actrices incontournables du développement local.

En parallèle, les citoyens s'impliquent toujours plus dans les projets de développement territorial (Philippe Audic). Partant du principe que la prise de décision politique ne peut être concentrée dans les mains de quelques élus, la démocratie participative prône un partage de l'exercice du pouvoir avec la population locale. Levier important pour éviter que certains acteurs ne quittent le territoire ou bloquent des projets par voie d'affrontements, elle est à l'origine du passage de la contestation de l'action publique à sa mise en discussion (inclure pour ne pas exclure). Les associations de citoyens, qui se constituent chaque jour pour porter des projets ou pour contester ceux venus d'en haut, jouent un rôle croissant dans les processus de gouvernance des territoires. Les associations de défense des consommateurs invoquent les dispositifs de régulation mis en place par les instances nationales ou européennes pour faire valoir leurs droits. Les associations de protection de la nature étendent parfois leur action au niveau national, voire au-delà, alors que les associations de riverains ou de voisinage interviennent à une échelle davantage micro-locale.

**Dans les faits, cette gouvernance se matérialise par la constitution de groupes d'acteurs aux objectifs communs et par la structuration de réseaux locaux plus ou moins représentatifs des intérêts qu'ils défendent.** C'est l'exemple des pôles de compétitivité,

créés par l'État français en 2004 et qui visent à fédérer les acteurs d'une filière et les ressources territoriales associées autour de projets liés à l'innovation. Ces structures constituent de véritables écosystèmes locaux d'innovations et incluent aussi bien des acteurs publics que privés défendant des intérêts communs. Dans un tout autre style, des sociétés coopératives agricoles telles que les coopératives d'utilisation de matériel agricole (Cuma), qui visent à mutualiser les moyens de production et de commercialisation des exploitations. Ces structures, souvent fédérées autour d'unions de coopératives et de syndicats, constituent des groupements de lobbying anciens et toujours très ancrés, à l'échelle tant nationale qu'europpéenne.

On l'aura compris, les questions de gouvernance, multi-niveaux ou territoriale, soulèvent des enjeux considérables sur la place que doivent occuper les collectivités locales dans l'élaboration des projets de territoire. Ces derniers ne peuvent être portés par les seuls pouvoirs publics, et les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des régions, des métropoles ou des départements, sont confrontées à la difficulté de mise en œuvre de processus de développement qui se veulent toujours plus équitables et inclusifs.

### 3.2 Quelle place pour les territoires ?

**La réforme territoriale semble s'appuyer sur l'idée que la France est avant tout un pays urbain**, dont il est judicieux de structurer l'organisation autour d'un certain nombre de grandes villes puis, par désagréations successives, de communes ou d'intercommunalités de taille moyenne, pour aboutir au maillage en bourgs des espaces ruraux. Ce sont avant tout les métropoles qui sont mises en avant et font l'objet de tous les égards, l'avenir de l'Hexagone se dessinant ainsi autour de ses territoires les plus peuplés et les plus denses. On considère que ces derniers jouent un rôle structurant, en organisant leurs hinterlands, mais également en pilotant le futur des territoires ruraux. Ils vont ainsi y faire produire les ressources alimentaires nécessaires à leur fonctionnement quotidien (l'alimentation des villes) et y réserver des espaces de loisir pour les urbains jeunes ou vieux, qui pourront profiter des aménités paysagères ou satisfaire leur désir de nature (fonctions de loisirs ou de nature).

**Une telle vision pourrait bien être dangereuse, car elle oublie au passage une partie des territoires**, présents dans les attendus et l'intitulé même de la réforme, mais largement négligés, dans leur diversité, dans le projet et le texte final. Il y a là l'histoire d'un malentendu, décrit par Bernard Pecqueur. Le débat autour de la notion de territoire peut prendre des formes infinies (Jacques Beauchard) et pluri-sémantiques. Les territoires auxquels fait allusion le texte de loi, sans trop y insister, sont ceux des politiques publiques locales, constitués par les collectivités territoriales. Il s'agit de territoires « donnés » et institutionnels, de la région ou du département par exemple, une délimitation géographique commune autour de laquelle vont se construire les stratégies de développement. Mais il n'est pas question des territoires vécus ou des territoires construits par les acteurs, dont les délimitations sont assez floues et qui jouent pourtant un rôle essentiel dans les dynamiques locales comme dans le renouveau des initiatives citoyennes.

