

Pour une évaluation des politiques territoriales

*par le recteur Gérard-François Dumont,
professeur à l'Université de Paris-Sorbonne ⁽¹⁾*

L'évaluation des politiques territoriales apparaît insuffisante, en dépit de certains rapports de la Cour des comptes. En effet, la situation territoriale de la France appelle au moins deux évaluations, l'une portant sur les effets des textes relatifs à l'acte II de la décentralisation – celui de 2004 –, et plus précisément de la régionalisation ⁽²⁾, l'autre portant sur les conséquences de la loi du 12 juillet 1999 « relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale » ⁽³⁾.

L'objet de cette annexe est de mettre en évidence quelques problématiques à examiner au regard de ce qui était l'objectif global de ces textes : améliorer le développement territorial des territoires français et, en conséquence, leur compétitivité au sein de l'Union européenne comme, plus généralement, dans le monde.

Le changement de nature des régions et le développement régional

L'évaluation des régions implique un double examen, au regard des changements constitutionnels et législatifs. Concernant les premiers, la question se pose de savoir s'ils ont eu des effets et, pour les seconds, quelles conséquences ils ont eues.

(1) Président de la revue *Population et avenir*.

(2) Cf. Dumont, G.-F., *Les Régions et la régionalisation en France*, Paris, Ellipses, 2004.

(3) Sur le contexte et la dimension historique de cette loi, cf. Dumont, G.-F., et Wackermann, G., *Géographie de la France*, Paris, Ellipses, 2002.

Le changement constitutionnel a-t-il fait long feu ?

Au plan juridique, l'acte II de la décentralisation a apporté aux régions non seulement un changement constitutionnel mais aussi un changement de nature. Rappelons d'abord que l'acte II commence par une réforme constitutionnelle qui se présente comme une démarche historique au regard de la longue tradition jacobine française. Le 17 mars 2003, le Congrès vote la seizième révision de la Constitution du 4 octobre 1958. Après la décision du Conseil constitutionnel la validant le 26 mars 2003, cette révision devient officiellement la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République ». L'article premier est complété par l'ajout : « Son organisation (celle de la France) est décentralisée. » Cela signifie l'abandon de la centralisation comme principe d'organisation de la République. L'article 37 prévoit que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Le nouvel article 72 précise que les collectivités territoriales « ont vocation à prendre des décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être prises à leur échelon ». C'est implicitement reconnaître, et pour la première fois dans le texte constitutionnel français, que le fonctionnement de la France doit être régi par le principe de subsidiarité, même si la filiosité jacobine ne permet pas d'employer le terme officiellement. En outre, le nouvel article 72 consacre, également pour la première fois dans une Constitution française, l'existence des « régions » en sus des communes et des départements, conformément à la demande notamment formulée en 1993 par le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidée par le doyen Georges Vedel. Le principe d'autonomie des régions est ainsi conforté.

Cette réforme innove radicalement. Non seulement la région était absente des Constitutions françaises, mais la part des collectivités territoriales y a toujours été restreinte : la Constitution de 1791, dans son article premier ne comprenant qu'une phrase, ne traitait que du royaume « un et indivisible », « distribué » en 83 départements. La constitution du 27 octobre 1946 traitait des collectivités territoriales dans un seul titre ne comportant que cinq articles. Elle méconnaissait la région, de même que celle du 4 octobre 1958.

Il faut donc se demander si la seizième révision constitutionnelle décidée en France, qui rapproche celle-ci des Constitutions de ses voisins accordant une place plus importante⁽¹⁾ aux collectivités territoriales que la Constitution française, a eu des effets.

(1) Par exemple, les Constitutions espagnole (21 articles) et allemande (45 articles) traitent abondamment de l'autonomie des collectivités territoriales. Quant à la constitution italienne, elle a institué dès 1946 et 1948 cinq régions à statut spécial, puis instauré le principe d'une régionalisation dans la constitution en 1970. Depuis, les révisions de 1999 et 2001 (adoptées par référendum en octobre 2001) ont porté le nombre d'articles sur les collectivités territoriales à quinze, dont un particulièrement développé sur les ressources.

