

Mars 2016

Rapport

## UNE NOUVELLE AMBITION TERRITORIALE POUR LA FRANCE EN EUROPE

**Mission sur l'Aménagement du territoire : refonder les relations entre Etat et collectivités territoriales**

**Claudy LEBRETON**

---

Mission accompagnée par Marjorie JOUEN et Clara BOUDEHEN  
(Ministères économiques et financiers)



---

## Avant-propos

---

### *Des rencontres, un enrichissement, du bonheur*

Durant plusieurs mois, à la demande du Premier ministre Manuel Valls en juin 2015, avec Marjorie Jouen et Clara Boudehen, nous nous sommes attelés à la tâche de réfléchir à la concrétisation d'une nouvelle politique d'aménagement et de développement durable des territoires de France dans une perspectives de renforcement de l'Union européenne. Nous l'avons fait avec passion, intelligence et audace, prenant beaucoup de plaisir à la conduite de nos travaux, en espérant être utiles pour notre pays et pour l'Europe.

Je voudrais remercier très chaleureusement Marjorie Jouen et Clara Boudehen qui m'ont accompagné dans cet exercice exigeant, mais surtout qui y ont activement participé en me faisant part de leurs analyses, en organisant les ateliers et en apportant leur contribution à nos multiples discussions.

Nos auditions avec de nombreux acteurs du monde politique, universitaire, social, économique, associatif ont été très enrichissantes. Je les remercie individuellement pour leur apport à nos travaux, pour le temps qu'ils y ont consacré et pour leur participation déterminante. Tous ne se reconnaîtront pas dans notre analyse, notre diagnostic, notre vision et nos recommandations, car le sens d'un rapport, à mon avis, est celui d'un « parti pris » et non d'un exercice de synthèse très consensuelle sur un thème si vaste.

J'ai été très heureux avec Clara, d'innover pour la première fois dans la rédaction d'un rapport, en mobilisant pratiquement 400 internautes grâce à la plateforme numérique Parlement & Citoyens. Je remercie tous ces contributeurs passionnés qui ont fait preuve d'imagination, à travers leurs contributions.

A propos des thèmes, je remerciais particulièrement Philippe Mahé et Florent-Yann Lardic qui ont été à l'origine de cette mission et Monsieur le Premier ministre Manuel Valls, pour toute la confiance qu'il m'a témoigné en me confiant la rédaction de ce rapport, connaissant tout le capital que j'avais acquis au cours de ces années passées au service des territoires de France et de leurs habitants.

Fait à Paris, le 31 mars 2016

Claudy Lebreton



## Synthèse

- **La méthode suivie (septembre 2015 – mars 2016)**

- 180 personnes ont été auditionnées en bilatéral ou entendues lors de leur participation à 10 ateliers : un atelier général a couvert l'ensemble des questions ; deux ont traité de la question *La notion d'aménagement du territoire a-t-elle encore un sens ?*, deux de la question *Qui sont aujourd'hui les aménageurs ?*, deux de la question *Comment assurer la cohérence entre les différents niveaux de gouvernance ?*, un de la question *Quel(s) changement(s) pour les associations d'élus ?*, un de la question *Quelles sont les conditions et le cadre d'un « bon » dialogue territorial stratégique entre l'Etat et les collectivités (élus) ?*, un de la question *En quoi le numérique change-t-il la donne ?*
- une consultation citoyenne a été ouverte du 3 février au 3 mars 2016 sur une plateforme numérique sur le thème « Refonder la démocratie locale ». Elle visait à affiner le diagnostic des causes de la « crise » (démocratie représentative / démocratie participative), faire valider des propositions, recueillir des propositions complémentaires. 383 citoyens ont participé, émis plus de 2000 votes et apporté plus de 400 contributions.

- **Les principales leçons**

A la question « *en 2015, doit-on encore se préoccuper de l'aménagement du territoire national ?* » la réponse a été unanimement affirmative. Mais à la suivante « *cet aménagement doit-il être le fruit d'une politique nationale et conduite par l'Etat ?* », les réponses ont été plus évasives et même négatives.

Quatre raisons principales peuvent être avancées pour expliquer ce résultat :

- Des inquiétudes face aux conséquences territoriales et sociales des mouvements d'ampleur globale à l'œuvre. La perception des répercussions des deux « révolutions » du numérique et du changement climatique varie considérablement parmi les élus, les populations, les acteurs économiques et sociaux.

→ Un besoin d'interprétation partagée et d'un discours politique d'orientation, sans nostalgie du passé

- Des tensions entre l'Etat et les collectivités territoriales. La Réforme territoriale ne constitue pas un nouvel acte de décentralisation mais elle chahute tous les niveaux de collectivités. La réforme de l'administration territoriale de l'Etat est mal comprise.

→ Un besoin d'un lieu de dialogue partenarial à haut niveau

- Un désabusement face à la sclérose de l'action publique. L'égalité des territoires est une priorité nécessaire mais pas suffisante pour répondre à l'ensemble des défis. Un réglage fin des instruments (contrats, appels à projets, etc) ne suffira pas.

→ Un besoin de gestion partenariale sur base d'une réforme des méthodes et des instruments de l'Etat central et de ses agents.

- La perte de sens collectif et civique, illustrée par une impression d'incompréhension réciproque entre les citoyens et leurs représentants, nourrit un engrenage vers le déclin.

→ Un besoin de régénérescence de la démocratie locale pour la rendre plus participative, en s'aidant du numérique.

- **Que faire ?**

Mes recommandations tiennent en un projet et deux objectifs :

→ Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe ;

→ Rendre la politique d'aménagement du territoire plus participative et plus efficiente.

- **Les neuf propositions majeures**

1. Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe
2. Créer le Conseil des collectivités de France
3. Nommer un Vice-Premier Ministre en charge des territoires et de la démocratie
4. Renouveler l'offre publique par le numérique, au-delà de l'e-administration
5. « Mettre en capacité d'agir » nos 500 000 élus
6. Dynamiser les instances de démocratie locale existantes
7. Redéfinir le « contrat territorial » entre les entreprises privées et les acteurs publics
8. Faire de la Réforme territoriale un exercice d'apprentissage collectif
9. Ouvrir des espaces de créativité et d'essai en desserrant la contrainte administrative

## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS.....	3
SYNTHESE.....	5
SOMMAIRE.....	7
RAPPORT.....	12
<b>PARTIE 1 – LE TERRITOIRE FRANÇAIS EST EN SOUFFRANCE .....</b>	<b>16</b>
<i>CHAPITRE 1 - Les nouveaux défis économiques, sociaux, technologiques, environnementaux et démocratiques font évoluer la notion d'aménagement du territoire .....</i>	<i>17</i>
<b>1. Le télescopage des défis et le manque de visibilité accréditent une vision de l'avenir entre injustice et déclin .....</b>	<b>17</b>
Les deux « révolutions » du numérique et du changement climatique se greffent sur des tendances de plus long terme .....	17
Au caractère insaisissable du développement économique répond le dynamisme de l'aménagement urbain .....	18
Le modèle de développement urbain s'affirme comme un phénomène spontané .....	20
... Tandis que la faible densité est stigmatisée .....	22
La faiblesse des écarts de richesse entre les régions a longtemps caché la tendance au déclin .....	25
Les services publics restent les maillons essentiels mais fragiles du sentiment d'appartenance nationale .....	26
Les catégories classiques rural/urbain ne sont plus opérantes .....	27
L'image opposant Paris et le désert français ne nous parle plus .....	30
<b>2. Les réponses nationales insuffisantes ou inadaptées alimentent le désarroi.....</b>	<b>32</b>
Le modèle d'aménagement du territoire des 30 glorieuses est épuisé.....	32
La projection sur l'Union européenne a été abandonnée .....	33
Le décrochage de l'Etat en matière de développement économique territorial remonte à 2000.....	36
L'essai de relance avec la création du CGET a déçu .....	37
Entre « guichet unique » et « taille unique », deux conceptions s'opposent sur la façon dont l'Etat doit répondre aux attentes des collectivités .....	39
Les réponses de l'Etat sont jugées inadéquates.....	40
<i>CHAPITRE 2 - L'ébranlement des territoires lié à la réforme territoriale vient juste de commencer.....</i>	<i>44</i>
<b>1. Les collectivités sont fortement chahutées .....</b>	<b>44</b>

Des opinions partagées sur les conséquences des lois MAPTAM et NOTRe .....	44
Des doutes sur un « retour rapide sur investissement » de la fusion des régions .....	47
La réforme de l'administration déconcentrée, passée inaperçue auprès de l'opinion publique, bien que fondamentale.....	49
De fortes tensions entre l'Etat et les collectivités.....	50
<b>2. Une démocratie locale « à la peine ».....</b>	<b>53</b>
Le comportement électoral des citoyens.....	53
Une incompréhension réciproque entre les citoyens et leurs représentants .....	55
Le « passage » de la démocratie d'autorisation à la démocratie d'exercice .....	56
Un souhait d'accélération du renouvellement de la classe politique .....	58
Les multiples conséquences de la fin du cumul des mandats.....	58
<b>PARTIE 2 - QUE DEVONS-NOUS FAIRE ?.....</b>	<b>62</b>
<b>CO-CONSTRUIRE UNE AMBITION TERRITORIALE POUR LA FRANCE EN EUROPE, RENDRE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PLUS PARTICIPATIVE ET PLUS EFFICIENTE .....</b>	<b>62</b>
<i>CHAPITRE 1 - Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe .....</i>	<i>63</i>
A chantier inédit, démarche inédite.....	63
Partir d'une interprétation commune des transformations en cours dans les territoires ...	64
Prendre appui sur la mise en place des CTAP et l'élaboration des SRADDET .....	65
Poser collectivement quelques principes.....	66
Confier la conduite du projet au CGET ou son successeur, en co-pilotage avec les collectivités.....	67
Caler le calendrier sur les futures négociations européennes qui démarreront fin 2017 ....	68
<i>CHAPITRE 2 – Rendre la politique d'aménagement du territoire plus participative.....</i>	<i>68</i>
<b>1. Créer les conditions d'un véritable partenariat Etat-collectivités .....</b>	<b>68</b>
Redéfinir le champ de compétences de l'Etat selon une approche de subsidiarité .....	68
Créer le Conseil des Collectivités de France, une assemblée consultative sur le modèle du Comité des régions de l'UE.....	69
Transformer le Sénat, pour en faire le représentant des territoires .....	72
Nommer un Vice-Premier Ministre en charge des territoires et de la démocratie .....	73
Revoir le rôle et les missions du CGET.....	74
Instaurer un dialogue régulier entre les exécutifs régionaux et le gouvernement.....	75
« Mettre en capacité d'agir » nos 500 000 élus .....	76
Poser les jalons pour une étape supplémentaire d'autonomie et de responsabilité locale.	78
<b>2. S'appuyer plus largement sur les usagers et les citoyens .....</b>	<b>81</b>
Dynamiser les instances de démocratie locale .....	81
Utiliser les méthodes et outils numériques pour la participation citoyenne.....	85
Faire partager une culture de la concertation et du dialogue .....	87
Valoriser l'éducation à la citoyenneté.....	88
<b>3. Impliquer les acteurs économiques et sociaux.....</b>	<b>89</b>



Redéfinir le « contrat territorial » entre les entreprises privées et les acteurs publics.....	89
Renouveler l’offre publique par le numérique, au-delà de l’e-administration.....	91
Faire jouer un rôle aux acteurs socio-économiques dans la solidarité interterritoriale.....	92
Encourager la recherche sociale finalisée sur les territoires.....	92

**CHAPITRE 3 - Rendre la politique d’aménagement du territoire plus efficiente..... 94**

<b>1. Donner la priorité aux résultats .....</b>	<b>94</b>
Tout faire pour aider notre pays à combler son retard.....	94
Abandonner (enfin) les zonages.....	95
Retrouver la logique programmatique avec un système de suivi partenarial et un mécanisme d’arbitrage indépendant .....	96
Instituer la règle d’un discours annuel du Président de la République devant le Conseil des collectivités de France et d’un discours du Vice-Premier ministre après son investiture ....	97
Faire de la Réforme territoriale un processus d’apprentissage collectif interrégional et trans-territorial.....	97
Ouvrir des espaces de créativité et d’essai en desserrant la contrainte administrative ....	100
Territorialiser et consolider les dépenses publiques pour chaque territoire.....	100
<b>2. Utiliser différemment les moyens.....</b>	<b>102</b>
Instaurer une loi de finances des collectivités locales .....	102
Restaurer une relation contributive saine entre les citoyens/usagers et la puissance publique.....	102
Mobiliser l’ingénierie financière privée au service de la cohésion territoriale.....	103
Réhabiliter la politique contractuelle à des fins de gestion de la diversité territoriale .....	104
Contrôler l’adéquation entre les moyens utilisés et les objectifs, notamment pour éliminer les « programmes-gadgets » .....	104
Mettre le numérique au service de la cohésion territoriale .....	105
<b>3. Pouvoir compter sur des agents motivés.....</b>	<b>106</b>
Revisiter la notion d’intérêt général et relancer le mouvement d’innovation publique ....	106
Supprimer le fossé entre les fonctions publiques territoriale et d’Etat.....	107
Former à de nouvelles disciplines dans les écoles des administrations publiques.....	108

**CONCLUSION**

**Liste complète des recommandations**

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION .....	112
ANNEXE 2 : LISTES DES PERSONNES ENTENDUES.....	114
ANNEXE 3 : METHODE SUIVIE - QUESTIONS ET ATELIERS THEMATIQUES.....	120
ANNEXE 4 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES .....	128
ANNEXE 5 : SYNTHESE DE LA CONSULTATION CITOYENNE .....	129





## Rapport

---

« *Le temps est venu de changer de civilisation* » Edgar Morin

« *Utopie passe pour le fondateur de la république. Ce fut lui qui le premier civilisa ses habitants et leur donna cette forme de gouvernement si supérieur à tous ceux qui nous sont connus. Ce conquérant législateur, s'étant rendu maître presque sans coup férir de la contrée, fit aussitôt couper une langue de terre de quinze mille pas qui joignait le pays à la terre ferme. Pour ne pas donner aux habitants lieu de croire qu'il voulait les humilier par ces travaux serviles, il y employa, conjointement avec eux, ses propres soldats. L'entreprise fut poussée avec autant de vigueur que de célérité, si bien que les peuples voisins, qui la traitaient d'abord d'extravagante, furent frappés d'admiration et même de terreur lorsqu'ils la virent terminée en si peu de temps.* » L'Utopie de Thomas More (1516)

Cinq cent ans exactement nous séparent de la publication à Leuven par Thomas More de son Utopie, première illustration s'il en est de l'ambition contemporaine et européenne d'aménagement du territoire, caractérisée par le souci de la cohérence entre l'ordonnancement physique, celui de la vie politique et celui de l'économie. Si le « pays rêvé » de Thomas More n'est pas forcément un lieu de liberté pour ses habitants, il faut toutefois lui reconnaître un degré élevé de cohésion sociale et un fonctionnement démocratique. Or, ces deux attributs restent encore aujourd'hui hautement désirables et parfois défailants pour l'aménagement de notre territoire, comme je l'ai constaté au cours de la mission de réflexion que j'ai conduite entre septembre 2015 et mars 2016. C'est donc sous le signe de l'utopie que je n'hésiterai pas à avancer quelques propositions volontaristes, sachant toutefois que mes recommandations resteront réalistes.

Avant d'expliquer comment s'est déroulée ma mission, quels enseignements me paraissent devoir en ressortir et formuler des recommandations, je souhaite commencer par trois considérations préliminaires sur la notion de territoire.

Premièrement, l'usage du mot « territoire » est paradoxal en France. Alors qu'il est employé à tort et à travers, de manière emphatique et quasi-obsessionnelle, alors qu'il paraît survalorisé dans le discours politique, **les réflexions proprement territoriales inspirent très peu l'action publique.** Certes, le plaidoyer de certains experts français, considérant que la mobilité doit devenir la nouvelle grille de lecture impérative pour tout décideur public, est bien connu. Mais leur discours reste très

éloigné d'une réalité quotidienne, où les interactions entre les zones d'intervention publique<sup>1</sup> sont systématiquement dédaignées, voire ignorées. J'en veux pour preuve la rareté, pour ne pas dire l'absence, de représentation cartographique de la France dans son aire de proximité : nous n'avons bien souvent le choix qu'entre une France en apesanteur et une France dans l'Union européenne avec les 27 autres Etats-membres. Quant à des cartes macro-régionales, qui permettraient de visualiser cinq ou six grandes entités infranationales avec des caractéristiques socio-économiques proches, les nouveaux présidents des « grandes régions » sont les premiers à en déplorer l'inexistence. C'est aussi le sort de tous ceux qui vivent et essaient d'organiser la vie et les activités sur les frontières, le littoral, la montagne : ils réclament régulièrement des traitements adéquats des données statistiques, sans beaucoup être écoutés.

Deuxièmement, **l'aménagement du territoire ne doit pas être confondu avec l'organisation territoriale administrative**. Bien sûr, l'analyse d'un territoire ne peut être dissociée de son contexte institutionnel, culturel, économique et politique<sup>2</sup>. Toutefois, les facteurs géographiques et naturels qui jouent sur des très vastes échelles ou au contraire de très petites sont trop fréquemment négligés. Il en est de même pour l'empilement historique de décisions collectives et individuelles et pour l'interaction de personnes, de groupes, d'entreprises, etc. Certes, la puissance publique a une responsabilité majeure dans l'évolution d'un territoire aussi administré que le nôtre. Mais il serait illusoire de penser régler la question de l'équilibre de son développement en se référant aux périmètres des circonscriptions administratives et électorales, ou aux compétences des institutions qui en sont issues.

Troisièmement, le territoire est un réceptacle où s'accumulent les effets de mouvements à long terme, les tendances de fond et les impacts de décisions supra-territoriales. A l'échelle de la France, ce sont celles de l'Union européenne, de l'ONU, de l'OMC, etc. Il est aussi un creuset où ces mêmes phénomènes interagissent en général, mais ce n'est pas toujours le cas. **Parler d'un territoire consiste le plus souvent à n'en donner qu'une prise de vue instantanée**, où apparaissent les tensions, les fractures, les similitudes. Or leur visibilité peut être trompeuse car elle est indissociable du moment où la photographie a été prise.

La lettre de mission du Premier ministre (Annexe 1) couvre des problématiques vastes et foisonnantes. Elle fait référence successivement aux transformations économiques, sociétales, technologiques et institutionnelles, ainsi qu'aux contraintes financières qui impactent les territoires. Elle mentionne les incidences des réformes récentes sur la vie des collectivités et de leurs habitants, en matière de compétences, de périmètres géographiques et de règles électorales. Si l'angle des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales est privilégié comme point d'entrée et d'aboutissement de cette enquête, la notion d'aménagement du territoire – compte-tenu de son histoire dans notre pays – ouvre la porte à un champ de l'action publique extrêmement large.

La lettre invite, ni plus ni moins, à revisiter un sujet et même une politique, qui n'ont pas fait l'objet en tant que tels d'un positionnement politique majeur depuis 2012, puisque l'objectif d'égalité des

<sup>1</sup> Bien qu'assez péjorative, cette expression correspond mieux que le terme de « circonscription » à la logique administrative suivie.

<sup>2</sup> Selon la notion « d'encastrement » chère aux théoriciens de la nouvelle sociologie économique, tels que Karl Polanyi, Philippe Steiner et Jean-Louis Laville

territoires lui a été substitué comme priorité gouvernementale. Cependant, en février dernier, Jean-Michel Baylet a été nommé Ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales

De nombreux acteurs, politiques et administratifs, publics et privés, interviennent dans ce champ où s'entremêlent des échelles géographiques, voire administratives, différentes, dans un contexte marqué par des transformations profondes de long terme (numérique, démocratique, écologique) et de moyen-court terme (réforme territoriale).

J'ai donc décidé de procéder en deux temps pour conduire cette mission :

- La première phase d'investigation s'est déroulée de septembre 2015 à janvier 2016. Elle m'a permis de rencontrer plus de 180 personnalités (Annexe 2) françaises et européennes, issues du monde politique, économique, administratif, associatif et universitaire. Elle a consisté en une série d'auditions et une dizaine d'ateliers thématiques exploratoires (Annexe 3), afin de dresser un état des lieux et d'identifier des pistes de travail complémentaires en vue de formuler des propositions.
- La seconde phase a été celle de l'approfondissement et de la vérification. Sur la base de l'analyse des études ou rapports déjà rédigés et des contributions reçues (Annexe 4), quelques entretiens supplémentaires et des réunions ont eu lieu avec divers cercles d'acteurs pour tester les propositions et les nourrir. Enfin, pendant tout le mois de février 2016, une plateforme numérique<sup>3</sup> a été mise en place pour recueillir les avis de citoyens sur la meilleure façon de refonder la démocratie locale. Presque 400 contributeurs se sont exprimés et je me suis appuyé sur la synthèse de leurs propositions (Annexe 5) pour ce rapport.

Je retire de cette mission la forte impression que le territoire français est en souffrance. Les inquiétudes et les incompréhensions face aux conséquences territoriales et sociales des mouvements économiques ou écologiques d'ampleur globale à l'œuvre, le désabusement face à la sclérose de l'action publique, les tensions entre l'Etat et les collectivités territoriales, la perte de sens collectif et civique nourrissent un engrenage vers le déclin.

Nous avons le devoir d'enrayer cet engrenage, en affirmant une nouvelle ambition territoriale pour notre pays assortie d'une rénovation profonde de la politique d'aménagement du territoire menée en partenariat.

---

<sup>3</sup> <https://www.parlement-et-citoyens.fr/project/comment-refonder-la-democratie-locale/presentation/presentation-1>

Cette conviction m'amène à avancer une trentaine de recommandations, regroupées sous sept rubriques :

- Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe
- Créer les conditions d'un véritable partenariat Etat-collectivités
- S'appuyer plus largement sur les usagers et les citoyens
- Impliquer les acteurs économiques et sociaux
- Donner la priorité aux résultats
- Utiliser différemment les moyens
- Pouvoir compter sur des agents motivés

## PARTIE 1 – LE TERRITOIRE FRANÇAIS EST EN SOUFFRANCE

« *Le temps est venu de changer de civilisation* » énonçait Edgar Morin, il y a peu<sup>4</sup>, en analysant l'état du monde et celui de la France. Economie, mondialisation, xénophobie, fanatisme, immigration, Europe, démocratie, environnement ... Ces enjeux trouvent leur issue dans l'acceptation du principe, aujourd'hui rejeté, de « complexité ». Notre pays recèle de nombreux talents, une jeunesse formée et créative, une protection sociale enviée, une qualité de vie incomparable mais en même temps nos compatriotes expriment année après année, une profonde déprime collective face à un avenir qu'ils jugent peu radieux. Peu à peu nous sommes devenus le pays le plus pessimiste du monde. C'est un nouveau monde qui s'avance avec son lot de questions et d'inquiétudes légitimes, d'évolutions, de ruptures et de transitions que j'ai observé lors de mes travaux et de mes rencontres.

Malaise, fractures, déclin, sentiment d'injustice, les qualificatifs les plus extrêmes sont couramment utilisés pour décrire notre pays, non seulement par les médias et lors des échanges politiques polémiques, mais aussi dans les rapports parlementaires et des inspections générales de l'Etat, certains avis du Comité Economique, Social et Environnemental (CESE), ou même des publications officielles des ministères. La plupart des phénomènes décrits ne datent pas de la crise de 2008 mais remontent à une époque un peu plus lointaine, au tournant du siècle, ce qui leur donne un caractère structurel d'autant plus préoccupant.

J'aurai pu m'en tenir à la description des multiples sujets de tension et points de friction qui compliquent la vie et l'avenir de nos territoires. La synthèse<sup>5</sup> récemment publiée par le Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET) est suffisamment éloquente : « *En plus d'un demi-siècle [...] de nombreux processus déstructurants se sont conjugués. L'urbanisation, la métropolisation et la mondialisation ont renforcé les logiques d'agglomération et de réseau d'un côté, de fragmentation spatiale et de ségrégation sociale de l'autre. L'explosion des mobilités a favorisé la périurbanisation et contribué à la dissociation entre territoires productifs et territoires résidentiels. Une économie de services s'est largement substituée aux activités agricoles et industrielles. Enfin, l'individualisation des modes de vie et la généralisation de la consommation de masse ont conduit les habitants à adhérer à des logiques de concurrence, de distinction et de recherche d'entre soi qui modifient et déstabilisent nos rapports au collectif et aux territoires.* »

Je me suis plutôt efforcé de comprendre ce qui forme le sentiment d'impuissance des élus et des autres responsables publics territoriaux, ou ce qui entrave durablement la fluidité du développement de notre pays. En effet, au cours de ma mission, l'absence de clé d'interprétation commune a été maintes fois évoquée par mes interlocuteurs. La grille de lecture institutionnelle (circonscriptions électorales ou de gestion publique) n'est d'aucun secours, ni les catégorisations classiques des territoires selon leur densité ou leurs fonctions. Alors que durant plusieurs décennies la politique nationale menée et pensée depuis la DATAR servait de point de référence positif ou négatif, l'accumulation de réponses de l'Etat jugées insatisfaisantes crée un vide perturbant. Je me suis aussi interrogé sur la faiblesse du pouvoir politique national au regard des grandes directions d'administration centrale.

---

<sup>4</sup> Interview sur La Tribune (11/2/2016)

<sup>5</sup> CGET, *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*, collection « En détail » (septembre 2015)



---

## CHAPITRE 1

# Les nouveaux défis économiques, sociaux, technologiques, environnementaux et démocratiques font évoluer la notion d'aménagement du territoire

---

### 1. LE TELESCOPAGE DES DEFIS ET LE MANQUE DE VISIBILITE ACCREDITENT UNE VISION DE L'AVENIR ENTRE INJUSTICE ET DECLIN

#### Les deux « révolutions » du numérique et du changement climatique se greffent sur des tendances de plus long terme

Deux « révolutions » percutent actuellement les territoires, les sociétés et l'économie : le numérique et les risques écologiques<sup>6</sup> associés au changement climatique et à la perte de biodiversité. Toutes les deux sont déjà à l'œuvre mais la perception qu'en ont les acteurs sociaux, économiques, politiques et les populations sont très variables ; leur impact territorial est généralement appréhendé de manière incomplète. Elles bouleversent nos échelles de temps et d'espace et nous obligent à jongler constamment du local au global. Si le numérique provoque une ouverture continue des possibles, la prise de conscience de la transformation de notre planète sous l'effet des activités humaines les limite de plus en plus.

L'impact de la diffusion du numérique est plutôt de nature sociale, à travers les questions de la sociabilité à distance permise par les réseaux sociaux, de l'horizontalité des modes de fonctionnement, de l'instantanéité érigée en norme temporelle<sup>7</sup>, de l'hyper-choix constant et de « l'hégémonie du calcul et du chiffre »<sup>8</sup>. Il est aussi de nature économique, avec les stratégies internationales de production basées sur un repositionnement constant sur la chaîne des valeurs, l'intégration des fonctions productives et de services au sein d'une même entreprise, le risque de suppression d'un grand nombre d'emplois dans les catégories intermédiaires<sup>9</sup>.

Les répercussions de la prise en compte des enjeux environnementaux sont, quant à elles, plutôt de nature existentielle, avec l'engouement des mouvements locaux « transitionnels »<sup>10</sup>, les revendications d'autonomie locale énergétique et alimentaire, la méfiance à l'égard de la notion de progrès. Elles sont aussi indirectement sociales avec l'identification de nouveaux groupes menacés

---

<sup>6</sup> L'entrée de l'humanité dans une nouvelle ère géologique, l'anthropocène, succédant à celle de l'holocène fait l'objet d'analyses très sérieuses dans la communauté scientifique internationale dont les premiers résultats seront dévoilés et discutés en avril 2016

<sup>7</sup> Jean Staune évoque une « révolution fulgurante » dans *Les clés du futur : Réinventer ensemble la société, l'économie et la science*, PLON (2015)

<sup>8</sup> Edgard Morin, *Le temps est venu de changer de civilisation*, Interview sur La Tribune (11/2/2016). Bruno Duchemin, co-rapporteur au CESE avec Olivier Marembaud d'un avis *Révolution numérique et évolutions des mobilités individuelles et collectives (transports de personnes)* d'avril 2015 (Rapport du CESE) fait référence à la notion de « multitude ».

<sup>9</sup> Les auteurs du rapport du Conseil National du Numérique, *Les nouvelles trajectoires*, remis à la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social en janvier 2016 considèrent que « la période que nous traversons est celle d'une évolution systémique, exceptionnelle et rarement connue dans l'histoire de l'humanité. En ce sens, il ne s'agit pas d'une crise mais d'une métamorphose » et évoquent comme une « hypothèse plausible [...] 50% des emplois sont menacés par l'automatisation dans un horizon proche ».

<sup>10</sup> Le film *Demain, un nouveau monde en marche* réalisé par Cyril Dion et Mélanie Laurent recense un assez large éventail de ces initiatives dans les domaines de l'agriculture, l'énergie, la monnaie, la politique et l'éducation. Son succès au cours de l'automne 2015 illustre la rencontre avec les aspirations d'un large public.

par la précarité énergétique, des pratiques alimentaires problématiques (obésité), des risques épidémiologiques inconnus auparavant, et plus généralement les catastrophes naturelles<sup>11</sup>. L'absence de vision explicative politique conduit à des postures antagonistes et parfois caricaturales sur le mode fermeture/ouverture, pour ce qui est du numérique, et sur le mode tout technologique/décroissance, pour ce qui est de l'environnement.

Ces « révolutions » viennent se greffer sur des tendances de plus long terme qui perturbent les structures productives et les organisations sociales des territoires depuis plusieurs décennies. C'est le cas de la financiarisation de l'économie et de la globalisation des échanges qui touchent particulièrement les régions industrielles mais aussi agricoles, de l'appauvrissement du secteur public et l'affaiblissement de l'Etat providence qui mettent en difficulté les zones les moins densément peuplées, du vieillissement des populations et des comportements familiaux plus individualistes qui se répercutent dans d'autres parties de la France<sup>12</sup>. Or, si la désindustrialisation et le « réarmement productif » avec leurs conséquences sur les bassins d'emploi ont fait l'objet de débats politiques passionnés, et si l'avènement de l'économie des services avec sa prédilection pour les concentrations humaines a été amplement documenté par les chercheurs, les conséquences des uns et des autres à l'échelle nationale restent floues.

### **Au caractère insaisissable du développement économique répond le dynamisme de l'aménagement urbain**

Aujourd'hui, on ne peut qu'être frappé par le dynamisme des projets, des réalisations, des formations et des réflexions associées à l'urbanisme par rapport à **l'état de quasi-abandon qui caractérise l'aménagement du territoire, au point de se demander s'il est toujours pertinent d'évoquer cette notion**. En essayant de comprendre les raisons de ces deux trajectoires divergentes, j'ai vite mis le doigt sur le dilemme auquel sont confrontés les décideurs publics soucieux de développement territorial : sur quoi faire porter l'investissement public pour obtenir le plus de résultats en matière d'emploi et d'amélioration des conditions de vie ?

Or, sans remonter jusqu'aux grandes opérations d'aménagement national des années 60 ou 70 sur lesquelles je reviendrai ultérieurement, il faut bien admettre que le temps, pas si lointain des années 90, où l'aménagement d'une zone d'activité ou d'une zone industrielle permettait à un élu local de faire un geste d'encouragement au développement économique de sa commune ou de son département, est révolu. Outre la déconnexion entre la croissance économique calculée en PIB et la création d'emplois<sup>13</sup> amplement étudiée par les médias et chercheurs, la première raison en est que la décision d'investissement du secteur privé appartient de moins en moins aux interlocuteurs directs des élus locaux. Selon l'AdCF reprenant les données d'une enquête du ministère du travail, menée en 2004 et exploitée en 2014<sup>14</sup>, deux tiers des établissements de 20 salariés et plus dans tous les secteurs hors agriculture et fonction publique, sont structurellement rattachés à un centre de décision extérieur et considérés comme « des établissements liés ». La moitié d'entre eux sont

<sup>11</sup> Virginie Duvat et Alexandre Magnan *Des catastrophes ... « naturelles » ?*, Ed. Le Pommier (2014)

<sup>12</sup> Les forts taux de chômage, de familles monoparentales en risque de pauvreté et de personnes âgées précaires sur le littoral languedocien ou dans les communes rurales de cette région s'expliquent en grande partie par la convergence de populations mues par ces différents comportements.

<sup>13</sup> Daniel Cohen, *Le Monde est clos et le désir infini*, Albin Michel (2015)

<sup>14</sup> Gilles Crague, *Entreprise, management et territoire*, Presses universitaires de Laval (2014)

dépendants à la fois pour la fixation des objectifs du site et pour la détermination des moyens de production ; environ un tiers le sont pour l'un ou l'autre domaine.

En second lieu, la corrélation entre la taille d'un investissement et le nombre d'emplois qui caractérisait l'industrie n'a plus cours : les créations d'emplois résultent de plus en plus de régulations nationale et européenne (législation du travail et de la protection sociale, normes environnementales, politique monétaire, etc) et de mesures de soutien horizontal qui sont seulement à la portée financière des autorités nationales ou régionales (recherche, éducation supérieure, etc).

Hors du secteur public, les décideurs locaux ne disposent donc presque plus d'aucun levier sur les créations d'emplois et d'activités productives, à l'exception très ambiguë des industries des loisirs (équipements touristiques, hôtels et restaurants, centres de congrès, stades, festivals culturels, musées, ...) et des technologies de communication. L'ambiguïté vient de ce que le succès d'un équipement touristique, culturel ou sportif dépend au moins autant de la qualité de l'équipement que des comportements et des calculs économiques extérieurs au territoire. Cela fait la part belle à toutes les entreprises de marketing territorial. Quant à la réussite d'une pépinière d'entreprises du numérique ou d'un incubateur, elle est volatile par essence et tributaire de son arrimage à un tissu social dynamique ou à l'existence de quelques « géniaux créateurs ». Pour la grande majorité des spécialistes, cette condition avantage les agglomérations innovantes.

Selon Emmanuel Eveno, Président de Villes-Internet, on assiste actuellement à la fin du « nouvel archétype spatial » des « vallées » ou *Valleys*, où les zones dédiées à l'innovation technologique ou économique étaient situées en dehors des villes, et à son remplacement par le développement de « quartiers » ou de « cités numériques » dans le centre des agglomérations. Les « cantines numériques » ou structures comparables, associées à des équipements culturels et évènementiels, des espaces de *coworking*, des *fablabs*, des centres de recherche et des universités, représentent une tentative de réinvestissement de l'urbanité, fonctionnant non plus sur la définition d'un espace spécialisé dédié mais sur le retour vers la mixité urbaine. Ces Cantines s'efforcent de faire la synthèse entre des communautés de travail, des communautés épistémiques et des publics.

Reste l'aménagement de proximité, qui est effectivement créateur d'emplois dans les différentes branches du secteur du bâtiment et des travaux publics, y compris l'énergie et les transports, ainsi que les services qui y sont associés. C'est donc le lot d'un pays suréquipé comme le nôtre ! Ce jugement revient aux services de la Commission européenne qui ont ainsi justifié leur décision de limiter le cofinancement des fonds européens sur la période 2014-2020 dans les régions métropolitaines (la situation de l'Outre-Mer est différente) aux seuls investissements d'infrastructures à haut débit et aux équipements urbains ou de proximité dans un souci d'efficacité énergétique ou de lutte contre l'exclusion. Ainsi peut s'expliquer la focalisation des élus territoriaux dans les grandes villes, comme dans les petites communes, sur les opérations d'urbanisme au sens large : construction et réhabilitation de logements, rénovation des bâtiments publics, construction de trams et de pistes cyclables, réfection des réseaux collectifs anciens, gestion intelligente des équipements et des transports, etc.

**Les villes d'aujourd'hui, le lourd héritage du dernier demi-siècle**

Les villes d'aujourd'hui, différentes, dans leur organisation spatiale, urbanistique et fonctionnelle, sans omettre la qualité des relations entre les différentes catégories sociales, ont toutes été le fruit d'une construction assumée par les responsables politiques (maires et élus locaux) et administratifs, au détriment souvent des citoyens peu impliqués dans les décisions prises tout au long du dernier demi-siècle. Elles sont souvent structurées et organisées autour de grands secteurs à proximité des voies de circulation (rocales ...) et situées à la périphérie des villes : le développement anarchique et subi des zones commerciales avec l'implantation des hypermarchés dotés d'immenses parkings, de quartiers où l'habitat social était prégnant dans un temps où le chômage n'était pas ce qu'il est aujourd'hui, des zones administratives, voire récréatives. Les centre-villes se sont vidés ; les petits commerces disparaissent en même temps qu'ils s'uniformisent sous forme de franchise ; la diversité des habitants au m<sup>2</sup> diminue très fortement au détriment de quartiers constitués en fonction de la sociologie des habitants et de leur richesse engendrant une forme de ségrégation sociale.

Pour s'affranchir de ce lourd héritage, certaines villes ont engagé une véritable réflexion basée sur l'innovation sociale et territoriale, en pensant la ville du futur avec ses habitants d'abord. Pour ma part, je considère que la ville du XXI<sup>ème</sup> siècle structurant l'aménagement du territoire national et celui des territoires de France doit faire l'objet d'un grand débat national.

**Le modèle de développement urbain s'affirme comme un phénomène spontané ...**

Si l'on postule que l'autonomisation de l'aménagement urbain<sup>15</sup> au sein de l'aménagement du territoire s'inscrit dans une mutation structurelle de l'intervention publique, il faut être lucide sur les deux incidences majeures d'un tel changement pour toute politique visant à rééquilibrer le développement de notre territoire : d'abord il nourrit un modèle de concentration-agglomération ; ensuite, il est d'autant plus fort qu'il semble s'être produit à l'insu de ses concepteurs eux-mêmes. Il est d'ailleurs fréquemment présenté comme un phénomène spontané et presque irrésistible<sup>16</sup>.

Sur le premier point, le fait est qu'aujourd'hui la majeure partie des investissements publics locaux se réalisent sous la forme d'opérations d'urbanisme dans les zones les plus denses, avec un effet multiplicateur déterminant pour le secteur privé et un appui des investisseurs financiers soucieux d'une meilleure rentabilité. Cette économie métropolitaine s'autoalimente donc et se profile comme le modèle dominant de l'organisation spatiale nationale<sup>17</sup>. Les avantages des agglomérations et des métropoles font l'objet d'un discours politique et académique nourri. Les mérites de la concentration et l'interconnexion sont vantées<sup>18</sup>. Néanmoins, plusieurs experts de l'INSEE<sup>19</sup> ont déjà pointé que la démonstration de la primauté des grandes concentrations urbaines sur les autres modes de peuplement n'est pas aussi solide que ses auteurs voudraient le faire croire. Ils lui reprochent un fort biais statistique. L'exploitation des données censées démontrer les avantages des grandes concentrations urbaines en termes de production de richesses et de créativité ne serait pas suffisamment rigoureuse puisqu'elle assimilerait le siège social du groupe ou de la maison-mère (La Défense, par exemple) avec le lieu réel de travail (Le plateau de Saclay, par exemple) ou de résidence (une commune de la Vallée de Chevreuse ou du Loiret, par exemple) des employés concernés.

<sup>15</sup> La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages fait même référence à « l'aménagement opérationnel »

<sup>16</sup> *La prise en compte des effets d'agglomération dans le calcul socioéconomique* (22 Octobre 2015) Colloque France Stratégie – CGEDD – CGI

<sup>17</sup> Benoît Lajudie, *Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ?*, France Stratégie (juillet 2014)

<sup>18</sup> Philippe Askenazy, Philippe Martin, *Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire*, CAE n°20 (février 2015)

<sup>19</sup> Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti *La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ?* HAL (2014)

Par ailleurs, loin d'une vision idyllique survalorisée de la ville qui serait devenue un « horizon indépassable »<sup>20</sup>, l'expression de doutes et d'oppositions au sein même des villes est de plus en plus audible<sup>21</sup>. La « ville durable » n'est pas qu'un slogan pour ses élus, ses habitants et les professionnels qui y travaillent. Ainsi, pour éviter le gaspillage des terres agricoles en périphérie, il faut accroître la densité urbaine mais le faire admettre à une opinion publique réticente est un véritable défi<sup>22</sup>. Le travers techniciste trop fréquent dans notre pays complique le dialogue avec les citoyens sur les projets, alors même que la réussite de ce dialogue est la clé de l'acceptabilité des projets et, à plus long terme, de leur pérennité. D'autres aménageurs insistent sur l'intégration impérative de la réversibilité ou, au moins, de l'adaptabilité au changement climatique des équipements dans tout projet urbain. Quant au numérique, selon Dominique Cardon<sup>23</sup>, l'a-territorialité de l'Internet fait partie de l'imaginaire, mais dans la pratique les usages sont territorialisés par la langue, les frontières nationales et par les liens locaux. Le numérique favorise un entre soi qui peut se révéler antinomique avec la ville durable<sup>24</sup>.

