

Réforme régionale : L'échelon local garant de la construction de notre avenir

Par **Vincent MORANDEAU**, Architecte, Urbaniste Qualifié OPQU, Président de l'Association des Urbanistes du Grand Ouest, **Bernard LENSEL**, Architecte, Urbaniste, Président d'Urbanistes des Territoires, **Eric RAIMONDEAU** Urbaniste Qualifié OPQU, Vice Président d'Urbanistes des Territoires et Administrateur du Conseil Français Des Urbanistes.
Le 18 août 2014

Au cours du second trimestre de cette année 2014 le débat sur le découpage des échelons décentralisés a fait rage et s'est conclu par un vote à l'assemblée nationale le 23 juillet qui a adopté une nouvelle carte de 13 régions (au lieu de 22 actuellement pour la France de l'hexagone)¹.

Cette réforme de la carte régionale ne figurait pas dans les 60 propositions du candidat Hollande mais elle est consacrée par le Premier Ministre Manuel Valls comme « la mère des batailles »². Aussi, dans ce contexte, il semble utile d'affirmer, pour ne pas l'oublier, que l'échelon territorial de proximité, que ce soit la commune, l'intercommunalité ou la région, est le plus pertinent pour relever les défis qui attendent notre société.

Par souci de cohérence méthodologique, il est nécessaire de rappeler l'ensemble des atouts des échelons locaux, avant d'évoquer les strates et les tailles à privilégier et celles à supprimer. L'accompagnement d'un Etat fort, qui saurait s'exprimer sur ses compétences régaliennes, est bien entendu à consolider, mais en conservant la force des actions au plus près du terrain.

Réenchanter une société laminée par les crises.

De nombreux élans existent, émanant de multiples structures, groupes et individus différents. Les porteurs de projets très simples, pragmatiques et efficaces ne manquent pas.

En face, on trouve un Etat hypercentralisé en difficulté, qui ne sait pas hiérarchiser ses interventions, ni anticiper les actions à mener ; de ce fait, il est démuné budgétairement pour coordonner et appuyer les domaines nécessaires à traiter, notamment la lutte contre le chômage (sans tomber dans des applications d'idéologies simplificatrices et de « recettes » toutes faites).

La politique, c'est pourtant et avant tout l'art de concilier, d'initier et d'appuyer un tissu local riche d'émergences. Dans ce contexte de flou cultivé des interventions à chaque niveau, monter un projet s'avère de plus en plus complexe face à une logique de guichet que les collectivités ont mise en place au cours des dernières années. Ceci multiplie d'autant les démarches, surtout qu'en plus certains services de l'Etat doublonnent des services mis en place par ces mêmes collectivités.

A titre d'exemple on illustrera ce propos à l'aide des propos tenus par le secrétaire d'Etat, Andre Valini dans un entretien accordé le 5 août au journal Le Monde³. Il rappelle ainsi que le « *rapport Lambert Malvy (...) dénombre 75 organismes de développement économique en moyenne par région* » Il cite également un rapport de 2007 sur la décentralisation rédigé par l'OCDE qui indique que « *le système ou un même service peut être proposé à plusieurs niveaux et donc ou les bénéficiaires peuvent en bénéficier*

¹ [Les députés adoptent le projet de loi de réforme territoriale](http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale) Le Monde.fr avec AFP et Reuters 23.07.2014
<http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/07/23/les-deputes-adoptent-le-projet-de-loi-de-reforme-territoriale>

² Le monde du 17 août 2014 Réforme Territoriale, croissance zéro et guerre des chefs : un été d'actu politique

³ Le Monde du 5 août : La Réforme territoriale, une urgence pour faire des économies par André Vallini.
http://abonnes.lemonde.fr/politique/article/2014/08/05/la-reforme-territoriale-une-urgence-pour-faire-des-economies-par-andre-vallini_4466863_823448.html

par plusieurs voies, engendre des mécanismes de surenchère entre les collectivités qui aboutissent à une surproduction de service »

Au niveau local, hommes et femmes politiques peuvent plus facilement relier les initiatives, construire des synergies, voir l'avenir d'un bassin de vie. La question de l'adhésion de la société à un projet politique est posée face à la désillusion et au désaveu des politiques vis-à-vis de la population. La question de l'empilement des strates décisionnaires et du mille-feuille territorial (concept à revisiter) est également posée.⁴

Partage et engagement d'une majorité de la société dans un projet.

