



HAL
open science

Le département : solidarité et proximité. Quelles problématiques?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Le département : solidarité et proximité. Quelles problématiques?. Le département : solidarité et proximité, Conseil départemental du Puy-de-Dôme, Jun 2016, Clermont-Ferrand, France. pp.9-16. halshs-01401961

HAL Id: halshs-01401961

<https://shs.hal.science/halshs-01401961>

Submitted on 24 Nov 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.

ACTES DU COLLOQUE

ORGANISÉ À CLERMONT-FERRAND

LE 3 JUIN 2016



Le Département:
solidarité et proximité

Auditorium
de l'École Supérieure de Commerce
Boulevard Trudaine - Clermont-Ferrand



PUY-DE-DÔME
LE DÉPARTEMENT



Gérard-François Dumont, géographe, originaire de la Creuse, professeur à l'université Paris-IV, il enseigne à l'Institut de géographie et d'aménagement. Il publie ou donne des conférences sur tous les aspects de la géographie humaine, en croisant le plus souvent ses travaux avec la géodémographie, installant notamment une discipline nouvelle qu'il appelle la « démographie politique » dont l'une des composantes est la géopolitique des populations.

Présentation de la problématique par M. Gérard-François DUMONT
Professeur à la Sorbonne

Monsieur le Président,
 Mesdames et Messieurs les Parlementaires,
 Mesdames et Messieurs les Élu(e)s,

Je souhaite d'abord vous dire avec quel plaisir je me retrouve dans le Puy-de-Dôme, ce beau département que j'ai bien connu, mais où je n'étais pas retourné depuis quelques années. Je l'ai connu notamment dès mon adolescence en participant à des épreuves de natation à Riom, lorsque j'étais champion de la Creuse dans cette discipline sportive. J'ai eu également le plaisir de visiter la Chaîne des Puys dès 1968, année où, nous les étudiants, avons eu de très longues vacances. Peut-être ai-je failli me marier avec une charmante Puydômoise. C'était avant que le lise *Les Copains* de Jules Romains. Je lui avais donné rendez-vous devant la mairie d'Ambert et je ne l'ai jamais retrouvée ! Vous voyez que mes relations avec le Puy-de-Dôme sont tout à fait étroites !

Mon impression depuis quelques décennies, que d'ailleurs le Président Jean-Yves Gouttebel a observé dans son discours introductif, est de me retrouver à cette période de l'époque romaine où Caton l'Ancien, paraît-il, terminait tous ses discours en disant : « *Il faut détruire Carthage !* ». Dans notre France contemporaine, l'impression est que des technocrates¹ se lèvent tous les matins en se disant : « Il faut détruire les Départements ! ». Nous avons l'impression que c'est leur ambition première. Pourquoi ? Ils n'en précisent guère les raisons, mais pourtant ils veulent le faire. Selon eux, deux siècles de départements, ça suffit !

Or, il faut dire à ces chers technocrates que nous ne sommes, les uns et les autres, que locataires sur cette terre pendant la durée de notre vie. Il nous appartient de transmettre aux générations futures un patrimoine aussi riche que celui dont nous avons hérité. Nous devons donc inscrire notre action quotidienne dans la longue durée des territoires. Ceci suppose de se rappeler la raison pour laquelle La France a en héritage des départements. Devons-nous ou non les transmettre aux générations futures ? C'est ce premier point que j'aborderai et qui montrera que l'histoire des territoires départementaux reste méconnue². Il en résulte qu'un certain nombre de réflexes idéologiques prévalent dans le « politiquement correct », reposant sur des analyses erronées des territoires : c'est le deuxième point que je développerai avant, dans un troisième point, de proposer quelques pistes qui

