



HAL
open science

RÉFORME TERRITORIALE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL : COMMENT ÉVITER LA RECENTRALISATION ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. RÉFORME TERRITORIALE ET DÉVELOPPEMENT LOCAL : COMMENT ÉVITER LA RECENTRALISATION ?. Départements ruraux et développement économique, pp.46-56, 2015, 10.13140/RG.2.1.5192.5924 . halshs-01152418

HAL Id: halshs-01152418

<https://shs.hal.science/halshs-01152418>

Submitted on 17 May 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réforme territoriale et développement local : comment éviter la recentralisation?

Communication* de Monsieur le
Recteur Gérard-François DUMONT**

« Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Présidents, Messieurs les Parlementaires, Mesdames et Messieurs les élus, merci de votre accueil. J'ai toujours plaisir à me retrouver en Aveyron. C'est un département d'une grande richesse, d'une grande diversité, que j'ai eu le plaisir de parcourir à plusieurs reprises. En outre, parmi les très hautes personnalités qui m'ont fait confiance, il faut compter un grand aveyronnais, Raymond Lacombe, et j'ai toujours une pensée particulièrement émue quand je suis sur ce territoire.

Je me permets de compléter un petit élément que le Président Arnaud VIALA a bien voulu rappeler : j'ai effectivement été auditionné par le Sénat en juin 2014 sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral¹. J'ai aussi été auditionné par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée Nationale, puis les deux rapporteurs des projets, c'est-à-dire Monsieur DA SILVA pour le projet relatif à la limitation des régions et Monsieur Olivier DUSSOPT, futur rapporteur du projet portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTR²). Puis j'ai eu l'honneur d'être invité à déjeuner par le Président de l'Assemblée nationale Claude BARTOLONE. Tout cela m'a permis d'exposer les analyses que je vais désormais résumer.

D'abord, il est nécessaire de présenter quelques jalons historiques, c'est-à-dire de savoir d'où viennent nos territoires, pourquoi l'organisation administrative de notre pays est aujourd'hui ce qu'elle est.

Dans un deuxième point, nous essaierons d'examiner les éléments de réponse proposés dans les deux projets gouvernementaux de juin 2014. Après les avoir étudiés, je

* Lors de l'Assemblée Générale d'Aveyron Expansion le 13 octobre 2014, révisée et complétée de diverses précisions et références par l'auteur.

** Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, Président de la revue *Population & Avenir*.

¹ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE), Sénat, n° 635, enregistré le 18 juin 2014.

² Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, Sénat, n° 635, enregistré le 18 juin 2014.

proposerai les pistes qui me paraîtraient souhaitables pour l'avenir des territoires et de leur développement local.

Un peu d'histoire

Premièrement, il est nécessaire de rappeler que la situation territoriale actuelle de la France est le fruit de son histoire et de sa géographie. Je ne traiterai pas la question des 36 000 **communes** dont on oublie souvent la raison historico-géographique de leur nombre³. J'insisterai plutôt sur les départements et les régions.

En effet, dans les livres, il est souvent écrit que les **départements** sont nés en 1790, et il est vrai que l'Assemblée Nationale en a arrêté le nombre et les délimitations cette année-là.

Cette décision fut prise après une période historique marquée par la centralisation royale, avec des provinces qui n'avaient plus de réalité politique, et après les cahiers de doléances de 1789, qui contenaient une revendication de proximité et demandaient une France décentralisée.

Il en est résulté, après des débats parfois houleux à l'Assemblée Nationale, le choix d'un nombre définitif de départements, puis de leur délimitation, finalement effectuée, notamment sous l'influence de Mirabeau, « selon les convenances locales ». Donc, ce n'est nullement Paris qui a décidé des délimitations de nos départements mais, localement, les citoyens.

La meilleure preuve en est que, lorsque nous examinons ces délimitations, nous retrouvons des héritages historiques anciens. Cela est souvent oublié pour une raison simple, et dont je ferai grief à l'Assemblée Nationale de 1790 puisqu'elle a voulu donner des noms géographiques à des territoires qui avaient des noms historiques : l'Aveyron, c'était le Rouergue, le Lot, c'était le Quercy, la Nièvre, c'était le Nivernais, l'Indre-et-Loire, c'était la Touraine, etc.

En définitive, ce sont les citoyens qui ont fixé la liste et, localement, la délimitation des départements qui s'inscrivent dans l'histoire presque bimillénaire de la nation française. Ça serait donc une erreur de penser que les traits identitaires des départements ne seraient apparus qu'en 1790.

Un deuxième rappel historique concerne les **régions**. Leur création correspond à une idée ancienne dans la mesure où diverses personnalités, notamment un certain nombre de géographes, dès le XIX^e siècle, se sont rendu compte que, selon les problèmes à résoudre, il faut se situer à un échelon géographique différent et non nécessairement à l'échelle la plus large, celle de l'État central.

³ Dumont, Gérard-François, « Communes françaises : petit dictionnaire des idées reçues », *Population & Avenir*, n° 720, novembre-décembre 2014.

Prenons un exemple simple et actuel : ce n'est pas au même échelon géographique qu'il faut décider la localisation d'une gare de TGV et celle d'une école maternelle.

Donc, au fil du XIX^e siècle, un certain nombre de géographes, dont Vidal de La Blache, considèrent qu'il serait souhaitable d'avoir un échelon géographique décisionnel permettant de mieux répondre aux problèmes territoriaux que celui de l'État. Dans un premier temps, cela a conduit, après des péripéties sur lesquelles je passe⁴, à la question de la déconcentration, mouvement qui a commencé en 1955 : il fallait que, localement, les représentants de l'État pussent prendre certaines décisions sans nécessairement solliciter et attendre l'aval des administrations centrales parisiennes. Puis, cela a conduit à la régionalisation, concomitante de la décentralisation de 1982.

Cette **décentralisation** de 1982 a réussi parce que les élus l'attendaient, parce qu'ils voyaient les niveaux de responsabilité qu'avaient leurs collègues élus en Italie, en Allemagne, en Belgique, etc.... et, donc, ils étaient prêts à prendre leurs responsabilités.

Puis, en 2004, l'acte 2 de la décentralisation a plutôt échoué notamment parce que, sur le terrain, les élus responsables avaient été extrêmement échaudés par le fait que les transferts de compétences de 1982 venus de l'État ne s'étaient pas traduits par des transferts de moyens, moyens financiers ou moyens humains.

De plus, cet acte 2 de la décentralisation, comme d'ailleurs en partie l'acte 1, s'est réalisé sous la forme de ce que j'appelle une « décentralisation centralisée », c'est-à-dire que l'État transférait des compétences aux collectivités territoriales, mais avec des règles à respecter extrêmement détaillées et contraignantes, ce qui fait que la marge de responsabilité réelle des collectivités territoriales s'est trouvée extrêmement faible dans un certain nombre de domaines. Par ailleurs, il faudrait citer le cas des SDIS⁵ où le payeur n'est pas le décideur.

Dans le même temps, après 1982, s'est déployée une recentralisation « masquée », avec de très nombreuses décisions prises par les pouvoirs publics consistant à revenir sur les avancées de décentralisation⁶, y compris en matière fiscale⁷.

