

« DÉSERTIFICATION ET RÉANIMATION DES TERRITOIRES »

Sommaire

Accueil par M. Jean-Pierre Chevènement, Président de la Fondation Res Publica	7
« <i>L'aménagement du territoire, une passion française</i> » par M. Jean-Pierre Duport, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) de 1989 à 1993, ancien préfet de Paris et ancien préfet de la région Île-de-France	11
« <i>Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives</i> » par M. Gérard-François Dumont, Professeur à l'université Paris-Sorbonne, président de la revue <i>Population & Avenir</i> , auteur de <i>Les territoires français : diagnostic et gouvernance</i> (Armand Colin, 2018)	24
« <i>Territoires délaissés : difficultés, perspectives</i> » par Mme Marie-Françoise Bechtel, Vice-présidente de la Fondation Res Publica, ancienne députée de l'Aisne...	39
« <i>Quels espoirs mettre dans les technologies nouvelles en matière d'aménagement du territoire ?</i> » par M. Claude Rochet, Professeur des universités à l'Institut de Management public d'Aix-en-Provence, auteur de <i>Des villes intelligentes, vraiment ?</i>	47
« <i>Comment garantir la cohésion des territoires ?</i> » par M. Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des territoires	57
Débat final.....	69

Mesdames,
Messieurs,
Chers amis,

Nous allons ouvrir ce colloque dont l'initiative revient à Marie-Françoise Bechtel. Elle a eu l'expérience du territoire à travers le département de l'Aisne, dont elle était l'élue, et cette question l'a toujours préoccupée.

J'accueille à cette tribune Jacques Mézard, ministre de la Cohésion des territoires, que j'ai eu le plaisir et l'honneur de rencontrer au groupe RDSE (Rassemblement démocratique et social européen) du Sénat auquel j'étais moi-même affilié. Il en a été le président estimé, toujours actif, travailleur, homme de terrain et, n'ai-je pas besoin d'ajouter, d'une intégrité sans faille, bref un républicain pour lequel j'ai beaucoup d'estime, beaucoup de considération, je tiens à le dire ce soir devant vous. Il a une tâche extrêmement difficile comme ministre de la Cohésion des territoires. Ce n'était pas sa destination initiale, puisqu'il avait été nommé ministre de l'Agriculture¹... On ne fait pas toujours ce qu'on veut quand on est au gouvernement...

Monsieur le ministre conclura la première volée d'échanges.

Nous entendrons avant cela Monsieur Jean-Pierre Duport, qui fut lui-même délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar) de 1989 à 1993, avant d'être préfet de la Seine-Saint-Denis. Il fut aussi préfet de Paris et préfet de la région Île-de-France. C'est dire que les problèmes de la politique de la ville et de la politique d'intégration sont présents à son esprit.

Monsieur le professeur Gérard-François Dumont n'est pas un inconnu à la Fondation Res Publica. Professeur à l'université Paris-Sorbonne, président de la revue *Population & Avenir*, il est l'auteur d'un livre que je vous conseille *Les territoires français : diagnostic et gouvernance* (Armand Colin, 2018).

Nous entendrons ensuite Madame Bechtel, députée de l'Aisne et vice-présidente de la commission des Lois lors de la dernière législature. Dans une vie antérieure, elle dirigea l'ENA (École nationale d'administration). Agrégée de

¹ Nommé le 17 mai 2017 ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation dans le gouvernement de Monsieur Édouard Philippe, Monsieur Jacques Mézard est nommé ministre de la Cohésion des territoires, succédant à Monsieur Richard Ferrand.

philosophie, elle était chargée à mon cabinet de suivre les questions des établissements d'enseignement privés. Elle a rempli un grand nombre de responsabilités nationales et internationales.

Ensuite, Monsieur Claude Rochet, professeur des universités à l'Institut de Management public d'Aix-en-Provence, viendra nous parler de ce que peuvent apporter les technologies nouvelles dans le cadre de l'aménagement des territoires. Il est l'auteur de *Des villes intelligentes, vraiment ?* (à paraître prochainement).

Enfin, la parole sera à Monsieur le ministre qui nous confiera ses réflexions et les difficultés de sa tâche, que nous mesurons pleinement.

Le débat sera ensuite ouvert avec la salle.

Je ne vais pas préempter le colloque en faisant une intervention liminaire qui serait désobligeante à l'égard des intervenants qui en savent beaucoup plus que moi sur ces questions bien que je ne sois pas totalement ignorant. J'ai été moi-même un décentralisateur non pas farouche mais déterminé. J'ai décentralisé les collèges et les lycées au niveau des départements et des régions. J'ai essayé de mettre un peu de bon sens dans l'intercommunalité... et il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet.

Bref, le sujet de l'aménagement du territoire, grand mythe de la période des « Trente Glorieuses », m'intéresse. La DATAR, créée en 1963 sous l'impulsion d'Olivier Guichard, a permis de rompre avec l'idée qu'il y avait Paris d'un côté et le désert français de l'autre. La Bretagne, par exemple, a fait l'objet d'une politique vigoureuse d'aménagement du territoire.

Cependant, le rôle de la DATAR s'est progressivement effacé avec la montée en puissance des collectivités décentralisées : départements, régions et surtout grandes régions, métropoles et pôles métropolitains. On a vu le thème des politiques territoriales se substituer à l'idée d'un aménagement national du territoire.

L'effacement de la DATAR a été facilité par le retrait de l'État, malgré les CPER (contrats de plan État-région, loi du 29 juillet 1982), une très bonne idée que nous devons à Michel Rocard, au moment où il a été malicieusement nommé ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire par François Mitterrand (1981-1983). Les CPER faisaient travailler ensemble les acteurs de la décentralisation. À un certain moment, les fonds européens, gérés d'abord par les préfets, virent leur gestion confiée aux préfets et aux présidents de région. C'était à l'époque du gouvernement Jospin. Alors ministre de l'Intérieur, j'avais

vigoureusement pesé pour que l'arbitrage ne soit pas en faveur de la gestion de tous les fonds européens par les présidents de région. Mais il y a des mouvements qu'on ne peut que retarder, ils finissent par s'accomplir et, en 2012, la gestion des fonds européens (FEDER-FSE) a été transférée aux seules régions. L'État, en tant que gardien d'une certaine vue d'ensemble, s'est effacé.

Enfin, le primat de la concurrence et la non-sélectivité des aides, imposés par les traités européens, ont entraîné la désuétude des politiques industrielles. Je pourrais parler de tous les plans qui vivaient, même mal, à l'époque où j'étais ministre de l'Industrie et qui ont disparu. Sous la recommandation de Louis Gallois, l'État a voulu mettre en œuvre une aide aux entreprises. Celle-ci a pris la forme – qui n'était pas préconisée par Louis Gallois – du CICE, une avance et non pas une détaxation de charges sociales. Et même dans ce cas-là, nous avons dû respecter la règle de la non-sélectivité, ce qui fait que toutes les entreprises ont bénéficié de ce CICE au prorata de ce qu'elles représentent dans l'économie, y compris les entreprises de la grande distribution, y compris les banques, et pas seulement les entreprises industrielles (qui représentent aujourd'hui à peine 14 % de la valeur ajoutée).

Cela aussi a entraîné un retrait de l'État et la désindustrialisation que connaît notre pays a évidemment accru les fractures entre, d'une part, la poussée des aires métropolitaines et, d'autre part, ce quart Nord/Nord-Est de la France de plus en plus désindustrialisé sur lequel j'insiste parce que je le connais bien, parce que je sais combien il a souffert. Ces régions qui furent extrêmement dynamiques sont aujourd'hui des régions qui souffrent, de la Franche-Comté à la Lorraine, en passant par Champagne-Ardenne, la Picardie, le Nord-Pas-de-Calais. C'est une réalité que les Pouvoirs publics sont obligés de prendre en compte. La fracture territoriale s'est également aggravée vis-à-vis d'une zone qu'on a l'habitude de désigner comme étant la « diagonale du vide », prenant la France en écharpe de la Meuse aux Landes, et en particulier le Massif Central, une grande zone, moins densément peuplée, moins active sur le plan industriel et où les services publics sont moins présents que dans les grandes aires métropolitaines.

Face à ces tendances lourdes, l'État n'a pas su renouveler sa politique d'aménagement du territoire. Sans doute des investissements structurants (TGV, autoroutes) ont-ils été faits depuis 1981 mais ils entrent en concurrence avec d'autres impératifs (budgétaires ou autres). J'ai inauguré le TGV Paris-Lyon, d'autres ont suivi. Deux autres lignes ont été inaugurées il y a peu : Paris-Rennes, prolongement de la ligne Paris-Le Mans, et Paris-Bordeaux,

prolongement de la ligne Paris-Tours, mais ce sont les dernières, si j'en crois les conclusions de la Commission Duron². De la même manière, la construction des autoroutes est pratiquement stoppée, si j'en juge par l'autoroute Langres-Vesoul (quand je dis Vesoul, c'est Belfort) qu'on nous faisait encore miroiter il y a quelques années. Tout cela est passé de mode, ces politiques ont été ralenties ou stoppées. Chacun sait que la péréquation assurée par l'État à travers la DSR (Dotation de solidarité rurale) et la DSU (Dotation de solidarité urbaine), même si elle n'est pas négligeable, n'opère que des corrections à la marge.

J'aurais aimé vous parler des politiques de redressement possibles à court et moyen termes. Je voudrais montrer qu'il y a encore place pour une politique qui ouvrirait la France sur le monde, sur l'Europe et surtout sur elle-même. Mais c'est un autre sujet. J'aurais pu évoquer des politiques d'intégration qui impliquent de la part de l'État une certaine dose de volonté politique. Nous aurons certainement l'occasion d'y revenir. Sans développer ce sujet, que nous pourrions peut-être aborder par la suite, je dirai que, outre les nécessaires politiques de rénovation urbaine, que je ne suis pas du tout porté à condamner mais qui, à elles seules, sont insuffisantes, il y a les politiques d'implantations économiques et d'équipements. Il y a aussi une volonté politique face à l'idéologie salafiste. Y a-t-il une mobilisation républicaine des agents publics sur ce thème ? Le rôle de l'Éducation nationale est évidemment majeur. Nous aurons sans doute l'occasion d'aborder tous ces sujets.

Je donne tout de suite la parole à Jean-Pierre Duport pour qu'il nous dise comment il voit les choses, lui qui de nous tous a la plus grande expérience puisqu'il était DATAR de 1989 à 1993.

² Elisabeth Borne, ministre chargée des Transports, a reçu le 1^{er} février le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, présidé par Philippe Duron, intitulé « *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* ».

L'aménagement du territoire, une passion française

Messieurs les ministres,
Mesdames,
Messieurs,
Chers amis,

Bien que, né dans les Landes, je sois originaire de la « diagonale du vide », je vais essayer de nourrir votre réflexion.

L'aménagement du territoire, une passion française, l'intitulé de mon propos s'inspire du titre d'un ouvrage de Philippe Estèbe³.

Je commencerai par une citation :

« Le temps est révolu où la prospérité des uns pouvait s'accommoder de la misère des autres. En matière sociale, c'est une vérité qui nous est devenue évidente. [...] Mais, s'agissant de l'inégalité entre les régions, cette vérité a mis du temps à apparaître.

Ce n'est pas seulement qu'il s'agisse de procéder à une action de justice distributive, en quelque sorte, dans la répartition des activités entre les régions. À des motifs de cet ordre s'ajoutent de très importants motifs économiques.

Le fait que certaines régions connaissent un développement insuffisant ou que s'y installe une sorte de maladie de langueur est pour la collectivité tout entière un lourd handicap. À l'inverse, il est un seuil au-delà duquel la concentration en un même lieu des activités, même si elle facilite le fonctionnement des entreprises, constitue pour la nation une charge qui peut être diffuse mais qui n'en est pas moins lourde.

Le but de l'action gouvernementale est, bien entendu, de remédier à cette inégalité et de chercher à tendre vers l'équilibre. Mais nous ne devons pas nous dissimuler qu'il s'agit là d'une action de très longue haleine [...].

³ *L'égalité des territoires, une passion française*, Philippe Estèbe, éd. PUF, coll. La ville en débats, avril 2015.

[...] *Il s'agit de composer le futur visage de notre patrie. Il s'agit aussi, au jour le jour, dans nos actes et dans nos réalisations, de choisir, en fonction de nos moyens, les entreprises qui permettront de préparer le modelage d'un pays plus homogène. [...]*

Le but est de développer ou de chercher à développer les capacités et les aptitudes de chaque région, de telle manière que celle-ci puisse fournir à la prospérité générale sa juste contribution et qu'elle puisse, sur son propre sol, faire vivre aussi bien qu'ailleurs une population correspondant à ses moyens, mais à ses moyens utilisés au mieux.

Ainsi conçue, la politique d'aménagement du territoire est la grande affaire de la nation tout entière. Elle sera bientôt, elle est même déjà aujourd'hui la grande affaire de l'Europe. [...] »

Je pense, Monsieur le ministre, que vous pourriez assumer une bonne partie de ce discours de Georges Pompidou, dans une déclaration de politique générale du 26 novembre 1963, il y a près de cinquante-cinq ans. Cela montre que le sujet de l'aménagement du territoire demeure une préoccupation constante et que les thèmes qui en sont sous-jacents sont permanents.

Avant de faire un bref retour en arrière et d'affirmer quelques convictions personnelles, je reprendrai le titre d'un article que j'avais publié dans la lettre de la DATAR, en février 1993, à un moment où une alternance politique se profilait (j'ai quitté la DATAR fin 1993) : « *L'Aménagement du Territoire doit être le magistère de la boussole* ».

Pour moi, il n'y a pas de politique d'aménagement du territoire sans action à un triple horizon : celui du long terme, la prospective, car l'aménagement du territoire relève de la logique du paquebot plutôt que de celle du hors-bord et nécessite d'anticiper l'iceberg ; celui du moyen terme, en veillant à ce que les grandes politiques publiques intègrent une dimension territoriale, qu'il s'agisse des transports (des « mobilités » dirait-on aujourd'hui), de l'éducation (de l'école à l'université), de la culture, de la santé ; mais aussi l'horizon du court terme, en éteignant les incendies lorsqu'ils se produisent. Il faut articuler les trois. Il n'y aurait aucun avantage à éteindre un incendie si l'on n'a pas une vision du développement des territoires concernés.

Jean-Pierre Chevènement a déjà évoqué les origines : « Paris et le désert français », le début des années 60 et la création de la DATAR. J'ai en effet le privilège d'avoir succédé à la fois à Olivier Guichard et Jérôme Monod d'un côté

et à Paul Delouvrier de l'autre. Comme vient de le dire Jean-Pierre Chevènement, nous étions déjà dans la période des « Trente Glorieuses », avec un État fort. Olivier Guichard, comme Jérôme Monod ou Paul Delouvrier, avaient l'oreille du Président de la République et incarnaient la figure du haut fonctionnaire gaulliste à la frontière du politique.

Nous avons une structure industrielle puissante, à base de mines et de sidérurgie et toutes les forces économiques se situaient à l'Est de la ligne Le Havre-Marseille. Aujourd'hui on devrait nuancer fortement ce propos.

L'agriculture était forte et présente sur tous les territoires.

Nous avons des relais puissants auprès des administrations, préfets, DDE (directions départementales de l'équipement), DDA (directions départementales de l'agriculture) et bénéficions de la force de l'ingénierie d'État – j'y reviendrai, au moment où le ministre a le projet de créer une Agence de la cohésion des territoires.

Les politiques avaient quelques axes forts : le concept de « métropole d'équilibre » est né à cette époque. Il était possible de conforter ces métropoles d'équilibre. C'était l'époque où Jérôme Monod pouvait dire aux patrons de Motorola⁴ : vous vous installez à Toulouse ou vous ne vous installez pas en France. Aujourd'hui, nous nous roulerions par terre pour qu'une entreprise de ce type consente à s'installer où que ce soit sur le territoire national.

C'était l'époque du grand développement des infrastructures routières et ferroviaires et des infrastructures téléphoniques. Je salue la mémoire d'Hubert Germain à qui l'on doit le développement du téléphone⁵. À l'époque, on en était encore à demander « le 22 à Asnières ».

La politique culturelle a été un élément important de l'aménagement du territoire. Tout le monde a oublié le nom de Jeanne Laurent⁶ qui fut la papesse

⁴ Depuis 2013, le nom de Motorola a définitivement disparu du paysage économique toulousain. Fin 2012, la direction avait officialisé la fermeture du principal site français suite au rachat de la firme américaine par Google et à la suppression de 4 000 postes dans le monde.

⁵ Hubert Germain fut ministre (UDR) des Postes et Télécommunications (1^{er} et 2^{ème} gouvernements Pierre Messmer (5 juillet 1972-28 mars 1973. 2 avril 1973-27 février 1974).

⁶ Chartiste, nommée en 1946 à la tête de la sous-direction des spectacles et de la musique, Jeanne Laurent est remarquée pour son travail en faveur de l'accès à la culture par le plus grand nombre, notamment par le biais de la décentralisation théâtrale.

de l'action en matière culturelle au plan des territoires et à qui l'on doit beaucoup.

Enfin, l'agriculture a été confortée à l'époque par la mise en œuvre de la PAC (Politique agricole commune), ce dont on ne peut que remercier Edgard Pisani.

Tout ceci avec une vision du long terme. Cette période se termine par la publication du « *scénario de l'inacceptable* »⁷, élaboré à travers les travaux d'Herman Kahn, et qui, rétrospectivement, n'est pas très éloigné de choses que nous avons vues se réaliser depuis. L'inacceptable a été malheureusement en grande partie réalisé.

Des bouleversements successifs ont eu raison de ce bel équilibre.

Jean-Pierre Chevènement les a évoqués : la première crise pétrolière de 1973 ; la mondialisation et la globalisation de l'économie ; la mise en place du marché unique et de la politique de la concurrence.

Ces bouleversements ont eu des conséquences très importantes. Je veux rappeler que la part de l'industrie dans l'emploi total tombe de 26 % à 22 % entre 1975 et 1981. 700 000 emplois disparaissent et la croissance chute de 6 % à 2 %. Sont particulièrement visés l'Est et le Nord-Pas-de-Calais mais aussi tous les autres bassins industriels de plus ou moins grande taille partout sur le territoire, en Normandie, en Bourgogne, dans le Sud-ouest.

Les territoires ruraux sont victimes des suites et des conséquences de l'exode rural, même si celui-ci est antérieur.

Enfin, le dernier traumatisme, en tout cas pour l'appareil de l'État, est celui de la décentralisation, en 1982-83, qui fait perdre à l'État une grande partie de ses moyens d'action.

Face à ces événements, je voudrais souligner – on pourrait s'en inspirer aujourd'hui – les réactions tout à fait positives de la politique d'aménagement du territoire et de son instrument, la DATAR, même s'il y a eu aussi des ombres. J'y reviendrai.

Le premier élément a été la bataille pour réindustrialiser un certain nombre de territoires, ceux de l'Ouest, ceux du Nord-Pas-de-Calais, de la Lorraine, des

⁷ DATAR, *Scénario de l'inacceptable. Une image de la France en l'an 2000*, La documentation Française, 1971, exemple resté célèbre d'une école française de la prospective.

Ardennes, de la Normandie, du Massif Central. La technique des commissaires à l'industrialisation a été très mobilisatrice parce qu'elle fonctionnait en réseau. Ces responsables s'appuyaient sur un instrument financier, la prime d'aménagement du territoire (PAT), et sur le réseau des bureaux de la DATAR à l'étranger (au Japon, en Chine aux États-Unis, en Europe du Nord), formidablement puissants. Ils s'appuyaient aussi sur des associations régionales qui rassemblaient l'ensemble des partenaires locaux et notamment des responsables économiques et politiques. Le fonctionnement en réseau est à mon avis une des raisons majeures du succès de cette politique de réindustrialisation.