¹ Concernant le terme « technocrate », faisons référence à un discours de Pierre Pflimlin, ancien Président du Conseil et alors maire de Strasbourg, lors de l'Assemblée générale de l'Association des maires du Bas-Rhin de... 1979, au moment où le Parlement étudiait un projet de réforme de la fiscalité locale : « Nous délibérons à un moment où l'on n'en est plus seulement au stade des rapports de commission ou des consultations, mais où le débat parlementaire est déjà largement engagé sur deux projets de loi du gouvernement dont le sénateur Kauss a parlé de façon si clair. Je l'en remercie. Il est l'un des rares, parmi nous, qui soit capable de décortiquer ainsi des textes extrêmement compliqués. Je me suis toujours demandé si les fonctionnaires qui élaborent les textes dans les ministères font exprès de les rendre si compliquées. Ce sont des gens savants, subtils, des technocrates. Il en faut, c'est un mal nécessaire dans un Etat ! Font-ils exprès de faire des choses compliquées pour qu'on ne comprenne pas, ou est-ce une pente naturelle de leur esprit, à laquelle ils ne peuvent résister ? Je n'en sais rien ; ce que je sais, c'est qu'il y a heureusement des gens comme le Sénateur Kauss qui les comprennent ! ».

² Dumont, Gérard-François, « Départements français : petit dictionnaire des idées reçues », *Population & Avenir*, n° 719, septembre-octobre 2014.

me paraissent essentielles sachant que, vous toutes et tous qui êtes là en tant qu'élu, vous avez deux missions. D'abord, celle qui vous a été confiée par des électeurs qui vous oblige souvent à « avoir le nez dans le guidon » pour répondre aux besoins de tous les jours, aux demandes de vos populations. Ensuite, vous avez et nous avons tous un devoir citoyen : porter notre voix pour améliorer la situation de nos territoires et faire en sorte que l'État remplisse son véritable rôle qui est de permettre à nos territoires d'être mieux gouvernés et non de déployer une tendance à les étouffer par des réglementations toujours multipliées.

La très longue histoire des territoires départementaux

Mon premier point est donc consacré à l'histoire. Un véritable problème auquel sont confrontés les départements est l'idée répétée, ressassée et écrite dans de nombreux livres selon laquelle les départements ont été créés en 1790. D'un point de vue purement juridique, ce n'est pas inexact. Nous avons bien eu, en 1790, une décision de l'Assemblée nationale dénommant un certain nombre de territoires sous cet intitulé « département ». Parallèlement, ce qui donne l'impression d'une véritable novation territoriale en 1790, et qui a d'ailleurs beaucoup inquiété les autres dirigeants européens préoccupés par les bouleversements apportés par la Révolution Française, c'est la dénomination alors retenue pour les départements. En effet, l'Assemblée nationale de 1790 a systématiquement donné à ces territoires de nouvelles dénominations qui correspondaient pour l'essentiel à des noms de rivières, de montagnes, de fleuves, en excluant donc les dénominations traditionnelles et très anciennes des territoires considérés. Or, si l'on se plonge dans l'histoire, il apparaît que de très nombreux départements ont une dénomination décidée en 1790 qui recouvre une dénomination très ancienne dont les limites étaient assez souvent sensiblement les mêmes. Pour ne prendre que quelques exemples, l'Aveyron était le Rouergue, la Creuse la Marche, le Lot le Quercy (même si ensuite le Tarn-et-Garonne a été créé par Napoléon) ou la Charente l'Angoumois.

Il y a deux jours, fait très intéressant, le Président du Sénat Gérard Larcher, ~~qui~~ intervenant au Congrès des maires (AMF), a utilisé une dénomination disparue au plan administratif mais toujours utilisée. En effet, il y avait, dans le cadre d'une table ronde, le Président de l'intercommunalité des Mauges, cette petite région qui se trouve au cœur d'un triangle entre Angers, Cholet et Nantes. Le Président Gérard Larcher s'est félicité de la présence de ce président qui venait de « l'Anjou ». Il n'a donc pas utilisé la dénomination administrative décidée en 1790, soit Maine-et-Loire, mais Anjou, soit le véritable nom historique de ce territoire. Autre exemple, lorsqu'une maison d'édition naît en 1986, avec comme politique éditoriale initiale la souci de s'intéresser aux patrimoines locaux, elle choisit de s'appeler Editions du Rouergue et non Editions de l'Aveyron.