La notion de projet national est trop vague, trop floue, trop éloignée des préoccupations quotidiennes. Un projet de gouvernement peut s'appuyer utilement sur une synthèse des projets locaux, à l'échelle de bassin de vies, quitte, ensuite, à les transcender.

L'aménagement du territoire, dans ce contexte, prend à nouveau tout sens. Nous ne pouvons que regretter cette mise en sommeil des politiques d'aménagement du territoire qui avaient pourtant porté leurs fruits (les métropoles ont le vent en poupe, au moins dans les textes, mais les « pays loi Voynet » ont été bloqués dans leur développement sans qu'aucune explication rationnelle n'ait été donnée lors de l'élaboration de la loi sur la Réforme territoriale) ; les dégâts collatéraux qui résultent de ce déséquilibre manifeste de l'aménagement du territoire « à la française » sont plus ou moins remédiables ; la désertification de certains territoires est très sensible et risque de coûter fort cher à court ou moyen terme à tout le pays.

Une action assumée, planifiée dans le temps, prenant en compte toute la réalité des contraintes, à la fois dans les territoires urbanisés et non urbanisés⁵, comme cela se fait dans les pays européens voisins, serait la solution pour sortir de cet imbroglio.

Les initiatives à l'échelle territoriale ont pu prendre le relais sur certains territoires structurés, telles les agglomérations de Rennes ou de Montpellier, pour citer deux cas emblématiques, mais avec les différentes « salves » de la réforme territoriale, un grand nombre de secteurs passe « à la trappe » par faute de vision suffisante et de moyens.

Le principe de la dynamique d'un projet est la co-construction, l'accompagnement, la présence à l'échelon de proximité, là où les projets constructifs sont lancés.

La difficulté est la démultiplication des appuis, l'absence de visibilité d'une politique régionale dans une mosaïque éparse. Les structures institutionnelles en place, chambres des métiers, chambres de commerce sont d'ailleurs jugées trop nombreuses (145 CCI), mais cela provient de leur proximité avec les tissus locaux et fait leur force.

Sortir du mille-feuille ou mieux le gérer ?

Le « mille-feuille territorial à la française » s'exprime à plusieurs niveaux : le nombre de strates et le doublonnage entre les strates. Sa clarification est nécessaire.

Notre architecture territoriale fonctionne comme une organisation ancienne et complexe et elle a une nette tendance à reproduire cette complexité au fur et à mesure des tentatives de simplification : « *Trente ans après les grandes lois de décentralisation, elle a, de surcroît, vieilli(..) la société a beaucoup changé, l'organisation administrative n'a pas suivi* »⁶

⁴ La France compte 36767 communes, 101 départements, 27 régions (dont 5 ROM) 2145 EPCI à fiscalité propre, 13402 syndicats intercommunaux. Source : les collectivités locales en chiffres 2014. Site internet collectivités-locales.gouv.fr . INSEE.dgcl

⁵ [Vers un pacte pour les territoires "hyper-ruraux" ? Michel Tendil, mercredi 30 juillet 2014](http://www.localtis.info/)

⁶ Le Monde du 5 août : La Réforme territoriale, une urgence pour faire des économies par André Vallini.

Le nombre important de strates de gouvernance fait manifestement partie de notre « culture hexagonale » ; deux exemples peuvent clairement illustrer la prégnance de cette « culture » : après la loi Chevènement, qui avait simplifié et clarifié la typologie des intercommunalités en France en 1999, la création des Métropoles et des Pôles métropolitains est revenue en 2010, avec la loi sur la Réforme territoriale, en recréant une strate supplémentaire, sans compter la désignation des conseillers communautaires au suffrage universel direct lors des élections municipales de 2020.

Par ailleurs, dans les intercommunalités, suite à la création de services dédiés, notamment dans les domaines de l'aménagement et de l'économie, nous voyons apparaître des services en doublon dans les communes membres de ces intercommunalités, surtout pour les plus grandes communes et pour celles dont les élus tiennent à garder une certaine autonomie.