**Les territoires construits font référence à des relations organisées, des groupes ou des populations particulières**, qui se reconnaissent dans des projets communs plutôt qu'à des frontières délimitées. Productions collectives, résultant des actions d'un groupe humain organisé, les territoires ne sont pas seulement des entités géographiques. En

construction permanente, ils s'inscrivent dans le long terme, avec une histoire et des préoccupations ancrées dans les cultures et les habitudes locales, la perception d'un sentiment d'appartenance, ainsi que des formes d'autorités politiques, des règles d'organisation et de fonctionnement spécifiques. Même s'ils ont connu une traduction éphémère avec les pays, ou plus éthérée avec les bassins de vie, par exemple, ces territoires sont bien réels et signent l'incontournable diversité de la France, au-delà de la vision urbano-centrée des métropoles et des zones dédiées à leurs services.

**Lieux de l'initiative et des projets, ces territoires révèlent des modes de fonctionnement et de (non) développement bien différenciés, dont l'absence de reconnaissance va provoquer deux types de problèmes.**

**D'abord en termes de démocratie ou de représentation des opinions et de prise de parole des populations.** Comme on l'a déjà souligné, la réforme a été entreprise sans concertation préalable ni implication des populations locales dans les décisions (Alexandre Grondeau). C'est d'autant plus dommage que les territoires de France se caractérisent par un intérêt très fort et croissant de ces dernières pour leurs modalités de fonctionnement ou de développement. En témoigne la multiplication des associations et l'implication croissante des parties prenantes locales (particuliers, association, entreprises, coopératives, réseaux divers, systèmes et dispositifs locaux...), qui révèlent que les différentes composantes de la société civile sont disposées à jouer un rôle crucial dans la définition des projets et évolutions futures des territoires.

Plus que de gouvernement, il faudrait parler de gouvernance territoriale. Une gouvernance entendue comme l'ensemble des processus et dispositifs par lesquels les différentes parties prenantes contribuent à l'élaboration, parfois concertée, parfois conflictuelle, de projets communs pour le développement futur des territoires. Alors que nombre d'initiatives collectives de type chartes locales, groupes de réflexion, dispositifs de gouvernance, méthodologies de pilotage des ressources foncières, initiatives coopératives... se développent, sans compter la montée des conflits due à la prise de parole des populations et à leur opposition à certains projets portés « par le haut », il conviendrait de faire une place à ces expressions de la démocratie venues des territoires et de leur accorder toute l'importance qu'elles méritent dans une véritable réforme dirigée vers ces derniers.

On admettrait ainsi l'idée que le développement territorial ne se réduit pas à des questions économiques, que les décisions doivent se partager avec les populations locales et que ces processus peuvent se piloter et se négocier en associant les différentes parties prenantes à la prise de décision. Une véritable gouvernance territoriale recouvrirait un accord sur les manières de fonctionner et sur les projets futurs, en poursuivant quelques objectifs simples : contribuer à l'élaboration ou favoriser la mise en œuvre des projets de développement territorial ; faciliter la coordination entre acteurs hétérogènes ; éviter que certains ne quittent le territoire (processus de désertification ou d'abandon) ; limiter les affrontements bloquants ; décider des chemins de développement.