Ainsi, les départements français s'inscrivent pour l'essentiel dans une très longue histoire que nous ne pouvons pas balayer d'un revers de décision technocratique. Chacun se rappelle d'ailleurs le combat mené en 2008 pour conserver sur les plaques minéralogiques la référence départementale que l'État voulait définitivement supprimer.

Le deuxième élément pour commenter ce qu'a rappelé le Président Jean-Yves Gouttebel en introduction concerne la fameuse « journée de cheval pour rejoindre le chef-lieu » qui, soi-disant, expliquerait la délimitation des départements retenue en 1790. Cette façon de présenter n'est pas totalement fautive, mais peut donner l'impression que l'Assemblée nationale de 1790 aurait fixé les délimitations des départements uniquement sur cette notion d'espace-temps. Or, lorsque nous les examinons, ces délimitations correspondent le plus souvent à des limites anciennes, en application des conclusions des débats de 1790. En effet, l'Assemblée nationale a d'abord envisagé de découper la France selon des lieux carrés. Les départements auraient tous eu la même dimension en termes de superficie et la même forme de carrés. Mais d'autres parlementaires de 1790 qui avaient l'intelligence des territoires ont considéré qu'il fallait tenir compte des convenances locales. Ils ont

obtenu gain de cause. Ainsi, en superposant la carte des départements avec les cartes historiques des territoires français, le résultat est plus souvent le respect de délimitations anciennes que l'invention de nouvelles délimitations. Bien sûr, il y a eu des découpages. Ainsi le Berry a été découpé entre le Cher et l'Indre, mais leurs délimitations correspondent à ce qu'elles étaient dans le cadre du Berry. De même, les délimitations de la Mayenne et de la Sarthe correspondent à celles de la Province du Maine. Il n'y a donc eu que des ajustements limités par rapport aux frontières provinciales ou parfois aux délimitations des évêchés existants aussi depuis des siècles. Ce serait donc une erreur considérable de penser que les limites départementales datent de 1790, puisqu'en fait elles s'inscrivent dans une histoire qui est non seulement pluriséculaire, mais même plurimillénaire parce qu'il faut remonter à la Gaule romaine et parfois auparavant pour comprendre les limitations géographiques actuelles des départements³.

Un autre élément met bien en évidence le souci de l'Assemblée nationale de 1790 de respecter des délimitations historiques plus que cette fameuse « journée de cheval ». En effet, contrairement à ce que l'on pense souvent, la superficie des départements est assez variable. Certains départements ont une vaste superficie comme l'Aveyron, la raison étant le souci de respecter les limites historiques du Rouergue.

Un des effets actuels des différences de superficie des départements est qu'en termes d'équilibre des territoires, il existe une grande iniquité puisque nos lois ne tiennent pas compte de la superficie des départements. Or, selon cette superficie, les Conseils départementaux ont des obligations de services, et donc des contraintes financières, qui peuvent être fort différentes.

Dans l'ensemble, depuis la décentralisation de 1982, les départements ont fait leurs preuves en termes de solidarité et de proximité. D'ailleurs, l'on attend toujours les études d'évaluation susceptibles d'attester le contraire. Monsieur le Président a évoqué des transports scolaires que la loi Notre⁴ a décidé de transférer aux régions. *A priori*, une telle décision n'était pas à écarter. Mais, avant de la prendre, il aurait été logique de réaliser une étude d'évaluation et donc de ne décider ce transfert que si cette étude avait conclu que les Départements avaient mal géré les transports scolaires et qu'ils pourraient être gérés à l'échelon régional de façon beaucoup plus favorable à l'intérêt des populations. Or aucune évaluation de ce genre n'a été effectuée. Ainsi des décisions législatives ne sont nullement fondées sur des analyses préalables, sur ce qui est souhaitable pour les territoires et leurs populations, mais, en réalité, sur des référents idéologiques, qu'il convient de présenter dans mon deuxième point, et qui sont en réalité en décalage avec la réalité des territoires. J'en analyserai seulement trois.