Donc, nous pouvons constater que « chasser le mille-feuille » revient à le voir « revenir au galop ». Ne faudrait-il donc pas le rationaliser en donnant un rôle plus précis à chaque strate, quitte à continuer à tenter d'en réduire le nombre ; de ce point de vue, l'action actuelle engagée sur les régions⁷ ne supprime aucune strate ; elle obtient même probablement l'effet inverse, en agrandissant avec excès les entités régionales, en les éloignant des citoyens et des territoires concernés, en engageant même une recentralisation à un échelon intermédiaire.

De plus, un agrandissement excessif des territoires des régions risque de voir se créer une échelle intermédiaire entre celles-ci et l'entité d'échelle plus fine, tout comme c'est le cas dans certaines grandes intercommunalités, où le territoire se voit subdivisé de facto.

Une attitude plus fine consisterait certes à rationaliser ces régions : passer de 22 à un nombre compris entre 15 et 18 pourrait probablement se justifier, avec des études préalables un peu plus complètes et nécessairement multi-critères, en commençant par le regroupement des Haute et Basse Normandie et celui des régions du centre du pays ; mais il faut éviter de créer des ensembles trop vastes et incompréhensibles ; de même, il s'agirait de laisser les régions frontières jouer leur rôle, sans les diluer dans des ensembles qui seraient sous l'influence directe de Paris : les cas des regroupements de la Bourgogne et de la Franche-Comté, d'une part, de l'Alsace avec la Lorraine et ... la Champagne, d'autre part, seraient à étudier avec plus de précaution et de subtilité avant de partir dans des aventures ingérables.

Responsabiliser à tous les niveaux et s'ouvrir à l'innovation : les clefs du développement d'un territoire.

Il semble que l'essentiel soit dans les liens, les passages, les traits-d'union, les interstices.

Les éléments innovants sont là, épars dans divers espaces et couches de la société, mais la structure fédératrice n'est pas toujours construite. A certaines échelles, les connexions, les synergies se font facilement. Dans d'autres bassins de vie, un défaut de structure associative, politique ou administrative d'accompagnement et de consolidation annihile les possibilités d'émergence.

Comment naissent et croissent les actions innovantes, quel contexte favorable leur permet de perdurer ?

L'impulsion, mais aussi la responsabilisation et l'innovation sont des actions primordiales pour susciter les projets. Il y a dans le tissu entrepreneurial, associatif, de nombreuses ressources inconnues des autres acteurs. La mise en réseau des besoins, des offres, des perspectives de développement de chacun est une condition sine qua non.

⁷ [La réforme territoriale de François Hollande a tout d'une chimère. Emile Picy. Mercredi 7 mai 2014
http://fr.reuters.com/article/topNews](http://fr.reuters.com/article/topNews)

Certaines agglomérations offrent une plus grande porosité aux apports extérieurs. Elles sont moins figées par rapport au possible pour leurs espaces sociaux et territoriaux. Lorsqu'une collectivité locale met en scène une ouverture maximale sur les innovations, le ton est donné pour susciter des innovations technologiques, commerciales, de recherche ou d'enseignement.

Le tourisme, par exemple, est non seulement un axe de développement économique, culturel et artistique mais aussi une occasion d'apports extérieurs, fédérateurs d'un regard sur un territoire⁸. Les échanges internationaux et les enrichissements mutuels qui se tissent alors vont forcément avoir des impacts sur la capacité de création (au sens large, incluant l'activité) d'un bassin de vie.

La gouvernance territoriale doit intégrer les acteurs émergents qui ont tout leur rôle dans l'élaboration d'un projet sur la co-construction sociale.

Elle doit également ne pas imiter l'Etat en glissant vers un centralisme au niveau régional, glissement qui a tendance à se généraliser en France actuellement aux dépens d'un nécessaire dynamisme territorial ; et permettre avant tout une créativité effective à tous les « étages » de notre construction, que ce soit au niveau des communes, des intercommunalités et des régions ; ces dernières doivent rester à une échelle suffisamment intelligible par tous pour rester réellement efficaces.

⁸ Les collectivités territoriales et le tourisme : faut-il modifier la répartition des compétences ? Laurence JÉGOUZO_Paris I, 2009