



HAL
open science

Territoires : des lois irréfléchies et inappropriées

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. Territoires : des lois irréfléchies et inappropriées. La Revue parlementaire, 2015, 974, pp.34-35. halshs-01226741

HAL Id: halshs-01226741

<https://shs.hal.science/halshs-01226741>

Submitted on 10 Nov 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.

Territoires : des lois irréfléchies et



Dans le pays de Descartes, nous pourrions penser que tout projet de loi fait préalablement l'objet d'une méthode rationnelle présidant à sa conception. Cela signifierait, d'une part, une évaluation des lois précédentes et, d'autre part, une analyse approfondie intégrant des comparaisons comme de véritables études d'impact. Pourtant, une telle démarche logique n'a pas été conduite pour les dernières lois territoriales des années 2010, qu'elles aient été proposées par la droite ou par la gauche.

Absence d'évaluation des lois précédentes

Par exemple, la décision d'accroître de façon quasi systématique la taille démographique des intercommunalités, et plus encore en Île-de-France, n'a nullement fait l'objet d'une étude analysant en quoi des intercommunalités inférieures au plancher législativement imposé souffraient automatiquement de handicaps dirimants. Bien au contraire, la France a connu ces dernières décennies de nombreuses réussites territoriales dans des collectivités locales de taille bien inférieure à 15 000 habitants. L'idée d'augmenter – également de façon systématique – les compétences obligatoires des intercommunalités n'a nullement été fondée sur une étude évaluant les effets du transfert obligatoire de compétences aux intercommunalités par des lois précédentes. Il est vrai qu'une telle étude conduirait à des résultats décevants. Certes, des intercommunalités ont réussi là où une volonté et une pratique du travail en équipe existaient déjà ou s'étaient développées et, plus précisément, là où l'intercommunalité est gouvernée selon le principe de subsidiarité (1). Mais, globalement, la méthode imposant d'en haut, donc de façon jacobine, des intercommunalités par des cadeaux financiers ne peut être considérée comme une réussite. En effet, les citoyens n'ont généralement pas constaté une diminution de leurs impôts locaux alors que la mutualisation intercommunale pouvait la laisser promettre. En deuxième lieu, même si certaines intercommunalités ont su développer de nouveaux services par une mise en commun, ce qui se faisait déjà depuis très longtemps, depuis 1890 avec les SIVU, puis avec les SIVOM ou les syndicats à la carte, la couverture obligatoire du territoire en intercommunalités n'a pas été ressentie par les citoyens comme ayant entraîné une amélioration des ser-

vices publics. Troisièmement, le sentiment d'appartenance à des intercommunalités s'est rarement déployé, d'une part puisqu'aucune approbation citoyenne n'a été organisée et, d'autre part, en raison du fait que nombre d'intercommunalités ont des dénominations qui n'expriment généralement pas une identité territoriale, surtout lorsque ces dénominations privilégient des sigles.

De même, les compétences que le projet de loi Notre visait à transférer des départements aux régions n'ont nullement été étudiées. Il est vrai que le Parlement est finalement revenu sur certaines d'entre elles, ce qui a pu étonner. En réalité, c'est la méthode qui était défailante. Vouloir – ce que la loi a acté avec, il est vrai, des réserves – transférer les transports scolaires à la région aurait supposé de montrer en quoi les départements auraient été défailants sur cette question et en quoi le transfert à la région est plus pertinent. La vérité est certainement l'inverse car les transports scolaires étant un service de proximité supposant une gestion quotidienne, ils ne devraient donc pas relever des régions dont le rôle essentiel doit être stratégique. De même, ni avant les projets de loi déposés en 2013 et 2014, ni dans les projets de loi eux-mêmes ne figure une évaluation des précédentes lois de décentralisation et – pour l'acte II – des raisons de son résultat peu concluant. Aucune évaluation des doublons maintenus entre l'État et les collectivités territoriales, en dépit de la décentralisation, n'a été effectuée, ni des aspects fiscaux et financiers des précédentes lois territoriales, qui ont instauré une recentralisation financière.

Absence d'études comparatives

En réalité, les trois dernières lois territoriales votées en 2014 et 2015 sont fondées sur un seul postulat : Big is beautiful ("tout ce qui est grand est magnifique"). Par exemple, le projet de loi de délimitation des régions affichait comme objectifs de donner aux régions « une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique » (2), impliquant la réduction du nombre de régions de France métropolitaine continentale de 21 à 12, et de rendre les régions plus homogènes en matière de superficie et de population. Pourtant, cette idée d'une hétérogénéité singulière des 21 régions de France métropolitaine continentale est fautive. Le rapport des populations entre les vingt-et-une régions de 2015, donc antérieurement à la nouvelle délimitation de 2016, est de 1 à 16 ; l'Île-de-France mise à part, ce rapport tombe de 1 à 8. Ces rapports sont beaucoup plus élevés dans les autres pays européens, de 1 à 27 en Allemagne, de 1 à 26 en Espagne, de 1 à 76 en Italie, et de 1 à 66 aux États-Unis. Les régions françaises ne présentent donc pas une hétérogénéité particulièrement prononcée en matière de population. Les résultats sont les mêmes en ce qui concerne leur superficie. Le rapport entre la plus petite et la plus grande des vingt-et-une régions est de 1 à 5 en France ; il est de 1 à 174 en Allemagne, de 1 à 19 en Espagne continentale, de 1 à 8 en Ita-

inappropriées

lie. L'idéal d'homogénéisation voulu par la réduction à douze régions ne se justifie nullement car, dans aucun pays, il n'y a de corrélation entre la taille des régions et leur dynamisme.