Le rééquilibrage territorial par le développement économique et l'investissement public semble, par contraste, se jouer, sur un *no man's land*. Face aux élus, **personne ne se profile pour porter le développement du territoire**. La plupart des stratégies nationales sont devenues aujourd'hui des stratégies de repli, rendues nécessaires par manque de crédits publics, à l'image de celle des trains d'équilibre, ou du partage des charges pour les infrastructures THD. Les opérateurs se dérobent, en expliquant avec raison qu'ils n'interviennent que dans le champ de l'urbanisme ou « à la demande ». Quant aux investisseurs financiers, ils se défendent d'être des aménageurs, autrement dit d'avoir la moindre responsabilité dans le développement des territoires, ou inversement la moindre culpabilité face aux éventuels déséquilibres que leurs réalisations pourraient entraîner. Ils se placent uniquement (tels la CDC ou la BEI) comme des facilitateurs, des assistants à l'ingénierie de projets.

**Ainsi depuis une quinzaine d'années, l'aménagement du territoire français se fait-il « inconsciemment » par agrégation de multiples projets** sélectionnés selon des critères divers : leur rentabilité financière, leur excellence intrinsèque, leur contribution au PIB national ou à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, à l'amélioration des conditions de vie des habitants dans un quartier, ou encore leur bonne articulation avec d'autres équipements déjà existants. A aucun moment, semble-t-il, la vision d'ensemble n'est réfléchie. On pourrait expliquer cette situation comme le fruit d'un rejet des excès de centralisme et de bureaucratie liés à la planification des années 50-70 ; on peut aussi comprendre que la plupart des acteurs privés y trouvent leur compte. Toutefois l'absence de dessein collectif qu'il soit économique ou territorial est problématique. Elle nous mène sur la voie du déclin si l'on se compare aux autres pays européens, sur celle de la dérive démocratique si l'on se réfère aux scrutins électoraux des dernières années, sur celle de l'appauvrissement de nos concitoyens comme en atteste la dégradation des chiffres sur la pauvreté. Le balancier est allé trop loin.

<sup>20</sup> Interpellation des auteurs cités précédemment

<sup>21</sup> Gilles Pinson, *Les élites urbaines ignorent les effets sociaux de la métropolisation*, La Gazette (septembre 2015)

<sup>22</sup> Selon le Vice-Président de l'Eurométropole de Strasbourg intervenant aux 2èmes Rencontres de l'aménagement opérationnel (8 mars 2016)

<sup>23</sup> Dominique Cardon, *La démocratie Internet, promesses et limites*, La République des idées (2010)

<sup>24</sup> Zygmunt Bauman & Leonidas Donskis, *Moral blindness : the loss of sensibility in liquid modernity* (l'aveuglement moral : la perte de sensibilité dans la modernité liquide) Polity Press UK (2013)

### ... Tandis que la faible densité est stigmatisée

En contrepoint, les zones de faible densité – le mot rural n’est pas utilisé volontairement pour des raisons qui seront explicitées plus loin – apparaissent comme les premières victimes des transformations des dernières années. Elles sont directement frappées par la rationalisation des services publics et, par effet « boule de neige » de la fermeture d’autres services au public, des commerces et des ateliers d’artisans, dont les activités ne peuvent atteindre un seuil de rentabilité.

En tous cas, la révolte exprimée par leurs porte-paroles, qui sont souvent leurs élus mais aussi parfois des chefs d’entreprises ou des représentants associatifs, peut se comprendre. En effet, il leur faudrait renoncer à la sécurité d’une représentation territoriale pleine, quadrillée par circonscriptions administratives couvrant la totalité du pays (voir carte des départements).



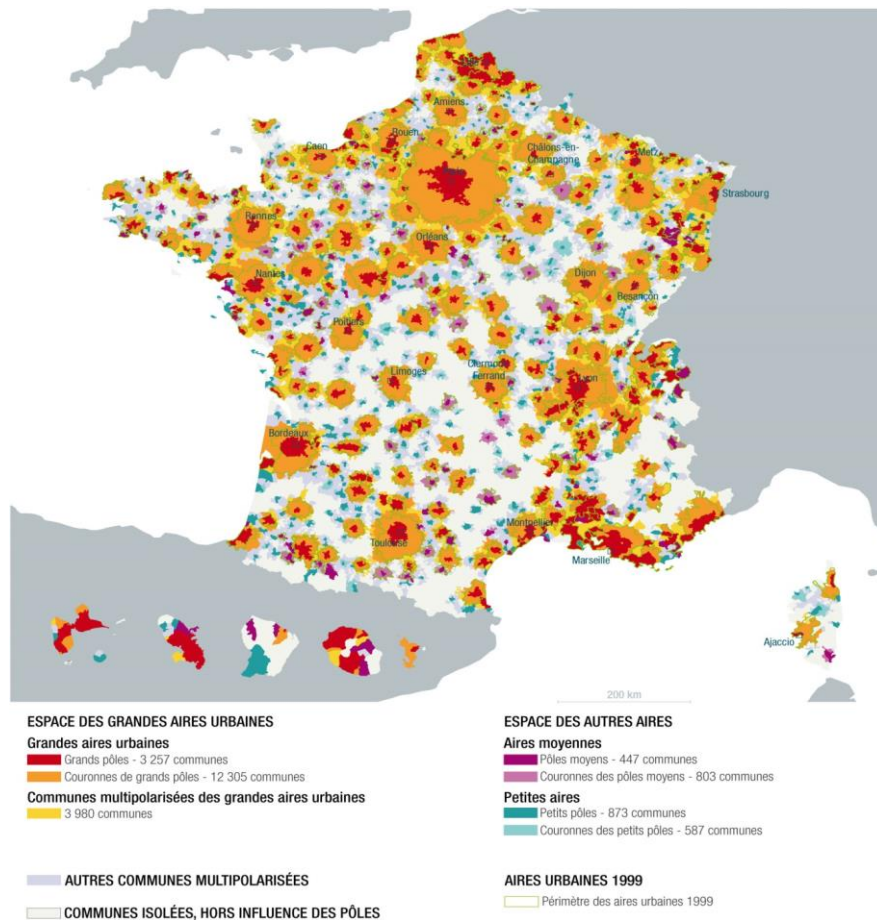
Ils devraient, à la place, adopter une représentation incertaine ressemblant à la peau du léopard avec des tâches<sup>25</sup>, à la carte d’un archipel<sup>26</sup> ou celle de la propagation de la grippe<sup>27</sup>. Le zonage en aires urbaines (voir carte ci-dessous) montre comment certains territoires et leurs habitants disparaissent de la carte puisqu’ils appartiennent à des zones « blanches » qui ne sont plus qualifiées que par défaut. L’affreuse dénomination « espaces interstitiels » est parfois utilisée. La France ressemble alors à une galaxie, avec quelques étoiles plus ou moins brillantes et du vide autour.

<sup>25</sup> Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires : économie d’archipel* PUF (1996 / 2005)

<sup>26</sup> Jean Viard, *Société d’archipel*, Editions de l’Aube (1994)

<sup>27</sup> Interview d’Hervé Le Bras commentant la carte des résultats électoraux du 1<sup>er</sup> tour, *Le Monde* du 8/12/2015)





**Le zonage en aires urbaines 2010** (Source : Insee 1999, 2010)

Dans d'autres pays, cette vacuité peut être perçue positivement, comme une zone de liberté et une « page à écrire ». C'est le cas lorsque l'Etat n'est pas très présent, voire considéré comme défaillant<sup>28</sup>. Elle peut susciter de l'indifférence parce que l'identité culturelle reste un ciment très fort, comme en Ecosse, au Pays de Galles ou en Catalogne. Elle est, au contraire, vécue comme un abandon en France. Cette perception explique la revendication d'égalité portée par les maires ruraux et ceux des villes avec des quartiers en difficulté.

Que dire et que faire pour des territoires qui, après 30 ans d'engagement pour le développement local, continuent de souffrir des fragilités liées à leur appartenance à la « diagonale aride » ? Que dire et que faire quand, au lieu de se réjouir de son regain démographique, le territoire est stigmatisé comme une « zone périurbaine et périphérique » où l'extrémisme politique sévit<sup>29</sup> ? Que dire aux

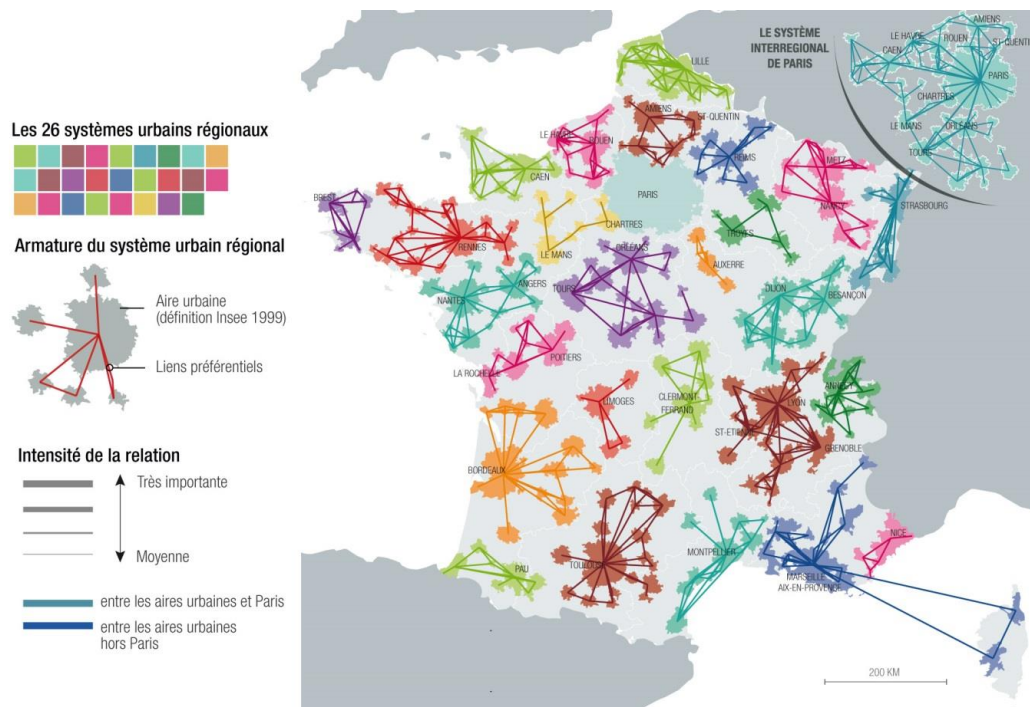
<sup>28</sup> Thèse qui nous a été présentée lors des auditions bruxelloises en référence à la situation des collectivités grecques ou italiennes

<sup>29</sup> Christophe Guilluy « Les métropoles et la France périphérique. Une nouvelle géographie sociale et politique », Le Débat 2011/4 (n° 166) Gallimard (2011)

habitants ou élus de territoires situés dans un grand espace en perte de vitesse économique épuisé par des reconversions successives, qui ne dispose d'aucune aménité à faire valoir, qui n'appartient pas à un Parc naturel régional, ni à une zone de production agricole dotée d'une Appellation d'origine protégée ou Indication géographique de provenance (AOP-IGP) ? Que faire quand la précarité sociale et sanitaire s'étend ?

La multiplication des programmes catégoriels et des rapports<sup>30</sup> ne donne plus d'espérance. Et comme la promesse politique de couvrir toutes les zones blanches n'est plus crédible en période de disette budgétaire, la parole semble avoir été laissée à des experts dont le ton polémique retient l'attention des médias. Les « Diafoirus » de l'économie inspirés par les « mythologies » dénoncées par Eloi Laurent<sup>31</sup> suggèrent en général la saignée : fuir le territoire le plus vite possible vers des zones plus denses, plus productives et plus créatives, et s'assurer en partant, comme on le disait dans les années 80 à Détroit, « Que le dernier n'oublie pas d'éteindre la lumière ! ». Les « Docteurs Knock » populistes, qui font recette aujourd'hui, suggèrent plutôt la purge : se transformer en village gaulois derrière ses remparts après avoir chassé les étrangers et, tout en niant ce qui se passe autour, s'engager dans une phase d'appauvrissement et de régression. Entre Charybde et Scylla, le choix n'a rien de séduisant.

Un autre problème, pour l'action publique cette fois-ci, est que si la représentation graphique des flux rend mieux compte de la réalité (voir carte des systèmes urbains de proximité), elle renvoie à des mouvements sur lesquels les politiques n'ont pas une prise directe, au mieux une prise indirecte et souvent aléatoire (voir carte des liens majeurs siège-établissements 2010).

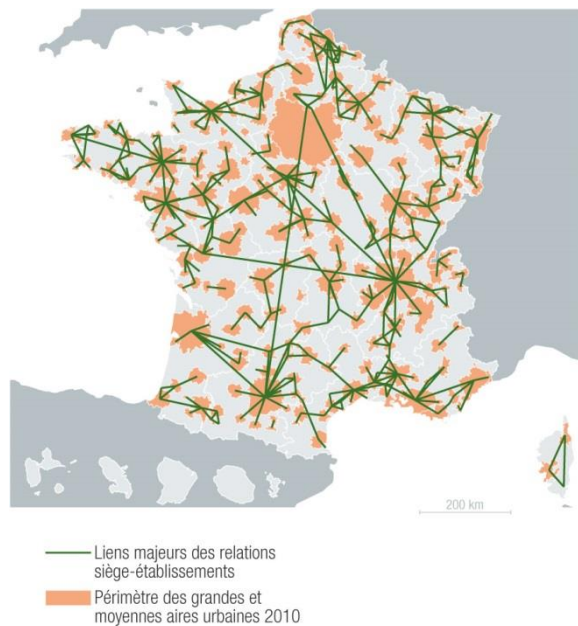


<sup>30</sup> Frédéric Bonnet, *Aménager les territoires ruraux et périurbains*, Rapport pour la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité (janvier 2016) ; Pierre Narring et al., *Requalifier les campagnes urbaines en France*, Rapport du CGEDD (août 2015) ; Alain Bertrand, *Hyper-Ruralité : Un pacte national en 6 mesures et 4 recommandations pour « restaurer l'égalité républicaine »*, Rapport pour le Premier ministre et la ministre du Logement et de l'Égalité des territoires et de la ruralité (juillet 2014)

<sup>31</sup> Eloi Laurent *Nos mythologies économiques*, Ed. Les liens qui libèrent (2016)



Les systèmes urbains de proximité (Source : Source : UMR 8054 Géographie-cités, Datar – Observatoire des Territoires, 2011).



Liens majeurs des relations siège-établissements des grandes et moyennes aires urbaines 2010, hors Paris (Source : Insee RP 2011)

Ainsi, en voulant se débarrasser du maillage régulier, uniforme et pesant, a-t-on aussi renoncé à la carte pleine qui symbolisait de manière rassurante la « couverture » de la totalité du territoire. Indéniablement, au cours des 20 dernières années, nous avons oublié qu'en cessant d'entretenir notre « jardin à la française » nous n'allions pas obtenir automatiquement un paysage anglais harmonieux mais que nous étions plutôt en train de créer des friches. Rien de péjoratif dans ce propos puisque les friches peuvent être des lieux de créativité. Cela suppose toutefois un minimum de méthode à laquelle les personnels des administrations ne sont pas encore formés.

### **La faiblesse des écarts de richesse entre les régions a longtemps caché la tendance au déclin**

En dehors de ses régions d'Outre-Mer appelées régions ultrapériphériques dans le vocabulaire communautaire, ce qui traduit bien le caractère déterminant de la géographie dans leurs performances socio-économiques, la France n'a pas connu de disparités interrégionales de l'ampleur de celles de ses voisins (Italie, Espagne, Allemagne après la réunification de 1991). Ces écarts s'expliquent en grande partie par des phénomènes historiques pour l'Italie ou l'Allemagne, et ailleurs par un décollage rapide de certaines régions – souvent celle du siège de la capitale – avec la stagnation, voire la régression (depuis la crise de 2008), du reste du pays.

Même si les effets en ont parfois été dénoncés par des géographes et des économistes sur un mode polémique<sup>32</sup>, la France doit ce niveau appréciable de cohésion à un puissant système de redistribution directe ou indirecte principalement de Paris-Ile de France vers les autres régions françaises. Ce système connaît des variantes notables aujourd'hui<sup>33</sup> puisque les choix individuels de localisation des Français commencent à peser de manière significative par rapport au seul jeu de l'Etat-providence. La perpétuation de cette situation d'équilibre ne paraît pas assurée, compte-tenu des multiples mutations que connaissent notre économie et notre société. Néanmoins, cette relative homogénéité socio-économique a conduit à relâcher l'attention sur des évolutions mineures et singulières de certaines régions, en l'occurrence sur leur stagnation.

La programmation 2014-2020 des fonds européens, en créant une catégorie supplémentaire et intermédiaire de régions dont le PIB/habitant est compris entre 75% et 90% de la moyenne UE, a rendu visible ce phénomène passé relativement inaperçu depuis vingt ans : une bonne partie du territoire français a fait du surplace et n'a pas participé au mouvement général de développement et de convergence économique européen. Au début de la programmation, sur base des statistiques 2007-2009, dix régions françaises ont été classées comme « des régions en transition » : Nord-Pas de Calais, Picardie, Lorraine, Basse-Normandie, Franche-Comté, Auvergne, Poitou-Charentes, Limousin, Languedoc-Roussillon, Corse, ce qui leur a permis de bénéficier de dotations supplémentaires. La Commission européenne vient de réaliser une simulation à partir des statistiques de 2011 pour mieux apprécier les effets cumulés de la crise de 2008. Sans surprise, elle a pu constater le décrochage de plusieurs régions espagnoles, italiennes, irlandaises et grecques. Mais, en même temps, cette simulation a accrédité la thèse du déclin français puisque les seuls autres pays où les régions se sont appauvries par comparaison avec la moyenne européenne, sont le Royaume-Uni et la France. Ainsi si l'exercice de classification avait été mené fin 2015, ce ne sont pas dix mais treize régions françaises qui seraient entrées dans le groupe des « régions en transition » en y ajoutant la Bretagne, le Centre-Val de Loire et la Bourgogne.

Cette évidence peut difficilement être nuancée en faisant valoir que d'autres critères associés à la qualité de vie, la démocratie, l'accès aux services publics de qualité ne sont pas pris en compte. En effet, si l'on se réfère aux résultats des comparaisons entre les régions ayant le même niveau de richesse, proposées par la Commission avec son nouvel indice européen de progrès social (EU-SPI)<sup>34</sup>, la plupart des régions françaises métropolitaines (cela ne vaut pas pour l'Outre-mer) ne se distinguent pas par des scores très positifs. Elles apparaissent tout juste dans la moyenne.

### **Les services publics restent les maillons essentiels mais fragiles du sentiment d'appartenance nationale**

Le niveau de cohésion peut se mesurer objectivement en relation avec le niveau des inégalités sociales et territoriales ; il peut aussi ressortir de données plus subjectives telles celles issues du sondage d'opinion « Baromètre de la confiance politique » du CEVIPOF réalisé en décembre 2015.

<sup>32</sup> Laurent Davezies, *La République et ses territoires – la circulation invisible des richesses*, La République des idées – Le Seuil (2008) suivi de *La crise qui vient – la nouvelle fracture territoriale*, La République des idées – Le Seuil (2012)

<sup>33</sup> Laurent Davezies et Magali Talandier *L'émergence de systèmes productivo-résidentiels Territoires productifs -Territoires résidentiels : quelles interactions ?* CGET (2014)

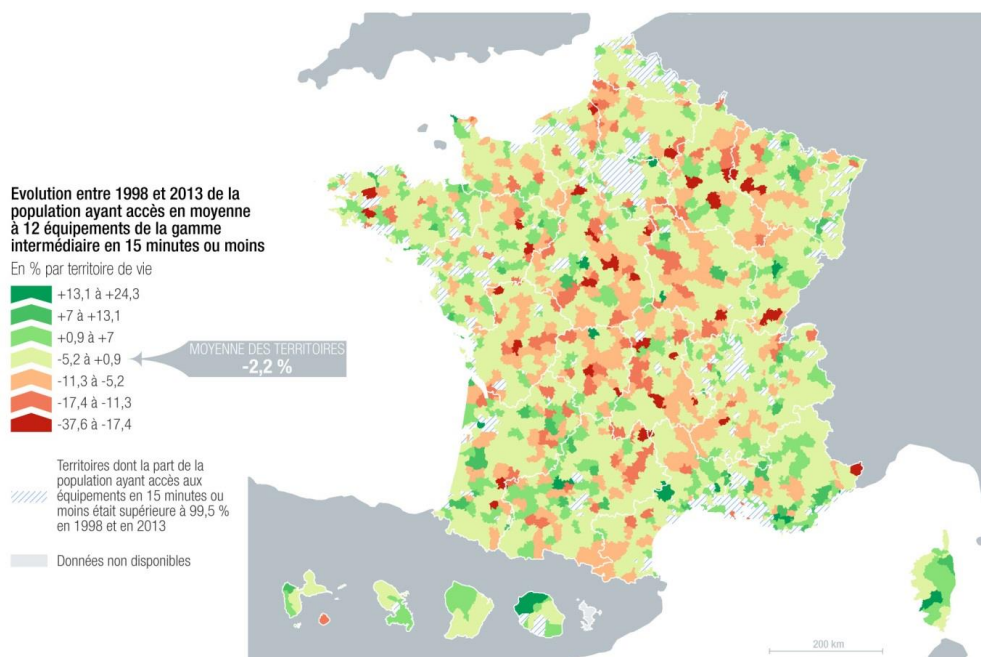
<sup>34</sup> Sa présentation est détaillée dans la deuxième partie du rapport

Ainsi, la question portant sur la confiance que les Français placent dans diverses « organisations » (terme retenu par les auteurs du sondage) permet d'identifier 4 grands groupes :

- les hôpitaux, les PME, l'armée, la police<sup>35</sup> recueillent des taux de confiance élevés variant entre 75 et 80% ;
- l'école, les associations et la sécurité sociale sont également plébiscitées entre 60 et 70% ;
- l'église catholique, les grandes entreprises publiques et privées et la justice se situent nettement en-dessous entre 40 et 50% ;
- enfin les banques, les syndicats et les médias font l'objet d'une forte défiance avec des taux compris entre 20 et 30%. Entre 2009 et 2015, le niveau de confiance suscité par les syndicats a chuté de 9 points.

On pourrait en déduire que les services publics constituent encore les maillons forts de la cohésion sociale, alors que les acteurs économiques (à l'exception notable des PME) et sociaux font l'objet d'un discrédit important.

Ces maillons paraissent toutefois fragiles car, en dépit d'un discours politique rassurant réitéré depuis plusieurs décennies et de multiples essais de freinage du mouvement de repli aussi bien privé que public, la situation se dégrade (voir carte de l'évolution de l'accessibilité entre 1998 et 2013).



**Évolution entre 1998 et 2013 de l'accessibilité de la population aux équipements de la gamme intermédiaire** (Source : Insee, Base permanente des équipements 2013 – Recensements de population 1999 et 2011 – Metric ; Insee/SCEES, Inventaire communal 1998. Sens de la flèche : vers une amélioration de l'accessibilité des équipements entre 1998 et 2013.

### Les catégories classiques rural/urbain ne sont plus opérantes

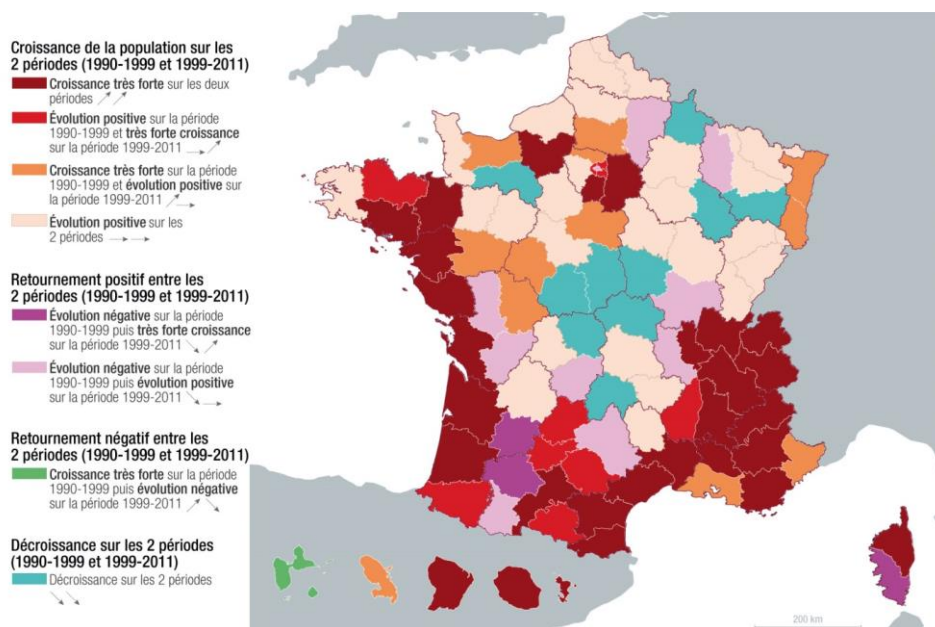
Les chercheurs et experts sont unanimes pour constater qu'au-delà du mouvement général d'urbanisation – 70% des Français<sup>36</sup> habitent aujourd'hui dans des villes ou des communes situées

<sup>35</sup> Pour ces deux dernières organisations, 'l'effet des attentats de 2015' est marquant puisque leur côte de popularité se situait seulement autour de 70% en 2012.

<sup>36</sup> Données INSEE, sachant que Eurostat retient plutôt 41% en utilisant un seuil de population nettement plus élevé que 2 000 habitants

dans l'aire d'influence d'une ville – les modes de vie se sont rapprochés considérablement, du fait du développement des moyens de communication (automobile, téléphone, Internet, télévision) : populations urbaines et rurales consomment et aspirent presque aux mêmes choses. Ainsi les ruraux ne sont pas en reste sur les urbains lorsqu'ils s'engagent dans des projets collectifs<sup>37</sup> de circuits courts alimentaires, d'autonomie énergétique, de mobilité douce, d'épargne de proximité, etc.

Si l'activité dominante dans les campagnes n'est plus depuis une ou deux décennies l'agriculture mais l'industrie, l'image du rural comme lieu d'habitation et de la ville comme lieu de travail a volé en éclat<sup>38</sup> avec la diffusion des nouvelles technologies et l'essor des activités tertiaires. Les campagnes accueillent aujourd'hui un certain nombre d'anciens urbains qui ont choisi d'y créer leur entreprise ou de s'y installer à leur retraite. Ceci explique le retournement historique démographique que connaît une part importante des zones rurales (voir carte des trajectoires départementales).



**Les trajectoires départementales d'évolution de la population (1990-2011)** (Source : Insee RP 1990, 1999, 2011 (Mayotte 1997, 2002, 2012)).

Ce constat a porté le mouvement des *Nouvelles ruralités* plaidant pour une reconnaissance du potentiel d'innovation dans les petites villes, les villages, etc.

#### **Le changement de modèle agricole, clé de voûte de l'avenir des campagnes**

Longtemps, les campagnes étaient le lieu privilégié et approprié des cultures et de l'élevage, de la production de l'alimentation des populations. L'agriculture était l'activité principale et essentielle des espaces ruraux ; elle aménageait l'espace ; elle était synonyme de nombreux emplois directs et induits (artisanat, commerce, services, coopératives ...). On parlait alors de cultivateurs, de fermiers, de paysans et non d'exploitants agricoles, voire d'agri-managers, comme on les nomme depuis plusieurs années. Le modèle économique et social choisi politiquement et économiquement dans les années 60 a bouleversé cette activité économique,

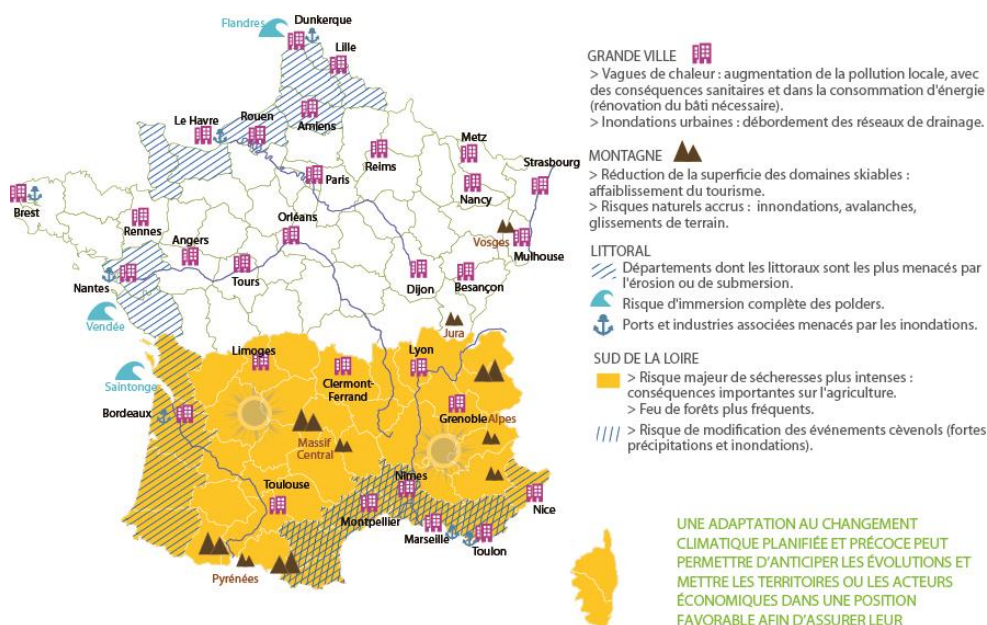
<sup>37</sup> *L'innovation dans les Parcs naturels régionaux, Livre blanc*, Fédération nationale des PNR (octobre 2015)

<sup>38</sup> Intervention de Romain Lajarge (Pacte - université de Grenoble) à l'atelier Gouvernance du 2 décembre

entraînant peu à peu la division du nombre d'actifs par quatre.

Aussi, je suis convaincu que la question centrale de l'avenir des campagnes est celle du modèle agricole que nous voulons pour notre pays, un modèle qui privilégie l'aménagement de l'espace, la création d'emplois, les valeurs de coopération et de mutualisation et le respect de l'environnement et qui rompt avec une agriculture productiviste financière et capitaliste qui appauvrit – selon tous les critères, autres que le PIB - depuis un demi-siècle les espaces ruraux. Il n'est pas question de revenir en arrière, mais d'imaginer une nouvelle agriculture du XXI<sup>ème</sup> siècle porteuse de valeurs sociales et humaines, qui reconquiert son espace en lui apportant une vraie singularité, dynamique et attractive pour celles et ceux qui veulent vivre différemment de la façon dont nous avons vécu ces dernières années. Plutôt que de dénoncer la métropolisation excessive du territoire, les défenseurs de la ruralité devraient s'interroger sur leur stratégie future par une volte-face qui consisterait à promouvoir un nouveau mode de vie communautaire portant une vision économique, sociale, culturelle et démocratique, en ne se comparant pas au modèle urbain mais en explorant la voie d'une économie totalement territorialisée, identitaire, et en promouvant une société plus humaniste qui tend à la complémentarité avec les villes.

Toutefois, les données européennes montrent que les régions rurales restent en moyenne moins riches (niveau de PIB/habitant<sup>39</sup>) que les régions densément peuplées, notamment si celles-ci sont le siège de la capitale. L'analyse du niveau de résilience des régions (absorption des chocs externes) par rapport à leur densité ne conduit pas à des conclusions tranchées : c'est davantage une question de spécialisation productive, qui doit être croisée avec les risques climatiques, etc. (voir cartes des risques climatiques et de la typologie des campagnes françaises en fonction des paysages).



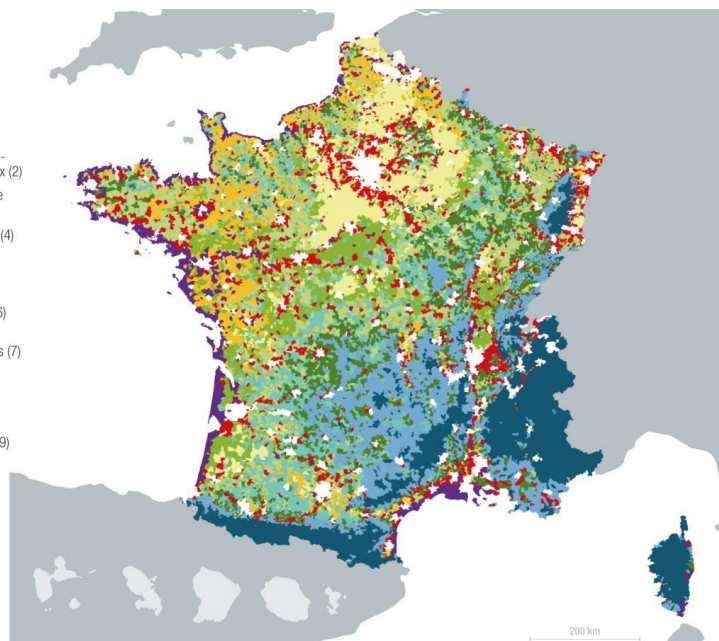
**Se préparer aux conséquences du changement climatique** (Source CDC Climat recherche d'après le Giec – Météo France – OCDE – Conservatoire du littoral)

<sup>39</sup> Je me réfère ici à l'indicateur le plus communément utilisé bien qu'il soit contestable et doive être complété par d'autres indicateurs, comme je l'expliquerai dans la suite du rapport



### Typologie en fonction des paysages

- Espace rural artificialisé : présence forte du bâti en paysage diversifié (1)
- Paysage artificialisé en contextes semi-naturel ou humide, notamment littoraux (2)
- Paysage de cultures avec forte marque du bâti (3)
- Plaines et plateaux, grands openfields (4)
- Plaines et plateaux, campagne diversifiée avec bâti marqué (5)
- Plaines et plateaux, prairies et forêts (6)
- Collines et vallées, paysages diversifiés (7)
- Collines et vallées en prairies, peu artificialisés (8)
- Relief marqué, paysages diversifiés : forêts, prairies, milieux semi-naturels (9)
- Montagne, très forts reliefs et végétation semi-naturelle (10)
- Unités urbaines de plus de 10 000 emplois
- Hors champs de la typologie



**Une typologie des campagnes françaises en fonction des paysages** (Source : Rapport d'étude sur la typologie des espaces ruraux et des espaces à enjeux spécifiques (littoral et montagne), Datar, novembre 2011)

Le plaidoyer pour l'instauration d'accords de réciprocité entre le rural et l'urbain, venant prendre la relève d'une solidarité nationale ou supra-locale, est séduisant. Toutefois, les relations entre partenaires inégaux sont difficilement durables. Surtout, l'appel à l'inter-territorialité<sup>40</sup> reste incomplet dans ses préconisations car l'enjeu n'est pas seulement d'ouvrir des espaces, de casser les frontières physiques pour créer une dynamique. Il faut aussi s'engager dans des méthodes et des projets intersectoriels, interprofessionnels et - ce n'est pas forcément le plus facile - interministériels.

### L'image opposant Paris et le désert français ne nous parle plus

L'ambition de la politique d'aménagement du territoire a été historiquement d'éviter le scénario de l'inacceptable, celui de « Paris et le désert français ». Force est de constater que cette expression chère aux décideurs publics centraux ne « parle » plus, ni aux citoyens, ni aux acteurs économiques français. Ils se reconnaissent davantage dans d'autres visions, ont d'autres repères où prévalent d'autres inégalités territoriales.

Pour les uns, l'espace de référence est mondial et les enjeux de développement territorial sont dictés par une vaste compétition où les très grandes villes, telles que Paris, Lyon, Marseille rivalisent avec d'autres grandes villes d'Europe mais plus sûrement d'autres continents. La prospérité de ces villes passe par l'absorption - l'asservissement, osent dire certains - de la grande zone avoisinante (qualifiée parfois de *hinterland*) pour contribuer à son rayonnement international et lui donner davantage de puissance économique : c'est le dessein du Grand Lyon, du Grand Paris et de la métropole Aix-Marseille (mais aussi de la Randstad hollandaise, Londres, Hong-Kong, Los Angeles, etc). La coïncidence avec la circonscription administrative importe peu et dans cette représentation, on pourrait tout aussi bien parler du bassin parisien (s'étendant au sud jusqu'à Orléans et au nord

<sup>40</sup> Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité*, Economica, (réédition 2010)

jusqu'à Beauvais) ou, de manière plus limitative pour des raisons géographiques, du département du Rhône pour Lyon et celui des Bouches du Rhône pour Marseille. Cette vision fonctionnelle peut parfois aller jusqu'à considérer, comme le fait Pierre Veltz<sup>41</sup> en forçant volontairement le trait, que la quasi-totalité des grandes villes de France reliées par un maillage assez dense contribuent à la compétitivité de Paris, vu de Californie ou de Shanghai.

Pour les autres, l'espace de référence est plutôt européen. C'est celui dans lequel interagissent les régions (administratives ou statistiques NUTS II) ou les grandes villes (au-delà de 150 000 habitants) dans le cadre de réseaux de coopération<sup>42</sup>. Celles-ci sont reconnues comme de véritables partenaires par l'Union européenne, dont elles reçoivent des financements, constituent les meilleurs leviers pour l'application des nouvelles orientations, prioritairement dans le cadre de la politique de cohésion, mais aussi d'autres politiques (recherche et innovation, transport, énergie, changement climatique, lutte contre la pauvreté, etc). Si certains dénoncent la tendance à systématiser la mise en concurrence par un usage de plus en plus fréquent d'instruments tels que les appels à projets, la réalité est plus nuancée dans la mesure où la contractualisation reste prédominante et la relation entre l'UE et les autorités locales ou régionales est souvent assortie d'un fort encadrement régulateur sur le modèle des indicateurs de performance ou de résultats. La *coo-pétition* (alliant coopération et compétition) est probablement le terme qui qualifie le mieux le jeu auquel elles se prêtent.

Pour les troisièmes, l'essentiel du problème d'inégalité territoriale ne réside pas dans le poids grandissant de la capitale en France, mais bien plutôt dans la comparaison avec les voisins au niveau infrarégional (taux de chômage, proximité des équipements hospitaliers selon les départements ou les communes), voire local (accès au logement, aux écoles, aux espaces verts entre quartiers). Depuis le début des années 2000, Eurostat et l'INSEE ont pointé le creusement des inégalités ou la persistance des disparités socio-économiques à des échelles territoriales de proximité (l'INSEE a testé des statistiques sur les carreaux de 1km de côté). A la suite de ce constat, les politiques de diverses sortes ont été réorientées pour tenter de corriger cette tendance mais n'y sont pas parvenues – la politique de la ville est le premier exemple qui vient en tête mais elle n'est pas la seule. Au-delà de la raison invoquée pour expliquer cette inefficacité, qui relève de l'ampleur des forces du « modèle dominant » (combinant les effets de la libéralisation du marché et de la technologie), du caractère trop uniformisant des mesures classiques (incapacité à s'adresser à la bonne maille de proximité), cet échec a mis en évidence l'importance - voir l'irréductibilité - des facteurs sociologiques. Les comportements d'évitement spatial, la dépendance au passé, ou les défaillances de gouvernance (corruption, comportements clientélistes, conservatisme, provincialisme, etc) expliquent encore souvent la réussite, ou au contraire l'échec, des mêmes mesures sur des territoires différents.

<sup>41</sup> Pierre Veltz, Conférence « Le monde hyper-industriel et ses formes spatiales » à Sciences Po Paris (26 novembre 2015)

<sup>42</sup> On peut ainsi interpréter que Paris, Marseille ou Nice se gardent bien d'adhérer à l'association européenne Eurocities, qui compte plus de 100 villes-membres.

## 2. LES REPONSES NATIONALES INSUFFISANTES OU INADAPTEES ALIMENTENT LE DESARROI

### Le modèle d'aménagement du territoire des 30 glorieuses est épuisé

L'aménagement du territoire français est l'héritier d'incontestables réalisations, mais aussi de nombreux renoncements et des déceptions depuis la seconde guerre mondiale<sup>43</sup>. Au projet de reconstruction des années 50 a succédé une grande ambition organisatrice, unitaire et anticipatrice, partiellement mythifiée, portée par quelques « géniaux technocrates ». Pour eux, aménager et équiper étaient souvent des synonymes. Ce modèle s'est épuisé au fil du temps, non seulement parce qu'il s'est révélé trop coûteux à la suite des crises pétrolières des années 70, mais aussi parce qu'il a été incapable de s'adapter aux évolutions de la société et de rebondir face aux critiques sur son impact négatif sur l'environnement naturel. **L'Etat est devenu de plus en plus impécunieux et de moins en moins stratège face à la puissance d'acteurs économiques multinationaux et de mouvements transnationaux.** Est alors arrivée la décentralisation, perçue par l'administration centrale comme une solution de repli, plutôt que comme un projet offensif de mobilisation nationale des acteurs et des citoyens. Le rêve d'inspiration altermondialiste et écologiste de la fin des années 90 a déçu car l'épanouissement des initiatives locales et la démonstration de leur capacité à répondre aux conséquences locales de problèmes globaux ne sont pas parvenus à imposer automatiquement un nouveau modèle de développement. Les lourdeurs d'organisations administratives surannées ou les corporatismes ont eu gain de cause, avec l'aide **d'un discours académique<sup>44</sup> caricaturant le désordre que le développement local pourrait créer dans la cohésion nationale.**

Parallèlement l'injonction de « faire mieux avec moins » a piégé une administration d'Etat incapable tout à la fois de s'approprier le modèle entrepreneurial et managerial des années 90, de rebâtir par en bas un modèle politique de solidarité et de satisfaire un usager devenu consommateur, mais pas forcément client. Elle n'est pas parvenue à trouver sa place face à l'émergence d'administrations concurrentes au niveau européen et au niveau local.