Le deuxième point sur lequel je veux insister est la politique de qualité des produits agricoles, elle aussi initiée à cette époque-là, qui doit beaucoup à l'impulsion de la DATAR, notamment à travers la politique de la montagne. Si aujourd'hui on voit encore des publicités sur le reblochon, c'est parce qu'on a valorisé les appellations d'origine contrôlée (AOC), pas seulement en matière viticole mais sur l'ensemble des produits agricoles.

Je ne parlerai pas des fonds européens, évoqués par Jean-Pierre Chevènement.

Je ne parlerai pas des contrats de plan État-région inventés par Michel Rocard, si ce n'est pour souligner que sans ces contrats de plan État-région on n'aurait pas pu développer comme on l'a fait les infrastructures et réaliser avec succès des opérations comme le plan Université 2000⁸.

Je ne voudrais pas négliger deux autres éléments dans cette action mobilisatrice :

L'action de l'ingénierie publique. Pour mener ces actions, il fallait avoir des équipes d'études puissantes, les OREAM (organismes régionaux d'étude des aires métropolitaines) ou les CETE (centres d'études techniques de l'équipement).

⁸ Le plan Université 2000 lancé par Lionel Jospin, alors ministre de l'Éducation nationale, a été conçu dans la période 1991-1998 pour assurer la démocratisation de l'accès à l'université, pour mieux faire face à la forte croissance annuelle du nombre d'étudiants et pour participer à l'aménagement du territoire par un rééquilibrage des équipements universitaires dans l'hexagone. C'était un schéma d'aménagement et de développement associant par des conventions de partenariat les principales collectivités territoriales à l'État. Il s'accompagnait d'un plan de financement de constructions universitaires et d'opérations de réhabilitation de locaux.

Nous avons une ingénierie publique très forte en dehors de celles qui pouvaient être implantées dans les DDE et dans les DDA.

Le résultat a été très positif, de mon point de vue, parce qu'il a abouti à la réindustrialisation du Nord et de la Lorraine, où l'on s'appuyait sur une main d'œuvre d'une grande qualité. Certaines de ces entreprises ont fermé depuis. On s'en est désolé, on n'a pas manqué de remarquer que ces entreprises avaient bénéficié d'aides de l'État, oubliant qu'elles ont souvent offert aux travailleurs de ces régions des emplois pendant vingt ou trente ans. Je me souviens de ma première visite à Longwy et de la désespérance qu'on pouvait lire sur le visage des sidérurgistes qui venaient d'être licenciés. Je pense, ceci étant, que le pôle européen de développement, une des actions dont Jacques Chérèque⁹ était fier, a été un élément important pour le redéveloppement de cette zone.

C'est le moment du développement des réseaux des trains à grande vitesse (TGV) et de la réalisation de ce qu'André Laignel appelait les « autoroutes d'aménagement du territoire ».

Grâce à ces infrastructures, on a développé des projets. Je veux souligner avec force qu'il n'y a pas d'aménagement du territoire s'il n'y a pas de projets. Ce n'est pas la peine de créer des infrastructures s'il n'y a pas de projets. Comme le disait un ingénieur des Ponts qui a travaillé longtemps à la DATAR, « *Le train s'est toujours arrêté à Laroche-Migennes, il ne s'est jamais rien passé à Laroche-Migennes* ». S'il n'y avait pas eu le TGV il n'y aurait pas eu Euralille¹⁰, il n'y aurait pas eu Euroméditerranée¹¹, il n'y aurait pas eu les développements que

⁹ En tant que préfet délégué au redéploiement industriel, Jacques Chérèque fut l'initiateur du PED (Pôle européen de développement) associant la France, la Belgique et le Luxembourg pour l'aménagement d'une zone industrielle transfrontalière dans le bassin de Longwy.

¹⁰ Depuis le début de sa construction dans les années 1990, découlant de la création de la gare de Lille-Europe, de la LGV Nord (plaçant Lille au centre des trajets ferroviaires entre Paris, Bruxelles et Londres) et du tunnel sous la Manche, Euralille, l'un des plus grands centres commerciaux de France, contient 1 120 000 m² de bureaux, mais également des logements, des hôtels, un casino, un palais des congrès et d'expositions, des restaurants, des parcs et espaces publics, une salle de concert, un zénith, des écoles d'enseignement supérieur ainsi que plusieurs lieux culturels.

¹¹ Née d'une initiative de l'État et des collectivités territoriales en 1995, Euroméditerranée est une opération d'intérêt national qui a pour ambition de placer Marseille au niveau des plus grandes métropoles européennes. Créateur de

l'on observe autour de la gare de La Part Dieu¹² à Lyon, il n'y aurait pas eu des développements à Strasbourg, en Lorraine et, aujourd'hui, à Bordeaux, à Nantes et à Rennes. L'effet TGV, pour moi indéniable, ne doit pas être réduit à l'augmentation des prix fonciers !

Il en est de même de l'impact d'Université 2000.

Il ne faut pas oublier, dans les résultats positifs, que c'est au début de cette même période qu'est née la politique de l'environnement, autour de Serge Antoine et des équipes de la DATAR.

Il y a aussi des ombres.

La première ombre a été la réduction de l'appareil militaire qui a eu en matière d'aménagement du territoire, notamment des territoires à dominante rurale, un effet tout à fait négatif, par exemple dans le département de l'Aisne, site de nombreuses garnisons, ou dans des coins comme Barcelonnette. Jacques Chèreque, récemment décédé, pour qui j'avais une profonde admiration, avait coutume de dire : « Pierre Joxe ferme les casernes et moi je saute sur Kolwezi ». Il était en effet périlleux de venir annoncer, en 1990, à Barcelonnette, le départ du onzième bataillon des chasseurs alpins¹³, qui faisait vivre la vallée de l'Ubaye depuis 1948 (1000 hommes dont 200 cadres). Les anciennes villes de garnison connaissent de graves difficultés économiques. La réponse qu'a donnée l'État, même si elle a eu beaucoup de succès n'a pas été, à mon avis, la réponse adaptée. En effet, pour combler le départ des régiments, et pour utiliser l'immobilier libéré, on a transféré beaucoup d'administrations de l'État. Faute de main d'œuvre qualifiée, on ne pouvait implanter d'activités industrielles dans ces zones qui n'avaient pas de tradition industrielle. On a donc transféré des administrations mais on les a transférées sans réflexion. Or, même si je ne suis

développement économique, social et culturel, Euroméditerranée est un accélérateur de l'attractivité et du rayonnement de la métropole marseillaise. Avec 480 hectares, Euroméditerranée est considérée comme la plus grande opération de rénovation Urbaine d'Europe.

¹² La Métropole de Lyon a initié un projet d'envergure, piloté par une structure dédiée, la SPL Lyon Part-Dieu, qui propose une offre tertiaire augmentée et mieux calibrée, conjuguée à une ambition forte sur les logements et les espaces collectifs.

¹³ Les 1^{re} et 2^e compagnies de combat et la compagnie de commandement et des services (CCS) étaient implantés à Barcelonnette quartier Craplet.

nullement hostile à la décentralisation des administrations et des services publics, je pense que celle-ci n'a pas de sens si on n'a pas réfléchi au fonctionnement de l'appareil de l'État. Tout ceci n'était pas « pensé ».

Par ailleurs, surdéterminés par le problème des pôles de conversion¹⁴, trop préoccupés par l'immédiateté, on n'a pas réfléchi sur le long terme.

Si on a développé les TGV, on a négligé l'entretien des autres lignes pendant trente-cinq ans sans avoir réfléchi, là non plus, à l'adaptation du service public, sans avoir « pensé » le service public. On en voit les conséquences aujourd'hui. Au moment où on se pose la question de l'avenir de ces lignes, il eût été utile d'examiner des expériences intéressantes, telle l'expérience, menée en Bretagne, de trains qui fonctionnent comme des cars, le conducteur étant en même temps receveur et contrôleur, entraînant des économies d'échelle qui permettent de maintenir l'activité des lignes. Cela n'a jamais été fait pour des raisons que l'on peut imaginer, si l'on se place du point de vue de la SNCF.

On ne s'est pas non plus préparés à l'évolution des services publics. Un appel d'offres sur le numérique lancé par la DATAR, en 1990, notamment sur l'utilisation du numérique dans les différentes administrations, je pense en particulier à la télémédecine, connut un échec cuisant, obtenant très peu de réponses.

Depuis, on a assisté à un lent délitement de l'aménagement du territoire :

Conséquence du marché unique, les incitations à l'implantation d'entreprises sont devenues plus difficiles et on a vu se poursuivre les réductions d'emplois. De 2006 à 2015, les industries manufacturières ont perdu 27 300 établissements (18 % du nombre des établissements) et 530 000 emplois (15 % de l'emploi).

La DATAR a perdu le contrôle sur les investissements au profit de Bercy. Je n'ai rien contre la création du dispositif qui a abouti aujourd'hui à *Business France* mais on a suivi une logique fondée davantage sur la recherche

¹⁴ Créés en 1984, les « pôles de conversion » correspondent à des régions d'industries déclinantes, comme la sidérurgie, les charbonnages, les chantiers navals. Ces zones bénéficient d'aides publiques pour la création d'emplois, le reclassement des salariés, l'implantation d'équipements collectifs.

d'investissements financiers que sur celle d'investissements industriels, contrairement à ce qui était fait dans la période précédente.

Malgré des efforts d'inventivité tout à fait remarquables, que je salue : les pôles de compétitivité¹⁵, les *clusters*¹⁶, toujours sur l'idée de fonctionner en réseau, la DATAR, a perdu du poids et s'est retrouvée ballottée. Rattachée au ministère de l'Intérieur et non plus au Premier ministre, à la demande de Nicolas Sarkozy, elle est passée de l'avenue Charles Floquet à la rue de Penthièvre puis de la rue de Penthièvre au carrefour Pleyel. De DATAR elle est devenue DIACT (Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires), avant de redevenir DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) puis Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Même si l'idée du rapprochement entre la DIV (Délégation interministérielle à la ville) et la DATAR était une bonne idée, je ne suis pas sûr que le terme CGET était l'idéal. Enfin, grâce à vous, Monsieur le ministre, elle est revenue avenue de Ségur. Heureuse décision car la DATAR, dans son rôle interministériel ne peut fonctionner que dans un lieu central. On ne peut faire bouger l'appareil de l'État si on n'est pas au cœur de cet appareil.

Je ne reviendrai pas sur la réduction des moyens ni sur les fonds européens et la perte de leur contrôle que Jean-Pierre Chevènement a évoquée.

Enfin on a assisté à la montée des acteurs régionaux et locaux sans en tirer les conséquences opérationnelles, notamment quant aux liens entre les métropoles et leurs territoires.

Je terminerai en déplorant que la RéATE (Réforme de l'administration territoriale de l'État) ait conduit à un affaiblissement de l'appareil de l'État et pas du tout à sa remobilisation.

¹⁵ Un pôle de compétitivité rassemble sur un territoire identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation. Les pouvoirs publics nationaux et locaux sont étroitement associés à cette dynamique. Un pôle de compétitivité a vocation à soutenir l'innovation. Il favorise le développement de projets collaboratifs de recherche et développement (R&D) particulièrement innovants.

¹⁶ Un *cluster* regroupe dans un bassin d'emploi des entreprises du même secteur.

Aujourd'hui et demain

Pour prendre en compte les réalités, je vous ferai part de quatre convictions :

L'aménagement du territoire n'est pas une science exacte. Il n'y a pas de modèle mathématique, économique ni géographique permettant une répartition optimale des moyens et des facteurs. Et l'aménagement du territoire est une politique keynésienne par essence.

La mobilité des citoyens et des entreprises est un fait. Priscilla de Roo, une de mes anciennes collaboratrices à la DATAR, parlait joliment du « butinage territorial incessant des habitants et des entreprises ». Il faut en tenir compte dans les politiques que l'on mène. Dans toutes les études faites en matière de services publics, tout particulièrement en matière d'éducation et de santé, on constate que les habitants font un arbitrage entre qualité et proximité. Il faut veiller à ce qu'il y ait qualité et le maximum de proximité. Si on n'a que l'un ou l'autre, on va dans le mur.

Il ne faut pas non plus opposer mondialisation et localisation (*Bottom up* et *Top down*) mais jouer avec les deux car les territoires, facteurs de cohésion sociale et d'innovation industrielle, sont au cœur des enjeux et des stratégies qui visent à renforcer l'attractivité et la complexité du pays. À l'heure de la complexité il faut se fixer comme principe non une vaine égalité des territoires mais une égalité des chances des territoires. Il faut donner à chaque territoire la possibilité de développer des projets correspondant à ses capacités. Limoges n'a pas le poids de Marseille mais j'ai toujours été frappé par la capacité qu'a eue Limoges à utiliser sa compétence en matière de céramique pour développer l'utilisation innovante de la céramique dans de nouveaux process industriels à travers le pôle ESTER¹⁷.

¹⁷ Le regroupement à Limoges de centre de recherches et de transfert de technologie, de formation et de nombreuses entreprises industrielles du secteur a conduit à la labellisation d'un Pôle de compétitivité : le pôle européen de la céramique. Au sein, de la Technopole ESTER, une structure immobilière, le centre européen de la céramique a ainsi vu le jour.

Les maîtres mots dans les années 60 étaient équilibre, harmonie et redistribution, solidarité. Il faut garder solidarité mais il faut y ajouter aujourd'hui *management*, réseaux, mobilité et réciprocité.

Je terminerai par *sept axes d'action* :

Il faut revenir aux fondamentaux. Il n'y a pas de politique d'aménagement du territoire sans vision à long terme, sans influence sur les politiques à moyen terme, sans action à court terme. Il faut donc relancer la réflexion prospective qui est engagée par le CGET et mieux l'articuler avec l'action de France Stratégie¹⁸. Tous les travaux de France Stratégie devraient avoir une dimension territoriale.

Il faut veiller à ce que toutes les réformes, toutes les inflexions des politiques publiques, particulièrement en matière de mobilités, d'universités, de recherche, de sécurité, soient jugées en fonction de leur impact territorial. Je n'ai pas besoin, à l'heure de la réforme de la SNCF, d'évoquer le sujet des TGV et des petites lignes. Il faut systématiquement que les études d'impact comportent un volet territorial. De ce point de vue, sur les politiques sectorielles, je ne saurais trop insister sur l'importance des politiques de santé et de sécurité. Les principales inégalités territoriales, celles qui sont le plus ressenties, concernent souvent la santé (ne pas pouvoir accéder rapidement à un hôpital, une clinique ou une maternité est un vrai problème) et la sécurité, je n'ai pas besoin d'y revenir, notamment au titre de la politique de la ville.

Je milite pour qu'on ne fasse pas de nouvelles réformes de nos structures territoriales, sauf à supprimer la métropole du Grand Paris – mais je ne suis pas très objectif sur ce point, ayant été préfet de région – et sauf à donner une fiscalité plus dynamique aux régions. Je pense aussi qu'il faut revoir le mode de calcul de la DGF (dotation globale de fonctionnement) pour lui donner un

¹⁸ Héritière du Commissariat au Plan fondé en 1946, créée par décret le 22 avril 2013, modifié par décret le 24 mars 2017, France Stratégie est un organisme de réflexion, d'expertise et de concertation, autonome, rattaché au Premier ministre.

France Stratégie a quatre missions : évaluer les politiques publiques, débattre avec une pluralité de parties prenantes, anticiper les défis et les mutations et proposer de nouvelles solutions.

caractère moins statique et moins tourné vers le passé et donner une prime aux territoires dynamiques. Je ne dirai pas qu'il faut faire évoluer en douceur le département... Je trouve que les propositions qu'avait faites Manuel Valls en son temps, en distinguant les trois types de situations dans lesquelles on gardait les départements, les faisaient évoluer dans le sens que vous (*s'adressant à Jean-Pierre Chevènement*) proposait Pierre Mauroy en 1998, qui était de faire gérer les départements par des présidents d'intercommunalités. Mais, pour avoir déjà participé à un colloque de Res Publica¹⁹, je garde le souvenir de m'être fait corriger vertement pour avoir osé dire que le département, notamment en Île-de-France, n'avait pas un avenir considérable.

Il faut inciter à la contractualisation ente les collectivités. Deux millions d'emplois ont été créés entre 1999 et 2011, dont 50 % dans trente zones d'emploi. Le problème de la diffusion de la croissance est central. Je ne suis pas partisan de la lutte contre la métropolisation. On a besoin de métropoles fortes. La « métropole d'équilibre » n'est pas un concept ringard, comme n'est pas ringard celui d'armature urbaine. Il faut donc établir des liens financiers entre régions, métropoles, réseaux de villes moyennes et petites villes. Pour cela, je crois que la contractualisation devrait être centrale.

Enfin, la politique de la ville est pour moi un élément essentiel de la politique d'aménagement du territoire. Je vois deux priorités : l'emploi et l'école. Il y a eu des succès qui prouvent qu'on peut agir sur la réalité : j'ai vu l'évolution de Clichy-Montfermeil depuis vingt ans. Mais la priorité, notamment à l'heure de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle, est celle de l'emploi des jeunes. Il faudrait une sorte d'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine) de l'emploi des jeunes.

¹⁹ *Réforme territoriale et développement*, colloque organisé par la Fondation Res Publica le 26 mai 2009 avec Jean-Pierre Dupont, Conseiller d'État, ancien Datar et ancien préfet de la région d'Ile de France ; Philippe Lefebvre, Observatoire des pôles de compétitivité ; Patrick Quinqueton, Conseiller d'État et Jean-Pierre Chevènement, Président de la Fondation Res Publica.

Je terminerai par deux remarques d'ordre général :

Pour tous les territoires, la priorité est aujourd'hui le numérique. Le haut débit généralisé n'a que trop tardé. J'ai pris tout à l'heure l'exemple de la télémédecine, je crois beaucoup à son développement mais il faut encore que le numérique soit efficace.

Enfin j'évoquerai un thème transversal, celui de l'ingénierie publique. J'ai évoqué la faiblesse de cette ingénierie publique et l'impact des réformes comme la RéAT dans les années récentes. On ne va pas revenir aux DDE et DDA mais il faut créer des pôles forts d'ingénierie publique. C'est dans ce sens, Monsieur le ministre, et ce n'est pas flagornerie, que j'interprète votre volonté de créer l'agence de la cohésion des territoires. C'est pour moi un élément essentiel. Il faut que l'État aide les territoires à vivre et que ceux-ci aient la capacité de réfléchir à leur avenir. Il faut mettre les territoires en situation d'inventer leurs projets. Il n'y a pas de politique d'aménagement du territoire sans innovation.

Je conclurai par une conviction : il n'y a pas de territoire condamné, il n'y a que des territoires sans projet.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le préfet, pour cet exposé lucide et exhaustif.

Je me tourne vers le professeur Dumont qui va nous dire à quoi ressemblent aujourd'hui nos territoires.

Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives

Messieurs les ministres,
Monsieur le préfet,
Chers collègues,
Chers amis,

Répondant à l'invitation de Jean-Pierre Chevènement, il m'appartient de proposer une analyse sur l'organisation territoriale de la France après les quatre lois votées, avec une particulière célérité, de 2014 à 2017²⁰.