Des référents idéologiques ignorant les réalités territoriales

Un premier référent idéologique repose sur l'idée de la **concentration de la population** dans les villes. Ce serait un processus inévitable correspondant à la modernité ou à la post-modernité. Imprégnée de cette idéologie, l'INSEE a conçu les concepts d'unité urbaine et d'aire urbaine sur des critères subjectifs jamais explicités⁵ : or, ils peuvent donner l'impression que la France est en voie d'urbanisation inévitable et que le processus est inarrêtable. Ainsi, l'INSEE affirme qu'aujourd'hui, plus des trois quarts des Français vivent dans les villes, et quelques « demeurés », moins d'un quart, à la campagne. En effet, le taux d'urbanisation d'après le concept d'unité urbaine de l'INSEE est de 77,5 % en France. Or, résultat étonnant, ce taux de 77,5 %, pour la dernière période intercensitaire,

³ En excluant, bien entendu, les délimitations nées de la défaite lors de la guerre franco-prussienne de 1870 et les nouveaux départements créés dans la seconde moitié du XXe siècle.

⁴ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

⁵ Dumont, Gérard-François, « Pour analyser la ruralité, balayer les paradigmes dominants », *Cahiers de la fonction publique*, n° 356, juin 2015.

est resté stable. L'urbanisation n'a donc pas continué. Lorsque nous cherchons pourquoi il est resté stable, il apparaît que l'INSEE, pour rester fidèle à son idéologie, a changé un critère afin que son taux ne diminue pas⁶.

En outre, pour arriver à ce pourcentage de 77,5 % de taux d'urbanisation, il faut pour l'INSEE que les Puydômois qui habitent dans des gros bourgs de 2 500 ou 3 000 habitants soient considérés comme des urbains, en application de la règle des 2 000 habitants agglomérés au chef-lieu. J'invite à réaliser une enquête dans les gros bourgs du Puy-de-Dôme. Est-ce que les personnes se considèrent comme des urbains ou pensent-ils vivre dans une morphologie rurale ?

Je dénonce depuis longtemps ce prisme de ces concepts de l'INSEE qui faussent la connaissance territoriale, ce qui a des conséquences très dommageables car ces concepts sont repris dans des lois comme s'ils avaient valeur d'Évangile. Or, mon analyse qui conclut à la dénonciation de la faible pertinence des concepts d'unité urbaine et d'aire urbaine a d'ailleurs fini par exercer des effets. En effet, d'une part, pour la première fois en 2015, dans un document de l'INSEE⁷, il est vrai à faible diffusion, il est écrit que les concepts de l'INSEE conduisent « à sur estimer le territoire urbain et la population urbaine ». D'autre part, Eurostat, l'Office des Statistiques Européennes a, de son côté, élaboré une méthode pour calculer le taux d'urbanisation en France. Il conclut que le pourcentage des Français qui vivent dans le monde urbain est de 41 %⁸. L'écart est donc considérable et cela donne à réfléchir sur le fait de savoir s'il faut adhérer à cette idéologie selon laquelle l'urbanisation est en France un processus continu. C'est d'autant moins un processus continu qu'à l'analyse des résultats de ces dernières années, le taux d'accroissement démographique du monde rural a été supérieur à celui du monde urbain⁹.