Ce constat peut paraître brutal et volontairement provocateur. En tous cas, il n'a pas soulevé de réactions d'indignation ou de souhaits de modération de la part de mes interlocuteurs. Le CGET, pourtant lui-même en charge de cette politique, n'est guère plus tendre lorsqu'il indique : « *[Répondre au] renforcement des inégalités sociales et territoriales et l'inquiétude, voire le sentiment d'injustice qui gagne de plus en plus d'habitants, [...] implique de revoir certaines des représentations et des croyances constitutives des doctrines aménagistes et urbaines françaises* ». Il n'est pas non plus très optimiste en considérant que « *les politiques territoriales actuelles ne permettront pas d'apporter les réponses [aux inégalités territoriales] de manière pleinement satisfaisante, car [elles sont] mal adaptées aux enjeux contemporains* »<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> CGET, *50 ans d'aménagement du territoire*, 2<sup>ème</sup> édition actualisée, DILA (2015)

<sup>44</sup> Laurent Davezies & Philippe Estèbe, "L'autonomie politique dans l'interdépendance économique ?" in *Pouvoirs locaux* n°72 (2007)

<sup>45</sup> CGET *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*, collection « En détail » (septembre 2015)



### La projection sur l'Union européenne a été abandonnée

Alors qu'elle est omniprésente dans les termes utilisés par les experts et les élus et dans leurs références symboliques, alors qu'elle exerce un pouvoir substantiel sur le fonctionnement de notre pays par ses politiques et ses règles, l'Union européenne n'apparaît qu'en toile de fond, voire dans l'ombre. Cette situation est particulièrement surprenante au regard de ce que fût le rôle de notre pays du milieu des années 80 jusqu'au milieu des années 2000, sur les questions territoriales.

Rétrospectivement, on peut considérer que la France a été un acteur-clé sur la scène européenne pendant vingt ans. L'Acte Unique, première révision du Traité de Rome en février 1986 initiée par Jacques Delors, Président de la Commission européenne, a consacré un titre entier à la cohésion économique et sociale. Quelques années plus tard, Michel Barnier, commissaire européen chargé de la politique régionale et de la réforme constitutionnelle entre 1999 et 2004, a posé les jalons de la reconnaissance ultérieure de l'objectif de cohésion territoriale<sup>46</sup> entérinée dans le Traité de Lisbonne. Cet engagement, porté emblématiquement par deux personnalités politiques, était relayé par des fonctionnaires européens ou nationaux. Ceux-ci ont contribué à la diffusion de « l'aménagement du territoire à la française », qu'il s'agisse de la réforme des fonds européens préexistants sous la forme de contrats pluriannuels avec les régions, très inspirés des contrats de Plan Etat-régions créés par la Loi Rocard<sup>47</sup> en 1982 ou des exercices de prospective<sup>47</sup>. Son influence a également été déterminante dans l'initiative intergouvernementale de création de l'Observatoire européen en réseau de l'aménagement du territoire (ORATE)<sup>48</sup> fin 1997.

Mais à partir du milieu des années 2000, la France a plutôt cherché à défendre ses intérêts financiers, ce qui s'est traduit, d'une part, par son ralliement au groupe des « pays contributeurs nets » s'attachant par deux fois à contraindre la Commission de proposer un budget inférieur à 1% du RNB (revenu national brut) européen et, d'autre part, à maintenir un budget substantiel pour la PAC (politique agricole commune). Ainsi le marché conclu fin 2002 entre le Président Jacques Chirac et le Chancelier allemand Gerhard Schroeder, a-t-il permis de « sanctuariser » (selon l'expression chère aux diplomates français de l'époque) le budget agricole jusqu'en 2013 en échange d'une petite enveloppe supplémentaire dédiée aux futurs nouveaux adhérents. Cette focalisation sur les montants a eu pour conséquence un désengagement politique sur le contenu de la plupart des politiques menées au niveau européen et notamment de la politique de cohésion. Ce désintérêt peut s'expliquer par le succès auprès de certains dirigeants politiques des thèses portées par le rapport Sapir<sup>49</sup> en 2003 qui considérait la PAC et la politique de cohésion comme des « vieilles politiques » dont il fallait se débarrasser au profit des politiques d'avenir centrées sur l'innovation et la recherche.

Il s'est traduit par des contributions nationales très lisses consistant la plupart du temps à s'aligner sur la majorité, sauf singulièrement lors de la crise de la zone euro. Plusieurs prises de position conjointes du Président Nicolas Sarkozy et de la Chancelière Angela Merkel ont insisté sur la

<sup>46</sup> Marjorie Jouen *La cohésion territoriale, de la théorie à la pratique*, Notre Europe-Institut Jacques Delors (2008) ; DATAR, *La cohésion territoriale en Europe*, DILA (2010)

<sup>47</sup> Ces exercices se sont succédé : « Europe 2000 » en 1991, « Europe 2000 + » en 1994, puis du « Schéma de développement de l'espace communautaire » (SDEC) en 1997 et un « SDEC élargi » à la fin années 90 en prévision de l'adhésion de 12 nouveaux membres

<sup>48</sup> Plus connu sous son acronyme anglais ESPON pour *European Spatial Planning Observatory Network*

<sup>49</sup> André Sapir, Philippe Aghion, Jean Pisani-Ferry, et al. *An agenda for a growing Europe* (2003)

nécessité de conditionner le versement aux régions des fonds européens au respect par les Etats membres des règles de la gouvernance économique européenne (pas de déficit public excessif).

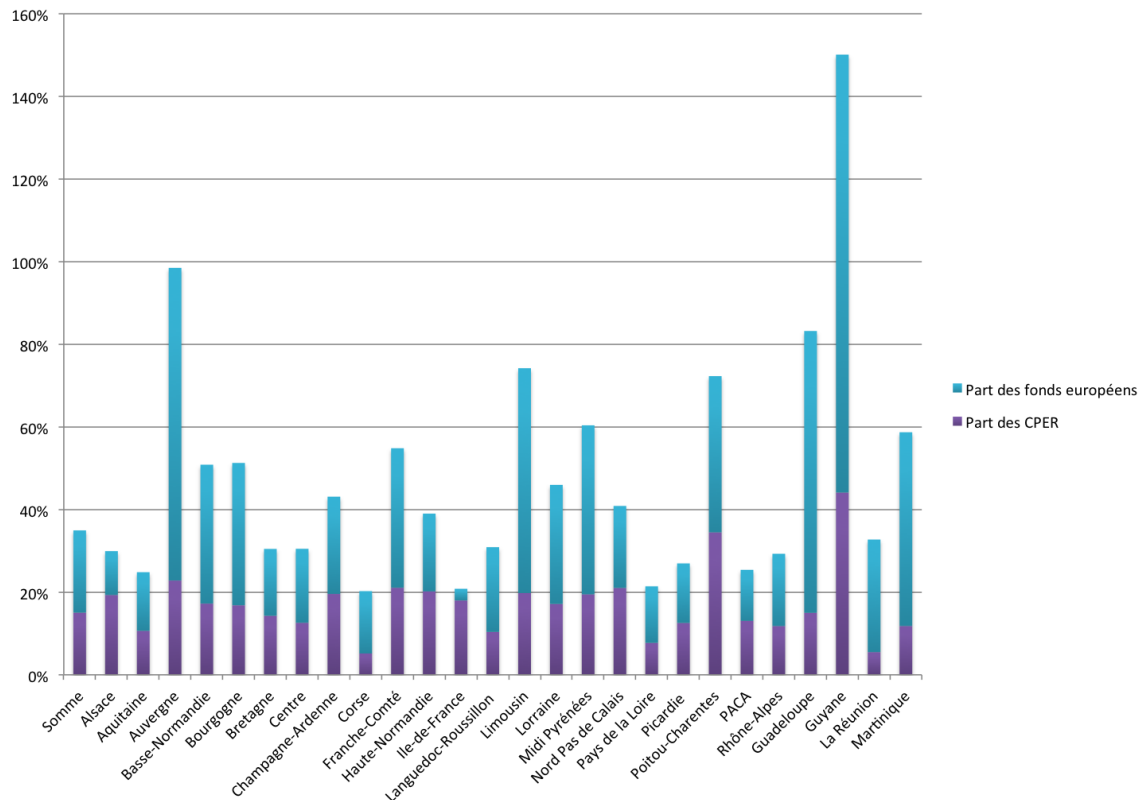
Ainsi, en 2013, le Gouvernement n'a pas initié mais appuyé la mobilisation autonome des régions françaises avec l'ARF (Association des Régions de France) auprès de la Commission européenne et du Parlement européen pour faire confirmer la création de la catégorie des « régions en transition » dont dix d'entre elles bénéficient. Il a fait de même pour la création de la « stratégie macro-régionale alpine » promue depuis plusieurs années par les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur dans le cadre d'une coopération transnationale. Les régions et les villes ont alors eu tendance à considérer que le niveau national n'était plus la locomotive de leurs ambitions européennes, à peine leur relais.

**Par comparaison, le Gouvernement polonais avait multiplié dès 2010 et 2011 les prises de position basées sur des études argumentées afin de nourrir la discussion européenne sur la politique de cohésion 2014-2020.** Le Gouvernement espagnol avait, quant à lui, appuyé la nouvelle priorité pour le développement urbain dès le printemps 2010, en dépit d'une situation intérieure difficile créée par la crise.

L'« éclipse » française de la scène européenne sur les questions territoriales ne concerne pas seulement les dirigeants politiques et administratifs nationaux ; elle caractérise aussi le monde académique. Il existe un fort contraste entre la présence et l'influence reconnues des chercheurs de l'INRA sur le 1<sup>er</sup> pilier (agricole) de la PAC qui travaillent parfois étroitement avec ceux de l'université néerlandaise de Wageningen ou de certaines universités anglaises et l'absence presque totale des universitaires dans le champ du développement rural, territorial ou urbain. La relative bonne insertion des chercheurs en science politique dans les réseaux européens notamment liés à l'Institut européen de Florence montre qu'il n'y a aucune fatalité, ni déterminisme mais bel et bien un sous-investissement dommageable.

Le Réseau Interdisciplinaire pour l'Aménagement du Territoire Européen (UMS RIATE), connu sous le nom de Géographies-Cités, fait un peu exception à la règle. Cette unité mixte de recherche a été créée au printemps 2002 pour répondre à plusieurs missions : assumer le rôle de point focal pour le programme ORATE / ESPON, assurer l'interface entre communautés scientifiques et politiques avec la participation à des travaux de recherche appliquée pour les institutions européennes, l'exploitation de données statistiques et cartographiques ; mettre au point des outils intégrés d'analyse ; soutenir des projets de recherche en réseau à travers une expertise en cartographie

Cette posture est d'autant plus regrettable que l'apport des fonds européens est devenu crucial pour la capacité d'investissement de certaines régions, comme l'indique le graphique ci-dessous. En moyenne, en 2014, les fonds européens représentaient 20% du budget d'investissement des régions françaises (hors remboursement d'emprunts et dettes assimilées) auxquels venaient s'ajouter les CPER à hauteur de 15%. Cette moyenne rend toutefois peu compte de la situation très variable d'une région à l'autre : l'Île de France ne compte que pour 3% sur l'UE pour ses investissements, PACA pour 12% et Rhône-Alpes pour 17%, tandis que l'Auvergne compte sur elle pour 76%, Midi-Pyrénées pour 41%, Limousin pour 54% et la Guadeloupe pour 68%. L'apport des CPER comparé aux fonds européens est également très variable, en lien avec les priorités sectorielles : 18% du budget d'investissement de l'Île de France, 19% de celui du Nord-Pas de Calais, 23% de celui de l'Auvergne, mais seulement 8% pour Pays de la Loire, 10% pour Languedoc-Roussillon et 13% pour Rhône-Alpes.



**Estimation de la part des fonds CPER et européens dans le budget d'investissement des régions** (Sources : DGCL, DGFIP, CGET)

Or la gouvernance attachée à la programmation des fonds, avec une focalisation sur quelques thématiques pour la période 2014-2020, lui donne un fort pouvoir d'orientation des investissements régionaux, qui n'ont pas fait l'objet d'un débat préalable informé au niveau national entre les régions et l'Etat. Si les parlementaires s'inquiètent régulièrement – et avec raison – des conditions de mise en œuvre de la politique de cohésion, ils semblent avoir jusqu'à présent sous-estimé l'enjeu que représente ce désengagement français en Europe.

Une partie de l'incompréhension, voire de l'hostilité, de l'opinion publique à l'égard de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale vient, à mon avis, de là : le territoire français n'a pas trouvé sa place dans une Europe de plus de 500 millions d'habitants et de 4,3 millions de km<sup>2</sup>, qui s'étend jusqu'à Nicosie et au cercle polaire, où le Danube est devenu son plus grand fleuve et où la Mer Baltique est l'autre mer intérieure.

### **Le décrochage de l'Etat en matière de développement économique territorial remonte à 2000**

La mise en sommeil de la notion d'aménagement du territoire s'inscrit dans le prolongement du **constat de l'impuissance de l'Etat face aux décisions des acteurs économiques**<sup>50</sup> par Lionel Jospin en septembre 1999. On l'oublie parfois, mais les grands gestes d'aménagement du territoire étaient d'autant plus suivis d'effets qu'ils concernaient des entreprises nationales (Renault, Air France, Charbonnages de France, Elf Aquitaine), parfois doublées de monopoles publics (EDF, SNCF) ou carrément des services publics (la poste, le téléphone et plus tard les télécommunications)

Alors que dans les années 60-80, l'effort budgétaire était orienté vers l'activité productive et exportatrice, celui-ci s'est davantage centré sur l'amélioration de la qualité de vie (logement, transports, etc) au fil du temps. Le désinvestissement politique sur l'industrie n'a toutefois pas touché le secteur agricole. D'autres pays européens, comme le Royaume-Uni, ont précédé la France dans cette voie de renoncement, mais tous ne l'ont pas fait. L'Allemagne a ainsi tiré parti de sa réunification et de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale pour se repositionner sur les plans industriel et économique. En décembre 2015, un tournant historique a été enregistré à ce sujet : pour la première fois depuis le début des années 60, la France n'est plus le partenaire commercial principal de l'Allemagne (deuxième client derrière les Etats-Unis et troisième fournisseur derrière la Chine et les Pays-Bas).

Une sorte de Yalta a longtemps régi la politique étatique de soutien au développement économique territorial : au ministère de l'agriculture était confié le développement des campagnes par un modèle productiviste agricole, au ministère de l'équipement et des transports le développement des villes et des infrastructures, et à la DATAR l'équilibre régional général (avec la mission de contrecarrer le « scénario inadmissible » opposant Paris au désert français). La décentralisation a eu un effet de bouleversement des frontières similaire à celui qu'a eu la chute du Mur de Berlin, sachant qu'à son instar elle n'était que la résultante de la fin du modèle industriel fordiste dominant, y compris dans le secteur agricole. L'Etat et ses services n'en ont pas tiré les conséquences de manière aussi heureuse selon les secteurs.

Dans les campagnes, le développement rural hors agriculture a continué d'être dédaigné, à la grande différence de ce qui s'est passé dans la plupart des pays voisins qui ont non seulement enregistré un retournement démographique mais aussi un renouveau économique dans les villes moyennes ou les régions rurales. En France, le ministère de l'agriculture a continué d'imposer la vision d'un développement rural fortement arrimé à la production agricole, alors même que le secteur public, en tant qu'employeur et fournisseur de services, et l'industrie devenaient les principaux déterminants de l'économie des zones rurales. L'analyse de la programmation française du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (FEADER) instauré à partir de 2000 et la comparaison avec les choix des autres pays européens est très révélatrice de cette situation. En effet, les deux programmations 2000-2006 et 2007-2013 donnaient la possibilité aux Etats membres de pondérer leurs priorités réparties selon 4 axes, dont seulement deux étaient ouvertes aux non-agriculteurs. La France n'a jamais consacré plus de 15% du FEADER à ces deux axes alors que certains Etats membres, tels que l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède y dédiaient plus de 30%.

---

<sup>50</sup> « Il ne faut pas tout attendre de l'Etat » (interview de Lionel Jospin en septembre 1999 commentant les licenciements annoncés par le groupe Michelin)

La « nébuleuse » équipement-construction-transports semble avoir mieux négocié que la DATAR le « virage » infrastructures/industrie – technopoles/compétitivité - développement urbain/numérique. La création des métropoles est juste venue entériner institutionnellement une réalité déjà à l'œuvre, tandis que leur insertion dans les schémas d'aménagement territorial régionaux et leur maillage pour assurer un équilibre territorial national restent encore incertains. Quant à la prise en charge territoriale des zones rurales, elle fait au mieux l'objet d'une politique palliative sans véritable réflexion à moyen ou long terme. A cet égard, la suite réservée aux Assises des territoires ruraux de 2009 est malheureusement instructive. Alors que la question du modèle de développement économique des zones rurales était clairement posée, que l'ensemble des acteurs – y compris les agriculteurs – semblaient considérer que la réflexion en filière devait laisser la place à un ancrage territorial accru de leur activité, le débouché principal de ces Assises a été un budget dédié à la couverture très haut débit. Ainsi, en 2010, le Gouvernement répondait-il à un enjeu de développement territorial, avec les mêmes méthodes que dans les années 60-70 : par des équipements en infrastructures. Il omettait que l'impact sur le développement économique et social d'une connexion numérique n'a rien de comparable avec un raccordement au réseau de distribution de l'électricité ou de l'eau, puisque les flux qui y circulent sont des informations.

Le développement économique rural non-agricole dispose de peu de moyens : des microprogrammes peu dotés, un accent mis davantage sur les ressources humaines que sur les investissements capitalistiques<sup>51</sup>, un faible accompagnement par le monde de la recherche. On a beaucoup de mal à identifier les professions associées au développement économique rural. Etonnamment, parmi les ruraux, **le réflexe consistant à accuser le dynamisme du modèle de développement urbain est plus fréquent que celui de dénoncer la négligence voire le dénigrement systématique du développement rural non agricole.**

### **L'essai de relance avec la création du CGET a déçu**

En 2012, fort d'un diagnostic négatif sur l'action de l'Etat portée par la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), largement partagé par ses partenaires publics et privés et surtout les collectivités au premier rang desquelles se trouvait l'ARF, le slogan de l'égalité des territoires s'est imposé. Un rapport confié à une Commission d'experts<sup>52</sup> a proposé plusieurs scénarios pour le futur Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET). Celui-ci a été créé par un décret du 31 mars en 2014 en fusionnant la DATAR, l'ACSE (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances) et le SGCI (Secrétariat général du comité interministériel des villes).

Trois ans et demi après son entrée dans la liste des charges ministérielles, la notion d'égalité des territoires continuait en décembre dernier de ne pas susciter l'adhésion des personnes auditionnées. La réduction des inégalités sociales et territoriales est toutefois bien reçue comme une priorité gouvernementale et considérée comme une tâche devant être poursuivie.

<sup>51</sup> On m'a cité le triste exemple de demandes de subventions effectuées par des TPE rurales en 2009 auprès du FISAC (Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce), qui ont reçu une réponse positive fin 2015. C'était trop tard puisque les entreprises avaient cessé leur activité

<sup>52</sup> *Rapport de la commission pour la création d'un Commissariat général à l'égalité des territoires*, DILA (2013)

La notion d'équité lui est largement préférée, pour un triple motif : premièrement, elle sous-entend un traitement différencié prenant en compte la diversité des situations, voire la multiplicité des choix possibles, auxquelles les personnes, les acteurs socio-économiques et les élus tiennent beaucoup. Deuxièmement, elle évite d'exposer les responsables politiques au ressentiment et à la déception des citoyens face à « une promesse non tenue » (pour reprendre l'expression d'un participant à un atelier) car l'égalité parfaite n'est heureusement pas possible. Troisièmement, l'égalité est un principe de répartition et d'affectation des ressources financières ou humaines pour l'action publique, alors que ce qui est recherché est un résultat – la réduction des inégalités – mieux défini par l'équité.

Sur le fond, la nécessité d'affirmer la continuité territoriale de la République, à travers des interventions coordonnées de l'Etat central, ses services territoriaux et les collectivités, pour atténuer les retombées sociales et concentrées géographiquement des mutations économiques ou des évolutions sociétales, n'est pas contestée. La liaison entre l'égalité et la citoyenneté, telle qu'elle a été pratiquée dans l'organisation des conseils interministériels de 2015, répond bien à cette ambition. Une telle appréciation positive ne suffit cependant pas pour considérer que la tendance au repli de l'Etat sur les questions territoriales est enrayée.

En effet, la création du CGET n'a pas calmé les critiques et suscite encore de nombreux commentaires dubitatifs. Parmi ceux-ci, j'en retiendrais quelques-uns qui portent tantôt sur la structure elle-même, tantôt sur les priorités d'action retenues :

- Les changements introduits depuis 2012 sont passés inaperçus. Une grande majorité des personnes rencontrées, pourtant interrogées en raison de leur sensibilité ou leur expertise sur le sujet, avouent ne pas savoir en quoi consiste la politique d'égalité des territoires et identifient mal quelles organisations ou quels services la portent. Leurs remarques et leurs souhaits d'amélioration rejoignent ceux qui avaient été rapportés par la Commission pour la création du CGET en février 2013. Il me semble toutefois qu'une partie de l'explication vient du délai pris par la réorganisation interne. On ne peut donc qu'espérer une visibilité plus grande des productions et des interventions du CGET à l'avenir.
- L'accent mis sur les services au public à la place des services publics pour réduire les disparités territoriales traduit une préoccupation accrue de satisfaire les besoins des usagers et une recherche d'efficacité, qui a parfois fait défaut aux administrations publiques. Mais il appauvrit l'action publique et sa dimension politique, en conduisant à se focaliser sur le produit direct de cette action (quel budget est alloué ? combien de personnes ont été formées ?) au détriment de ses conséquences (le nombre des enfants pauvres s'est-il réduit ? les chômeurs formés ont-ils retrouvé un emploi ?), qui constituent le fondement de l'intervention publique.
- Les nouveaux dispositifs nationaux, l'organisation interne du CGET avec un « pôle urbain » séparé et les annonces politiques semblent accréditer une surenchère entre territoires ruraux et urbains. Plusieurs exemples ont été cités à l'appui de ce raisonnement : la création des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux suivant de près la révision de la géographie de la politique de la ville ; l'extension des contrats de réciprocité rural-urbain à des zones urbaines, etc.
- Le renforcement du partenariat avec les collectivités territoriales, identifié comme la première mission que devait remplir le CGET, n'a pas été formalisé. Aucune instance de

dialogue n'a été créée en remplacement du CNADT, tombé en désuétude au milieu des années 2000.

- La mise en cohérence des politiques publiques au bénéfice des territoires les plus fragiles, l'évaluation de leur impact territorial, l'affectation territoriale des moyens financiers publics ainsi que leur consolidation sur une base territoriale constituaient aussi des recommandations fortes destinées à figurer dans la feuille de route du CGET. L'impression d'absence de progrès significatif dans ces domaines qui ressort des auditions est corroborée par l'analyse de la politique de la ville que fait la Cour des comptes dans son rapport de 2016<sup>53</sup>.

Plus généralement, la création du CGET visait à concrétiser un changement d'attitude et un nouveau positionnement de l'Etat central et territorial à l'égard des collectivités et des territoires. Je ne peux exclure que la simultanéité de la Réforme territoriale avec le changement de périmètre des régions et celle de la réforme de l'Etat territorial aient rendu plus difficile cette métamorphose. Elle a incontestablement déçu les responsables des territoires les plus vulnérables qui l'attendaient avec peut-être trop d'impatience.

### **Entre « guichet unique » et « taille unique », deux conceptions s'opposent sur la façon dont l'Etat doit répondre aux attentes des collectivités**

La relation compliquée entre l'Etat et les collectivités vient en partie du fait que **leurs attentes sont antinomiques**. Les collectivités demandent à l'Etat d'évoluer vers un « guichet unique » qui suppose un haut niveau de coordination interne et/ou interministérielle, alors que celui-ci tend à rationaliser son offre en sens inverse, en multipliant des politiques spécialisées, chacune d'elles servant tous les types de territoires.

Ces deux conceptions sont irréconciliables puisque chaque territoire ou type de territoires se voit comme unique ou spécifique et considère que toute évolution souhaitable doit tendre vers un traitement différencié et une prise en compte de sa spécificité. C'est la revendication exprimée clairement par des associations comme l'ANEM (Association des élus de la montagne), ou par l'ANEL (Association des élus du littoral) qui font valoir leur forte spécificité territoriale ; c'est aussi ce qui guide le traitement particulier réservé à l'Outre-Mer ; c'est encore ce que demandent des collectivités peu dotées de capacités internes d'adaptation telles que l'AMRF (Association des maires ruraux de France), l'APVF (Association des petites villes de France) ou l'association Ville & Banlieue lorsqu'elles réclament l'égalité des territoires, autrement dit non pas un traitement égal à celui des autres territoires mais un résultat égal pour leurs habitants.

En face, chaque ministre ou directeur d'administration centrale considère sa politique comme unique ou spécifique. Pour l'Etat, la solution de la « taille unique » présente l'avantage de faciliter la tâche pour les gestionnaires tout en conciliant l'impératif d'économie budgétaire qui tend à prôner une concentration des efforts sur les territoires les plus problématiques et où l'effet de levier est le plus grand. La question de savoir qui a tort et qui a raison n'est pas facile à trancher. Elle dépend de l'efficacité de la méthode, autrement dit du résultat final. Il va sans dire que les collectivités de plus

<sup>53</sup> Cour des comptes *Rapport public annuel 2016 - La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser* (février 2016)



grande taille ou de niveau supérieur se sentent capables de mener à bien l'intégration en leur sein et demandent plutôt à l'Etat davantage de liberté d'action. Il en est tout autrement pour les collectivités de petite taille ou moins dotées en ressources humaines et financières : la seule solution pour elles passe par un effort redoublé de coordination de l'Etat.

*A posteriori*, on comprend la déception née de la création du CGET. En fusionnant la DATAR, l'ACSE et le SGCIV afin de pouvoir « *traiter de manière unifiée tous les types de territoires, notamment urbains et ruraux* »<sup>54</sup>, l'Etat ne répondait pas du tout au souhait des collectivités. De plus, selon un schéma classique, l'administration a cherché à répondre par la « production » d'une politique à ce qui était une demande de résultats.

### **Les réponses de l'Etat sont jugées inadéquates**

L'évocation de la politique conduite par l'Etat depuis une longue décennie suscite peu de commentaires positifs, tant parce qu'elle renvoie à la disparition progressive d'une sorte de « commun » de la nation, que parce que ses manifestations actuelles sont sujettes à critique.

Le résumé qu'en fait le CGET lui-même est éloquent. Dans une publication récente<sup>55</sup>, il dresse un bilan très dur : « *Dans un triple contexte d'injonction à la compétitivité, de forte tension sur les budgets publics et de moindre consentement à l'impôt et au prélèvement social, les marges financières de l'État et des collectivités locales s'avèrent de plus en plus réduites.[...] Les politiques publiques, malgré des réussites nationales ou locales certaines (mixité sociale apaisée, quartiers cosmopolites, conciliation du développement économique et de la qualité de vie, etc.), ne parviennent plus à endiguer des dynamiques croissantes de fragmentation socio-spatiale et de ségrégation.[...] Les appels à projets se sont révélés incapables de mobiliser des territoires ne disposant pas des ressources et de l'ingénierie nécessaires. Les politiques de discrimination positive [basées sur] le zonage ont [juste] permis d'apporter des solutions dans l'urgence. Elles alimentent les ressentiments entre citoyens et font preuve d'une faible efficacité sur le long terme. [...] C'est plus globalement l'empilement de projets territoriaux ou sectoriels peu coordonnés, voire divergents, qui participe au manque d'efficacité des politiques territoriales, tant du point de vue du développement économique que de l'urbanisme ou encore de l'environnement. Ces politiques sont de surcroît trop souvent mises en œuvre à des échelles administratives inadaptées, en décalage avec le bon niveau de pilotage requis pour la prise en compte des enjeux territoriaux contemporains.* »

Reprendre la longue liste des griefs que j'ai entendus serait un exercice d'autant plus fastidieux que très peu de propositions ont été avancées pour y porter remède. Le refus de procéder à des réglages fins est souvent justifié par la nécessité de procéder à des réformes plus structurelles. Aussi je m'en tiendrai essentiellement à ceux qui me semblent pouvoir être corrigés et pour lesquels je formulerai des recommandations ultérieurement.

La réduction des moyens financiers, la baisse des concours de l'Etat et l'absence de véritable péréquation entre les collectivités riches et pauvres deviennent de plus en plus préoccupants, au point d'atteindre pour certains un seuil de rupture. Les appels à projets et les contrats sont dans l'ensemble acceptés et perçus comme des formes modernes d'action publique. Toutefois, leur

<sup>54</sup> Scénario 3 proposé par la commission pour la création du CGET, retenu au CIMAP du 17 juillet 2013

<sup>55</sup> CGET *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*, collection « En détail » (septembre 2015)



généralisation est vécue comme une modalité de gestion de la pénurie (financière) par l'Etat et non comme une méthode destinée à promouvoir l'innovation ou la diversité. De fait, ils ne sont pas conçus par les administrations qui les mettent en œuvre comme des instruments d'émancipation, d'autonomisation ou de créativité pour les collectivités ou les acteurs socio-économiques qui en bénéficient, mais plutôt comme des instruments d'encadrement.

Le déclin des instruments « historiques » contractuels que sont les contrats de Plan Etat-régions, tant au regard des montants que des procédures, mérite de s'y attarder. Le constat n'est pas récent puisque, dans son rapport de 2012<sup>56</sup>, le Sénateur Georges Labazée montrait que la pratique de la contractualisation s'était éloignée de la vision idéale du contrat global, même dans sa version minimaliste d'outil de cofinancement des grands travaux et des projets. Il expliquait que les ministères sectoriels n'ont eu de cesse de contourner cet exercice, parfois sous prétexte de flexibilité, en contractualisant directement avec leurs partenaires territoriaux après des appels à projets ou d'autres procédures (par exemple, les PIA – programmes d'investissements d'avenir). Les interventions sur les territoires rencontrant des difficultés ont aussi donné lieu à des contrats ou des conventions hors CPER (par exemple, la politique de la ville). Il déplorait que la segmentation des politiques fasse reposer sur les acteurs territoriaux la charge de la mise en cohérence *a posteriori*. Au début de 2013, un groupe d'élèves de l'INET missionné par la ministre de l'égalité des territoires et du logement avait proposé dans son rapport<sup>57</sup> 25 actions pour revivifier la contractualisation en partant du citoyen pour penser la cohérence de l'action publique, en adaptant le contenu et les outils aux réalités du terrain et en utilisant les montants de la contractualisation dans une logique de péréquation entre les territoires. De son côté, l'AdCF<sup>58</sup> préconisait le recours à des contrats de territoires « intégrés » et une meilleure articulation avec les programmes européens. Trois ans plus tard, ces recommandations ne semblent guère avoir été suivies puisque la plupart des critiques restent valables.

L'évolution des montants consacrés aux CPER depuis 1984 et du partage de cofinancement entre l'Etat et les régions illustre nettement une dégradation de l'usage qui est fait de cet outil (voir tableau ci-dessous)

<sup>56</sup> Georges Labazée, *Les partenariats entre l'Etat et les collectivités territoriales*, Rapport n°27, Sénat (2012)

<sup>57</sup> *Agir ensemble ? 25 actions pour penser l'avenir de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités*, Rapport de six élèves-administrateurs de l'INET à la ministre chargée de l'égalité des territoires et du logement (janvier 2013)

<sup>58</sup> *Propositions de l'AdCF pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques*, Cahier détaché n°2 – 37/2143 La Gazette (octobre 2012)

Evolution des montants contractualisés dans le cadre des CPER (Métropole)

Millions €	1984-1988	1989-1993	1994-1999	2000-2006 (hors avenants)	2007-2014	2015-2020
<b>Montant Etat</b>	6 383	8 564	11 741	16 651	11 327	12 627
<b>Montant Régions</b>	4 267	6 940	10 843	16 946	15 094*	14 604*
<b>Montant total</b>	10 650	15 504	22 584	33 597	26 421	27 232**
<b>Part Etat - Part Régions</b>	60% - 40%	56% - 44%	52% - 48%	50% - 50%	43% - 57%	47% - 53%
<b>Montant annualisé</b>	2 130	3 100	4 516	4 799	3 302	4 538**

\* y compris cofinancement par d'autres collectivités

\*\* l'inclusion dans les CPER d'un volet routier de 3 Md€ explique cette impression de revalorisation

Source : données CGET, ré-exploitées par Marjorie Jouen

Les domaines où l'aménagement du territoire rime avec équipement sont aujourd'hui peu nombreux mais néanmoins fortement capitalistiques, qu'il s'agisse des infrastructures dans les zones de montagne ou littorales ou du haut débit. Ils se prêtent à une grande inventivité d'ingénierie financière, notamment avec les partenariats public-privé, mais aussi d'autres montages sophistiqués. Leur maîtrise échappe, me semble-t-il, en grande partie aux acteurs traditionnels du développement territorial. L'appréciation des collectivités sur ces sujets et sur l'appui fourni par l'Etat est assez contrastée ; elle dépend largement de l'expérience vécue, ce qui me conduit à éviter toute généralisation mais à souligner l'existence d'un risque important.

L'offre d'ingénierie de l'Etat est considérée comme peu sécurisante, oscillant entre reconversion (l'exemple du CEREMA a été cité plusieurs fois), sous-traitance (en référence aux nombreux mandats confiés à la Caisse des dépôts) et bricolage avec l'éparpillement des moyens en micro-projets ou programmes.

Les outils et les dispositifs ne sont pas toujours utilisés à bon escient, faute d'une bonne analyse préalable des problèmes à résoudre : un appel à projets ne « vaut » pas une expérimentation ; un soutien à des innovations ne « vaut » pas constitution d'un réseau de bonnes pratiques. L'expérimentation est évoquée comme un mirage, puisqu'elle reste rare et n'est quasiment jamais menée à son terme. Le plus souvent elle est employée comme un « rodage » et ne peut donc porter sur des innovations majeures. Pêle-mêle sont regrettées l'absence de références théoriques modernes des personnels des administrations centrales et leur faible connaissance des pratiques de terrain.

L'accent mis sur la production de normes plutôt que sur l'analyse de leurs résultats est vivement critiqué, comme source de démobilitation. Les procédures, telles que l'évaluation des normes ou les essais de simplification récemment engagés, sont considérées comme allant dans le bon sens, sans pour autant susciter l'enthousiasme. Inversement, les législations sont accueillies positivement quand elles offrent un cadre ouvert sur des évolutions à venir, sans pour autant obliger à une rationalisation standardisée<sup>59</sup>.

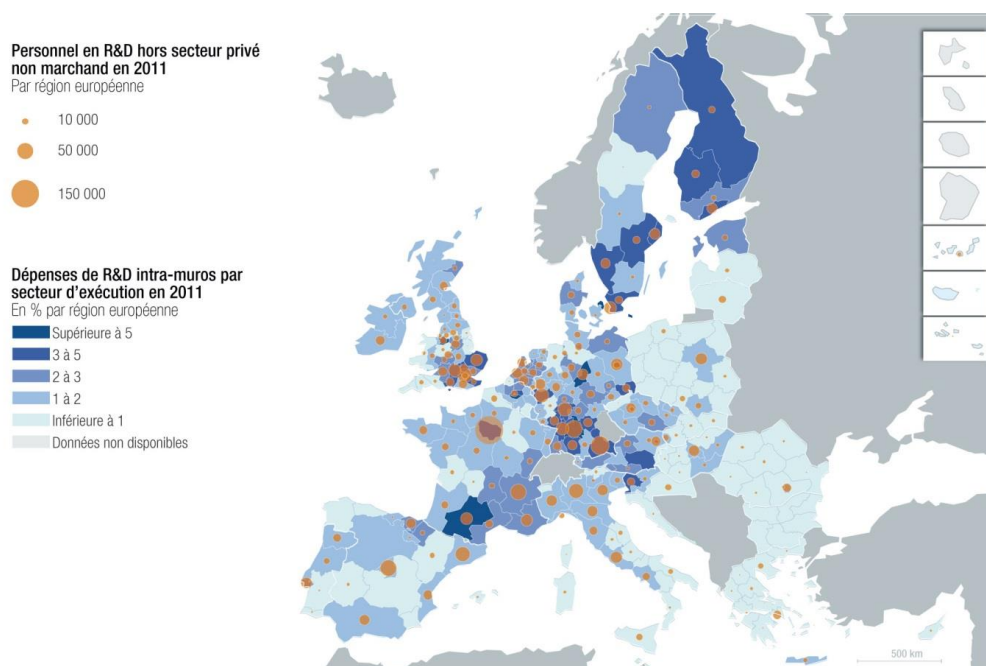
Les réponses au cas par cas et le traitement palliatif, qui s'avère plus coûteux et peu efficace, sont fréquemment pointés du doigt. A titre d'exemple, l'APCA cite dans sa contribution les centres-villes

<sup>59</sup> Contribution de la FNCCR à propos de la loi sur la transition énergétique et du rôle des AODE (autorités organisatrices de la distribution d'électricité)

dévitualisés de leurs commerçants et de leurs artisans, en demandant la mise en place d'une politique plus proactive. Quant au déploiement des maisons de services au public, en dehors du représentant de La Poste qui en a expliqué les enjeux pour son réseau, il a été très peu commenté lors de ma mission.

D'aucuns déplorent que l'Etat ne soit plus ni à l'écoute du territoire, ni en anticipation et qu'ainsi il ait abandonné deux attributs positifs de l'aménagement du territoire français, digne héritier de la planification. Par ailleurs, les exercices de prospective sont considérés comme devenus trop complexes (Territoires 2040<sup>60</sup>, Quelle France dans dix ans ?<sup>61</sup>) pour servir de référence utile.

Certains regrettent le comportement suiviste de l'Etat à l'égard du monde économique et dénoncent l'absence de politique d'aménagement du territoire en matière de recherche & développement. Cette analyse, confirmée par le Commissaire général à l'industrie à propos des critères de choix des projets retenus au titre du PIA, est partagée par la Cour des comptes dans un rapport consacré à ce sujet en décembre 2015<sup>62</sup>. La comparaison avec les autres pays sous forme de représentation graphique montre clairement encore cette lacune. (voir carte des efforts de recherche et nombre de chercheurs dans les régions européennes).



**Effort de recherche et nombre de chercheurs dans les régions européennes** (Source : Eurostat, 2011)

<sup>60</sup> Exercice mené entre 2010 et 2012 par la DATAR

<sup>61</sup> Exercice mené par France Stratégie en 2013

<sup>62</sup> Cour des comptes, *Le Programme d'investissements d'avenir - Une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger* (décembre 2015)

---

## CHAPITRE 2

# L'ébranlement des territoires lié à la réforme territoriale vient juste de commencer

---

### 1. LES COLLECTIVITES SONT FORTEMENT CHAHUTEES

L'ensemble des collectivités territoriales et avec elles, les administrations territoriales de l'Etat et leurs nombreux opérateurs ou partenaires, considèrent que les différentes composantes de la Réforme territoriale – la loi MAPTAM, la loi NOTRe, la loi sur la délimitation des régions, la loi interdisant le cumul des mandats, la loi sur l'exercice du mandat local<sup>63</sup>, la charte de déconcentration<sup>64</sup> et la réforme de l'administration territoriale de l'Etat<sup>65</sup> - les ont fait entrer dans une zone de turbulence durable. Il ne s'agit pas de passer une grosse vague mais de s'engager dans une traversée qui prendra plus d'une décennie. De l'avis général, la recomposition sera longue et présente de nombreux risques.

