

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE: UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

JEAN-MARIE MIOSSEC ¹

ABSTRACT – Reform of Collectivities and Regionalisation in France: A Horizon of Variable Geometry. Initially considered as a highly profitable solution that best fits the spatial organization of France, the resulted administrative cutting gave rise to the multiplication of some supra-communal and intra-departmental structures, contrary to the purpose they had been created for: socio-economic efficiency, territorial cohesion, as well as to institutionalisation. What territorial organization in France is lacking at present is exactly the absence of the interrelations between different territorial levels, the legislative levers being those that can manage these intra- and extra-regional relations. The consequences of decentralization, interpreted by the existence of a multitude of territorial entities between department/county and communes, non-hierarchized, without assuming any responsibility, can and must be corrected by legislative regulations, the reform of territorial collectivities - a regional reform at the same time, left in the hands of Balladur committee, being one of them. The main directions of territorial organization require a focus on merging, namely on suppressing the territorial-administrative units (e.g. canton), the decrease in the number of regional councillors, the promotion of intercommunal associations, the suppression of regional assemblies, the equivalence of the number of regions with the number of regional metropolises, the strengthening of interterritorial relations, directions found only partially in the Balladur report.

Key words: reform, territorial collectivity, regionalization, decentralization, regional metropolis, France

L'organisation de l'espace français a privilégié, pendant des siècles, une construction nationale polarisée par une ville-monde, Paris, et composée d'une mosaïque de « pays », pérennes sur la longue durée. Assorti d'un maillage administratif à finalité égalitaire, hérité de la Révolution et de l'Empire, cette structure de collectivités territoriales à mailles fines (départements/conseils généraux, communes/conseils municipaux) est apparue, depuis des décennies, comme mal adaptée aux exigences de sociétés et de territoires qui s'inscrivent, fonctionnellement, dans des cadres de vie et d'action plus larges et en réseau transcendant les découpages administratifs. L'administration territoriale de la France n'est plus adaptée, depuis longtemps, à une évolution qui tend vers un élargissement spatial, vers un fonctionnement multiscalair et vers de multiples mises en réseau.

L'émergence extrêmement tardive du fait régional et le maintien d'une extraordinaire pulvérisation communale, ont laissé libre cours à une multiplication de structures supra-communales et infra-départementales qui obscurcissent la lecture du paysage administratif de la France et ne facilitent pas a priori l'efficacité économique et sociale de ces multiples échelons aux périmètres souvent enchevêtrés. L'illisibilité est devenue la norme. L'illégitimité de nombre de ces maillages est manifeste mais se traduit aussi par une tendance à l'institutionnalisation rampante, contraire aux bonnes pratiques démocratiques.

Il n'était donc que temps de s'engager dans la voie d'une réforme administrative et territoriale.

Dans les trois dernières années, de nombreux rapports et études ont prôné une réforme, en l'abordant soit globalement, soit sous l'angle de certains aspects. Aujourd'hui, sous couvert de

¹ Professeur des Universités, Gestion des Sociétés, des Territoires et des Risques (GESTER), EA 3766 Université Paul Valéry Montpellier, Montpellier, France. E-mail: Jean-Marie.Miossec@univ-montp3.fr

réforme et de redécoupage, le risque est grand de voir se pérenniser une doctrine, confortable mais inefficace, qui fige chaque niveau territorial en le repliant sur lui-même, sur ses compétences propres, alors que les enjeux sont ceux d'une coordination entre échelons : ce n'est pas le maillon qui doit primer mais la chaîne des maillons, le filet plus que les mailles. La France souffre d'une mauvaise articulation entre l'Etat et les régions, entre les régions entre elles, entre les régions et les niveaux territoriaux de taille plus réduite. C'est ce liant, entre des territoires vécus, qui doit faire l'objet d'une recherche, d'une réflexion et d'un plan d'action, tout autant, sinon plus, que les mailles elles mêmes.

I. DU RETARD A L'ILLISIBILITE

La préoccupation « régionale » est ancienne, en France, mais elle n'a pu être opérationnelle que très récemment. En 1787, avec les assemblées régionales, en 1910, avec un projet de régionalisation d'Aristide Briand, s'appuyant sur une expertise de Paul Vidal de la Blache, la France aurait pu basculer dans la régionalisation. Il n'en fut rien, et il faudra attendre 1955, avec les circonscriptions d'action régionale, puis 1972 avec les établissements publics régionaux, 1982 avec les lois de décentralisation et de transfert des compétences, 1986 avec l'élection du président du Conseil régional, et enfin 2003 – hier -, avec la réforme constitutionnelle et l'apparition du terme « région » dans la constitution, après ceux de « commune » et de « département ». Il ne sera pas question, ici, de reprendre l'analyse de cette « non régionalisation », exposée en détail, récemment par ailleurs (Miossec, 2008), mais de montrer que ce retard s'est accompagné d'un brouillage qui entrave une bonne fonctionnalité.

A. Pérennité du maillage révolutionnaire, impérial et républicain

Sans remonter en amont de la Révolution française, la construction d'un Etat/Nation/Territoire, un et indivisible a privilégié, pendant près de deux siècles, une structure simple, cohérente qui est une composante forte de l'identité de la France : un Etat/Nation fort et centralisé, une centaine de départements, trente six mille communes (tableau 1). Entre communes et département se glissent deux circonscriptions électorales, le canton – périmètre d'élection du conseiller général, siégeant à l'assemblée départementale – et l'arrondissement – périmètre d'élection du député, mais aussi premier échelon des territoires de l'Etat puisque lieu d'exercice du sous-préfet.

Même si la conception de la base territoriale – égalitaire -, d'une France divisée en 81 départements carrés de superficie égale (figure 1) n'a pas été retenue, le XIXème siècle et la première partie du XXème voient se constituer, dans une France républicaine, un moule unitaire, homogénéisé et standardisé, qui constitue l'un des premiers préceptes de l'aménagement du territoire : doter chaque portion de l'espace d'une grille d'équipement comparable sinon identique. La dynamique économique n'a pu se répartir homogènement, en fonction des logiques discriminantes de la diffusion des activités, mais la dotation en équipement a, elle, suivi ce précepte de répartition rationnelle sur tout le territoire national.

Tableau 1. *La révolution française et le passage à une structure administrative territoriale simple*

PROTO MAILLAGES	MAILLAGE REVOLUTIONNAIRE IMPERIAL ET REPUBLICAIN
ROYAUME	ETAT/NATION
PARLEMENTS FERMES GOUVERNEMENTS	DEPARTEMENTS

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

<p>INTENDANCES GENERALITES</p> <p>SENECHAUSSEES BAILLIAGES VIGUERIES PREVOTES DUCHES</p> <p>COMTES BARONNIES DIOCESES CIVITATES PAGI</p> <p>COMMUNAUTES</p>	<p>ARRONDISSEMENTS CANTONS</p> <p>COMMUNES</p>
---	--

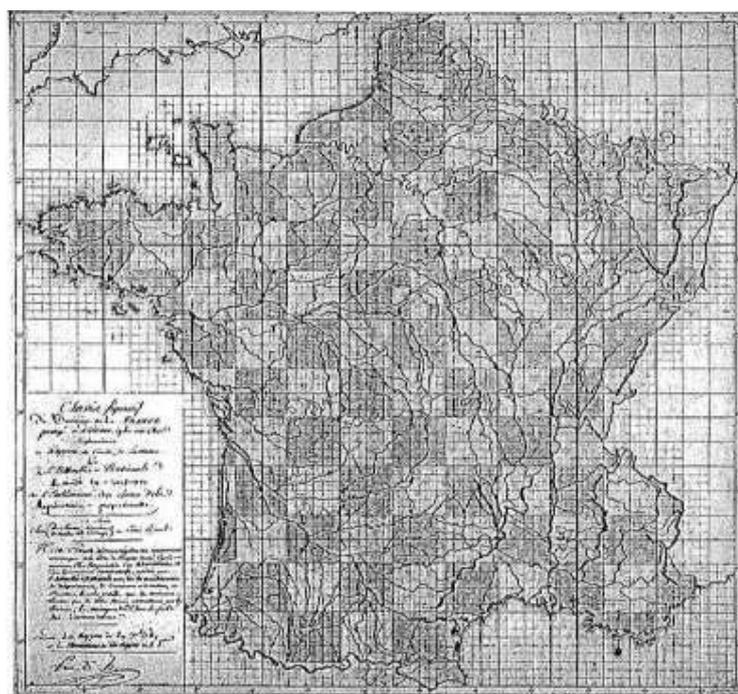


Figure 1. *Châssis figuratif du territoire de la France partagé en département d'égale étendue conformément aux propositions du comité de constitution (29 septembre 1789)*

B. La lente émergence du fait régional

La révolution des transports, en particulier celle des chemins de fer, a rapidement contribué à montrer l'obsolescence du maillage départemental. Mais l'idée de région a peiné à aboutir. D'une très

longue succession de propositions², retenons en trois, celle du pionnier que fut Auguste Comte, illustre personnalité languedocienne, qui, le premier propose une division régionale (figure 2) en 17 intendances, celle de Paul Vidal de la Blache, natif de Pézenas, père de la géographie française et dont l'œuvre est fortement marquée par les préoccupations de subdivisions territoriales et régionales et qui livre, en 1910, au ministre du Conseil Aristide Briand, une splendide expertise d'une France divisée en 18 régions (figure 3) et celle de Jean-François Gravier, père de l'aménagement du territoire, qui, bien avant son livre phare, *Paris et le désert français*, paru en 1947, propose en 1942, dans son premier ouvrage, *Régions et Nation*, un découpage en 14 généralités ou gouvernements (figure 4).