Un deuxième référent idéologique concerne la question de **la métropolisation et des métropoles**. Les décisions législatives, prises par la Droite comme par la Gauche, sont effectivement fondées sur l'idée que la compétitivité et l'attractivité de la France ne pourraient se déployer que grâce à ses métropoles¹⁰. Il en résulte que le discours sur les métropoles est omniprésent ; et la loi énonce désormais de multiples métropoles en France, ensemble pourtant invisible dans les statistiques d'attractivité. En effet, si vraiment il y avait un effet métropole, si le fait d'avoir pour un territoire une dimension démographique élevée engendrait automatiquement de l'attractivité, alors la première métropole européenne, celle de Paris, aurait des résultats économiques fort satisfaisants, avec un taux de chômage beaucoup plus faible que les autres territoires français. Elle serait capable d'attirer, par son importance même, des entreprises et des activités de façon remarquable. Or, ce n'est absolument pas le cas. La situation de l'emploi, comme la situation sociale de l'agglomération de Paris n'est nullement à envier. Nous avons eu ces deux dernières années, 2015 et 2016, deux rapports consécutifs qui montrent qu'au contraire, l'agglomération de Paris voit disparaître régulièrement des centres de décision¹¹ et que, malgré son poids démographique, son attractivité recule. La réalité est donc bien qu'il n'y a pas d'effet métropole automatique.

⁶ Dumont, Gérard-François, « France : la fin de l'urbanisation ? », *Population & Avenir*, n° 726, janvier-février 2016.

⁷ INSEE Méthodes, n° 129, mars 2015.

⁸ Eurostat, 172/2015, 5 octobre 2015.

⁹ Guieysse, Jean-Albert, Rebour, Thierry, « Territoires ruraux : déclin ou renaissance ? », *Population & Avenir*, n° 707, novembre-décembre 2012 ; « Villes et campagnes : comment les différencier ? », *Population & Avenir*, n° 712, mars-avril 2013 ; Pierre Pistre, « Les campagnes françaises : un renouveau incontestable, mais très inégal », *Population & Avenir*, n° 715, novembre-décembre 2013.

¹⁰ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 (avec statut effectif depuis le 1^{er} janvier 2016).

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

Nous avons également dirigé des études plus approfondies sur cette question en étudiant les quatorze métropoles¹² ainsi dénommées par la loi, bientôt quinze lorsque Nancy va devenir métropole, pour vérifier s'il y avait un effet métropole. Nous avons étudié si nos quatorze métropoles avaient véritablement créé beaucoup plus d'emplois que les autres territoires français. Approfondissant cette question, nous avons analysé si les quatorze métropoles avaient créé beaucoup plus d'emplois dans des fonctions supérieures que les autres territoires français. Le résultat pour les métropoles n'est nullement satisfaisant, aucun effet métropole n'apparaît. Premièrement, il n'y a guère eu de dynamique particulière des métropoles ni dans la création d'emplois en général ni dans la création d'emplois dans les fonctions supérieures de façon significative. Deuxièmement, les résultats des métropoles sont extrêmement inégaux. Il y en a effectivement quatre sur les quatorze dont les résultats sont satisfaisants, mais nous les connaissions avant même de regarder les chiffres, comme Toulouse où l'effet Airbus se retrouve évidemment dans les chiffres. En revanche, plusieurs métropoles ont enregistré une augmentation de leur nombre d'emplois ou de leur nombre d'emplois supérieurs inférieure à la moyenne nationale, voire parfois un accroissement négatif. Parler d'effet métropole sur l'emploi est donc un leurre. C'est la raison pour laquelle je dénonce ce que j'ai appelé « l'idéologie de la métropolisation »¹³ qui consiste à risquer de mettre en œuvre, à travers les lois votées sur ce sujet, des territoires hors-sol¹⁴. Ce risque de territoire hors-sol, je le constate malheureusement à travers les différentes rencontres que j'ai dans les régions qui disposent d'une ville ayant désormais le statut administratif de métropole et où la métropole ne fait plus guère synergie ou a insuffisamment l'intention de faire synergie avec le reste du territoire.