⁴ Cf. Dumont, Gérard-François, *Les régions et la régionalisation en France*, Paris, Éditions Ellipses, 2004.

⁵ Service départemental d'incendie et de secours.

⁶ Sans omettre des décisions localisées concernant certains territoires, comme les directives territoriales d'aménagement (DTA) dans la loi de 1995.

⁷ La limitation de l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, avec différentes décisions prises à la fin des années 1990 : suppression des recettes fiscales des collectivités territoriales correspondant à la part salariale de la taxe professionnelle, suppression des recettes des régions correspondant à la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette des véhicules de particuliers, dont les recettes étaient auparavant affectées, depuis 1984, aux départements. Bien entendu, ces recettes « nationalisées » font théoriquement l'objet de compensations par des dotations de l'État, mais les méthodes de calcul et l'évolution de la compensation restent douteuses et aléatoires. Par exemple, les départements qui avaient abaissé leur tarif de la vignette pour 2001 sont pénalisés. Surtout, les recettes, provenant de dotations dont les calculs sont d'une complexité les rendant quasi incompréhensibles, ne reflètent plus la situation économique des territoires ni les politiques décidées par les élus locaux. Au total, le véritable hiatus réside dans l'atteinte au principe de libre administration des collectivités

Voilà résumée la situation actuelle, avec le bilan à la fois positif et négatif des précédentes lois. La question qui se pose désormais est : que faire ?

Que changer dans l'organisation territoriale de la France ?

La réponse à cette question est souvent influencée par des poncifs et par des idéologies.

Revenons d'abord sur deux poncifs.

Premier poncif, celui du **millefeuille**. La France aurait un millefeuille territorial parce qu'elle aurait plusieurs échelons : les communes, les départements, les régions et l'État. C'est un poncif pour une raison bien simple : il existe aussi dans les autres pays ; que vous alliez en Allemagne, en Espagne ou aux États-Unis, différents échelons existent. Tout le monde a vu des films américains avec la police du comté, les bus scolaires du comté qui correspondent *grosso modo* à nos départements. En réalité, suivant le problème à résoudre, il faut une échelle géographique différente. Donc, cette idée selon laquelle il y aurait un millefeuille territorial en France est erronée, car l'organisation territoriale est semblable dans tous les grands pays et, même parfois, dans de petits pays comme la Belgique.

Deuxième poncif : l'idée qu'un **territoire faiblement peuplé** est incapable de créer une dynamique parce que trop petit. Je ne citerai pas d'exemples aveyronnais, mais vous en avez certainement en tête. Donnons simplement deux exemples :

- une commune de montagne, à 1 000 mètres d'altitude, complètement enclavée à l'est de la Haute-Loire, ne cesse de perdre ses habitants parce que les jeunes s'en vont, que la population vieillit et que, comme disait Keynes, à long terme, nous sommes tous morts. Ainsi cette commune se dévitalisait : elle avait compté plus de 700 habitants dans les années 1870 à 1990 et encore 450 habitants dans les années 1930 ; elle n'en avait plus que 180 dans les années 1980 ; son déclin semblait irrémédiable. Or, un beau jour une personne entreprenante a considéré que, dans ce territoire pourtant complètement enclavé et vieillissant, il était possible de créer de l'attractivité à travers le développement d'activités, tout d'abord de restauration, puis d'hôtellerie. Résultat, aujourd'hui, cette commune dont la population s'était abaissée à 180 habitants est remontée à plus de 230 habitants, bien que toujours aussi enclavée qu'avant : c'est Saint-Bonnet-le-Froid en Haute-Loire. Cet exemple illustre que même un territoire faiblement peuplé peut développer son attractivité.

- Deuxième exemple : prenons une commune du Sud de la France. Dans le passé, elle avait compté plus de 2 000 habitants ; elle dépérissait démographiquement et sur le plan des activités. Le produit alimentaire qu'elle fabriquait n'intéressait plus guère, se vendait donc de moins en moins et le nombre d'agriculteurs qui le produisaient dimi-

territoriales, maître mot de la décentralisation, pourtant énoncé dans le premier article du Code général des collectivités territoriales.

nuait. Or, dans cette commune, quelques jeunes se retrouvaient périodiquement au café pour se lamenter de l'évolution de leur commune jusqu'au jour de 1967 où ils décidèrent de créer une fête dans le village, sous le nom de la petite production agricole locale qui n'assurait qu'un complément de revenus à une poignée d'agriculteurs. Avec ténacité, ils décident de relancer le produit local et surmontent plusieurs échecs pour le faire renaître et connaître au delà de son territoire de production. Résultat de leurs efforts, le succès finit par arriver : le nombre de producteurs, qui était tombé à une dizaine, remonte à 150 ; ils obtiennent une appellation d'origine contrôlée en 2000 ; la production et, surtout, la vente du produit décollent, ce produit recouvrant une notoriété considérable : c'est le piment d'Espelette⁸, au Pays Basque. Du coup, cette commune a retrouvé parallèlement une dynamique démographique, dépassant les 2 000 habitants depuis le début des années 2010 alors que sa population était en dessous de 1 200 habitants aux recensements de 1954, 1962, 1968 et 1975.

Ces exemples montrent que ce poncif selon lequel le développement supposerait obligatoirement une taille minimum est contredit par la réalité de territoires. Des exemples semblables existent en Aveyron.

Autre élément : l'importance de l'**identité des territoires** pour leur attractivité est trop souvent ignorée. S'il y a nombre de réussites locales dans les territoires français, malgré un échec national, c'est parce que des personnes aiment leur terroir et s'y investissent. Toutes les grandes réussites territoriales de ces dernières années l'ont été, à chaque fois, parce que des personnes s'identifiaient à leur territoire et l'aimaient. Cela s'est traduit par des réussites bien connues comme le festival des Vieilles Charrues ou le Futuroscope, pour ne donner que ces exemples complémentaires.

Aux différents poncifs s'ajoute à présent toute une rhétorique accusant les collectivités territoriales d'être responsables des maux de la France. Ce discours, souvent relayé dans les médias, ne correspond nullement à la réalité. Bien entendu, les collectivités territoriales françaises ne sont pas parfaites, même si certaines sont mieux gérées que d'autres, même s'il faut souhaiter que toutes soient encore mieux gérées demain. Mais, si l'État avait été géré comme les collectivités territoriales, il n'aurait pas un tel niveau de surendettement.

Donc, quand l'État critique les collectivités territoriales, c'est « l'hôpital qui se moque de la charité ».

S'ajoutent deux idéologies. La première, une maladie chronique spécifique à la France, est effectivement et malheureusement ancienne. Périodiquement, elle réapparaît

⁸ En outre, l'image du piment a profité au tourisme et Espelette possède aussi l'une des dernières tanneries de France qui a su à la fois jouer sur la qualité (la moitié de la production livrée à "Hermès") et trouver une solution à son caractère *a priori* polluant. Espelette fait ainsi cohabiter tourisme, agriculture et industrie dans un même lieu, prouvant ainsi que c'est possible.

avec intensité : c'est l'idée selon laquelle il y aurait une taille de circonscription idéale qui engendrerait automatiquement de l'attractivité et du développement économique. Elle relève du **mythe d'un optimum territorial**, et conduit à discuter du sexe des anges⁹.