Dans ce dessein, il convient d'abord de montrer qu'au regard de la géographie historique, ces quatre lois correspondent à des décisions de délimitation territoriale qui n'ont pas d'équivalent historique, donc pas de précédent. Ensuite, les enjeux consécutifs à ces lois seront inventoriés. Enfin, quelles réponses est-il possible de proposer face à ces enjeux ?

Une révolution territoriale sans précédent historique

Le premier élément à souligner est que ces quatre lois correspondent à une « révolution territoriale sans Révolution », alors qu'en 1789-1790, la France a connu une Révolution sans révolution territoriale. En effet, ce que souvent les Français ignorent, la Révolution de 1789 ne s'est nullement accompagnée d'une révolution territoriale dans un contexte caractérisé par le fait que les provinces

²⁰ LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi Maptam).

LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

LOI n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

n'exercent plus de réelles responsabilités, ce qui explique que, depuis le XVII^{ème} siècle, le mot province soit utilisé au singulier²¹.

La commune, nouvel intitulé de l'échelle géographique de base, s'est moulée dans les périmètres très anciens des paroisses. Et, lors des débats de 1789-1790 à l'Assemblée nationale sur la délimitation des départements, les députés s'opposant à un découpage géométrique et partisans de maintenir les « convenances locales », c'est-à-dire de respecter autant que possible les limites historiques telles qu'elles avaient existé ou celles inscrites dans le vécu des habitants, parfois depuis les territoires gaulois auxquels les Romains ont appliqué le terme de *pagus*²², l'ont emporté. Ainsi, les limites des départements des anciennes provinces de Bretagne, Normandie ou Provence, et d'autres encore, reprennent la totalité des périmètres provinciaux sans empiéter sur les provinces voisines²³, et se conforment souvent à des aires anciennes, parfois celles d'évêchés. Aussi, à l'examen des limites des départements décidées en 1790, l'on constate qu'elles sont très proches de limites très anciennes, voire les recourent exactement, même si certaines provinces – tel le Maine donnant la Mayenne et la Sarthe ou le Berry donnant le Cher et l'Indre – ont été divisées par deux.

Ce qui donne l'impression que ces territoires départementaux sont une novation en 1790, c'est leur dénomination, car l'Assemblée nationale a décidé de leur donner le plus souvent un nom géographique, écartant un nom historique très ancien. Or, ce nom historique n'a pas été oublié : le nom ancien Rouergue reste utilisé en Aveyron, Quercy dans le Lot, Touraine en Indre-et-Loire, Anjou en Maine-et-Loire, Roussillon en Pyrénées-Orientales, Bourbonnais en Allier, Artois dans le Pas-de-Calais...

Il n'y a donc pas eu de révolution des délimitations territoriales au lendemain de la Révolution de 1789. Et il n'y en a pas eu depuis. La Savoie et le Comté de Nice ont fait naître trois nouveaux départements lors de leur rattachement en 1860. La guerre de 1870-1871 contre la coalition dirigée par la Prusse a imposé une modification de la géographie de deux départements lorrains et vu naître le

²¹ *Les régions et la régionalisation en France*, Dumont, Gérard-François, Paris, Éditions Ellipses, 2004.

²² *Géographie historique de la France*, De Planhol, Xavier, Paris, éditions Fayard, 1988, p. 24 ; le *pagus* est le nom donné par les romains aux circonscriptions territoriales rurales (inférieure à la *civitas*) à l'époque gallo-romaine.

²³ *Géographie historique de la France*, De Planhol, Xavier, Paris, Fayard, 1988, p. 325.

territoire de Belfort. Au XX^{ème} siècle, les modifications de périmètres des départements ont été mineures, y compris, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, dans les Alpes-Maritimes, le rattachement de La Brigue et de Tende consécutif aux référendums locaux de 1947. Quant à l'organisation de la région Île-de-France dans les années 1960, elle s'est alignée sur le modèle départemental avec, dans ce cas, certaines délimitations discutables comme la mise à l'écart de celles du département de la Seine.

À rebours de l'histoire de longue durée des territoires français, ces quatre lois de 2014-2017 ont dessiné, après suppression de neuf régions en France métropolitaine, des vastes régions²⁴ et de grandes intercommunalités dont nombre de périmètres ne relèvent d'aucun substrat historique. Le Grand Est n'a jamais existé, pas plus que l'Occitanie... dont la création n'a pas supprimé le seuil de Naurouze, ligne de séparation entre les anciennes régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, qui est et sera toujours une frontière géographique.

De nouvelles intercommunalités ont été créées par ces lois, notamment des intercommunalités « XXL » dont nombre de périmètres n'ont pas non plus de substrat historique, comme la plupart des 146 intercommunalités qui comptent plus de 50 communes²⁵ ! Il faut ajouter les Établissements publics territoriaux (EPT) instaurés dans la partie centrale de la région Île-de-France et dont quasiment personne n'est capable d'énoncer les périmètres.

Voilà dans quelle situation d'organisation territoriale la France se trouve désormais. On critiquait le « millefeuille » français, à tort car toutes les grandes démocraties comparables à la France (États-Unis, Espagne, Italie, Allemagne) ont des « millefeuilles », tout simplement parce que, selon le type de décision à prendre, il faut se placer à une échelle géographique différente. En revanche, avec les réformes territoriales 2014-2017 appliquées à l'Île-de-France²⁶, on bat le

²⁴ Sans d'effets positifs dus à la taille ; cf. Florent, Luc, « La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ? », *Population & Avenir*, n° 721, janvier-février 2015.

²⁵ Doré, Gwénaél, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n° 737, janvier-février 2018.

²⁶ Il existe aujourd'hui 791 groupements communaux en Île-de-France, mais de nature très différente, ne serait-ce selon qu'il s'agit de collectivités territoriales ou non, dont :

- 20 Communautés d'agglomérations (CA)
- 31 Communautés de communes (CC)
- 1 Communauté urbaine (CU) (*CU Grand Paris Seine et Oise*)

record des « millefeuilles », avec cinq niveaux (commune, EPT, département, métropole, région, une situation là aussi sans précédent historique) !

Comme l'a précisé le préfet Jean-Pierre Duport, il serait souhaitable de supprimer la Métropole du Grand Paris, la bonne échelle étant celle de la région Île-de-France qu'il conviendrait d'appeler, dans un monde caractérisé par la globalisation, l'internationalisation et la mondialisation²⁷, Paris-Île-de-France.

Une autre preuve du caractère révolutionnaire du bouleversement territorial 2014-2017 tient à ce que la fusion des régions a été effectuée, comme l'a écrit le Conseil de l'Europe, en violation d'un traité international, la Charte européenne de l'autonomie locale, que la France a signé. Selon ce traité, toute fusion de collectivités territoriales doit être votée soit par les conseils élus soit par la population à l'occasion d'un référendum²⁸.

Aux bouleversements des lois 2014-2017, s'ajoute la question des communes nouvelles – même si c'est une proposition parlementaire qui en est à l'origine – dont l'analyse doit être approfondie parce que ces quatre lois sont venues bousculer, voire contrarier, l'esprit de cette initiative, ensuite à nouveau bousculée par ce que j'appelle la « nationalisation de la taxe d'habitation ».

-
- 11 Établissements Publics Territoriaux (EPT)
 - 1 Métropole (METRO)(*Métropole du Grand Paris*)
 - 1 Pôle métropolitain (POLEM)(*POLE METROPOLITAIN GRAND PARIS SEINE AVAL*)
 - 47 Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM)
 - 464 Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU)
 - 160 Syndicats mixtes fermés (SMF)
 - 55 Syndicats mixtes ouverts (SMO)

²⁷ « *Les territoires dans la « mondialisation » : sur un trépied* », Dumont, Gérard-François, *Population & Avenir*, n° 721, janvier-février 2015.

²⁸ Précisément, le traité indique, dans son article 5, que « pour toute modification des limites territoriales locales, les collectivités locales concernées doivent être consultées préalablement, éventuellement par voie de référendum là où la loi le permet ». Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a dénoncé cette violation dans son rapport « La démocratie locale et régionale en France. », mars 2016, point 208.

Les enjeux soulevés par les quatre lois territoriales 2014-2017

Les enjeux soulevés par la mise en œuvre des lois territoriales 2014-2017 sont nombreux.

Un enjeu de financement: toutes les nouvelles structures territoriales décidées par ces lois, qui doivent être financées, engendrent des coûts supplémentaires comme nous l'avions annoncé au Parlement dès 2014 et comme l'a confirmé récemment un quotidien²⁹. Aux coûts entraînés par des niveaux hiérarchiques plus nombreux, s'ajoutent des coûts de transfert de compétences aux intercommunalités, par exemple en matière de GEMAPI (Gestion des Eaux, des Milieux Aquatiques et Préventions des Inondations). De même, dans nombre d'intercommunalités, la gestion de l'eau va très probablement coûter plus cher qu'auparavant lorsque leur périmètre ne correspond pas à celui d'un bassin versant³⁰. Les problèmes de financement de ces nouvelles structures territoriales trouvent une illustration avec la Métropole du Grand Lyon créée le 1^{er} janvier 2015 : la première décision significative prise par cette métropole, au lendemain de sa création, a été d'augmenter les impôts locaux pour financer le mieux-disant, c'est-à-dire pour aligner les salaires et les conditions sociales de ses personnels issus de la communauté urbaine de Lyon et ceux issus de l'ancien département du Rhône. Ce sont évidemment les

²⁹ Audition du 4 juin 2014 de : Dumont, Gérard-François à l'Assemblée nationale, dans : Boudié, Florent, « Avis fait au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral (n° 2100) », Assemblée nationale, n° 2 106, 8 juillet 2014, p. 11-13 et 25-29 ; Audition du 26 juin 2014 de : Dumont, Gérard-François au Sénat, dans : Delebarre, Michel, « Rapport fait au nom de la Commission spéciale sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions », Sénat, n° 658, 26 juin 2014, p. 154-156 ; « Les coûts des fusions des régions dérapent », *Les Échos*, 6 février 2018.

³⁰ Toutefois, votée par l'Assemblée nationale le 30 janvier 2018 en première lecture, une proposition de loi Ferrand-Fesneau relative au transfert des compétences eau et assainissement prévoit la possibilité de reporter, au 1^{er} janvier 2026 au plus tard, le transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes si une minorité de blocage (25 % des communes représentant au moins 20 % de la population) le demande.

contribuables qui les ont assumés et les assument sans nécessairement en ressentir des effets bénéfiques. Dans d'autres cas, les coûts engendrés par la création de structures territoriales inévitablement plus lourdes – car une administration plus importante engendre inévitablement des coûts supplémentaires, par exemple de coordination – se traduisent par des services moindres ou rétrécis à la population.

Un enjeu géographique : l'éloignement entre les lieux de décision et les lieux de vie des habitants, l'éloignement entre les décisions prises dans les services administratifs et la population. Le proviseur d'un lycée qui se retrouve maintenant dans une grande région m'expliquait récemment les difficultés qu'il rencontre désormais avec les décideurs de la nouvelle région qui ne peuvent avoir une connaissance fine des territoires. À cela s'ajoute souvent la difficulté à connaître, voire à comprendre, les délimitations du périmètre régional ou intercommunal correspondant pourtant à des compétences exercées qui peuvent avoir des conséquences dans la vie quotidienne des habitants.

Un enjeu de transparence. Après les lois territoriales 2014-2017, il est désormais encore plus difficile pour les citoyens de s'y retrouver dans la diversité accrue des intitulés des statuts des territoires où ils vivent (communautés de communes, communautés d'agglomérations, métropoles avec des statuts différents, établissements publics territoriaux...). En outre, le citoyen peut se demander si les décisions sont prises par des élus ou par des technocrates qui ont la chance d'avoir la compétence technique. Il lui est encore plus malaisé d'acquiescer une compréhension globale des budgets de sa commune et de son intercommunalité compte tenu de la complexité des questions de répartition de financements entre les intercommunalités et les communes. Combien de citoyens peuvent comprendre le montant des attributions de compensation (AC) ou de la dotation de solidarité communautaire, ces deux types de reversements effectués au profit de leurs communes membres ou d'autres EPCI (établissements de coopération intercommunale) par les groupements soumis aux régimes de la taxe professionnelle unique ou de la taxe professionnelle de zone ? Certes, ces reversements pouvaient exister déjà lorsque des intercommunalités avaient une fiscalité professionnelle unique (FPU). Mais la nouvelle carte intercommunale en vigueur depuis le 1er janvier 2017 compte une proportion plus importante d'EPCI à fiscalité professionnelle unique réunissant davantage de communes et

comportant une population plus nombreuse. Et l'évolution des compétences entre collectivités, telle qu'elle résulte obligatoirement des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), a induit une redéfinition de l'intérêt communautaire et des besoins de financement entre les communes et les EPCI. Elle nécessite une nouvelle détermination des montants d'attributions de compensation selon des modalités peu claires pour le citoyen et même parfois pour les élus qui ne sont pas tous experts-comptables.

Un enjeu culturel. Intercommunalités, grandes régions signifient souvent des délimitations et des dénominations qui font novation. Or, l'étude des réussites territoriales des dernières décennies³¹ montre que celles qui contribuent à davantage de solidarité locale ou de croissance endogène dans les territoires sont des initiatives prises localement par des habitants, explicatives des succès des projets. Pourquoi ? Parce qu'un habitant n'est prêt à s'investir fortement dans la vie et le développement de son territoire que s'il ressent avec celui-ci un lien charnel, lien symbolisé par un nom qui, plus qu'une simple dénomination géographique, représente une attache culturelle, une identification.

D'où les questions suivantes : lorsqu'un territoire administratif choisit un nom nouveau qui ne fait pas sens, quel ressenti culturel et, donc, quelle motivation l'habitant a-t-il ? Dans quelle mesure les habitants peuvent-ils parvenir à adhérer à un périmètre sans logique géographique ou historique et dont les compétences précises sont malaisées à comprendre ? Les habitants ne risquent-ils pas d'éprouver des difficultés à s'investir dans la vie sociale d'un territoire dans lequel ils ne s'identifient pas ?

L'enjeu de la gouvernance territoriale. Lors de mes déplacements en France, je rencontre nombre d'élus qui éprouvent des difficultés à choisir les fameuses trois compétences à transférer aux intercommunalités. Certains élus sont pour la compétence A, d'autres pour la compétence B... Bref, tout cela se traduit par un certain manque de sérénité dans les débats des intercommunalités, pour ne pas employer un mot plus fort, et soulève des craintes sur la possibilité d'un travail

³¹ Cf. par exemple : « La France des marges et l'indispensable attractivité des territoires », Dumont, Gérard-François, dans : *La France des marges*, Woessner, Raymond, Paris, éd. Atlande, 2016.

futur en bonne intelligence entre les communes des intercommunalités. Dans tous les cas, chacun reconnaît que la mise en œuvre de ces lois risque de prendre des années. Il en résulte que le temps (et souvent l'argent quand il faut mobiliser des cabinets extérieurs) ainsi consacré par les élus et leurs collaborateurs ne peut que les priver de possibilités de penser des projets concrets au service du bien commun.

Ceci pourrait n'être vrai que pour les intercommunalités nées d'un périmètre totalement nouveau, mais c'est également le cas pour des intercommunalités qui reposent sur une entente ancienne et dont le périmètre ne s'est pas trouvé modifié car la loi impose, de façon uniforme dans tous les territoires, sans tenir compte des diversités historiques ou géographiques, de nouvelles répartitions des compétences, et donc de nouvelles définitions dans la répartition des financements, sans possibilité d'y déroger. D'où des problèmes de gouvernance.

L'enjeu démocratique. Depuis les années 1950, certains pays européens, mais moins que ce que l'on dit généralement, ou certains *Länder* allemands, mais pas tous, ont entrepris de fusionner des communes, bien avant les lois territoriales françaises 2014-2017 qui correspondent dans une certaine mesure à cette logique. Par exemple, la Suède³², entre 1952 et 1974, a conduit la restructuration administrative territoriale la plus drastique d'un État démocratique occidental. En 22 ans, le nombre de municipalités suédoises est passé de 2 500 à 277, engendrant alors une moyenne de 30 000 habitants par commune fusionnée. Or, l'affaiblissement de la démocratie locale dans des communes vastes résultant de fusions a soulevé nombre de débats. Dès les années 1980, sous la pression de citoyens, l'État, décisionnel en la matière, a dû se déjuger et accepter que des territoires fissent sécession, portant le chiffre à 290, ce qui équivaudrait, compte tenu de son poids démographique, à environ 2 000 communes en France, soit un chiffre nettement plus élevé que le nombre des intercommunalités (1266) décidées par les lois 2014-2017.

³² Gissur Ó. Erlingsson, *Modelling Secessions from Municipalities, Scandinavian Political Studies*, Vol. 28 – No. 2, 2005 ISSN 0080-6757 ; cité par : Dumont, Gérard-François, « La démocratie se construit par le bas », *Ensemble, inventions la commune du XXI^{ème} siècle*, Paris, Association des Maires de France (AMF), 2016.

En Finlande³³, le nombre des municipalités est passé de 547 en 1950 à 348 en 2015, conduisant à une moyenne de 15 800 habitants par municipalité. Ce dernier chiffre équivaldrait à 3 984 communes en France, mais la médiane est de 5 750 habitants, ce qui signifie que la moitié des communes compte moins de 5 750 habitants et l'autre moitié plus de 5 750 habitants. Comme en Suède, il apparaît que, dans les grandes municipalités, la participation électorale est plus faible, particulièrement dans les zones périphériques, qui ont le sentiment d'être peu considérées et de n'avoir guère d'influence. Les analystes en concluent un déficit démocratique né des fusions et les réformes envisagées pour fusionner les communes les moins peuplées sont désormais écartées.

Le problème de la citoyenneté. L'habitant d'un pays démocratique ne peut exercer ses responsabilités de citoyen que s'il se sent concerné par le territoire électoral défini, que s'il comprend le rôle des élus qu'on lui demande de choisir, que s'il a le sentiment qu'il aura la possibilité d'évaluer leur action. Dans l'organisation traditionnelle de la France, ceci était attesté par la participation élevée aux élections municipales, par le fait que le maire était et est toujours, en 2018, toutes les enquêtes l'attestent, la femme ou l'homme politique le plus apprécié. Une autre preuve tenait à une fréquente différence de choix électoral des citoyens selon les élections nationales et locales. Ainsi, à nouveau lors des élections municipales de 2014, nombre de citoyens ont choisi de voter pour un candidat à la mairie qu'ils appréciaient, même s'il n'était pas de la même couleur politique que leur choix pour les élections nationales.

En outre, l'habitant d'un pays démocratique ne s'investit dans la vie de son territoire, et notamment dans sa vie associative, que s'il aime son territoire, ce qui suppose qu'il sache ce qu'il est. Ainsi s'explique le texte d'Alexis de Tocqueville : « C'est dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science : elles la mettent à la portée du peuple ; elles lui en font goûter l'usage paisible et l'habituent à s'en servir. Sans l'institution communale, une Nation peut se donner un gouvernement libre, elle n'a pas l'esprit de liberté. Sans

³³ *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*, Pentti Meklin and Marianne Pekola-Sjöblom (eds.), ; cité par : Dumont, Gérard-François, « La démocratie se construit par le bas », *Ensemble, inventions la commune du XXIe siècle*, Paris, Association des Maires de France (AMF), 2016.

institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances, peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance ; mais le despotisme refoulé dans l'intérieur du corps social reparait tôt ou tard à la surface³⁴. »

En effet, la démocratie, c'est d'abord la démocratie locale, c'est d'abord la participation des habitants à la vie du territoire dans lequel ils vivent. Cette question de citoyenneté, qui est donc centrale³⁵, n'a-t-elle pas été oubliée lors des lois territoriales 2014-2017 ?