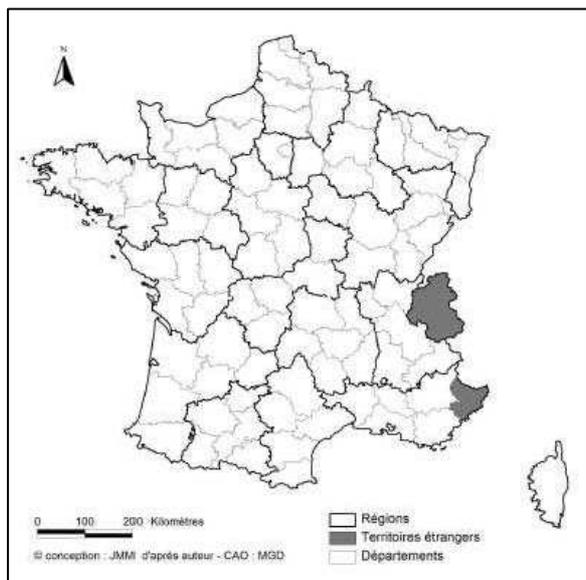


Figure 2. Auguste Comte 1854 « dix-sept intendances comprenant chacune cinq départements »



Figure 3. Vidal de la Blache - 1910

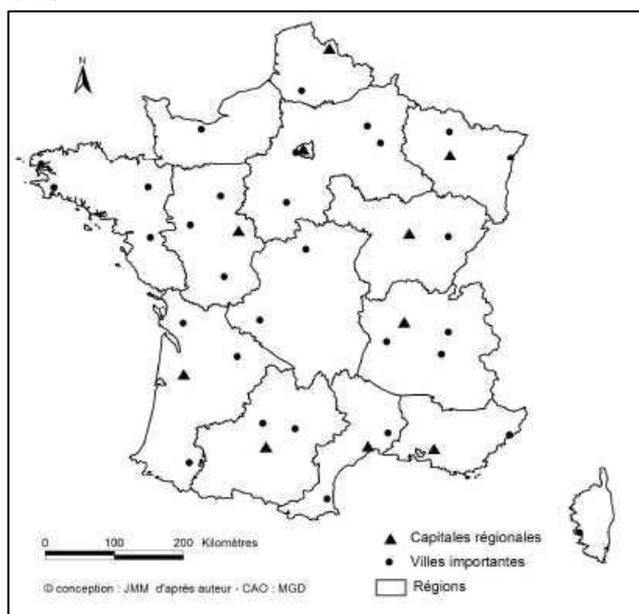


Figure 4. Gravier - 1942

² On trouvera dans Miossec (2008) une étude approfondie de l'ensemble de ces projets.

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

C. Un découpage subreptice

En fait, il faudra attendre 1955, pour qu'un événement significatif survienne. Dans le contexte de l'époque, il s'agit de trouver un cadre régional pour l'application du plan. Devant les difficultés des régions sous-industrialisées, mais également de la récession dans les bassins houillers et les zones de mono-activité textile, Edgar Faure, ministre du Conseil, obtient que son gouvernement reçoive délégation du Parlement pour prendre les mesures susceptibles de « stimuler la mise en valeur des régions souffrant de sous-emploi ou d'un développement économique insuffisant ».

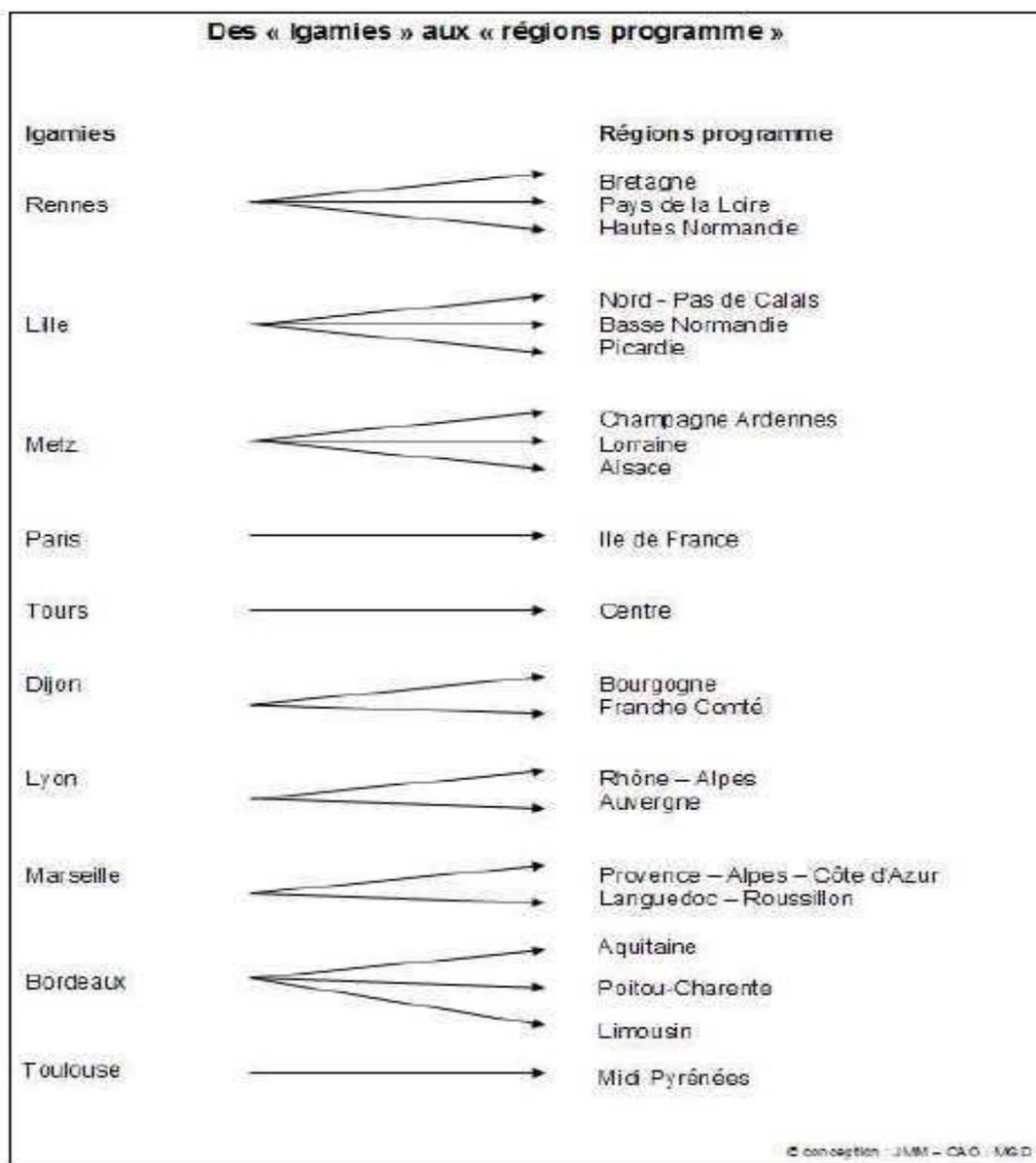


Figure 5. Des « Igarnies » aux « régions programmes »

Le décret du 30 juin 1955, n° 55-873, ouvre la voie à une politique régionale en prescrivant l'établissement de programmes d'action régionale. Ceux-ci seront préparés soit dans le cadre du

département, soit dans celui des circonscriptions IGAME³, soit « dans un cadre différent lorsque les facteurs géographiques et économiques conduisent à s'écarter de ces circonscriptions administratives ». La délimitation de ce cadre, de ces programmes d'action régionale devenus circonscriptions d'action régionale, puis, par glissement sémantique « régions de programme » et « régions programme », s'est effectuée dans l'urgence, par une belle matinée de juin 1955, où une poignée de hauts fonctionnaires, ayant en main quelques cartes ont répondu à la mission qui leur avait été confiée: découper la France en circonscriptions d'action régionale. Le respect des limites des départements étant imposé *a priori*, le groupe dirigé par Jean Vergeot, commissaire général adjoint au Plan, a redécoupé la France en partant des Igamies qui ont été subdivisées (figure 5). Le découpage de 1955, inopiné et imposé, sera le réceptacle, un quart de siècle plus tard, des collectivités régionales. De la même manière que les intendants s'étaient moulés dans le cadre des généralités qui avaient été instaurées bien avant eux, et pour un objectif différent, les conseils régionaux se mouleront dans les périmètres de circonscriptions d'action régionale, qui n'avaient en aucun cas été prévus pour cette finalité. Et c'est ce cadre qui prévaut, aujourd'hui encore !

D. Maillage, brouillage et illisibilité: un carottage éloquent

En quelques décennies, le paysage administratif territorial de la France est passé d'un ordonnancement « au cordeau » à un maquis. Cette perception n'est pas nouvelle, elle avait été prédite par Maurice Hauriou qui, dès 1933, écrivait dans son *Précis de droit administratif* qu' « avec la centralisation, le jardin administratif était tracé à la française et rigoureusement aligné au cordeau, les arbres étant rognés et taillés. Avec la décentralisation, il faut s'attendre à ce que cette belle ordonnance soit détruite par la spontanéité de la vie ».

Au triptyque Etat/Département/Commune, s'est substituée une structure à six niveaux: Europe/Etat/Région/Département/EPCI/Commune, mais avec une floraison d'entités plus ou moins bien définies qui se positionnent entre la commune et le département.

Tableau 2. «Le millefeuille»

SITUATION ACTUELLE	
UNION EUROPEENNE (27 états)	
ETAT/NATION	1
REGIONS	26
DEPARTEMENTS	101
Intercommunalités:	
Communes urbaines	16
C. d'agglomération	174
C. de communes	2406
SAN	5
Total EPCI à fiscalité propre	2601
SIVOM	1467
Syndicats mixtes	3063

³ IGAME : Inspection Générale de l'Administration en Mission Extraordinaire. Les IGAMES ont été mises en place le 21 mai 1948, après les grandes grèves de 1947. Le lieu de résidence de ces hauts fonctionnaire du ministère de l'Intérieur, ayant rang de préfets, fut celui de la région militaire, le découpage des Igamies se calquant fortement sur celui des régions militaires (Miossec, 2008, pp 358-360).