À cette maladie chronique s'ajoute aujourd'hui une théorie très répandue, au moins de façon indirecte, ces dernières années : la **théorie de la métropolisation**. Selon cette théorie, l'avenir de la France dépendrait quasi exclusivement de la dynamique de ses métropoles. En conséquence, le rôle de l'État consisterait à favoriser uniquement les métropoles en négligeant le reste du territoire.

Cette théorie de la métropolisation est renforcée par des analyses de l'Insee qui utilise des concepts, comme « l'unité urbaine » ou « l'aire urbaine », qui ne sont pas appropriés à la réalité des territoires¹⁰ et qui favorisent la théorie de la métropolisation.

Pourtant, cette théorie ne résiste pas à l'analyse : la France dispose de la plus grande métropole européenne en termes d'habitants, Paris. Est-ce que cette taille, en elle-même, permet d'améliorer l'attractivité de Paris ? La réponse est évidemment négative dans la mesure où, toutes ces dernières années, périodiquement, des sièges sociaux d'entreprises et des centres de décision¹¹ quittent Paris.

Ainsi, l'attractivité n'est pas nécessairement liée à l'existence de métropoles, comme pourraient également l'attester de nombreux exemples étrangers, mais l'idéologie de la métropolisation conduit par exemple à des lois¹² qui donnent l'impression que, sous prétexte qu'on labellise des territoires sous l'intitulé de « métropole », cela va automatiquement leur donner un avantage significatif dans le monde globalisé et dans la compétitivité mondiale. Or, c'est le contraire qui risque de se passer : certains territoires, sous prétexte qu'ils ont le titre de métropole, peuvent croire que, cela leur donne automatiquement un avantage, alors que cela n'est pas acquis et alors que le danger d'y étouffer les avantages d'une intercommunalité efficace parce que subsidiaire,

⁹ Cf. Dumont, Gérard-François, « L'optimum régional ou le sexe des anges », *Pouvoirs locaux*, n° 70, 2006.

¹⁰ Cf. Dumont, Gérard-François, Chalard, Laurent, « Pour une nouvelle analyse territoriale », dans : Wackermann, Gabriel (direction), *L'écosociété*, Paris, Éditions Ellipses, février 2010.

¹¹ Cf. *Fuite des centres de décision, quelles réalités ?*, CCI Paris-Île-de-France, octobre 2014.

¹² Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales instaurant des métropoles (Art. L. 5217-1.- La métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Le présent article ne s'applique pas à la région d'Ile-de-France.), puis loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

est, lui, bien réel. J'ai été notamment amené à expliquer cela à Rouen¹³, dont l'agglomération est devenue une « métropole » au sens administratif, mais ne peut guère être considérée ainsi au sens géographique¹⁴ de « ville-mère source d'activités commandant économiquement et rayonnant sur un vaste espace régional national ou mondial »¹⁵. L'intitulé « métropole » ne change rien à la capacité d'attractivité du territoire et comporte même des risques de centralisation peu efficaces.

Les projets de loi territoriaux

Dans ce contexte a été annoncé, à la surprise générale puisque ne figurant pas dans les programmes politiques gouvernementaux, un projet de loi de délimitation des régions, accompagné d'un projet sur les compétences des collectivités territoriales. Il faut d'abord insister sur le fait que ces projets, déposés à la présidence du sénat en juin 2014, n'envisagent aucune décentralisation supplémentaire, ni aucun nouveau transfert des compétences de l'État, ni aux régions ni aux autres collectivités territoriales, ni aucune mise en cause des doublons de l'État central qui auraient dû être supprimés du fait de la décentralisation. Par exemple, l'État n'a pas annoncé que ce qui correspondait à l'Agence nationale pour l'emploi va être transféré aux régions, ou que la responsabilité des régions en matière d'enseignement supérieur, de lycées professionnels ou de lycées techniques, ou encore d'organisation territoriale, va être renforcée. Aucune décentralisation supplémentaire n'a été évoquée. Le seul argument avancé dans « l'exposé des motifs » du projet de loi relatif à la délimitation des régions présenté aux parlementaires¹⁶, est un triptyque selon lequel il faut des régions qui aient « une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique ». Cela sous-entend que plus une région est grande, plus elle serait attractive.

Première remarque : si, réellement, plus une région est grande, plus elle est attractive, il faudrait une seule région en France et non les treize que propose la loi en France métropolitaine !

Mais examinons d'abord le premier volet du triptyque, « une taille critique au plan géographique » : il signifie implicitement que les 21 régions de France métropolitaine continentale n'auraient pas une taille critique au plan géographique, qu'elles auraient des superficies nettement moindres que chez nos principaux partenaires européens concurrents. Or, c'est totalement inexact. La superficie de la plus petite des 21 régions fran-

¹³ Dumont, Gérard-François, « Perspectives d'évolution du bassin de vie de Rouen », *Rencontre(s)*, n° 5, Agence d'urbanisme de Rouen et des boucles de Seine et Eure, 23 février 2012.

¹⁴ Cf. *La Normandie en débat*, Collectif de douze géographes normands, Bayeux, Orep éditions, 2012.

¹⁵ Cf. Wackermann Gabriel (direction), *Dictionnaire de géographie*, Paris, Ellipses, 2005.

¹⁶ Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE), Sénat, n° 635, enregistré le 18 juin 2014.

çaises de France métropolitaine continentale, donc hormis la Corse, c'est l'Alsace¹⁷. Que ce soit en Allemagne, en Italie ou en Espagne, ou encore aux États-Unis, dans tous ces pays, des régions, ou des États fédérés dans les pays fédéraux, ont une superficie plus faible que celle de l'Alsace. Donc l'argument de la « taille critique sur le plan géographique » n'est nullement justifié.

Deuxième volet argumentaire de l'exposé des motifs du projet de loi : parvenir à une « taille critique sur le plan démographique ». La région à la population la moins nombreuse en France métropolitaine continentale, c'est le Limousin. Y a-t-il des régions ayant moins d'habitants que le Limousin en Italie, en Espagne, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suisse, aux États-Unis ? Oui, et elles ne s'en portent pas nécessairement plus mal.

Enfin, troisième volet évoqué comme argument, toujours dans ce projet de loi : la taille critique « sur le plan économique ». Autrement dit, plus une région est grande, plus elle serait forcément attractive. Comme précédemment, examinons les pays étrangers : est-ce que les grandes régions ont de meilleures situations d'emploi et un taux de chômage plus faible et les petites régions un taux de chômage plus élevé et une situation de l'emploi plus mauvaise ? La réponse est négative : cela dépend tout à fait des territoires. En Espagne, ce sont même les régions les moins vastes et les moins peuplées qui présentent le taux de chômage le plus faible. En Allemagne, les situations sont extrêmement contrastées, tout comme aux États-Unis.