Enfin, un dernier enjeu concerne la création de communes nouvelles³⁶, soit la fusion de communes décidées par des conseils municipaux, selon un texte législatif dont il convient de rappeler qu'il est antérieur aux quatre lois territoriales votées en 2015-2017. Tel qu'il a été initialement formulé, ce texte pouvait être considéré comme une démarche fort intéressante, une démarche ouverte qui permettait aux élus de choisir une mutualisation systématique de leurs services et de leur pilotage territorial.

Néanmoins, le mécanisme des communes nouvelles s'est trouvé bousculé par les lois 2014-2017 et la façon dont elles ont été mises en œuvre.

Certes, après le texte de 2010, la création de commune nouvelle a d'abord été un choix réfléchi des élus, même si l'on pouvait regretter qu'il ne soit pas concrétisé par des référendums locaux lorsque l'intégration d'une commune dans une commune nouvelle n'avait pas été présentée aux électeurs dans les programmes des candidats lors des élections municipales.

Puis, à la suite de la loi NOTRe, il faut constater que certaines communes nouvelles relèvent davantage d'un raisonnement défensif que d'un projet commun partagé. D'abord, un certain nombre de communes, privilégiant

³⁴ *De la démocratie en Amérique*, Pagnerre, 1848, tome 1.

³⁵ Callois, Jean-Marc, « Le citoyen, grand oublié des réformes territoriales », *Population & Avenir*, n° 732, mars-avril 2017.

³⁶ La création de commune nouvelle a été rendue possible par une initiative parlementaire venant du président de l'AMF et inscrite dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme territoriale afin de permettre une fusion plus simple des communes. Des communes nouvelles peuvent être créées à la demande d'au moins les deux tiers des conseils municipaux des communes d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI), à la condition qu'ils représentent plus des deux tiers de la population totale.

l'aspect financier, ont décidé de se fondre dans une commune nouvelle pour que les recettes venant de l'État soient supérieures à ce qu'elles auraient été sans la création de la commune nouvelle.

En second lieu, certaines communes nouvelles sont surtout fondées sur un souci de positionnement dans le cadre des nouvelles intercommunalités beaucoup plus vastes imposées par les lois. Il s'agit moins de conduire un projet partagé pour le bien commun des territoires fusionnés que d'améliorer son rapport de force dans les rivalités de pouvoir existant inévitablement au sein de vastes intercommunalités.

Dans ces cas, la commune nouvelle est donc moins un projet de territoire qu'une tactique afin de peser dans une intercommunalité ou, au moins, de ne pas dégrader les finances territoriales.

Et, dans tous les cas, malgré les efforts d'un certain nombre d'élus, il convient de préciser qu'il n'y a jamais approbation formelle de la population. Le risque est que le citoyen ait l'impression que les décisions ont été prises sans recueillir son avis, voire en catimini, et qu'on lui a imposé une fusion engendrant un périmètre administratif dans lequel il ne se reconnaît pas.

En outre, alors que la création des communes nouvelles était dans une logique d'auto-organisation (*bottom-up*), fondées sur la concertation et le dialogue entre les élus, l'État a décidé de la reprendre à son compte selon une logique venant d'en haut (*top-down*) par des mesures incitatives qui transforment des projets de fusion imaginés par les territoires en des projets poussés par l'État central sans garantie que l'esprit de citoyenneté suive. Par exemple, une instruction ministérielle aux préfets du premier trimestre 2018, signée des ministres de l'Intérieur et de la Cohésion des territoires, pour fixer les règles en matière de répartition de la dotation d'équipement aux territoires ruraux (DETR), énonce comme axe prioritaire : le « soutien aux communes nouvelles ». Celles-ci sont « éligibles de droit à la DETR pendant les trois ans à compter de leur création si l'une de leurs communes constitutives y était éligible l'année précédant leur création ». Leurs demandes de subventions « doivent être traitées en priorité ».

Enfin, dans l'esprit du gouvernement, selon les déclarations du ministre auprès du ministre de l'Intérieur, « une commune nouvelle est une nouvelle commune »³⁷, c'est-à-dire se substitue pleinement aux communes antérieures et

³⁷ Propos réitérés après le présent colloque lors de la 4ème rencontre nationale des communes nouvelles, organisée le 15 mars 2018 par l'AMF (Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité) ; cf *Maire-info*, 16 mars 2018.

entre dans le droit commun, ce qui lui interdit des adaptations de sa gouvernance non inscrites dans la loi. Or, en l'état, la loi ne permet aucune possibilité d'éventuelle représentativité des anciennes communes et la commune ancienne disparaît totalement comme espace de délibération démocratique. L'existence d'une seule personne qui serait considérée comme le représentant ou le délégué de telle ou telle ancienne commune ne peut se substituer à des délibérations citoyennes. Pourtant, et par exemple, les anciennes communes n'ont pas nécessairement intérêt à voir se dissoudre, au risque de disparaître, tout le bénévolat citoyen ou associatif dans la commune nouvelle.

Les enjeux des lois territoriales 2014-2017 sont donc considérables, d'autant que ces lois se situent dans un contexte de décisions remettant en cause la libre administration des collectivités territoriales et, plus généralement, de la décentralisation³⁸. Il importe donc d'apporter des réponses face à ces enjeux.

Quelles réponses face aux enjeux des lois territoriales 2014-2017 ?

Trois échelles de réponses souhaitables doivent être considérées : celle des collectivités territoriales, celle de l'État et de ses représentants, et celle de la représentation parlementaire.

À l'échelle des régions et des intercommunalités, la question de la gouvernance territoriale est essentielle³⁹.

Pour simplifier, il y a trois types de gouvernance territoriale possibles, notamment au sein de nouveaux périmètres que sont les grandes régions et les nouvelles intercommunalités.

Certains de ces territoires peuvent privilégier un esprit de centralisation qui risque de ne pas prendre en compte la diversité des besoins de proximité qu'attendent les populations du périmètre régional ou intercommunal nouveau. Il peut ainsi exister des présidents dont l'objectif central, et l'adjectif convient parfaitement, est de centraliser les décisions et l'administration du territoire.

D'autres territoires sont des assemblages de territoires préexistants, qui n'avaient pas nécessairement de liens étroits entre eux, et dont le regroupement

³⁸ « Géopolitique des territoires français : décentralisation *versus* recentralisation », Dumont, Gérard-François, revue *Limes*, Rome, 2018.

³⁹ *Les territoires français : diagnostic et gouvernance*, Dumont, Gérard-François, Paris, éd. Armand Colin, collection « U », 2018.

résulte d'une sorte de mécano institutionnel qui n'est fondé sur aucun véritable projet spécifique, même si le mot « projet » apparaît parfois sur un rapport qui contient essentiellement des intentions très générales que personne ne peut récuser du genre « attirer des entreprises », « développer le tourisme », « améliorer l'offre de logement », rapport qui peut donner l'impression d'être le simple copier-coller de celui d'un autre territoire...

En l'absence d'un grand dénominateur commun que serait une ambition partagée rendue parfois difficile, il est vrai, par le faible substrat historique ou géographique du nouveau territoire administratif, la gouvernance du territoire relève alors du plus petit dénominateur commun, le « gâteau » commun, c'est-à-dire essentiellement les recettes à se partager. La gouvernance territoriale est alors consensuelle : il s'agit de se répartir les moyens en l'absence de la définition de véritables intérêts communs résultant sur un travail d'équipe.

Enfin, reste la seule gouvernance territoriale souhaitable, la gouvernance subsidiaire ; laisser prendre les décisions à l'échelle la plus basse et les prendre à un niveau plus élevé que lorsque cela est jugé meilleur pour le bien commun des territoires réunis en intercommunalité.

À l'échelle de l'État et de ses représentants. Les circulaires d'application des lois territoriales 2014-2017 interrogent car elles ne paraissent pas s'appuyer réellement sur les lois votées ! La lecture de ces circulaires donne fortement l'impression qu'elles ont été rédigées en prenant en compte les projets de lois des fameuses quatre lois territoriales et non les lois, amendées par l'Assemblée nationale et le Sénat, telles qu'elles sont sorties de la représentation nationale. Il en est résulté et il en résulte une interprétation et une mise en œuvre moins souples que ce que le législateur avait décidé.

Plus généralement, le manque de souplesse peut être illustré par l'exemple d'une communauté d'agglomération qui fonctionne de façon satisfaisante depuis 2002 et dont le périmètre ne s'est pas trouvé modifié par les lois 2014-2017. Au sein de cette intercommunalité d'environ 80 000 habitants, de gros bourgs (1 500-2 000 habitants) disposent de zones d'activités artisanales. Ces dernières fonctionnent très bien car le maire connaît parfaitement ses artisans, les suit en permanence, répond à leurs besoins, étudie les éventuels problèmes de succession etc. Cette communauté d'agglomération s'est réunie et a convenu que, puisqu'il y avait un parfait suivi de ces zones d'activités artisanales, il n'y avait pas de raison de changer la méthode de leur gouvernance. Or, le président d'intercommunalité a reçu une lettre comminatoire de son préfet lui enjoignant

d'appliquer la loi NOTRe : ses zones d'activités artisanales doivent être suivies au centre, par la communauté d'agglomération, par des fonctionnaires territoriaux sans doute dévoués mais qui ne connaissent pas nécessairement le terrain et encore moins les artisans de ces zones d'activités.

En conséquence, il apparaîtrait souhaitable que le gouvernement adresse aux préfets des circulaires leur demandant une application beaucoup plus souple des lois territoriales 2014-2017. En effet, il n'y a aucune raison particulière d'imposer l'interprétation la plus obtuse de ces lois.

À l'échelle de la représentation nationale. Le préfet Jean-Pierre Duport a rappelé avec raison que les lois territoriales 2014-2017 ont été proposées à l'Assemblée nationale et au Sénat sans véritable étude préalable ni élément comparatif avec l'organisation territoriale des pays étrangers, un des points que j'avais souhaité présenter lorsque j'ai eu l'honneur d'être auditionné au Sénat et à l'Assemblée nationale mi-2014.

Or, il serait indispensable de réaliser une évaluation, un diagnostic objectif, indépendant et comparatif des effets de ces lois. Ont-elles amélioré les services à la population ? Ont-elles concouru à une meilleure participation citoyenne ? Ont-elles facilité la solidarité villes-campagnes ? Ont-elles stimulé le développement local ? Sans doute certains aspects de ces lois sont-ils positifs. Peut-être d'autres sont-ils négatifs. Un bilan objectif est donc nécessaire pour examiner dans quelle mesure il faut les faire évoluer de façon plus favorable à la citoyenneté et à la démocratie.

De façon générale, il importe d'introduire de la souplesse, par exemple dans le choix des compétences partagées parce que s'il existe des intercommunalités anciennes qui, ayant une tradition de travail en commun, sont capables de prendre aisément telle ou telle compétence supplémentaire, la situation géographique, historique, culturelle d'autres intercommunalités fait que les obliger du jour au lendemain à fusionner des compétences, alors qu'elles n'ont jamais travaillé ensemble, risque d'aboutir à des résultats guère favorables. L'autre souplesse nécessaire concerne la gouvernance, également pour les communes nouvelles ; elle se trouve justifiée par l'idée de droit à l'expérimentation que le Président Macron envisage d'élargir à l'occasion d'une révision constitutionnelle. Mais l'avenir de cette dernière demeurant à ce jour incertain, le législateur pourrait d'ores et déjà œuvrer, en allégeant les lois pour ne fixer que l'essentiel, ce qui était souvent le cas des lois du XIX^{ème} siècle.

De la même façon, l'assouplissement des lois semble nécessaire pour l'évolution des périmètres et des synergies territoriales. Les lois 2014-2017 privilégient un raisonnement purement territorial, avec des rigidités de délimitations, selon un modèle strictement centre-périphérie, alors que ce dernier s'avère en partie désuet face aux réalités réticulaires⁴⁰. Rappelons que le grand avantage des syndicats « à la carte » était la possibilité pour les communes, selon le type de projet, de travailler avec telle ou telle autre commune. Mais les lois 2014-2017 risquent de conduire à une forte fixité dans l'action publique territoriale, compliquant la nécessité de s'adapter à un monde en permanence évolutif, à des dynamiques démographiques changeantes et à des besoins qui évoluent.

La question principale est celle de la démocratie locale et de la participation des citoyens. Or, face à cette question, l'analyse des lois territoriales 2014-2017 interroge compte tenu d'un certain nombre de contraintes imposées non seulement par ces lois, mais aussi par la façon dont elles ont été et sont mises en œuvre. En outre, la nationalisation de la taxe d'habitation, décidée fin 2017 par la loi de finance pour 2018, risque d'affaiblir le lien entre le citoyen et ses élus. Il apparaît donc nécessaire que des réglementations et des comportements de gouvernance territoriale plus citoyens corrigent ces lois qui semblent donner une place plus importante à la technocratie, seule capable de baigner dans la complexité des textes, qu'au rôle des citoyens. Dans le cas contraire, se présente un risque pour le bien commun et pour le développement des territoires, donc pour la démocratie locale qui est le fondement de la citoyenneté.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le professeur pour cet exposé très enrichissant qui ouvre sur beaucoup de suggestions.

⁴⁰ « Territoires : le modèle « centre-périphérie » désuet ? », *Outre-Terre*, n° 51, 2017 ; « Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ? », *Population & Avenir*, n° 723, mai-juin 2015.

Lorsque l'État disparaît chacun s'en remet d'abord à lui-même et les tentations de repli, les tentations régionalistes ne peuvent pas manquer de s'épanouir.
Face à ce risque, comment réagit l'ancienne députée de l'Aisne ?

MARIE-FRANÇOISE BECHTEL

Territoires délaissés : difficultés, perspectives

Messieurs les ministres,
Chers collègues intervenants,
Mesdames et Messieurs,
Chers amis,

Il me revient de décrire à ma façon la même réalité que celle qu'ont analysée le préfet Duport et le professeur Dumont.

Nous avons intitulé le colloque *Désertification et réanimation des territoires*, ce qui, à soi seul, est déjà un constat. Je ne reviendrai pas sur le constat global, dans sa dimension historique, de la manière dont les choses se sont passées dans notre pays depuis une génération maintenant, avec l'abandon du volontarisme qui animait l'aménagement du territoire dans les grandes années. Je ne reviendrai pas non plus, sauf sur un point, sur les réformes institutionnelles, sous l'angle du moins sous lequel le professeur Dumont les a examinées. Je voudrais simplement regarder concrètement où se situent les plus grands points de difficultés et s'il est possible de trouver quelque lueur à l'horizon.

Je commence par souligner un paradoxe qui existe dans ce pays depuis une bonne vingtaine d'années. Au fur et à mesure que monte le ressentiment, fruit du délaissement, objectif mais aussi ressenti (ce sont déjà deux phénomènes différents), dans les populations de ces territoires que l'on a délaissés, que se passe-t-il ? Alors que tout le monde sait depuis l'apparition des analyses sur le péri-urbain et le péri-rural, c'est-à-dire bientôt une vingtaine d'années, quels sont les problèmes en cause, les politiques se trompent continûment et très largement de réponse. Non pas parce qu'ils ne la connaissent pas, ni par vice : ils le font parce qu'ils pensent que les réponses nécessaires ne seraient pas conformes aux contraintes supérieures qu'ils se sont données, contraintes

supérieures, je le dis sans esprit de polémique, qu'ils entendent appliquer et qui sont pour eux un impératif très fort. Et il faut en effet qu'il soit très fort pour que la lutte contre la montée du Front national qui marque ces territoires délaissés passe finalement après le respect de ces impératifs dans lesquels vous avez reconnu évidemment les impératifs européens tels qu'ils les comprennent et tels qu'ils entendent les suivre.

Ces réponses, qu'ils connaissent pourtant, ont pour nom : investissements dans les activités économiques, cela a été très bien dit dans la première intervention, et d'abord dans les infrastructures qui, même si elles ne créent pas l'économie, si j'ai bien compris ce que vous avez dit, Monsieur le préfet, sont tout de même un élément fort qui permet ce développement ; existence de services publics suffisants et performants et naturellement modernisés, car le service public qui a fonctionné dans la première moitié du XX^{ème} siècle ne peut pas rester inchangé au début du XXI^{ème} siècle, tout le monde serait je pense d'accord là-dessus. Ces deux impératifs, à eux seuls – et cela nul ne l'ignore – seraient à même de combattre la relégation qui correspond à un ressenti très fort, d'autant plus fort qu'elle vient renforcer les données objectives de la situation économique. Soit un territoire donné qui a vu son industrie dégringoler, qui voit que les infrastructures ne sont pas en place pour permettre à sa population la mobilité qui compenserait la perte d'emplois sur place, qui voit la sous-préfecture pratiquement fermée, à peu de chose près, qui ne voit plus, comme autrefois, le sous-préfet en visite dans les petites communes où on le connaissait, qui voit la brigade de gendarmerie s'éloigner, point très important, notamment dans les campagnes. L'habitant de ce territoire qui a dans la tête l'idée que d'autres auraient plus que lui, que ce soit par l'effet de l'aide sociale ou par l'effet des politiques d'immigration (c'est un discours qui, vous le savez bien, tourne en boucle), cet habitant se demande où sont les pouvoirs publics. Il y a, je crois, dans nos territoires, une demande d'État dans laquelle le ressentiment et la revendication identitaire sont, en creux, la réponse à cette non-présence de l'État. Il est quand même frappant de voir, même si on ne peut pas établir une causalité entre deux phénomènes parallèles dans le temps, que se sont développés simultanément dans ce pays d'une part le sentiment de la relégation, avec la dimension psychologique et culturelle du délaissement qui ne se réduit pas, comme je le disais tout à l'heure à un fait objectif (bien que la situation objective soit importante en l'espèce), et d'autre part l'abandon – appelons les choses par leur nom – des politiques publiques, qu'elles soient territoriales ou d'ailleurs nationales, matérialisé par l'éloignement des services publics. Tout

cela, ai-je presque envie de dire, n'est pas sorcier, c'est un panorama que l'on connaît depuis de nombreuses années. Et, sur ce panorama, sont venus se greffer un certain nombre de choix qui ne sont certainement pas les bons.

Je n'aurai le temps de prendre que deux exemples majeurs :

D'abord le choix des projets d'infrastructures. C'est un choix d'actualité puisque le rapport Duron, remis le 1^{er} février, a fait grand bruit. Il en résulte que des options auront à être prises mais ces options sont manifestement toujours envisagées *a priori* sous la contrainte de la dépense publique, en d'autres termes on ne recherche pas, comme à la grande époque de la DATAR, quels sont les investissements utiles à telle ou telle région ou à telle ou telle transversalité régionale, on recherche ce que finalement l'on peut financer, d'où le sinistre catalogue des abandons. On ne dit plus : on va faire ceci ou cela, on dit : on va abandonner la LGV de l'Est ou encore la liaison de Clermont-Ferrand. Il reste encore la question des petites lignes, c'est-à-dire le rapprochement des territoires les plus délaissés, encore une fois au cœur de notre sujet, ce qui n'est pas le cas de Clermont-Ferrand ni des régions de l'Est qui sont tout de même des territoires relativement riches dans ce pays. Donc le plan infrastructures ne me semble pas du tout prêt à prendre le délaissement objectif en compte. C'est pour le moins un sujet de préoccupation que de le constater.

Je parlais tout à l'heure de la liaison entre les abandons de politiques publiques et les choix politiques pas toujours heureux qui sont faits par ailleurs. Saisissant la perche que m'a tendue Jean-Pierre Chevènement, je prendrai un exemple que je connais un peu, celui de la Picardie, notamment du sud de ce département, qui va me mener à mon deuxième point, celui de la réforme territoriale.