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

SIVU	11373
Total intercommunalité sans fiscalité propre	15903
Pays (territoires du projet) zonages, massifs, bassins, parcs... Périmètres de l'Etat	371
ARRONDISSEMENTS	329
CANTONS	4039
COMMUNES	36783

A la figure simple (tableau 1) s'est substituée une stratification enrichie par la déconcentration et la décentralisation. Les strates se sont multipliées, mais, selon une belle habitude française, sans que l'édifice ne soit purgé des réglementations obsolètes. Le « mille feuilles » est donc de plus en plus épais (tableau 2), les strates sont de moins en moins jointives entre elles, de moins en moins parfaitement superposées, et l'édifice devient illisible et fragile. Se superposent *et* juxtaposent (car la loi ne confère pas de préséance à une entité vis à vis d'une autre et la notion de chef de file peine à s'instaurer⁴): l'Union européenne, forte de ses 27 Etats à ce jour, de ses fonds structureux et de ses directives ; 1 Etat/Nation ; 26 régions, dont quatre ultramarines et une insulaire au large de la Côte d'Azur ; 101 départements, puisque Mayotte vient tout récemment (Mars 2009) de s'ajouter à une liste déjà longue. Notons que, pour l'Outre-Mer se superposent, sur le même périmètre, des ROM et des DOM, et s'ajoutent des TOM à statut spécial, tout comme la Corse et...l'Ile de France. « En deçà » du département, le carottage révèle des intercalations nombreuses qui fragilisent fortement l'édifice : on distingue cinq types d'intercommunalités à fiscalité propre, soit 2601 entités au total ; trois types d'intercommunalités sans fiscalité propre, soit le nombre élevé de 15 903 syndicats. Se sont ajoutés, depuis les lois Pasqua et Voynet, quelque 371 « pays », territoires de projet, qui constituent l'un des meilleurs exemples d'institution rampante à proscrire (Piron, 2006, Miossec 2008, Belot, 2009). Une multitude d'entités à statut, fonction, caractère et ressort variés agrémentent encore un peu plus cette liste à la Prévert, qu'il s'agisse de zonages plus ou moins coercitifs, de bassins, de massifs, de parcs, etc., qui constituent autant de périmètres qui se superposent à d'autres maillages. Enfin – mais il était en fait prioritaire car précurseur et ayant tissé son maillage avant que ces formes n'éclosent -, l'Etat a établi de nombreux périmètres pour ses services : secteurs sanitaires, caisses d'allocation familiale, bassins de formation, bassins d'habitat, zones d'emploi-formation, districts scolaires, missions locales ou permanences d'accueil, d'information et d'orientation, commissions locales d'insertion, agences locales pour l'emploi, régions agricoles, centres des impôts, sections d'itinéraires des directions interdépartementales des routes, rectorats, régions judiciaires, régions militaires etc. Depuis la

⁴ La constitution n'a pas instauré de hiérarchie entre les collectivités territoriales: « la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles» (code général des collectivités territoriales, art. L. 1111-3). Cette disposition a été confirmée par le Conseil constitutionnel au sujet de la Corse et de la Polynésie française en précisant que les dispositions relatives à ces entités n'avaient pas pour effet d'instaurer une tutelle sur les communes. Enfin, lors de la révision constitutionnelle de 2003, si la notion de chef de file est implicite (art. 72) – encore qu'il ne s'agisse que d' « organiser des modalités » d'une action commune -, il a été exclu qu'une catégorie de collectivités puisse exercer une quelconque tutelle sur une autre. La mise en œuvre de cette disposition de l'article 72 a d'ailleurs été extrêmement timide, d'autant plus que la loi relative aux libertés et responsabilités locales (n° 2004809 du 13 août 2004) a limité son application au développement économique, pour les conseils régionaux, et à l'action sociale pour les conseils généraux : ainsi, faute de modalités pratiques, aucun changement n'a été enregistré aux pratiques antérieures (rapport de la Cour des comptes sur les aides des collectivités territoriales au développement économique, 28 novembre 2007). Face à ces incertitudes, le rapport Warsmann a suggéré de limiter les financements croisés (Warsmann, 2008).

décentralisation, plusieurs de ces services interviennent désormais dans le champ de compétences des collectivités locales. En outre, pour certains services, dans ce que l'on appelait les services extérieurs de l'Etat ou les services de l'Etat en région, l'Etat était -et demeure encore souvent -, structuré en plusieurs niveaux, sans qu'il y ait systématiquement hiérarchisation, entre des DR (directions régionales), des DD (directions départementales) et des subdivisions...

La liste n'est pas close encore, puisque s'intercalent les deux niveaux infra-départementaux électoraux, arrondissement et canton, au nombre, respectivement de 329 et 4039.

Last, but not the least, 36 783 communes, ce qui dote la France de plus de 40% des communes de l'Union européenne (91 252 communes pour les 27 Etats de l'UE). Sur ce total des communes de France, 87% d'entre elles ont moins de 2 000 habitants et ne totalisent qu'un quart de la population totale, 97,6% d'entre elles ont moins de 10 000 habitants et comptent pour la moitié de la population du pays.

Ce qu'il faut retirer d'essentiel de cet échec, c'est que depuis quelques décennies, la plupart des projets d'équipement, d'infrastructure, de développement économique et social, nécessitent un financement en partenariat, des financements croisés. En transférant des compétences fractionnées selon l'échelon territorial et en multipliant la nécessité de participations croisées, l'efficacité a été annihilée. Le montage de dossiers impose souvent un tour de table difficile à garantir pour peu qu'un des partenaires soit méfiant, défaillant ou de mauvaise foi. L'absence de chef de file reconnu a augmenté l'illisibilité jusqu'à rendre complètement opaque, non seulement pour le citoyen mais aussi pour certains grands acteurs, le fonctionnement de certains programmes. La dilution des responsabilités a aussi pour conséquence une plus grande complexité dans la mesure du contrôle des résultats, ce qui n'est pas pour faciliter le travail des auditeurs et des contrôleurs de gestion et de légalité. La médiatisation excessive, ne serait-ce que parce que les différents partenaires d'un projet veulent porter à connaissance de leurs électeurs les actions qu'ils mènent, n'est pas pour décrier des situations tendues et parfois rocambolesques, ni pour éclairer les citoyens, sensibles aux rumeurs.

II. LES REGIONS DANS LA REFORME; REFORMER LES REGIONS

La France va s'engager, vraisemblablement, dans une réforme de son administration territoriale, et en particulier dans une réforme régionale. De nombreuses études ont souligné l'importance des dysfonctionnements, l'urgence des réformes et ont énoncé les grandes lignes de leur orientation. Parmi les travaux récents, on compte de nombreux rapports, issus des assemblées parlementaires, de la Cour des comptes, du Conseil Economique et Social, d'associations d'élus, de praticiens, d'universitaires. Parmi les analyses récentes, on se référera plus particulièrement aux rapports de la Cour des comptes sur *l'intercommunalité en France* (2005), au rapport du sénateur Alain Fouché sur *l'avenir des pays* (2006), à l'étude sur *les compétences des communautés urbaines* (2006), réalisée pour le compte de l'Association des communautés urbaines de France, au rapport du député Michel Piron sur *l'équilibre territorial des pouvoirs* (2006), à celui du CES présenté par Philippe Valletoux sur *la fiscalité et les finances publiques locales* (2006) et celui du député Hervé Mariton sur *l'évolution de la fiscalité locale* (2006), au rapport de Pierre Richard sur *les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, (2006), au rapport d'Alain Lambert sur *la RGPP, les relations de l'Etat et les collectivités locales* (2007), à la mission d'information présidée par Jean-Luc Warsmann (2008) sur *une clarification de l'organisation des compétences des collectivités territoriales*, au rapport du comité présidé par Edouard Balladur pour *la réforme des collectivités locales* (2009), au rapport d'étape de la mission du sénateur Claude Belot sur *l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale. On trouvera également dans trois ouvrages universitaires parus en 2008, celui de Catherine Guy, *Aménager les territoires, de la loi au contrat*, celui dirigé par Yves Jean et Martin Vanier sur *La France. Aménager les territoires* et sur celui que j'ai consacré à *La géohistoire de la régionalisation en France : l'horizon régional*, des analyses argumentées sur la situation actuelle. Dans le dernier

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

ouvrage cité, j'ai en outre livré une série de propositions⁵ dont certaines semblent faire leur chemin.

Le sujet est sensible. Le comité pour la réforme des collectivités locales, dit comité Balladur, n'avait pas encore remis son rapport au chef de l'Etat, qu'une fuite permettait aux médias d'en livrer des extraits et, pour un quotidien parisien, d'en verser l'intégralité sur son site, une semaine avant sa remise officielle le 5 mars 2009. La presse a produit des cartes de découpage -alors que le rapport n'en contenait pas -, focalisant l'attention sur un éventuel charcutage, provoquant immédiatement des réactions épidermiques. Le sensationnel a primé sur le fondamental, sur une démarche de réforme qui pourtant mérite examen.

A. Les enjeux d'une réforme sur le tard

Le caractère tardif de la réforme, lié lui même au retard dans la régionalisation et à l'accumulation de strates et de situations dans lesquelles il faut désormais trancher, impose d'aborder de front de nombreux aspects qui, chacun, feront obstacle.

Elaguer le maquis qui s'est peu à peu étoffé implique la nécessité de simplifier, de fusionner, de supprimer plusieurs entités (tableau 3).

Tableau 3. Propositions de simplification

PROPOSITIONS (MIOSSEC 2008, BALLADUR 2009, BELOT 2009)			
UE (x états) UPM (44 états)			
ETAT	1		
MEGA REGIONS	6		
REGIONS	21		ou 19
Sous-régions	25		
GRAND PARIS	1		
<i>réduction, fusion, suppression</i>			
GRANDES METROPOLES	8	"METROPOLES"	8 à 11
METROPOLES	11		
<i>achèvement de la cartes des EPCI et rationalisation des périmètres</i>			
VILLES MOYENNES	29		
<i>fusion dans l'un des trois précédents</i>			
<i>regroupement, simplification</i>			
<i>extinction, suppression</i>			
<i>RGPP, suppression des services intervenant dans le champ des compétences des collectivités territoriales</i>			
ARRONDISSEMENTS			
<i>suppression</i>			
COMMUNES			

⁵ Dans un souci de contribution citoyenne à un débat national, le tapuscrit a été directement transmis en janvier 2008 à deux ministres du gouvernement et à un sénateur.

Deux suppressions: le canton et le « pays »

Beaucoup d'analystes convergent pour considérer que le canton est obsolète ; il a, en particulier en milieu urbain, perdu toute signification, tandis que dans maints cantons ruraux dépeuplés il conforte une surreprésentativité désormais excessive. Il serait judicieux de le supprimer. Dans la mesure où, par ailleurs, l'imbrication des élections départementales et régionales est souhaitée, le mode de scrutin proposé par le comité Balladur exclue le maintien des cantons (proposition n°3: « désigner par une même élection, à partir de 2014, les conseillers régionaux et départementaux; en conséquence, supprimer les cantons et procéder à cette élection au scrutin de liste » (Balladur 2009)). Le comité serait favorable à l'identification d'une nouvelle circonscription électorale qui pourrait « coïncider avec un arrondissement ou en regrouper plusieurs, en tout ou partie (...). La définition de cette circonscription électorale nouvelle, de taille suffisante, permettrait de réduire, avec le nombre des conseillers régionaux, celui des conseillers départementaux qui, du fait des inégalités de représentation déjà mentionnées, est actuellement excessif en bien des endroits » (*ibid.*). Ce n'est cependant pas la voie que suit la mission présidée par le sénateur Belot dont les membres n'ont guère pu s'accorder ni sur la modernisation des modes de scrutin, ni sur la question du rapprochement, par les modes de scrutin, des conseillers généraux et des conseillers régionaux. Par contre, en ce qui concerne les pays issus de la LOADDT (dite loi Voynet), toutes les analyses convergent (Piron, 2006, Miossec, 2008, Balladur, 2009, Belot, 2009) pour une extinction en le vidant des dispositions législatives (article 22 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 modifiée) qui a contribué à la superposition des structures en en faisant un échelon privilégié de contractualisation avec l'Etat, la région et le département.