Dans aucun pays, il n'existe aucune corrélation entre, d'une part, la taille géographique et démographique des régions et, d'autre part, leur dynamisme économique, ce qui réfute les arguments de l'exposé des motifs.

Il est vrai que « l'étude d'impact » datée du 17 juin 2014 ajoute ce qu'elle pense être un argument : « La recomposition des régions donnera naissance à des ensembles plus homogènes en termes de population à l'échelle du territoire national »¹⁸. Il faudrait donc qu'il y ait une homogénéité : entre la région la moins peuplée et la plus peuplée ou la région la plus vaste et la moins vaste, un écart moindre serait bénéfique. Mais les 22 régions de France métropolitaine de la décentralisation 1982 ont une homogénéité beaucoup plus grande que les régions italiennes, espagnoles, américaines ou allemandes. L'écart entre la région la plus grande et la plus petite, tant en population qu'en superficie, est beaucoup plus important, de l'ordre de trois ou quatre fois supérieur, dans les pays voisins.

Au delà des motifs figurant dans le projet de loi, il y a les arguments économiques évoqués par le ministre en charge de ces dossiers. Il a d'abord expliqué que cela allait

¹⁷ 8 288 km², une superficie par ailleurs inférieure à celle de l'Aveyron.

¹⁸ Etude d'impact, p. 34.

rapporter 25 milliards d'économies puis il a baissé à 10 milliards d'économie et, maintenant, il a cessé de parler de cette question. Il n'en parle plus parce que non seulement la nouvelle délimitation des régions n'engendre pas d'économies, mais, au contraire, des coûts. Elle engendre des coûts parce qu'à partir du moment où vous fusionnez un certain nombre d'administrations, il va y avoir forcément des coûts directs liés à des problèmes d'aménagement des différents locaux, de fusions de site internet, etc.

Deuxième type de coûts : ceux liés au mieux-disant. Fusionnez deux régions, les avantages sociaux vont être alignés pour le personnel sur la région qui a les meilleurs. Fusionnez deux régions, les dotations financières aux lycées vont être alignées sur les plus élevées. Automatiquement, le mieux-disant se révèle inévitable : à financer comment ? Deux solutions : soit en diminuant les investissements, ce qui n'est certainement pas bon pour la dynamique locale, soit en augmentant les impôts locaux, ce que les citoyens et les chefs d'entreprises ne semblent guère souhaiter !

À ces effets économiques négatifs, s'ajoutent ce qu'on appelle en économie les effets externes négatifs. D'ores et déjà, le temps que consacrent nos élus à essayer de comprendre et d'interpréter les projets de loi, de réfléchir à la façon dont ils vont mettre en place ces intentions gouvernementales, c'est un temps non consacré à l'essentiel, à réfléchir et agir pour améliorer l'attractivité des territoires français dans un monde globalisé.

De son côté, l'autre projet de loi de juin 2014, « portant nouvelle organisation territoriale de la République »¹⁹, prévoit diverses dispositions, dont la rédaction par les régions de « deux schémas : l'un pour le développement économique, l'autre en faveur de l'aménagement durable des territoires (énergie, mobilités, déchets...) »²⁰. Il y a de quoi s'interroger et se demander si cela ne relève pas d'une autre maladie française que j'appelle la « schématique aigüe » : croire que la solution à tous les enjeux passe par la rédaction de schémas. Pourtant, le bilan des schémas précédents imposés par des lois n'est pas toujours positif. Rappelons par exemple le temps consacré par les parlementaires à élaborer, suite à la loi Voynet de 1999, pas moins de neuf schémas de services collectifs²¹. Ces derniers n'ont nullement prouvé leur utilité et semblent, ce qui était prévisible, dormir dans des tiroirs.

Quant aux schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, dont la loi de 1999 précisait qu'ils devaient être compatibles avec les schémas de services collectifs, leur lecture comparée est souvent décevante. On découvre entre eux un certain nombre de copier-coller et, donc, on peut légitimement s'interroger sur la

¹⁹ Sénat, n° 636, 18 juin 2014.

²⁰ Idem, exposé de motifs, p. 5.

²¹ Dumont, Gérard-François et Wackermann, Gabriel, *Géographie de la France*, Paris, Éditions Ellipses, 2002.

qualité de ceux, considérés comme consultants, qui ont été chargés de les préparer. Leur lecture laisse aussi trop souvent apparaître un manque de connaissance fine des territoires. Bref, il y a de quoi être dubitatif face à l'idée de l'obligation de rédaction de nouveaux schémas dont les objectifs concrets devraient être clarifiés. D'ailleurs, les territoires français n'ont pas besoin de schémas mais de projets.

L'analyse critique des projets de loi de juin 2014, rédigés très rapidement et implicitement inspirés par des poncifs, ne doit pas conduire à penser qu'il ne faut rien faire pour améliorer la situation des territoires français, leur organisation et faciliter leur attractivité.

Que faire ?

En tout premier lieu, il convient de tirer un **bilan précis des différents aspects de la décentralisation mise en œuvre depuis 1982**, sans omettre les décisions de recentralisation. Or, la question d'une recentralisation accrue est effectivement posée. En effet, ces derniers mois, dans sa lettre aux quotidiens régionaux²², le président de la République laissait transparaître une volonté de recentralisation. En effet, le président annonçait à la fois « la suppression du conseil général en 2020 » et, en même temps, que « Le département en tant que cadre d'action publique restera une circonscription de référence essentielle pour l'État, autour des préfets ».

La volonté de recentralisation a d'ailleurs été confirmée ensuite, à diverse reprises, par le ministre de l'Intérieur en charge du projet de loi de délimitation des régions, en énonçant l'objectif de « pouvoirs reconnus et renforcés pour les préfets de département »²³. Insistons : il s'agit bien de renforcer la centralisation. Or, on peut s'interroger sur une telle perspective dans la mesure où la France serait le seul pays démocratique au monde qui envisage de recentraliser et qui considère que recentraliser serait la meilleure réponse dans un monde globalisé. Nous sommes le seul pays démocratique au monde ou dans l'Union européenne²⁴ qui pense qu'en diminuant d'un tiers le nombre de ses régions, cela va lui apporter des avantages significatifs.

À l'inverse de l'énoncé des projets de lois de juin 2014, avec des exposés des motifs relevant plutôt d'une simple rhétorique affirmative, il est nécessaire de faire un bilan précis de l'évolution territoriale depuis 1982. Cela suppose d'établir un diagnostic extrêmement détaillé et non de s'abandonner à des théories territoriales à la mode. Un tel bilan conduirait notamment à constater que l'État, en dépit des lois de décentralisation, a maintenu de nombreux doublons avec les collectivités territoriales et qu'il a transféré

²² 2 juin 2014.

²³ Entretien de Bernard Cazeneuve à *Acteurs publics* du 26 juin 2014.

²⁴ Dumont, Gérard-François, « Les régions d'Europe : une extrême diversité institutionnelle », *Diploweb.com*, 11 janvier 2014.

des compétences sans transférer le personnel et les moyens correspondants, tout en gardant une partie des compétences en question, parfois même en en reprenant. Ces doublons doivent être supprimés car ils sont coûteux et pèsent sur les ménages, sur les entreprises comme sur les territoires.

