

*Big bang territorial. La réforme des Régions en débat,*  
Torre A., Bourdin S., 2015, Armand Colin, pp.79-82

## **D'une réforme imposée à un nouveau contrat territorial**

**Luc Gwiazdzinski (\*)**

*« Aménager le territoire, c'est atteindre son âme »  
François Mauriac*

Le big bang des territoires annoncé met la France en émoi. On ne touche pas au territoire, à ses limites et à une organisation inscrite dans le temps long, sans susciter de réactions. C'est à la fois un problème de forme et de fond. C'est aussi la preuve que la France n'est pas encore le simple hôtel décrit par Michel Houellebecq mais un corps vivant.

### **Problème de méthode**

Au-delà des réflexions sur la pertinence des découpages et sur la nouvelle architecture des territoires, l'énerverment vient d'abord de la méthode employée au plus haut niveau de l'État. Une telle réforme mériterait de s'inscrire dans une dynamique générale de redéfinition systémique du paysage institutionnel, des régions aux communes, un projet global qui puisse être présenté aux Français, une plateforme de discussion globale, une feuille de route sur laquelle s'appuyer pour un large débat. Au lieu de cela, chaque jour apporte son lot de déclarations et d'improvisations. On s'attaque au nombre de régions et on se promet de régler la question des départements dans six ans comme si les choses étaient séparées. Pire. La nouvelle carte de France semble parfois redessinée au gré des alliances politiques. Le projet venu d'en haut, et imposé par le « château » ne prend pas en compte le besoin d'information, de clarté, de vision et la demande de participation de nos concitoyens. Il est à l'image de nos institutions qui n'ont toujours pas changé de paradigme et restent incapables d'imaginer un processus de co-design ouvert avec l'ensemble des parties prenantes et de s'engager dans des stratégies d'innovation ouverte. En France, la démarche descendante reste de mise et le dialogue sociétal semble encore un vœu pieux même pour une présidence normale.

### **Risques**

Autre problème : le projet donne l'impression d'un retrait accru de l'État à un moment où la société française a besoin de repères. La réforme ajoute une insécurité institutionnelle et territoriale à une insécurité sociale et économique avec des conséquences que l'on mesure désormais dans les urnes. Dans un contexte d'incertitude, les territoires sont aussi des figures de réassurance, les lieux d'un ancrage symbolique essentiel qui ne répond pas seulement à des critères objectifs. L'épisode du maintien de la mention du département sur les plaques d'immatriculation de nos véhicules est une preuve parmi d'autres de cet attachement viscéral. On peut également s'inquiéter des risques de déconnexions entre les nouvelles entités régionales et les citoyens. Paris est loin, l'Europe encore davantage, comme l'ont encore montré les consultations électorales. Le risque est désormais celui d'un éloignement progressif entre les

citoyens et le pouvoir régional symbolisé par les hyper-régions. L'identité de la France, si chère à l'historien Fernand Braudel, pourrait se diluer par le haut dans la mondialisation et par le bas dans une réforme territoriale bâclée.

### **Pistes**

Au-delà des constats sur la méthode et les risques, on peut prendre acte de la volonté de changement du pouvoir central et profiter de l'occasion pour imaginer une réforme territoriale ambitieuse. Le projet nécessite un vrai changement de regard et du courage. Il serait bon de passer d'une démarche technique à un nouveau « pacte territorial », d'une logique de « contrôle territorial » à une logique de services, d'une logique de frontières à une logique de « collaboration interterritoriale ». Quelques outils pourraient notamment être revisités dans le respect de la République et le souci de la démocratie :

- un contrat de plan/de projet repensé, qui permette la régulation et le débat entre les super-régions, un État visionnaire et stratège et les autres parties prenantes ;
- une ingénierie territoriale repensée avec la mise en place d'équipes mutualisées entre services de l'État, régions, départements, intercommunalités et communes passant sans doute par une fusion des fonctions publiques ;
- le maintien d'une intelligence territoriale étatique, à travers la Datar – ou un équivalent – et des moyens déconcentrés d'étude et d'ingénierie mutualisés auprès des territoires, afin d'éviter la montée des disparités ;
- une logique de plateformes d'innovation territoriales, mobilisant localement les compétences des laboratoires de recherche et des acteurs privés aux côtés des acteurs de la puissance publique de l'État et des collectivités ;
- une extension de la loi PLM (Paris, Lyon, Marseille), qui permette d'éclater les grandes agglomérations urbaines en communes de 10 000 habitants, pendant urbain des communes rurales, échelons de base de la démocratie locale, avec des maires élus au suffrage universel direct. Ce serait notamment un moyen de revivifier la démocratie, de réduire la distance entre élus et citoyens, d'éviter les contournements démocratiques avec des élus représentatifs à l'échelon de quartiers et de construire en ville les politiques de développement local qui ont souvent bien réussi en milieu rural ;
- l'association renforcée des usagers temporaires des territoires (travailleurs, touristes...) – qui passent la majeure partie de leur temps éveillé loin de leur domicile et de la commune où ils dorment et où ils votent – à la vie locale.