Dans le sud de ce département, l'industrie s'est effondrée et c'est le moment qu'a choisi la réforme territoriale pour rattacher la Picardie, qui était déjà une région de bric et de broc, au Nord-Pas-de-Calais, ajoutant la pauvreté à la pauvreté pour créer l'énorme région Hauts-de-France, la plus pauvre de France. À l'évidence, quels que soient les efforts qu'elle fait – et je pense qu'elle fait de vrais efforts – la région des Hauts-de-France, qui a en son cœur même des zones industrielles en grave difficulté (Lille, Roubaix, Tourcoing...), ne peut pas d'un coup de baguette magique agir pour la Picardie, la zone la plus au sud de cette grande région.

En même temps, cette même Picardie, en limite de la région Île-de-France – je parle ici du sud que je connais mieux puisque j’ai été l’élue de Soissons – n’a pas les éléments de mobilité suffisants qui permettraient à sa population d’aller travailler vers le Grand Paris. C’est la seule zone à cent kilomètres de Paris qui n’ait ni TGV, ni 2x2 voies complète. On parle même de réduire la ligne Paris-Laon, fondamentale pour les travailleurs qui ont trouvé un emploi à Roissy ou au-delà en région parisienne. Voilà un cas concret dans lequel les arbitrages manifestement n’allaient pas dans le bon sens. Si vous laissez l’industrie s’effondrer, il faut que vous favorisiez une compensation par les infrastructures pour qu’au moins on puisse recréer de la mobilité. Et si vous faites de l’infrastructure, vous pouvez toujours avoir l’espoir, même si le préfet Dupont a cherché à nous décourager sur ce point, que l’activité économique pourrait en profiter.

Voilà pourquoi pour ma part j’ai trouvé que les grandes régions étaient une très mauvaise réponse à un problème réel, celui de la désertification économique. Je ne dirai rien des métropoles car il faut peut-être voir leur évolution dans le temps. Parce que nous avons dans ce pays une tentation du repliement, parce que, non seulement on ne crée pas assez d’infrastructures, non seulement on ne permet pas une mobilité suffisante, mais, d’une certaine manière, par là même on alimente une sorte de désir de rester accroché à son territoire. Car, même dans les territoires les plus défavorisés de ce pays, très souvent, les jeunes disent : Je préfère rester chez moi. Ce qui pourrait se comprendre pour le jeune Niçois ou le jeune Biarrot est vrai aussi pour le jeune Picard : il préfère rester chez lui, quitte à prendre un moyen de transport s’il trouve du travail plus loin, ce qui ne concerne d’ailleurs qu’une partie des jeunes. Mais au total on a alimenté une sorte de repliement de la population. Éloignement des services et attachement à ce qu’on aurait appelé autrefois la glèbe, au sol, concourent à nourrir les tentations de repli régionaliste. La seule vertu d’ailleurs que je reconnaisse à la loi qui a modifié les régions, c’est qu’elle ne s’est pas fondée sur le caractère « ethnique » des territoires. Elle a ainsi refusé de faire la grande région Bretagne. Il y a eu malheureusement sur la Corse un très mauvais amendement gouvernemental sur la collectivité unique, qui est d’ailleurs survenu à minuit, en deuxième lecture à l’Assemblée nationale... mais pour le reste, je dois dire que le gouvernement d’alors n’avait pas cédé à la tentation régionaliste identitaire. C’est une chose qu’on peut reconnaître. Pour autant, les grandes régions ne peuvent pas convenir. Comment a-t-on pu imaginer faire de

grandes régions dont – le professeur Dumont l’a très bien dit, – il n’y a pas de modèle historique ni géographique chez nous et, qui ne sont pas davantage comparables à d’autres régions dans d’autres pays dans lesquels l’on voit des régions très pauvres qui sont de grande taille et des régions très petites qui sont très riches, comment a-t-on pu proposer aux populations, notamment des territoires délaissés, de grandes régions dans lesquelles non seulement l’emploi n’est pas là mais les services publics, qui plus est, se rétrécissent ? Cela reste pour moi un mystère. Je crains d’ailleurs que ce mystère ne soit pas très difficile à comprendre : je le dis sans esprit de polémique, à titre d’observateur, la réforme régionale correspond à un langage codé. Dans l’affolement autour du déficit budgétaire qui a marqué les années 2013-2014 notamment, le CICE tardant à produire ses effets – et pour cause puisqu’il a été mal conçu, comme vous l’avez dit, Monsieur le ministre –, dans cet affolement, il fallait dire aux autorités bruxelloises que « la France réformait », c’était le mantra. On voit donc très bien que la réforme régionale, je suis désolée d’avoir à le dire – et c’est peut-être vrai aussi de la métropole – se fonde sur un élément que je qualifierai d’idéologique, un élément exprimé en langage codé : la France a certes un peu trop de déficit budgétaire mais vous voyez qu’elle cherche à se réformer.

C’est ainsi qu’elle a, d’une manière extrêmement brutale, sans aucune consultation des populations, sans véritable consultation du Parlement, choisi de faire ces grandes régions qui, encore une fois, ne répondent à rien. Et tout cela pourquoi ? Alors qu’on pouvait instaurer des modalités de coopération inter-régionale sur de grands projets économiques, de grandes infrastructures, on pouvait donner aussi une sorte de récompense aux régions qui se mettent ensemble pour faire de grands projets. On avait ainsi toute sorte de moyens pour inciter les régions à devenir un acteur économique important sur notre territoire.

Mais ce n’est pas la voie qui a été choisie, avec les effets qui ont été décrits par le professeur Dumont.

Au-delà de la question du découpage, je voudrais dire aussi que je ne crois pas du tout pour ma part à la région comme échelon de gestion. Si l’on veut faire des régions qui soient des acteurs économiques, très bien, c’est autre chose et il faut aussi leur en donner les moyens... pour le reste de leurs compétences, on peut observer qu’un certain nombre de choses se passent aujourd’hui du côté de la formation professionnelle, il y a des négociations, avec un certain retour de l’État qui personnellement me semble une bonne idée, même si le système n’est

pas facile à mettre sur pied. Mais avoir fait à la fois de grandes régions, en les éloignant, comme j'ai essayé de le décrire, d'une partie des territoires qui les composent et en plus leur demander de gérer des lycées, des routes... je crois qu'on n'est pas dans quelque chose de logique. À la limite, on pouvait faire de grands ensembles qui eussent été, non pas des ensembles de gestion des populations, de leurs besoins directs, mais, comme je le disais, de grands échelons au niveau desquels on penserait et réaliserait les infrastructures et les grands projets économiques, en s'appuyant sur cette ingénierie de l'État dont on a parlé.

Le résultat, c'est que nous avons aujourd'hui une sorte de siphonnage par le haut dans lequel les populations des territoires les plus éloignés du centre – et là nous retrouvons bien la problématique de la périphérie – sont victimes d'une raréfaction des services publics extrêmement préoccupante. Ainsi donc non seulement on n'a pas avancé sur un problème pourtant bien identifié mais on a plutôt reculé. Ni les services publics régionaux et locaux, ni les services publics de l'État ne rendent aujourd'hui des services satisfaisants. On peut parler – et on ne doit pas les oublier – des services régaliens : j'ai parlé tout à l'heure de l'éloignement des brigades de gendarmerie, très douloureusement ressenti par la population, ce qui n'est pas naturellement un choix très ingénieux à l'heure où la sécurité est un thème si fort dans les préoccupations de ces populations délaissées.

Il y a la carte judiciaire, dont on a peu parlé, qui remonte à une réforme Sarkozy, en 2009, qui a créé beaucoup de difficultés sur de nombreuses parties du territoire. On dit que depuis lors toute l'Armorique est vide de présence judiciaire, les zones de montagne sont en difficulté. Dans le domaine judiciaire comme en matière médicale (maisons de santé, télémédecine...), car ce grand service public est lui aussi beaucoup trop éloigné des populations, le numérique, dont il sera question dans une autre intervention, même s'il ne peut pas tout, contribuera certainement à une modernisation du service rendu à la population, c'est-à-dire du service public. Nous ne pouvons donc que déplorer cet éloignement qui, encore une fois, est très dommageable, non seulement à la réalité économique et sociale des territoires mais au vécu, au ressenti, à la psychologie de ceux qui se sont de plus en plus éloignés du centre.

J'aurais pu traiter beaucoup d'autres points et aborder beaucoup d'autres sujets dans d'autres domaines. J'ai essayé de concentrer mon intervention en me

demandant, face à cela, que faire ? Nous n'avons pas coutume à la Fondation Res Publica de nous lamenter dans le désert, de nous frapper la poitrine et de courir en criant : Attendons la pluie !

Quels sont les éléments qui pourraient donner une tonalité positive à ce qui est devant nous ?

En ce qui me concerne, je pense qu'il faut regarder du côté de la réforme de l'État. J'ai lu non sans une certaine inquiétude que le professeur Aghion, membre du comité de réforme de l'État qui a été monté vers le mois de septembre 2017, est revenu sur le « millefeuille territorial ». J'ai vu qu'il avait indiqué publiquement un certain nombre de choses qui sont quand même un peu répétitives, notamment l'idée qu'il faut réduire le fameux millefeuille territorial qui, comme il a été très bien dit, est quelque chose qui n'est pas du tout inutile. Ce n'est pas non plus un indicateur de centralisation. Je fais ici une digression : selon une étude européenne de la fin des années 90, qui avait classé les pays de l'Union européenne en fonction de leur degré de centralisation, évalué à travers la capacité pour des territoires de financer les actions entrant dans leurs compétences, la France se trouvait au milieu des pays de l'Union européenne et le pays le plus centralisé, celui qui délègue le moins le financement pour l'exercice des compétences locales était... le Royaume-Uni. Donc les choses ne sont pas toujours ce qu'elles semblent être et malgré cela on cède trop souvent à des modes, ou on en invente pour pouvoir dire : on va réformer !... Je ne parlerai même pas du « modèle allemand » qui a tourné en boucle à l'Assemblée nationale durant les débats sur le découpage régional et qui n'avait aucune pertinence par rapport aux grandes régions françaises. Mieux vaudrait faire attention à ce que l'on dit dans le débat public.

Je crois que la réforme de l'État devrait s'attaquer au noyau dur qu'est le service public, s'intéressant aux services publics de l'État, sans omettre les services publics territoriaux, moins démunis mais en risque d'amointrissement par l'agrandissement même des régions.

Sur les services publics territoriaux, je pense que les économies ont leurs limites. On peut certes concevoir que le service postal soit réduit. Personnellement, il m'est arrivé d'expliquer à des électeurs que s'il y a deux personnes dans le village qui viennent à la poste le lundi, il n'est pas complètement anormal de modifier les horaires et les jours d'ouverture. Je sais que tout le monde n'est pas

d'accord là-dessus mais il me semble que plus grave est par exemple l'éloignement des perceptions, très douloureusement ressenti non seulement par les petits maires mais par la population. Pour les gens à qui on a coupé l'eau et l'électricité et qui doivent se rendre à la perception afin de se remettre en règle, la mobilité est aussi un problème pas toujours facile à résoudre. Ce type d'éloignement du service est très ressenti. Tout cela doit être compris d'en haut. Je ne sais pas si c'est « *Top down* » ou « *Bottom up* » mais le sujet de la proximité géographique du service public doit être vraiment regardé et pesé par rapport à l'état des populations elles-mêmes.

Il y a enfin le sujet qu'a abordé le préfet Dupont et qu'il a appelé l'ingénierie d'État. De fait, nous n'avons plus aujourd'hui la solide colonne vertébrale qu'étaient par exemple les ingénieurs des DDE, à l'heure où on a privatisé l'entretien des routes, avec des résultats parfois douteux quant à l'état dans lequel celles-ci se retrouvent. Plus largement, sur les agents de l'État dans les territoires je serai rapide parce que j'ai peu de temps. On parle depuis longtemps – sans beaucoup de résultats – de polyvalence : pourquoi pas ? On peut imaginer un agent qui a plusieurs casquettes, plusieurs fonctions et qui peut rendre des services divers à des populations, en tournant par exemple d'une commune à l'autre, chose qui se fait très peu. Il faut aussi que cette polyvalence soit en lien avec des maisons de services publics renforcés, intégrant tous les services effectivement nécessaires à la population avec des plages horaires suffisantes, toutes conditions qui sont très rarement réunies aujourd'hui. Enfin il faut faire place à de bonnes solutions qui soient en lien avec une véritable analyse des besoins – et il ne faut pas craindre d'inventer. Je me rappelle très bien qu'on parlait déjà il y a trente ans de la polyvalence du service public. Je me rappelle aussi qu'un secrétaire d'État à la réforme administrative, qui devait être Thierry Mandon, me disait il y a deux ans qu'en se rendant dans les préfectures, en réunissant les personnels, en se rendant aussi dans les services de l'État en région, il était frappé par l'inventivité qui venait de la base. Les réunions où les fonctionnaires, petits et moyens, étaient consultés sur ce qu'ils pourraient faire pour améliorer les services, se révélaient des nids à idées. J'aimerais donc que pour une vraie réforme de l'État dans les territoires cette manière de procéder – *Bottom up*, cette fois – ne soit pas juste un verbalisme anglo-saxon à la mode mais puisse devenir une réalité.

Voilà donc quelques aperçus, analyses et perspectives dont vous me pardonnerez le caractère sommaire. Il y avait beaucoup à dire et il m'a fallu

focaliser mon intervention sur quelques points qui n'épuisent pas le sujet : du délaissement dans toutes ses dimensions à quelques pistes possibles, pour passer de la conscience partagée des problèmes à la volonté, plus rare, de mettre enfin en place les solutions indispensables.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci.

Claude Rochet doit répondre à la question que vous avez posée : est-ce que, perdus dans le désert, nous sauterons en l'air en attendant la pluie ?

Les nouvelles technologies peuvent-elles être une réponse au problème des délocalisations ? Peuvent-elles permettre des relocalisations d'activités ?

CLAUDE ROCHET

Quels espoirs mettre dans les technologies nouvelles en matière d'aménagement du territoire ?

Merci, Monsieur le ministre,
Chers collègues,

Je m'efforcerai de répondre à ces questions en trois temps.

Je commencerai par examiner ce que peuvent nous apporter ces technologies numériques aujourd'hui.

J'insisterai sur le danger et sur l'idéologie sous-jacente de ces technologies numériques qui peuvent nous apporter beaucoup plus de mal que de bien, si on les utilise sans discernement.

Enfin je verrai comment le territoire peut se revitaliser en s'appropriant ces technologies, comme cela a été excellemment souligné dans les interventions précédentes.

En quoi les nouvelles technologies font-elles progresser la connaissance de la ville et du territoire dans l'interaction entre villes et territoires ?

Ces technologies ont permis d'étudier l'effet négatif de la mégalopole. Grâce à la puissance de calcul des ordinateurs et en compilant toutes les *data* de toutes les villes dans le monde, on a découvert – les recherches de Geoffrey West et de Luis Bettancourt au Santa Fe Institute – qu'un effet de rendement croissant est inévitable si on ne fait rien. C'est-à-dire que, si on n'agit pas, la ville va s'accroître en tache d'huile et les grandes villes vont « manger » les petites. Je mène en ce moment un projet de recherche sur la ville de Casablanca qui s'accroît de 300 hectares par an face à des politiques publiques impuissantes : la ville s'accroît par bidonvillisation, on urbanise les bidonvilles, de nouveaux bidonvilles apparaissent... Le cycle est sans fin et produit des mégalopoles monstrueuses en Amérique latine (Mexique, Brésil).

Des travaux menés dans les années 70 par Paul Bairoch sur la taille optimale de la ville⁴¹ avaient défini de manière empirique (nous avons aujourd'hui les moyens scientifiques de le vérifier) une taille optimale de la ville entre 200 000 et 300 000 habitants, la taille maximale étant entre 500 000 et 600 000 habitants. Au-delà la ville devient instable. Le tissu urbain, comme tout tissu social, au-delà d'un certain seuil, produit plus d'externalités négatives que d'externalités positives en raison d'un nombre plus important de possibilités d'interactions, mais qui deviennent de moins en moins contrôlables. L'homme étant un animal social, nous ambitionnons tous d'avoir à la fois les avantages de la campagne et ceux de la ville. Mais au-delà d'un certain seuil, les externalités négatives (criminalité, pollution, trafic de drogues...) prennent le pas sur les avantages et le tissu urbain devient totalement incontrôlable. Il faut alors trouver les moyens de le rendre habitable. L'exemple le plus spectaculaire est le retour à une vie normale de Medellín, en Colombie : la ville la plus criminogène du monde est redevenue une ville sympathique en douze ans d'action de son maire, Aníbal Gaviria Correa par le développement de réseaux de transport – notamment de télécabines pour désenclaver des quartiers populaires – de la scolarisation systématique et d'activités économiques, appuyé par une action de l'État qui a éliminé les cartels de la drogue à l'occasion de la paix avec les FARCS.

Ces recherches nous confirment le rapport de dépendance entre la ville et son territoire. On ne peut pas penser la ville indépendamment de son territoire.

Toutes ces percées scientifiques nous renvoient à des principes que l'histoire nous a déjà enseignés. C'est ce qu'avait déjà modélisé Von Thünen au début du

⁴¹ *Taille des villes, conditions de vie et développement économique*, Bairoch Paul, éd. EHESS : Sociétés urbaines, coll. bibliothèque générale, 1977.

XIX^{ème} siècle, un territoire partant du cœur de la ville, là où les rendements croissants sont les plus élevés, et allant, par des cercles concentriques, vers des zones de rendements de moins en moins croissants et où s'organise la diversité des activités, de l'intensif (les activités industrielles) à l'extensif (les activités agricoles).

Les technologies numériques nous apportent la capacité de tester, par simulation, des modèles. En entrant des données, il est possible de définir des interactions et de voir les formes qui peuvent émerger. Par exemple, sans être un informaticien de très haut niveau, on pouvait prévoir que la suppression de la circulation sur la voie sur berge à Paris, allait reporter la pollution à quelques kilomètres de là, ce qui se confirme *ex post*. La rapidité et la quantité des interactions, notamment la rapidité des *feedback*, permettent aujourd'hui de mesurer immédiatement l'effet en retour. Autrefois, le *feedback* demandait une demi-génération ou une génération. J'habite à la montagne : les anciens savent qu'il ne faut pas s'installer sur tel terrain, couloir d'une avalanche survenue il y a cinquante ans. Aujourd'hui, on peut avoir ces mesures en temps réel.

Ces technologies permettent surtout de créer une grande variété des architectures et de modèles organisationnels. On n'est plus condamnés, comme c'était le cas dans le modèle organisationnel des première et seconde révolutions industrielles, à une source d'énergie centrale qui commande à l'atelier d'être complètement aligné. On a des formes déconcentrées et décentralisées.

Quels sont les dangers de ces nouvelles technologies ?

Ces avantages sont aujourd'hui masqués par l'idéologie dominante, le techno-déterminisme, ou techno-centrisme, qu'illustre le courant actuel des *smart cities* (villes intelligentes) qui tend à faire croire que c'est la technologie qui crée l'intelligence. L'expression « technologie intelligente » est une absurdité. Une technologie (*technè* + *lógos*) n'est pas intelligente, c'est le *lógos* qui est intelligent, or le *lógos* est dans l'homme, non dans la *technè*. Une technologie n'est donc jamais intelligente.