Un troisième référent idéologique des lois est fondé sur les **théories centre-périphérie**, selon lesquelles les territoires s'organiseraient systématiquement selon une logique où une partie centrale commanderait totalement une partie périphérique¹⁵. La dynamique de cette partie périphérique ne s'expliquerait que parce que le centre l'éclairerait et la dominerait. Or, ceci est une vue complètement désuète des réalités géographiques d'aujourd'hui. Nous sommes aujourd'hui dans un monde réticulaire où, en fonction de ses choix personnels, chacun vit un espace vécu, lié à ses lieux de domicile, de travail, de loisirs ou de consommation, espace vécu qui ne s'inscrit pas nécessairement dans des logiques centre-périphérie. Bien au contraire, ce sont souvent les périphéries qui enrichissent le centre et non le centre qui irrigue les périphéries. Pour donner un seul exemple, considérons ce simple pharmacien de Castres¹⁶ qui a réussi à créer une entreprise pharmaceutique, devenue aujourd'hui mondiale. Le développement de l'emploi à Castres, dû à cet entrepreneur, ne doit rien à Toulouse. En revanche, aujourd'hui, c'est Toulouse qui profite de Castres parce que l'entreprise Fabre (pour ne pas la citer) a décidé de créer une nouvelle unité de recherche et de l'installer à Toulouse. Il faut revoir ces lois fondées sur des logiques qui ne correspondent plus ni aux espaces vécus, ni aux mobilités d'aujourd'hui.

Enfin, le Président Jean-Yves Gouttebel l'a précisé, les territoires de France ont connu une période heureuse, que j'appelle les vingt glorieuses de la décentralisation, c'est-à-dire la période 1982-2003 pendant laquelle, effectivement, l'État avait largement cessé de considérer les élus comme des incapables au sens juridique du terme. Cela leur a permis d'exercer leurs responsabilités et a donné à nombre de territoires français une dynamique remarquable. Il suffit d'ailleurs de se rappeler dans quel état serait nos collèges, nos lycées, nos infrastructures pour personnes handicapées, pour personnes âgées... s'il n'y avait pas eu la décentralisation. Mais, depuis 2003, les « vingt

¹² cf. Poupard, Gilles, « Développement local et emploi productif : un monopole des métropoles ? », *Population & Avenir*, n° 725, novembre-décembre 2015. [www.population-demographie.org/revue04.htm]

¹³ Dumont, Gérard-François, « Une idéologie de la métropolisation ? », *Population & Avenir*, n° 722, mars-avril 2015.

¹⁴ Dumont, Gérard-François, « Les « métropoles » : des villes rayonnantes ou « hors-sol » ? », *Population & Avenir*, n° 727, mars-avril 2016.

¹⁵ Dumont, Gérard-François, « Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ? », *Population & Avenir*, n° 723, mai-juin 2015.

¹⁶ Penan, Hervé, *Histoire des Laboratoires Pierre Fabre*, Toulouse, Éditions Privat, 2014.

glorieuses » de la décentralisation sont terminées. De nombreuses lois territoriales ont été votées, pratiquement une loi territoriale par an¹⁷, comme si la solution de la dynamique des territoires et du bien commun au service des territoires était uniquement dans des lois et non dans la qualité de gouvernance territoriale¹⁸. Malheureusement, ces multiples lois sont essentiellement inspirées d'une logique de recentralisation, y compris l'acte II, initialement intitulé décentralisation, mais qui a été détourné de telle façon qu'il est devenu en fait un acte de recentralisation. Cette dernière passe, d'une part, par une recentralisation en termes de décisions et de fiscalité. Elle passe, d'autre part, par le fait que les lois des quinze dernières années imposent aux territoires de très nombreuses contraintes administratives et de procédures, ce qui fait que les élus et leurs collaborateurs ont le bonheur (sic) d'être contraint de participer à de nombreuses réunions extrêmement chronophages. Et le temps consacré peut étouffer l'essentiel : améliorer la solidarité, la proximité et développer des projets pour les territoires.

La France est aujourd'hui dans une situation tout à fait paradoxale ; c'est le seul pays démocratique où l'on croit que la recentralisation est utile dans le monde actuel, alors qu'au contraire, il faut donner de l'oxygène aux territoires.