Absence de compréhension de la géographie de territoire

Quant à la création du statut de métropole (3), elle laisse entendre que ce statut serait en lui-même capable d'insuffler une dynamique aux territoires concernés. Or, rien ne permet de l'attester. D'abord, le statut de métropole ne consiste ni en des transferts de compétences de l'État ni à supprimer des doublons de compétences avec l'État, mais essentiellement à transférer des compétences de départements ou de communes aux quatorze territoires désormais dénommés « métropoles ». Ensuite, il signifie que le fait d'avoir un certain niveau de peuplement nécessiterait un statut spécifique, ce qui n'est nullement validé par des comparaisons internationales : dans de nombreux pays, l'existence de territoires urbains peuplés n'a aucune traduction politique spécifique, et cela n'obère en rien l'attractivité de ces territoires. En troisième lieu, la loi enferme les quatorze métropoles dans un territoire qui serait soi-disant homogène, et selon une logique radiale. Or, d'une part, les périmètres arrêtés pour les métropoles ne font pas nécessairement système, surtout à l'heure où le réticulaire correspond davantage que le radial à la réalité territoriale (4). Un habitant de l'est d'une métropole peut avoir un espace vécu qui ne le conduit nullement à s'identifier à l'ensemble du territoire de la métropole et qui peut inclure des territoires ne faisant pas partie de la métropole. Arrêter la métropole de Paris à la petite couronne n'a pas de sens car la petite couronne, comme les territoires de grande couronne, se caractérise par plusieurs interdépendances et sont traversés par de nombreux réseaux territoriaux. Même si ce fut une erreur de supprimer le département de la Seine dans les années 1960, surajouter une métropole dite du « Grand Paris » revient à complexifier la gouvernance d'un territoire francilien qui dispose déjà, avec la région, d'une échelle structurante adéquate.

Ainsi, selon la loi instituant les métropoles, il y aurait deux France : celle de « l'affirmation » d'un avenir assuré – les quatorze métropoles – et celle du doute sur les possibilités futures – les autres territoires. Cela revient à créer et à institutionnaliser une dualité territoriale correspondant à ce que le grand historien Arnold Toynbee (5) appelait « les schismes verticaux entre les communautés séparées sur le plan géographique ». Toynbee y voyait le risque d'une « perte d'harmonie » dans la civilisation. D'ailleurs, la loi sur les métropoles efface, voire supprime l'une des solidarités exercées auparavant par les départements, celle entre la grande ville et les autres territoires, en instaurant une coupure entre des territoires peuplés et d'autres de moindre densité de population. En outre, cette coupure est définie de façon rigide, statique, alors que la vie des territoires s'ins-

crit dans une dynamique. Au total, la compréhension de la géographie est délaissée au profit d'une idéologie de la métropolisation (6).

Quant à la loi Notre (7), elle impose presque systématiquement la règle des 15 000 habitants pour les intercommunalités non franciliennes, comme si cette taille démographique minimale était impérative. Pourtant, de nombreux exemples français montrent que ce n'est nullement le cas. Ces dernières décennies, de nombreuses collectivités territoriales de moindre peuplement ont su concrétiser de remarquables projets, soit en revalorisant des atouts délaissés, comme à Espelette (8) ou à Laguiole, soit en créant de nouvelles activités, comme dans la vallée d'Oyonnax, à Saint-Bonnet-le-Froid (9) (petit village très enclavé en Haute-Loire) ou au Puy-du-Fou. À l'étranger, différentes études montrent qu'il « est impossible de définir la taille optimale des municipalités » (10) et, surtout, nombre d'exemples montrent le risque de réformes territoriales frappant la démocratie d'un déficit démocratique, avec la montée de l'abstentionnisme aux élections locales.

En outre, les nouvelles lois territoriales sont chronophages pour les élus comme pour leurs collaborateurs, responsables dont chacun souhaiterait qu'ils se consacrent à œuvrer pour le bien commun et à déployer des projets plutôt qu'à se perdre dans un meccano institutionnel aussi irréflecti qu'inapproprié. Il serait temps de comprendre que l'attractivité des territoires dépend beaucoup plus de la qualité de leur gouvernance (11) que de décisions jacobines et recentralisatrices. ■

* Professeur à l'Université de Paris-Sorbonne, Président de la revue *Population & Avenir* - www.population-demographie.org/revue03.htm
gerard-francois.dumont@wanadoo.fr

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

(2) *Projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (Procédure accélérée)*, Sénat, n° 635, 18 juin 2014, p. 3.

(3) *Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*.

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

(5) Toynbee, Arnold, *L'histoire*, 1972, traduction Paris, Payot, 1996.

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

(7) *Loi no 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*.

(8) Darraidou, André, « Espelette, une histoire qui ne manque pas de piment », dans : *Impertinences 2011*, Paris, La Documentation Française, 2012.

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

(10) 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*, 2013.

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