La définition officielle de l'Union européenne, développée par le professeur Giffinger⁴² de l'université technologique de Vienne, est la ville comme

⁴² Rudolf Giffinger, *Smart cities – Ranking of European medium-sized cities*, Centre of Regional Science, 2007.

collection de « *smarties* » : *Smart Economy, Smart Governance, Smart Mobility, Smart Environment, Smart Living...* et surtout *Smart People*, définition de l'homme mondialisé, totalement « attaliesque »⁴³, qui, sans attaches, peut se déplacer d'une zone à une autre. Tout cela constitue une collection, une addition. Il n'y a pas d'intégration.

Derrière cela se profile l'idéologie du « *Seamless* » (sans couture, sans heurt). Tout doit marcher de manière parfaite. Or dans la vie réelle il y a des « coutures » et le conflit est au cœur de l'organisation sociale. Vouloir supprimer le conflit par la technologie est extrêmement dangereux. C'est la quête d'un monde parfait où la technologie apporte une solution à tous les problèmes. C'est ce que développe le courant qu'on appelle le « solutionnisme⁴⁴ ». Les vendeurs de technologie nous disent : Nous avons les solutions, quel est votre problème ? Je vous renvoie au livre de Morozov, le chercheur biélorusse : *Pour tout résoudre cliquez ici*⁴⁵.

On va beaucoup plus loin dans la perversité avec l'idéologie des « classes créatives » (*creative class*) développée aux États-Unis dans les années 2000-2010

Selon Giffinger, les villes intelligentes peuvent être identifiées et classées selon six critères : une « économie intelligente », une « mobilité intelligente », un « environnement intelligent », des « habitants intelligents », un « mode de vie intelligent » et, enfin, une « administration intelligente ».

⁴³ Ainsi les habitants sont considérés comme intelligents « quand ils se montrent flexibles, créatifs, favorables à un apprentissage tout au long de la vie, cosmopolites, ouverts d'esprit et parties prenantes de la vie publique ».

⁴⁴ Le « solutionnisme » est un courant de pensée originaire de la Silicon Valley qui souligne la capacité des nouvelles technologies à résoudre les grands problèmes du monde, comme la maladie, la pollution, la faim ou la criminalité. Le solutionnisme est une idéologie portée par les grands groupes internet américains qui façonnent l'univers numérique. Lors de l'édition 2008 du festival South by Southwest, Mark Zuckerberg, fondateur de Facebook, déclarait : « *Le monde étant confronté à de nombreux enjeux majeurs, ce que nous tentons de mettre en place en tant qu'entreprise, c'est une infrastructure sur laquelle s'appuyer pour en dénouer un certain nombre.* » Dans le même esprit, Eric Schmidt, président exécutif de Google, annonçait lors d'une conférence en 2012 : « *Si nous nous y prenons bien, je pense que nous pouvons réparer tous les problèmes de monde.* »

⁴⁵ *Pour tout résoudre cliquez ici (To Save Everything, Click Here)*, Evgeny Morozov, éd. Fyp, 2014.

par un professeur (Richard Florida) qui a fait fortune en multipliant les conférences à 35 000 dollars sur ces « classes créatives ». L'idée est que 30 % des gens produisent 70 % de la richesse. Il faut donc, pour créer des villes créatives, attirer dans les villes ces gens qui ont un mode de vie que je résumerai par « bobo ». Pour les villes américaines, on a construit un indicateur qui intègre le nombre de bars *gays*, le nombre de boutiques de disques vinyle, de micro-brasseries, de cafés, de pistes cyclables, de spas pour chiens, etc. Un « indice bohémien » évalue le niveau d'expression et de présence culturelle d'une ville (nombre d'artistes au prorata de la population de la ville, médiathèque, salles d'expositions et de spectacles...), un « indice gay » est censé mesurer son degré d'ouverture et de créativité, et, à partir de cela, on construit un indicateur d'attractivité industrielle de la ville.

Ce modèle s'est totalement effondré après des échecs fracassants comme celui de la ville de Milwaukee ou encore de Seattle, site d'entreprises de haute technologie prospères, certes, (Microsoft, Google, Amazon.com...), où la plupart des activités se sont installées dans le centre-ville qui est devenu hyper-riche. S'en sont suivies une explosion des loyers, donc l'expulsion des classes populaires à la périphérie (qui rappelle ce que décrit Christophe Guilluy pour la France et Saskia Sassen pour la *Global City* de la mondialisation) et une paupérisation de ceux qu'on appelle les « inutiles ». Que deviennent en effet les 70 % de personnes qui ne produisent que 30 % de la richesse ? Pierre-Noël Giraud s'est intéressé à cet « homme inutile »⁴⁶ qui, à la différence de l'ancienne classe ouvrière qui avait des droits, des institutions, des syndicats, des associations, n'a rien. Saskia Sassen a étudié ce phénomène, qui d'ailleurs est global, dans la ville américaine (la *Global city*) : autour de cette ville de « bobos » il faut une couche d'immigrés *low-cost*. En effet, si on peut commander sa pizza par internet, il faudra toujours des immigrés *low-cost* pour la livrer. Les émeutes urbaines sont le mode de régulation de cette ceinture d'immigrés *low-cost*. On crée donc, au nom de l'égalité, au nom de la diversité, au nom de la lutte contre les différences etc., un monde totalement homogène et profondément instable.

Je lisais récemment dans l'excellente revue des anciens élèves de l'ENA un article de Monsieur Jacques Godron, Président du Club des Entreprises du Grand Paris, qui, avec quelques hauts fonctionnaires, reprend cette idée. Il a

⁴⁶ *L'homme inutile. Du bon usage de l'économie*, Pierre-Noël Giraud, éd. Odile Jacob, 2015.

même créé un Institut des Hautes Études des Métropoles (IHEdM) dont le but est de « *forger ensemble une culture métropolitaine, autour de valeurs et d'une recherche de sens partagé* » et qui reprend toutes les théories de Richard Florida dont, entre temps, on a constaté l'échec aux États-Unis. Quand celui-ci revient (toujours avec des conférences à 35 000 dollars) expliquer qu'il s'est trompé en favorisant la gentrification des centres-villes et prône désormais la modération des loyers, le contrôle des loyers, nos élites françaises persistent dans leur coutume d'adopter avec dix ans de retard les théories qui ont déjà échoué aux États-Unis. Ce Monsieur Godron critique l'orientation du Grand Paris qui voudrait faire une péréquation entre l'ouest riche et l'est pauvre alors que l'enjeu est « d'attirer les milieux d'affaires internationaux, le CIO, les quartiers généraux, les stars polyglottes de la culture, les pionniers de la R&D, les *Tycoons* de la presse et de l'information, les hauts fonctionnaires internationaux et des fonds de pensions », c'est-à-dire continuer à concentrer les mêmes et laisser tomber les autres. Tout cela est profondément néfaste et dangereux et je me félicite du consensus qui s'est dégagé à cette table sur la suppression de la Métropole du Grand Paris.

Il faut prendre conscience des dangers du *Big data*. Les seules données qu'émettent nos *smartphones* permettent de savoir que nous sommes tous réunis ici ce soir et d'en inférer des scénarios sur nos projets. Il est possible de rentrer dans notre intimité, comme l'affaire Snowden l'a largement montré. Pour contrôler les algorithmes des *Big data* il faut un niveau extrêmement élevé en mathématiques et il y a là un problème de contrôle démocratique au niveau des territoires.

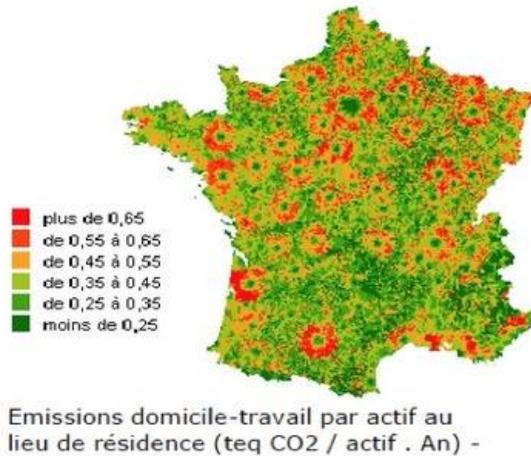
Par contre, les *Big data* permettent de faire de la modélisation prédictive, pour prévenir les incendies, comme le font les pompiers de New-York, de gérer les mouvements de population comme les flux touristiques en fonction de leur nationalité... On pourrait les utiliser à Casablanca où on ne connaît pas ce que font 40 % des Casablançais. Mais comme ils ont tous un *smartphone*, ils nous envoient des données et nous allons essayer de comprendre comment intervenir dans la croissance incontrôlée de cette ville.

Ce modèle est totalement non-durable car il repose sur le mythe du développement durable qui lui-même repose sur le mythe des énergies renouvelables... qui ne le sont pas du tout ! Plusieurs ouvrages viennent de

paraître, dont ceux de Rémy Prudhomme⁴⁷ et de Guillaume Pitron⁴⁸ sur le problème des terres rares et de la part non renouvelable des énergies renouvelables. En effet, les énergies renouvelables dont on parle, l'éolien et le solaire, sont des énergies *intermittentes* qui demandent d'être interfacées avec des énergies fossiles. D'une part, l'intermittence a un coût car démarrer une centrale à charbon quand l'éolienne ne produit pas est extrêmement polluant. D'autre part, on a externalisé à l'étranger toute la partie polluante de la production de ces pseudo renouvelables, comme l'extraction des terres rares nécessaires à la fabrication des aimants à la base du fonctionnement d'une éolienne. La Chine, notamment, a pris cette part de marché (la gestion de l'externalisation de toute notre pollution). Donc, quand on parle de « territoire durable », si l'on souhaite vraiment la durabilité de ces territoires, il faut intégrer toute la pollution générée ailleurs. *Energies demain* a publié il y a quelques années une carte des émissions, mesurées au départ du domicile en tonnes d'équivalent CO², liées au déplacement domicile-lieu de travail. On y voit que toutes les villes françaises, vertes au centre, sont entourées d'une ceinture rouge parce qu'on a expulsé vers la périphérie les pauvres, ceux qui travaillent et qui, faute de transports, reprennent leur voiture. La seule exception est Marseille, entièrement rouge.

⁴⁷ *Le Mythe des énergies renouvelables : Quand on aime on ne compte pas*, Rémy Prudhomme, éd. L'artilleur, septembre 2017.

⁴⁸ *La guerre des métaux rares. La face cachée de la transition énergétique et numérique*, Guillaume Pitron, éd. Les liens qui libèrent, 2018.



Piloter la technologie ou être piloté par la technologie ?

Il est normal que les technologues fassent de la propagande vantant l'excellence de leur technologie. Mais leur confier l'aménagement du territoire, ce serait comme si nous avions laissé construire nos villes par Roux-Combaluzier, qui privilégiait les tours, Bouygues, qui voulait des grands cubes, et les constructeurs automobiles, qui voulaient des routes ! Or, c'est aux êtres humains, aux citoyens que nous sommes, de comprendre comment développer les territoires et les villes où nous pourrions vivre.

Contrairement à ce que dit Richard Florida, c'est le territoire qui secrète l'innovation et non l'inverse. Un territoire, comme cela a été souligné, a un capital social, une histoire. Vous avez cité l'exemple de Limoges où l'on part d'un savoir-faire traditionnel pour le marier avec les énergies nouvelles ; on pourrait parler de la dynamique de la reconversion de l'industrie horlogère suisse qui, quand la montre digitale a supplanté la montre à aiguilles, a redéployé son savoir-faire dans la micromécanique pour fabriquer des prothèses médicales, ce qui a relancé le bassin industriel et l'innovation. Et les horlogers suisses ont inventé la *Swatch*. Cela ne s'est pas produit côté français parce que la cohésion sociale n'est pas la même. On a vu par exemple le choletais se

reconvertir, partant du *low-tech* pour revenir dans le *high-tech*. Alors que toutes les stratégies pilotées par le haut, les stratégies du CIRI (Comité interministériel de restructuration industrielle) ne fonctionnaient pas.

Le capital social n'est pas mobile, c'est un avantage concurrentiel de territoire. Quand on parle de l'attractivité d'un territoire, il faut tenir compte d'un atout qui ne peut lui être enlevé : son histoire et sa culture. L'entreprise Lectra, spécialiste de la découpe au laser de haute technologie, qui avait délocalisé pour économiser sur ses coûts salariaux, est revenue en Aquitaine parce qu'elle y retrouve son capital social : des gens qui savent travailler, porteurs d'un savoir-faire et d'une tradition. Je pourrais donner de nombreux exemples. Au début de ma courte carrière préfectorale, j'avais travaillé sur la crise de la chaussure dans le bassin de Romans et j'avais pu constater que, quand il n'y a plus rien, on fouille les ressources du territoire et on finit toujours par trouver quelque chose qui permet de redémarrer : de la tradition naît l'innovation.

Le territoire est la condition de la durabilité. Pour mesurer cette durabilité, une réforme importante est indispensable qui consiste à intégrer les externalités, c'est-à-dire tous les effets dérivés de ce que l'on produit. Il y a les externalités positives : si vous créez de la connexion, vous créez des activités économiques mais vous pouvez également créer des externalités négatives.

La principale externalité négative est le *stress*. Au-delà de 200 000 habitants, le *stress* augmente énormément, générant des coûts de santé et portant atteinte à la qualité de la vie familiale. Par exemple, dans la ville de Mexico, qui compte 21 millions d'habitants, on estime à 4 heures par jour le temps moyen de transport. Pour 10 millions de personnes qui ont à se déplacer chaque jour, 40 millions d'heures sont perdues. Le coût de ces heures perdues, c'est de la pollution, c'est du *stress*, c'est la non-attention portée à la famille. Pourrait-on mesurer ce que représente le fait de rentrer systématiquement à 19h au lieu de 18h, une heure pendant laquelle on ne s'occupe pas des enfants qui restent plantés devant la télé à regarder je ne sais quelles idioties ? Il va falloir intégrer tout cela.

La ville de Séné, à côté de Rennes, choisit d'importer son granit de Chine parce que c'est moins cher... sans compter le coût de la pollution en Chine, le coût des conditions de travail du *cheap labor* en Chine, le coût du transport, le coût des emplois perdus dans l'industrie du granit bretonne, les coûts sociaux liés à ces emplois, les coûts culturels etc.

Marie-Françoise Bechtel et moi avons tous deux labouré les terres du *management* public et des coûts publics. Il est urgent de définir un mode de calcul des comptes publics qui fonctionne par coûts complets.

Un autre point a été souligné : la nécessité d'intégrer les *low-tech* et les *high-tech*. Il ne faut pas mépriser le *low-tech*. Les exemples sont nombreux : Loos-en-Gohelle, Vitry-le-François, villes en perdition par la mort d'industries de la seconde révolution industrielle, se réinvente après le naufrage industriel des industries du Nord et de l'Est en partant de leurs technologies très traditionnelles et en faisant le lien avec les technologies innovantes. Dans l'Ouest du Grand Paris, autour des Mureaux, est menée une expérience d'appropriation de l'hydrogène par les territoires. L'hydrogène est une énergie qui fonctionne en boucles courtes et ne produit pas de déchets. On va donc créer des cycles de production de l'énergie.

Enfin, il faut prendre le territoire comme base politique et mener la réflexion sur l'interaction entre le *Top down* et le *Bottom up*. On rejoint là le besoin de développement organique d'appropriation par les territoires de la dynamique centrale. Il faut s'intéresser à la manière dont le territoire prend le relais d'une initiative lancée au niveau central. Nous menons un projet expérimental au Maroc sur ce thème (comment permettre au *Bottom up* de reprendre une action initiée par le *Top down*). Tout cela suppose de développer non pas la « démocratie participative » (je n'aime pas du tout ce terme qui est soit un pléonasmisme soit un oxymore) mais la démocratie directe, le contrôle effectif de tous les habitants sur le système. La ville de Christchurch, en Nouvelle-Zélande, complètement détruite en 2011 par un séisme, en offre un exemple : au gouvernement qui voulait confier la reconstruction à une agence centrale, les citoyens ont opposé l'argument selon lequel, pour que le territoire soit résilient c'est-à-dire capable de faire face à une nouvelle catastrophe, il fallait que la ville fût reconstruite par les habitants eux-mêmes. C'est ainsi qu'ils reconstruisent leur ville, *Bottom up*, avec l'aide d'un architecte danois, Monsieur Jan Gehl, qui a pensé la ville à l'échelle humaine, c'est-à-dire en partant de l'habitant qui se déplace à 5 km/h, et non sur le modèle de mégapoles comme Brasilia ou comme tout ce que nous a laissé Le Corbusier.

Merci.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci à Claude Rochet pour ces réflexions sur le bon usage des nouvelles technologies.

Monsieur Jacques Mézard va maintenant nous dire comment il approche ce problème.

JACQUES MEZARD

Comment garantir la cohésion des territoires ?

Je suis très heureux d'être ici, à l'invitation de Jean-Pierre Chevènement pour lequel j'ai énormément d'amitié et infiniment de respect. J'ai partagé les bancs du Sénat avec lui pendant six ans. J'en ai retiré beaucoup d'expérience aux côtés d'un homme dont la vision géopolitique dépasse largement les frontières de notre pays. Et j'ai pu mesurer ce que doit être un homme d'État.

Désertification et réanimation des territoires, tel est le thème de ce débat.

Après ce que j'ai entendu, je me demande si le mot « réanimation » est encore à l'ordre du jour et si le malade n'est pas en état de coma dépassé. Mais je suis un faux pessimiste et je pense que tant qu'il y a de la vie il y a de l'espoir.

Considérons qu'il y a un peu d'espoir et que ce pays a encore de grandes capacités, ce dont je suis convaincu. D'ailleurs, pour avoir survécu à tous les dégâts causés depuis très longtemps par les gouvernements successifs, ce pays a fait la preuve de sa résistance et de ses capacités. Les réformes territoriales en sont un exemple, à l'exception de ce qu'a pu faire Jean-Pierre Chevènement : je pense à la Loi Chevènement⁴⁹ dont le plan territorial est encore un exemple de ce qu'est une vision permettant aux territoires de se développer dans la liberté.

Première réflexion : la Constitution considère qu'il y a trois étages : la commune, le département et, depuis peu, la région. Or nous sommes arrivés – je

⁴⁹ Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

dis « nous » parce que la responsabilité est collective – à un système d'une complexité rare où le citoyen, s'il n'a pas fait de très longues études universitaires ou fréquenté les bancs de Sciences Po, a beaucoup de difficultés à s'y retrouver sur l'organisation territoriale, sur la place de l'État et sur ce qui est pourtant la base du socle républicain, la fiscalité. Une fiscalité, locale ou nationale, qui n'est plus comprise pose de vrais problèmes démocratiques. Nous y sommes.

Je pouvais être considéré comme un président de groupe très brutal mais, comme ministre, je vais mesurer mes propos (avec regret). En effet, je me retrouve au gouvernement alors que, Jean-Pierre Chevènement le sait, je n'ai jamais été un adepte de la Cinquième République.

Non seulement je n'ai jamais été un adepte des lois de réformes territoriales de ces dernières années mais j'ai voté contre. Non seulement j'ai voté contre – Jean-Pierre Chevènement en a été témoin –, mais j'ai été un acteur fort de la contestation à la Haute assemblée. Ce n'était pas pour le simple plaisir de faire de l'opposition, surtout par rapport à un Président de la République que j'avais soutenu, au moins jusqu'à son élection, en 2012.

Et nous sommes arrivés à ces lois de réformes territoriales, en particulier la loi de fusion de régions et la Loi NOTRe, qui, pour moi, ont largement complexifié les choses et posent beaucoup de problèmes. Il se trouve que les vicissitudes de la vie font que je suis aujourd'hui en charge de l'aménagement du territoire... Mais je ne suis pas ministre des Collectivités territoriales, autre démonstration que la Cinquième République est quelque chose de merveilleux.