Des réductions par fusion ou agrégation : intercommunalités, communes, départements et régions

L'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre est une préconisation générale, saluée favorablement par l'Assemblée des communautés de France (ADCF) qui y voit un « motif de satisfaction » (ADCF, 2009). Cet achèvement irait de pair avec une « forte réduction » (Belot, 2009) du nombre des syndicats intercommunaux (SIVOM et SIVU) avec transfert des compétences correspondantes aux groupements à fiscalité propre.

L'élaboration de « la commune de l'avenir » (Balladur, 2009) se dessine par la substitution aux actuelles intercommunalités à fiscalité propre une collectivité locale de plein exercice « au sein de laquelle les actuelles communes membres continueraient d'exister sous la forme de personnes morales de droit public ; à ces dernières seraient dévolues telle ou telle compétence de proximité (crèches, action sociale ou médico-sociale, police, permis de construire par exemple) et, attribué le cas échéant, en sus des dotations budgétaires de la commune centre, le produit de tout ou partie des impositions locales indirectes qu'elles perçoivent actuellement » (*ibid.*). Cette promotion des EPCI au rang de collectivités territoriales serait assortie d'incitations financières, et pour les communes récalcitrantes de pénalités financières⁶. Une telle disposition devrait aboutir à une réduction du nombre des communes, que le volontariat est impuissant à réaliser.

Malgré toutes les réticences à modifier l'assiette départementale de la France, il semble que « le moment est venu de rapprocher le département et la région » (Balladur, 2009). Les rapports Lambert et Warsmann, dont s'inspire explicitement et nettement le Comité Balladur sur ce point,

⁶ « On pourrait par exemple imaginer que les communes qui auraient bénéficié de ces aides jusqu'en 2013, ou en 2018 (...) et qui n'auraient pas procédé à la transformation en commune de plein exercice du groupement auquel elles appartiennent voient ces aides cesser. Le Comité a souhaité que, dans ce cas, la DGF allouée à ces communes soit, dans un premier temps, gelée, puis diminuée au fil du temps » (Balladur, 2009). On retrouve ici, toutes choses égales par ailleurs, la procédure en cours dans le système d'enseignement supérieur avec les regroupements d'universités au sein d'un PRES (Pole de Recherche et d'Enseignement Supérieur) en préfiguration d'une union puis d'une fusion en une université unique, stimulée par une opération « campus » allouant des moyens additifs. Dans le cas contraire, « pas de fusion, pas de pognon ».

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

proposaient de dissocier clairement les compétences de ces deux collectivités territoriales, en attribuant aux Conseils régionaux toutes les compétences en matière de transport et d'enseignement et aux Conseils généraux, l'action sociale, le tourisme, les musées et les bibliothèques, ce qui pose le problème du maintien de la clause générale de compétence. Le Comité Balladur va aussi un peu plus loin en ébauchant une perspective de diminution du nombre des collectivités et à une fusion des structures, sans aller jusqu'à prôner la suppression des conseils généraux (proposition 260 du rapport Attali). Dans son rapport, le Comité fait expressément référence au « modèle de fusion des départements alsaciens ». La contribution de M. Adrien Zeller, Président de la région Alsace, aux travaux de la commission Balladur (Zeller, 2009), s'appuyant sur deux notes antérieures⁷ est en effet particulièrement précieuse. Reprenant une ancienne proposition d'Edgar Pisani, le Président du Conseil régional d'Alsace suggère la création d'un Etablissement Public Départemental : « cet établissement aurait pour *mission exclusive* (après abandon de la clause de compétence générale) *de gérer les nombreuses compétences légales exclusivement et explicitement confiées aux départements* » (Zeller, *La Réforme...*, souligné par l'auteur). Cette réforme permettrait de promouvoir la région, avec un Conseil d'Alsace, doté de la clause des compétences générales, tout en maintenant un pouvoir et une représentation de proximité, celle-ci pouvant se décliner soit à l'aune d'un EPD pour chaque ex Conseil général, soit à l'échelon d' « entités territoriales infra-régionales (Haute-Alsace, Moyenne-Alsace, Agglomération de Strasbourg, Basse-Alsace et Nord Alsace) » (*ibid.*). Par ailleurs, la fusion structurelle des organes délibérants des deux types de collectivités territoriales est souhaitée et paraît souhaitable. Ce mixage permettrait de mieux territorialiser une partie des élus régionaux tout en modernisant la représentation cantonale actuelle, en l'élargissant à l'échelon des arrondissements, par exemple. Assortie d'une réduction du nombre de conseillers, cette mesure devrait cependant être complétée par des progrès en matière de cumul des mandats. Adrien Zeller a, sur ce dernier point, une prise de position courageuse, qui mériterait d'être suivie : la réforme est, pour lui, acceptable sous plusieurs conditions. Qu'elle permette la diversité politique en préservant l'élection à la proportionnelle, qu'elle s'accompagne d'une réduction de la somme des élus régionaux et des conseils généraux et « qu'elle ne conduise pas à un recul en matière de cumul des mandats, domaine dans lequel nous sommes déjà les « derniers de la classe » en Europe. Si l'on ne modifiait pas, à cette occasion, le système où un maire pourra être à la fois maire, président d'intercommunalité, conseiller général (et même vice-président) et en même temps conseiller régional et même vice-président, on irait, à coup sûr, vers l'absentéisme et vers l'excès. Cette double fonction régionale et départementale serait dans ces conditions, je l'affirme haut et fort, néfaste pour le travail et la démocratie concrète, la séparation des rôles et le travail dans les deux assemblées. D'ailleurs la région ne saurait être réduite à une sorte de « tiroir caisse » où les élus locaux pourvus d'autres mandats, viendraient surtout chercher un complément de financement à leurs projets – un travers bien de chez nous – ou chercheraient surtout à ne pas laisser apparaître un rival » (Zeller, 2009).

Clarifier la situation afin de se doter de territoires plus efficaces mais aussi plus solidaires, tend à réexaminer la répartition des compétences et des moyens financiers.

Compétences réparties ou globalité de l'action ?

Sur le plan des compétences, le Comité Balladur n'a pas poussé ses préconisations jusqu'à une modification structurelle d'envergure et en est resté à un partage des compétences entre les conseils régionaux et généraux. Il fournit, à la page 101, une proposition de nouvelle répartition des compétences entre les collectivités locales et l'Etat qui témoigne d'une certaine modestie de la réforme et d'un maintien d'un certain nombre d'ambiguïtés, les cas de l'enseignement, de la voirie et des

⁷ Zeller (Adrien), « La Réforme des institutions territoriales et la problématique de la collectivité unique en Alsace – proposition pour éclairer et faire avancer le débat – », slnd, 9 pages et, du même, « Organisation des rapports région-département. Par où commencer ? Trois scénarios pour réformer », slnd, 13 pages (communication personnelle).

transports, avec des prérogatives maintenues entre les quatre échelons, étant les plus criants. Il en est conscient, puisqu'il conclut que « comme on le voit, le Comité ne propose pas de bouleverser la répartition actuelle des compétences » et que la menue modification « qu'il appelle de ses vœux [...] ne modifierait pas fondamentalement les choses » (Balladur, 2009). Le rapport sénatorial est lui aussi d'une grande prudence en la matière, puisqu'il aboutit à une « affirmation des départements dans leur rôle de garant des solidarités sociales et territoriales » (Belot, 2009). Tout au plus préconise-t-il la reconnaissance d'un « chef de filât » pour les compétences partagées qui demeureraient telles quelles.

Une réflexion plus poussée de clarification et de simplification, afin de supprimer les niveaux – non hiérarchisés – d'intervention dans un même champ, nous paraît impérieuse, afin de tendre vers « un régionalisme fort »⁸, tandis que s'impose l'exigence de l' « agir global » (Behar, Estebe et Vanier, 2009) en aménagement et de gestion des territoires.

Des moyens partagés

L'analyse de la refonte de la fiscalité locale, et, plus largement, des finances des collectivités territoriales, abordée par les rapports antérieurs (Richard et Valletoux) a été beaucoup plus poussée dans le rapport sénatorial que dans celui du Comité, ce dernier s'abritant derrière le constat « qu'il n'avait pas compétence pour trancher des questions de pure politique fiscale ». Or les collectivités territoriales ont été confrontées, dans les dernières décennies, à des transferts de compétences et de moyens, de la part de l'Etat, depuis peu au désengagement de l'Etat, et, de façon constante, à une difficulté de maîtriser leurs recettes alors que leurs charges augmentent. En outre, la perception de la fiscalité locale souffre, pour le citoyen, d'une grande opacité. Les quatre taxes directes locales (TH, TFB, TFNB, TP) sont saucissonnées entre la commune, l'intercommunalité, le département, la région, l'Etat par les frais de gestion et de recouvrement, tandis que des impôts et des taxes sont prélevés par le biais d'une taxe directe locale (redevance audiovisuelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères), etc. Le rapport Belot stigmatise cette situation : « il existe donc bien un « millefeuille » de la fiscalité locale : 39 000 organismes décident à un niveau ou à un autre d'un taux d'imposition » (Belot, 2009). Quant aux collectivités, elles ne peuvent guère compter sur des impôts de flux, trop aléatoire en particulier en période de crise, et s'appuient donc sur des impôts de stock qui ont une faible élasticité mais qui paraissent lourds au contribuable, en particulier en période de crise, comme c'est le cas actuellement. L'annonce de la suppression partielle de la taxe professionnelle, dont les effets sont assez longuement analysés dans le rapport Balladur, n'est pas sans créer une tension nouvelle.