### **Avertissement**

Plus globalement et en prenant acte de la préservation annoncée de l'échelon communal, il faut retrouver une démocratie chaude de proximité répondant aux besoins des citoyens et redéployer dans le même temps les moyens de l'État sur le terrain de façon à ce que subsiste localement une intelligence territoriale multiscalaire et que demeurent visibles les signes de l'intérêt général et les capacités d'arbitrage. Même si ce lien commune-État peut paraître archaïque et ne correspond assurément pas à l'air du temps, il est central. Les « super-maires de l'intercommunalité » ne remplaceront jamais nos élus de proximité. Il suffit d'étudier les fusions de communes allemandes pour déceler la perte d'identité et la distance créées entre les citoyens et les élus locaux professionnels. Il ne tient qu'à notre démocratie de retrouver cette proximité et cette chaleur indispensables en rapprochant l' élu du citoyen et à l'État de retrouver sa froideur en imposant à nouveau sa marque sur les grands équilibres et le temps long de l'aménagement, de la prospective et des grands équipements notamment. Il ne faudrait pas qu'en laissant se concentrer

les pouvoirs sur deux instances, la région et les intercommunalités, l'État construisent des administrations froides loin des citoyens et perdent dans le même temps ses capacités d'arbitrage et de gestion du long terme dilapidant les bienfaits de la Révolution française. La proximité appartient au Maire, l'intérêt général à l'État. Le bien commun n'est assurément pas la somme des intérêts individuels.

### **Nouveaux contrats de confiance**

Face aux mutations rapides de nos environnements et de nos modes de vie, nos concitoyens ont avant tout besoin d'un nouveau « contrat de confiance territorial » notamment celles et ceux qui vivent à l'écart des métropoles et craignent l'émergence de nouvelles frontières et le déclassement. Ce projet et le débat national que nous appelons de nos vœux, doivent être l'occasion de co-construire la carte de la France de demain avec l'ensemble de la population et de ses représentants dans le respect du triptyque républicain. Il s'agit de prendre soin des populations et des territoires en s'adaptant aux spécificités locales et en veillant à la présence de l'État et d'élus représentatifs à chaque échelon du système. La réforme de l'organisation territoriale de la République n'est pas un acte anecdotique. Elle touche aux fondements de notre société, de notre vivre-ensemble, de notre contrat social et territorial. Au-delà des chiffres et des découpages, le débat qui s'engage doit également être l'occasion de réfléchir à notre manière d'habiter et à notre nouvelle condition territoriale dans la mondialisation.

À celles et ceux qui redécoupent la France de 2014, fusionnent des entités, tracent ou effacent des limites, nous rappelons la devise d'un petit territoire frondateur de l'Est de la France : « *Le Haut-Seugeais n'a pas de frontières, ce sont ses voisins qui sont bornés* ».

(\*) Luc Gwiazdzinski est géographe, Directeur de l'Institut de géographie alpine (IGA). Enseignant-chercheur en aménagement et urbanisme à l'Université Joseph Fourier de Grenoble, il est responsable du master Innovation et territoire. Membre du laboratoire PACTE (UMR 5194 CNRS), associé au MOTU (Milan) et à l'EIREST (Paris 1. Panthéon Sorbonne), il oriente ses enseignements et ses recherches sur les questions de métropolisation, de mobilité, d'innovation et de chrono-urbanisme. Expert européen, il a dirigé des programmes de recherche, colloques internationaux, rapports, articles et ouvrages sur ces thèmes : *Urbi et orbi*, 2010, l'Aube ; *La fin des maires*, 2007, FYP ; *Si la route m'était contée*, 2007, Eyrolles ; *Nuits d'Europe*, 2007, UTBM ; *Périphéries, un voyage à pied autour de Paris*, 2007, l'Harmattan ; *La nuit dernière frontière de la ville*, 2005, l'Aube ; *Si la ville m'était contée*, 2005, Eyrolles ; *La nuit en questions* (Dir.), 2005, l'Aube ; *La ville 24h/24*, 2003, l'Aube, etc.

### **Citer l'article :**

GWIAZDZINSKI L., 2015, « D'une réforme imposée à un nouveau contrat territorial », in TORRE A., BOURDIN S., *Big bang territorial. La réforme des Régions en débat*, Armand Colin, pp.42-45