**Le second type de problème se pose en termes d'innovations, de ressources et de capacités de production.** L'idée de confier l'avenir de la France aux métropoles fait planer un doute sérieux sur l'avenir des territoires à faible densité de population, considérés, dans le meilleur des cas, comme au service des grandes agglomérations. Outre qu'une telle option fait l'impasse sur la croissance particulièrement importante de ces espaces au cours de ces dernières années (même si elle reste faible en volume bien sûr), elle néglige certaines dimensions toutes particulières de ces territoires. En premier lieu, il faut rappeler

que la richesse de la France, pays privés de ressources minières et énergétiques, réside avant tout dans deux atouts : ses paysages et sa diversité d'une part, résultant de sa grande étendue (le plus grand pays de l'Union Européenne), de la diversité de ses terroirs et de ses variétés climatiques et géomorphologiques ; la qualité et la diversité de sa ressource humaine d'autre part, aux compétences et expériences extrêmement diversifiées, selon les lieux, les origines et les types de productions.

Cette double diversité est fortement portée dans les territoires de faible densité, ruraux et périphériques, qui se caractérisent parfois par leur dynamisme, leur productivité et leur capacité d'innovation. Rappelons que de nombreuses grandes entreprises très performantes à l'exportation sont situées dans ces zones (Michelin, Limagrain...) et que la productivité de l'agriculture française est l'une des plus élevée au monde. Mais la dynamique des territoires ne se limite pas à cela, et elle concerne avant tout l'importance et la variété des innovations, organisationnelles, sociales et institutionnelles, caractéristiques des zones non incluses dans les 14 métropoles (Pierre-Antoine Landel). Des exemples de plus en plus nombreux attestent d'une large capacité d'innovation et de créativité des acteurs locaux, y compris dans des territoires qui ne présentent pas une forte intensité technologique. Ces innovations territoriales, font appel à l'inventivité des populations locales, sans être obligatoirement liées à un fort niveau d'industrialisation ou de spécialisation productive. Elles révèlent la vitalité des territoires qui manifestent leur dynamique et leur capacité de renouvellement par mobilisation des forces locales.

Il s'agit par exemple du développement des circuits courts de proximité ou de l'agriculture paysanne, qui consistent à rapprocher les producteurs, souvent agricoles, et les consommateurs, avec la possibilité d'identifier la provenance des produits consommés et d'éviter des intermédiaires industriels jugés trop coûteux ou dangereux pour la santé. À côté du contrôle de l'origine de l'alimentation apparaît une dimension sociale, par familiarité avec le producteur ou relations de collaboration entre producteurs et/ou vendeurs, ainsi que l'insertion et la recréation du lien social, par la production en coopération, la création d'épiceries solidaires ou de lieux de distribution et de vente des produits par exemple.

C'est également le cas d'autres expériences de collaborations au niveau local, comme les levées de financements communs (*crowdfunding*) – s'inspirant des pays en développement pour la collecte de petites sommes de fonds de proximité, le soutien collectif de projets, les prêts entre particuliers ou l'épargne de proximité, de plus en plus prisée, au point que des banques nationales s'y intéressent maintenant... voire même la mise en place de monnaies locales – ou du *crowdsourcing* – qui rassemble des collectifs autour de l'élaboration et de la réalisation de projets communs, permettant aux habitants de créer des produits et d'élaborer des solutions concrètes, mais aussi de se retrouver et d'innover ensemble au service de leur territoire dans des laboratoires d'idées. Toutes ces initiatives se caractérisent par leur caractère systémique, et souvent coopératif.

Les entreprises partagées ou collaboratives (sociétés coopératives et participatives ou Scop), les coopératives d'activité et d'emploi, les organisations de transport communautaires, la mutualisation des soins, les crèches parentales, participent de la résilience des territoires par leur capacité à recréer des proximités et maintenir des solidarités locales, en complément ou substitution à l'innovation technologique. Enfin, l'économie sociale et solidaire contribue à l'innovation sociale ou sociétale. Développant ses réseaux de coopération entre acteurs locaux, elle constitue un facteur d'aide et de soutien aux personnes, mais aussi de résistance aux effets de la crise. Ces initiatives s'avèrent en particulier précieuses dans les territoires