Un point essentiel, sur lequel insiste le rapport Belot, a trait à la péréquation afin d'assurer une solidarité entre les territoires. La péréquation verticale (répartition des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales) est très insuffisante : « elle corrige 40% des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51% entre départements et 54% entre régions »⁹, et en outre ces résultats « masquent le fait que le dispositif actuel de péréquation est illisible, tant pour le citoyen que pour les collectivités territoriales et d'une complexité telle que sa gestion est rendue difficile » (Belot, 2009). Surtout, le fractionnement des dispositifs et des échelons rend difficile tout pilotage, d'autant plus que se sont ajoutés des cas particuliers (Ile-de-France, Corse, Outre-mer), ainsi, « la nouvelle donne fiscale et financière pour le secteur local amène à penser, là encore, que le souci d'une vision globale du système est certainement préférable au maintien d'un dispositif éclaté et abscons. La mise en place d'un Fonds national de péréquation se substituant à l'ensemble des dispositifs existants – à l'exception éventuellement des Fonds particuliers à l'Ile-de-France et à l'Outre-mer – est de nature à mieux répondre aux attentes en la matière » (Valletoux, 2006). Quant à la péréquation horizontale, entre collectivités territoriales, elle est pratiquement inexistante en raison du cloisonnement des collectivités, au sein d'une même « tranche » et d'un échelon à l'autre¹⁰. Là aussi c'est la globalité du

⁸ cf. Miossec, 2008, pp 560 sq.

⁹ Gilbert et Guengant, Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales, Commissariat général du plan, 2004.

¹⁰ Les principales opérations transitent soit par le FSRIF (Fonds de solidarité de la région Ile-de-France) soit par

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

système qu'il faut envisager, en instaurant les solidarités interterritoriales, inexistantes à ce jour.

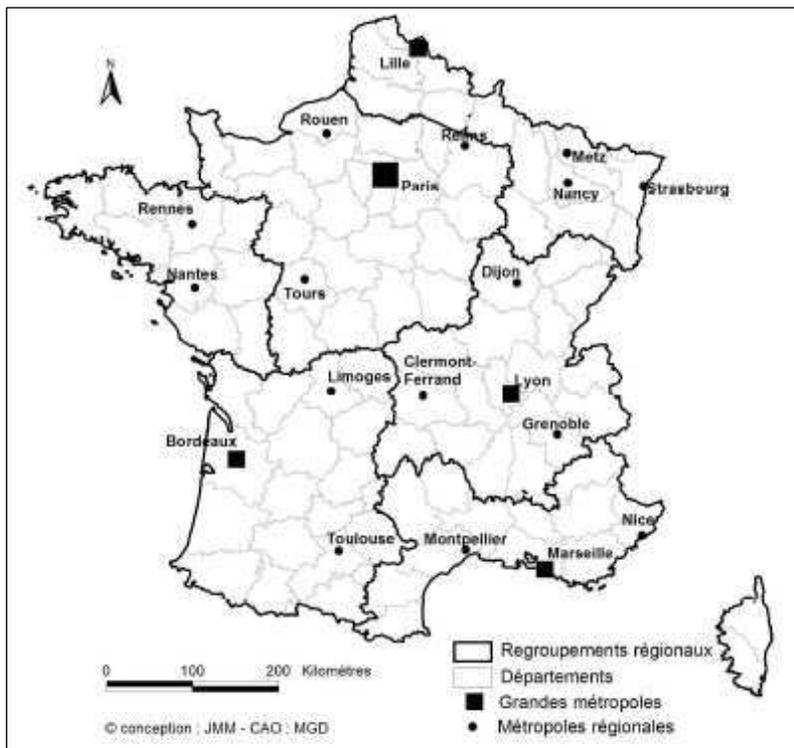
B. Régions et métropoles, régionalisation et métropolisation

Entre l'Etat et la base, le maillon à privilégier est l'échelon régional, mieux adapté, par son envergure, à la configuration de l'organisation spatiale de l'Union européenne, et plus apte, par ses potentialités et sa taille, à s'aligner dans la compétition mondiale des territoires. Le département, dont la polarisation est parfois mal assurée, ne présente qu'exceptionnellement ces capacités, tandis que les intercommunalités de grandes villes misent beaucoup plus sur positionnement international, en réseau, en archipel de métropoles qu'en nœuds irradiant et vivifiant leur environnement – le cas de Toulouse étant l'un des plus caricaturaux -, et que les intercommunalités de petites communes n'ont qu'une efficacité de proximité.

La réforme des collectivités territoriales est aussi, et surtout, une réforme régionale.

La France redécoupée ?

Le redécoupage des régions ne saurait apparaître comme un jeu, ni comme une opération politicienne. Comme l'écrivait finement Jean-François Gravier, dans son premier ouvrage, « l'étude des rapports entre les régions et la nation pose des problèmes beaucoup plus graves, plus vastes et plus urgents qu'on ne le croit généralement. Il ne s'agit pas d'un jeu de société pour géographes aboutissant



à une nouvelle carte administrative de la France, plus aimable à l'œil dans la fraîcheur de sa nouveauté. Il ne s'agit pas d'un découpage arbitraire. Ces recherches qui se déroulent au carrefour de la Politique, de l'Histoire et de la Géographie, représentent bien plutôt l'essai d'une physiologie de la nation » (Gravier, 1942). Dans un ouvrage consacré à la régionalisation, j'ai récemment proposé d'aborder la question à plusieurs échelons en soulignant l'intérêt de prendre en compte de grands ensembles régionaux, des méga régions, d'identifier, en leur sein, des régions, elles mêmes subdivisées, pour certaines d'entre elles en sous-régions (figures 6, 7 et 8).

Figure 6. *Grandes métropoles régionales et regroupements régionaux*

Six groupements régionaux, ayant des traits distincts et spécifiques, peuvent être envisagés, tandis que l'armature régionale de la France continentale reposerait sur 16 régions. Des régions intersticielles ont été supprimées, car afin de constituer des ensembles puissants et cohérents, il

les FDPTP (Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle) créés par la loi n°75-678 du 29 juillet 1975, supprimant la patente et instituant la taxe professionnelle, et qui seraient remis en cause par sa suppression.

convient de faire l'économie des régions de transition, faiblement polarisées et hétérogènes parce que situées justement en zone de passage vers les entités fortes entre lesquelles elles se plaçaient. Tant que les cheminements étaient lents, que les polarisations égrenaient des chapelets de villes, souvent subégales, que les grandes villes encadrantes n'étaient pas au mieux de leur dynamisme économique et de leurs capacités managériales des territoires, des zones tampon pouvaient émerger, vivoter, voire s'épanouir. Dès l'instant où d'autres logiques sont à l'œuvre, qui impliquent une bien plus grande ampleur des actions générées par les agglomérations-métropoles et où les liaisons rapides intercités effacent en partie le temps et l'espace, il est difficile de soutenir le maintien d'entités intermédiaires de faible calibre. La rationalisation et les économies de moyens ainsi que la recherche d'une meilleure cohérence territoriale vont dans le sens d'une nécessaire simplification de la carte régionale, également proposée par les rapports Balladur et Belot. L'étalonnage, à quinze ou seize ensembles régionaux – huit au Nord et huit au Sud –, apparaît, non pas *a priori* mais à l'examen attentif de l'organisation du territoire national, comme une situation qui tendrait, dans l'état actuel de choses, vers l'optimal.



Figure 7. *Métropoles régionales et Régions*

Ces régions s'articulent, dans le cadre d'échanges interrégionaux, dans les six méga régions, elles mêmes ouvertes, peu ou prou, avec l'environnement européen de la nation. Des niveaux d'articulation Europe/Etat, Europe/Méga Région, Europe/Région, Etat/Méga Région, Etat/Région, sont à privilégier.

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE



Figure 8. Régions et sous-régions

Métropoles et métropolisation

Grand spécialiste de l'organisation de l'espace, de son aménagement et de sa gestion, Jean Labasse s'était souvent inquiété de la nécessité d'essayer d'accorder le nombre des régions avec le nombre des métropoles régionales. C'est une préoccupation qui va dans le sens de la simplification précédemment indiquée. Dans la configuration d'une France des 16 régions continentales (Corse et ROM constituant 5 autres régions), la polarisation-métropolisation est certaine pour sept régions¹¹. Deux agglomérations¹² au rôle métropolitain régional un peu moins affirmé font transition avec les villes polarisant les sept dernières régions¹³. Sont considérées, ici, comme métropoles, des villes-mères, tête de réseau urbain régional, dotées de fonction métropolitaines de commandement et d'encadrement, d'équipement de qualité, irradiant leur environnement régional et branchées avec les autres métropoles européennes, méditerranéennes et mondiales.

Paradoxalement, le rapport Balladur se limite à une acception strictement démographique et sans rapport avec le périmètre géographique des métropoles. Il fournit une liste et un tableau des «intercommunalités les plus peuplées», qui ne définissent en aucun cas le fait métropolitain et encore

¹¹ Polarisées par Lyon, Marseille, Lille, Strasbourg, Bordeaux, Toulouse, Nantes. La région lyonnaise est dotée d'une seconde métropole, Grenoble ainsi que PACA avec Nice.

¹² Montpellier et Rennes.

¹³ Nancy, Clermont-Ferrand, Rouen, Reims, Tours, Dijon, Limoges. La Lorraine est dotée d'une seconde ville de ce niveau, Metz.

moins la métropolisation. Se limitant strictement au périmètre des intercommunalités actuelles¹⁴, il relègue des métropoles comme Grenoble, Montpellier, Rennes ou Rouen. Le rapport est sur ce point particulièrement ambigu, puisqu'il est affirmé que pour les communautés d'agglomération de Rouen, Toulon et Rennes, « les périmètres d'agglomération pourraient, à cette occasion, être revus de manière à permettre, dans le cadre de l'achèvement de la carte des intercommunalités, leur extension future » ! Le but non avoué était-il de clôturer une liste en y incluant Rennes afin d'éviter d'afficher la remise en cause de son statut régional ? Le document produit est pour le moins curieux puisqu'il ne tient aucun compte de la structuration des communautés d'agglomération telles qu'elles ont été élaborées, à large maille pour certaines, à maille tronquée pour d'autres, en particulier là où l'amendement du sénateur Blanc a été effectif: ainsi, par exemple, les intercommunalités de Rouen et Toulon sont assez largement calibrées alors que celles de Montpellier et Grenoble sont tronquées. Ainsi, la métropole grenobloise est composée à minima dans la même aire urbaine, de la « métro » (26 communes et 405 000 hab.), de la communauté d'agglo du Pays Voironnais (33 communes et 70 000 hab.) et de la communauté de communes du Grésivaudan (49 communes et 96 000 hab.). Cet ensemble est une évidence qui donne lieu à des premiers sujets de travail en commun, périmètre SCOT et communauté de transports¹⁵. Là où un statut de collectivité unifiée n'a pas pu être réalisé sur l'assiette de l'aire métropolitaine réelle, le fractionnement est de mise, qui, si l'on s'en tient à une simple vision comptable, aboutit à un listing totalement erroné et sans signification fonctionnelle : c'est comme si l'on envisageait la métropole dakaraise sans prendre en compte la population de Pikine, ou le Grand Tunis en n'appréhendant que la population du gouvernorat de Tunis et en « oubliant » celles des gouvernorats d'Ariana, Ben Arous et Manouba qui totalisent quatre fois plus d'habitants que ceux de la commune éponyme de l'agglomération...

