



HAL
open science

LES RÉFORMES TERRITORIALES EN FRANCE, QUEL DIAGNOSTIC ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. LES RÉFORMES TERRITORIALES EN FRANCE, QUEL DIAGNOSTIC ?. Fondation Res Publica, 2015, 93, pp.7-14. halshs-01266990

HAL Id: halshs-01266990

<https://shs.hal.science/halshs-01266990>

Submitted on 3 Feb 2016

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.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Mesdames, Messieurs, chers amis,

Ce soir, pour répondre à la question « *Quel modèle territorial pour la République ?* », nous écouterons d'abord le professeur Gérard-François ⁷, professeur à l'université de Paris-Sorbonne et président de la revue *Population & Avenir*¹ qui fera un bilan de la réforme des territoires de la République. S'exprimera ensuite M. Stéphane Rozès, président de la société de conseils CAP, enseignant à Sciences-Po et HEC, ancien directeur général de l'institut de sondage CSA. M. Rozès nous éclairera sur la question de la coexistence de la République avec « l'esprit des lieux ». Ensuite Mme Marie-Françoise Bechtel, députée de l'Aisne et vice-présidente de la Fondation Res Publica, nous dira en quoi la réforme des régions lui paraît poser problème. En effet, les régions ont besoin de stratégies, ces stratégies sont différentes, elles ont un rôle structurant alors qu'on leur accorde des compétences de gestion. Tout cela mérite d'être précisé, nuancé et problématisé. Il me reviendra de conclure.

Je vais tout de suite passer la parole au professeur Dumont pour faire un bilan critique des réformes des territoires.

GERARD-FRANÇOIS DUMONT

Les réformes territoriales en France, quel diagnostic ?

Monsieur le ministre, Madame la députée, Mesdames, Messieurs, chers amis,
D'abord merci de votre invitation.

Je vais vous proposer un diagnostic synthétique de l'ensemble des réformes territoriales de ces dernières années. Sachant que Madame la députée Marie-Françoise Bechtel sait rédiger des ordonnances, je ne suis pas inquiet pour la suite...

Je précise d'abord que notre Parlement a été saisi d'une frénésie législative sur les questions territoriales. En effet, l'inventaire des lois concernant les

¹ Site internet de la revue *Population & Avenir* : www.population-demographie.org/revue03.htm

territoires en relève une par an depuis une vingtaine d'années². Le législateur s'est donc considérablement penché sur les territoires. Cela justifie les trois questions suivantes.

L'a-t-il fait en considérant le temps long et la nécessité de prendre en compte les soubassements historiques ?

L'a-t-il fait de façon réfléchie et appropriée ?

L'a-t-il fait de façon à réaliser des économies, comme cela avait été annoncé ? On se souvient du Secrétaire d'État à la Réforme territoriale annonçant, au printemps 2014, 25 milliards d'économies grâce aux réformes territoriales !

Les territoires français, un héritage de la géographie historique

Contrairement à ce que l'on pense trop souvent, l'héritage territorial de la France, celui des communes, des départements et des régions, est extrêmement ancien.

Certains répètent à l'envi que la France a trop de communes, plus que les autres pays de l'Union européenne. Or, le nombre de communes en France est simplement le résultat de la géographie et de l'histoire. De la géographie parce que la France est le pays le plus vaste de l'Union européenne ; il n'est donc pas illogique que son nombre de communes soit plus élevé que celui de pays beaucoup moins importants en superficie. C'est aussi le résultat de l'histoire dans la mesure où la France a été pendant des siècles, et de très loin, le pays le plus peuplé d'Europe, ce qui a conduit localement à l'émergence, en grand nombre, de ce qu'on appelait les paroisses. Cette corrélation entre l'importance du peuplement et le nombre de communes est absolument évidente. Dans le Pas-de-Calais, département qui présente, au fil des siècles, une très forte densité relative de population, la superficie des communes est beaucoup plus faible que dans un département comme les Landes dont la démographie historique enseigne le faible peuplement. Les sociétés rurales se sont organisées en fonction de l'importance du peuplement, et c'est ce qui explique le nombre de communes en France

² Voir la liste dans : Dumont, Gérard-François, « *Les conditions de l'attractivité des territoires* ».