La plupart du temps, l'analyse des répercussions de la Réforme a distingué trois blocs : les lois MAPTAM et NOTRe, la réforme des périmètres régionaux et celle qui touche l'administration de l'Etat. En effet, la réforme des compétences territoriales, la nouvelle carte des intercommunalités et la création des métropoles ont été doublées d'une fusion des régions et d'une réforme de l'administration de l'Etat avec la charte de déconcentration et l'adaptation de l'implantation de ses services dans les territoires, qui n'étaient pas attendues. Certains dirigeants de collectivités s'estiment piégés dans un vaste mouvement de transformation dont le sens général leur échappe partiellement. Ils se sentent mal armés pour l'expliquer à leurs concitoyens. Tous considèrent, sans forcément l'approuver, que cette réforme protéiforme a été placée sous le sceau de l'agrandissement. Autrement dit, les choix effectués présupposent que la taille est garante de l'efficience, en négligeant que la proximité peut permettre une meilleure réactivité et une approche fine des besoins des populations.

#### **Des opinions partagées sur les conséquences des lois MAPTAM et NOTRe**

Le vaste chantier, lancé à l'automne 2012 sous le nom « d'Acte 3 de la décentralisation » et devenu au fil des mois « Réforme territoriale », a été déroutant pour de nombreux acteurs. Toutes les personnes auditionnées s'accordent à dire que les lois MAPTAM et NOTRe ne sont pas des lois de décentralisation où la question démocratique serait au cœur de la démarche participative. Ce sont plutôt des textes de clarification, voire de confortation des autorités à agir dans le champ de compétences précisées. En outre, ces lois visent une réforme partielle de l'action publique en laissant

---

<sup>63</sup> Loi n°2015-366 du 31 mars 2015 visant à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat, applicables au 1er janvier 2016

<sup>64</sup> Décret n°2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration

<sup>65</sup> Communication présentée par le Premier ministre le 31 juillet 2015

de côté celle de l'Etat ; elles ne portent pas les ferments d'un renouvellement des instruments et des pratiques de l'Etat<sup>66</sup>, pourtant attendu depuis longtemps.

De fait, cette réforme rompt avec la logique de décentralisation telle qu'elle a été menée depuis 1982 où la rétrocession des blocs de compétences de l'Etat vers les collectivités s'est accompagnée d'une compensation des charges par un transfert des moyens financiers ou humains. En ne portant que sur les collectivités, elle ouvre une nouvelle ère dans la réorganisation de la sphère publique qui ne manque pas de les inquiéter. Car elle rappelle, par certains côtés, la conduite des grands groupes du secteur privé, soucieux de se repositionner sur « la chaîne des valeurs ». La recherche de performance les pousse à externaliser toutes les fonctions qu'ils considèrent comme non stratégiques et à mettre en concurrence de manière systématique et continue leurs fournisseurs.

Pour l'Etat, la raréfaction des ressources financières peut justifier que des opérateurs privés ou issus de l'économie sociale et solidaire se voient confier certaines tâches qui relevaient auparavant des services publics. Il paraît toutefois inquiétant et dangereux de procéder de la même manière avec les collectivités territoriales : d'abord, parce qu'elles n'ont pas vocation à devenir les sous-traitantes de l'Etat, mais peuvent légitimement se considérer comme ses partenaires ; ensuite, parce que l'Etat ne peut leur renvoyer la charge de la coordination des politiques publiques au prétexte qu'il les aurait externalisées. Il doit le faire lui-même.

Outre la philosophie de cette réforme, ses conséquences territoriales donnent lieu à des avis très partagés. A ce stade encore peu avancé de la mise en œuvre des deux lois, la réforme est perçue nettement comme une opportunité par la plupart des élus et les agents qui exercent leurs activités dans les conseils régionaux, les métropoles et les intercommunalités. Ils restent toutefois lucides sur les obstacles qu'ils vont devoir surmonter : changement de méthodes de travail, création de nouvelles relations entre les collectivités, exercice de nouvelles compétences. Pour les élus et agents des départements et d'un certain nombre de communes, l'avenir apparaît sous de moins bons auspices, notamment dans un contexte de réduction des dotations budgétaires et de dégradation de la cohésion sociale.

La question financière est assurément un des principaux points de fixation mais il y en a d'autres, qui illustrent l'ampleur des défis qu'il faudra surmonter dans les prochains mois, voire prochaines années. Ainsi en est-il des Conférences Territoriales d'Action Publique (CTAP), qui sont bien identifiées comme génératrices de nouvelles relations entre les exécutifs territoriaux, mais aussi d'une nouvelle gouvernance régionale. Par le nombre élevé de leurs membres (80 personnes pour Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, par exemple), elles se profilent comme des secondes assemblées régionales et portent en germe une sorte de « bicamérisme ».

Les nouvelles responsabilités des régions suscitent parfois des inquiétudes ou des mises en garde : elles devront rapidement réaligner leurs instruments avec ceux de leurs interlocuteurs, leurs objectifs et leurs compétences. Il leur incombe de mailler le territoire. De manière assez récurrente, la rivalité potentielle des régions et des métropoles dans le champ économique est évoquée<sup>67</sup>. Les

<sup>66</sup> Patrice Duran, « Penser la réforme territoriale, et si on parlait politique ? » in *Réforme territoriale 2014 – Agir et faire sens pour une gouvernance publique ambitieuse*, Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation (2014)

<sup>67</sup> Jacques Levy, *Les présidents de région auront intérêt à reconnaître l'autonomie de leur métropole*, Les Echos (26 novembre 2015)

acteurs<sup>68</sup> qui ont commencé de travailler sur la méthode d'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, plaident en faveur de dispositifs fortement collaboratifs. En effet, si la CTAP pourra s'assurer de la cohérence dans l'articulation des différents échelons, celle-ci ne garantit pas la pleine association des collectivités locales. Il conviendra de bien distinguer, par exemple, l'espace infrarégional d'aménagement (espaces urbains, ruraux, etc) et l'échelon institutionnel infrarégional qui assure la mise en œuvre des politiques publiques et qui sera le partenaire des conventions ou de la contractualisation. Enfin, la concertation avec la population ne devra pas être négligée car elle peut faciliter l'adhésion à un territoire commun.

Les nouveaux Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale suscitent des commentaires peu enthousiastes. Les frictions liées aux projets soumis par les Préfets pour dessiner une nouvelle carte des intercommunalités dans les départements ne manquent pas : par exemple, l'exception dont devaient bénéficier les intercommunalités de montagne s'avère peu respectée. En tous cas, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, leur nombre aura été réduit d'un tiers.

La création des métropoles est le plus souvent considérée comme la reconnaissance d'un fait acquis ou comme un pas nécessaire dans la direction d'une meilleure efficacité de l'action publique au niveau local, reconnue au plan international<sup>69</sup>.

D'ores et déjà, on assiste à une superposition de mouvements de recomposition depuis le niveau local avec l'accélération des fusions de communes et la création de communes nouvelles, jusqu'au niveau régional avec la fusion de 16 anciennes régions, en passant par le niveau intercommunal. A cette échelle, les évolutions sont plus nombreuses que l'on pouvait s'y attendre. Aux fusions et extensions « contraintes » des petites communautés de communes pour atteindre le seuil des 15 000 habitants fixé par la loi, s'ajoute un mouvement d'agrandissement des communautés d'agglomération s'adjoignant des communautés de communes voisines entières ou en partie. Enfin, la création des métropoles donne aussi lieu à des ajustements agrégatifs plus ou moins ambitieux, y compris dans les villes qui ne faisaient pas partie de la liste initiale. Par exemple, le Grand Nancy couvrira presque la moitié du département de Meurthe-et-Moselle.

Un certain nombre d'élus imaginent assez bien que la structuration nouvelle du territoire français pourrait se faire autour de deux échelles-pivots : celle des régions et celle des intercommunalités. Outre les services de l'Etat, les associations d'élus ont entre leurs mains un immense défi d'assistance technique pour faciliter le basculement vers le « nouvel ordre territorial » qui se dessine. La transition peut se dérouler dans un climat positif. C'est probablement ce qui se produira pour les collectivités les plus avancées et les plus agiles. Mais cette transition peut aussi se faire dans la douleur et provoquer des ruptures, dont les conséquences pourraient pénaliser aussi bien les populations que les entreprises.

---

<sup>68</sup> Par exemple, les agences d'urbanisme

<sup>69</sup> OCDE *Vers une croissance plus inclusive de la métropole Aix-Marseille* (2013) et OCDE *Quelle gouvernance pour les zones métropolitaines ?* (2013).

### Des doutes sur un « retour rapide sur investissement » de la fusion des régions

La création des sept nouvelles grandes régions, Normandie, Nord-Pas de Calais-Picardie, Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne, Bourgogne-Franche-Comté, Rhône-Alpes-Auvergne, Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, est à la fois la réforme qui a le plus retenu l'attention des médias et de la population et qui a le plus suscité la controverse parmi les chercheurs<sup>70</sup>. En effet les arguments avancés lors de l'annonce des fusions qu'il s'agisse des économies de gestion<sup>71</sup>, d'une garantie de plus grande efficacité économique<sup>72</sup> ou d'un alignement sur la « taille optimale » européenne<sup>73</sup> ont vite été balayés.

La fusion a donné naissance à des régions dont les références sont maintenant nationales, si l'on se réfère à l'échelle européenne. La plus simple illustration est celle de la taille : Nord-pas-Calais-Picardie a maintenant la superficie de la Belgique et la région Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne le double. Quant à la région Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes, elle est l'égale de l'Autriche. Cette nouvelle situation induit déjà une nouvelle attitude des Présidents de région à l'égard de l'Etat, mais elle amorce aussi un repositionnement à l'international.

Les deux exercices d'élaboration des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) constitueront deux échéances majeures et particulières pour ces régions. Elles devront auparavant avoir surmonté les épreuves de l'appropriation par les populations des nouveaux périmètres – le choix du nom sera un test symbolique – et surtout de l'immense déménagement / réorganisation fonctionnelle interne des services<sup>74</sup>. Les choix effectués l'été dernier pour l'administration territoriale de l'Etat laissent déjà entrevoir l'impact possible de ces relocalisations (voir carte des sièges des services régionaux).

<sup>70</sup> Jacques Levy, *Penser les régions avec leurs habitants*, Revue de l'OFCE (143 – 2015)

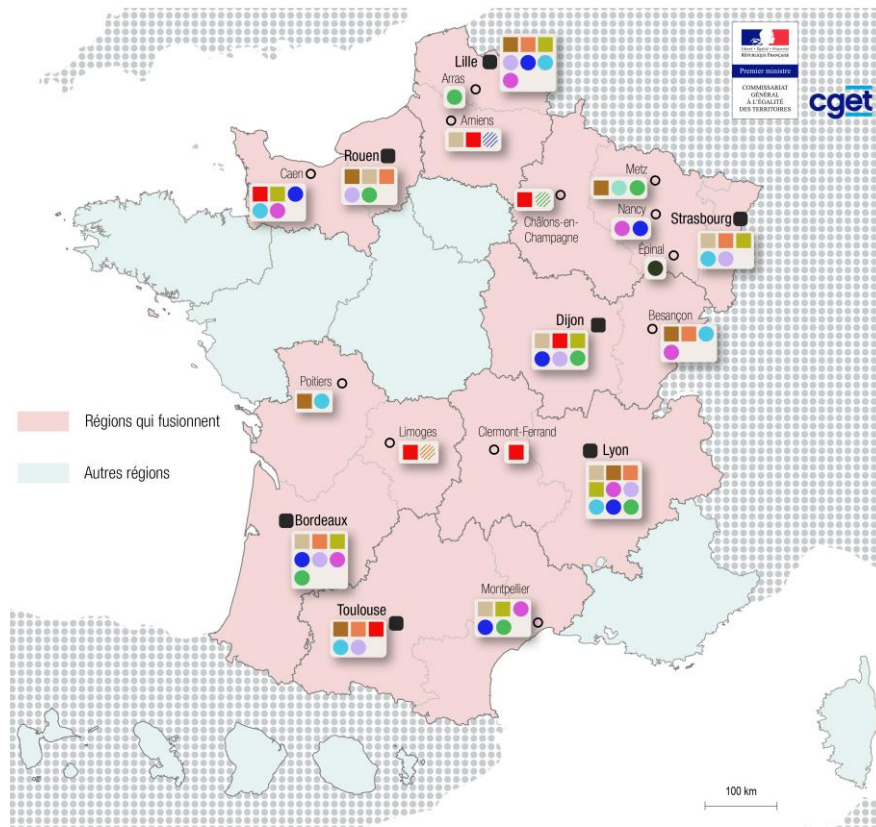
<sup>71</sup> Philippe Estèbe, *Pour être efficaces, les régions sont appelées à dépenser plus*, Débat Formation n°26 (novembre 2015)

<sup>72</sup> Gérard-François Dumont, *Territoires : des lois irréfléchies et inappropriées*, La Revue Parlementaire (octobre 2015)

<sup>73</sup> Marjorie Jouen, *Les grandes régions françaises vues d'Europe*, Notre Europe - Institut Jacques Delors (2015)

<sup>74</sup> André Torre et Sébastien Bourdin (coordinateurs du blog ouvert en juin 2014), *Big bang territorial : la réforme des régions en débat*, Armand Colin – e-book (2015)





## RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT : SIÈGES DES SERVICES RÉGIONAUX

### RÉATE

- Préfecture de région,  
Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)
- Direction régionale des affaires culturelles (DRAC)
- Direction régionale des entreprises, de la concurrence,  
de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
- Direction régionale de l'alimentation,  
de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
- Direction régionale de l'environnement,  
de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Direction régionale de la jeunesse, des sports  
et de la cohésion sociale (DRJSCS)

### Hors RÉATE

- Rectorat de région académique
- INSEE
- Direction régionale des finances publiques (DRFIP)
- Agence régionale de santé (ARS)
- Chambre régionale des comptes (CRC)
- Zone de sécurité et de défense
- Commissariat de massif

### Services centraux transférés ou créés

- Commission du contentieux  
du stationnement payant
- Centre du service militaire  
volontaire
- Plateforme d'instruction de titres  
du ministère de l'Intérieur

Pour ce qui est des SRDEII, sur lesquels les CTAP devront se prononcer ainsi que sur le devenir des agences de développement économique départementales avant la fin 2016, il s'agira de mettre en cohérence des stratégies régionales préexistantes tout en faisant un choix clair de l'objectif poursuivi : la compétitivité, la résilience ou la cohésion et l'inclusion sociale. Un bref survol du contenu des stratégies régionales d'innovation actuelles<sup>75</sup> permet d'entrevoir, non seulement la diversité des profils économiques et des choix stratégiques des régions, mais aussi, de manière plus problématique, l'ampleur des différences entre les régions qui viennent d'être réunies. Pour certaines grandes régions également, la perspective d'une négociation avec deux métropoles, et non seulement une, se profile. Un exercice similaire de mise en cohérence devra être mené pour les SRADDET, mais dans un pas de temps plus long.

<sup>75</sup> CGET, *Synthèse des stratégies régionales de l'innovation en vue de la spécialisation intelligente des régions françaises* – Octobre 2014



### **La réforme de l'administration déconcentrée, passée inaperçue auprès de l'opinion publique, bien que fondamentale**

Alors que la réforme des collectivités a donné lieu à d'intenses débats politiques pendant près de trois ans et des contributions multiples du monde académique, celle qui a touché l'administration déconcentrée est passée relativement inaperçue. Pourtant, elle n'est pas anodine, même s'il s'agit de la 4<sup>ème</sup> réforme en moins de dix ans (RGPP, REATE, MAP). Le dessein de l'Etat avec son administration interroge aussi bien les élus que les experts ou les chercheurs. Des avis exactement contraires, bien que solidement argumentés, ont été émis lors des auditions : certains ont parlé de recentralisation, d'autres de réinstallation « de façade », faute d'allocation de moyens supplémentaires. Plusieurs ont émis des doutes sur l'adéquation de l'ambition affichée par l'Etat au niveau central avec les besoins de plus en plus techniques et spécialisés des territoires (à ne pas confondre avec les besoins individuels ou collectifs des habitants et l'enjeu d'accessibilité des services).

Les annonces récentes – notamment celle du renforcement de l'action du Préfet de département présenté comme étant au cœur du dispositif<sup>76</sup> - sont mal comprises. Elles sembleraient contredire le mouvement de désengagement du secteur public à l'œuvre depuis plusieurs décennies et son remplacement par le secteur privé ou l'économie sociale et solidaire. Toutefois, les collectivités sont bien conscientes qu'il n'en est rien et que le repli des implantations des services, considéré comme le déclencheur d'un effet de dominos avec des répercussions socio-économiques douloureuses pour les territoires concernés, se poursuit.

Pour l'ensemble des parties prenantes, le chantier ouvert en 2012 apparaît immense avec un risque non négligeable d'alourdissement des charges. Il est porteur d'ajustements en cascade, susceptibles de transformer en profondeur, ce qui n'est pas la moindre des choses, les rapports de force internes au sein de l'Etat entre l'administration centrale et ses services déconcentrés (la Conférence nationale de l'administration territoriale de l'Etat (CNATE) a été plusieurs fois citée en exemple). Les répercussions de la réforme sur les agents et sur les modalités d'exercice de l'action publique ne semblent pas totalement appréhendées. Des mises en garde sont parfois formulées sur le contexte de raréfaction des ressources financières et humaines, les changements de comportements professionnels pas totalement intégrés dans les circuits de commandement liés à la diffusion du numérique, et les obligations croissantes pour les pouvoirs publics de rendre des comptes. Le délai de stabilisation a parfois été estimé à cinq ans, soit vers 2020, ou à dix ans, par analogie à la montée en charge des régions suite à la loi de 1982.

---

<sup>76</sup> Instruction du Gouvernement relative à l'adaptation de l'implantation des services de l'Etat dans les territoires (5 novembre 2015)

## De fortes tensions entre l'Etat et les collectivités

Dans cette période instable, les relations entre l'Etat et les collectivités semblent d'autant plus tendues qu'elles se situent à un niveau élevé. A l'exception notable du Comité des Finances Locales, dont l'objet et l'action s'inscrivent dans un calendrier et une procédure clairs, les instances nationales de dialogue Etat-collectivités sont plutôt jugées négativement : mal ciblées, mal calibrées, avec un fonctionnement trop lourd. D'une part, la représentation des collectivités est diluée dans une multitude d'instances sectorielles où siègent également des personnalités qualifiées, des parlementaires et des représentants des ministères, d'autre part le fonctionnement des conseils consultatifs à vocation territoriale s'avère décevant. Les représentants des collectivités qui y siègent reprochent souvent à l'administration centrale et aux membres du Gouvernement de ne pas jouer le jeu, en n'insérant pas ces instances dans le processus législatif ou réglementaire (rythme de travail, partage des données, analyse d'impact, etc). Les essais récents n'ont pas été à la hauteur des enjeux.

### Quelques conseils consultatifs existants et des essais peu concluants

Par le passé, des enceintes ont été créées pour accueillir ce dialogue, avec des succès divers :

- le CNADT (Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire) créé en 1995, qui comptait 70 membres, mais a cessé toute activité après 2006 dans l'indifférence générale ;
- Le CNM (Conseil national de la montagne) créé en 1985, composé de 59 membres, mais dont l'activité tient plutôt à celle de sa commission permanente de 17 membres. Les recommandations formulées par de Mmes Genevard et Laclais dans leur rapport de 2015<sup>77</sup> signalent en négatif les lacunes du dispositif existant. Selon elles, il faudrait : « a) Réunir au moins une fois par an le CNM, si possible avant la session parlementaire ; b) rendre obligatoire la consultation du CNM sur tous les projets de loi et de décrets qui concernent directement la montagne » ;
- Le CFL (Comité des finances locales) créé en 1979, composé de 43 membres, dont la consultation est obligatoire pour certains textes et dont l'enjeu et le rythme de travail sont directement liés aux projets de lois de finances.
- La CNE (Conférence nationale des exécutifs) créée en 2007, n'a jamais vraiment fonctionné. Sa relance imaginée en 2011 avec une réduction de sa composition mais toujours selon une logique tripartite (membres de l'ARF, l'ADF et l'AMF, parlementaires et représentants de l'exécutif) et avec un secrétariat permanent assuré par la DGCL n'a finalement pas été concrétisée.
- Pourraient également être cités le CNML (Conseil national de la mer et du littoral), le CNV (Conseil national des villes), etc dont les réunions épisodiques ne leur permettent pas de prétendre au rang de réelles instances de dialogue partenarial.

Parmi les projets récents, deux n'ont pas vu le jour et le troisième a été créé sans formalisme spécifique :

- le Haut Conseil des Territoires, qui figurait dans le projet de loi MAPTAM, a été abandonné après des navettes contradictoires entre l'Assemblée nationale et le Sénat en décembre 2013 ;
- le CNET (Conseil national à l'égalité des territoires), censé accompagner la création du CGET en 2014 mais dont le décret n'a jamais été signé ;
- le Dialogue national des territoires, imaginé par MM. Malvy et Lambert dans leur rapport<sup>78</sup> d'avril 2014, comme « instance qui doit constituer un espace de travail régulier entre responsables politiques de l'Etat (Premier ministre et ministres concernés) et des collectivités territoriales (présidents des principales associations) avec des réunions préparées par des discussions entre administrations ». Installé officiellement le 11 février 2015 par la Ministre de la décentralisation et de la fonction publique en présence de 10 associations

<sup>77</sup> Rapport au Premier ministre du 27 juillet 2015 « Un acte II de la loi montagne pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne »

<sup>78</sup> « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun » Rapport au Président de la République (16 avril 2014)

d'élus, le DNT s'est à nouveau réuni le 15 juillet, principalement sur des sujets liés à la réforme territoriale et aux ressources financières des collectivités. Toutefois, la troisième réunion prévue en décembre 2015 n'a pas eu lieu.

Les administrations centrales sont perçues comme des « forteresses », non seulement par les collectivités mais aussi par les ministres eux-mêmes. L'image de la forteresse qui renvoie à celle de La Bastille est particulièrement appropriée car elle suggère un édifice vide et hors d'âge. Or précisément, les collectivités s'estiment bien davantage en prise avec le mode de vie des citoyens que leurs interlocuteurs – on peut difficilement parler de partenaires – parisiens.

Le slogan de l'Etat-stratège, qui a accompagné les premières vagues de décentralisation et était présenté comme une vision moderne de la répartition des rôles, est aujourd'hui rejeté car il laisse entendre que les collectivités territoriales n'ont qu'un rôle subalterne de mise en œuvre. Si, pour tous, l'Etat doit rester le gardien, l'arbitre, le soutien de dernier recours, voire le facilitateur et l'intermédiaire, il ne doit plus être au sommet ou au centre.

**La situation est plus contrastée au plan local, départemental ou régional**, selon la personnalité et les méthodes de travail des responsables des services déconcentrés de l'Etat, au premier rang desquels se trouve le Préfet. Si la diversité des réponses est bien acceptée comme un signe d'adaptation aux particularités du terrain et même reconnue comme une nécessité, elle est moins bien vécue quand elle est perçue comme le fruit d'une interprétation personnelle des agents de l'Etat ou comme l'application d'une routine. Elle crée alors une situation d'incertitude, voire une insécurité juridique, pour les partenaires de l'administration ou les usagers, confrontés à la nécessité d'interpréter les « silences » des textes législatifs ou réglementaires. Ce risque « politique », que les opérateurs économiques et les investisseurs financiers estiment ne pas avoir à courir et qui peut les conduire à se désengager de certains projets, n'est pas à prendre à la légère dans le contexte économique actuel.

Cette incertitude est ressentie moins négativement par les élus qui s'accommodent encore du régime de « régulation croisée »<sup>79</sup> (qui avait été théorisé par Michel Crozier et Jean-Claude Thoenig en 1975), que la fin du cumul des mandats devrait vraisemblablement compliquer, à défaut d'y mettre un terme. Les élus continuent d'avoir confiance dans la voie d'appel politique, remontant jusqu'au niveau central, bien qu'ils soient conscients de sa fragilité et de son caractère de plus en plus aléatoire.

Enfin, de nombreux exemples thématiques et sectoriels ont été cités, où les services de l'Etat et les collectivités interviennent en doublon, sans réelle efficacité pour les populations, et qui n'ont pas été affectés par la réforme territoriale. Ce regret alimente l'idée largement partagée que la réforme n'a pas permis de franchir une nouvelle étape significative de décentralisation.

<sup>79</sup> Dans ce régime, deux légitimités se croisent : celle descendante de la hiérarchie administrative et celle remontante des élus, qui sont aussi parlementaires et peuvent à ce titre interpeller directement les ministres pour obtenir gain de cause.



## 2. UNE DEMOCRATIE LOCALE « A LA PEINE »

Les doutes qui s'expriment sur la capacité des territoires à tirer pleinement parti de la Réforme territoriale trouvent leur origine, non seulement dans des considérations financières et réglementaires, mais aussi dans le constat très largement partagé de la crise de la démocratie représentative.

### Le comportement électoral des citoyens

Ce verdict s'appuie sur les résultats des élections locales, qui semblent maintenant autant touchées que celles des échelons supérieurs. Le succès grandissant du vote protestataire et le taux élevé d'abstention, voire de non inscription, dans les catégories de population les moins favorisées et les plus jeunes, accréditent le diagnostic d'un fossé grandissant entre les citoyens et la classe politique.

Le taux d'inscription sur les listes électorales reste relativement élevé, atteignant en moyenne 92,5% des personnes en situation de voter. Cependant, les non-diplômés ne sont que 84,4% à faire la démarche<sup>80</sup>. Pour ce qui est de l'abstention, selon les chiffres et études de l'INSEE<sup>81</sup>, elle concerne surtout les jeunes (18-30 ans), les personnes âgées (plus de 70 ans), les chômeurs et les personnes faiblement diplômées. Cette tendance s'est confirmée aux élections régionales de fin 2015<sup>82</sup>.

### PROFIL DES ABSTENTIONNISTES

	VOTANTS %	ABSTENTIONNISTES %	TOTAL
Ensemble	50	50	100%
<b>SEXE</b>			
Femme	49	51	100%
Homme	51	49	100%
<b>AGE</b>			
18-24 ans	35	65	100%
25-34 ans	34	66	100%
35-59 ans	48	52	100%
60 ans et +	67	33	100%

© Ipsos/Sopra Steria - Sociologie des électeurs et profil des abstentionnistes, 1er Tour des élections régionales pour France Télévisions, LCP, Public Sénat et Radio France

Ipsos

Par comparaison avec les autres pays européens, la situation de « crise » apparaît nettement (voir tableau ci-dessous).

<sup>80</sup> INSEE participation électorale 2012

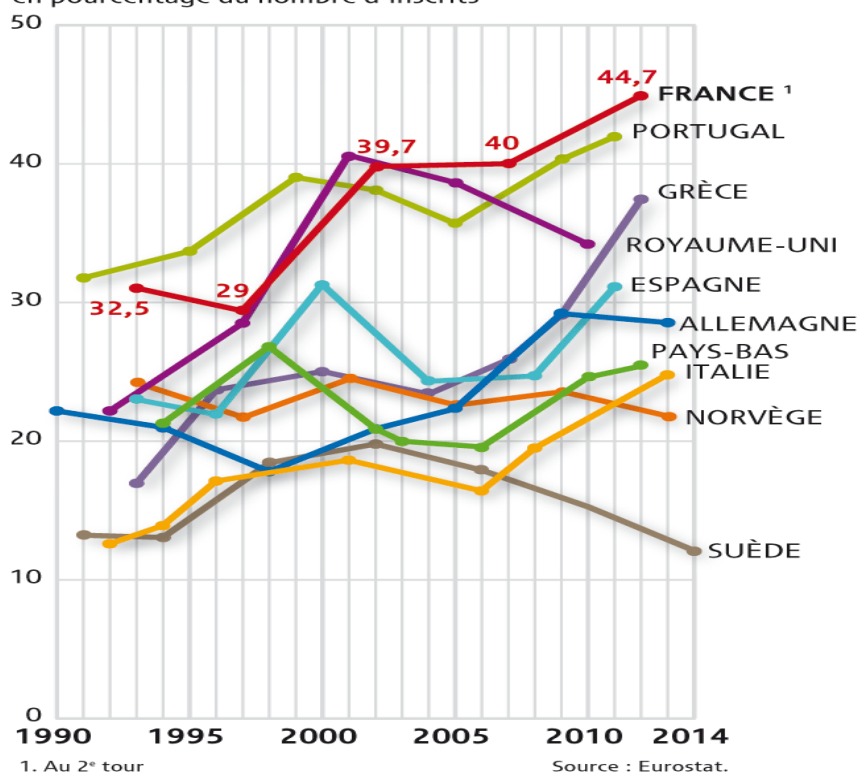
<sup>81</sup> [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref\\_id=ip1411](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1411); Chiffre : <http://www.france-politique.fr/participation-abstention.htm>  
Graphiques : <http://democratie.cidem.org/index.php?page=abstention>

Analyse sociologique : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-23/abstention-defaillance-citoyenne-ou-expression-democratique.51859.html>

Solutions envisageables : [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/12/11/quelles-solutions-pour-contrer-l-abstention\\_4829925\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/12/11/quelles-solutions-pour-contrer-l-abstention_4829925_4355770.html)

<sup>82</sup> <http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2015-12-06-comprendre-vote-francais-sociologie-electorats-et-profil-abstentionnistes-au-premier-tour-elections>

### Abstention aux élections législatives nationales en pourcentage du nombre d'inscrits



Si les Français<sup>83</sup> restent très majoritairement attachés à la démocratie (90% considèrent que c'est une bonne manière de gouverner leur pays), ils sont 67% à penser que la démocratie ne fonctionne pas bien dans notre pays. La situation s'est considérablement dégradée depuis la fin 2009, car alors ils se partageaient à peu près également entre des opinions positives (50%) et négatives (48%).

Pourtant, 2/3 des répondants<sup>84</sup> considèrent que le vote reste le moyen d'expression des citoyens le plus efficace, devant le boycott des produits ou des entreprises (41% en augmentation régulière depuis 6 ans), la manifestation dans les rues (31%) et la grève (20% en nette diminution).

Le niveau de confiance dans les institutions baisse globalement en fonction son éloignement géographique<sup>85</sup> :

- 65% font confiance aux conseils municipaux ;
- 55% font confiance aux conseils départementaux et régionaux ;
- Autour de 40% aux assemblées parlementaires (41% pour l'Assemblée nationale, 44% pour le Sénat) ;
- 38% aux institutions européennes, dont le Parlement européen
- 29% au Gouvernement (en tant qu'institution)

La démocratie directe, tout comme une version technocratique de la démocratie (sur le modèle des Gouvernements de « techniciens » qui ont été formés au cours des dernières années en Italie ou en

<sup>83</sup> CEVIPOF Vague janvier 2016

<sup>84</sup> CEVIPOF Ibidem

<sup>85</sup> CEVIPOF Ibidem

Roumanie), ne constitue pas un repoussoir puisque ces deux modes de gouvernement sont plébiscités à 60%.

### **Une incompréhension réciproque entre les citoyens et leurs représentants**

Les élus vivent d'autant plus mal une assimilation au groupe des élites qu'ils sont issus des classes moyennes et qu'ils estiment porter des valeurs progressistes sociales et la parole des citoyens les moins favorisés économiquement et socialement. Ils ont souvent pris conscience brutalement de cette incompréhension réciproque, à l'occasion d'une élection nationale ou locale. Ils admettent cependant que le fossé est le résultat d'une dégradation progressive liée au contexte socio-économique, parfois à l'œuvre des médias et des réseaux sociaux.

La dimension anthropologique est très forte dans ce constat et il n'est pas surprenant que les analyses des sociologues-géographes, tels qu'Hervé Le Bras, Jean Viard ou Christophe Guilluy, liant les parcours individuels de vie (chômage, insécurité, logement, revenus, âge, santé, ...), les comportements sociaux (consommation, mariage et divorce, famille, usage du numérique, connexion aux réseaux sociaux, médias, loisirs, ...) à leurs manifestations géographiques, aient été fréquemment citées. Ainsi voit-on se dessiner un double fossé générationnel<sup>86</sup> et culturel que la proximité géographique ne suffira pas à réduire.

Le délaissement de l'engagement citoyen et l'appauvrissement de la vie collective dans certains territoires ne laissent pas présager d'issue rapide et aisée au problème. Sur ce point, il existe une différence très nette entre deux types d'interprétations : d'un côté, certains experts mettent en avant les lacunes et défaillances d'organisation, quitte à considérer que les meilleurs connaisseurs du territoire sont les usagers et qu'ils ont supplanté dans ce domaine les élus ou les administrations d'Etat. De l'autre côté, des chercheurs en sciences politiques expliquent que la vie démocratique ne peut se limiter à une gestion efficace des services. Leur analyse rejoint les témoignages des élus qui admettent leur difficulté à comprendre les aspirations des citoyens, pour ne pas s'en tenir à une seule réponse à leurs besoins.

88% des Français<sup>87</sup> déclarent ne pas avoir confiance dans les partis politiques et 39% se méfient de la politique. Qui plus est, ils sont 88% à considérer que les responsables politiques ne prennent pas en compte leur avis et 54% que les femmes et hommes politiques les ont déçus. 8% des Français<sup>88</sup> seulement estiment que « militer dans un parti politique » est la manière la plus efficace d'exercer une influence sur les décisions prises en France.

Le fait est que les partis politiques enregistrent une érosion régulière du nombre de leurs adhérents, à l'exception du Front National<sup>89</sup> :

- Parti Socialiste : 256 000 adhérents revendiqués à fin 2007 et 131 000 aujourd'hui, soit une chute de presque 50 %.

<sup>86</sup> Au lendemain des élections de 2014, près de la moitié des maires avaient plus de 60 ans et plus de deux maires sur cinq étaient retraités, selon le ministère de l'intérieur (<http://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2015>)

<sup>87</sup> CEVIPOF Ibidem

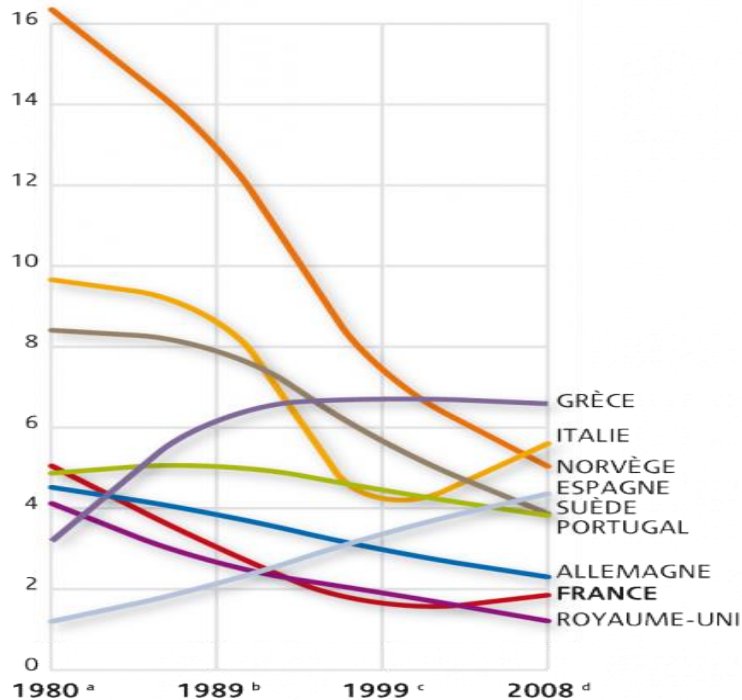
<sup>88</sup> CEVIPOF Ibidem

<sup>89</sup> [http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/22/des-republicains-au-ps-la-desertion-des-militants\\_4766932\\_4355770.html](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/09/22/des-republicains-au-ps-la-desertion-des-militants_4766932_4355770.html);  
<https://www.monde-diplomatique.fr/cartes/militants>;  
<http://www.planet.fr/politique-quel-est-le-nombre-dadherents-dans-chaque-parti.934199.29334.html#>

- Les Républicains : en 2007, le parti évoquait 370 000 adhérents, il en aurait aujourd'hui 178 920.
- Front National : en 2007, il ne comptait que 7 000 adhérents. Il revendiquait 40 000 adhérents en 2011, et en affiche 52 500 fin 2015, soit une augmentation de 31,2%.

Cette évolution est proche de celle des autres partis politiques européens, comme le montre le tableau ci-dessous, sachant toutefois que le vote obligatoire dans certains pays peut fausser le résultat.

**Membres d'un parti politique**  
en pourcentage du nombre d'électeurs



a. 1978 pour la France  
 b. 1988 pour la France ; 1990 pour l'Espagne, la Grèce, l'Irlande et la Norvège ;  
 1991 pour le Portugal  
 c. 1997 pour la Norvège ; 1999 pour l'Allemagne, la Belgique, la Finlande, la France ;  
 2000 pour l'Espagne et le Portugal  
 d. 2006 pour la Finlande ; 2007 pour l'Allemagne et l'Italie ; 2009 pour la France  
 Source : *European Journal of Political Research*, n° 51, Colchester (R.-U.), 2012.

### Le « passage » de la démocratie d'autorisation à la démocratie d'exercice<sup>90</sup>

Il est important de distinguer les difficultés rencontrées par la démocratie représentative en général, qui appellent, par exemple, la réforme des modes de scrutin, la transformation du fonctionnement des partis, le renouvellement social et générationnel de la classe politique, le recours au référendum, et celles qui relèvent davantage de la démocratisation de l'action publique locale. De fait, en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle, la population est mieux formée, mieux éduquée, dispose d'un accès à l'information de plus en plus important et d'une liberté de déplacement qui la met en capacité d'agir. Dans la sphère politique et publique cela se traduit par des citoyens qui souhaitent participer aux décisions, être consultés sur les projets qui les touchent, prendre part à l'élaboration d'un projet local.

74 % des Français<sup>91</sup> estiment que « les idées doivent venir des citoyens pour aider les élus à agir et décider », alors que 24 % seulement pensent que les « idées doivent venir des élus dont le rôle est

<sup>90</sup> Pierre Rosanvallon dans *Le Bon Gouvernement*, Le Seuil (2015)

<sup>91</sup> Sondage OpinionWay pour 20 minutes (Août 2015)



d'avoir une vision et de convaincre les citoyens ». 47% des français estiment qu'Internet constitue un vrai progrès pour le débat public. 51 % des Français ont déjà eu envie de donner leur avis à un acteur public sur les réseaux sociaux sans le faire. Ils ne l'ont pas fait car ils estiment que leurs idées ne seraient pas prises en compte, les élus n'étant pas dans une posture de dialogue (59%). 28 % des personnes justifient leur silence par « la complexité pour trouver un espace où donner son avis ». La diffusion du numérique, qui offre aux citoyens la possibilité de s'organiser pour répondre à leurs besoins collectivement sans l'intermédiation du politique, représente un autre défi pour l'action publique.

La démocratie participative s'est développée depuis 20 ans pour répondre à cette demande citoyenne et pour combler le fossé grandissant entre élus et électeurs.

#### La démocratie participative

Elle cache un grand nombre de réalités qu'il est important de définir et de distinguer car elles n'ont pas du tout le même impact sur l'action publique. « *La concertation désigne un processus de construction collective de visions, d'objectifs, de projets communs en vue d'agir ou de décider ensemble* »<sup>92</sup>. Elle réunit autour de la table des acteurs et citoyens partageant des points de vue différents, avec l'objectif de coopérer sur un projet commun.

La concertation est différente de l'**information** ou de la communication, qui sont essentielles mais à sens unique de l'institution vers le citoyen. Elle est également différente de la **négociation**, qui vise à se partager les gains ou charges d'une action entre plusieurs acteurs, et répond à l'intérêt individuel par des logiques de lutte de l'un contre l'autre. La concertation est plus large que la **médiation**, qui suppose un conflit préalable entre groupes acteurs et la présence d'un médiateur. La concertation ne doit pas être confondue avec la **consultation**, qui permet de recueillir l'avis des personnes interrogées, sans pour autant les faire dialoguer entre elles. Quant à la **participation**, c'est le terme générique qui regroupe l'ensemble de ces pratiques. Il existe donc une grande variété de techniques qui ne sont utiles que si elles font sens dans l'action publique : parfois l'information suffira, parfois il faudra mener une concertation.

Pourtant, au niveau local, les essais de démocratie participative ont souvent déçu en raison du manque de méthode mais également du manque de confiance en la capacité des citoyens d'agir en faveur de l'intérêt général. Ces actions ont parfois échoué parce qu'elles étaient mal présentées ou mal mises en œuvre. De façon générale, elles se révèlent épuisantes pour ceux qui y ont participé, elles restent mal insérées dans l'action publique et leur pérennisation demeure problématique. A regret, les élus ou les experts reconnaissent que leur portée reste limitée que ce soit en zone rurale ou urbaine, sur des sujets précis ou vastes. Elles sont tributaires de facteurs personnels, du bon vouloir des participants, d'un contexte historique spécifique et renvoient à une barrière culturelle nationale doublée d'un obstacle institutionnel majeur qui consiste à ne pas récompenser, voire à dénigrer les comportements coopératifs dans notre pays. Pourtant la grande majorité de mes interlocuteurs a convenu que la démocratie participative représentait une voie d'avenir incontournable.