Bien plus, s'agissant de métropoles et de processus de métropolisation, c'est non seulement l'agglomération pôle qu'il convient de retenir, mais le chapelet de localités en réseau avec celle-ci. La métropolisation se décline en pôles, en axes et en aires, on la suit dans sa composition topologique en arcs et nœuds, et ce sont surtout ces constructions en cours, en réseau, qui sont porteuses d'avenir, qu'il s'agisse de la plaine alsacienne avec ses prolongements sur le couloir rhénan polycentrique et organisé, de l'axe ligérien, du sillon alpin, de Valence à Lausanne, ou de l'axe languedocien étiré de Nîmes à Perpignan et, mieux, de Gerone à Avignon¹⁶.

Alors que le rapport du Comité Balladur ne se focalise que sur le statut particulier à attribuer aux « communautés urbaines les plus peuplées », le rapport Belot rappelle la mise en place du fait métropolitain depuis des décennies et souligne l'importance des mises en réseau de villes. Il précise également, qu'à la différence des conceptions de la décennie 60 du siècle dernier, sur les « métropoles d'équilibre », « la question métropolitaine se pose toutefois en termes différents aujourd'hui [...] Il s'agit donc moins, aujourd'hui, de transférer vers les régions des activités localisées à Paris que *d'assurer la croissance commune de ces métropoles et de les adapter aux conditions d'une compétition qui se joue aujourd'hui sur le plan de l'international*. Il est nécessaire dans le même temps de préserver et d'accroître les liens entre ces métropoles et la région qu'elles animent, afin d'éviter la relégation des zones les plus éloignées des grands flux reliant les métropoles » (Belot, 2009). Le rapport Belot, comme le rapport Balladur, est ainsi favorable, à l'instar d'autres métropoles européennes, à un statut spécifique pour un nombre limité de grande agglomérations françaises « en leur permettant d'exercer tout ou partie des compétences du département, dont elles rassemblent une très large majorité de la population ». Mais les sénateurs Yves Krattinger et Jacqueline Gourault,

¹⁴ La liste de ces intercommunalités-« métropoles » (tableau 13 du rapport) inclut, en seizième position... Saint-Denis !

¹⁵ Informations communiquées par Jean-Michel Evin, DGS de la ville d'Echirolles.

¹⁶ En 2006 et 2007, alors président de l'université Paul Valéry-Montpellier 3, j'ai milité en faveur d'un pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) en réseau, de Gerone à Avignon, soutenu par les présidents des universités de ces deux villes ainsi que ceux de Perpignan et Nîmes, en opposition avec les présidents des deux autres universités montpelliéraines qui préconisaient un recentrage sur le pôle montpelliérain.

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

rapporteurs de la mission Belot introduisent un bémol dans leur appréciation du fait métropolitain: «pour votre mission, il convient toutefois d'être clair : la France ne saurait se couvrir de métropoles, ce statut devant être réservé à un nombre extrêmement restreint de très grands pôles urbain susceptibles de se mesurer à armes égales avec leurs homologues européens. Ainsi, et sans entrer dans une querelle de chiffres, le seuil de 500 000 habitants paraît être le seuil minimum pour créer une métropole » (*ibid.*). On retombe ainsi dans l'ornière qui fait croire qu'un nombre d'habitants *créerait* une métropole, quelles que soient les fonctions et le rayonnement de l'agglomération...

Les études de référence menées depuis un demi-siècle sur le réseau urbain français ont affirmé et affiné la connaissance du fait urbain, celle de la hiérarchie fonctionnelle de *La France des villes* (Damette, 1994). C'est cette approche sur laquelle il faut s'appuyer, plutôt que de se limiter à un indicateur non pertinent, la population des périmètres d'agglomération. Le niveau hiérarchique des villes est clair (figure 9) : cinq classes de villes relaient la capitale. Autour de Paris, loin d'elle, huit villes peuvent prétendre à un rang élevé dans la hiérarchie. Toutes, sauf une, sont en périphérie extrême : Lille, Strasbourg, Nice, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes, tandis que Lyon occupe une position à l'intérieur du territoire national. Au delà de ces grandes métropoles, se situe une seconde strate avec cinq métropoles incomplètes, tout aussi périphériques : dans l'ordre hiérarchique, Grenoble, Montpellier, Nancy, Rennes et Rouen. Le troisième niveau correspond à des villes déjà moins bien équipées, rayonnant sur un département, rarement au-delà (Clermont-Ferrand, Dijon, par exemple). Le relais est pris par des villes plus modestes (Amiens, Bourges, Limoges, Chambéry) et enfin par des centres de plus faible envergure qui, pour la Bretagne, à titre d'exemple, sont au nombre de trois, Saint-Brieuc, Vannes et Lorient.

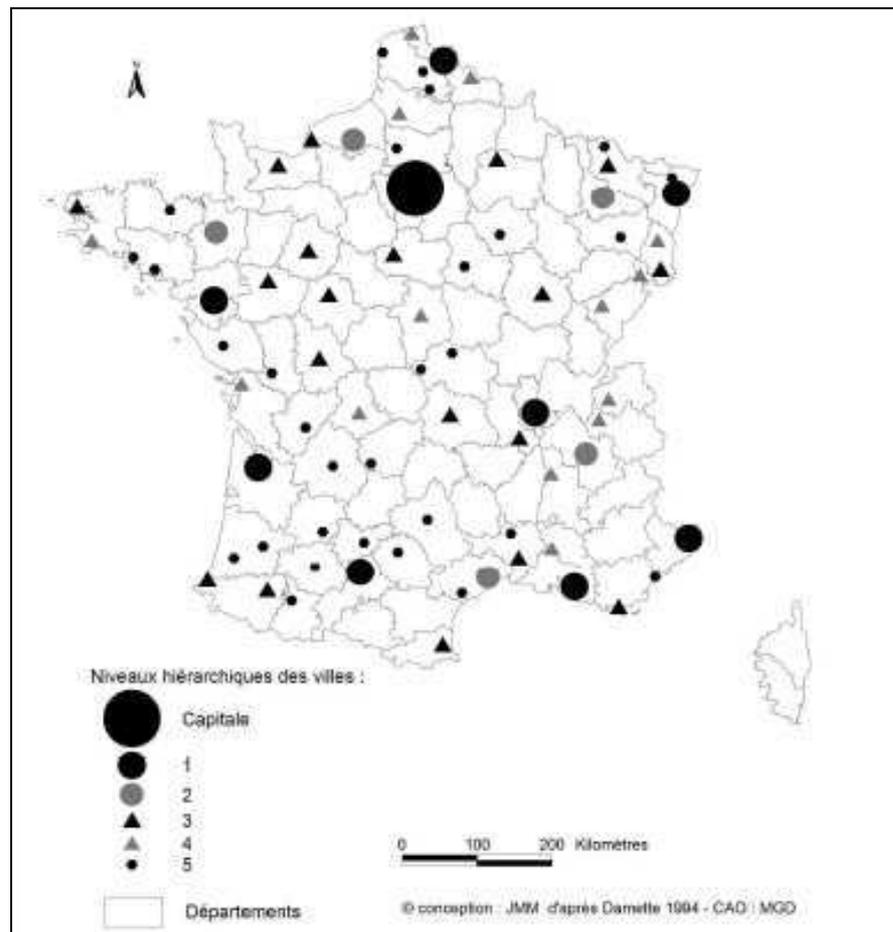


Figure 9. Le niveau hiérarchique des villes

Dans le cadre d'une restructuration de la France continentale en quelque 16 régions (Miossec, 2008), les 11 premières régions seraient polarisées par de grandes métropoles et des métropoles (Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Nantes, Montpellier, Nancy, Rennes, Rouen)¹⁷, tandis que 4 autres seraient pilotées par des agglomérations de niveau 3 (Reims, Dijon, Tours et Clermont-Ferrand). Enfin Limoges, aux indices d'encadrement et de rayonnement bien faibles demeure un chef-lieu à maintenir en raison des difficultés et des spécificités de sa région. Sinon, au vide humain s'ajouterait un vide urbain impossible à compenser par les influences des métropoles régionales encadrantes, Bordeaux, Clermont-Ferrand et Tours, dont les deux dernières ont, elles-mêmes, une potentialité réduite.

Quant au *Grand Paris*, la plupart des observateurs avertis s'accordent pour proposer un statut dérogatoire couvrant un vaste espace et « gommant » les strates institutionnelles ainsi englobées. La discordance s'instaure quant au périmètre – dépasser ou non les limites de l'actuelle Ile-de-France ? – et au statut. Archétype des contradictions et impasses de l'urbain contemporain – centralité/polycentrisme, efficacité/équité, global/local, le Grand Paris, « altermondialisation » (Burgel, 2008), est aussi un laboratoire de la démocratie locale. La coordination d'une très vaste région capitale nécessite une réflexion approfondie quant à une organisation aréolaire, concentrique – Paris, petite couronne, grande couronne, région, périphérie – et radiale, avec ou non, suppression des conseils généraux. Le dépassement de la barrière psychologique du périphérique est encore loin d'être surmonté et l'émergence d'une conscience de coordination de l'ensemble du territoire de Paris-Métropole, du Grand Paris, de l'Ile-de-France, voire d'une Ile-de-France élargie au delà de ses limites actuelles jusqu'aux départements de l'Oise, de l'Aisne et de l'Eure et Loir, n'en est qu'à ses balbutiements. Le Grand Paris est à l'ordre du jour, la problématique ayant été officiellement relancée par la nomination, au printemps 2008, d'un secrétaire d'Etat chargé du Développement de la région capitale, par la déclaration du chef de l'Etat, le 17 septembre 2008 qui souhaite que « nous réfléchissions, au-delà des clivages des uns et des autres, à un nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris », par le positionnement de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche comme chef de file de la majorité présidentielle aux élections du Conseil régional d'Ile-de-France, par l'instauration par le maire de Paris d'une Conférence métropolitaine et la création du nouveau « syndicat mixte ouvert d'études Paris Métropole ». Prudents, les sénateurs de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités locales énoncent une préconisation laconique: « poursuite des réflexions du grand Paris ».