Voici rapidement résumé le contexte idéologique qui permet d'expliquer les lois imposées ces dernières années, droite et gauche confondues. J'ai eu l'honneur d'être auditionné plusieurs fois au Parlement et je rencontre régulièrement des parlementaires. A ce jour, je n'en ai rencontré aucun qui ait voté ces lois par conviction ; mais s'il y en a un dans la salle, il pourra évidemment me contredire. Certes, j'ai rencontré nombre de parlementaires qui ont votées ces lois par allégeance, mais par conviction, non. Dans ce contexte, il est temps de remettre en place une vraie politique d'aménagement du territoire afin de permettre notamment aux départements d'exercer pleinement leurs missions de solidarité et de proximité.

Une politique territoriale pour le bien commun

Cette politique d'aménagement du territoire suppose d'abord l'égalité numérique¹⁹. Si nous avons besoin d'un État fort, c'est justement pour qu'il ne fasse pas des collectivités territoriales des supplétifs en terme numérique. Deuxième élément, bien sûr, les questions d'égalité financière. Troisième élément, le fait de « détricoter » des textes anti-subsidiarité et donc la nécessité d'avoir un cadre qui permet aux territoires de se gouverner comme ils l'entendent. Prenons un seul exemple, cette multiplication des modes juridiques d'intercommunalité est un non-sens démocratique : Communauté de communes, Communauté d'agglomérations, Communauté urbaine, métropole. Comment les citoyens peuvent-ils s'y retrouver et comprendre qui est compétent en quoi ? Il faut donc une loi instituant une seule formule juridique d'intercommunalité et laisser, en fonction des réalités humaines, géographiques et historiques des territoires, chaque intercommunalité s'organiser de façon subsidiaire pour le bien commun de sa population.

Je conclurai sur un thème que je n'ai pas eu le temps de développer. Malgré cet étouffoir que représentent les réglementations des quinze dernières années pour les territoires, il n'y a de fatalité pour aucun d'entre eux. En effet, l'histoire récente de la France montre un très important décalage entre un pays qui va mal (personne ne le conteste) et, en même temps, des réussites locales remarquables²⁰. Cela veut dire qu'effectivement, ce qui fait l'attractivité des territoires, ce sont des projets menés localement par des personnes motivées. Pour que ces personnes soient motivées, il faut

¹⁷ Dumont, Gérard-François, « Les conditions de l'attractivité des territoires » », dans : Torre, André, Bourdin, Sébastien (direction), *Big bang territorial*, Paris, Armand Colin, 2015.

¹⁸ Dumont, Gérard-François, *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin, 2012.

¹⁹ Dumont, Gérard-François, « Lettre ouverte au ministre de l'Aménagement du territoire », *Maires de France*, mai 2016.

²⁰ Cf. quelques exemples : Dumont, Gérard-François, « La France des marges et l'attractivité des territoires », dans : Woessner, Raymond, *La France des marges*, Paris, 2016.

qu'elles s'identifient à leur territoire. C'est uniquement lorsque des citoyens aiment leur territoire que l'intelligence des territoires conduit à du véritable développement local.

En conclusion, insistons sur cet élément essentiel : quel que soit l'enclavement des territoires et les difficultés liées aux contraintes imposées par les pouvoirs publics, chaque territoire à la possibilité de se développer. Cela suppose, bien entendu d'interpréter intelligemment les contraintes fixées par l'État et de libérer le maximum de temps pour l'essentiel qui est la proximité et le projet au service des populations.

Merci.

Applaudissements

M. Daniel RUIZ :

Nous avons bien compris, Monsieur Dumont, que vous réfutez le « *Big is beautiful* », c'est une formule que j'ai trouvée dans vos publications.

Dans une lettre que vous avez récemment adressée au Ministre de l'Aménagement du territoire, vous parlez de « *Tiers-espaces* », expliquez-nous en deux phrases.