Les conséquences de l'élargissement du champ de compétence des régions

Ensuite, la dimension régionalisation de l'acte II de la décentralisation a apporté un changement structurel dans les missions et le cadre d'intervention des régions. En effet, avant l'acte II, le champ de compétences du pouvoir des régions, bien que limité, n'empêche pas la réussite effective de la régionalisation pour deux raisons. D'abord, la région démontre que les compétences que l'État lui a déléguées, comme les lycées, ont été exécutées beaucoup plus efficacement.

Ensuite, la région dispose essentiellement de tâches de mission, ce qui lui donne une grande souplesse d'intervention. Certes, son budget apparaît faible, mais c'est pour l'essentiel un budget d'investissement. En conséquence, compte tenu des responsabilités qui lui sont confiées, la région ne peut risquer de s'engluer dans des dépenses de fonctionnement ou dans la direction d'une lourde administration. Elle a donc les moyens et le temps pour consacrer l'essentiel de ses efforts à des projets structurants. En outre, le suffrage universel donne au président du conseil régional, lorsqu'il dispose d'une claire majorité, une autorité politique importante et significative, puisque son mandat court sur six ans, soit plus que les députés ou les législatures, et deux fois plus que les présidents de conseils généraux.

L'évaluation du changement de nature des régions par l'acte II de la décentralisation peut être abordée de manière quantitative et qualitative.

D'une part, le budget des régions, dans lequel l'investissement représentait une proportion très importante, est désormais inversé avec la proportion la plus importante consacrée aux dépenses de fonctionnement. L'administration régionale se trouve désormais devant la nécessité de gérer des services quotidiens alors que son rôle avant l'acte II concernait essentiellement des actions de développement et d'aménagement du territoire.

D'autre part, la région est donc passée du rôle d'une administration régionale de mission à celui d'une collectivité territoriale gestionnaire dont le champ d'intervention dépend aussi des choix de prise en charge effectués par elle. L'évaluation conduit donc à de nombreuses questions. Quels choix ont été opérés dans les options de compétences possibles ? Comment les régions ont-elles organisé la prise en charge de la gestion des TOS ? Ce changement a-t-il modifié les pratiques des élus, le mode de fonctionnement des régions ? Peut-on comparer les pratiques ? Par quels résultats cela s'est-il traduit ? L'acte II a-t-il engendré des méthodes favorables au développement territorial ? L'importance de ces questions justifie une évaluation détaillée, qui n'exclut nullement une autre concernant l'intercommunalité.

L'intercommunalité généralisée et le développement territorial

Le souci des pouvoirs publics de faciliter l'intercommunalité est ancien. Le texte fondateur du 5 avril 1884 prévoit déjà le rattachement ou la fusion de communes par décret en conseil d'État, après consultation du conseil général, mais la formule est très peu utilisée. La création de la formule du Sivu⁽¹⁾ date du XIX^e siècle, précisément de la loi du 22 mars 1890. Après les échecs de l'ordonnance de 1959 et de la loi du 16 juillet 1971, qui escomptait parvenir à de nombreuses fusions de communes, de nouvelles démarches législatives sont entreprises dans les années 1990 avec l'idée de promouvoir «l'intercommunalité⁽²⁾» de façon beaucoup plus systématique, notamment par des avantages financiers accordés par l'État. Au plan quantitatif, la loi «relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale» de 1999, confortant celle de 1992, peut être considérée comme un incontestable succès. Au seuil des années 2010, la grande majorité des communes de France adhère désormais soit à une communauté urbaine, soit à une communauté d'agglomérations, soit à une communauté de communes.

En outre, la volonté d'inscrire les intercommunalités dans une logique de projet est clairement actée dans la loi. Par exemple, les communautés d'agglomérations doivent obligatoirement exercer quatre blocs de compétence obligatoire : le développement et l'aménagement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville.