Quant aux départements français, chacun sait qu'ils ont été créés en 1790. Mais, en étudiant le travail de l'Assemblée nationale de 1790, on constate qu'elle a écarté les propositions de ceux qui voulaient une organisation géométrique du territoire, sous forme de carrés (telle la proposition *ordine geometrico* du comité Sieyès-Thouret). L'Assemblée nationale a fini par reconnaître qu'il convenait, pour les délimitations départementales, de respecter les « convenances locales », selon la formule de Mirabeau³. Il en résulte que nombre de départements d'aujourd'hui respectent pour l'essentiel des délimitations administratives beaucoup plus anciennes : par exemple les frontières de la Mayenne ou de la Sarthe sont exactement les frontières septentrionales qui existaient depuis des siècles entre la Normandie et le Maine. Ce qui a fait novation en 1790, c'est essentiellement la dénomination des territoires : la Touraine est devenue l'Indre-et-Loire, l'Anjou le Maine-et-Loire, le Rouergue l'Aveyron, le Quercy le Lot, la Marche la Creuse, le Nivernais la Nièvre, le Bourbonnais l'Allier,... et je pourrais continuer ainsi. Quant aux provinces divisées en deux départements, comme le Berry, au lieu des appellations traditionnelles Bas-Berry et Haut-Berry, le choix s'est porté sur l'Indre et le Cher.

Le souci de régionaliser⁴ s'est affirmé dès le XIX^{ème} siècle avec Alexis de Tocqueville ou Joseph Proudhon. Il s'agissait de guérir les excès de la centralisation. Comme l'exprime Vidal de la Blache en 1910⁵, « le temps n'est plus de chercher dans la centralisation le secret de la force » : la France a besoin d'« oxygène régional ». Finalement, lorsque la régionalisation est inscrite dans la loi en 1982, les 21 régions de France métropolitaine se trouvent moulées sur des limitations très anciennes, celles des départements. Et les trois quarts des régions ont pris des appellations qui ont du sens, qui témoignent d'une identité, parce qu'elles relèvent de cette longue durée qui est le propre de la géographie historique : la Bretagne, l'Alsace, la Lorraine, l'Auvergne, la Picardie, etc.

Des lois territoriales justifiées ?

³ Dumont, Gérard-François et Wackermann, Gabriel, *Géographie de la France*, Paris, Éditions Ellipses, 2002.

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

⁵ Article intitulé « *Régions françaises* », La revue de Paris, 15 décembre 1910 (numéro de novembre-décembre).

Face à cet héritage, les territoires français ont fait l'objet, ces vingt dernières années, d'une multitude de réformes jusqu'aux trois dernières lois⁶ votées en 2014-2015.

Ont-elles été réfléchies ? Nous pourrions les résumer d'une seule formule : « Tout ce qui est grand est magnifique ! ». Plus une intercommunalité est grande, plus une région est grande, plus une ville est peuplée, plus elles sont belles !

Mais des études ont-elles été conduites pour justifier l'axiome « *Big is beautiful* » ? Hélas non, car il s'agit davantage d'une idéologie⁷ que d'une prise en compte de la réalité des dynamiques territoriales.

A-t-on constaté que des intercommunalités inférieures à 15 000 habitants⁸ étaient handicapées de façon discriminante par leur taille « trop petite » ? Nullement ! Il serait possible de citer de nombreuses communes ou intercommunalités beaucoup plus petites qui ont fait preuve d'un dynamisme remarquable, certaines réussissant à trouver une nouvelle attractivité après parfois des périodes de déclin démographique.

Ceux qui ont pensé ces lois ne sont pas non plus allés examiner ce qu'il en était dans les autres territoires européens.

Par exemple, un argument de la loi relative à la délimitation des régions consiste à affirmer qu'il faut réduire le nombre des 21 régions de France métropolitaine continentale, pour diminuer l'écart – considéré *a priori* comme trop grand – entre la région la plus peuplée et celle la moins peuplée, la région la plus vaste et celle la moins vaste. Comparant les chiffres de ces 21 régions – qui existent encore jusqu'au 1^{er} janvier 2016 – avec les écarts existant en Italie, en Espagne ou en Allemagne, j'observe que les écarts en France sont nettement plus faibles, tant en superficie qu'en population⁹. Ce besoin de

⁶ LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam). LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

⁷ Dumont, Gérard-François, « *Une idéologie de la métropolisation ?* », Population & Avenir, n° 722, mars-avril 2015.

⁸ Seuil minimum fixé, sauf exception, par la loi NOTRe.

⁹ Pour les chiffres exacts, cf. l'audition de Gérard-François Dumont dans : Delebarre, Michel, « *Rapport fait au nom de la Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions* », Sénat, n° 658, 26 juin 2014, p. 154-156.

« réduire les écarts » ne se justifie donc nullement par les comparaisons internationales. En outre, l'étude fine des territoires montre qu'il n'y a aucune corrélation entre la taille et la population des régions des différents pays européens et leur dynamisme, qu'il soit économique ou social.