C. La Région au cœur des territoires

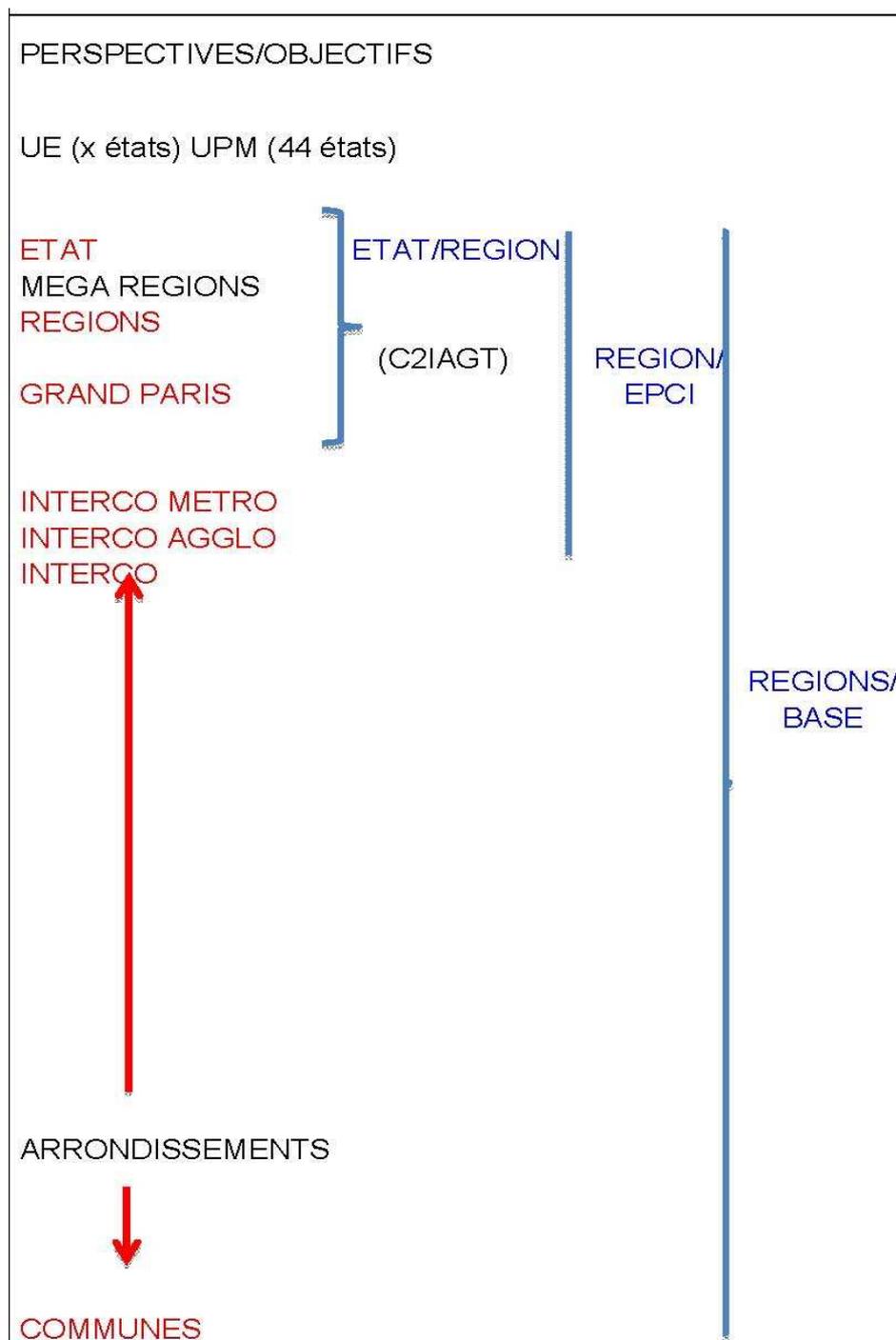
La région est ainsi au cœur de la réforme de collectivités territoriales en France. C'est en effet en fonction du positionnement privilégié de la région que l'on peut apprécier l'organisation territoriale du pays, la région étant à l'articulation de plusieurs niveaux pertinents pour le développement et le cadre de vie. Ainsi, trois couples doivent être mis en exergue, qui nécessitent une attention particulièrement soutenue. Le défaut des analyses statiques et traditionnelles est de figer la réalité en l'enserrant dans des cadres, dans des frontières. Or l'économie mondiale se diffuse sur l'ensemble des territoires, non seulement au global et au local mais à tous les échelons intermédiaires, infra globaux et supra locaux. De la même façon, le cadre de vie des populations n'est plus seulement limité à un horizon initial, circonscrit : par leurs mobilités de travail et de loisirs, les populations fréquentent des espaces variés, parfois emboîtés, parfois disjonctifs les uns des autres. Les théories de la mobilité et de la diffusion montrent qu'à la propagation en vague, en tâche d'huile, s'associe une diffusion en saute mouton, qui suit les nœuds d'un réseau sans qu'il y ait coalescence. L'aménagement du territoire français, la gestion de ses territoires doit donc privilégier non pas seulement les aires, les niveaux, les échelons – certes nécessaires, ne serait-ce qu'institutionnellement –, mais les relations, les

¹⁷ Les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur sont dotées, chacune de deux métropoles, Lyon et Grenoble, Marseille et Nice.

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE:
UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

interrelations entre ces entités. La grande faiblesse du dispositif français de gestion des territoires vient d'une surreprésentation des pratiques disjonctives de zonage et d'une sousreprésentation des pratiques de liaisons. Or le liant est un ciment, et c'est d'une vision globale que peut venir un sursaut de performances dans la cohésion. Pour cela, trois « couples » nous paraissent devoir être identifiés (tableau 4).

Tableau 4. Les trois couples d'interrelations entre les échelons territoriaux



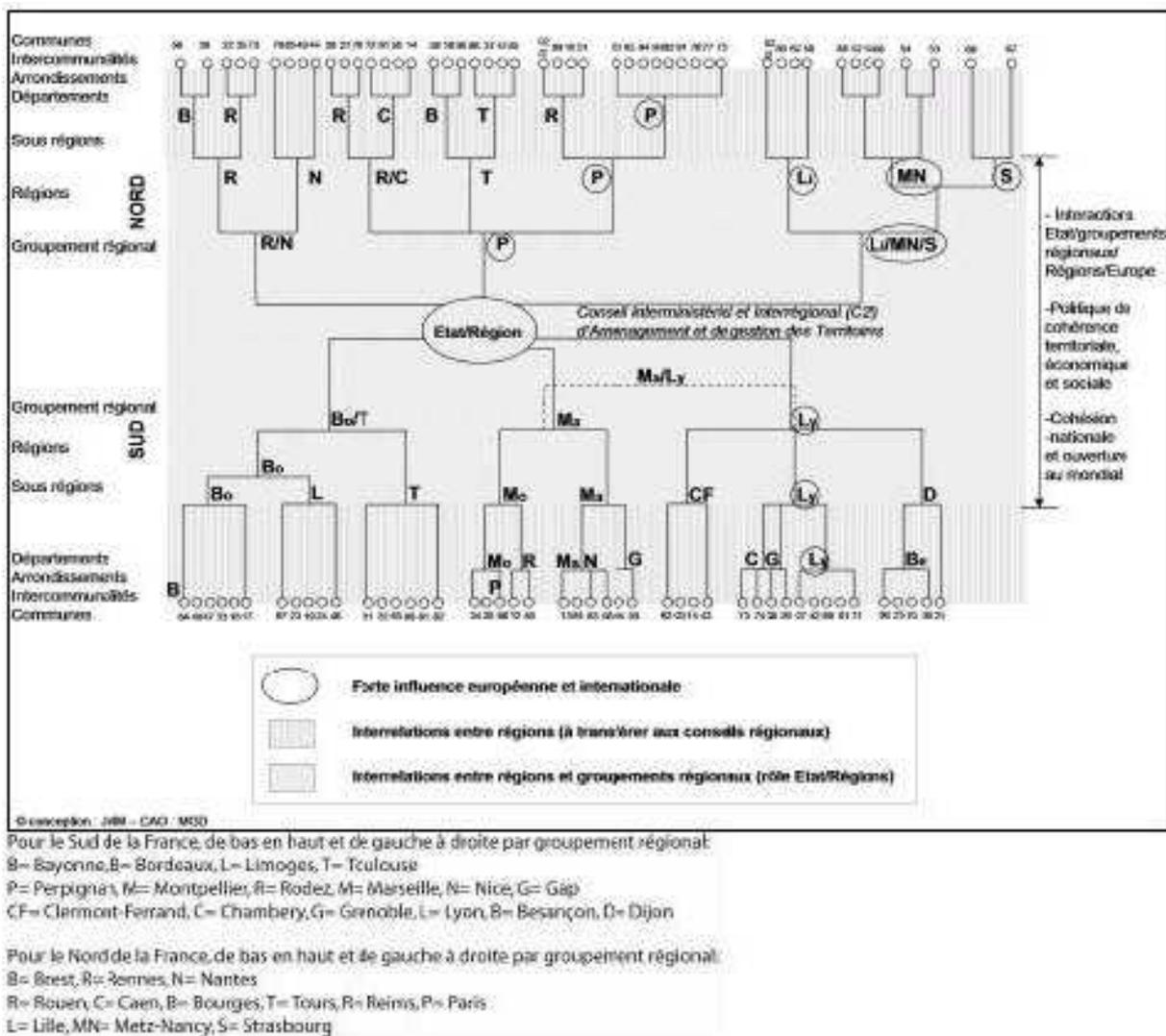


Figure 10. Une architecture territoriale de la France

La première articulation concerne l'Etat et la Région

Paradoxalement, dans un pays où l'Etat a été presque tout pendant des siècles, les réformes proposées sont étrangement silencieuses sur le rôle de l'Etat. Le rapport Balladur n'évoque à aucun moment cette remise en perspective nécessaire du rôle de l'Etat dans l'organisation des territoires de la Nation. Dans une perspective de réconciliation entre l'Etat et la Région, d'une refondation du système territorial et sociétal de la France, une première articulation doit donc être instaurée et renforcée. Afin de gérer les perspectives de l'Etat, dans le nouveau contexte européen et méditerranéen et dans le nouveau cadre environnemental et économique, l'instauration d'un Conseil interministériel et interrégional d'aménagement et de gestion des territoires (Miossec, 2008) devrait être actée afin d'appréhender les interrelations entre les territoires de la Nation. C'est à ce niveau que les sollicitations de l'Union européenne (dans le cadre du prolongement du SDEC), de l'Etat, des mégarégions et des régions, devraient être traitées (figure 10).