Si j'ai beaucoup lutté contre la fusion de régions, c'est que j'étais – et reste – convaincu que, comme Marie-Françoise Bechtel l'a très bien expliqué, c'est une réforme calée au coin d'une table pour répondre à des impératifs de l'Europe (je suis pourtant assez pro-européen). Au Sénat j'ai soulevé contre ce texte tout ce qui était possible, y compris quelque chose qui n'avait jamais été utilisé : faire saisir *in limine litis* le Conseil constitutionnel par deux présidents de groupe (j'étais président de groupe) pour absence d'étude d'impact. Mais le Conseil constitutionnel, « dans sa grande sagesse », a considéré que l'étude d'impact suffisait ... alors qu'il n'y avait rien dedans. Dont acte.

Grand chamboulement ! On a une nouvelle fois bouleversé nos institutions territoriales de manière non réfléchie : dans le cadre de la fusion de régions on a

mis Aurillac avec Lyon (9 heures aller-retour par la route, 11 heures par le train), Mende avec Toulouse et Guéret avec Bordeaux... Bravo à ceux qui ont pondu cette réforme, aggravée par la loi NOTRe qu'à l'époque j'avais qualifiée de « loi leurre ».

Vous avez parlé des circulaires. Certaines méritent lecture : ils sont même arrivés à prendre des décisions relatives aux compétences par circulaires ! Je suis plutôt un privatiste qu'un publiciste mais je trouve ça quand même assez fort de café !

Tout cela est imputable au fait que, dans ce pays, les élus et le Parlement ont déserté le pouvoir. J'ai été rapporteur d'une commission d'enquête qui a d'ailleurs débouché sur une loi sur les autorités administratives indépendantes⁵⁰ que j'avais présentée, peut-être férocement, comme une captation du pouvoir par la haute administration.

Ces lois de réformes territoriales, au-delà du fait qu'elles étaient totalement décorrélées de la question de la fiscalité locale, ce qui est quand même assez extraordinaire, ont aggravé l'éloignement, faisant fi de la nécessité de proximité entre le citoyen et la représentation. On a créé des conseils régionaux où certains territoires sont représentés par 3 élus sur 240 ! C'est proportionnel à la population, me dira-t-on. Là aussi on connaît les décisions du Conseil constitutionnel à propos des éloignements géographiques. Cela a été aussi décliné sur les intercommunalités.

À quoi sommes-nous arrivés ?

Le gouvernement précédent, voulant réformer les intercommunalités, avait passé une commande au CGET. J'ai le courrier, que je m'étais procuré, et j'ai la réponse de l'ancienne commissaire générale à l'égalité des territoires, dont j'avais fait lecture publique au Sénat, vers minuit, devant le secrétaire d'État André Vallini. Dans cette excellente réponse, elle disait : « Il faut que dans ce pays il n'y ait que mille intercommunalités ». Ne me demandez pas pourquoi, je

⁵⁰ LOI n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler, *rapport n° 126 (2015-2016) de Monsieur Jacques MÉZARD, fait au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, p. 71.*

n'ai toujours pas compris. Et, cela continuait : « La loi devra... » et elle s'adressait au gouvernement !

Je m'empresse de dire que, depuis le 1^{er} janvier, le CGET a quitté la tutelle de Matignon pour être sous la tutelle du ministre de la Cohésion des territoires.

Et on a créé des intercommunalités qui n'ont aucune connexion avec les cantons eux-mêmes fusionnés. Une grande réussite de plus ! Je pourrais décliner.

Maintenant que vous êtes au pouvoir, vous allez changer tout ça, allez-vous me dire.

Non, en tout cas pas maintenant.

Les élus locaux sont lassés de tous ces bouleversements, à juste titre. Alors nous essaierons d'améliorer ce qui peut être amélioré, au moins pendant ce quinquennat. Peut-être, dans un quinquennat suivant, des changements pourront-ils être envisagés, après qu'aura été tiré le nécessaire bilan de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas.

Ces réformes ont été votées par le Parlement (le Sénat lui-même, sur la loi NOTRe, a capitulé au dernier moment alors qu'il s'est opposé très fortement jusqu'au bout à la fusion de régions). Nous nous retrouvons donc avec une architecture territoriale dont le moins qu'on puisse dire est qu'elle est beaucoup trop compliquée et peu cohérente. Elle a abouti, contrairement à ce qui avait été indiqué, à une augmentation de la dépense. Une étude récemment sortie dans un quotidien du matin a mis en évidence que les seules régions qui avaient fait des économies étaient celles dont le périmètre n'avait pas bougé ! Félicitations aux excellents auteurs de cette réforme.

Nous n'allons pas toucher à ces lois, vous disais-je. Sauf quelques adaptations mineures.

L'exposé des motifs de la loi NOTRe dispose la fin des conseils départementaux en 2021. Il se trouve que nous avons mené des combats, en particulier au Sénat, pour obliger le gouvernement à renoncer à cette mesure. Faire de grandes régions et « en même temps » supprimer les conseils départementaux, il fallait vraiment y penser ! Dans un certain nombre de territoires ruraux, avec la fin des départements, de petites intercommunalités, même si elles étaient fusionnées, allaient devoir assumer une grande partie des compétences des départements. C'était une aberration.

Dans le programme du candidat qui est devenu Président de la République – et que j’ai rejoint très tôt – nous avons convenu qu’on ne toucherait pas aux départements, sauf peut-être dans cinq ou six grandes métropoles, sur la base de propositions, de consultations.

Je note au passage – une fois de plus j’avais voté contre – qu’une des dernières initiatives du précédent gouvernement a été de multiplier le nombre de métropoles, passant à 22 métropoles, dont certaines d’ailleurs n’ont de caractéristiques métropolitaines que le nom : autre aberration ! Sachant aussi que la loi de fusion de régions a mis en difficulté d’anciennes métropoles régionales. Je pense à Limoges, dont vous avez parlé, qui se trouve dans une situation très difficile, ou à Amiens (qui a peut-être d’autres atouts pour entrevoir un avenir radieux...). Ce ne sont que des exemples. Mais c’est fait, il n’est pas possible de revenir en arrière : les villes qui perdraient ce statut de métropole le vivraient comme une dégradation.

Coup de chapeau aussi au Grand Paris ! A la demande du Président de la République, avec d’autres, dont Gérard Collomb, nous avons travaillé sur la question du Grand Paris.

J’ai reçu tout le monde : les élus de la ville, des départements, les élus de l’actuelle métropole (laquelle a le budget d’une agglomération de 50 000 habitants et redistribue 99 % de ce qu’elle perçoit ! Il fallait y penser). J’ai reçu aussi les représentants de cette autre trouvaille : les EPT (Etablissements publics territoriaux) dont je me demande combien de Franciliens connaissent le nom ou le périmètre.

Unanimité chez tous ces élus, même chez ceux qui avaient soutenu ces réformes : le système actuel est aberrant, il faut le changer !

À la question : que changer ?... Même unanimité : à notre niveau, tout fonctionne parfaitement bien !

Les EPT sont d’avis qu’il faut pulvériser les départements ; le département défend son utilité ; la région suggère de supprimer telle ou telle strate... Tous déclarent fermement qu’il convient d’être destructif sur les autres strates.

Ils ne seront pas déçus.

Je constate que nous sommes arrivés à une situation d’une complexité extrême qui fait que le Grand Paris, censé devenir une « ville-monde », a des difficultés à assurer un développement au service de ses habitants. Je pense à la mobilité, élément très important ; je pense aussi aux disparités sociales : une commune

riche peut jouxter une commune pauvre... Nous avons réussi à avoir des fractures territoriales catastrophiques autour de Paris, et même un peu dans Paris.

C'est la situation actuelle. Et j'ai dit que nous n'allions pas faire un nouveau bouleversement.

Qu'allez-vous faire ?, allez-vous me dire.

L'intitulé de ce colloque parle de « désertification ». Mais la déprise démographique ne touche qu'une minorité de nos départements. Quelques départements sont en situation de décrochage. C'est le cas de l'Aisne, d'ailleurs, qui figure parmi les quatre départements dont les indicateurs sont les plus défavorables.

Quelques mots sur la politique que j'essaie de mettre en place.

Pour rebondir sur un certain nombre de propos qui ont été tenus, je dirai qu'il y a un impératif besoin de redonner de la matière grise à ces territoires en difficulté. Les évolutions ont fait qu'au niveau de l'ingénierie de l'État, au niveau de l'ingénierie territoriale, cette matière grise s'est beaucoup retirée (ou on l'a retirée). Je l'ai vécu dans le département que je représente toujours (un sénateur au gouvernement n'est qu'un sénateur suspendu) et dans l'agglomération que j'ai présidée pendant 16 ans, jusqu'au mois de juin dernier. Quand j'étais jeune avocat à Aurillac, à la fin des années 70, je rencontrais les jeunes membres de l'administration préfectorale. Le secrétaire général de la préfecture du Cantal s'appelait Michel Cadot, le directeur de cabinet s'appelait Daniel Canepa. Et ce matin j'ai déjeuné avec le premier président de la Cour de cassation qui, quelques années après, avait son premier poste de président de tribunal à Aurillac. Je constate que ce temps est révolu... sauf très rares exceptions. Nous avons les pires difficultés à convaincre des femmes et des hommes de haut niveau de venir dans ces territoires, y compris dans l'administration. Où vont les énarques ? Sont-ils tellement bons qu'ils sont capturés par les métropoles... ou par d'autres activités qui n'ont pas toujours à voir avec le service public ?

L'une de mes demandes, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », est qu'on renvoie de la matière grise de l'administration centrale vers les territoires. Je crois à la nécessité d'aller vers de la déconcentration. Même si ça

ne plait pas. Je n'ai jamais renié mon tempérament jacobin, surtout quand le jacobinisme se décline à l'échelle des territoires avec les grandes régions. C'est pour moi une priorité de redonner cette capacité d'ingénierie.

Nous allons créer une Agence de la cohésion des territoires.

Il ne s'agit pas de recréer la DATAR, ce qui a vécu a vécu, mais d'essayer de regrouper autour du CGET un certain nombre de structures et de moyens permettant de « rebooster » l'ingénierie de l'État et de mettre cette ingénierie à disposition des territoires. Ce n'est pas facile à faire. Il y a des résistances. Mais nous lancerons dans les toutes prochaines semaines une mission de préfiguration pour aboutir dans les deux mois à des propositions qui pourront être mises en place le plus rapidement possible. En tout cas, c'est une vraie volonté, plusieurs d'entre vous l'ont souligné, de redonner cette ingénierie aux territoires qui ont des capacités.

Jean-Pierre Chevènement me rappelait hier que le dernier rapport que j'avais commis au Sénat traitait des innovations technologiques des collectivités locales⁵¹. Je l'avais fait pour montrer que les collectivités étaient capables d'innovation, qu'il y a une intelligence territoriale qui n'est pas toujours suffisamment connue et qui n'est pas dupliquée. Je pense que nous avons intérêt à ce que cette capacité d'innovation soit facilitée.

Nous avons donc ce besoin d'intelligence territoriale et, je l'ai entendu, le besoin de faciliter les choses. À chaque membre du corps préfectoral que je rencontre je donne consigne, comme ministre de la Cohésion des territoires, de faciliter le travail de ceux qui travaillent sur le terrain (collectivités, citoyens, entreprises). Je demande aussi, dans le cadre d'« Action publique 2022 » qu'on donne le maximum de liberté aux préfets sur le terrain afin qu'ils puissent apprécier, interpréter, faciliter le travail des uns et des autres. En effet, dans ce pays on a le don de s'attacher des boulets aux pieds les uns les autres. Et les mots utilisés par le Président de la République : « libérer et protéger » me conviennent parfaitement, à condition de les mettre en application.

Sur la « réanimation des territoires », la difficulté est de faire plus avec moins. Je ne fais pas le procès de ce qui s'est passé avant (sauf pour la réforme territoriale que j'ai combattue au Sénat) mais on ne peut ignorer un certain

⁵¹ *Les nouvelles technologies au service de la modernisation des territoires*. Rapport d'information de Messieurs Jacques MÉZARD et Philippe MOUILLER, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales n° 509 (2016-2017) - 19 avril 2017.

nombre de préoccupations budgétaires. Il faut donc utiliser le mieux possible l'argent public.

Si le Président de la République a voulu un ministère de la Cohésion des territoires, c'est qu'il a dû considérer dans sa profonde sagesse que ces territoires en manquaient.

Je vois plusieurs sujets sur lesquels nous devons intervenir particulièrement au niveau des territoires en utilisant les moyens propres à faciliter les choses.

Je pense d'abord à la question de la politique de la ville.

Le « Commissariat général à l'égalité des territoires » (dénomination que j'ai contestée dès le début mais ce n'est pas simplement en changeant le titre qu'on change le fond) est le résultat de la réunion de l'ancienne DIV et de l'ex DATAR.

Les problèmes que nous connaissons dans ce qu'on appelle les quartiers fragiles donnent lieu à la politique de la ville. Le NPNRU (Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain, qui remplace l'ANRU) dénombre 450 quartiers (200 d'intérêt national et 250 d'intérêt régional) qui ont été fléchés sous le précédent quinquennat. Là encore, cette politique commence à peine et nous n'allons pas redécouper pour passer de 450 à 380 ou à 480. Mais la situation de ces quartiers, est quand même très diverse.

Quelques dizaines de quartiers sont explosifs. On ne se rend pas suffisamment compte qu'on est à la merci, chaque jour, d'une étincelle qui peut allumer des feux extrêmement importants. Moi qui suis un laïque invétéré, je peux vous dire qu'il y a des quartiers où la situation est devenue critique. Je suis allé le jour de la rentrée scolaire dans une commune proche de Paris qui bénéficie des classes dédoublées selon le système mis en place par le ministre de l'Éducation nationale, (12 élèves par classe). Les enseignantes me disaient qu'aucun des parents des deux fois douze élèves que j'ai vus ne parlait français. On ne peut même pas dire qu'ils parlent 'une' autre langue car dans cette commune on parle plusieurs dizaines de langues. C'est une des communes où 20 % à 25 % des enfants ne sont pas scolarisés (ou le sont là où ils ne devraient pas l'être). Jean-Pierre Chevènement connaît ce sujet mieux que moi. Si nous sommes incapables de reprendre la situation en main, nous nous préparons des lendemains qui déchantent. Plusieurs dizaines de quartiers sont dans cette situation.

Il ne s'agit pas de chercher les responsables de ce désastre mais de trouver des solutions par la politique de la ville.

Ce sont des quartiers qui comptent deux fois et demie plus de chômeurs que la moyenne nationale, où des jeunes diplômés ne trouvent pas de travail parce qu'ils sont discriminés en raison de leur lieu de résidence, où, étrangement, il y a moins de commissariats que dans certains beaux quartiers et moins de médecins que la moyenne nationale.

Cela ne se réglera pas en quelques mois. Il convient donc d'utiliser l'interministériel, de mobiliser tous les ministères compétents, des sports à la culture en passant par la santé et par le ministère du travail.

Nous inaugurons un nouveau système d'emplois francs qui cette fois-ci, je l'espère, va fonctionner. Nous comptons sur la police de sécurité au quotidien mise en place par le ministre de l'Intérieur. Nous allons veiller à la multiplication des installations sportives et culturelles. Tout ne va pas se débloquer en six mois mais il est indispensable d'agir vite. C'est de la « réanimation » d'urgence.

Il n'y a pas de « désertification » dans ces quartiers, loin de là. Ceux qui réussissent vont s'installer ailleurs et sont remplacés par des populations qui ont encore plus de difficultés. On a inventé une sorte de mouvement perpétuel.

Jean-Pierre Chevènement a parlé de la « diagonale du vide ». J'étais la semaine dernière dans le bassin minier où il y a à la fois beaucoup d'innovation, beaucoup de volonté des élus et de grandes capacités. Mais il faut y mettre un certain nombre de moyens. Je ne pense pas qu'on puisse régler les problèmes par des politiques de saupoudrage en passant d'un territoire à un autre. Il faut aussi des politiques à l'échelle nationale.

J'ai lancé une opération « Villes moyennes » avec la volonté de redynamiser ces villes.

L'opposition urbain/rural n'a guère de sens. Il y a des zones urbaines qui vont bien, des zones rurales qui vont bien et des zones qui souffrent des deux côtés.

Plusieurs d'entre vous ont parlé des métropoles. Selon certains universitaires, certains élus, la théorie du ruissellement ferait que, grâce aux métropoles, tous les autres territoires recevraient de l'eau. J'ai alerté Gérard Collomb, puisque nous sommes dans la même région : Mon cher Gérard, Monsieur le ministre de l'Intérieur, je n'ai jusqu'à présent pas vu arriver une goutte d'eau ! ... Mais on peut espérer.

Les « espaces interstitiels » entre les « métropoles » ont besoin qu'on leur redonne du *punch*, encore qu'il y a des villes moyennes qui vont très bien mais il y en a un certain nombre dont la population diminue au profit de leur

périphérie ou des métropoles, ou des deux, avec des centre-bourgs où s'alignent les logements vacants et les commerces fermés ou en grande difficulté. C'est pourquoi je lance un plan « Villes moyennes » en mobilisant des fonds. Jean-Pierre Chevènement sait aussi bien que moi qu'un ministre qui n'a pas de fonds, doit en trouver ailleurs. Je me suis donc évertué à trouver ailleurs cinq milliards d'euros pour les villes moyennes. On peut y arriver.

Ce plan « Villes moyennes » est aussi une réponse à la « désertification » parce qu'une ville moyenne est complètement couplée au territoire rural qui l'entoure et réciproquement, les deux vont de pair. Les redynamiser à l'échelle nationale est une nécessité.

Il faut aussi assumer le fait qu'il y a un déséquilibre entre les ressources des différents territoires. Nous n'avons pas réussi jusqu'ici à réaliser une véritable péréquation, qu'elle soit verticale ou horizontale. Un certain nombre de systèmes – la DSR (dotation de solidarité rurale), la DSU (dotation de solidarité urbaine) – ont une réelle utilité. Mais nous rencontrons une difficulté récurrente au niveau de la péréquation horizontale : d'une manière générale, les plus riches n'ont pas tellement envie d'envoyer des finances vers les plus pauvres (« ... Si on crée un nouvel impôt, oui, peut-être, mais là pour l'instant, tu comprends, j'ai des projets, il faut que je les réalise... ». Je caricature à peine). On le vit d'ailleurs aujourd'hui au niveau des départements avec les DMTO (droits de mutation à titre onéreux). Les chiffres 2017 des DMTO⁵² montrent que dans certains départements, les recettes ont explosé. Tout le monde crie famine mais certains ont la bouche pleine et n'ont pas envie de redistribuer.

Au niveau de la fiscalité locale et des dotations de l'État, nous avons encore beaucoup de progrès à faire. J'ai dit depuis le début que la taxe d'habitation n'a pas vocation à perdurer. On est dans le système de 80/20 et, j'en suis convaincu et c'est d'ailleurs la vision du Président de la République, cette taxe sera éteinte

⁵² Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, mis en place en 2011, est alimenté par un prélèvement sur « stock » lié au montant de DMTO par habitant dans le département par rapport à la moyenne de l'ensemble des départements, sur la base des recettes de l'année précédant la répartition, et un prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO de chaque département.