Deuxième piste fondamentale : dans un monde globalisé, quel est le problème numéro un des territoires ? C'est l'**accès aux technologies de l'information et de la communication**. Autrement dit, si la France veut s'honorer d'une véritable politique nationale d'aménagement du territoire, son premier article, son premier objectif, c'est l'égalité numérique. Or, aujourd'hui, l'État, dont ce devrait être la mission première, s'est largement défaussé de cette question sur les collectivités territoriales. Pourtant, nous devrions être instruits de l'expérience historique. Du temps où la principale technique universelle de communication était le téléphone, dans les années 1960 et 1970, la France fut coupée en deux entre les territoires qui avaient le téléphone automatique, où des entreprises acceptaient de s'installer, et les autres qui étaient toujours dans le « 22 à Asnières » (selon le titre du sketch de l'humoriste Fernand Raynaud), que les entreprises préféraient éviter. Nous sommes aujourd'hui exactement dans la même situation. Il ne peut y avoir une politique nationale d'aménagement du territoire si on ne résout pas l'égalité numérique, qui doit être la priorité des priorités.

Troisième piste : la question des **normes**. La France, les collectivités territoriales, les territoires, subissent 400 000 réglementations qui, évidemment, sont coûteuses pour les investissements, coûteuses en frais de fonctionnement. Toutes ne sont pas nécessaires. Un objectif essentiel doit être de réduire et de simplifier le nombre des normes imposées aux territoires. Pourquoi y en a-t-il autant ? Rappelons une raison. Souvent, l'Union européenne est accusée d'être responsable de cette multiplication des normes. C'est largement inexact. Quelle est la réalité ? Lorsque la France traduit une directive de l'Union européenne, on ajoute des normes supplémentaires par rapport à ce qui est convenu au sein de l'Union européenne. Et, ensuite, on montre du doigt l'Union européenne. Or, ces normes coûtent cher aux territoires et peuvent décourager les acteurs économiques et politiques.

Quatrième piste : ne serait-ce que d'un point de vue démocratique, il faut **simplifier l'intercommunalité**. Celle-ci est largement opaque pour nos citoyens. Comment le citoyen peut-il s'y retrouver pour savoir s'il habite dans une communauté de communes, une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou une métropole ? Si l'on effectuait des sondages pour demander aux personnes dans quel type d'intercommunalité elles habitent, on serait sans doute assez déçu des résultats.

Il est donc souhaitable d'instaurer une seule formule juridique d'intercommunalité, relativement souple et non contraignante. Il appartiendrait à chaque intercommunalité,

en fonction de ses réalités locales, d'adapter son mode d'intercommunalité selon ses besoins propres.

Concernant la simplification des réglementations, il faut insister sur le fait que l'État continue à se mêler de certaines questions comme si la décentralisation n'existait pas. Régulièrement, je rencontre des maires expliquant que tel ou tel projet qu'ils ont élaboré est suspendu parce que cela fait des mois qu'ils attendent une autorisation administrative dont la réponse traîne.

Pour résumer, il faut permettre aux territoires de se gouverner eux-mêmes au lieu de les étouffer dans des contraintes qui peuvent aller parfois jusqu'à démoraliser les initiatives.

Conclusion

Premièrement, l'analyse montre que les deux projets de loi territoriaux de juin 2014 relèvent du meccano²⁵ : ils sont coûteux ; ils entraînent déjà et risquent d'entraîner des effets externes négatifs, non seulement sur l'investissement mais aussi sur l'attractivité des territoires français.

Deuxièmement, ces projets s'inspirent d'une logique que j'appelle « ruralicide ». Ils semblent oublier que la France est un pays encore largement rural, que l'une de ses principales chances est d'avoir le territoire le plus vaste de l'Union européenne. La France peut mieux se valoriser, justement grâce à la diversité de ses territoires ruraux qui sont des entités à célébrer dans notre monde globalisé. Il faut donc arrêter et corriger les aspects ruralicides des lois.

Troisièmement, les deux projets sont accompagnés de discours prônant une recentralisation étatique et comportant un autre risque de centralisation, guère évoqué mais réel. La première recentralisation, c'est celle annoncée à plusieurs reprises par le ministre de l'Intérieur, qui semble considérer qu'un préfet représentant de l'État connaît forcément mieux le territoire qu'un élu présent en permanence et dans la durée sur le terrain.

Aujourd'hui, le citoyen qui s'interroge va voir son conseiller général ou son maire. Quelles que soient les capacités d'un préfet à gérer les services publics qui lui seraient transférés des conseils généraux, dans le cadre envisagé de la disparition des départements²⁶, l'opacité d'une administration publique est forcément plus grande que celle

²⁵ Pour rappel : Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE), Sénat, n° 635, enregistré le 18 juin 2014 ; Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, Sénat, n° 635, enregistré le 18 juin 2014.

²⁶ Toutefois, ces analyses semblent avoir été partiellement prises en compte depuis le prononcé de cette conférence, comme en témoigne le discours du Premier ministre au congrès de l'ADF (Association des départements de France), à Pau, le 6 novembre 2014, déclarant notamment : « Nous avons besoin de cet échelon intermédiaire,

d'une administration dirigée par des élus responsables devant les citoyens. Car les élus sont les interlocuteurs naturels des citoyens lorsque ceux-ci lancent des projets ou rencontrent des difficultés.

Le second risque de centralisation, peu évoqué, résulte de la nouvelle délimitation des régions²⁷. La France va compter plusieurs mégarégions, chacune plus vaste que la Suisse ou la Belgique... Et il y a un risque de centralisation au niveau de ces mégarégions. En effet, le risque y existe d'une certaine méconnaissance des problèmes spécifiques des différents territoires qui les composent et d'oublier l'importance de la valorisation de l'ensemble des territoires et non seulement le centre de la région. Le rôle d'une région est la structuration générale d'un territoire global, sans étouffer les organismes infrarégionaux dont le rôle consiste à descendre dans le détail et la finesse propres à chacun des territoires qui composent la région.

Le risque de centralisation régionale est d'autant plus élevé que le mode d'élection des conseillers régionaux participe d'un éloignement entre les élus et les citoyens.

En conclusion, on pourrait citer aussi le discours du Premier ministre qui, s'exprimant en clôture du congrès de l' Association des régions de France, le 10 octobre 2014, a tenu des propos plus centralisateurs que décentralisateurs, ce qui n'a guère été apprécié par les Présidents de régions, pourtant quasi exclusivement de la même tendance politique que le Premier ministre. Insistons plutôt sur ce qui devrait fonder les politiques territoriales françaises, nationales comme locales.

Les deux principes, les deux mots clés, ce sont **liberté** et **responsabilité**, c'est-à-dire donner encore plus de liberté aux territoires tout en leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Il s'agit de leur permettre d'avoir cette double capacité, essentielle pour le développement local, et de contribuer ainsi à sauver la France du marasme actuel : avoir à tous les échelons de l'espace français des acteurs qui soient à la fois capables de penser « mondial », parce que nous sommes dans un monde globalisé, et d'agir « local », parce que l'avenir de la France tient à la capacité d'attractivité de chacun de ses territoires.