Au-delà de l'inventaire de l'expansion territoriale des formes d'intercommunalité, mis à jour régulièrement par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), des évaluations seraient nécessaires pour répondre à de multiples questions dont les réponses seraient très utiles pour l'analyse territoriale et l'éclairage des actions futures souhaitables. Nous allons en énoncer quelques-unes avant d'examiner plus précisément la question de la gouvernance des métropoles.

L'intercommunalité et les économies d'échelle

Concernant les intercommunalités, deux types d'éléments sont à considérer : les aspects financiers et les aspects organisationnels. La première interrogation consiste à se demander si les intercommunalités ont permis, comme cela était souhaité, de faire des économies d'échelle. En prenant d'abord comme critère permettant de répondre à cette question l'évolution des effectifs de la fonction publique territoriale des communes et intercommunalités, ils ont

(1) Syndicat intercommunal à vocation unique.

(2) Par «intercommunalité», nous entendons dans la suite de ce paragraphe une communauté urbaine, une communauté d'agglomérations ou une communauté de communes.

généralement augmenté parallèlement à la création des intercommunalités. Ces dernières ont certes bénéficié de transfert de personnels des communes, conformément aux transferts de compétences, mais elles ont également recruté de nouveaux personnels⁽¹⁾, soit en raison de transferts insuffisants soit en raison de certains besoins de compétences que les communes ne pouvaient fournir ou qui auraient nécessité des reconversions.

Deuxième question : dans les autres frais de fonctionnement non inclus dans la masse salariale, a-t-on constaté des économies d'échelle ? La somme des budgets d'indemnités aux élus est-elle restée stable dans le périmètre de l'intercommunalité, sachant que certaines indemnités auraient dû augmenter en raison de responsabilités accrues et d'autres diminuer en raison de compétences réduites ? Peut-on effectuer des comparaisons entre des territoires qui se sont inscrits rapidement dans des intercommunalités étroites et d'autres qui se sont tenus à l'écart⁽²⁾ ?

Allant plus loin, les résultats de l'évaluation peuvent conduire à comparer un arrondissement parisien périphérique et une commune limitrophe de la petite couronne, afin d'éclairer les questionnements suivants : les exemples de Montreuil, Saint-Denis, Issy-les-Moulineaux plaident-ils pour un élargissement du périmètre de la commune de Paris tel que celui réalisé dans les années 1860 ? L'exemple de Villeurbanne plaide-t-il pour un élargissement du périmètre de la commune de Lyon ?

Par ailleurs, la démarche d'évaluation évoquée ci-dessus pourrait, *mutatis mutandis*, être conduite pour la politique de pays qui a fait l'objet d'une mise en œuvre fort différente selon les territoires. Est-il possible d'examiner ses résultats différenciés, d'en déterminer les causes et les implications ?

L'intercommunalité et les progrès organisationnels

Il importe ensuite d'évaluer l'intercommunalité au plan organisationnel et à celui de l'efficacité. Par exemple, est-ce que le traitement des dossiers est plus rapide ? Normalement, cela devrait être le cas, puisque l'intercommunalité permet de réunir des équipes dont chaque membre fait bénéficier à l'ensemble de compétences professionnelles plus pointues. Y a-t-il une bonne complémentarité entre les équipes intercommunales et le personnel des communes ? A-t-on mis en place des méthodes pour éviter une double instruction des dossiers, par exemple dans la commune-centre puis dans l'intercommunalité ?

(1) Par exemple, une communauté d'agglomération a reçu 500 personnes transférées des communes et embauché 330 personnes supplémentaires.

(2) Par exemple, début 2009, une commune de l'Essonne de plus de 30 000 habitants demeure en dehors des intercommunalités limitrophes.

La visibilité démocratique de l'intercommunalité

Se pose ensuite la question de la visibilité démocratique de l'intercommunalité. Comment le citoyen est-il informé que certaines décisions portant sur son territoire vécu proviennent de l'intercommunalité ? Comment le citoyen peut-il comprendre le choix effectué entre communauté urbaine, communauté d'agglomérations ou communauté de communes⁽¹⁾ ? Comment lui est-il expliqué qu'une communauté de communes s'est transformée en communauté d'agglomérations ou une communauté d'agglomérations en communauté urbaine ?