<sup>92</sup> Jean-Eudes Beuret et Anne Cadoret, *Gérer ensemble les territoires, vers une démocratie coopérative*, Ed. Charles Léopold Mayer (2010)

### Un souhait d'accélération du renouvellement de la classe politique

Suite aux dernières élections régionales et départementales de 2015, et par comparaison avec les données issues du rapport d'information de Philippe Doucet et Philippe Gosselin sur le statut de l'élu<sup>93</sup>, le profil des élus locaux<sup>94</sup> change assez lentement. On constate un **rajeunissement des élus** dans une population qui vieillit. Autrement dit, pour les deux collèges élus en 2015, la part des élus de 40 à 60 ans a diminué soit pour laisser place à des plus jeunes dont le taux triplé par effet de renouvellement, soit pour entrer dans la catégorie plus âgée puisque la part des plus de 60 ans augmente dans tous les cas. Le **taux de féminisation** des assemblées locales a fortement augmenté suite aux lois sur la parité des gouvernements Jospin et Raffarin. Pour autant, les femmes n'accèdent pas aux postes à responsabilité. Dans les communes, pour une moyenne permanente de 40% de conseillères municipales, la part de femmes exerçant une fonction de maire est passée de 10,9% en 2001 à 16,1% en 2015. Le taux de conseillères départementales est passé de 9% en 2001 à 50,0% en 2015, mais on ne compte que 8% de présidentes de conseils départementaux actuellement. Dans les conseils régionaux, où le taux de femmes était traditionnellement plus élevé (27% en 1998), il atteint 47,8%.

La catégorie socio-professionnelle la plus représentée est celle des retraités dans presque tous les collèges (42,5% des maires, 35,6% des conseillers communautaires, 22,3% des conseillers départementaux) et elle a tendance à s'accroître. La féminisation des dernières élections régionales et départementales semble toutefois avoir contribué à une légère démocratisation, avec une hausse de la part des professions intermédiaires et des employés ainsi qu'une baisse des cadres.

Interrogés en janvier 2016, les Français<sup>95</sup> estimaient que pour favoriser le renouvellement en politique, les mesures suivantes étaient prioritaires :

- 77% « Imposer le non-cumul dans le temps en limitant à 2 mandats électifs »
- 76% « Obliger les élus à démissionner de la fonction publique »
- 66% « Imposer un âge maximal pour se présenter à une élection »

### Les multiples conséquences de la fin du cumul des mandats

La fin du cumul des mandats ouvre une nouvelle perspective dans le paysage institutionnel. L'échéance de 2017 fixée par la loi du 14 février 2014, avec les élections législatives au printemps et sénatoriales à l'automne, pose directement la question de la dissociation entre l'exécutif (local ou territorial) et le législatif (national) puisque, toutes choses égales par ailleurs, 43% des députés et 51 % des sénateurs renouvelables sont aujourd'hui en situation de double ou triple cumul non autorisé. Ce changement est inégalement anticipé par les collectivités, leurs associations et les élus. Pourtant, il devrait conduire à **une transformation à bas bruit de la classe politique**.

La suppression du cumul bénéficie depuis plusieurs années d'un fort soutien dans l'opinion publique, variant entre deux tiers et trois-quarts selon le niveau des mandats et le type de territoire<sup>96</sup> ; il a même enregistré un record de popularité en janvier 2016<sup>97</sup> en atteignant 77%.

<sup>93</sup> Assemblée nationale, Rapport d'information n°1161 du 19 juin 2013 sur le statut de l'élu

<sup>94</sup> DGCL, Les collectivités locales en chiffres – Les élus locaux, Février 2016

<sup>95</sup> Sondage Odoxa pour France Info et Le Parisien 21 et 22 janvier 2016

De ce fait, la plupart des élus interrogés n'envisagent pas de revirement politique à ce sujet à l'approche de l'échéance. Ils se préparent à devoir choisir ou, parfois, anticipent déjà ce choix. En décembre dernier, les commentaires qui ont accompagné les décisions de démission prises par les nouveaux élus régionaux confirment majoritairement que la situation de cumul n'est plus considérée comme normale mais sursitaire, y compris par la classe politique.

La fin du cumul devrait provoquer une réaction en chaîne dans trois directions :

- Une évolution de la fonction et du profil des parlementaires. On peut raisonnablement escompter que ceux-ci seront amenés à renforcer leurs fonctions d'investigation et de contrôle en direction de l'exécutif, le Gouvernement et l'administration de l'Etat. En ce qui concerne leurs profils individuels, les plus âgés disposeront probablement d'une expérience politique et exécutive territoriale antérieure, tandis que les plus jeunes seront davantage des praticiens pointus de la vie politique nationale. Le rajeunissement<sup>98</sup> de la composition des assemblées est probable car les élus en âge d'activité préféreront sûrement ce mandat, en raison du niveau des indemnités parlementaires qui s'apparentent davantage aux rémunérations d'un cadre supérieur que celles d'un Vice-Président de conseil régional ou de conseil départemental, voire d'un maire de commune de taille moyenne.
- Une concurrence entre les deux assemblées, dont la spécificité sera moins évidente. Notamment, et de l'avis de tous, la fin du cumul fragilisera *ipso facto* la proximité personnelle entre les sénateurs et leurs collègues chargés de fonctions exécutives territoriales. En dépit de son inscription dans la constitution, les praticiens et les commentateurs nuancent le rôle spécifique de représentation territoriale joué par le Sénat, sur base de l'analyse fine des navettes entre les deux assemblées et de la comparaison des amendements portés par les sénateurs et les députés.

Le mode de scrutin (par les grands électeurs) paraît un argument bien faible ; dans un climat de revendication croissante de transparence démocratique, la composition de ce corps électoral ne devrait pas manquer d'être mise sur la sellette. En effet, les réformes successives, guidées par un souci de rééquilibrage entre zones urbaines et rurales, conduisent à ce qu'aujourd'hui une partie non négligeable (jusqu'à 50% pour Marseille) des grands électeurs ne soient pas des élus mais des « citoyens de confiance » désignés par les partis politiques.

Si la justification du bicamérisme reste l'expression de la composante territoriale de la Nation pour la seconde chambre, alors il faudra revoir les modalités d'élection de ses membres et/ou sa composition. Plusieurs options ont été évoquées au cours des auditions, dont celle du rapport<sup>99</sup> de Claude Bartolone et Michel Winock. Elles ne sont pas exhaustives et signalent l'existence d'un chantier complètement inédit, susceptible de bousculer les relations entre l'Etat et les collectivités.

- Une transformation interne pour les associations d'élus. Par ricochet, l'organisation et les modalités d'intervention de ces associations, dont le rôle important est généralement souligné dans la phase législative et consultative, risquent de changer. En effet, comme dans tous les autres pays

<sup>96</sup> De manière contre-intuitive, les habitants des zones rurales et les classes d'âge les plus élevées se prononcent davantage contre le cumul des mandats (Les Français et leur maire, sondage TNS Sores pour Le Point et AMGVF – septembre 2013)

<sup>97</sup> Sondage Odoxa pour France Info et Le Parisien 21 et 22 janvier 2016

<sup>98</sup> La moyenne d'âge des parlementaires est aujourd'hui de plus de 60 ans (environ 60 ans pour les députés et 62 ans pour les sénateurs), soit 20 ans de plus que l'âge médian des Français.

<sup>99</sup> *Refaire la démocratie*, Rapport n°3100 du groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par Claude Bartolone et Michel Winock (Octobre 2015)

européens, les collectivités territoriales participent à des réseaux de coopération qui leur permettent de s'entraider et de progresser dans la maîtrise de certaines compétences. C'est le cas des nombreuses alliances, associations, fédérations dans les domaines historiques de la concession des réseaux de services publics, des services sociaux et plus récemment de la production et de l'efficacité énergétique, des usages du numérique, des systèmes agro-alimentaires locaux, de l'appui à l'économie sociale et solidaire, etc.

D'autres associations visent plutôt à peser sur les décisions nationales et leur action s'inscrit dans le processus législatif. Une douzaine d'associations nationales d'élus relève actuellement de cette catégorie : l'AMF (Association des Maires de France), l'ADF (Association des départements de France), l'ARF (Association des Régions de France), l'AdCF (Associations des Communautés de France), l'ANEM (Association Nationale des Elus de la Montagne), l'ANEL (Association des élus du Littoral), France Urbaine (Association des élus des métropoles des agglomérations et des grandes villes), AFVB (Association française Ville & Banlieue), Villes de France (Association des élus des villes de taille infra-métropolitaine), AMRF (Association des Maires Ruraux de France), APVF (Association des Petites Villes de France). Elles ont pour objet principal de défendre les intérêts de leurs membres ou des collectivités qu'elles représentent, dans le cadre d'un exercice consultatif auprès du pouvoir exécutif, et d'un exercice d'influence auprès du pouvoir législatif. Si les associations d'élus occupent une place connue et reconnue, celle-ci n'est toutefois pas institutionnalisée directement. L'existence de ces associations n'est formalisée qu'au cas par cas, notamment lorsqu'est fixée la composition d'une instance consultative nationale. Leur statut et leur fonctionnement s'apparentent davantage à celui des associations de la société civile qu'à celui des partenaires sociaux.

Toutes comptent dans leurs bureaux ou conseils d'administration (parfois même exclusivement) des élus qui sont en situation de cumul, notamment au titre d'un mandat national. C'est dire combien leurs méthodes de travail avec les deux assemblées, où elles risquent de perdre leurs porte-paroles, vont être modifiées. Alors que certaines seront touchées directement par la réforme territoriale, comme l'illustre déjà la naissance de France urbaine au début 2016 par fusion de l'ACUF (Association des Communautés urbaines de France) et de l'AMGVF (Association des Maires de Grandes Villes de France), d'autres devront s'adapter au nouveau contexte institutionnel.

Aucune voie unique d'évolution ne semble se dégager pour le moment, dans la mesure où les raisons historiques qui ont présidé à la création des petites associations, par séparation ou autonomisation par rapport aux plus grandes, restent valables. Néanmoins, elles sont soumises à des pressions grandissantes comme l'ensemble du secteur associatif, mais avec une acuité particulière récente du fait des répercussions de la crise de 2008 sur les finances publiques locales. Par ailleurs, elles vont devoir s'organiser probablement en mettant en commun leurs moyens pour répondre au besoin d'accroître leur expertise. Une évolution de l'équilibre entre différentes fonctions exercées ou le développement de nouvelles n'est pas exclue. Leurs effectifs mis ensemble dépassent 200 ETP<sup>100</sup> ce qui est assez comparable à ceux du CGET hors du pôle dédié à la politique de la ville.

Allons-nous vers une dislocation du territoire national sous l'effet de forces centrifuges ou vers un déclin collectif progressif ? C'est la question que l'on pourrait se poser au vu du constat que je viens

<sup>100</sup> Effectifs totaux des associations = 212/209 ETP (AMRF 6/3, Ville & Banlieue 1, ANEL 3, ANEM 8, APVF 7, Villes de France 7, France urbaine 17, AdCF 17, ARF 24, ADF 47, AMF 75)

de dresser. Cette inquiétude m'a semblé être partagée par une grande partie des personnes rencontrées au cours de cette mission. Elle explique à mon sens la réponse unanimement affirmative que j'ai reçue en demandant : « *en 2015, doit-on encore se préoccuper de l'aménagement du territoire national ?* ».

Loin de le confondre avec l'équipement du territoire et les réseaux d'infrastructures<sup>101</sup>, comme ce fut souvent le cas dans notre pays, elles envisagent l'aménagement du territoire comme une mise en cohérence des politiques publiques, l'expression d'une volonté politique appuyée sur un récit destiné à engager la collectivité nationale dans un mouvement d'adaptation aux mutations de tous ordres, auxquelles elle est confrontée.

Leurs propos s'inscrivent, me semble-t-il, dans trois logiques différentes et parfois combinées :

- Celle de la cohésion sociale, où la distribution géographique des fonctions et des services dans un Etat européen développé tel que le nôtre, ne peut être complètement laissée au hasard de l'initiative privée ou des acteurs locaux<sup>102</sup> ;
- Celle du développement durable, où l'espace sous le climat tempéré qui est le nôtre, est une denrée rare qu'il ne faut pas gaspiller et dont l'usage doit être pensé dans la durée ;
- Celle de l'efficacité économique, où la superposition de projets concurrents s'avère coûteuse pour les opérateurs privés comme pour les collectivités publiques.

Cet impressionnant consensus a guidé mes recommandations.

---

<sup>101</sup> L'aménagement du territoire dans le sens d'équipement est considéré comme obsolète, sauf :

- pour deux types de territoires particuliers : d'une part, la montagne en raison de sa fragilité socio-économique et morphologique, de son enclavement, de son besoin récurrent de reconstruction et, d'autre part, le littoral qui s'apprête à subir un grand déménagement en raison des risques liés au changement climatique alors que le récent phénomène d'afflux de population est encore à l'œuvre ;
- dans le domaine du déploiement des infrastructures numériques.

<sup>102</sup> Ces termes peuvent être considérés comme la traduction la plus appropriée de « *community* » utilisé dans le monde anglo-saxon.

## **PARTIE 2 - QUE DEVONS-NOUS FAIRE ?**

### **CO-CONSTRUIRE UNE AMBITION TERRITORIALE POUR LA FRANCE EN EUROPE, RENDRE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE PLUS PARTICIPATIVE ET PLUS EFFICIENTE**

L'immense majorité de mes interlocuteurs a regretté l'absence d'un récit républicain sur une politique d'aménagement et de développement durable du territoire national dans une approche européenne. Aussi, je préconise l'écriture de ce récit, porteur de nos valeurs d'égalité, de justice et de démocratie, co-construit dès son origine, avec les forces actives de notre pays, des universitaires aux politiques, des syndicalistes aux élus locaux, des associations aux entreprises, des femmes et des hommes engagés aux citoyens. Il est crucial que ce récit porte une compréhension du monde qui vient, une vision anticipatrice et prospective de notre pays, un nouveau modèle de développement économique respectueux de notre environnement et les germes d'une démocratie apaisée et participative, à travers la définition d'objectifs, de priorités, d'un calendrier, de moyens humains et financiers, d'une stratégie et d'un horizon. Il doit être porteur d'espérance pour la France et pour l'Europe.

Aussi mes recommandations tiennent-elles en un projet et deux objectifs :

- Un projet à durée limitée, de deux ans au maximum, pour définir le but à atteindre et une transformation des structures et des méthodes pour créer les conditions pour atteindre ce but.

Ce qui suppose :

- davantage de participation par un partage des connaissances et des pouvoirs – condition nécessaire pour un véritable partenariat - entre l'Etat et les collectivités ; un dialogue approfondi entre les décideurs publics et les citoyens dans leur diversité d'expressions et de modes de vie ; une plus grande implication des acteurs économiques et sociaux, ainsi que des chercheurs dans le développement territorial ;
- une meilleure efficience par une coordination poussée des différentes politiques nationales pouvant aller jusqu'à leur intégration, afin d'atteindre des résultats sur le terrain ; une utilisation optimisée des instruments de l'action publique ; un effort accru pour changer les mentalités et les pratiques dans les administrations publiques et l'affirmation d'une nouvelle mission pour l'échelon national de vigilance sur la coexistence entre les différents modèles de développement territoriaux.

---

## CHAPITRE 1

# Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe

---

### A chantier inédit, démarche inédite

La notion de co-construction est séduisante pour tous mais force est de reconnaître que si elle a été pratiquée par certains pays voisins à l'échelle nationale – je pense aux votations suisses, à l'élaboration de la constitution islandaise ou aux consultatives délibératives au Danemark et en Australie - elle est totalement inédite en France. Pour autant, je suis convaincu que tout est possible chez nous, c'est une question de volonté politique.

Il ne s'agit en aucun cas d'organiser une énième grande consultation sur le modèle des « Grenelle » ou des « Assises » qui se sont multipliées depuis dix ans avec des succès inégaux. Ma prévention à leur égard tient d'abord à l'usure de la formule, qui a été déclinée sur presque tous les thèmes territoriaux après l'engouement du Grenelle de l'environnement en 2008 : Grenelle de la mer en 2009, Assises des territoires ruraux en 2009, Etats généraux de la démocratie territoriale en 2011-2012, Assises de la mer et du littoral en 2013, Assises des ruralités en 2014, Assises de la montagne en 2015, etc. La liste est longue et j'en oublie probablement. Même si l'exercice est généralement mené honnêtement par l'administration territoriale de l'Etat et si la plupart des élus, des représentants des corps intermédiaires et du monde associatif s'y prêtent avec une certaine bonne volonté, les participants n'en attendent plus rien. Il faut reconnaître que les résultats ne sont pas à la hauteur de l'énergie déployée et du temps passé. La répétition de ces grandes consultations nationales est en soi un indicateur de la déception qu'elles engendrent.

Mais c'est surtout les présupposés de l'exercice qui me conduisent à préconiser de l'écarter. En effet, une telle consultation s'apparente aux cahiers de doléances présentés au Chef de l'Etat ou au Chef du Gouvernement, sollicité pour y apporter une réponse plus ou moins globale. La consécration en serait l'octroi d'une nouvelle loi, un nouveau programme ou de nouvelles subventions. Ainsi, réitérè-t-on le schéma classique de dépendance pyramidale à l'égard du pouvoir central, comme si l'on attendait tout de l'Etat. Or trois décennies de décentralisation, la Réforme territoriale et celle de l'Etat déconcentré ont considérablement changé la donne. L'échec programmé de ces exercices me semble venir précisément de la mauvaise interprétation de ce qui en est attendu et des raisons des dysfonctionnements constatés.

En l'occurrence, le but n'est pas de redéfinir les composantes de la politique nationale d'aménagement du territoire (conduite par l'Etat). Il s'agit de clarifier quelle est la vision collective qui réunit l'ensemble des territoires à toutes les échelles, y compris celle du pays, et de réviser la manière dont la politique qui s'inscrit dans cette vision est mise en œuvre<sup>103</sup>. Il est donc tout aussi important que cet exercice débouche sur des réformes de la part de l'Etat que sur des changements de pratiques des collectivités et même des autres parties prenantes.

L'idée de clore l'exercice par une loi d'orientation, que certains appellent de leurs vœux, me semble discutable. Certes, sa rédaction et son vote offrirait l'opportunité d'un vaste débat démocratique

---

<sup>103</sup> Il n'y a plus lieu de revenir à la question du partage des compétences puisque celle-ci était l'objet des lois MAPTAM et NOTRe.

et, ultérieurement, sa mise en œuvre permettrait d'installer de nouvelles procédures et de nouvelles règles. Cependant, l'inflation législative et réglementaire est un danger dont nous devons nous méfier ; l'adoption d'une loi est longue et trop nombreux sont les textes qui reçoivent avec retard une traduction réglementaire.

Faut-il en faire une loi de programmation, qui permettrait d'associer des ressources stables pluriannuelles à des règles de mise en œuvre tout aussi stables pour atteindre les priorités partagées par tous ? La question sera examinée plus loin dans le rapport.

### **Partir d'une interprétation commune des transformations en cours dans les territoires**

Interpréter ne se limite pas à montrer et raconter ce qui s'est passé, c'est aussi permettre de comprendre pourquoi les évolutions ont eu lieu, vers où la poursuite des tendances peut conduire, et si le résultat sera positif ou négatif selon les convictions que nous pouvons avoir ou les ambitions que nous pouvons porter. **C'est donner du sens à un constat.** Cette interprétation doit permettre d'apprécier les marges de manœuvre dont disposent les décideurs publics et les acteurs socio-économiques ou associatifs. **C'est un « travail politique » dans le bon sens du terme, d'explication et de commentaire orienté vers l'action.**

Il ne s'agit pas seulement de collecter des données statistiques, de les combiner et d'en faire des cartes. Il faut s'en servir pour mener des débats contradictoires sur ce que ces chiffres signifient, en faisant appel à toutes les disciplines et sensibilités. C'est un bel exercice d'apprentissage démocratique en ce début de XXI<sup>ème</sup> siècle. Aujourd'hui, les services de l'Etat central ne mènent pas ce travail complètement, puisque la production des organismes avec leurs observatoires (CGET, notes d'analyses régionales de l'INSEE, France stratégie, SOeS (Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer)) ne donne pas lieu à de réelles discussions. Le CEREMA est partiellement compétent mais c'est une structure lourde dont la réforme n'est pas encore digérée. L'exploitation des données est de fait laissée, soit au monde de la recherche avec des quasi-monopoles sur certains sujets, soit aux services des collectivités elles-mêmes. Cette situation n'est pas satisfaisante car si certaines collectivités disposent de services hautement compétents pour le faire (comme les agences d'urbanisme ou les services économiques régionaux), la plus grande partie des collectivités dotées de faibles moyens, leurs élus et leurs administrations en sont exclus. Il existe aussi un risque de domination de certaines analyses biaisées par les intérêts des commanditaires. Les services de l'Etat centraux et territoriaux ont donc le devoir de fournir, si ce n'est l'interprétation au moins les outils qui permettront à tous de mener à bien cette interprétation. Il importe que chaque territoire puisse en tirer les conclusions qu'il souhaite, sur une base de connaissances diffusées à tous. Sur ce point, les nouveaux instruments numériques nous y aideront très sûrement.

Pour ce faire, les référentiels doivent être variés pour prendre en compte des notions aussi diverses que la vitalité culturelle, la créativité, les aménités et la qualité du terroir (AOP-IGP), la résilience, l'insécurité ou le niveau de conflictualité des territoires. A titre indicatif, il est possible de se référer aux quatre types d'indicateurs de vulnérabilité sur lesquels travaille le Commissariat général au développement durable (CGDD) ou à l'indice européen de progrès social (EU-SPI) que la DG REGIO de la Commission européenne vient récemment de diffuser en version-test pour 272 régions (NUTS II).



**Les quatre types d'indicateurs de vulnérabilité du CGDD :**

- a) démographique : vieillissement, déséquilibre entre générations, solde migratoire des actifs, accès aux équipements courants comme signal de déclin ;
- b) environnementale: changement climatique et de température, perte rapide de biodiversité, raréfaction des ressources, risques sanitaires et environnementaux ;
- c) sociale : pauvreté, chômage, précarité énergétique, précarité alimentaire, endettement des ménages, décrochage scolaire ;
- d) économique : endettement public, finances publiques, spécialisation industrielle, revenu/habitant, dépôts de brevets, éducation supérieure.

**L'indice européen de progrès social (EU-SPI)** a été établi pour cerner les caractéristiques sociales et sociétales au niveau régional, dont le PIB/ habitant ne rend pas compte. Il se base sur 50 indicateurs sociaux et environnementaux structurés autour de trois axes:

- les besoins humains fondamentaux (nutrition et soins médicaux de base, qualité de l'eau, logement, sécurité) ;
- le bien-être des populations (accès à l'éducation de base, à l'information, niveau de santé, écosystème et durabilité) ;
- les opportunités (droits individuels, liberté individuelle et choix, tolérance et inclusion, accès à une éducation avancée).

La contextualisation des données recueillies est essentielle. Elle doit se faire à tous les niveaux depuis le local jusqu'au national. Puisque l'exercice doit aboutir à positionner notre pays dans son environnement européen, il sera crucial de rapprocher les réflexions presque abouties, des « coups déjà partis », telles que les priorités de la stratégie UE 2020, celles des programmes des fonds européens 2014-2020, du programme Horizon 2020, du Plan Juncker, et de s'interroger s'il faut les conforter ou au contraire en prendre le contrepied.

**Prendre appui sur la mise en place des CTAP et l'élaboration des SRADDET**

Toutes les opportunités sont bonnes à saisir pour mener à bien cette tâche et notamment, les outils de dialogue et de décision que les derniers textes législatifs nous ont apportés, qui sont maintenant à disposition de l'ensemble des composantes de la communauté nationale.

Ainsi en est-il des CTAP (conférences territoriales d'action publique) dont la mise en place s'est effectuée de manière très progressive et variable selon les régions au cours de l'année 2015. Cette nouvelle institution n'atteindra son régime de croisière qu'à partir de la fin de ce semestre, compte-tenu des élections régionales de décembre et surtout du changement du périmètre qui a touché plus de la moitié des régions. L'année 2016 devrait également voir l'adoption des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), avant la fin décembre. Pour les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), l'échéance court jusqu'à la fin 2018. Ce calendrier est propice à une bonne

synchronisation et une convergence entre les travaux et réflexions menés au niveau local, puis régional et ceux du niveau national.

Les modalités d'élaboration des SRADDET font l'objet depuis quelques mois d'une réflexion commune entre les services de l'Etat, ceux des régions et d'autres niveaux de collectivités, ainsi que de nombreux réseaux spécialisés, comme les agences d'urbanisme, les parcs naturels régionaux, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), les chambres consulaires, etc. Forte de sa diversité et de son histoire, chaque région sera libre de suivre sa propre méthode à condition de suivre un processus démocratique. Néanmoins si l'on part de l'hypothèse que les réflexions menées dans les régions en vue de la mise au point des SRADDET seront les briques de la construction de l'ambition nationale, il faudrait s'assurer que la base soit solide, en partant les bassins de vie ou d'emploi comme territoires référents, ainsi que je l'avais préconisé dans mon rapport sur les territoires numériques en 2013<sup>104</sup>.

Il faudrait aussi que la population et les acteurs socio-économiques y soient largement associés, via les CESER, les conseils de développement, les conseils citoyens, etc. Il conviendra également de mettre en commun les réflexions stratégiques des services spécialisés des collectivités et, au niveau national, de leurs correspondants dans les fédérations, associations et réseaux spécialisés.

### Poser collectivement quelques principes

Comme l'indique le CGET dans un texte publié en 2015, présenté comme ayant inspiré les conclusions des Comités interministériels, un tel exercice doit être cadré sur le plan méthodologique et notamment en poser quelques principes. « *Quatre principes majeurs pourraient être reconnus pour réviser en profondeur les politiques publiques territorialisées et refonder un nouveau contrat social et territorial : - L'inclusion de tous les territoires et de leurs citoyens ; - La mise en capacité des territoires et des populations ; - La complémentarité interterritoriale et la coordination des politiques publiques ; - La définition d'un bien commun territorial. Il revient à l'État, avec un partenariat territorial fort, de se doter de nouvelles grilles de lecture à même de fédérer les citoyens et les acteurs aux différentes échelles autour d'une même notion du bien et du juste.* »<sup>105</sup> La liste que je propose reprend certains d'entre eux, fort heureusement, mais elle la prolonge et la complète à la lumière du constat que j'ai développé dans la 1<sup>ère</sup> partie de ce rapport.

Les principes que je suggère de poser d'entrée de jeu sont les suivants :

- **Aucun territoire**, y compris à la plus petite échelle, **ne doit être considéré a priori comme « perdu »**<sup>106</sup> ;
- L'ensemble du territoire national doit être appréhendé **dans son environnement** géographique, économique, culturel et politique, ce qui suppose de prendre en compte les enjeux spécifiques de l'Outre-Mer, des espaces transfrontaliers, du littoral, de la montagne, des bassins fluviaux, des campagnes et des villes. Il faut aussi faire attention aux coopérations qui lient certains territoires à

<sup>104</sup> Claudy Lebreton, *Les territoires numériques de la France de demain* rapport pour la ministre de l'égalité des territoires et du logement, (2013)

<sup>105</sup> *Pour une République au service de l'égalité et du développement des territoires*, CGET – collection « En détail » (septembre 2015)

<sup>106</sup> Rien n'empêche toutefois d'imaginer qu'à la fin de l'exercice, il puisse apparaître nécessaire ou raisonnable de laisser la nature reprendre ses droits sur certains espaces, soit parce que la bataille contre les forces de la nature (sur les côtes, le long des fleuves ou en montagne) serait trop coûteuse et vaine, soit parce qu'un enjeu de biodiversité ou un risque majeur le justifierait.

d'autres au niveau européen ou mondial, aux flux de marchandises ou de personnes (travailleurs, étudiants, retraités et touristes), aux liens entre les entreprises ainsi qu'entre les universités, etc.

- **La coopération, la mutualisation et l'innovation** doivent être privilégiées comme méthodes de résolutions des problèmes identifiés, plutôt que la compétition et la recherche de mécanismes de compensation ;

- **La coexistence des modèles** de développement doit être recherchée et les moyens d'y parvenir identifiés. Cela suppose que les diagnostics territoriaux et les projections tiennent autant compte des effets de contamination ou d'éviction, que de déversement ou d'entraînement<sup>107</sup>. En effet, la co-construction d'une ambition territoriale nationale au singulier n'implique pas l'unicité du modèle pour tout le monde mais plutôt une imbrication harmonieuse des projets, trajectoires et ambitions des territoires qui y sont inclus ;

#### Leçons de la prospective territoriale européenne à l'horizon 2050

Selon le groupe de prospective européen « Une Europe ouverte et polycentrique à l'horizon 2050 » associé à l'ORATE / ESPON<sup>108</sup>, la stratégie territoriale la plus pertinente, consiste dans une combinaison des trois scénarios extrêmes : une croissance basée sur le marché favorisant les grandes métropoles ; des politiques publiques promouvant des réseaux de villes moyennes au nom de l'équité territoriale ; des initiatives locales et européennes promouvant des petites villes et des régions moins développées ». Le rôle des autorités nationales ou plus sûrement aujourd'hui celui des régions est d'assurer la coexistence des trois modèles. Il n'y a pas de hiérarchie entre eux.

- Enfin, et bien que l'aménagement du territoire soit la bannière sous laquelle cette mobilisation doit s'effectuer, c'est bien plutôt le développement durable et équilibré des territoires qui est visé. Qui plus est, compte-tenu des bouleversements de toutes natures qui impactent nos territoires et des multiples contraintes qui s'exercent, nous devrions parler de « **ménagement** » du territoire. Cette notion, outre qu'elle évite le malentendu avec le modèle équipementier et productiviste historique, permet de prendre acte de la nécessité de relever un double défi : celui de la limitation de notre emprise (production, transport, logement, loisirs) sur le territoire<sup>109</sup> en préservant ses aménités<sup>110</sup> et celui de la gouvernance partenariale<sup>111</sup>.

#### Confier la conduite du projet au CGET ou son successeur, en co-pilotage avec les collectivités

Plusieurs options sont envisageables pour mener à bien ce projet. La permanence de l'administration d'Etat plaide pour confier cette charge au CGET, ou à la structure qui pourrait être appelée à lui succéder le cas échéant, en co-pilotage avec les collectivités. Comme j'en fais la recommandation dans la suite de mon rapport, le Conseil des collectivités de France pourrait fort bien en être le

<sup>107</sup> Je pense évidemment aux analyses économiques d'inspiration néo-libérale qui tendent à survaloriser les effets d'agglomération et postuler que les villes sont des locomotives qui tireront le reste du pays et que l'enrichissement d'une classe urbaine créative bénéficiera automatiquement au reste de la population par un effet de percolation – thèse toujours vivace mais qui ne s'est jamais vérifiée.

<sup>108</sup> ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe (www.espon.eu)

<sup>109</sup> Thierry Paquot, *Grand entretien*, CaMBo - Cahiers de la Métropole Bordelaise (juin 2012)

<sup>110</sup> *Propositions de l'AdCF pour une nouvelle gouvernance des territoires et des politiques publiques*, Cahier détaché n°2 – 37/2143 La Gazette (octobre 2012)

<sup>111</sup> Intervention de Patrick Reix (en qualité de professeur associé, IMPGT Aix - Marseille Université) à l'atelier Gouvernance du 2 décembre

réfèrent lorsqu'il sera créé, conjointement avec le Vice-Premier ministre en charge du pôle de l'aménagement du territoire, des collectivités, de la démocratie et de la cohésion sociale.

En attendant la création du Conseil des Collectivités, rien n'empêche les associations d'élus de prendre l'initiative dès à présent de constituer une assemblée préfigurant celui-ci pour mener à bien ce projet. La proposition de l'AdCF<sup>112</sup> élaborée en 2012 pourrait d'ailleurs être reprise pour formaliser l'exercice de co-construction dans son étape ultime : un Livre blanc soumis à discussion parlementaire et aux avis des organismes nationaux de la société civile organisée, comme le CESE.

### **Caler le calendrier sur les futures négociations européennes qui démarreront fin 2017**

Pour être pleinement utile, l'exercice doit tenir compte du calendrier politique français et européen. Il faut en effet garder en mémoire que les fonds européens contribuent à hauteur de 20% dans le total des budgets d'investissement des régions françaises. Le point d'arrivée doit être compatible avec le début de la négociation du budget européen et de la future politique de cohésion (ou plutôt de tous les Fonds européens structurels et d'investissement – FESI) 2021-2027, afin de permettre à la France dans toutes ses composantes d'avoir une position sur le contenu des politiques et pas seulement sur le montant total. Il faut donc viser la fin 2017 ou les tout premiers mois de 2018.

---

## **Chapitre 2 – Rendre la politique d'aménagement du territoire plus participative**

---

### **1. CREER LES CONDITIONS D'UN VERITABLE PARTENARIAT ETAT-COLLECTIVITES**

→ Faire évoluer l'organisation territoriale française de manière pré-fédérale<sup>113</sup>

#### **Redéfinir le champ de compétences de l'Etat selon une approche de subsidiarité**

Les conséquences des lois MAPTAM et NOTRe doivent être tirées pour redéfinir le périmètre des interventions directes de l'Etat puisque les régions ont vu leurs prérogatives renforcées dans le domaine de l'aménagement du territoire et du développement économique. Le principe de subsidiarité<sup>114</sup> sera le meilleur guide en la matière, dans une conception plus élargie.

Ce qui signifie que l'Etat ne devrait conserver que ce qui relève des enjeux d'intérêt national :

- Tout d'abord, dans une logique de gouvernance à multi-niveaux, il doit continuer d'assurer l'interface entre l'Union européenne et les régions. Il le fait déjà pour la politique de cohésion puisqu'il a un rôle de coordination et d'assistance technique dans le cadre des FESI. Si les régions sont maintenant considérées comme autorités de gestion en totalité pour le

---

<sup>112</sup> Il s'agissait alors d'une des premières missions confiées au futur Haut conseil des territoires

<sup>113</sup> Selon Jacques Levy, « *le temps de l'échelle unique s'achève et la fédéralité s'impose* », « Quelle justice pour l'espace français » in *Vers l'égalité des territoires*, rapport dirigé par Eloi Laurent pour la ministre du logement et de l'égalité des territoires (2013)

<sup>114</sup> Ce principe vise à trouver pour chaque type de politique le niveau le plus approprié dans un souci d'efficacité et de légitimité, en partant du niveau le plus proche des citoyens et en postulant que les niveaux supérieurs n'interviennent qu'en cas de défaillance des niveaux inférieurs.

FEDER et le FEADER, et partiellement pour le FSE au titre de la formation professionnelle, il a conservé par devers lui la gestion du FSE pour l'emploi et l'insertion sociale (qu'il a déléguée aux départements) et celle du FEAMP. Cette approche devrait être étendue pour d'autres politiques européennes.

- Ensuite, l'Etat doit prendre en charge certaines interconnexions entre les régions, si elles-mêmes ne le font pas ou si ces interconnexions mettent en jeu des moyens dont elles ne disposent pas. L'exemple des trains d'équilibre est le premier qui vient à l'esprit, mais cela concerne aussi le réseau des autoroutes, de la distribution transrégionale d'énergie, les transports interrégionaux par bus des voyageurs, etc.
- Enfin, il doit veiller aux cohérences territoriales macro-régionales. Cela concerne, en sus des coopérations transfrontalières de proximité, la stratégie frontalière nationale de nature intergouvernementale mais aussi internationale. En effet, il ne faut pas seulement penser aux frontières terrestres mais aussi aux frontières maritimes sur le continent européen et dans le reste du monde pour ce qui est de l'Outre-mer. Les problématiques « territoriales et horizontales » montagnardes, fluviales, littorales et maritimes doivent également continuer à relever de l'Etat.

En contrepartie – tout en conservant la possibilité de se substituer aux collectivités en cas de défaillance de leur part et en dernier ressort – l'Etat devra renoncer à toute intervention directe sur les territoires de niveau infrarégional, que ce soit dans les quartiers en difficulté ou dans les petites villes, etc. Cela ne conduit pas à renoncer à la politique de la ville telle qu'elle existe ou à celle en faveur des ruralités telle qu'elle s'est dessinée depuis quelques années, mais à en changer complètement la philosophie. Ces politiques devraient être mises en œuvre exclusivement au niveau régional ou infrarégional dans le cadre de contrats régionaux, départementaux ou intercommunaux. Autrement dit, les annonces du type « 1000 maisons de services au public seront créées en France » appartiennent désormais au passé. Par contre, après l'avoir érigé en priorité nationale, un ministre et les présidents des exécutifs régionaux pourront indiquer lorsque les contrats auront été conclus ce que chaque région s'est engagée à faire et, quelques années plus tard, quels chiffres ont finalement été atteints pour toute la France.

### **Créer le Conseil des Collectivités de France, une assemblée consultative sur le modèle du Comité des régions de l'UE**

La quasi-totalité des associations représentatives des collectivités territoriales (AMF, ARF, AdCF, ...) a insisté sur la nécessité d'un lieu de représentation de la composante territoriale de notre pays, afin d'établir un véritable dialogue entre l'Etat et les collectivités sur la conception et la mise en œuvre des politiques. Cette idée est aujourd'hui largement partagée, par ailleurs. Ce besoin se trouve amplifié par la perspective de la fin du cumul des mandats parlementaires nationaux et exécutifs territoriaux : la création d'un tel conseil est en quelque sorte le corollaire de la loi du 14 février 2014. Pour la grande majorité des associations, ce lieu n'existe pas, bien que l'article 24 de la constitution confie au Sénat la tâche de la représentation des collectivités territoriales. Sur ce dernier point, les

auteurs du rapport Bartolone-Winock<sup>115</sup> vont jusqu'à considérer que « *ce rôle ne répond pas aux deux problématiques actuelles que sont la solidarité des territoires et la représentation des citoyens* ». Ce raisonnement les conduit à proposer de modifier la composition du Sénat et le mode de désignation de ses membres.

Pour ma part, je m'attacherai plutôt à souligner le fait qu'avec la fin du cumul des mandats le lien personnel entre les sénateurs et les élus des collectivités va s'amenuiser, au profit d'une posture plus générale pour les sénateurs de représentation des territoires. Par ailleurs, le climat conflictuel actuel entre l'Etat et les collectivités ne peut se résoudre en une seule réforme institutionnelle portant sur une chambre à pouvoir législatif.

Le blocage du dialogue et l'échec de tous les essais précédents viennent de leur sous-estimation de l'importance d'un préalable : les collectivités doivent pouvoir former et exprimer leurs intérêts dans leur globalité et leur diversité dans une enceinte qui leur est propre. Les enjeux doivent pouvoir y être analysés « à froid », avant d'être discutés sans polémique avec les gouvernants de l'Etat. En anticipant le contenu d'une politique et surtout les conditions de son application, les collectivités pourront réunir les éléments permettant d'objectiver les termes du débat, de bien préciser les intérêts et les responsabilités de chacun. Le champ porte sur l'ensemble des politiques et non seulement sur la répartition de compétences ou l'organisation des collectivités.

Ce type de lieu n'avait pas sa raison d'être tant que les collectivités disposaient de peu de compétences, qu'elles étaient faibles et très dépendantes de l'Etat central. Aujourd'hui la situation a changé et il est grand temps pour les collectivités de tous niveaux, pour l'Etat et son administration d'en tirer les conséquences, en créant un Conseil des collectivités de France (CCF). Il s'agirait d'un conseil des collectivités et non « des territoires » pour bien marquer la distinction avec l'aménagement du territoire et la politique de développement territorial, qui doivent quant à eux être partagés avec l'Etat.

Il faut définitivement lever le soupçon qui a nourri la forte opposition du Sénat au projet de création du Haut Conseil des territoires, inscrit dans le projet de loi MAPTAM et qui a conduit à son abandon en décembre 2013 après de laborieuses navettes avec l'Assemblée nationale. Le Sénat assure la production de la loi et du droit. Les collectivités assument le pouvoir territorial qui repose sur la mise en œuvre de l'action publique dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues par la loi. Le Conseil des collectivités et le Sénat auront deux rôles distincts mais complémentaires. Le CCF n'a donc pas vocation à entrer en concurrence avec le Sénat. Il devra faciliter la mise en œuvre de l'action publique, en aval du processus législatif et réglementaire. Dans ses avis, il devra anticiper cette phase pour alerter le législateur sur les risques potentiels et suggèrera le cas échéant des aménagements. Cette fonction n'est actuellement pas remplie et son absence alimente un lourd contentieux entre les collectivités et l'Etat, d'une part, et entre les usagers et les pouvoirs publics, d'autre part, face à la complexité des procédures et l'inapplicabilité de certains textes.