M. Gérard-François DUMONT :

Lorsque nous examinons le contenu des lois et les textes qui régissent désormais les territoires français, il en ressort que tout un ensemble de l'espace français est considéré de la même façon que le Tiers-état était considéré avant la Révolution. Je ne vais prendre qu'un exemple : la répartition de la DGF par habitant. Chacun ici sait que Madame le Maire de Paris reçoit comme DGF par habitant deux fois plus que le maire d'une commune de cinq cents habitants. Cela veut dire qu'un Parisien vaut deux fois plus qu'un habitant d'une commune de cinq cents habitants. Or, cela n'est absolument pas justifié. Certes, selon certains technocrates, et j'ai encore entendu la semaine dernière un Préfet me le dire, il y a des coûts de centralité. Mais il y a aussi tous les avantages de la centralité. Donc, si vous faites le bilan des avantages et des coûts de la centralité, vous vous rendrez compte que l'inégalité de la DGF par habitant selon la population des territoires n'est absolument pas justifiée. Je plaide effectivement pour que la DGF par habitant soit respectueuse de l'égalité des citoyens, écrite au fronton de nos mairies. Je sais que ceci ne peut pas se faire en une année. Mais, par un lissage, sur cinq-six ans, il faut progressivement instaurer cette égalité.

Notons que cette inégalité est d'ailleurs une des raisons des difficultés de certaines banlieues. Lorsque vous êtes dans une banlieue de la Seine-Saint-Denis dans une commune de 30 000 habitants, vous percevez 15 à 20 % de moins par habitant que la Maire de Paris, ce qui n'est, là encore, absolument pas justifié.

M. Daniel RUIZ :

Vous ferraillez assez volontiers, vous venez encore d'en donner la preuve, qu'entre les lois technocratiques dont vous dites qu'elles sont chronophages pour les élus, vous avez une cible particulière, qui vous rend en général virulent, ce sont les SCoT.

M. Gérard-François DUMONT :

Pour les SCoT, c'est assez simple...

M. Daniel RUIZ :

Pas trop longuement, Monsieur Dumont.

M. Gérard-François DUMONT :

Vous savez que mon maître est Alfred Sauvy, qui m'a enseigné à privilégier l'étude des faits. Or, j'ai simplement constaté que, au moment où un territoire publie un SCoT, c'est le résultat de quatre ou cinq ans de travail préalable. Et ce travail préalable a commencé par l'examen des chiffres de l'INSEE qui eux-mêmes dataient de trois ou quatre ans auparavant. Donc, au moment un SCoT est publié, il est fondé sur des réalités territoriales datant de plusieurs années. Par exemple, un SCoT publié en 2016 a été élaboré au moment où de très nombreuses fonctions géographiques, que nous avons aujourd'hui sur nos smartphones, n'existaient pas.

Résultat, les SCoT ont une utilité extrêmement limitée²¹. Je vais dire des choses un peu nettement. Je vous invite à regarder les montagnes de documents qu'ont représenté les schémas directeurs de l'Ile-de-France et ce qu'il en ait suivi. Ont-ils servi à quoi que ce soit ? Guère, mais ils ont été fort chronophage et fort coûteux pour leur rédaction. Second élément, je parcours les territoires, français comme étrangers, et j'examine des projets de territoire ayant réussi. Ont-ils émergé d'un schéma directeur ou d'un SCoT ? Je cherche encore des exemples.

Aussi, le conseil que je donne aux élus est de perdre le moins de temps possible à élaborer des SCoT et de consacrer plutôt de l'énergie à faire de la prospective territoriale, à réfléchir aux atouts du territoire, à ce qu'il faut valoriser, à la façon d'impliquer les citoyens dans des projets etc...

M. Daniel RUIZ :

Merci.

Je savais que celle-là marcherait !

Applaudissements

²¹ Dumont, Gérard-François, « Favoriser une meilleure gouvernance des territoires », *Prospective et stratégie*, 2016, sous presse.