L'examen des réponses à ces questions peut en engendrer d'autres, sachant que toute forme juridique supplémentaire introduit de la complexité de compréhension et accentue l'opacité de l'organisation territoriale pour le citoyen. Cela signifie que, pour la clarté démocratique, il faudrait fondre les trois modes juridiques de l'intercommunalité dans une formule juridique unique, donc ayant la même dénomination sur tous les territoires français, formule au sein de laquelle les élus effectueraient les choix sur la répartition des compétences non obligatoires aux différents échelons territoriaux.

L'évaluation de la gouvernance métropolitaine

Une autre échelle d'évaluation des lois sur l'intercommunalité doit porter sur les métropoles qui se trouvent, hormis Paris, régies par la forme juridique de la communauté urbaine, soit que cela ait été décidé par la loi de 1966, soit parce que des territoires ont sollicité cette forme juridique. La question centrale qui se pose est alors la suivante : le mode juridique de la communauté urbaine résout-il les problèmes de gouvernance des grandes agglomérations ?

Pour éclairer cette question, prenons un exemple, celui de la Communauté urbaine de Lyon qui, après avoir utilisé la dénomination « Courly », s'intitule « Grand Lyon ». *A priori*, le grand avantage de la communauté urbaine est de concentrer les décisions essentielles de gouvernance territoriale du périmètre métropolitain dans une instance unique où toutes les décisions seraient prises, ce qui allégerait le territoire de toutes autres institutions intercommunales, qu'il s'agisse d'intercommunalités « défensives » organisées par des communes limitrophes de la commune-centre de la métropole ou de syndicats intercommunaux. Pour Lyon, la communauté urbaine est instaurée par l'État en application de la loi du 31 décembre 1966⁽²⁾. Par l'importante étendue des compétences fixées par la loi, elle témoigne de la volonté d'une gouvernance unique et institutionnellement claire.

(1) Expliquer ce choix par les critères quantitatifs fixés par la loi est largement insuffisant, d'autant plus que la justification des seuils reste à démontrer.

(2) Dans son article 3 qui cite également Bordeaux, Lille et Strasbourg.

Or, l'histoire territoriale de la métropole lyonnaise enseigne que la croyance en l'unicité de gouvernance de la métropole est illusoire. En effet, au fil des années, diverses structures juridiques ont été créées et s'inscrivent dans des périmètres différents. En outre, l'État, lors de la définition de la Directive territoriale d'aménagement (DTA), a fixé un périmètre également différent des enjeux et projets qu'il perçoit et auxquels il souhaite fixer des règles⁽¹⁾. Bref, toute étude sur la gouvernance territoriale de la métropole lyonnaise serait largement incomplète si elle se contentait d'étudier le mode de fonctionnement, le système de décision et les actions mises en œuvre par la communauté urbaine de Lyon dénommée le Grand Lyon. Il lui est impératif d'examiner aussi d'autres structures juridiques métropolitaines, ainsi que les périmètres d'études arrêtés par l'Insee. Une telle étude doit donc porter non seulement sur le Grand Lyon, mais aussi sur le Sytral, le Sepal et l'association RUL, qui ne sont pas subordonnés à la communauté urbaine.

Pour être plus précis, le Sytral (Syndicat mixte des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise), créé en 1985, fixe les grandes décisions concernant les équipements et l'offre de service. Son territoire de compétence est le périmètre des transports urbains, composé des 57 communes du Grand Lyon et de 7 communes limitrophes. Le Sytral élabore le Plan de déplacements urbains et assure le suivi de sa mise en œuvre.

Le Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal) a été créé en 1985 pour élaborer le Schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL). Mis en sommeil en 1992, il est refondé en 2002 et reçoit, des différentes collectivités qui le composent, la compétence pour élaborer, réviser et modifier le Schéma de cohérence territoriale (Scot) et en assurer le suivi.