Le modèle le plus proche de ce qui me semble souhaitable est le Comité des régions de l'UE. C'est une assemblée composée exclusivement d'élus locaux et régionaux, qui n'a qu'un pouvoir consultatif mais sur l'ensemble des projets de textes susceptibles d'avoir des répercussions pour les collectivités.

---

<sup>115</sup> Claude Bartolone et Michel Winock, *Refaire la démocratie*, Rapport n°3100 du groupe de travail sur l'avenir des institutions co-présidé par les auteurs (Octobre 2015)

### Le Comité des régions de l'UE

Les 350 membres du Comité des régions (CdR) sont tous des élus ou des mandataires locaux ou régionaux; ils sont nommés par le Conseil sur proposition des gouvernements nationaux. Les délégations des plus grands pays sont composées de 24 membres titulaires et 24 suppléants. Pour ce qui est de la France, les nominations sont faites par le gouvernement sur base d'une liste consensuelle proposée par l'ARF, l'ADF et l'AMF, à raison d'une moitié de membres représentant les régions, un quart les communes et un quart les départements.

Les membres du CdR se répartissent en cinq groupes politiques - le Parti populaire européen (PPE), le Parti des socialistes européens (PSE), l'Alliance des libéraux et démocrates européens (ALDE), l'Alliance européenne (AE) et le Groupe des conservateurs et réformistes européens (CRE).

Les travaux préparatoires des membres se déroulent au sein de six commissions thématiques spécialisées :

- CIVEX pour les affaires institutionnelles et extérieures ;
- COTER pour la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ;
- ECON pour la politique économique ;
- SEDEC pour la politique sociale, l'emploi, l'éducation, la recherche et la culture ;
- ENVE pour l'environnement, le changement climatique et l'énergie ;
- NAT pour les ressources naturelles, l'agriculture et la pêche.

À ces commissions spécialisées s'ajoutent la commission CAFA pour les affaires financières et administratives, ainsi qu'une commission *ad hoc* créée en 2010 en vue des négociations sur le futur budget européen.

Les traités imposent à la Commission, au Parlement et au Conseil de consulter le Comité des régions pour toute nouvelle proposition de textes législatifs (directives, règlements) dans les domaines touchant les collectivités régionales ou locales. Ces domaines étaient au nombre de cinq dans le traité de Maastricht : la cohésion économique et sociale, les réseaux d'infrastructure transeuropéens, la santé, l'éducation et la culture. Le traité d'Amsterdam en a introduit cinq autres : la politique de l'emploi, la politique sociale, l'environnement, la formation professionnelle et les transports. Enfin, le traité de Lisbonne a élargi encore le champ de compétence du Comité des régions en ajoutant à cette liste quatre domaines supplémentaires : la protection civile, le changement climatique, l'énergie et les services d'intérêt général. Il oblige également la Commission européenne à consulter désormais les autorités locales et régionales, ainsi que les associations européennes qui en relèvent, dès la phase pré-législative. Face à l'augmentation des textes en consultation, le CdR a redéfini ses modalités de travail à la fin des années 2000. Afin d'apporter une plus-value sur les textes les plus importants par un examen fouillé, il décide donc de ne travailler en moyenne que sur 40% des textes qui lui sont soumis pour avis.

Pour ce qui est de la composition du CCF, l'idée de la laisser à l'appréciation des collectivités elles-mêmes a ma préférence car je considère que les représentants des collectivités doivent s'auto-administrer librement. Cependant, il va de soi, par homothétie avec le CdR, que les membres du CCF seraient tous des élus en exercice. Ils seraient choisis par les associations de collectivités afin de représenter tous les niveaux (conseils régionaux, conseils départementaux, conseils municipaux et conseils communautaires) et la diversité des composantes territoriales de la France (Outre-mer, montagne et littoral, villes et campagnes, zones frontalières)



Comme toute assemblée, le CCF fonctionnerait avec des sections spécialisées, élisant elles-mêmes leur président, et des rapporteurs. Le Comité des finances locales, le conseil national d'évaluation des normes et le conseil d'évaluation des charges pourraient en devenir des sections, en étant allégés de leurs membres non élus territoriaux.

Le CCF serait saisi obligatoirement des projets de loi sur lesquels il devrait donner son avis (s'il l'estime utile) dans un délai suffisamment rapide pour permettre au Parlement d'en tenir compte. De plus, il pourrait émettre des avis d'initiative. Il pourrait auditionner à cette occasion des ministres, des directeurs d'administration centrale ou des experts. Les fonctions seraient exercées gratuitement. Un protocole de coopération avec le CESE (comme le fait le Comité des régions avec le Comité économique et social européen) permettrait, sur certains avis, de croiser les points de vue pour formuler les propositions les plus pertinentes au Gouvernement.

Il disposerait d'un secrétariat permanent et son fonctionnement serait financé par un préciput sur la DGF. Il disposerait, en tant que de besoin, des services de l'Etat à vocation interministérielle, tels que le CGET, le CGSP, le SGMAP, l'INSEE, le SOEs, la DGCL, le CGDD. Il pourrait s'entourer à terme, et s'il le souhaite, d'un Conseil des universitaires de France et d'une inspection générale de l'administration territoriale.

### **Transformer le Sénat, pour en faire le représentant des territoires**

L'interdiction du cumul des mandats oblige à restructurer le lien qui unit notre « chambre haute » aux territoires. Cette restructuration doit porter sur la composition du Sénat, le mode d'élection des sénateurs et les conditions de leur participation à la vie locale, en l'absence de mandat exécutif.

De nombreuses propositions ont été formulées lors des auditions, en complément de celles promues par le Président de l'Assemblée nationale dans le Rapport « Refaire la démocratie »<sup>116</sup>. Elles étaient notamment portées par un Sénateur du groupe CRC<sup>117</sup>, par quelques associations d'élus sur la base de leur expérience des débats parlementaires et par des universitaires.

La comparaison avec les secondes chambres des pays voisins, leurs pouvoirs ainsi que les modalités d'élection ou de nomination de leurs membres, m'amène à considérer que le projet de réforme italien est celui qui pourrait le mieux nous servir de modèle (voir ci-dessous). Plus que le recours à un scrutin proportionnel qui ne permettra pas de conforter la légitimité du Sénat en tant que chambre des représentants des territoires, la simplification des modalités d'élection me semble hautement souhaitable. Le recours aux grands électeurs est devenu un mécanisme abstrait, compliqué et trop dépendant des partis politiques pour l'opinion publique. Il faut que les citoyens puissent mieux associer les élections territoriales – municipales, départementales et régionales – à celles des sénateurs. Le renouvellement du Sénat pourrait donc se faire au rythme de ces trois scrutins sur base d'un choix préférentiel effectué par les électeurs, la désignation finale s'effectuant au vu des résultats électoraux et de l'examen individuel des possibilités ou non de cumul.

<sup>116</sup> Dans leur rapport, Claude Bartolone et Michel Winock proposent de réduire de 577 à 400 le nombre des députés avec la moitié de l'Assemblée nationale élue au scrutin proportionnel, et de 348 à 200 le nombre des sénateurs avec une fusion entre le Sénat et le CESE.

<sup>117</sup> Le Sénat serait composé pour moitié des présidents de 13 métropoles, 17 Présidents de conseils régionaux et 101 Présidents de conseils départementaux et pour l'autre moitié de représentants élus par les Grands électeurs au scrutin proportionnel.

**Les secondes chambres en Espagne, Belgique, Allemagne et Italie**

- Le Sénat espagnol compte 264 membres, 208 élus au suffrage universel direct majoritaire (4 par province, 1 ou 3 selon les îles des Baléares et des Canaries, et 2 pour Ceuta et Melilla), et 56 désignés par les communautés autonomes (un par communauté autonome, plus un par tranche de 1 million d'habitants). Les régions les moins peuplées sont ici clairement surreprésentées. Le Sénat dispose de moyens de contrôle du gouvernement (droit de poser des questions par exemple), mais ne peut voter ni la confiance, ni la censure. Il n'a pas de domaines de compétence spécifique et ne bénéficie tout au plus que d'un droit de veto législatif partiel.
- En Belgique, les pouvoirs du Sénat ont été limités en 1993 et à nouveau dans une réforme constitutionnelle entrée en vigueur en 2014. Il est composé de 60 membres, 50 élus de manière indirecte par les parlements des entités fédérées (régions et communautés) et 10 cooptés par eux. Le Sénat reste sur un pied d'égalité avec la Chambre des Représentants pour les révisions constitutionnelles et les actes législatifs modifiant l'organisation de l'État fédéral ou des entités fédérées. Pour le reste de la législation, le Sénat ne peut que rédiger des rapports d'information lorsqu'il estime qu'une loi pourrait avoir des incidences sur le fonctionnement de l'État fédéral. Les Sénateurs participent également à la nomination des membres de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et du Conseil supérieur de la Justice. Enfin, le Sénat est chargé d'étudier les conflits d'intérêts entre les différentes assemblées parlementaires du pays.
- Le Bundesrat est composé de 69 membres issus des gouvernements des Länder. Le bicamérisme allemand est inégalitaire au profit du Bundesrat : à l'heure actuelle, les lois d'approbation sur lesquelles il dispose d'un réel droit de veto, représentent ainsi environ 50% des textes législatifs. Par ailleurs, il joue un rôle déterminant dans la définition de la politique européenne de l'Allemagne.
- La réforme du Sénat italien, telle qu'elle sera soumise à un référendum en octobre 2016, prévoit qu'il deviendra une chambre de 100 membres, contre 315 aujourd'hui. 95 seront élus par les conseils régionaux selon une répartition démographique. Lors des élections régionales, les électeurs indiqueront les conseillers régionaux qu'ils désirent aussi voir sénateurs. L'élection indirecte sera donc une ratification de ce choix pour 74 sénateurs. Les régions devront aussi envoyer 21 maires au Sénat. Le choix des électeurs ne concernera donc qu'une partie des sénateurs. 5 sénateurs seront nommés par le Président de la République. Le Sénat n'aura un droit de veto que dans le cas des réformes constitutionnelles ; sinon la Chambre des députés pourra outrepasser son avis. Un des résultats attendus de cette réforme est une plus grande stabilité de la vie politique italienne, avec la disparition effective pour le Sénat du pouvoir de renverser le gouvernement.

Reste à garantir la solidité du lien entre les parlementaires – cette précaution vaut autant pour les députés que les sénateurs, mais pour la légitimité du Sénat c'est encore plus crucial – et les territoires par un droit de participation obligatoire à toutes les instances locales. Dans la mesure où tous les parlementaires ne seront pas des conseillers municipaux, départementaux ou régionaux, ils doivent pouvoir assister et être considérés comme membres de droit dans toutes les instances décisionnelles et organisationnelles de niveau régional, départemental, communautaire ou municipal, notamment aux Commissions départementales de coopération intercommunale et aux conférences territoriales de l'action publique.

**Nommer un Vice-Premier Ministre en charge des territoires et de la démocratie**

Le caractère interministériel de l'aménagement et du développement durable du territoire ne fait pas de doute et c'est ce qui a conduit en 2013 la commission pour la création du CGET à préconiser qu'il soit rattaché au Premier ministre. Le décret du 31 mars 2014 en a fait tacitement une Direction générale des services du Premier ministre. La nomination d'un ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales constitue un pas dans la bonne direction et je tiens à la saluer. Cette nouvelle organisation permet de réunir dans le même portefeuille ministériel deux enjeux longtemps séparés et qui sont précisément au cœur de ma mission de réflexion.

Il conviendrait, à mon avis, d'aller plus loin dans le sens d'une interministérialité élargie. Actuellement, le Premier ministre est le seul détenteur du pouvoir d'arbitrage et de la fonction de coordination interministérielle. Celle-ci s'étend à des pôles variés de responsabilité politique – économique, social, environnemental, international, sécuritaire, etc. Or l'enjeu de la cohésion sociale et territoriale, associé à la démocratie territoriale et à la gestion partenariale de l'action publique avec les collectivités, mérite une attention spécifique. Il m'apparaît dès lors indispensable, comme cela existe déjà ailleurs, de nommer un Vice-Premier Ministre en charge de ce pôle territorial. La création de cette nouvelle fonction n'est pas assimilable à celle de Ministre d'Etat, qui correspond à un rang protocolaire. Le Vice-Premier Ministre se verrait déléguer les pouvoirs d'arbitrage et de coordination du Premier Ministre sur les sujets relevant de l'aménagement du territoire, des collectivités, de la démocratie et de la cohésion sociale, dont d'autres ministres seraient chargés (logement, urbanisme, développement rural, relations avec les collectivités et les assemblées parlementaires, relation avec le Parlement, éducation, emploi, transports, énergie ...). Cette nomination s'inscrit dans le prolongement d'autres réformes de l'action publique, pour la rendre plus efficace et davantage en prise avec les attentes de nos concitoyens aujourd'hui. A Bruxelles, le collège des commissaires a été réorganisé selon cette logique de pôles thématiques, suivant l'exemple d'autres pays voisins.

### **Revoir le rôle et les missions du CGET**

Le constat très largement partagé de l'échec du projet de faire du CGET un outil au service d'une nouvelle politique territoriale nationale n'est pas seulement à porter au compte de la fusion de la DATAR, de l'Acisé et du SGCIV. Il me semble qu'il résulte en grande partie de la focalisation de l'attention des acteurs de l'action publique sur la Réforme territoriale, autrement dit sur les structures, leurs compétences, voire sur leurs périmètres géographiques et très peu sur les modalités d'action (à quelques exceptions près comme la création des CTAP ou la généralisation des conseils de développement intercommunaux sur lesquelles je reviendrai).

La relecture de nombreux rapports parlementaires ou d'inspection publiés avant 2013 oblige à reconnaître que la Réforme territoriale a mobilisé les énergies, au détriment du renouvellement des instruments de l'Etat. Le temps perdu sur ce vaste chantier est d'autant plus regrettable, que nous étions en retard sur nos voisins, qu'il y avait déjà urgence pour nos concitoyens, les acteurs économiques et sociaux, plus généralement nos territoires.

Reprendre la liste des missions considérées comme prioritaires par la commission pour le futur CGET et s'atteler à leur réalisation seraient une option. Elle ne me paraît toutefois pas suffisante car entretemps la situation socio-économique et démocratique a évolué, comme je l'ai amplement expliqué dans la première partie de ce rapport. Il faut aussi compter avec une ambition plus grande

de cohésion économique, sociale et territoriale, à laquelle je ne peux imaginer que notre pays renonce.

Ainsi, j'identifie certaines transformations nécessaires internes et externes pour lui permettre de :

- Mener à bonne fin le projet de co-construction de l'ambition territoriale française, et son éventuelle traduction législative ;
- Apporter son concours (activités d'observation et de recherche) au bon fonctionnement du Conseil des collectivités de France ;
- Assurer la coordination ou mieux, l'intégration, des politiques sectorielles ayant un fort impact territorial, de manière à proposer un « guichet unique » aux territoires, notamment en lien avec la mise en place d'une consolidation territoriale des moyens financiers publics réalisée avec la DGCL, la DGFIP et la DG Budget. Le CGET devrait être impliqué dans l'élaboration des projets de lois de finances aux moments-clés du calendrier budgétaire. Il devrait avoir un rôle d'appui, lors de l'élaboration des projets annuels de performance (PAP) et de préconisation au moment des arbitrages, afin que les principales politiques ayant un impact territorial modulent leurs moyens en fonction des enjeux territoriaux. Cela devra permettre de mieux justifier la répartition des moyens financiers et humains de l'administration territoriale de l'Etat. Le CGET devrait aussi être associé à la mise en place d'outils d'assouplissement de la gestion - de fongibilité interministérielle - des crédits de droits commun, via notamment le programme « Interventions territoriales de l'Etat » (PITE).
- Piloter les politiques territoriales où l'Etat reste compétent (voir supra) ;
- Conduire l'animation et le suivi à l'échelle nationale des contrats entre l'Etat et les régions et ceux à l'échelle infrarégionale sur les autres politiques, dont le pilotage aura été préalablement rétrocédé aux régions ;
- Continuer à assurer l'interface entre l'UE et les régions sur la politique de cohésion et les autres politiques, en lien avec le SGAE (Secrétariat général pour les affaires européennes) ;
- Réviser tous les programmes en cours dans le champ de l'aménagement du territoire (y compris ceux conduits par d'autres ministères) afin d'accroître leur impact, d'en simplifier les modalités de mise en œuvre en lien avec le SGMAP (Secrétariat général à la modernisation de l'action publique).

### **Instaurer un dialogue régulier entre les exécutifs régionaux et le gouvernement**

En plus du Conseil des Collectivités de France, la Réforme territoriale rend nécessaire la mise en place d'un dialogue régulier et formel entre les exécutifs régionaux et le Gouvernement. L'exemple italien peut utilement nous inspirer. Les régions y sont réunies au niveau national dans la « Conférence des présidents de région » qui est subdivisée en commissions thématiques spécialisées présidées à tour de rôle par une région. L'instance principale de dialogue et de coopération avec le Gouvernement national est la Conférence Etat-Régions, au sein de laquelle sont organisées des sessions spéciales pour traiter tous les aspects des politiques européennes qui soulèvent un intérêt régional.

En pratique, les réunions de la CNATE entre le Premier ministre, les directeurs généraux d'administration centrale et les Préfets de région, devraient être doublées, le même jour, d'une

réunion entre, d'une part, le Premier Ministre ou le Vice-Premier Ministre accompagné d'autres ministres selon les sujets traités et, d'autre part, les présidents de région. Les discussions porteraient sur l'ensemble des politiques publiques en vue de leur mise en œuvre. Le secrétariat pourrait être conjoint Etat-ARF.

### « Mettre en capacité d'agir » nos 500 000 élus

Avec ses 36 000 communes<sup>118</sup>, la France compte plus de collectivités locales que les Etats-Unis et près de 41% des municipalités de l'Union européenne. Au regard des critères de bonne gestion publique, c'est un « frein à la croissance économique » comme voudrait le démontrer l'OCDE pour étayer la création des métropoles (voir supra). Par contre, sur le plan démocratique, ce devrait être une force puisqu'avec 521 661 conseillers municipaux, auxquels s'ajoutent plus ou moins (pour cause de cumul de mandats) 4 108 conseillers départementaux et 1 910 conseillers régionaux, notre pays compte<sup>119</sup> un élu territorial pour dix citoyens en âge de voter ! J'utilise volontairement le conditionnel car si je me fie aux entretiens que j'ai eus au cours de cette mission et, plus encore, aux 422 contributions des citoyens à la consultation menée sur Internet pendant le mois de février, il s'agit plutôt d'une « force de réserve gaspillée ».

Depuis quelques années, l'enjeu de la participation des habitants à la vie collective a fait l'objet d'une grande attention, notamment dans le monde anglo-saxon ; elle a été théorisée par des chercheurs en sociologie, philosophie et science politique. Les termes d'*empowerment*, de *capabilities*<sup>120</sup> et les concepts associés se sont répandus dans le monde entier et ont trouvé en France une résonance particulière lors de la réforme de la politique de la ville<sup>121</sup>. Je suis convaincu que l'urgence démocratique de la cohésion sociale sur nos territoires appelle à étendre ce « pouvoir d'agir » à nos 500 000 élus locaux.

En effet, la disponibilité d'engagement pour la cause publique qu'ils témoignent en participant aux élections, en consacrant du temps bénévolement à des réunions ou à des rencontres avec leurs concitoyens, en tentant de résoudre les conflits de proximité et les problèmes de la vie quotidienne est entravée par l'ampleur des réglementations, des normes et l'absence de moyens techniques ou financiers.

Au lieu de les laisser former la chambre d'écho des ressentiments à l'égard d'une bureaucratie lointaine et de l'impuissance publique, ces 500 000 élus doivent devenir les relais d'un sursaut démocratique, économique et social. Il est surprenant que cette évidence soit si peu partagée. Je ne fais pas preuve d'idéalisme ou de naïveté. Je considère seulement que le pari vaut largement la peine d'être tenté, même si la totalité du groupe ne se met pas en mouvement et si seulement quelques milliers changent d'attitude et deviennent pleinement acteurs dans leur commune.

Plusieurs mesures assez simples permettraient de faire bouger les lignes :

<sup>118</sup> 36 571 communes (hors Outre-mer) au 1<sup>er</sup> janvier 2012

<sup>119</sup> Selon les données 2016 du bureau des élections et des études politiques du Ministère de l'Intérieur

<sup>120</sup> Amartya Sen en est considéré comme le principal théoricien

<sup>121</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* - Rapport à François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville (Juillet 2013)

- d'abord, il faudrait mieux les connaître pour les valoriser. Aujourd'hui les statistiques de la DGCL sont peu disertes ; elles pourraient l'être davantage sur les motivations des élus, leurs projets, leurs besoins pour mieux remplir leurs fonctions, etc.

- ensuite, les propositions<sup>122</sup> des députés Philippe Doucet et Philippe Gosselin relatives à une agence ou autre structure d'appui et d'animation en association avec la mise au point d'un véritable statut des élus devraient être concrétisées dans le prolongement de la loi du 31 mars 2015. Actuellement, la Caisse des dépôts et consignations (CDC), via Mairie Conseils et Localtis (assimilable à une agence de presse), assure une partie de ce service gratuitement<sup>123</sup>. Il propose un service de renseignements téléphoniques, des journées d'information et d'échanges, des accompagnements « individualisés » pour des projets de structuration administrative et des publications. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, 16 266 communes et 2 650 structures intercommunales étaient considérées comme adhérentes après avoir posé une question au service de renseignements téléphoniques. Néanmoins, son champ d'intervention est très spécifique. Par ailleurs, son statut juridique lui a donné une stabilité financière appréciable qui explique actuellement sa situation de quasi-monopole après la disparition récente de plusieurs associations plus fragiles. Le soutien au développement de communautés de pratiques sur des thématiques variées, que ce soit pour des publics non avertis ou plus experts (j'y reviendrai ultérieurement), en profitant de toutes les opportunités du numérique, doit être considéré comme une responsabilité collective et plus précisément des administrations en charge du développement territorial et des collectivités.

- également, il importe de rendre effectif le droit individuel à la formation qui vient d'être reconnu aux élus. La formation est devenue une dépense obligatoire pour les communes et son montant ne peut être inférieur à 2% du budget total des indemnités de fonction des élus. Tous les élus ont droit à un droit individuel de formation (DIF) de 20h cumulable sur toute la durée du mandat et financé par une cotisation obligatoire dont le taux ne peut être inférieur à 1%, assise sur leurs indemnités et collectée par un organisme collecteur national (la CDC assurera la gestion du fonds de financement du DIF). La formation peut être dispensée seulement par des organismes agréés par le Conseil national de la formation des élus locaux, qui sont aujourd'hui au nombre de 199. Ces organismes se répartissent à part égale entre des associations d'élus, des autres associations et des organismes privés. Ce droit doit devenir une obligation, d'autant que la mauvaise appréhension par les élus d'un certain nombre d'enjeux nouveaux relèvent de la sécurité publique, tels que ceux liés au changement climatique et aux risques naturels.

- l'encouragement, voire l'obligation, de créer des réseaux de coopération entre collectivités pour mieux maîtriser les politiques thématiques ou les outils devrait systématiquement être associé au lancement de nouveaux programmes ou mesures. C'est le cas pour nombre de programmes européens ; c'est aussi le cas maintenant pour les contrats visant les quartiers en difficulté, ou pour la plupart des dispositifs-pilotes en matière de transition énergétique et écologique. Cela devrait devenir la règle pour tous les types de territoires, notamment les petites communes.

<sup>122</sup> Philippe Doucet et Philippe Gosselin, *Rapport d'information sur le statut de l'élu*, Assemblée nationale (19 juin 2013)

<sup>123</sup> Depuis 1989, Mairie Conseils assure une mission d'intérêt général pour les communes de moins de 3500 habitants et toutes les intercommunalités ; le plafond de population vient d'être relevé à 10 000 habitants pour les communes. Le service de veille et de conseils (Localtis et Mairie-Conseils) compte 19 personnes et d'un budget d'action d'environ 3,5 M€

- l'allègement du poids réglementaire, en imposant le principe de proportionnalité des contrôles et des procédures au regard des sommes en jeu ou du nombre/taille des bénéficiaires, et en renversant la charge de la preuve, constitue un chantier plus ambitieux à rapprocher d'une recommandation que je ferai ultérieurement sur la simplification. Néanmoins, l'ampleur des récriminations et des plaintes que j'ai entendues à ce sujet témoigne qu'une grande partie des 500 000 élus sont proches d'un point de rupture. Cet avertissement ne doit pas être pris à la légère. L'ouverture de ce chantier ne doit pas repoussé sans cesse et des mesures simples doivent pouvoir être adoptées rapidement.

- enfin, il est important pour les élus à la recherche d'innovations « marginales », mais néanmoins stimulantes ou de débats non-conventionnels, de pouvoir se retrouver chaque année. Le Congrès des Maires constitue ce rendez-vous par excellence, mais sa tonalité officielle est peu propice à ce genre d'échanges. C'est pourquoi il faudrait l'an prochain organiser parallèlement, un « Off » du Congrès des maires.

### **Poser les jalons pour une étape supplémentaire d'autonomie et de responsabilité locale**

Après trente-quatre ans de décentralisation, le moment est venu de franchir un nouveau cap en ce qui concerne les relations entre l'Etat et ses représentants (gouvernants et directions centrales) avec les collectivités territoriales (élus et services publics locaux). **Aujourd'hui, plus aucune politique nationale n'est possible sans le concours des collectivités territoriales.** Aussi tout gouvernant doit-il désormais se prêter à une co-construction des politiques publiques, dans tous les domaines qui touchent la vie quotidienne de nos concitoyens. Ce dialogue permanent doit reposer sur une évolution des cultures et des pratiques basées sur la confiance et le respect républicain des institutions. A fréquence régulière, les gouvernants devront s'entretenir avec les exécutifs territoriaux, tant au sein du CCF que dans d'autres occasions, car au-delà de la production législative et réglementaire ils auront à co-construire des politiques publiques et financières au service de nos concitoyens. Ce nouveau mode de dialogue conduira à repenser la composition des cabinets ministériels où la présence des fonctionnaires issus de l'administration centrale devra être minorée pour faire de la place à des experts politiques issus de la société.

La refondation du dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales repose la question centrale : quelle organisation démocratique voulons-nous pour notre pays en ce XXI<sup>ème</sup> siècle ? Par ailleurs, la question de l'aménagement et du développement durable du territoire interroge également l'approche démocratique où les citoyennes et les citoyens ont toute leur place légitime et assument leur rôle essentiel et incontournable.

Je me souviens le 2 mars 2012 à Dijon, trente années après la première grande loi de décentralisation votée à l'Assemblée nationale le 2 mars 1982, du discours fort et audacieux de François Hollande qui allait devenir peu après le nouveau Président de la République. Avec talent et pédagogie, cohérence et audace, il avait développé devant un public transporté un discours - programme sur sa vision des institutions de la République dans une France décentralisée et confiante dans l'avenir. Je connais la suite : des projets de loi qui ne furent pas à la hauteur de l'enjeu démocratique ; une fracture durable qui s'est installée dans notre pays ; une défiance de nos concitoyens qui s'accroît inexorablement et qui s'exerce à l'endroit de l'administration publique partagée.



J'en connais les conséquences. Depuis de nombreuses années, notre pays est à la traîne et pointe à la 18<sup>ème</sup> place des Etats les plus décentralisés de l'Union européenne, alors que partout dans le monde, le mouvement historique de décentralisation plus sûrement de « démocratie des pouvoirs » est en marche dans de nombreux Etats.

J'en sais aussi les causes. Un héritage républicain très jacobin, les résistances de l'administration centrale, la peur d'un changement profond dans un monde chahuté, les jugements péremptoires de certains en méconnaissance totale de la France des diversités, des médias qui ne font pas un travail suffisamment exigeant et rigoureux sur la complexité de notre organisation territoriale et le monde économique qui n'a pas encore appréhendé l'intérêt pour les entreprises d'une action publique de proximité dans tous les domaines de la vie des citoyens constituent à grands traits mon diagnostic.

Il faut considérer, en préalable, que l'action publique confiée à une assemblée de femmes et d'hommes élus au suffrage universel direct par la population dans des circonscriptions territoriales de proximité ce n'est pas la même chose que ces fonctions soient assurées par un fonctionnaire d'Etat, si bon soit-il.

Que la responsabilité soit assurée par une assemblée locale, c'est le cœur de la démocratie locale qui, certes, doit s'adapter, évoluer, épouser son temps pour devenir une démocratie d'exercice<sup>124</sup> où les citoyens ont d'abord toute leur place et surtout la légitimité.

Depuis les années 80, la décentralisation a reposé essentiellement sur le principe que des fonctions assurées par l'Etat devaient être transférées à des collectivités et que c'était la garantie d'une meilleure efficacité car effectuées en proximité des habitants. C'est ainsi que nous avons connu les « 30 glorieuses » de la décentralisation avec tous ses transferts : l'action sociale et les collèges aux conseils généraux, la formation professionnelle et les lycées aux conseils régionaux, les services publics de proximité aux communes, le développement économique et l'aménagement de leurs espaces aux communautés. De multiples lois furent votées au Parlement avec les années marquantes de 1985, 1992, 1999, 2002 et 2004, qui restent comme des références aujourd'hui, sans oublier la loi du 25 janvier 1985 qui créa la fonction publique territoriale forte de 1,8 millions de femmes et d'hommes au service des habitants dans tous les territoires de France.

Je pense qu'il faut préparer et engager une nouvelle grande réforme de démocratie locale dans les prochaines années. Il faut achever le travail entrepris par nos gouvernements et le Parlement pour atteindre un nouvel objectif ambitieux : l'aboutissement de la logique des transferts pour entrer dans une nouvelle ère qui prenne en compte l'aspiration d'un peuple à plus de démocratie et de participation réelle aux décisions locales, nationales, européennes et mondiales. C'est une France apaisée dans une République totalement décentralisée, au cœur d'une Europe fédérale forte et démocratique, unie dans sa diversité et son histoire.

Je suis convaincu, pour ma part, qu'il faut achever cette décentralisation en transférant aux régions le développement économique et en plaçant le service public de l'emploi sous la double autorité de l'Etat et des exécutifs régionaux. Les banques publiques d'investissement sont présidées par des élus démocratiquement désignés ; elles s'administreront librement et décideront de leur organisation. Les grandes Ecoles et les universités seront transférées aux régions pour leur patrimoine immobilier,

---

<sup>124</sup> Pour reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon dans *Le Bon Gouvernement*, Le Seuil (2015)

les dotations, les transports, l'hébergement, la restauration l'environnement étudiant. Les hôpitaux publics suivront le même chemin et dans les mêmes compétences (patrimoine immobilier ...) aux régions. Les politiques d'éducation, de formation et de santé seront élaborées conjointement entre l'Etat et les collectivités, avec le concours des organismes sociaux et éducatifs, ainsi que les usagers et les citoyens.

Les départements vus d'abord comme des espaces géographiques, administratifs et politiques de proximité, seront le lieu de référence de l'action publique et gardent toute leur pertinence et leur intérêt car ils combinent astucieusement les espaces ruraux et urbains, les campagnes et les villes. Aussi, le conseil départemental doit rester l'acteur majeur des solidarités sociales et territoriales, évitant la dichotomie entre l'action sociale des campagnes et des villes.

Aux villes et aux communes, avec leurs communautés, les services de proximité aux publics voire peu à peu celui de la sécurité publique. Elles auront bien sûr la responsabilité de l'aménagement et le développement de leurs espaces urbains s'appuyant sur leurs outils de prospective et de réalisation : documents d'urbanisme avec le pouvoir réglementaire qui les accompagne.

Dans cette organisation claire et précise des assemblées et de leurs fonctions, un principe majeur sera érigé en règle absolue : le principe de subsidiarité, pas dans une vision hiérarchique, mais bien dans sa verticalité (du bas vers le haut) autant que dans son horizontalité.

Il ne s'agit pas de dépouiller l'Etat de tous ses attributs mais de l'alléger afin qu'il se recentre sur ses grandes fonctions régaliennes : garantir l'égalité d'accès en droit et devoir de tous les individus de notre territoire de la République, veiller au respect des libertés individuelles et collectives et construire en permanence une fraternité renouvelée. A l'Etat moderne plus qualitatif de s'occuper en lien avec les collectivités des questions européennes, de la défense de notre pays et des relations internationales.

L'objectif majeur de ces temps nouveaux du XXI<sup>ème</sup> siècle est d'attendre, dans une République totalement décentralisée et avec une stratégie de construction progressive, la constitution d'un Etat fédéral dans une Europe qui le sera tout autant. Dans ce cadre, la question du partage du pouvoir réglementaire entre le Parlement et les assemblées territoriales dont essentiellement les conseils régionaux, sera posée avec acuité. En accordant une partie du pouvoir réglementaire après le transfert abouti des fonctions, il est patent que notre pays entrera de plain-pied dans une nouvelle ère et que nous aurons changé de République. A ce moment-là, une réforme constitutionnelle de grande ampleur sera soumise aux Françaises et aux Français avec tous les outils démocratiques d'aujourd'hui (numérique).

Cette grande réforme posera les bases d'une refondation de la démocratie locale qui souffre d'un mal profond lié à l'affaiblissement progressif de l'engagement observé dans notre pays. Il s'agit de **construire une véritable société de l'engagement** dans la vie sociale, syndicale, économique et politique car la démocratie s'impose dans tous ces lieux de vie collectifs. De la collectivité à l'entreprise, rien n'échappe à l'exigence démocratique, si nous voulons faire faire des progrès essentiels à notre communauté humaine. Dans l'organisation des temps de vie de chacune et de chacun, il faut prendre des mesures qui favorisent l'engagement au sein de notre société en autorisant l'exercice de responsabilités au sein des collectivités, des associations, des syndicats, des entreprises et des services. C'est une condition nécessaire pour faire émerger une nouvelle société plus innovante, plus responsable, moins consumériste et plus solidaire.

## 2. S'APPUYER PLUS LARGEMENT SUR LES USAGERS ET LES CITOYENS

### → Bâtir et faire vivre une démocratie locale participative

Pour construire une société de l'engagement - qui constitue de mon point de vue l'horizon vers lequel nous devons tendre pour revivifier notre démocratie locale et, par construction, notre démocratie nationale - l'implication citoyenne ne se réduit pas au vote une fois par an ou à chaque scrutin électoral : c'est un processus continu qui se construit dès l'enfance et se pratique régulièrement. Les recommandations qui suivent sont directement inspirées de la consultation citoyenne que j'ai organisée en février 2016.

#### **Dynamiser les instances de démocratie locale**

J'ai pu constater au cours de ma mission qu'il existe une grande variété de dispositifs de démocratie participative sur nos territoires - et c'est heureux - pour s'adapter au mieux aux spécificités locales. Pour autant, la volonté d'impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques publiques ou les projets de la collectivité est loin d'être présente partout. Si les villages de Saillans, dans la Drôme, et Trémargat, dans les Côtes d'Armor, font figure de précurseurs en réinventant un modèle de gouvernance horizontal et participatif, beaucoup d'autres communes ou communautés de communes sont à la traîne. L'exemple m'a été cité de certaines villes où la démocratie participative est une occasion pour les élus de garder leur électorat mobilisé : le maire nomme les participants aux conseils de quartiers, qui se déroulent à huis clos ... C'est loin de ce qu'attendent les citoyens ! Pour une partie des élus, la participation à la démocratie locale n'est pas vue comme une nécessité et un vecteur d'implication sur le territoire, mais comme un objet de philanthropie. Cette attitude alimente la crise de la démocratie, dont j'ai brièvement rappelé quelques manifestations dans la première partie de mon rapport : il faut réagir.

A côté de cela, j'ai eu connaissance, en rencontrant ou en échangeant avec leurs animateurs, d'un grand nombre d'initiatives locales et d'innovations numériques, souvent portées par les jeunes générations, pour raviver notre démocratie. Le numérique et sa philosophie du bien commun ont en effet apporté leur lot de *start-ups* et d'associations promouvant l'engagement citoyen et la transparence de la vie publique comme modèle de société.

#### **L'émergence d'une « société du co- »**

Le numérique accentue la tendance participative : en l'espace d'une génération, on est passé d'un système relativement hiérarchique et descendant à un système plus horizontal, où l'information est abondante et accessible à tous. Avec le numérique, l'utilisateur n'est plus simplement récepteur ou spectateur comme il pouvait l'être avec la télévision et la radio, mais il devient acteur. Ce système très individuel, qui peut être vu comme un risque pour la collectivité au premier abord, permet également l'apparition de comportements

collectifs inédits<sup>125</sup> : une mobilisation pour les « communs », le partage des données, des services. C'est l'apparition d'une société du « co » : collaboration, co-voiturage, co-recyclage, co-working, co-construction, coopération...

Du point de vue de l'action publique, « *on n'impose plus le changement au citoyen, il en devient lui-même acteur* »<sup>126</sup>. Cette nouvelle tendance remet en question le processus de décision dans la sphère publique. Dans un premier temps, et les institutions européennes ont fortement incité les collectivités au niveau local et régional à le faire, ce processus s'est ouvert en associant les « parties prenantes » (entreprises, syndicats, associations professionnelles, de producteurs, de consommateurs, de défense de l'environnement etc.) Depuis quelques années, la demande d'ouverture du processus à la participation directe des citoyens, dont les intérêts peuvent être différents de ceux portés par la société civile organisée, devient pressante. De nouvelles formes de mobilisations citoyennes, comme le *community organising* pour changer les choses autrement que par le vote<sup>127</sup>, se développent. Particulièrement sur le thème de l'aménagement du territoire, les citoyens souhaitent s'impliquer dans les projets<sup>128</sup> qui modifient leur territoire de vie - lieux de travail, de résidence, de consommation et d'engagement. Certains pays sont plus en pointe sur ce sujet, notamment au Canada, la tendance du nouveau gouvernement est « *la consultation comme mode de gouvernance* »<sup>129</sup>.

Mes recommandations relatives aux instances de démocratie locale s'organisent dans trois directions : la démocratie délibérative, la démocratie directe et les droits de l'opposition.

D'abord, pour passer d'une démocratie d'autorisation à une « démocratie d'exercice », il me semble essentiel de commencer par **généraliser les dispositifs de démocratie délibérative**, tels que les Conseils de développement et les conseils citoyens :

- Accompagner le déploiement des Conseils de développement

La pertinence des Conseils de développement, créés par la loi Voynet, est régulièrement soulignée. Véritables instances de démocratie participative, ils offrent la possibilité aux citoyens de rendre un avis sur des projets concrets d'action publique et de développement économique ou territorial. Je salue leur généralisation à toutes les intercommunalités, prévue par l'article 88 de la loi NOTRe. Les dispositions favoriseront de nouvelles dynamiques locales : « *diversification de leur composition, élargissement des missions, reconnaissance des capacités d'auto-saisine, clarification des relations avec l'intercommunalité qui "veille aux conditions du bon exercice des missions du Conseil", examen et mise en débat par l'assemblée intercommunale du rapport d'activité...*<sup>130</sup> ». Leur décision d'une organisation interrégionale pour assurer ce déploiement me semble être une très bonne chose afin d'échanger les expériences et bonnes pratiques. Il faudrait profiter de l'élan donné par cette généralisation pour aller plus loin : faire de la pédagogie auprès des élus locaux et leur donner des moyens supplémentaires pour qu'ils puissent devenir de véritables outils d'intelligence collective au service des territoires.

<sup>125</sup> [http://www.atelier.net/trends/articles/villes-ne-se-rendent-compte-potentiel-citoyen-entrepreneur\\_439456?banner=1](http://www.atelier.net/trends/articles/villes-ne-se-rendent-compte-potentiel-citoyen-entrepreneur_439456?banner=1)

<sup>126</sup> <https://medium.com/@Fluicities/xavier-crouan-vers-l-émergence-d-une-nouvelle-société-menée-par-les-citoyens-ee07a477fac8#.oo61ijqva>

<sup>127</sup> <http://rue89.nouvelobs.com/2015/12/14/pouvoir-faire-changer-les-choses-autrement-vote-262419>

<sup>128</sup> <http://midionze.com/initatives/robin-des-villes-pour-une-gouvernance-participative-de-lespace-urbain/>

<sup>129</sup> <http://www.ledevoir.com/politique/canada/459137/gouvernement-trudeau-la-consultation-comme-mode-de-gouvernance>

<sup>130</sup> Site de la Coordination Nationale des Conseils de Développement : <http://www.conseils-de-developpement.fr/2015/09/22/notre-republique-des-territoires-est-en-marche/>

- Instaurer des conseils citoyens consultatifs tirés au sort

Lors de la consultation citoyenne, j'ai eu de longs débats sur la pertinence du tirage au sort. Cette méthode, utilisée dans les conseils citoyens de la politique de la ville, permet d'associer ceux qui ne participent jamais, ceux qui ne se sentent pas légitimes ou exclus. Dans le contexte actuel de déconnexion entre les élus et les citoyens et de hausse de l'abstention, il est important d'affirmer que chacun a autant de chances de s'impliquer dans l'action publique et politique, autant de responsabilités aussi. La méthode du tirage au sort - si elle n'est pas basée sur la liste des électeurs inscrits, mais touche bien tous les habitants - trouve toute sa pertinence pour inciter ceux qui se mettent en retrait de la vie collective à participer de nouveau. Une variante évoquée lors du débat avec les citoyens, inspirée du Conseil Régional des Jeunes d'Île de France, suggère de procéder à un tirage au sort par zone géographique ou par catégorie socio-professionnelle afin de valoriser la mixité au sein de ces conseils.