Questions

- La France n'est pas un État fédéral, mais, avec ce projet de 14 grandes régions, donc 14 super présidents de régions, qui évolueraient en Top 14, ne court-on pas le risque que nous ayons par exemple, le mardi matin, le Conseil des Présidents de ré-

qui peut évoluer bien sûr, que sont les conseils généraux, qui ont des compétences de proximité, de solidarité tout à fait essentielles ».

²⁷ Finalement décidée par la loi du 16 janvier 2015, à effet au 1^{er} janvier 2016.

gions et, le mercredi, le Conseil des ministres. Donc, ne court-on pas le risque d'évoluer vers un état fédéral ?

Gérard-François DUMONT : D'abord, il faut préciser ce qu'est un État fédéral : il n'y a pas de correspondance entre le fait que des pays aient inscrit le mot fédéral dans leur constitution et le fonctionnement effectif de ces pays. En fait, il existe des types de fédéralisme extrêmement diversifiés. Par exemple, les pratiques fédérales de l'Allemagne fonctionnent différemment de celles de l'Espagne. Un vrai État fédéral se construit en partant du bas. On ne peut pas construire un État fédéral par le haut ; un État est fédéral lorsque des territoires décident, chacun, souverainement, de se réunir pour le composer.

Le fédéralisme ne correspond pas à l'histoire de la France et à ses gènes. Et il ne se retrouve en rien dans les projets de lois de juin 2014. Le niveau de responsabilités envisagé pour les régions ne comprend absolument pas ce que représenteraient les caractéristiques du fédéralisme. Votre question est intéressante mais, dans la réalité de l'histoire de France et des projets présentés, il n'y a aucune possibilité que la France devienne un État fédéral.

- Vous dites au fond pour les communautés de communes, small is beautiful, vous expliquez qu'il ne faut pas trop grandir. Or, on constate sur le terrain que les petites intercommunalités ont un certain nombre de charges, notamment de charges fixes, qui peuvent absorber tous les moyens. Ensuite, on se rend compte que, autour des collectivités, il y a des très grands opérateurs pour toutes les choses de la vie simple, les routes, l'eau, l'électricité... Seul, on n'a pas les moyens de discuter avec ces entreprises. Il fallait mettre en place des structures qui nous permettent de discuter avec eux. Je vais vous donner un exemple : j'étais consultant, une grande partie de ma carrière professionnelle. Je travaillais pour de très grandes communes pour justement parler avec leur délégataire parce qu'ils sont dans l'incapacité de le faire. C'est normal, parce qu'il y a une structure, une différence de niveaux entre un contrôleur de gestion chez Vivendi ou Veolia et le chef de service, même d'une grande commune. Je crois quand même, vous avez dit il n'y a pas de niveau critique, que je ne partage pas tout à fait ce jugement.

Gérard-François DUMONT : Merci de vos informations. D'abord, il faut rappeler que la France n'a pas commencé à faire de l'intercommunalité au XXI^e siècle. La charte communale est de 1884 et la première formule d'intercommunalité, certes moins large qu'aujourd'hui, le SIVU (Syndicat Intercommunal à Vocation Unique) est instituée dès une loi de 1890. Ensuite, il faut citer les multiples Sivom (Syndicats Intercommunaux à Vocation Multiple), créés sur le fondement de l'ordonnance de 1959.

L'intercommunalité est un moyen, non une fin, comme cela est souvent envisagé. J'ai résumé le bilan des intercommunalités dans un de mes derniers livres intitulé *Diagnostic et gouvernance des territoires*²⁸. Il est très contrasté ; certaines intercommunalités, souvent dans l'héritage de Sivom, ont bénéficié d'une très bonne gouvernance et enregistré de belles réussites. En revanche, certaines intercommunalités ont totalement échoué et il aurait mieux valu qu'elles n'existent pas. On ne peut absolument pas généraliser.

Considérons Paris. Pardonnez moi de parler de Paris en Aveyron, mais, comme Paris c'est aussi la banlieue nord de Rodez, je peux en parler. Posons-nous la question : est ce que les communes limitrophes de Paris qui s'appellent Issy-les-Moulineaux, Montreuil, Saint-Denis, Levallois-Perret, etc...., qu'elles soient gérées par la droite ou la gauche, seraient plus attractives si, il y a 40 ans, on avait décidé d'en faire des 21^{ème}, 22^{ème}, 23^{ème} arrondissements de Paris ? La réponse est absolument négative. Ce qui a fait la qualité de l'évolution des territoires de ces communes limitrophes de Paris, c'est leur autonomie de gestion qui leur a permis de développer des projets, alors qu'elles n'auraient été qu'un arrondissement de plus de Paris, privé d'interlocuteurs et de moyens propres de développement local.

Certes, je n'ai rien contre l'intercommunalité mais je dis : attention, il ne faut pas croire qu'il suffit de s'organiser en intercommunalité pour qu'on parvienne automatiquement à de meilleures solutions aux besoins des territoires. D'ailleurs, votre exemple personnel est très intéressant puisque, finalement, vous aviez des élus intelligents qui, ayant compris qu'eux-mêmes n'avaient pas la compétence, ont recouru à la vôtre. Ils avaient raison. Or, le projet de loi NOTRe considère que, hors une intercommunalité d'au moins 20 000 habitants, il n'y aurait pas d'avenir. C'est totalement faux. De nombreux cas de réussite territoriale de ces dernières années prouvent le contraire. Aussi ne fixons pas dans la loi une barre obligatoire qui n'a aucun sens en elle-même. On peut avoir une intercommunalité de 10 000 habitants très bien gérée et une autre de 40 000 habitants très mal gérée.

- Recteur Dumont, je voudrais prendre votre conseil final comme départ à mes 2 questions. Vous disiez il faut penser « global » pour agir « local ». Quelle est pour vous la place de l'effet d'annonce dans la logique étatique actuelle, et notamment lorsqu'il est annoncé d'abord que la disparition des départements est nécessaire puis que, finalement, ils sont rétablis, et puis que les créations d'intercommunalité et de regroupements intercommunaux sont absolument urgents et qu'ils le sont brutalement moins ? Quelle est votre opinion là-dessus et, à partir de cette première question,

²⁸ Dumont, Gérard-François, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin, 2012.

une deuxième : est-ce qu'un tel attermoisement aurait, selon vous, pu exister dans la Commission de Mirabeau, en 1790, lorsqu'il s'est agi de créer les départements ?