Créée en 1989, l'association RUL se conforme à une logique métropolitaine élargie puisqu'elle regroupe le Grand Lyon, la région Rhône-Alpes, Saint-Étienne Métropole, les départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, ainsi que les communautés d'agglomération de la Porte de l'Isère, du Pays viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse. Son objectif est d'animer la réflexion et d'engager des projets, même si elle ne se conçoit pas comme une strate supplémentaire dans le paysage institutionnel.

(1) Décret du 12 janvier 2007.

Les multiples périmètres d'analyse de la gouvernance d'une métropole en France : l'exemple de la métropole lyonnaise

Périmètres justifiables d'un cadre juridique	Composantes territoriales	Date de création
Communauté urbaine de Lyon	57 communes, soit 515 km ²	1966
Sytral (Syndicat mixte des transports en commun pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise)	64 communes (les 57 du Grand Lyon plus 7 autres)	1985
Syndicat mixte d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise (Sepal)	72 communes	
Association RUL	Grand Lyon, région Rhône-Alpes, Saint-Étienne Métropole, Départements de l'Ain, de l'Isère, de la Loire et du Rhône, communautés d'agglomérations de la Porte de l'Isère, du Pays Viennois, de Villefranche-sur-Saône, du Grand Roanne et de Bourg-en-Bresse, soit 8 299 km ²	1989
DTA (Directive territoriale d'aménagement)	382 communes, soit 4 460 km ²	Approuvé par décret le 12 janvier 2007
PÉRIMETRES DE L'INSEE		
Unité urbaine (périmètre morphologique en continuité du cadre bâti)	101 communes, dont 86 sont situées dans le Rhône, 14 dans l'Ain et 1 dans l'Isère, soit 1 259 km ²	Selon RGP 1999
Aire urbaine (périmètre spatio-économique)	293 communes, soit 3 300 km ²	Selon RGP 1999

Source : © Gérard-François Dumont.

L'éclairage par des comparaisons internationales

En outre, toute évaluation doit s'effectuer en prenant en compte des comparaisons internationales, d'autant plus rigoureuses que celles citées en France ne sont souvent que des poncifs erronés.

Par exemple, les Länder allemands ont conduit des politiques fort différentes en matière d'intercommunalité. Autre exemple, le canton de Genève, qui compte 45 communes sur une superficie de 246 km², dont 15,8 km² pour la commune de Genève, a produit différents travaux sur la question de l'intercommunalité. Aux Pays-Bas, ce qu'on appelle la Randstad recoupe notamment les quatre villes les plus importantes du pays : Amsterdam avec l'aéroport de Schiphol ; Rotterdam, le plus grand port du monde ; La Haye, siège du gouvernement ; et Utrecht, nœud ferroviaire national. Néanmoins, cet ensemble n'a aucune existence intercommunale au sens des trois types français d'intercommunalité précisés ci-dessus. Finalement, la Randstad n'existe que comme une modeste structure de coopération entre les provinces néerlandaises de Hollande septentrionale, de Hollande méridionale, d'Utrecht et de Flevoland, dont l'objectif consiste essentiellement à représenter les territoires concernés à Bruxelles.

Les démarches d'évaluation territoriale précisées ci-dessus peuvent aussi aider à repenser l'analyse territoriale⁽¹⁾ dans la mesure où le concept d'unité urbaine, utilisé par l'Insee, et sur lequel cet organisme s'appuie pour le concept d'aire urbaine, devrait se fonder sur des analyses géographiques mieux conformes aux réalités territoriales.

Plus généralement, la logique d'évaluation territoriale devrait devenir un préalable impératif pour toute nouvelle décision d'organisation ou de développement du territoire et pour toute politique d'aménagement et de compétitivité des territoires français.

(1) Dumont, G.-F., Chalard, L., « Pour une nouvelle analyse territoriale », in Wackermann, G. (dir.), *L'Écosociété*, Paris, Ellipses, à paraître.