Ce dispositif de conseil consultatif n'a pas une vocation politique mais doit permettre de recueillir l'expertise citoyenne sur les politiques qui vont être mises en œuvre ou sur les choix concernant l'avenir de la collectivité. Il complète le dispositif d'interpellation citoyenne (voir plus loin), qui a pour objet, ponctuellement, d'alerter sur un sujet ou de proposer une idée à la collectivité.

Il faut ensuite faire exister **les dispositifs de démocratie directe** déjà créés formellement et en envisager de nouveaux.

Le terme « démocratie directe » fait souvent peur aux élus, qui la conçoivent comme une remise en question de leur légitimité issue de l'élection. Les citoyens critiquent quant à eux cette attitude des élus qui pensent avoir un « blanc-seing » pendant le temps de leur mandat, selon l'interprétation qui date du XVIII<sup>ème</sup> siècle.

Or, les dispositifs de démocratie directe, s'ils sont encadrés et interviennent en complément du système représentatif, sont un levier indispensable pour débloquer notre démocratie locale. Ils permettent de répondre à la double barrière à l'engagement évoquée plus haut : « je souhaiterais m'engager mais je ne sais pas où m'adresser, et j'ai peur de ne pas être écouté ». Ils contribuent à améliorer la qualité de la vie politique locale : s'assurer de la volonté des citoyens tout au long du mandat, prévenir d'éventuelles crispations en l'attente de mise à l'agenda par l'assemblée locale ou simplement encourager leur engagement sur les problématiques du territoire.

- Mettre en œuvre le droit de pétition ou droit d'interpellation citoyenne

Le droit d'interpellation citoyenne a été instauré à l'article 72-1 de la Constitution lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, mais à ce jour aucune loi d'application n'a été votée. Le premier projet de loi de 2012 lui consacrait un article mais il n'a pas été repris lors de la séparation en trois textes.

Aujourd'hui, l'absence de loi d'application rend illégale la mise en place de dispositifs d'interpellation citoyenne par les collectivités de France métropolitaine, au motif qu'un élu local n'est pas compétent pour interpréter la Constitution. Cela n'a pas empêché certaines collectivités locales d'expérimenter ce droit de pétition, avec des résultats plutôt positifs... avant d'être poursuivies devant la justice. En

effet, ces initiatives locales sont passées entre les mailles du vide juridique, lorsque l'autorité préfectorale a décidé de ne pas saisir le juge administratif ou bien lorsque l'élu local a choisi de ne pas présenter cela comme un dispositif de l'article 72-1 (exemple de la Ville de Paris). Le problème posé est l'inégalité de droits entre citoyens de territoires différents, d'autant plus que la plupart des collectivités d'Outre-mer ont pris les dispositions juridiques nécessaires sur ce point.

Ce droit d'interpellation a été remis à l'ordre du jour par le rapport Bacqué-Mechmache<sup>131</sup>, dont la première proposition était un « fonds d'interpellation citoyenne » dans les quartiers de politique de la ville pour financer et favoriser l'engagement citoyen. Cette proposition est l'une des seules à avoir été écartée. Pour autant, les collectivités continuent de créer des dispositifs reconnaissant ce droit, comme le montre l'exemple récent et médiatisé de la Ville de Grenoble.

Il devient urgent de régler cette question et d'associer à la création de ce « droit d'interpellation citoyenne » une obligation de prise en compte de sa teneur par l'assemblée concernée. Il me semblerait facile d'instaurer un point obligatoire à l'ordre du jour des séances plénières « Débat des contributions citoyennes ».

#### - Développer les référendums locaux

Les référendums locaux ont été assez peu utilisés depuis leur ouverture à toutes les collectivités, lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (Art. 72-1 alinéa 2 de la Constitution), dont les modalités ont été précisées par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2003. Pour autant, cela me semble être un très bon outil de démocratie locale, compte tenu des garanties qu'il offre : « *Le caractère décisionnel du référendum est, néanmoins, conditionné par un niveau suffisant de participation des électeurs*<sup>132</sup> » soit la participation de 50% des inscrits sur la liste électorale.

#### - Mettre le référendum d'initiative citoyenne à l'agenda

Le référendum d'initiative citoyenne a été plébiscité lors de la consultation citoyenne ; je recommande de mettre ce dispositif à l'ordre du jour de la prochaine législature.

Enfin, il convient de renforcer et compléter **le droit de l'opposition**.

La consultation citoyenne a fait émerger un constat que j'avais déjà partagé à plusieurs reprises avec des élus : la place donnée à l'opposition dans les conseils municipaux des communes de plus de 1 000 habitants n'est ni représentative, ni suffisante. Actuellement, le scrutin municipal est un scrutin proportionnel majoritaire, qui attribue 50% des sièges à la liste arrivée en tête, puis répartit les 50% restants entre les listes, proportionnellement à leur score. En conséquence, le nombre de sièges attribués aux élus de l'opposition est réduit à la portion congrue. Cela ne lui permet pas de jouer pleinement son rôle : il lui est impossible de suivre l'ensemble des dossiers ou même de siéger dans toutes les commissions.

Je préconise de revaloriser la part de sièges attribués à l'opposition dans les conseils municipaux, afin qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de contre-pouvoir, essentiel à un débat démocratique de

<sup>131</sup> Marie-Hélène Bacqué et Mohamed Mechmache, *Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires* - Rapport à François Lamy, ministre délégué chargé de la Ville (Juillet 2013)

<sup>132</sup> Site de la DGCL : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr>

qualité dans nos communes. Je ne souhaite pas établir de proposition précise, car il me semble que cette question doit faire l'objet d'un débat parlementaire.

D'autre part, je recommanderais qu'aux prochaines élections municipales, les conseils municipaux inscrivent dans leur règlement intérieur un certain nombre de mesures ouvrant de nouveaux droits à l'opposition : choix de 2 ou 3 points à l'ordre du jour, l'autorisation de poser des questions, etc. Dans le prolongement de mes recommandations précédentes sur la capacité d'agir des élus locaux, il me semble essentiel de commencer par offrir l'opportunité à ces conseillers municipaux de jouer pleinement leur rôle d'opposition.

### Utiliser les méthodes et outils numériques pour la participation citoyenne

Les caractéristiques du numérique et les nouvelles possibilités d'interaction offertes par Internet me laissent penser que les outils numériques pourraient être des vecteurs d'amélioration de notre démocratie locale. Un très grand nombre d'outils numériques ont été créés récemment par des associations ou des *startup* pour permettre aux citoyens de donner leur avis, ou plus encore de co-construire les politiques publiques : elles sont désignées sous le nom de « civitech ». La majorité des applications développées s'adressent aux villes, qui semblent toujours être le cœur de la vie citoyenne, et proposent d'améliorer la « démocratie participative ».

#### Les « civitech »

Le premier *Baromètre de la démocratie locale numérique*, bien que portant sur un nombre limité de réponses, donne un bon éclairage d'une nouvelle activité qui se développe dans les collectivités. Ces « civitech » cachent des réalités diverses et remplissent des fonctions variées :

- La fonction d'information et d'ouverture des données : la collectivité informe et met à disposition des habitants ses données sur une application ou un site internet dédié. Le Baromètre montre que la démarche d'open data, bientôt obligatoire pour l'ensemble des administrations publiques, est largement comprise et reprise par les collectivités. Elle constitue la condition première de participation active des citoyens<sup>133</sup>.
- La fonction d'interaction : les sites ou applications proposent aux citoyens de dialoguer directement avec les élus et l'administration. Ce sont, par exemple, les applications qui proposent de signaler les dégradations dans la ville ou les défaillances de certains services publics, valorisant les actes citoyens.
- La fonction de co-construction : la collectivité peut impliquer les citoyens dans la construction de son budget ou de ses projets, sous forme de consultation ou de co-décision. Quelques applications ou sites Internet proposent d'utiliser l'intelligence collective pour enrichir les projets portés par les élus ou permettre aux citoyens de proposer leurs propres projets. Souvent, cela donne une meilleure lisibilité de l'action des administrations en présentant l'avancée du projet par étape : réflexion, concertation, décision, réalisation, achèvement.

D'autres applications, à l'échelle nationale cette fois, permettent aux citoyens de participer à la construction des projets de loi ou propositions de loi avec les parlementaires. L'idée est que l'appel à l'intelligence collective permet d'établir des normes de meilleure qualité et avec une plus grande légitimité démocratique. En Islande,

<sup>133</sup> <http://www.lagazettedescommunes.com/434527/le-numerique-un-outil-au-service-de-la-democratie-locale/>



une assemblée citoyenne constituante a été tirée au sort pour rédiger le projet de constitution<sup>134</sup> grâce à l'une de ces plateformes.

Cependant, et tout le monde en convient, nous ne pouvons pas nous contenter du numérique, car un grand nombre de nos concitoyens en sont exclus : des territoires ne sont pas couverts par le très haut débit ; une partie de la population n'a pas d'équipement informatique ou ne sait pas se servir de ces outils. Il est donc essentiel de garder des modes plus classiques d'interaction avec les citoyens (réunions, vote par bulletin, registres dans des lieux publics pour consigner les observations etc.), dans les dispositifs de concertation.

Je formulerai donc trois recommandations :

- Ouvrir des sites Internet « Municipalité & Citoyens » pour co-construire les projets de la collectivité<sup>135</sup>

Le développement d'une myriade d'outils numériques est un vecteur d'espoir, mais ces outils risquent d'être inutiles s'ils ne sont pas intégrés dans un projet qui fait sens pour les décideurs politiques eux-mêmes. La question se pose déjà lorsque les habitants s'expriment sur le site Facebook de la commune : les commentaires sont parfois cinglants et ne font pas forcément l'objet de réponse de la part des élus et de l'administration. C'est pourquoi, il me paraît préférable d'ouvrir des espaces de débat, de réclamation ou d'implication : il vaut mieux proposer aux citoyens d'apporter leur contribution plutôt que de s'arrêter au stade de la contestation ou du commentaire.

Pour ma part, je conseillerais de créer des sites Municipalité & Citoyens, qui regroupent les trois fonctions d'information et d'accessibilité des données publiques, d'interaction et de co-construction. Cela est déclinable pour tous les types de collectivités, mais je souhaite apporter une mise en garde quant à la multiplication de ces sites ou les doublons sur un territoire qui peuvent avoir un coût important.

<sup>134</sup> [http://www.territoires-hautement-citoyens.fr/constitution\\_citoyenne/](http://www.territoires-hautement-citoyens.fr/constitution_citoyenne/)

<sup>135</sup> Il s'agit d'une proposition formulée par un citoyen, lors de la consultation sur la plateforme numérique

- Valoriser le recours aux budgets participatifs

Dans une logique similaire, les récentes initiatives d'ouverture d'une partie du budget à la participation citoyenne sont à reproduire, particulièrement pour les communes ou agglomérations qui ont une autonomie de gestion sur une grande partie de leur budget. Cela semble plus difficile pour un département qui est soumis à des dépenses sociales obligatoires très importantes.

- Diffuser en direct sur Internet les réunions des conseils municipaux et communautaires<sup>136</sup>

Le Conseil général des Côtes d'Armor a été le premier à mettre en place une diffusion en direct des séances plénières. A ma grande surprise, nous sommes passés immédiatement de la vingtaine de spectateurs habituels assis dans la salle, à environ 2 000 internautes. L'accès aux technologies d'enregistrement audio et vidéo s'est démocratisé au cours des dernières années. En rendant accessibles les délibérations des assemblées locales, les collectivités remplissent leur devoir de transparence et d'information envers les citoyens. C'est aussi un moyen pour intéresser un plus large public et valoriser le travail des élus.

### **Faire partager une culture de la concertation et du dialogue**

Un fossé se creuse de manière inquiétante pour notre vie en commun entre les acteurs institutionnels fonctionnant encore dans une logique hiérarchique, verticale et distributive, et les citoyens qui souhaitent s'engager dans une démocratie plus ouverte, contributive ou collaborative.

Pour éviter que l'écart ne s'accroisse et pour donner un nouvel élan à la démocratie locale, il me semble important d'inclure tous les acteurs concernés par le projet – collectivités, entreprises, société civile organisée et citoyens ; d'utiliser tous les outils dont nous disposons actuellement - numériques et présentiels ; et ce, à tous les échelons, le niveau national devant tenir compte de ce qui se passe localement. C'est un changement culturel qui suppose une modification des pratiques, des processus de décision et surtout de la posture des décideurs publics. Ces nouvelles méthodes de « démocratie impliquante », qui proposent une participation directe des citoyens, ne nuisent pas à la démocratie représentative. Bien au contraire, elles la renforcent si elles sont bien organisées. L'un des obstacles majeurs à surmonter est la défiance des élus envers des initiatives de groupes locaux qu'ils ne maîtrisent pas, ou envers cet « avis citoyen » qui entraverait leur projet. Parmi les nombreuses propositions possibles, j'en ai retenu trois.

- Former les élus et citoyens aux démarches participatives

Indépendamment des traditions culturelles locales et des raisons objectives qui peuvent nourrir des conflits<sup>137</sup> et des tensions, la démocratie locale ne pourra devenir apaisée qu'en ouvrant des espaces de dialogue et de coopération entre les élus et la population, comme je l'ai proposé plus haut. Cependant, ces espaces n'atteindront leurs objectifs que si les élus et les citoyens se les approprient. Il faut donc sensibiliser les élus au bienfondé de ce type de démarche, développer des formations

<sup>136</sup> Il s'agit d'une proposition formulée par un citoyen, lors de la consultation sur la plateforme numérique

<sup>137</sup> L'actualité est riche en exemples de conflits suscités par des grands projets qui relèvent ou auraient dû relever de la Commission Nationale du Débat Public. Mais je pense aussi à une carte de France établie à la demande de l'AdCF en 2008 qui faisait apparaître les agglomérations où les écarts de revenus étaient les plus grands – elle coïncidait parfaitement avec celle des zones de forte conflictualité sociale ou politique.

spécifiques et valoriser les agents qui mettent en œuvre les dispositifs de participation citoyenne et veiller à un accompagnement par des professionnels de la participation.

- Valoriser les « Territoires Hautement Citoyens »

« Territoires Hautement Citoyens » est un programme qui vise à accompagner et mettre en réseau les collectivités qui souhaitent engager une modernisation de leurs modes de gouvernance en concertation avec les habitants de leur territoire. Le label *Territoire Hautement Citoyen* s'inscrit dans une démarche de valorisation des espaces démocratiques de qualité, grâce à une méthode spécifique d'amélioration continue de la démocratie et l'échange de bonnes pratiques entre élus et administrations.

- Reconnaître et développer la fonction de « catalyseur » d'innovations territoriales

Evoqués par le rapport d'Akim Oural<sup>138</sup>, les « catalyseurs d'innovations territoriales » sont des *startups*, des associations, des agences de développement ou mêmes des personnes qui créent des synergies entre les collectivités, les acteurs privés et les citoyens autour d'un projet de territoire. Leur logique collaborative et leur indépendance offre un remède à nos fractures territoriales, au fonctionnement en silo de l'administration et à l'esprit de concurrence entre collectivités ou acteurs locaux. Leur action bénéfique sur les territoires, consistant à mobiliser les citoyens autour d'un projet commun de vivre-ensemble, à proposer des solutions de développement économique adaptées et à créer du lien social et un dialogue nouveau entre l'ensemble des acteurs du territoire, doit être reconnue à sa juste valeur et encouragée.

### **Valoriser l'éducation à la citoyenneté**

---

<sup>138</sup> Akim Oural, *L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service des Territoires*, Rapport avec l'appui du SGMAP (avril 2015)

- Développer un enseignement pratique de la démocratie à l'école<sup>139</sup>

Les citoyens participant à la consultation ont déploré le manque d'imputabilité de la décision publique, qui découle d'une absence d'information et d'une complexité institutionnelle renforcée depuis le processus de décentralisation. Le maire et l'Etat sont souvent mis en cause, car entre les deux il est parfois difficile de savoir qui est responsable de quoi. Ce problème de lisibilité est un enjeu démocratique majeur : les citoyens votent pour des représentants sans savoir quelles seront leurs responsabilités ; ils paient des impôts sans savoir qui est à l'origine de la hausse et à quoi servira la somme supplémentaire. Il ne faut pas s'étonner de la déconnexion entre les citoyens et leurs représentants ou de la professionnalisation de la vie politique, lorsque les premiers enseignements de la vie politique et du fonctionnement des institutions ne sont accessibles qu'après un baccalauréat général, aux étudiants en droit et en sciences politiques. Je retiens donc la proposition d'un citoyen selon laquelle il conviendrait « *d'instaurer un véritable enseignement des idées politiques et du fonctionnement des institutions publiques afin de réconcilier les citoyens avec leurs institutions et de faciliter leur implication dans la vie politique locale et nationale* ». Cet enseignement aurait notamment sa place en cours d'éducation civique, sociale et politique.

- Inciter les collectivités à créer des Conseils d'enfants ou des Conseils de jeunes

Pour faire suite à la volonté d'enseigner la pratique de la démocratie à l'école, il convient de créer des conseils où les enfants et les étudiants puissent faire leurs premières armes de l'engagement. Rien de mieux que de pratiquer les institutions pour les connaître et les incarner. L'élection par école me semble être une bonne solution pour les conseils d'enfants. Quant aux conseils de jeunes, j'opterais pour un tirage au sort par catégorie socio-professionnelle pour représenter la diversité des profils de cette période de la vie qu'est la jeunesse.

### 3. IMPLIQUER LES ACTEURS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

→ Remettre le monde de l'économie, de la recherche et des associations en responsabilité du développement territorial

#### **Redéfinir le « contrat territorial » entre les entreprises privées et les acteurs publics**

La représentation du monde des affaires (entreprises et investisseurs financiers) que se font la plupart des élus mais surtout les agents des administrations de l'Etat et des collectivités, est encore largement dominée par des schémas anciens liés à la période industrielle ou post-industrielle des années 80. Pour l'essentiel, les relations avec les acteurs économiques sont vues à travers un contrat tacite assez basique où le secteur public offre les conditions optimales de production en échange de créations d'emplois par le secteur privé.

La grande créativité de l'ingénierie financière au cours des dernières années, y compris dans sa version citoyenne du financement participatif, le déplacement des acteurs sur l'ensemble de la chaîne de production allant de la conception du projet, à la décision puis à sa réalisation et à son

<sup>139</sup> Il s'agit d'une proposition formulée par un citoyen, lors de la consultation sur la plateforme numérique

usage, l'hybridation entre les secteurs (par exemple énergie et mobilité, immobilier et numérique, alimentation et loisirs) et le mélange entre production de biens et de services, posent en de nouveaux termes la relation entre les collectivités, l'Etat et leurs partenaires privés. Si certains dirigeants territoriaux (élus et leurs services) en font déjà l'apprentissage, d'autres n'imaginent même pas l'existence de ces changements. L'enjeu du développement territorial et de la préservation de son équilibre est bien résumé par la chercheuse Isabelle Baraud-Serfaty « *La question clé est celle de la manière dont chaque acteur s'organise pour garder la maîtrise de sa création de valeur et en particulier comment le public renouvelle ses modes d'action pour contrôler ce processus de fabrication du projet urbain devenu très complexe* »<sup>140</sup>. Il est impératif de dessiner un nouveau contrat, plus équilibré, entre une autorité publique plus « instruite » et un secteur privé rendu plus « responsable ».

Pour y parvenir, deux conditions préalables doivent être remplies :

- la première consiste à faire partager au plus grand nombre d'acteurs publics, qu'ils soient locaux, départementaux, régionaux ou nationaux, la compréhension de la transformation en cours. Cela passe par un effort d'information et de pédagogie dont il reste à déterminer s'il incombe à l'Etat ou aux associations de collectivités. Cela répond en tous cas à la demande pressante des banquiers publics (CDC ou BEI) qui ne cessent de répéter qu'ils sont prêts à financer tous les « bons » projets que les collectivités leurs présenteront et qui regrettent qu'il y en ait trop peu.
- la seconde est la définition d'une responsabilité territoriale des entreprises, par extension de la responsabilité sociale et environnementale. Plusieurs exercices menés avec des organismes et des entreprises publiques peuvent utilement servir de modèle.

#### **La responsabilité territoriale des entreprises**

La Charte du développement durable des établissements publics et des entreprises publiques<sup>141</sup> signée en 2006 y fait référence en indiquant, par exemple, que ces entreprises s'engagent à développer des relations constructives avec les collectivités locales sur les territoires desquels elles sont implantées et exercent leurs activités, qu'elles participent à des opérations volontaires communes.

Un autre exercice mené sous l'égide du ministère de l'environnement a abouti à définir les principes et lignes directrices de la responsabilité sociétale des organismes publics<sup>142</sup> (juillet 2010). Une des composantes en est l'ancrage territorial de ces organismes, qui suppose qu'ils doivent promouvoir les principes de solidarité et d'insertion, participer au développement du potentiel local, promouvoir et appuyer l'éducation et la culture sur les territoires, apporter leur contribution au processus démocratique et promouvoir la santé.

Reste une dernière lacune à combler du côté des entreprises. Mes interlocuteurs ont souvent déploré l'absence de culture territoriale des dirigeants économiques. L'effet multiplicateur d'écoles professionnelles, comme l'IHEDATE ou certaines unités de formation de l'ENA ou de Sciences Po Paris, censées mêler des hauts fonctionnaires et des cadres du secteur privé, n'est donc pas suffisant. Les organisations professionnelles patronales devraient s'en préoccuper sérieusement.

<sup>140</sup> Isabelle Baraud-Serfaty, *Pourquoi la privatisation de la ville avance à grand pas*, La Tribune (juin 2015)

<sup>141</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-club-developpement-durable-des,43493.html>

<sup>142</sup> [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5\\_-\\_Guide\\_-\\_Principes\\_et\\_lignes\\_directrices\\_responsabilite\\_societale\\_organismes\\_publics.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/5_-_Guide_-_Principes_et_lignes_directrices_responsabilite_societale_organismes_publics.pdf)

### Renouveler l'offre publique par le numérique, au-delà de l'e-administration

Actuellement la diffusion du numérique dans le secteur public emprunte principalement la voie de l'e-administration (pour *electronic-administration*). Elle consiste à informatiser les procédures, à remplacer les guichets d'accueil par des sites Internet, à proposer des services en ligne et des formulaires à remplir depuis son bureau ou son domicile. Jusqu'à présent, l'essentiel des efforts de l'administration pour accompagner cette numérisation et lui donner les meilleures chances de succès – et on ne peut le lui reprocher – a porté sur l'accessibilité par toutes les catégories de population et la réduction de la fracture numérique entre les usagers. Cependant du point de vue de l'aménagement du territoire, l'e-administration pose un autre problème car elle revient à substituer du capital au travail, en ne remplaçant pas les emplois supprimés grâce à l'informatisation, et à accélérer le repli des services publics sur les centres les plus fréquentés par la population.

Le numérique est également l'occasion de dépenses nouvelles pour les collectivités. On observe la multiplication de l'offre de sites Internet et d'applications ; par exemple, pour un même territoire, la commune, l'intercommunalité et l'office de tourisme ont chacun un site dédié au tourisme. Il faut prendre en compte le fait que le territoire numérique n'est pas équivalent au territoire physique : les découpages administratifs comptent peu sur la toile et la mutualisation de l'offre numérique peut s'avérer très avantageuse.

Cet usage du numérique tranche avec la créativité qui se manifeste dans le secteur privé ou l'économie sociale et solidaire et la multiplication des applications et des services proposés aux clients, sur lesquelles se sont bâtis les GAFA (Google, Apple, Facebook, Amazon). Il n'y a pourtant aucune raison de figer le périmètre et le contenu des services publics dans ce qu'ils étaient à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle.

L'Etat, comme les collectivités, doivent adopter une approche qualitative de la diffusion du numérique<sup>143</sup>, en renouvelant le contenu de leur offre. La notion « d'ouverture des choix » pour les usagers ou les citoyens, évoquée lors d'un atelier, me semble un concept très porteur. Comment l'illustrer ? C'est, par exemple, offrir, au-delà de la facturation en ligne, la possibilité aux usagers de maîtriser leur consommation d'énergie ou d'eau grâce aux relevés électroniques associés à des services de comparaison avec la moyenne de leurs voisins. Le dépistage des besoins des populations, qui pourraient être satisfaits de manière « augmentée » par le numérique, devrait être systématisé pour toutes les politiques publiques : sécurité, justice, éducation, santé, solidarité, environnement/patrimoine/paysage, etc. Il permettrait assurément de mieux cibler l'offre et, partant de garantir l'égalité des territoires, ou mieux des habitants sur les territoires, plus sûrement que par l'empilement des dispositifs actuels.

Ce renouvellement passe par la révision des modes de conception des services publics, une conception moins appuyées sur la délibération entre les pouvoirs législatif et exécutif au niveau central et davantage sur l'expertise des usagers et les communautés pro[fessionnels]-am[ateurs]. Il doit, évidemment, s'accompagner de la transformation radicale du rôle de l'administration

<sup>143</sup> Dans le prolongement des recommandations de mon rapport pour la ministre de l'égalité des territoires et du logement, *Les territoires numériques de la France de demain* (2013)

déconcentrée dans le sens de moins de contrôle et plus d'interaction. En pratique, cela suppose un basculement des profils professionnels pour réduire de moitié les emplois de réglementation et les remplacer par autant d'emplois de conseil et d'animation<sup>144</sup>.

### **Faire jouer un rôle aux acteurs socio-économiques dans la solidarité interterritoriale**

Les partenaires sociaux n'ont pas bonne presse dans notre pays, comme l'attestent régulièrement les enquêtes d'opinion (voir la 1<sup>ère</sup> partie du rapport). Pourtant, il est patent que leur apport est crucial dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement territorial. Dans le cadre de la recomposition territoriale, qui vient de commencer, ils vont être amenés à jouer un rôle majeur, notamment via les CESER, et ne doivent donc pas être laissés de côté. Pour l'instant, l'organisation des organismes consulaires, des syndicats et des autres organisations issues de la société civile est structurée de manière pyramidale par mimétisme avec l'Etat. Dans la mesure où les relations harmonieuses entre les régions ou entre les territoires sont appelées à devenir les clés du développement de notre pays, ce nouvel enjeu devrait être pris en compte de manière plus systématique.

Au niveau national, il n'existe pas de véritable lieu de dialogue autonome entre le monde des collectivités et le monde économique. Certes, certains élus siègent au Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) mais ils le font le plus souvent parce qu'ils ont été nommés comme des personnalités qualifiées. Je ne considère pas que cette situation soit satisfaisante. Je recommande donc que le collège des personnalités qualifiées soit supprimé et remplacé par un nouveau collège des élus locaux, désignés par le CCF en lien avec les associations d'élus. Ainsi seront créées les conditions d'un nouveau dialogue entre le mouvement social, le monde économique et les élus locaux.

### **Encourager la recherche sociale finalisée sur les territoires**

---

<sup>144</sup> Bien qu'il soit encore trop tôt pour en tirer des conclusions, le dispositif prometteur et expérimental AIDER (Accompagnement interministériel au développement et à l'expertise en milieu rural) lancé en 2015, qui fait intervenir des équipes de hauts fonctionnaires issus des inspections générales de l'Etat, illustre ce que pourrait être ce basculement



Le monde français de la recherche sur les questions territoriales est aujourd'hui fortement compartimenté, non seulement comme c'est souvent le cas entre les disciplines scientifiques, mais aussi du fait de l'héritage historique lié à l'importance de l'activité agricole. En effet, à l'image de ce qui se passe avec le système éducatif dans lequel les lycées professionnels agricoles restent très à l'écart du ministère de l'éducation, les ingénieurs et techniciens ont leurs propres filières de formation et de recherche structurées autour des deux principaux instituts que sont l'INRA et l'IRSTEA. La perpétuation de cette séparation a été rendue possible par la communautarisation de la politique agricole et avec elle un accès privilégié, quasiment extra-budgétaire, aux financements européens. Ainsi, encore pour la période 2014-2020, le Partenariat européen pour l'innovation dédié au thème de l'agriculture est-il cofinancé par le programme de recherche européen Horizon 2020 et le FEADER. Pour la France, sa programmation a été intégrée à celle du programme national du réseau rural.

Egalement, mais cette fois-ci avec la vocation contribuer au développement régional et territorial *via* des opérations de recherche finalisée réalisées en partenariat avec des acteurs locaux, le programme de recherche "Pour et Sur le Développement Régional" (PSDR) est né dans les années 90 d'une initiative régionale. Le PSDR 4 a été lancé en 2015 pour une durée de 4 ans. Il est porté par l'INRA et l'IRSTEA, en collaboration avec une quinzaine de régions françaises (toutes les régions continentales sauf Alsace, Nord-Pas de Calais, Picardie, PACA, Languedoc-Roussillon et Limousin). Chaque région ou groupe de régions a déterminé quelques sujets de recherche prioritaires, dans une programmation générale portant sur « les caractéristiques des activités économiques (en premier lieu l'agriculture, l'agro-alimentaire, les transports) en lien avec les mutations sociales et environnementales à l'œuvre sur les espaces ruraux et périurbains, et leur rôle dans les dynamiques territoriales ».

En conséquence de quoi, les autres instituts de recherche ou de formation supérieure universitaire semblent s'être spécialisés sur les autres thématiques territoriales « délaissées », mais qui représentent aujourd'hui des enjeux financiers majeurs pour le secteur privé. Je citerais, de manière non exhaustive pour la région parisienne, l'exemple de la toute nouvelle Ecole urbaine de Sciences Po Paris, du CNAM ou de l'ENPC avec ses deux laboratoires « Ville Mobilité Transport » et « Techniques, Territoires et Sociétés – LATTTS », ce dernier étant commun avec l'université de Marne-la-Vallée qui vient de donner naissance à l'Ecole d'urbanisme de Paris après avoir intégré l'Institut d'urbanisme de Paris. Ce dualisme entretenu par l'Etat est anachronique et surtout dommageable à la cohésion territoriale de notre pays.

Je mentionnerais *a contrario* une initiative qui me paraît aller dans le sens de ce qu'il faudrait faire : la création du Collège international des sciences du territoire (CIST) par plusieurs universités (Paris-Diderot, Paris-Panthéon Sorbonne, Grenoble-Joseph Fourier, Grenoble-Pierre Mendès-France, ...), soutenu par divers organismes (ADEME, CGET, IAU-IDF, ...) et qui regroupe 24 équipes de recherche. Il appartient à mon sens aux régions, dans l'exercice d'élaboration des SRADDET qui les attend, de veiller à créer les conditions d'un développement plus synergique entre le rural et l'urbain, en s'appuyant sur la totalité de la réflexion universitaire et non seulement certaines parties.

En outre, la séparation étanche entre le monde de la recherche et celui de l'action publique perdure sans raison, dans notre pays. On ne la retrouve pas dans les pays de culture anglo-saxonne, ni chez nos voisins belges ou suisses. Or, elle prive les collectivités et probablement l'administration de l'Etat

d'un apport réflexif capital. Je ne pense pas qu'il faille ajouter un programme national public supplémentaire mais, à la lumière de ce qui se passe à l'étranger ou au niveau européen avec l'ORATE<sup>145</sup>, je considère qu'il faudrait encourager la recherche sociale finalisée sur les territoires par la création d'une structure gérée de manière indépendante, peut-être une fondation, qui lancerait des appels à projets et/ou à manifestations d'intérêt pluriannuels avec des déclinaisons régionalisées.

---

## CHAPITRE 3

### Rendre la politique d'aménagement du territoire plus efficiente

---

#### 1. DONNER LA PRIORITE AUX RESULTATS

→ Mettre en cohérence les actions publiques selon une approche « conséquencielle »,<sup>146</sup> en partant des effets sur le terrain et des objectifs à atteindre

#### **Tout faire pour aider notre pays à combler son retard**

La comparaison avec les pratiques et politiques de développement territorial menées dans les pays étrangers ou à l'échelle de l'Union européenne conduit toujours aux mêmes conclusions : nous ne parvenons pas à combler le fossé qui nous sépare de ceux où la sphère publique fonctionne correctement.

Personnellement, je considère que nous en sommes largement responsables et je suis convaincu que cet écart pourrait être aisément réduit si nous adoptions des mesures qui sont déjà connues et reconnues, d'une part, et si les annonces politiques étaient suivies d'effets, d'autre part. Tous les échanges que j'ai eus au cours de cette mission confirment que les experts et techniciens français ont connaissance ou ont les moyens de connaître les expériences réussies et les pratiques innovantes menées dans les autres pays développés, européens mais aussi américain et canadien. En matière de développement territorial, il existe de nombreux réseaux thématiques, dont les principaux sont cofinancés par l'Union européenne, tels URBACT dans la politique urbaine, FARNET pour les zones côtières et de pêche, les réseaux LEADER dans les zones rurales, INTERACT pour tous les types de territoires. En outre, de nombreuses villes et régions coopèrent sur des thématiques variées (efficacité énergétique, culture, transport durable, tourisme, activité maritime, économie circulaire, innovation, etc) avec leurs homologues européennes. Ces réseaux disposent d'amples recueils de bonnes pratiques et une grande partie de leur activité consiste à appuyer les pratiques innovantes et capitaliser les leçons tirées de ces expériences afin d'y trouver matière à réformer l'action publique pour la rendre plus efficace.

Mais, en dépit de cette connaissance, rien ou presque ne se passe au niveau national. Les pratiques routinières, qui remontent à la période de l'après-guerre, aux années 60, voire au début du XXème

---

<sup>145</sup> Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen, plus connu sous son acronyme anglais ESPON doté de 48M€ pour sept ans

<sup>146</sup> *L'(im)puissance publique, les pannes de la coordination* - Rapport introductif : Patrice Duran, in *La puissance publique : Travaux de l'Association Française de Droit Administratif*, Lexis Nexis (2012)

siècle, discréditent le discours politique annonciateur de réforme, et plus généralement l'action publique.

La lecture des rapports réguliers de la Cour des Comptes est malheureusement tout aussi éclairante sur notre pusillanimité. Ainsi en est-il de son rapport annuel de 2016<sup>147</sup> qui explique, entre autres, que la limitation des crédits disponibles plaide en faveur d'un usage plus raisonné des financements. Ils devraient être ciblés sur les problèmes identifiés sur la base d'une évaluation rigoureuse et pas octroyés au cas par cas sous la pression des événements, ou émiettés en des myriades de petits programmes dotés trop faiblement pour avoir un effet significatif. Les expériences devraient être évaluées au terme d'un délai fixé à l'avance. De manière générale, la Cour des Comptes constate une amélioration du processus amont (diagnostic partagé) et aval (partenariat). Mais, le cœur de l'action publique ne connaît pas les transformations profondes et rapides que l'urgence de la situation exigerait.

Pour restaurer la confiance chez nos concitoyens, mais aussi entre les collectivités et l'Etat, les politiques publiques doivent pouvoir montrer qu'elles ont produit des résultats et atteint les objectifs fixés lors de leur lancement.

Recourir systématiquement à l'évaluation est l'une des solutions, même s'il peut paraître banal de le répéter après l'effort engagé sous l'égide du SGMAP depuis ces dernières années. Toutefois, dans le chapitre qu'elle consacre à la politique de la ville<sup>148</sup>, la Cour des Comptes souligne que les conventions d'objectifs quantifient rarement les résultats attendus et les contrats ne comportent toujours pas d'objectifs financiers chiffrés. Il ne faudrait pas pour autant tomber dans le travers d'une culture de la performance par l'usage exclusif des chiffres. Dans de nombreux domaines qui touchent aux questions territoriales, l'évaluation qualitative est bien plus utile et pertinente. Aussi, je m'en remets volontiers à l'expertise du CESE et son rapport « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques »<sup>149</sup> dont je partage complètement l'analyse et les propositions. Je tiens aussi à souligner le travail réalisé depuis de nombreuses années par des associations, telles que la Société française d'évaluation (SFE) et l'Association Finances Gestion Evaluation des collectivités territoriales (AFIGESE), pour développer la culture de l'évaluation.

### **Abandonner (enfin) les zonages**

<sup>147</sup> Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2016* (février 2016)

<sup>148</sup> Cour des Comptes (février 2016) *Rapport public annuel 2016 - La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser*

<sup>149</sup> Nasser Mansouri-Guiliani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, rapport du CESE (septembre 2015)

L'attachement administratif français aux micro-zonages est injustifiable, alors qu'ils ont été abandonnés partout ailleurs depuis des décennies en raison de leur inefficacité, ou seulement maintenus dans une version très allégée ou indicative. En effet, le zonage est un leurre nuisible ; il tend à accréditer la vision rassurante d'une approche quasi-clinique du traitement des territoires à problèmes, en les isolant. Il donne l'illusion de pouvoir conduire une politique fine de ciblage sur les territoires, mais il entraîne avant tout un surcroît de complexité<sup>150</sup>, de bureaucratie et des délais.

Dans son rapport annuel de 2016, dans le chapitre consacré à la politique de la ville<sup>151</sup> la Cour des Comptes note que le renforcement de la solidarité intercommunale lié à la nouvelle politique de la ville est un premier pas positif vers la sortie de l'enfermement auquel conduit le zonage. Toutefois, ce premier pas reste isolé puisque la Cour des Comptes regrette la persistance de superposition de zonages spécifiques selon les politiques (réseaux d'éducation prioritaire, renouvellement urbain, zones de sécurité prioritaire) traduisant un défaut de coordination interministérielle. Le tableau comparatif entre la situation de 2012 et celle de 2015 établi par la Cour des Comptes montre à quel point, en dépit d'un discours politique offensif et d'un enjeu extrême d'actualité, les progrès sont faibles et lents.

S'il faut différencier les politiques dans leur mise en œuvre, c'est au travers d'autres instruments tels que les contrats qu'il faut chercher à le faire.

### **Retrouver la logique programmatique avec un système de suivi partenarial et un mécanisme d'arbitrage indépendant**

La corrélation entre la mise à l'écart progressive de la programmation pluriannuelle au niveau national et la perte de maîtrise des écarts de développement sur nos territoires, et entre les personnes, saute aux yeux. Les méthodes alternatives, censées permettre plus de réactivité aux chocs externes, n'ont pas donné de résultats convaincants et ont plutôt créé des conflits entre les collectivités et l'Etat, et des jalousies entre les collectivités elles-mêmes.

L'expérience de la politique de développement régional européenne doit nous faire réfléchir. Ses règles se sont diffusées et progressivement imposées à l'ensemble de nos territoires depuis presque 30 ans, par le biais d'une programmation pluriannuelle des crédits d'une durée de 7 ans actuellement (2014-2020). Cette méthode permet à la fois une meilleure adéquation entre les crédits budgétaires, les outils, les priorités politiques et, *last but not least*, les résultats attendus et une meilleure réponse aux défis du moment grâce à une remise à plat régulière. Cette méthode ne nous est pas étrangère puisqu'elle s'apparente fortement aux contrats de Plan français mais nous l'avons abandonnée. Nous serions bien inspirés d'y revenir.

La pluri-annualité présente de nombreux avantages qui n'ont plus à être démontrés, puisque le développement territorial a besoin d'une certaine stabilité dans le temps et que la recherche de partenaires-investisseurs privés a plus de chance d'être couronnée de succès en les mettant à l'abri de l'aléa politique. Cette programmation pourrait être calée approximativement sur la durée des mandatures : soit 5 ans correspondant à la durée des mandats législatif et présidentiel, soit 6 ans en s'alignant sur le mandat régional, soit 7 ans pour coïncider avec la programmation européenne.