Gérard-François DUMONT : Vous avez, par la qualité de l'énoncé de vos questions, en même temps répondu. En réalité, le problème n'est pas tellement dans les annonces. Si ces dernières étaient fondées sur des diagnostics précis, sur des analyses géographiques élaborées, je ne serais pas contre, mais on n'en est pas là. En voici une preuve parmi d'autres. Des parlementaires ont déposé un recours au Conseil constitutionnel contre le projet de loi de délimitation des régions en rappelant que la Constitution rendait désormais obligatoire une étude d'impact et qu'il n'y a pas de véritable étude d'impact accompagnant ce projet de loi. Or le Conseil constitutionnel a répondu que si, il y a une « étude d'impact ». Effectivement, le projet de loi s'est trouvé complété *in extremis* par un document intitulé « Étude d'impact ». Mais, quand vous la lisez, elle est, sans exagérer, affligeante. Un élève en première année de géographie aurait une note éliminatoire avec un tel écrit. Un seul exemple. Pour justifier la fusion de la région Auvergne avec Rhône-Alpes, il est écrit : ces deux régions ont « une répartition de la population sur le territoire qui suit une même logique : des espaces ruraux de faible densité et des zones urbaines plus densément peuplées²⁹ ». Difficile de considérer que cette formulation est instructive et justifie la fusion. Et presque tout est à l'avenant dans cette soi-disant étude d'impact bâclée, méconnaissant la géographie historique et contemporaine de la France.

Dans un tel contexte, **l'effet d'annonce** est effectivement dramatique. Cela peut être illustré avec la question de l'avenir des départements, ainsi présentée par le Premier ministre, à la surprise générale, dans son discours de politique générale du 8 avril 2014 : « Mon dernier objectif est d'engager le débat sur l'avenir des conseils départementaux. Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021. » Puis, le Président de la République, dans son texte du 5 juin 2014, écrit : « L'objectif doit être une révision constitutionnelle prévoyant la suppression du conseil général en 2020 ».

La critique est aisée, mais il n'est pas interdit de rappeler une des déclarations du Premier ministre prononçant, courant 2014, la phase suivante concernant les départements : « Il faut faire des choses sur le modèle de ce qui est fait à Lyon en matière métropolitaine ». Un tel propos dénote une méconnaissance de la réalité sur laquelle les conseillers du Premier ministre auraient dû éclairer ce dernier. Lyon est une exception dans les métropoles³⁰. Pourquoi ? Lyon est une ville qui, en 1790, était au centre d'un département appelé Rhône-et-Loire, d'une superficie de 5 800 km². Il y avait donc une

²⁹ P. 46, juin 2014.

³⁰ Dumont, Gérard-François, « Lyon : la revanche d'une métropole », *Population & Avenir*, n° 712, mars-avril 2013.

ville centre, entourée de son territoire départemental, organisation géographique adéquate pour ce rôle essentiel des départements qui est d'assurer la solidarité ville-campagne. Puis, en 1792, Lyon élit une municipalité girondine et le jacobin qui a perdu les élections refuse de laisser la place. Paris envoie 25 000 hommes pour mater les Lyonnais qui manifestent en faveur d'une ligne girondine. Plusieurs milliers de Lyonnais sont tués. Et, pour sanctionner Lyon, en octobre 1792, le département de Rhône-et-Loire est supprimé, Lyon se retrouvant à la périphérie d'un petit département du Rhône et dans une position géographique limitant la synergie entre Lyon et le reste du territoire départemental. En fait, le projet actuel concernant Lyon suit une logique liée à l'histoire spécifique de ce territoire lyonnais, avec un département de plus, soit, d'une part, Lyon, sorte de ville-département assez comparable à Paris³¹, et le reste du territoire du Rhône de 1792 devenant un département.

Selon cet exemple, ces derniers mois ont été marqués par de multiples effets d'annonces guère fondés sur la connaissance des réalités. Je viens de lire la motion votée à l'unanimité par le Conseil général de la Haute-Garonne. Il est clair que la situation de Toulouse, en Haute-Garonne, n'est pas du tout la même que celle de Lyon. Autre exemple : celui du mouvement des Bonnets rouges qui est apparu³² et s'est manifesté en Bretagne à compter d'octobre 2013. Leur naissance et l'intensité de leur mobilisation ont surpris. Pourtant, elles s'expliquent par des décisions étatiques prises en méconnaissance totale de l'histoire. La Bretagne s'est unie il y a 5 siècles à la France avec l'engagement d'absence de péage en Bretagne. Et, effectivement, les autoroutes bretonnes sont, depuis leur origine, gratuites. N'importe quel responsable qui se serait rappelé l'histoire de la Bretagne aurait évité les décisions prises qui ont conduit à la révolte des Bonnets rouges.

Quelle impression donnent certaines annonces politiques ? L'impression que certains, sans recul historique, se demandent le matin en se rasant ce qu'ils vont pouvoir annoncer dans la journée aux journalistes qui les interviewent. Puis, le dirigeant politique se rend compte que son annonce est déconnectée de la réalité ; il essaie de corriger le tir et le résultat est absolument dramatique. D'où ces zigzags, de droite ou de gauche, avec comme conséquence concrète un manque de visibilité pour les acteurs de terrain qui ne savent plus dans quelle direction le pouvoir chemine. Pensons aux zigzags suite aux annonces ministérielles initiales du printemps 2014 sur les sommes colossales – 25 milliards d'euros – que la réforme territoriale allait économiser, jusqu'au moment où l'opinion se rend compte que non seulement c'est inexact mais que, au contraire, cette réforme engendrera des augmentations d'impôts. À l'occasion de l'émission de télévi-

³¹ Avec trois différences dont un budget unique.

³² Ou réapparu, compte tenu de l'histoire de la Bretagne du temps de Louis XIV.

sion *C dans l'air* à laquelle j'ai participé vendredi dernier 10 octobre, un sondage a été présenté selon lequel la grande majorité des Français considère que les impôts vont augmenter.

Effectivement, face aux difficultés qu'elles rencontrent, il n'y a que deux solutions pour les collectivités territoriales : soit diminuer les investissements, et ce n'est pas bon pour l'emploi local, soit augmenter les impôts locaux. D'ailleurs, une telle décision a déjà été annoncée par plusieurs collectivités territoriales. Pourtant, les 11 milliards que l'État va enlever sur trois ans aux collectivités territoriales n'auraient de sens que si l'État les utilisait soit pour réduire son propre endettement, soit pour investir. Mais, en fait, ces 11 milliards vont être utilisés pour des dépenses de fonctionnement. Comment dynamiser la France en transformant des dépenses d'investissement des collectivités territoriales en dépenses de fonctionnement de l'État central ?

Sur la question de l'**intercommunalité**, donnons un exemple également présenté vendredi dernier à *C dans l'air*, avec un reportage sur la mauvaise qualité de gouvernance de Châlons-sur-Saône avant les dernières municipales. Y étant allé début 2014, qu'ai-je appris ? Le préfet, donc l'État, a contraint des communes rurales très éloignées à rejoindre la communauté d'agglomération de Châlons-sur-Saône pour leur faire contribuer aux difficultés financières causées par la mauvaise gouvernance de la ville, alors que ces communes n'ont guère de relation avec cette ville.

- Une remarque plus qu'une question : par rapport à la métropolisation, il apparaît que c'est une tendance et même un mouvement assez international de concentration, avec notamment des pays émergents qui commencent à s'inquiéter du pouvoir pris par certaines métropoles comme Shanghai. Il y a quand même aussi un courant d'économistes et de géographes majeurs qui estiment que l'efficacité est plus dans la concentration, à la fois pour des raisons économiques et des raisons écologiques.