REFORME DES COLLECTIVITES ET REGIONALISATION EN FRANCE: UN HORIZON A GEOMETRIE VARIABLE

Le second couple concerne la Région et les EPCI

Il a trait plus particulièrement aux relations entre l'échelon régional et les grandes agglomérations. La région ne peut espérer prospérer sans un pôle puissant ou une polarisation en grappe, fonctionnelle. En contre partie, la ville ne peut complètement prospérer sans une bonne irrigation de l'ensemble de la province. La métropole régionale se présente en effet comme une nodalité entre trois niveaux complémentaires: c'est un pôle régional, inscrit dans une identité territoriale qu'il contribue à symboliser et à illustrer, c'est un pôle, maillon d'un réseau national et qui, comme tel, s'inscrit dans le projet de l'Etat/Nation, c'est un pôle branché sur l'international, un lieu de liens essentiel dans la compétition pour l'ouverture au mondial. La grande ville régionale ne doit pas se comporter, en région, comme une étrangère, comme un implant. La diffusion de la croissance, issue de la réussite de la métropole s'appuyant sur les ressources de sa région, doit aussi s'effectuer vers la région.

Le troisième couple concerne la Région et sa base via l'intermédiaire d'un niveau relais

C'est l'interrelation la moins pratiquée, encore moins que les deux autres déjà presque totalement lacunaires. La Région n'est pas qu'un élément de la Nation et ne se limite pas seulement à un pôle urbain de croissance. L'entité régionale doit contribuer à participer à un projet global de développement qui concerne la totalité de l'espace inscrit dans son périmètre. Jusqu'à aujourd'hui, l'architecture de la France se satisfaisait d'une juxtaposition d'interventions, communales, départementales, régionales, sans concertation et sans liant. Entre la région et le semis communal, plus ou moins coordonné dans l'intercommunalité, doit s'inscrire un échelon intermédiaire, infra-régional. Il pourrait être du niveau de l'arrondissement, revu, remodelé, modernisé, cet échelon étant également, par l'institution de la sous préfecture, celui du niveau de base de l'Etat dans ses territoires.

Ces trois couples doivent être le moteur d'une réorganisation de l'action publique en région afin d'étayer et de stimuler l'action des acteurs privés. Tendre vers de telles perspectives permettrait d'assurer une cohésion d'ensemble aux territoires en les tendant tous vers une dynamisation impérieuse dans le contexte actuel.

CONCLUSION

Il est grand temps de déboucher, en France, sur une remise en perspective des différentes collectivités territoriales. Le rapport Balladur pose correctement, dans sa conclusion, les déficiences du système français : « Trop de niveaux d'administration territoriale et trop de collectivités locales à chacun, ou à certains, de ces échelons ; caractère imparfaitement maîtrisé de la dépense publique locale en raison notamment des excès des financements croisés, enchevêtrement des compétences, vieillissement de la fiscalité directe locale, insuffisance de la démocratie locale dans la mesure où les vrais décisions sont, de plus en plus prises au sein des EPCI dont les responsables ne procèdent pas du suffrage direct, absence de prise en compte de la diversité des situations sur l'ensemble du territoire national : telles sont les principales critiques adressées à notre système d'administration locale » (Balladur, 2009).

L'évolution du maillage territorial de la France témoigne donc de la grande transition en train de s'effectuer (tableau 5).

Les propositions de simplification doivent porter sur la suppression de mailles aujourd'hui obsolètes et à l'efficacité douteuse et sur les regroupements d'entités de même niveau mais qui ne sont plus adaptées aux réalités et aux enjeux contemporains.

Plutôt que de se focaliser sur un nouveau maillage simplifié, purgeant le « millefeuille », la réflexion doit se porter sur les moyens d'assurer le bon fonctionnement des trois couples structurant l'organisation géosociétale de la France : les couples Etat/Région, Région/EPCI, Région/Base *via* un échelon cadre de vie qui pourrait être l'arrondissement.

C'est dans cette architecture rénovée, associant un maillage et les liens entre les mailles, qu'un sursaut de développement pourrait survenir tout en confortant la cohésion de l'ensemble.

EVOLUTION DU MAILLAGE TERRITORIAL DE LA FRANCE

PROTO MAILLAGES	MAILLAGE REVOLUTIONNAIRE IMPERIAL ET REPUBLICAIN	SITUATION ACTUELLE	PROPOSITIONS (MIOSSEC 2008, BALLADUR 2009, BELOT 2009)	PERSPECTIVES/OBJECTIFS
		UNION EUROPEENNE (27 états)	UE (x états) UPM (44 états)	UE (x états) UPM (44 états)
ROYAUME	ETAT/NATION 1	ETAT /NATION 1	ETAT 1	ETAT
		REGIONS 26	MEGA REGIONS 6	MEGA REGIONS
			REGIONS 21 ou 19	REGIONS
PARLEMENTS FERMES GOUVERNEMENTS INTENDANCES GENERALITES	DEPARTEMENTS	DEPARTEMENTS 101	Sous-régions 25	GRAND PARIS
		Intercommunalités: Communes urbaines 16	GRAND PARIS 1	
		C. d'agglomération 174	<i>réduction, fusion, suppression</i>	
		C. de communes 2405	GRANDES METROPOLES 8 "METROPOLES" 8 à 11	
SENECHAUSSEES BAILLIAGES VIGUERIES PREVOTES DUCHES		SAN 5	METROPOLES 11	INTERCO METRO INTERCO AGGLO INTERCCO
		Total EPCI à fiscalité propre 2601	<i>achèvement de la cartes des EPCI et rationalisation des périmètres</i>	
		SIVOM 1467	VILLES MOYENNES 29	
		Syndicats mixtes 3063	<i>fusion dans l'un des trois précédents</i>	
		SIVU 11373		
		Total intercommunalité sans fiscalité propre 15903	<i>regroupement, simplification</i>	
		Pays (territoires du projet) 371	<i>extinction, suppression</i>	
		zonages, massifs, bassins, parcs... Périmètres de l'Etat	<i>RGPP, suppression des services intervenant dans le champ des compétences des collectivités territoriales</i>	
COMTES BARONNIES DIOCESES CIVITATES PAGI	ARRONDISSEMENTS CANTONS	ARRONDISSEMENTS 329	ARRONDISSEMENTS	ARRONDISSEMENTS
		CANTONS 4039	<i>suppression</i>	
COMMUNAUTES	COMMUNES	COMMUNES 36783	COMMUNES	COMMUNES

Conception: Jean-Marie MIOSSEC, avril 2009

BIBLIOGRAPHIE

- AdCF (Assemblée des Communautés de France) (2009a), Réaction de l'AdCF au rapport Balladur sur la réforme des collectivités locales, 5 pages.
- AdCF (2009b), Réforme de la taxe professionnelle: les enjeux et les chiffres, 7 pages.
- ARF (Association des Régions de France) (2009), Réunis le 18 février 2009 en Assemblée générale, les Présidents de Régions prennent position sur la réforme des institutions que prépare le gouvernement, 6 pages.
- ASSOCIATION DES COMMUNAUTES URBAINES DE FRANCE (2006), *Compétences des communautés urbaines*, Le Moniteur, 39 pages.
- BALLADUR, EDOUARD (2009), *Il est temps de décider. Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales*, 132 pages + annexes.
- BEHAR, DANIEL, ESTEBE, PHILIPPE et VANIER, MARTIN (2009), Alléger le millefeuille territorial n'est pas la bonne recette. Penser les relations entre collectivités plutôt que le Meccano institutionnel, *Le Monde* daté du 7 mars, page 19.
- BELOT, CLAUDE (2009), *Rapport d'information au nom de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution de collectivités territoriales présentant ses premières orientations sur la réorganisation territoriale (rapport d'étape)*, 149 pages.
- BURGEL, GUY (ed.) (2008), Le Grand Paris. Matériaux pour une altermondialisation, *Villes en parallèle document*, 4, 92 pages.
- COUR DES COMPTES (2005), *L'intercommunalité en France*, 387 pages.
- DAMETTE, FELIX (1994), *La France des villes*, La Documentation française, 271 pages.
- FOUCHE, ALAIN (2006), *Quel avenir pour les pays ?* Le Moniteur, 48 pages.
- GRAVIER, JEAN-FRANÇOIS (1942), *Régions et Nation*, PUF, 64 pages.
- GUY, CATHERINE (2008), *Aménager les territoires. De la loi au contrat*, PUR, 225 pages.
- JEAN, YVES et VANIER, MARTIN (eds.), *La France. Aménager les territoires*, Armand Colin, 335 pages.
- LAMBERT, ALAIN (2007), *RGPP. Les relations de l'Etat et les collectivités locales*, Premier ministère, 42 pages.
- MARITON, HERVE (2005), *Rapport sur l'évolution de la fiscalité locale*, Assemblée nationale, 476 pages.
- MIOSSEC, JEAN-MARIE (2008), *Géohistoire de la régionalisation en France: l'horizon régional*, PUF, Quadrige, xx-602 pages.
- PIRON, MICHEL (2006), *L'équilibre territorial des pouvoirs*, Assemblée nationale, 354 pages.
- RICHARD, PIERRE (2006), *Solidarité et performance. Les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Ministère du budget et de la réforme de l'Etat, 170 pages + annexes.
- VALLETOUX, PHILIPPE (2006), *Fiscalité et finances publiques : à la recherche d'une nouvelle donne*, CES, multipagination.
- WARSMANN, JEAN-LUC (2008), *Une clarification de l'organisation des compétences des collectivités territoriales*, Assemblée nationale, multipagination.

JEAN-MARIE MIOSSEC

ZELLER, ADRIEN (2009), Contribution d'Adrien Zeller, Président de la Région Alsace, aux travaux de la Commission Balladur, chargée de la réforme des institutions territoriales (avec le concours des services de la Région Alsace), 8 pages.