La loi créant 14 métropoles administratives au 1^{er} janvier 2016 interroge dans la mesure où elle conduit à considérer de façon duale le territoire français. Il y aurait, d'une part, les quatorze métropoles, des « perles » qui auraient l'avenir devant elles et seraient la seule chance pour le territoire français d'être compétitif dans la globalisation et, d'autre part, les autres territoires, sans guère d'intérêt pour l'attractivité de la France.

Une telle affirmation méconnaît d'abord la diversité des territoires français et leurs richesses. Ensuite, plus grave, c'est oublier l'enseignement d'Arnold Toynbee¹⁰ qui montre le danger des « schismes verticaux », c'est-à-dire de ces distorsions entre territoires qui créent une disharmonie dans la civilisation. Et surtout, cette conception des métropoles met à mal ce qui était au cœur de la responsabilité des départements : assurer une bonne solidarité entre la principale ville et les autres territoires du département (villes moyennes ou petites, territoires ruraux).

Donc, non seulement les trois dernières réformes ne semblent pas avoir été réfléchies mais, de surcroît, elles ne semblent pas non plus appropriées, notamment en raison du fait que nous ne savons même pas si elles présentent un intérêt ou un avantage quelconque sur le plan financier.

En fait, la fusion des régions, je l'avais annoncé dès le dépôt du projet de loi au printemps 2014, va représenter des coûts financiers très importants¹¹.

Les coûts directs sont liés au fait que, quand deux régions fusionnent, elles sont contraintes au « mieux-disant », c'est-à-dire de donner aux salariés les

¹⁰ Toynbee, Arnold, *L'histoire*, 1972, traduction Paris, Payot, 1996.

¹¹ Et ne positionne pas mieux les régions françaises ; cf. Florent, Luc, « *La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ?* » Population & Avenir, n° 721, janvier-février 2015.

avantages et les conditions sociales de la région où ils étaient les meilleurs¹². De même, la région fusionnée doit accorder aux lycées les dotations de la région qui a le niveau le plus élevé. S'y ajoutent des coûts de restructuration administrative. Les régions en train d'être fusionnées cherchent – inévitablement au détriment des investissements – les moyens de financer ces restructurations administratives (dont le financement des cabinets de consultants qui se nourrissent de ces restructurations). Il faut encore citer les coûts de coordination, qui augmentent inévitablement dès qu'une administration s'agrandit, et le problème des antennes puisque les ex-capitales régionales ne souhaitent pas voir partir tous les fonctionnaires régionaux vers la future capitale régionale.

Mais ces coûts directs¹³ des trois lois précitées, si importants soient-ils, ne sont pas le plus grave : ce que j'appelle les « coûts indirects » le sont bien davantage.

En effet, la mise en œuvre de ces réformes suppose un nombre considérable de réunions, chronophages pour les élus comme pour leurs collaborateurs. Ceux-ci doivent en conséquence mettre en œuvre un meccano institutionnel, au lieu de se consacrer à l'essentiel de leur rôle, s'occuper du bien commun et de l'attractivité de leur territoire. Et cette mise en œuvre va durer plusieurs années, ce que le gouvernement a d'ailleurs fini par reconnaître pour la restructuration de l'administration d'État au sein des régions fusionnées¹⁴.

En outre, il existe un risque de perte de notoriété : la plupart des régions avaient la possibilité de se valoriser à travers des dénominations qui avaient un sens. Lorsqu'un président de la Champagne-Ardenne se rendait en Corée du Sud pour essayer d'attirer une entreprise dans sa région, il éveillait toujours l'attention de ses interlocuteurs Coréens dès qu'il prononçait le mot « Champagne ». Si cette région prend le nom de « Cœur d'Europe », que

¹² Mieux-disant qui a par exemple eu des effets coûteux lors de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) avec la direction générale de la comptabilité publique, pour former la direction générale des Finances publiques (DGFIP) au sein du ministère de l'économie et des finances (DGCP).

¹³ Concernant ces coûts directs, une partie d'entre eux a été chiffrée entre 314 millions et 1 milliard d'euros ; cf. Le Parisien Magazine, 2 octobre 2015, p. 58-63.

¹⁴ Dans le rapport d'avril 2015, établi par les inspections générales, intitulé « *L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions* », il est précisé « *2016-2021 : mise en œuvre des réorganisations* » (p. 8) et l'un des paragraphes s'intitule : « *Premier semestre 2016 : la finalisation et la validation de l'organisation-cible à cinq ans* ».

certaines suggèrent, le résultat sera moins assuré ! En effet, un nom qui a de la notoriété peut avoir en lui-même le pouvoir, par la seule magie du verbe, de valoriser et même d'engendrer de l'attractivité.