Sont bénéficiaires des ressources du fonds les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements ou dont le revenu par habitant est inférieur au revenu moyen de l'ensemble des départements.

d'ici la fin du quinquennat pour faire place à de nouvelles façons de financer les collectivités locales. En effet le système actuel est d'une injustice profonde. Quelle est la différence entre un bien immobilier à Paris et un bien immobilier dans beaucoup de villes moyennes ? 300 000 euros, prix d'un petit studio à Paris, permettent d'acheter une belle maison dans nos ville moyennes mais c'est le même capital foncier. Et il arrive fréquemment que l'impôt local soit dix fois plus élevé dans nos villes moyennes.

Ce sont des sujets auxquels nous allons nous attaquer.

Pour lutter contre la « désertification », il faut éviter que la mer se retire de certains territoires ruraux. Quand un territoire rural n'est plus accessible ou moins accessible, quand il n'y a plus de trésorerie, quand il n'y a plus, ou beaucoup moins, de services publics... le désert s'étend. Dans mon département les douanes ont disparu en juillet (je n'y suis pour rien, la décision avait été prise avant). Ce n'est pas grave, on peut penser que les douanes n'avaient rien à faire dans le Cantal⁵³... Mais lorsque tout ça se retire, il y a un moment où la gestion de ces territoires devient extrêmement problématique.

Je suis là où je suis pour éviter que cela continue. Je ne sais pas si j'y arriverai. En tout cas c'est la volonté que j'exprime au sein du gouvernement. Jean-Pierre Chevènement le sait, j'ai l'habitude de dire ce que je pense.

Il est nécessaire de donner à ces territoires les moyens de vivre. Le mot « égalité » des territoires me paraît absurde. Nous avons besoin d'équité.

Quand j'étais jeune étudiant à Paris, je rejoignais Paris par le Capitole en 5h30. Je quittais Aurillac à 18h, j'étais à Paris-Austerlitz à 23h30. Grâce au travail des gouvernements successifs, on met aujourd'hui entre deux et trois heures de plus (aller-retour) pour rejoindre la capitale ! Nos concitoyens peuvent accepter que les choses n'avancent pas, pour différentes raisons, financières et autres, mais ils vivent très mal le fait qu'elles reculent ! Je prends cet exemple parce qu'il m'est familier mais c'est vrai dans toute une série de territoires. C'est ce genre de choses qui contribuent à générer les votes extrémistes qu'on connaît. Je mets donc beaucoup plus de temps aujourd'hui pour venir à Paris que je n'en mettais

⁵³ Le projet stratégique douanier (2016) prévoit la suppression d'un certain nombre de bureaux des douanes. Ces bureaux n'accueillaient pas le grand public, mais les professionnels concernés par la taxe à l'essieu, la fiscalité énergétique, le remboursement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (ex-TIPP), les débitants de tabac etc.

il y a trente ans, que ce soit par le train, que ce soit par la route, malgré les autoroutes. Quant à l'avion, il ne fonctionne pas le samedi, ni le dimanche matin, ni les jours fériés et il a en moyenne dix ou onze pannes par mois. Il en est de même pour Brive, Castres, Agen... C'est la réalité de nos territoires.

J'espère pouvoir contribuer à la « réanimation » de nos territoires dont certains sont quand même un peu dans le coma. C'est un des enjeux de l'action que m'a confiée le Président de la République. Il faut donc que je fasse entendre fortement ce message, en appelant au bon sens qui, souvent, supplée à de grandes ambitions technocratiques. C'est en tout cas ce que m'a appris l'expérience de la gestion d'une collectivité locale et d'une agglomération.

On a parlé aussi des fonds européens qui sont extrêmement difficiles d'emploi. Leur gestion est passée aux régions... ce n'est pas pis que quand c'était l'État. C'est compliqué.

Un sujet important arrive, celui de la politique agricole commune et des fonds de cohésion des territoires dont les montants sont considérables pour nos territoires. Je suis de ceux qui luttent pour que la France maintienne des positions très fortes au niveau européen sur ces sujets, faute de quoi nous aurons encore plus de difficultés à mener un certain nombre d'actions.

Voilà comment je conçois la politique que j'ai à mener. On ne peut pas faire vivre des territoires s'ils ne sont pas accessibles, si ce sont des déserts médicaux, si l'éducation n'est pas donnée dans de bonnes conditions. Je suis de ceux qui considèrent qu'on a besoin, dans ces villes moyennes, dans ces territoires, de formations post-bac, pas forcément les premiers cycles parce qu'on n'aura pas forcément les bons étudiants ni les bons enseignants, mais dans tous nos IUT, dans certaines formations, nous avons des capacités de spécialisation, de niches qui nous permettent de faire venir de la matière grise et de la conserver. C'est aussi un des enjeux des années qui viennent.

C'est un challenge. J'estime que j'ai un travail de « réparation » à faire (quand il y a des fractures, il faut réparer). Ce n'est pas un travail qui portera tout de suite ses fruits. La première étape consiste à éviter qu'on rajoute des dégradations. L'étape suivante sera de créer assez rapidement des instruments pour faciliter les choses, en concertation avec les collectivités locales. Je l'ai dit : les grandes régions sont là, on fera avec. Je leur propose d'ailleurs de travailler

avec elles. Mais je reste persuadé que les réformes qui ont été mises en place ces dernières années sont davantage des moyens d'aggraver les fractures territoriales que de les résoudre.

Voilà ce que je voulais dire de manière un peu libre, Monsieur le ministre, sur la politique que j'entends mener tant que le Président de la République me fera confiance.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, cher Jacques, Monsieur le ministre, merci de ce regard lucide et de cette parole responsable. Vous me faites penser à un médecin qui se refuserait à prescrire des remèdes de cheval parce que le malade y succomberait. Je pense que cette approche est celle d'un homme de gouvernement qui sait prendre un peu de temps quand il le faut. Il faut le temps de faire un bilan et de trouver des solutions cohérentes.

Beaucoup de choses très sages ont été dites par Jacques Mézard. Ce n'est pas souvent qu'un membre du gouvernement s'adresse aux citoyens sur le ton de la confiance. Nous avons perçu les accents d'une profonde sincérité et, en même temps, un regard sans pitié sur les politiques qui nous ont mis dans la situation où nous sommes aujourd'hui.

Débat final

NICOLAS RAVAILHE

J'ai travaillé au Parlement européen, à la Commission européenne et depuis 2005 je défends les intérêts économiques français dans le marché intérieur.

Je vais rebondir sur votre dernier propos avec, quand même, un sujet d'inquiétude à 15 milliards.

Je suis en train de finaliser un article « *Qui veut perdre des milliards ?* » sur la politique de cohésion actuelle. Comme vous, je suis tout à fait favorable aux fonds européens. La question n'est d'ailleurs pas d'être pour ou contre l'Europe

mais de savoir comment nous Français nous défendons à l'intérieur de l'Union européenne.

La réanimation des territoires, pour l'Union européenne, ce sont deux mécanismes :

Un mécanisme de solidarité dont la France ne bénéficie pas parce que le critère d'attribution est le PIB. Or nous avons organisé la solidarité entre nos territoires, ce qui fait que nous n'avons ni territoires pauvres ni territoires riches (excepté l'Île-de-France). Contrairement à l'Italie qui, faute de solidarité intranationale, laisse le Sud bénéficiaire d'énormément de fonds européens et dégage des marges de manœuvres dans le Nord, là où la moyenne du PIB communautaire est la plus riche. Ce qui fait, sur l'actuelle programmation, beaucoup d'argent pour l'Italie, pas d'argent pour la France, ce qui n'est pas justifié par l'écart entre les PIB des deux États. On s'est fait avoir.

On ne peut pas continuer comme ça. Selon l'actuel système européen nous devrions renoncer à la solidarité nationale pour bénéficier des aides. Il faut donc changer le mécanisme européen. La future programmation en cours de négociation ne retiendra peut-être pas le PIB comme seul critère. Je ne vais pas plus loin, je sais qu'on n'a pas le temps.

D'autres fonds sont attribués au titre de la performance économique. La France peut bénéficier de 27 milliards de fonds (FEDER FSE FEADER, FEAMP), sur une programmation de sept ans. Si on projette ce qui a été programmé jusqu'alors (source Association des régions de France), la France va perdre, tous fonds structurels confondus, 15 milliards d'euros. Il est quand même paradoxal, pour un pays qui est poursuivi par la Commission européenne pour endettement public excessif, de perdre 15 milliards d'euros d'argent qu'elle nous restitue, lesquels nous coûtent par ailleurs environ 40 % plus cher que notre propre impôt ! L'image de la France à Bruxelles est dévastatrice. Il est urgent de renégocier avec la Commission européenne et on ne peut le faire que sur deux ou trois priorités.

L'Allemagne, qui est excédentaire au titre du commerce extérieur sur la France de plus de 15 milliards d'euros en 2017 (source Douane française), est le premier investisseur en France : les Allemands nous rachètent avec les moyens que nous leur donnons. Les fonds européens alloués dans tous les pays de la zone euro contribuent à cela. Il est temps d'avoir un programme d'intelligence économique qui permette à la France d'aller rechercher les fonds européens

disponibles en Europe de l'Est et du Sud parce que ce ne sont pas des délocalisations mais des relais de croissance pour l'économie de nos territoires.

Je conclus en vous renvoyant à un excellent ouvrage collectif⁵⁴ que vient de publier le CNER (Fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique). J'ai rédigé le chapitre sur l'Union européenne dans ce livre sur l'intelligence économique territoriale, laquelle est probablement la solution à tous les maux évoqués jusqu'alors.

YVONNE BOLLMANN

L'abandon de la notion d'aménagement *du* territoire laisse un grand vide tant elle incarnait le principe d'un territoire « un et indivisible ». C'est comme si on nous avait retiré le sol de sous les pieds.

Depuis Maurice Schumann qui fut le premier ministre de l'aménagement du territoire en 1962, maints coups de canif ont été portés à cette notion : par exemple Cécile Duflot et Sylvia Pinel étaient ministres du logement et de « l'égalité *des* territoires ».

J'avoue que cette notion de « cohésion des territoires » me paraît très alarmante, déstabilisante, parce que c'est presque une façon de reconnaître qu'il y a beaucoup d'« interstices » et de vide.

Je me demande par ailleurs si un des éléments des difficultés de la France dans ce domaine ne vient pas de la concurrence de l'Union européenne qui a son propre projet d'aménagement du territoire : J'ai découvert ces jours-ci un document qui a été élaboré sous la présidence allemande du Conseil européen au premier semestre 1999, intitulé : « Schéma de développement de l'espace communautaire »⁵⁵.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

⁵⁴ Publication du CNER, « Intelligence économique des territoires - Théories et pratiques », Olivier Coussi (dir), Patricia Auroy (dir), Jean-François Nativité

⁵⁵ Schéma de Développement de l'Espace Communautaire. Vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne.

Je me tourne vers Monsieur le ministre à qui je laisse le mot de la fin. Il y a droit car nous avons été très heureux qu'il nous ait consacré tant de temps pour nous écouter mais aussi pour nous instruire sur la méthode.

JACQUES MEZARD

Je vous avoue que je préfère nettement la notion de « cohésion des territoires » à celle d'« égalité des territoires ». L'égalité des territoires, à propos de territoires extrêmement différents, non seulement au niveau des ressources mais dans leur constitution, ne veut rien dire. La cohésion des territoires signifie que nous devons justement rétablir les équilibres à la fois territoriaux et humains. Non seulement cela ne m'effraie pas mais je pense que c'est un progrès par rapport à la situation *ante*.

J'ajoute que nous n'avons pas abordé la question de la fonction publique territoriale, vaste sujet qui va être bientôt ouvert.

JEAN-PIERRE CHEVENEMENT

Merci, Monsieur le ministre.

Merci à tous les intervenants. Merci à Monsieur le professeur Dumont qui nous a montré que l'histoire, c'est-à-dire l'identité des territoires, était un atout capital sur lequel ils pouvaient s'appuyer pour rebondir. Merci à Jean-Pierre Dupont, avec toute son expérience, Merci à Marie-Françoise Bechtel et à Claude Rochet.

PUBLICATIONS RECENTES

LE ROYAUME-UNI ET L'EUROPE

Colloque du lundi 8 décembre 2014

QUE PEUT FAIRE LA FRANCE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE ?

Colloque du lundi 15 décembre 2014

L'INGERENCE

Colloque du lundi 19 janvier 2015

LA FRANCE ET LA REPUBLIQUE FACE A LA RADICALISATION

Colloque du lundi 9 mars 2015

L'EURO EST-IL SOUTENABLE ?

LE NOUVEAU TEST DE LA GRECE

Colloque du lundi 13 avril 2015

QUEL MODELE DE REINDUSTRIALISATION POUR LA FRANCE ?

Table ronde du lundi 1^{er} juin 2015

LE MOYEN-ORIENT

DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES PUISSANCES

Colloque du lundi 29 juin 2015

L'UKRAINE

Table ronde du lundi 14 septembre 2015

QUEL MODELE TERRITORIAL POUR LA REPUBLIQUE ?

Colloque du lundi 28 septembre 2015

QUEL AVENIR POUR LA LIBYE ?

Colloque du lundi 26 octobre 2015

LE MODELE FRANÇAIS D'INTEGRATION

Colloque du lundi 23 novembre 2015

**LA CHINE ET SES DEFIS :
VERS UN NOUVEAU MODELE DE DEVELOPPEMENT**

Colloque du lundi 14 décembre 2015

L'EXTRATERRITORIALITE DU DROIT AMERICAIN

Colloque du lundi 1^{er} février 2016

ETATS-UNIS, HORIZON 2017

Colloque du lundi 18 avril 2016

INTEGRATION, LAICITE, CONTINUER LA FRANCE

Colloque du lundi 23 mai 2016

OÙ VA L'INDE ?

Colloque du lundi 6 juin 2016

**LES EVOLUTIONS DU CONTEXTE ECONOMIQUE ET FINANCIER
MONDIAL**

Colloque du lundi 4 juillet 2016

**LA DEMOGRAPHIE EN EUROPE
ET SES REPERCUSSIONS ECONOMIQUES ET SOCIALES**

Colloque du lundi 24 octobre 2016

**L'EXERCICE DE LA SOUVERAINETE PAR LE PEUPLE :
LIMITES, SOLUTIONS**

Colloque du lundi 14 novembre 2016

QUEL AVENIR POUR LA FRANCOPHONIE ?

Colloque du lundi 12 décembre 2016

**VERS LA FIN DE LA GLOBALISATION,
MYTHE OU REALITE ?
QUELLE STRATEGIE POUR LA FRANCE ?**
Colloque du lundi 6 mars 2017

LES ENJEUX MARITIMES DU MONDE ET DE LA FRANCE
Colloque du lundi 20 mars 2017

CIVILISATION, AVEC OU SANS 'S' ?
Colloque du lundi 22 mai 2017

OU VA LA TURQUIE ?
Colloque du lundi 29 mai 2017

L'AVENIR DES RELATIONS GERMANO-AMERICAINES
Colloque du lundi 18 septembre 2017

MAX GALLO, LA FIERTE D'ETRE FRANÇAIS
Colloque du mardi 21 novembre 2017

L'ECOLE AU DEFI DE L'INTEGRATION REPUBLICAINE
Colloque du lundi 27 novembre 2017

LE MOMENT REPUBLICAIN EN FRANCE
Colloque du lundi 11 décembre 2017

QU'Y A-T'IL DANS LE CHAUDRON DU MOYEN-ORIENT ?
Colloque du lundi 12 février 2018

L'EUROPE, COMMENT ÇA MARCHE ET COMMENT LA REDRESSER ?
Colloque du mardi 20 mars 2018

NOTES ET ETUDES :

Parues récemment :

- **Jean-Eric Schoettl**, conseiller d'Etat honoraire, ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica : « **Le projet des indépendantistes catalans est éradicateur** » (tribune de, parue dans Le Figaro le 13 octobre 2017)
- **Jean-Pierre Chevènement**, président de la Fondation Res Publica et **Patrick Quinqueton**, conseiller d'Etat, ancien inspecteur du travail : « **Osons la codétermination pour réformer le code du travail!** » (tribune parue dans Le Monde, édition des 23 et 24 juillet 2017)
- **Franck Dedieu**, responsable du développement de la Fondation Res Publica : « **La fin d'un modèle économique, le nouveau départ d'un autre ?** » (suite au colloque du 4 juillet 2016 sur « Les évolutions du contexte économique et financier mondial »)
- **Baptiste Petitjean**, directeur de la Fondation Res Publica : « **Où va l'Afrique ? Pour une approche réaliste** » (suite à la matinée d'échanges du 8 juin 2016 autour de **Sylvie Brunel** Professeur à l'université Paris-IV-Sorbonne, auteure de « *L'Afrique est-elle si bien partie ?* » (Sciences humaines ; 2014)
- **Daniel Bloch**, ancien Président d'université, ancien Recteur, ancien Directeur des enseignements supérieurs, et **Pierre Hess**, Inspecteur de l'Education nationale : « **Apprendre à parler, à penser et à vivre ensemble** »
- **Jean-Michel Naulot** membre du Conseil scientifique de la Fondation Res Publica, auteur de « *Crise financière - Pourquoi les gouvernements ne font rien* » (Le Seuil, 2013) : « **Le défi Tsipras** » (tribune parue dans Libération le 14 avril 2015)
- **Kevin Limonier**, Docteur en géopolitique, Institut Français de Géopolitique (Université Paris 8) et **David Amsellem**, Docteur en géopolitique au Centre de Recherche et d'Analyse Géopolitique (CRAG), Université Paris VIII : étude cartographique réalisée pour la Fondation Res Publica : « **Que peut faire la France en Afrique subsaharienne ?** »

NOTES DE LECTURE :

Parues récemment :

- **Les « nouvelles routes de la soie » et les ambitions mondiales de la Chine**, note de lecture du livre « *La Chine dans le monde* » (CNRS éditions, 2018 ; sous la direction d'Alice Ekman), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica
- **La diplomatie religieuse de l'Arabie saoudite : une « industrie idéologique »**, note de lecture du livre de Pierre Conesa « *Dr. Saoud et Mr Jihad. La diplomatie religieuse de l'Arabie saoudite* » (Robert Laffont : 2016), par Baptiste Petitjean, directeur de la Fondation Res Publica
- **La concorde civique face au spectre de la guerre civile**, note de lecture de l'ouvrage de David Djaiz « *La guerre civile n'aura pas lieu* » (Editions du Cerf, février 2017), par Baptiste Petitean, directeur de la Fondation Res Publica
- **Vers un monde hyper industriel**, note de lecture du livre de Pierre Veltz « *La société hyper-industrielle – Le nouveau capitalisme productif* » (Le Seuil, 2017), par Baptiste Petitean, directeur de la Fondation Res Publica
- **L'euro contre l'Europe**, note de lecture du livre de Joseph Stiglitz « *L'euro, comment la monnaie unique menace l'avenir de l'Europe* » (Les Liens qui Libèrent, septembre 2016), par Franck Dedieu, responsable du développement de la Fondation Res Publica
- **Quelles alternatives pour sortir du piège de l'euro ?**, note de lecture du livre de Hans-Werner Sinn « *The Euro Trap: on bursting bubbles, budgets and beliefs* » (Oxford university press, 2014) par Sébastien Sibai.
- **Déchiffrer le monde**, note de lecture du livre de Thierry de Montbrial, "Vivre le temps des troubles" (Albin Michel, 2017), par Marie-Françoise Bechtel, vice-présidente de la Fondation Res Publica.

FONDATION RES PUBLICA

52, rue de Bourgogne

75 007 Paris

 01.45.50.39.50

info@fondation-res-publica.org

Achévé
d'imprimer
en juillet 2018