Gérard-François DUMONT : Vous avez tout à fait raison de dire qu'il ne manque pas de publications qui nous expliquent le phénomène de métropolisation ; il y a une vingtaine d'années, ma propre définition du processus de métropolisation avait été retenue dans le cadre d'un travail pour le Commissariat Général au Plan. Mais, au delà de la réalité d'un processus qui mérite d'être examinée dans ses différentes caractéristiques, les gouvernements français, sans doute sous l'influence de quelques hauts fonctionnaires, semblent adhérer à une interprétation de la métropolisation qui consiste à penser que la dynamique du territoire français ne passe que par les métropoles.

Or, cela est doublement erroné, pour deux raisons. Premièrement, est-il vrai que toutes les grandes entreprises mondiales ont leur siège social dans les métropoles ? La réponse est « non ». Je peux citer l'entreprise SAP, qui est le deuxième producteur mon-

dial de logiciels : son siège social est dans une ville de 15 000 habitants. Je peux citer l'une des grandes entreprises mondiales de pneumatiques, dont tout le monde connaît le nom. Cette entreprise n'a jamais déplacé son siège social de Clermont-Ferrand à Paris. Elle considère sûrement que son siège social à Paris aurait des avantages, comme la proximité d'un aéroport international, mais il entraînerait aussi ce que l'on appelle des « déséconomies » d'agglomération, c'est-à-dire des pertes de temps, de la fatigue, des difficultés de communication entre ses différents cadres supérieurs, et aurait finalement plus d'inconvénients que d'avantages. Nous avons une autre entreprise, Limagrain, troisième entreprise mondiale de semences, également installée dans le Puy-de-Dôme. Ces exemples, qui pourraient être multipliés, mettent en évidence que ce discours sur le rôle exclusif des métropoles dans la compétitivité mondiale est d'abord discutable puisque nombre d'entreprises, de taille d'ailleurs variable, réussissent sur les marchés mondiaux sans être implantées dans une métropole.

Complétons par un exemple pour les passionnés du football. Ils savent qu'un problème très complexe est la mise au point des calendriers des matchs. Or, ces calendriers sont réalisés par une entreprise installée au fin fond du Canada dans une petite ville, entreprise qui a su innover dans des logiciels *ad hoc* faisant la synthèse de toutes les contraintes des calendriers.

Deuxième élément : le processus de métropolisation, d'une certaine concentration des activités des entreprises, est très lié à la montée du secteur tertiaire, tertiaire marchand comme tertiaire non marchand, car cette montée s'est effectuée essentiellement par le biais de localisations dans les grandes villes, favorisant le processus de métropolisation.

En même temps, votre question cite Shanghai. Or, il convient de préciser que tout un pan de la croissance de Shanghai vient d'un changement à 180° de la politique gouvernementale de la Chine : après avoir été anti-urbaine, elle a adopté une politique pro-urbaine, poussant en conséquence les Chinois dans les grandes villes, ce qui va d'ailleurs engendrer pas mal d'effets pervers, à l'exemple connu de l'hyperpollution pékinoise et de ses effets sur la morbidité.

Certes, du fait du processus de métropolisation, certaines entreprises trouvent plus d'avantages que d'inconvénients à être implantées dans une grande métropole. Mais cela sert-il systématiquement les grandes villes ? La réponse est négative car, en examinant les croissances économique et démographique des villes de plus de 5 millions d'habitants dans les pays du Nord, vous constaterez que, selon la qualité de gouvernance de ces villes, les évolutions sont très divergentes : certaines enregistrent une belle croissance, d'autres guère, et certaines connaissent une décroissance. Il n'y a pas de corrélation entre la taille et l'attractivité.

Prenons des exemples. Au Brésil, quelle était la ville la plus peuplée et économiquement la plus dynamique ? C'était Rio de Janeiro jusque dans les années 1950. Puis São Paulo a déployé une politique attractive, a doublé et largement dépassé Rio. De nombreuses entreprises brésiliennes qui avaient leur siège social à Rio se sont déplacées à São Paulo ; la bourse du Brésil qui était à Rio s'est transféré à São Paulo. Aujourd'hui, São Paulo compte plus de 7 millions d'habitants de plus que Rio, et le choix de Brasilia comme capitale politique fédérale en 1964 ne peut seule expliquer cette inversion dans les deux premières places au Brésil et l'importance de l'écart qui se constate aujourd'hui.

Autre exemple : le Canada. Dans les années 1960, Montréal est toujours la ville la plus dynamique du Canada devant Toronto, la devançant de près de 300 000 habitants. Si le processus de métropolisation était uniforme, on aurait dû connaître une même croissance économique et démographique dans ces deux villes. Or, ce n'est nullement ce qui s'est passé. Un effet de ciseaux s'est produit au milieu des années 1970 et, aujourd'hui, Toronto a très largement dépassé Montréal pour devenir la première ville du Canada, avec une avance supérieure à 1,6 million d'habitants.

Donc, il ne suffit pas d'avoir les atouts d'une métropole pour être attractif. Certes, du fait de sa dimension, une métropole peut rentabiliser un aéroport international, un réseau ferroviaire très étendu, permettre une synergie grâce à la proximité entre des sièges sociaux, des centres de recherche et des universités. Mais ces atouts objectifs n'engendrent pas automatiquement du développement et de l'innovation. L'erreur provient d'un raisonnement selon lequel il n'y aurait pas de créativité hors des métropoles. Or, en réalité, nombre d'innovations naissent hors des métropoles même si, parfois, elles rejoignent ensuite des métropoles. Être métropole n'implique nullement un avantage automatique. Prenons un exemple européen : si le fait d'être une métropole de 10 millions d'habitants engendrait automatiquement un avantage par rapport au fait d'être dans une métropole d'1 million d'habitants, le siège d'Airbus n'aurait pas quitté Paris pour s'installer à Toulouse ni celui de Lafarge, Paris pour Zurich. Les discours qui font des métropoles le *nec plus ultra* de la dynamique des territoires de demain sont erronés au regard de la réalité de la géographie économique de notre monde : même s'il y a des métropoles dynamiques, certaines le sont moins, voire pas du tout. À cet égard, la comparaison entre Paris et Londres depuis 60 ans est édifiante, certaines périodes étant à l'avantage de l'une ou de l'autre *en fonction des politiques conduites*.

* * *

Sommaire

<i>Un peu d'histoire</i>	37
<i>Que changer dans l'organisation territoriale de la France ?</i>	39
<i>Les projets de loi territoriaux</i>	42
<i>Que faire ?</i>	45
<i>Conclusion</i>	47
<i>Questions</i>	48

* * *

Gérard-François Dumont,
« Réforme territoriale et développement local :
comment éviter la recentralisation? »,
dans : *Départements ruraux et développement économique*,
Aveyron expansion, Rodez, mars 2015, p. 36-56

DOI: 10.13140/RG.2.1.5192.5924

* * *