N'oublions pas le problème des choix stratégiques. Prenons l'exemple de la fusion entre Franche-Comté et Bourgogne et réfléchissons à l'avenir de ces deux régions. La Franche-Comté est largement tournée vers l'Est, principalement vers la Suisse limitrophe, ne serait-ce qu'en raison de nombreux échanges économiques : des produits fabriqués en Franche-Comté se vendent en Suisse, des habitants de Franche-Comté travaillent en Suisse, Bâle est très proche, etc. Par contre, la logique d'intérêt de la Bourgogne, la région française dotée du meilleur réseau de transports, est de profiter de ses réseaux Nord-Sud et de se positionner, d'un côté vers le Nord de l'Europe, et de l'autre vers le Sud de celle-ci. Les autres régions fusionnées pourraient fournir des exemples semblables.

Comment avoir une stratégie régionale cohérente pour des régions fusionnées dont certaines des réalités géographiques fondamentales sont incontestablement divergentes ?

L'importance de la démocratie locale

Je conclus sur un point essentiel. Les différentes réformes territoriales françaises de ces dernières années, de gauche comme de droite, conduisent à créer de nouveaux intitulés administratifs qui permettent difficilement de donner sens à la démocratie, et tout particulièrement à la base de la démocratie, la démocratie locale. Sur cette question également, il faut aller examiner ce qui se passe à l'étranger. Dans les pays où l'État a voulu fusionner autoritairement des communes (en Suède¹⁵, en Finlande¹⁶ ou certains *Länder* en Allemagne¹⁷), une augmentation du taux d'abstention et une moindre implication des citoyens dans la vie locale ont été constatées. Car les citoyens s'investissent dans leur territoire à condition qu'ils s'y identifient, qu'ils se

¹⁵ Gissur Ó. Erlingsson *Modelling Secessions from Municipalities, Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 2, 2005 ISSN 0080-6757.

¹⁶ Pentti Meklin and Marianne Pekola-Sjöblom (eds.), *The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective. A summary of the findings of the Evaluation Research Programme ARTTU 2008-2012.*

¹⁷ Cf. Herrmann, Rudolf, « Le millefeuille allemand », *Allemagne d'aujourd'hui*, n° 212, avril-juin 2015.

sentent attachés à une entité qui donne sens au cœur de l'espace vécu, à leur vie quotidienne. S'ils ne se sentent pas en osmose avec le territoire administratif au sein duquel ils vivent, cela les éloigne d'une implication démocratique dans la vie et dans l'avenir de leur territoire. D'ailleurs, considérons les nombreuses réussites territoriales à travers la France : elles sont à chaque fois le résultat non d'éléments rationnels, objectifs, mais de l'engagement subjectif de citoyens qui ont décidé de « mouiller leur chemise » pour réussir le développement d'un territoire qu'ils aiment et auquel ils sont profondément attachés.

Aussi suis-je désolé de conclure mon diagnostic des réformes territoriales françaises des quinze dernières années en affirmant sans ambiguïté que l'avenir des territoires français appelle une nouvelle ordonnance véritablement salvatrice.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Le professeur Dumont a esquissé lui-même la transition en mettant l'accent sur l'importance du sentiment d'appartenance. C'est une chose qui est peu vue, même quand on parle de l'Europe et de l'organisation de l'Europe. Mais ce qui est vrai à l'échelle du territoire national est vrai aussi à l'échelle de l'Europe : on ne peut pas construire quelque chose de solide si on ne s'appuie pas sur le sentiment de l'appartenance. Je répète – sans succès – depuis très longtemps que la loi de la majorité ne peut pas s'appliquer sur des territoires, dans des entités, où il n'y a pas un sentiment commun d'appartenance. En effet, les minorités ne peuvent pas accepter de s'incliner devant la loi de la majorité si elles ne se sentent pas partie prenante d'un ensemble plus vaste. Cela semble élémentaire mais – serais-je un piètre pédagogue ? – pour l'avoir développée depuis longtemps, je n'ai jamais réussi à faire passer cette idée !

Stéphane Rozès va maintenant nous parler de « l'esprit des lieux » ou l'identité des territoires, si tant est qu'on ose encore prononcer le mot très suspect d'identité... Seule la carte d'identité passe entre les gouttes mais il est vrai qu'elle concerne l'identité individuelle.