

Réforme territoriale : comment nous pouvons simplifier le millefeuille français

Publié le 21-05-2014 à 11h30 - Modifié à 11h39



Par Guy Burgel, Géographe

LE PLUS. C'est l'un des chantiers du nouveau Premier ministre. Une réforme territoriale a été annoncée par Manuel Valls, le 8 avril dernier, [lors de son discours de politique générale](#). Si vouloir simplifier le millefeuille territorial français est légitime, se contenter de supprimer des niveaux ne suffira pas, estime Guy Burgel, professeur à l'Université Paris Ouest-Nanterre La Défense, auteur de "[Pour la ville](#)".



Manuel Valls devant les députés à l'Assemblée nationale, le 29 avril 2014 (C. ENA/SIPA).

Nul ne songera à récuser la nécessaire simplification du millefeuille territorial français. Quatre niveaux de pouvoirs (l'État, les régions, les départements, les communes), auxquels il convient d'ajouter les différentes intercommunalités, [la clause de compétence générale](#), qui permet à tous de s'occuper de tout, c'est beaucoup trop.

La réforme est indispensable, moins, comme on le dit, ou comme on l'espère, dans un souci de réduction de la dépense publique, dont la démonstration reste à faire, que dans un objectif de meilleure efficacité de l'action politique, qui n'est pas à prouver.

Se contenter de supprimer des niveaux est un peu vain

Mais, si la nouvelle carte institutionnelle doit être simple, il ne sert à rien d'avoir une analyse simpliste de la situation, de croire qu'il suffirait [de supprimer des niveaux](#), de gommer des frontières, de réunir des entités administratives, pour parvenir à une division satisfaisante de l'espace national.

En fait, la difficulté apparaît double.

D'une part, dans une République aux longues traditions centralisatrices, et qui n'a pas vocation à devenir fédérale, les finalités des circonscriptions sont multiples, sinon contradictoires :

- assurer la continuité et la gestion quotidienne des services publics et de la solidarité nationale (éducation, santé, sécurité civile, infrastructures et transports, etc.),
- permettre la poursuite du dialogue et de l'échange démocratiques entre les différents niveaux de décideurs,
- définir pour un territoire un projet stratégique, une vision à long terme.

Ces vocations différentes ne demandent, ni la même proximité avec les populations, ni surtout la même stabilité des limites et des entités. Pour les deux premiers objectifs, le territoire institutionnel doit avoir une consistance objective, définie à priori.

Inversement, c'est la nature d'un projet stratégique, qui délimite un territoire de prospective et d'action.

Prendre en compte les transformations de notre géographie

S'ajoute, d'autre part, à cette première difficulté, une seconde, non moins redoutable : depuis un demi-siècle, l'espace géographique français s'est profondément transformé.

Le choc de [la décentralisation des lois Defferre de 1982-1983](#) constitua la révélation législative de cette évolution du pays réel : tout le pouvoir ne procède plus du centre, et les collectivités territoriales sont plus juxtaposées et superposées que hiérarchisées.

Suivirent les progrès de l'intercommunalité, d'abord simplement technique, avant de devenir politique et fiscale. Ils contribuent au trouble : le territoire de la République devient une dentelle irrégulière et discontinue, au gré des alliances proches et des stratégies locales de développement.

Mais c'est surtout les dynamismes démographiques qui bousculent la légitimité du système administratif : l'urbanisation, la concentration massive de la population dans les grandes aires métropolitaines, inversement la désertification de pans entiers de l'espace national, rendent caduque une organisation unitaire du territoire.

En 2006, 60% (les "urbains") des 62 millions d'habitants que comptait à l'époque la métropole vivaient sur 8% de la surface de la France, 22% (les "périurbains") sur 33% du territoire, et les 18% restant (les "ruraux") sur près des deux tiers de l'espace national (59%).

Qui oserait prétendre administrer les uns comme les autres ? Les contiguïtés, les complexités et les contradictions des hautes densités, à Paris, Lyon ou Marseille, et le maintien des solidarités d'intérêt général dans les zones de faible intensité spatiale, des Ardennes au piémont pyrénéen ?

Pour un système à géométrie variable

Quel est le principal enseignement de ces mutations historiques et géographiques ? Essentiellement que l'unification du pays que la Révolution avait voulue dès 1789-1790 à travers la création des départements, pour faire tomber les particularismes locaux et provinciaux, a vécu. De fait, le territoire français est devenu discontinu, inégalitaire et déhiérarchisé.

Mais vouloir traiter cette nouvelle réalité en simplifiant la carte, en supprimant les départements, [et en fusionnant des régions](#), relèverait d'une faible lucidité des processus et d'une absence d'imagination politique regrettable.

Le défi n'est pas de tracer de nouvelles limites, mais de prendre conscience que l'égalité spatiale doit faire place à l'équité sociale, et la fonctionnalité des infrastructures s'associer à l'efficacité de l'investissement public. On ne le relèvera que par l'innovation d'une trame différenciée des territoires institutionnels.



Vue panoramique de la ville de Lyon (J. PACHOUD/AFP).

À titre d'illustration et d'esquisse de proposition, on pourrait imaginer deux types de situations bien identifiées. Une première, dans les espaces fortement urbanisés ("pôle urbains" dépassant 500.000 habitants, sans que cette barrière du nombre soit intangible), il faudrait établir ou renforcer un vrai pouvoir "métropolitain" démocratique, doté de toutes les compétences territoriales (gestion et définition de la stratégie).

Et, afin de maintenir le dialogue social et la proximité des projets locaux, la commune, l'arrondissement dans les très grandes agglomérations, pourrait être dans ce premier cas le deuxième niveau de la démocratie et de l'action.

Dans un second type de situation (espace à dominante rurale et périurbaine, avec présence de villes petites et moyennes), le département paraît incontournable par sa proximité et son histoire.

Là encore, aux services de l'État comme de la collectivité locale décentralisée, reviendraient l'action quotidienne comme la vision prospective, en relation étroite avec des intercommunalités, dont leur périmètre serait démocratiquement accepté et défini à taille humaine.

Coller aux réalités du terrain

L'intérêt d'une géométrie variable de ce type, dont on mesure le caractère déroutant, est non seulement de simplifier le mille-feuille (deux niveaux administratifs chaque fois), mais de coller aux réalités du terrain. La proposition s'inscrit dans [une généralisation du "modèle](#)

[lyonnais](#)", qui avait été arrêté précédemment (métropole du Grand Lyon, département du Rhône).

Dans ce schéma, les régions qui apparaissent comme le maillon faible du dispositif, deviendraient, cette fois, judicieusement regroupées, des organes consultatifs indispensables à la définition des grandes orientations prospectives du territoire dans l'Europe et le monde actuels (la façade atlantique, l'arc méditerranéen, etc.). Les OREAM ([Organisations d'étude des aires métropolitaines](#)) des années 1970 pourraient servir d'axe de réflexion dans cette direction.

Au total, la réforme territoriale signifierait en effet une volonté profonde de renouvellement de l'action et des institutions publiques, à condition d'y mettre de l'audace et de l'intelligence.

Serons-nous moins courageux et imaginatifs que les Constituants de 1789 ?