<sup>150</sup> *Evaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*, Rapport conjoint IGA, IGAS, CGEDD, CGAAER (Juillet 2014)

<sup>151</sup> Cour des Comptes, *Rapport public annuel 2016 - La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser* (février 2016)

Il faut cependant mettre un terme à deux types de dérives qui ont été constatées au cours des 15 dernières années : l'Etat a parfois décidé unilatéralement de ne pas respecter ses engagements financiers et, par ailleurs, le contenu des contrats n'a pas totalement été réalisé sans que des explications soient données sur les raisons ou sur le devenir des mesures écartées. Pour répondre au premier grief, je crois là aussi qu'il faut prendre modèle sur les programmes européens. C'est d'autant plus facile que la pratique en est aujourd'hui connue par les régions. Un suivi partenarial de l'avancement des contrats doit être mis en place : pour l'Etat, le CGET dans son nouveau rôle de coordinateur interministériel paraît le mieux placé pour le faire avec la DGCL, la DGFIP et la DG Budget pour les aspects comptables. Pour les collectivités, ce pourrait être la nouvelle commission des finances locales du Conseil des collectivités de France. Reste un point épineux à régler qui a été évoqué à plusieurs reprises lors des auditions : comment éviter le non-respect des engagements par l'une des parties ? Ce qui revient à se demander quelle sanction envisager et quelle institution doit être chargée de la mettre en œuvre. La Cour des Comptes, notamment à la lumière de son profil d'indépendance de plus en plus affirmé à l'égard du pouvoir exécutif, me paraît être une bonne candidate au poste d'arbitre.

Ainsi, l'exercice de co-construction de l'ambition territoriale de notre pays serait clos par une loi de programmation territoriale couvrant une période de cinq ou sept ans ; les engagements financiers et les priorités associés pourraient être déclinés en contrats. Le suivi en serait partenarial et les manquements sanctionnés par la Cour des Comptes.

### **Instituer la règle d'un discours annuel du Président de la République devant le Conseil des collectivités de France et d'un discours du Vice-Premier ministre après son investiture**

Les élus et les experts que j'ai rencontrés au cours de ma mission ont attaché beaucoup d'importance à ce que la reconnaissance de l'aménagement et du développement durable du territoire comme une nouvelle priorité nationale soit portée au plus haut niveau de l'Etat. Cette requête ne traduit pas une sacralisation de la parole politique ; elle est plutôt vue comme le signe d'engagement du Gouvernement et un gage de cohérence de l'action publique et de coordination interministérielle des différentes politiques.

Il conviendrait donc d'instituer une séance solennelle annuelle de dialogue entre le Président de la République et toutes les collectivités représentées dans leur assemblée, le Conseil des collectivités de France. Egalement, mais avec une visée plus programmatique, le Vice-Premier ministre devrait prononcer un discours devant le Conseil des collectivités de France, après son investiture par le Parlement.

### **Faire de la Réforme territoriale un processus d'apprentissage collectif interrégional et trans-territorial**

La Réforme territoriale, dans son contenu protéiforme, est une occasion d'apprentissage de nouvelles relations entre les collectivités de même niveau et de tous niveaux, que nous ne pouvons pas laisser passer. J'ai le sentiment que les esprits sont mûrs pour le faire, aussi bien parmi les élus

que les personnels administratifs. L'enjeu de la réussite de cette réforme n'est d'ailleurs pas seulement limité aux collectivités ; il concerne aussi l'administration territoriale de l'Etat.

Les sujets semblent infinis à ce jour : la mise en place et l'organisation des CTAP, les relations entre les régions et leurs métropoles, les conditions de symbiose dans les nouvelles grandes régions, l'élaboration des SRADDET et SRDEII puis la pertinence de leur réunion pour décroiser l'aménagement du territoire et le développement économique, la co-construction des schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, la mise en place des nouvelles intercommunalités, la généralisation des conseils de développement dans les intercommunalités, sans parler de l'adaptation au changement climatique, de la possibilité d'adopter une démarche territoriale paysagère, de la promotion de l'économie circulaire, de la transition démographique, ...

S'informer, comparer, évaluer, peser les avantages et les inconvénients, signaler les innovations, alerter sur les dérives ou les « points noirs », constituent autant de besoins auxquels il n'est plus possible d'envisager de répondre par des textes réglementaires ou des circulaires<sup>152</sup>. D'ores et déjà, la Caisse des dépôts et consignations a fait connaître sa disponibilité pour accompagner ce qu'elle nomme la transition territoriale. Les associations d'élus paraissent les plus à même d'assurer le fonctionnement des multiples réseaux de coopération qui devraient s'instaurer, principalement sous forme numérique entre les praticiens de cette réforme. Le Conseil des collectivités de France, lorsqu'il sera opérationnel, pourrait aussi assurer le développement de telles plateformes d'échanges, comme le fait actuellement le Comité des régions.

L'Etat devrait toutefois prendre au sérieux cet enjeu, davantage qu'il ne le fait pour le moment. Cela peut prendre des formes différentes et complémentaires :

- le développement, sur le modèle du Réseau national des aménageurs, de « communautés » d'acteurs intervenant sur d'autres types de territoires et d'autres problématiques. L'appui méthodologique du SGMAP pourrait être requis.

#### **Le Réseau national des aménageurs**

Selon ses membres, la mise en place du Réseau national des aménageurs (RNA) en 2015 par la Direction de l'habitat de l'urbanisme et du paysage est partie du constat que les développeurs et aménageurs urbains (grands groupes ou PME privés, donneurs d'ordre publics, architectes, chercheurs, opérateurs, promoteurs, financeurs) sont nombreux et différents. Cependant, en dépit de leur diversité, ils partagent le même métier, agissent dans le même cadre juridique, avec les mêmes contraintes. En dehors de « clubs » très spécialisés et jusqu'à la création du RNA, il n'existait pas de lieu d'échanges institutionnel à vocation plus générale. Le RNA entend permettre à tous les professionnels, quel que soit le lieu d'intervention et quel que soit leur statut d'échanger sur leurs pratiques, leurs méthodes de travail et le cadre juridique, afin de faire émerger les bonnes pratiques et les propositions de modifications réglementaires. En effet, les professionnels considèrent tous que la boîte à outils juridique sur l'aménagement urbain est complète et suffisamment fournie mais qu'il existe des possibilités d'amélioration auxquelles ils peuvent contribuer. Au bout d'une année d'existence, le RNA compte 334 participants réguliers à des groupes de travail ou utilisateurs de la plateforme numérique dédiée ; ils viennent à 60% du secteur public et 40% du secteur privé. En plus de l'échange d'informations, le réseau a été utilisé pour mener plusieurs consultations rapides « flash » pour le compte du ministère, sur de nouvelles

<sup>152</sup> *Le guide de la mutualisation au service des communes, des intercommunalités et de leurs établissements* publié en mai 2015 et élaboré conjointement par le ministère de la décentralisation et de la fonction publique et l'AMF, avec l'appui de l'IGA, IGF et le SGMAP est sûrement un exemple à suivre

règles envisagées et de possibles amendements législatifs. Il a aussi contribué à la diffusion d'informations sur l'actualité du ministère.

- la mise en place rapide de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, en nommant un responsable du projet, dont l'expertise technique sur les finances publiques, la gestion des collectivités et la gestion de données informatique permettront de concrétiser ce projet sans délai supplémentaire.

#### **L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale**

Sa création est prévue par l'article 113 de la loi NOTRe comme une formation spécialisée du Comité des finances locales (CFL). Suite à un débat fin janvier, au sein du CLF sur ses futures missions et son organisation, il devrait reprendre les prérogatives de l'actuel Observatoire des finances locales - avec l'établissement d'un rapport annuel - mais également répondre à deux nouvelles missions définies par la loi : « *établir, collecter, analyser et mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités, puis diffuser ces travaux afin de favoriser le développement des bonnes pratiques* » et « *réaliser des évaluations de politique publique locale* ». C'est une revendication ancienne des élus qui souhaitent avoir accès aux différentes données des ministères et que des analyses conjointes Etat/collectivités territoriales soient réalisées. L'observatoire devrait fonctionner avec un conseil d'orientation, composé de dix membres issus du CFL (deux membres pour les régions, deux pour les départements et six pour les communes et intercommunalités), « *La parité politique y sera instaurée de façon à ce que l'observatoire soit représentatif de l'ensemble des territoires mais aussi des philosophies politiques* », a indiqué André Laignel, Président du CFL qui présidera aussi l'observatoire. En parallèle, un comité scientifique et technique consultatif sera mis en place, sur lequel s'appuiera le conseil d'orientation. Il pourrait être composé de représentants de grandes institutions (éventuellement de la Cour des Comptes, de la Caisse des dépôts, de l'Insee...), d'universitaires, de représentants d'associations d'élus... Via cet observatoire, le CFL compte formuler des « *avis* » et non des « *prescriptions* ». Il souhaite « *mieux informer sur la réalité de la vie des collectivités* », « *éclairer l'Etat et les collectivités sur la réalité de la gestion de tel ou tel secteur* », comme par exemple celui des déchets ménagers qui n'a fait l'objet que de « *peu d'évaluation globale* ». Sur la question des moyens, André Laignel souhaite que le financement du futur observatoire ne soit pas « *uniquement assuré par un prélèvement sur la DGF* » mais que « *l'Etat participe également à la charge* » car, « *si le travail de cet observatoire sera utile pour les élus locaux, il le sera aussi pour l'Etat* ».

- l'encouragement à la coopération interterritoriale sur la mise en œuvre de la Réforme territoriale et son suivi, par un soutien financier à la création de nouveaux réseaux, sites Internet, etc. Ceux-ci pourraient être constitués de collectivités membres, d'experts-techniciens ou de citoyens.

La loi NOTRe a transféré la compétence de solidarité sociale et territoriale aux conseils départementaux sur une circonscription correspondant à l'action du préfet de département pour ce qui est des services de l'Etat. En conséquence, son article 98 prévoit que « *sur le territoire de chaque département, l'Etat et le département élaborent conjointement un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public, en associant les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». Si cet exercice a moins retenu l'attention de mes

interlocuteurs que les SRADDET, il est probablement plus important pour la qualité de vie de nos concitoyens.

Il faudrait que l'élaboration de ces schémas se fasse dans le même esprit de co-construction avec les différentes parties prenantes et de participation citoyenne, que l'ensemble des schémas issus de la Réforme territoriale. Il me semble crucial que les besoins locaux soient bien pris en compte, dans toute la diversité qui peut être la leur sur les plans sociologique, culturel, économique, démographique, etc. L'exigence d'accessibilité suppose de faire des choix que seul le passage d'une politique d'offre (parfois obsolète) à une politique de demande (contemporaine, voire anticipatrice) peut permettre d'atteindre.

### **Ouvrir des espaces de créativité et d'essai en desserrant la contrainte administrative**

La simplification, l'évaluation des normes pour éviter la surcharge administrative et la vérification préalable d'une éventuelle aggravation des charges pour les collectivités en lien avec de nouvelles réglementations commencent à se mettre en place. Ce chantier de réforme doit bien sûr être poursuivi pour créer un changement structurel dans l'action publique. Il doit être accompagné d'un engagement politique régulièrement renouvelé et d'actions de sensibilisation-formation auprès des services de l'Etat. L'enjeu est capital pour les collectivités ; il l'est surtout pour nos concitoyens, pour le monde associatif et pour l'économie de notre pays.

Mais « faire moins » ne doit pas seulement viser à réduire l'épaisseur de la couche des normes empilées sur les territoires. Cela doit conduire à accepter de réduire le périmètre de la couche, quand il n'y a pas de risque de dérive ou de rupture d'égalité. Sans se rallier aux thèses néo-libérales, de nombreux exemples m'ont été cités de territoires où la suradministration, les contrôles tatillons disproportionnés aux enjeux humains ou financiers et la peur d'être lourdement blâmé en cas d'échec ont éteint toute prise d'initiative. L'Etat doit parfois desserrer sa contrainte réglementaire pour ouvrir des espaces de créativité et d'essai. J'utilise ces termes, et non ceux d'expérimentation ou d'innovation, pour bien montrer que la liberté ainsi laissée ne doit pas être encadrée intentionnellement. Il se peut que rien ne se passe mais j'ai tendance à penser que dans notre pays les citoyens, le monde associatif ou les entrepreneurs sauront en faire bon usage.

### **Territorialiser et consolider les dépenses publiques pour chaque territoire**



En 2012, la commission pour le futur CGET indiquait « *les crédits de droit commun ayant un impact territorial direct ou indirect pèsent, a minima, 10 à 20 fois plus que les crédits directement affectés aux seules politiques territoriales* ». Elle s'appuyait alors sur un rapport de plusieurs inspections générales de l'Etat<sup>153</sup>. Elle préconisait, non pas de créer de nouvelles lignes budgétaires, mais « *d'instaurer des procédures accroissant la capacité d'adaptation et de plus grande flexibilité de l'usage des crédits de droit commun, sous la forme de crédits de droit commun renforcés, à la mesure de la réalité des inégalités territoriales.* »

Dans le chapitre consacré à la politique de la ville de son rapport annuel de 2016<sup>154</sup>, la Cour des Comptes pointe que l'évaluation des montants consolidés apportés par diverses politiques publiques sur un territoire continue d'être approximative. Le flou qui entoure la territorialisation des financements publics constitue un obstacle à la mise en place de politiques plus efficaces, au niveau national mais aussi régional et local. L'Etat doit progresser dans cette direction – et le CGET devrait s'y atteler –, alors même qu'il demande aux collectivités de partager l'effort de redressement des finances publiques.

Par ailleurs, il doit mettre un terme à son jeu d'esquive avec les collectivités ; il doit ouvrir la totalité de ses données statistiques et opérationnelles afin de permettre un dialogue d'égal à égal susceptible de déboucher sur une gestion publique plus efficace. Notamment et lorsqu'il sera opérationnel, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale devra pouvoir disposer de toutes les données opérationnelles existantes, actuellement utilisées par la DGCL et la DGFIP ou la DG Budget.

<sup>153</sup> L'identification des moyens de droit commun de la politique de la ville, Rapport conjoint IGF, IGA, IGAS (juin 2012)

<sup>154</sup> Cour des Comptes, Rapport public annuel 2016 - La politique de la ville : un cadre rénové, des priorités à préciser (février 2016)

## 2. UTILISER DIFFEREMMENT LES MOYENS

### → Adapter les outils aux objectifs poursuivis

#### **Instaurer une loi de finances des collectivités locales**

Lorsque j'étais membre du Comité des finances locales (CFL), en tant que représentant de l'ADF, j'avais proposé l'instauration d'une loi de finances des collectivités locales, à côté de la loi de finances de l'Etat et la loi de financement de la sécurité sociale. Avec Alain Lambert, également représentant des départements, nous avons justifié cette demande par l'importance de l'enjeu financier – les budgets locaux avoisinent les 240 Md €. Il fallait donc une loi clairement identifiée donnant lieu à un débat public au Parlement, une procédure d'évaluation et de suivi ouverte, des discussions sur la base de données partagées, etc.

En octobre 2012, lorsqu'il nous avait reçus, le Président de la République avait convenu de l'intérêt de cette loi. A plusieurs reprises, le Président du CFL a confirmé la pertinence de cette loi de finances. En octobre 2015, la Cour des Comptes dans son rapport sur les finances publiques locales a appuyé cette proposition pour les mêmes raisons : « *Ce constat confirme la nécessité d'améliorer la gouvernance des finances publiques locales par l'instauration d'un dialogue institutionnel entre l'État et les collectivités, ainsi que par le vote annuel d'une loi de financement des collectivités locales.* ».

L'instauration de cette loi de finances requiert une loi organique. Ce n'est donc pas une proposition anodine mais c'est un gage de démocratie, de transparence et de bonne gestion publique auquel il faut consentir sans plus tarder.

#### **Restaurer une relation contributive saine entre les citoyens/usagers et la puissance publique**

La question des finances publiques n'est pas la plus aisée à aborder dans ce rapport, tant elle est complexe. Néanmoins, jusqu'à présent, c'est plutôt le manque de volonté et surtout de courage politique qui explique que cette mesure de solidarité financière et fiscale que nous appelons « péréquation » n'ait pas été résolue.

En un mot, le développement équilibré du territoire suppose une plus grande redistribution des ressources financières et fiscales entre les territoires riches et les espaces plus modestes. La péréquation peut être évaluée aujourd'hui entre 10 et 11 Md €<sup>155</sup>, soit 4,5% du total des budgets locaux, alors qu'elle devrait atteindre 20% pour être significative. Contrer l'égoïsme qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui exigerait de forcer l'esprit de solidarité, de réveiller l'envie de partager, de faire preuve d'une énergie immense pour déplacer des montagnes au-delà de petites guerres picocholines. L'effort peut paraître excessif mais, à mon avis, c'est tout à fait possible.

Certains pensent qu'il faut le faire en cent jours ; d'autres dont je suis que c'est l'œuvre d'un mandat de cinq ans, pour analyser, imaginer, proposer, expérimenter et appliquer. A titre d'exemple, je pense à la révision des bases tant de fois annoncée, à chaque fois repoussée à l'approche des échéances électorales, sans oublier la taxe locale sur les revenus imaginée par Edmond Hervé,

---

<sup>155</sup> Montant que l'on atteint en ajoutant pour la DGF 5,3 Milliards de péréquation totale (3,6 Md € pour les communes, 2 Md € pour les communautés, 1,4 Md € pour les départements et 200 M € pour les régions), 2 Md € de péréquation partielle (dotation d'intercommunalité), 1,1 Md € de FPIC et de FSRIF, 0,4 Md € de FDPTP résiduels et de l'ordre de 2,5 Md€ pour la péréquation horizontale des départements et des régions.

député-maire de Rennes, saluée par tous mais jamais appliquée. Pour de multiples raisons, la fin du cumul des mandats, le mandat impératif des parlementaires, le non-cumul dans le temps pour l'exercice des mêmes fonctions seraient de nature à créer les conditions d'une grande réforme de la fiscalité de notre pays qu'elle soit locale ou nationale. Il faudrait organiser un grand débat national sur le rôle de l'impôt dans notre société dont on a oublié l'esprit originel et les raisons de son existence obligée.

Je suis convaincu qu'une réforme de la fiscalité portant sur tous les revenus du travail, du capital et du patrimoine est souhaitable, réaliste et opérante, en observant ce qui s'est passé dans des pays voisins et d'autres pays développés. La péréquation prendra alors tout son sens dans ce vaste projet : c'est à ce prix que nous pourrions résoudre collectivement la question des écarts les plus criants de richesse entre nos territoires.

### **Mobiliser l'ingénierie financière privée au service de la cohésion territoriale**

Depuis l'institution du « contrat de partenariat » en 2004, qui a ouvert la porte au développement des partenariats-privé-public<sup>156</sup> (PPP), les instruments d'ingénierie financière se sont multipliés avec une prédilection pour l'appui aux projets les plus rémunérateurs. L'enjeu d'un développement équilibré des territoires consiste à concevoir des outils financiers qui permettront de réorienter ces flux financiers vers les composantes les plus vulnérables de notre pays.

Ces dernières années ont vu l'émergence de nouvelles pistes de financement pour les projets de développement territorial : certaines taxes affectées, l'appel direct à l'épargne des ménages pour la rénovation du patrimoine culturel ou naturel sur le modèle du mécénat, le soutien à des projets économiques privés (type financement participatif) où les collectivités apportent leur caution morale, des projets coopératifs pour la réalisation d'éoliennes, etc. En matière de revitalisation urbaine, la recherche des meilleurs moyens de mobiliser les habitants conduit à une relecture de l'exemple américain<sup>157</sup> des *Community Development Corporations* (CDC) et des possibilités de transposition de la loi sur le réinvestissement communautaire datant de 1977. Il ne serait pas anormal d'obliger les banques privées, tout comme les compagnies d'assurances, à participer plus activement qu'elles ne le font aujourd'hui aux projets sur les territoires où elles collectent l'épargne des habitants, que ce soit dans les quartiers en difficulté ou dans les campagnes.

Une autre piste serait de créer un fonds d'investissement territorial qui, sur le modèle du « programme d'investissement d'intérêt général » de la Caisse des Dépôts ou d'autres fonds d'investissement régionaux (organismes de droit privé soutenus par les collectivités), aurait une vocation de péréquation horizontale entre des communautés riches et des communautés plus pauvres abritant des quartiers en difficulté, ou entre les villes et les campagnes.

<sup>156</sup> Ils restent toutefois nettement moins nombreux en France que dans les autres pays européens

<sup>157</sup> *Saint-Louis reverse la vapeur*, Celine Gipoulon, Traits urbains n°67 (avril/mai 2014) ; *Pittsburgh la résiliente*, Celine Gipoulon, Traits urbains, n°71 (novembre 2014)

### Réhabiliter la politique contractuelle à des fins de gestion de la diversité territoriale

Dans le droit fil de mes recommandations sur la simplification des normes qui doit être intensifiée, l'évaluation préalable des charges qui doit être systématisée et du moindre recours à la réglementation pour laisser respirer les territoires, le contrat doit devenir l'outil majeur de l'action publique. Ses avantages sont déjà connus : il protège contre le risque politique, ce qui est essentiel pour mener des projets de longue haleine, que ce soit avec des partenaires privés ou entre collectivités territoriales de différents niveaux. Il encadre financièrement et temporellement tous les types d'actions publiques, au bénéfice des donneurs d'ordre, des exécutants et des bénéficiaires. Il clarifie les responsabilités et les charges entre les parties prenantes.

J'ajouterais un dernier argument à la lumière du « voyage » que j'ai effectué dans les territoires de France à travers ses acteurs et ses experts, au cours de cette mission. Assurément, la grande diversité de leurs trajectoires et de leurs caractéristiques culturelles, géographiques et socio-économiques n'est pas prête de se réduire. Plutôt que de la considérer comme un handicap, comme cela a longtemps historiquement été le cas dans l'organisation centralisée de notre pays, nous devons apprendre à la valoriser à tous les niveaux. Autrement dit, dans le domaine de l'aménagement du territoire, la politique contractuelle ne doit pas seulement concerner les CPER ou les autres contrats passés avec l'Etat, elle doit aussi être utilisée dans les relations entre collectivités. La Réforme territoriale nous en offre de nombreuses occasions.

### Contrôler l'adéquation entre les moyens utilisés et les objectifs, notamment pour éliminer les « programmes-gadgets »

Depuis une bonne décennie, de l'avis général, **les conclusions des conseils interministériels ne font plus illusion** : l'agrégation dans un long catalogue de mesures, dont certaines sont déjà engagées, tient rarement lieu de stratégie. Cette interprétation s'appuie sur la comparaison entre la faiblesse des dotations financières associées à ces mesures et celles de programmes aux effets beaucoup plus structurants qui perdurent. Ainsi, un consensus se dégage sur une proposition qui peut paraître provocatrice, selon laquelle le principal aménageur en France serait le ministère des finances par ses règles et incitations fiscales. Certaines conditions associées aux prêts immobiliers pour le logement social ou intermédiaire, mais surtout les dispositifs de défiscalisation des investissements locatifs privés sont particulièrement critiqués. Une vérification préalable de l'adéquation entre le contenu des programmes engagés et l'ampleur des objectifs politiques visés permettrait d'éliminer certains d'entre eux et d'éviter de prêter le flanc à l'accusation de saupoudrage.

Dans le même esprit, la survivance de programmes, tels que la prime d'aménagement du territoire, en dépit de recommandations répétées de suppression dans de nombreux rapports et du constat de son inutilité par les bénéficiaires eux-mêmes ou leurs représentants (chambres consulaires), qui admettent qu'il s'agit d'une aubaine, est jugée incompréhensible.

Plus généralement, pour accroître leur impact sur le terrain, les modalités d'intervention de l'Etat ou des collectivités à l'égard du secteur privé doivent être revues. Cela consiste à substituer les subventions à fonds perdus par des avances remboursables ou, lorsqu'il s'agit d'un projet qui s'y

prête, par des entrées au capital<sup>158</sup> des projets. En effet, l'apport d'argent public sous forme de capital plutôt que par des subventions renforce la faisabilité des projets, permet ultérieurement de récupérer une partie des plus-values générées par le projet, alimente un multiplicateur qui peut avoir un effet d'entraînement intéressant sur d'autres projets et, surtout, autorise la collectivité à peser davantage sur la gouvernance du projet.

### **Mettre le numérique au service de la cohésion territoriale**

C'est au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle que furent entrepris les premiers grands travaux d'infrastructures qui allaient bouleverser la société française et transformer profondément nos territoires. Le chemin de fer, puis les routes, l'électrification, l'adduction d'eau et l'assainissement, la construction des barrages, les autoroutes, le téléphone fixe, les ports et aéroports constituent autant d'investissements de la grande épopée de l'aménagement du territoire national. En ce début de siècle, nous sommes confrontés au défi de l'aménagement numérique<sup>159</sup> ainsi qu'à la transition énergétique avec la nécessité d'accroître l'apport de la production d'énergies non fossiles et renouvelables.

Le haut-débit et désormais le très haut débit, ainsi que l'Internet mobile (4G puis 5G) sont au cœur des discussions sur l'aménagement du territoire aujourd'hui. La grande difficulté pour les élus locaux est le défaut de formation à ces enjeux car sans connaissance technologique, il s'avère compliqué de faire les bons choix qui engagent la collectivité dont ils ont la responsabilité. Des associations regroupant des élus, telles que l'AVICCA, Villes Internet, FIRIP, FNCCR, des associations de citoyens, de défense de l'environnement y participent très activement.

Deux grands plans nationaux élaborés en 2007-2008, puis repris en 2012-2013 tentent d'apporter des solutions politiques, administratives, économiques et financières. Des milliards d'euros sont mobilisés par les opérateurs, les collectivités, l'Etat et l'Union européenne. Les projets d'aménagement numérique des territoires portés par les collectivités et les syndicats (SDE, ...) sont soumis à la Mission THD qui émet des avis pour accéder au financement du FANT (Fonds d'aménagement numérique du territoire). Les choix politiques gouvernementaux ont conduit à un partage des territoires privilégiant les plus denses démographiquement, classés en zone AMI et confiés aux opérateurs privés. Tandis que les autres relèvent des réseaux d'initiative publique (RIP) confiés aux collectivités. Je n'ai pas validé ce choix avec d'autres élus, estimant qu'il aurait fallu combiner les territoires pour instaurer un vrai partenariat privé-public, chaque partenaire assumant sa charge de façon équitable et obtenant un retour sur investissement plus juste, dans un esprit d'égalité citoyenne et d'équité territoriale.

Compte-tenu de la vitesse de diffusion des nouvelles technologies, si la France veut rester dans la course au regard des autres pays européens sur ce sujet, combien essentiel pour l'avenir, le rythme actuel de déploiement n'est pas satisfaisant car il aggrave le retard pour les zones non équipées et condamne à terme tout projet économique les concernant. Il faut donc accélérer les procédures et le

<sup>158</sup> Isabelle Baraud-Serfaty et Ludovic Halbert, *Pour un fonds d'investissement métropolitain, mais à quelles conditions ?*, Métropolitiques (2011)

<sup>159</sup> Claudy Lebreton, *Les territoires numériques de la France de demain* rapport pour la ministre de l'égalité des territoires et du logement, (2013)

calendrier, accroître les moyens financiers et mobiliser tous les acteurs et les citoyens. Sans cet équipement du territoire qui ne peut oublier aucun espace, il ne saurait y avoir de développement des usages. Ce n'est pas l'un après l'autre ; c'est l'un et l'autre qu'il faut assurer. Plusieurs rapports récents<sup>160</sup> permettent d'approfondir les possibilités et solutions pour ouvrir à nos territoires et à leurs habitants les voies pour accéder à ce nouveau monde. Je conseille donc de s'appuyer sur eux.

### 3. POUVOIR COMPTER SUR DES AGENTS MOTIVES

→ Forcer le changement des mentalités et des pratiques dans les administrations publiques

#### Revisiter la notion d'intérêt général et relancer le mouvement d'innovation publique

Au cours des dernières années, dans un contexte de changements rapides et multiples, la maîtrise des projets territoriaux par les acteurs publics a été principalement recherchée dans la technologie ou dans l'imitation du secteur privé. Or, on assiste aujourd'hui à un revirement dont les signaux se multiplient. En témoignent, par exemple, la création de l'Institut de la Ville Durable annoncée par le Gouvernement en décembre dernier et le rapport de la France à la préparation de la conférence mondiale ONU-Habitat III<sup>161</sup>. La participation des citoyens, la prise en compte des usages, la réversibilité des équipements et la modularité des constructions sont devenues impératives pour les projets urbains les plus avancés. Sauf pour une poignée d'idéologues, la spécificité du service public par rapport au secteur privé ne fait plus de doute. L'importance du contact humain et la nécessité d'une relation personnalisée à la fois compréhensive et rigoureuse sont de plus en plus reconnues comme consubstantielles à l'exercice d'une fonction qui doit être garante d'un traitement équitable des citoyens.

La responsabilité publique à l'égard de la préservation et de la gestion des « communs » est réaffirmée. Pour s'adapter aux réalités contemporaines, elle doit probablement emprunter de nouvelles voies, différentes de celles auxquelles nous étions habitués avec l'Etat-providence. Par exemple, parfois la puissance publique ne doit pas « faire à la place », mais créer le cadre ou les conditions pour qu'une communauté de personnes se prenne en charge.

En 2012, l'abandon de la revue générale des politiques publiques (RGPP), associée au modèle anglo-saxon de la « nouvelle gestion publique » (plus connue sous son acronyme NPM pour *new public management*) et son remplacement par la Modernisation de l'administration publique (MAP) a marqué un tournant politique fort. Il correspondait à la volonté de s'inscrire - bien qu'avec retard<sup>162</sup> - dans un mouvement mondial partiellement relayé par la direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE. L'accent y est notamment mis sur un processus inversé de conception des procédures administratives, en partant des agents et services en contact avec le public, sur le développement des méthodes de travail facilitant l'interrogation des organisations et

<sup>160</sup> Valérie Peugeot, *Citoyens d'une société numérique*, Rapport pour la ministre de l'artisanat, du commerce et du numérique (octobre 2013) ; Akim Oural, *Gouvernance des politiques numériques dans les territoires*, Rapport pour la secrétaire d'Etat chargée du numérique (juillet 2015)

<sup>161</sup> Ce texte officiel de septembre 2015 insiste sur la définition des villes durables en France, capables de relever à la fois les défis de la performance économique, du freinage de l'étalement urbain, de la réduction des inégalités internes et de la gouvernance urbaine basée notamment sur « la participation citoyenne [qui] constitue en premier lieu une solution face au désengagement citoyen en réassociant la population aux projets politiques, mais aussi un processus de légitimation démocratique qui vient étayer la décision institutionnelle ».

<sup>162</sup> Marjorie Jouen, *Vers une révolution du service public ? La nouvelle conception des services d'intérêt général*, Futuribles n°358 (2009)

des pratiques « en silo » et sur la co-élaboration des procédures sur la base d'un continuum, avec des boucles de rétroaction, entre les décideurs/dirigeants/élus, les concepteurs/gestionnaires administratifs, les agents exécutants/ceux au contact du public, les contrôleurs/inspecteurs/auditeurs, les usagers/clients, les citoyens.

Le lancement de la MAP laissait espérer une transformation rapide des pratiques politiques et administratives, à la suite des réunions du conseil interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP) et de la création de Ré-acteur public. Ce consortium, réunissant la 27<sup>ème</sup> région, le laboratoire d'innovation « Futurs publics » du SGMAP, l'ARF, l'ADF, quelques régions, départements et grandes villes dont Paris, et la CDC, a pour devise « Etat et collectivités unissent leurs efforts pour inventer une nouvelle culture de l'action publique ». L'élan semble malheureusement avoir été perdu. Le Rapport d'Akim Oural sur l'innovation territoriale<sup>163</sup> et celui de France Stratégie<sup>164</sup> sur la modernisation de l'action publique, qui ouvraient des pistes passionnantes et stimulantes, n'ont pas encore reçu de suites marquantes.

Pourtant, l'Etat au niveau national comme les collectivités à leurs niveaux doivent continuer à porter politiquement ce mouvement à la fois peu coûteux financièrement et très rentable en termes d'efficacité de l'action publique. Même si, mois après mois, les sites dédiés à l'innovation territoriale témoignent du foisonnement des projets et de l'existence d'un fort courant qui ne se tarit pas, il ne faut pas sous-estimer la fragilité des processus mis en place face aux pesanteurs administratives. Le risque de découragement et d'isolement des porteurs d'innovations, dont le succès dépend de la mobilisation des agents, existe bel et bien. Aussi, au-delà de l'appui politique, il faut mettre en place des relais dans les structures publiques territoriales ou étatiques pour que l'innovation devienne une nouvelle pratique « routinière ».

### **Supprimer le fossé entre les fonctions publiques territoriale et d'Etat**

En trente ans avec le développement des missions des collectivités et le transfert des compétences, la fonction publique territoriale fait maintenant presque jeu égal avec la fonction publique d'Etat dans les domaines associés à l'aménagement du territoire. Alors que la fluidité entre ces deux fonctions publiques<sup>165</sup> est assurément un facteur d'efficience pour le service public, elle reste exceptionnelle.

Sans vouloir m'engager dans un débat plus substantiel qui dépasse le champ de ma mission, sur la nécessité de réformes majeures (fusion des fonctions publiques et/ou suppression de certaines écoles supérieures de l'administration), je tiens à relayer les témoignages recueillis qui font écho à ma propre expérience pour pointer quelques aménagements faciles à réaliser, mais néanmoins catalyseurs :

- Les équipes des missions d'enquête territoriales, confiées aux principales inspections de l'Etat (inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale de

<sup>163</sup> Akim Oural, *L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au service des Territoires*, Rapport avec l'appui du SGMAP (avril 2015)

<sup>164</sup> Dominique Bureau et Marie-Cécile Naves sous le parrainage d'Anne-Marie Idrac et Martin Vial *Quelle action publique pour demain ? Cinq objectifs, cinq leviers*, Rapport de France Stratégie (avril 2015)

<sup>165</sup> Ces considérations et ces recommandations sont également valables pour la fonction publique hospitalière



l'agriculture, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration du développement durable) ou aux différents conseils qui exercent des contrôles, devraient systématiquement inclure des fonctionnaires territoriaux.

- Les collectivités devraient avoir accès aux rapports d'évaluation du SGMAP.
- Un stage obligatoire de trois mois dans une collectivité devrait être instauré dans le cursus des élèves des écoles supérieures de l'Etat (ENA, IRA, Ponts et Chaussées, Mines, Agro, Finances publiques, etc). De même, un stage dans les ministères devrait être effectué par les élèves de l'INET. Une disposition similaire devrait être prévue pour les administrateurs des deux assemblées parlementaires, dont le rôle est souvent sous-estimé dans le processus législatif et singulièrement lors de la rédaction des rapports des parlementaires. Leur carrière se déroulant exclusivement à Paris, une expérience professionnelle territoriale de courte durée paraît absolument indispensable.

### **Former à de nouvelles disciplines dans les écoles des administrations publiques**

Le fossé entre gouvernants et gouvernés mais aussi le retard d'expertise des administrations publiques face à des transformations techniques ou financières rapides trouvent en grande partie leur origine dans les modalités de recrutement des personnels et dans le contenu éducatif des formations. Les épreuves de recrutement perpétuent la valorisation de certains comportements non-coopératifs ou de certaines disciplines.

Sans tomber dans le travers de certains autres pays développés ou des institutions européennes qui soumettent les candidats exclusivement à des questionnaires à choix multiples et sélectionnent prioritairement des diplômés des écoles de commerce, des marges d'amélioration existent quand on constate les faibles progrès réalisés en deux ou trois décennies<sup>166</sup>. Les pratiques de démocratie participative, la transformation des services publics par les usages numériques, la co-conception des politiques publiques, la prise en compte des conséquences sociales et environnementales de notre modèle d'action et d'organisation publique, l'interdépendance local-régional-national-européen-mondial des systèmes de production de normes, la gestion de la diversité devraient être enseignées systématiquement dans les écoles des administrations publiques, dans les centres de formation continue et les cycles des instituts des hautes études tels que l'IHEDATE, l'IHEDN, l'IHEST. Comblé ces lacunes est un enjeu de performance de l'action publique, mais aussi d'équité pour les administrés.

---

<sup>166</sup> Toutefois, l'existence de l'Ecole de la modernisation de l'Etat, créée en 2011 dans le giron du SGMAP qui aurait formé depuis sa création 2000 « managers » de la transformation, mérite d'être signalée, bien que l'usage du terme « manager » soulève quelques soupçons.

## CONCLUSION

Au cours de nos travaux, avec Marjorie Jouen et Clara Boudehen, nous avons beaucoup aimé nos rencontres avec des élus, des universitaires, des experts, des syndicalistes, des dirigeants d'entreprises, des responsables associatifs ... des femmes et des hommes que le devenir de leur(s) territoire(s) ne laissent pas insensibles, qui font engagement au sein de notre communauté nationale, forte de ses diversités, de ses talents, de ses passions et de sa créativité.

Nous avons écouté, questionné, discuté, contredit, pris parti, mais au final, nous nous sommes enrichis lors de nos débats, de nos controverses et de nos convergences. Les travaux conduits en l'espace de sept mois ont fini de forger nos convictions et un parti pris que nous revendiquons. En faisant des propositions et des recommandations, en traçant des perspectives, en écrivant notre vision de la manière dont une politique publique doit être conçue, co-écrite et partagée, au bénéfice de l'aménagement et du développement durable de notre territoire national incluant tous nos territoires, nous voulons être utiles à notre pays, à ses habitants et à ses gouvernants. C'est pourquoi nous nous permettons de demander que ce rapport non exhaustif soit suivi dans les six mois d'une communication du Gouvernement sur la suite qui y sera apportée, que cette suite soit de nature politique, législative ou réglementaire.

Dans le futur, sachant que d'autres seront sollicités pour écrire des rapports, qu'ils produiront de nouvelles idées, feront des propositions ambitieuses ou modestes, il serait opportun que ce droit de suite se généralise au point de devenir coutumier. De la commande à l'écriture du rapport, tout doit être pensé et organisé en osant même imaginer la participation citoyenne à une nouvelle conception de l'action publique. Ce serait faire œuvre d'imagination, de volonté et d'optimisme pour l'avenir.

## LISTE COMPLETE DES RECOMMANDATIONS

- **Co-construire une ambition territoriale pour la France en Europe**

A chantier inédit, démarche inédite

Partir d'une interprétation commune des transformations en cours sur les territoires

Prendre appui sur la mise en place des CTAP et l'élaboration des SRADDET

Poser collectivement quelques principes

Confier la conduite du projet au CGET ou son successeur, en co-pilotage avec les collectivités

Caler le calendrier sur les futures négociations européennes qui démarreront fin 2017

- **Créer les conditions d'un véritable partenariat Etat-collectivités**

Redéfinir le champ de compétences de l'Etat selon une approche de subsidiarité

Créer le Conseil des collectivités de France, une assemblée consultative sur le modèle du Comité des Régions de l'UE

Transformer le Sénat pour en faire le représentant des territoires

Nommer un Vice-Premier Ministre en charge des territoires et de la démocratie

Revoir le rôle et les missions du CGET

Instaurer un dialogue régulier entre les exécutifs régionaux et le gouvernement

« Mettre en capacité d'agir » nos 500 000 élus

Poser les jalons pour une étape supplémentaire d'autonomie et de responsabilité locale

- **S'appuyer plus largement sur les usagers et les citoyens**

Dynamiser les instances de démocratie locale existantes

Utiliser les méthodes innovantes et outils numériques pour la participation citoyenne

Diffuser une culture de la concertation et du dialogue

Valoriser l'éducation à la citoyenneté

- **Impliquer les acteurs économiques et sociaux**

Redéfinir le « contrat territorial » entre les entreprises privées et les acteurs publics

Renouveler l'offre publique par le numérique, au-delà de l'e-administration

Faire jouer un rôle aux acteurs socio-économiques dans la solidarité interterritoriale

Encourager la recherche sociale finalisée sur les territoires

- **Donner la priorité aux résultats**

Tout faire pour aider notre pays à combler son retard

Abandonner (enfin) les zonages

Retrouver la logique programmatique avec un système de suivi partenarial et un mécanisme d'arbitrage indépendant

Instituer la règle d'un discours annuel du Président de la République devant le CCF + un discours du Vice-premier Ministre après son investiture

Faire de la Réforme territoriale un processus d'apprentissage collectif interrégional et trans-territorial

Ouvrir des espaces de créativité et d'essai en desserrant la contrainte administrative

Territorialiser et consolider les dépenses publiques pour chaque territoire

- **Utiliser différemment les moyens**

Instaurer une loi de finances des collectivités

Restaurer une relation contributive saine entre les citoyens/usagers et la puissance publique

Mobiliser l'ingénierie financière privée au service de la cohésion territoriale

Réhabiliter la politique contractuelle à des fins de gestion de la diversité territoriale

Contrôler l'adéquation entre les moyens utilisés et les objectifs pour éliminer les « programmes-gadgets »

Mettre le numérique au service de la cohésion territoriale

- **Pouvoir compter sur des agents motivés**

Revisiter la notion d'intérêt général et relancer le mouvement d'innovation publique

Supprimer le fossé entre les fonctions publiques territoriale et d'Etat

Former à de nouvelles disciplines dans les écoles des administrations publiques

## ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

*Le Premier Ministre*

N° - 2 1 5 8

Paris, le 10 JUIN 2015

Monsieur le Président,

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ainsi que de celle portant nouvelle organisation territoriale de la République, dont l'examen s'achèvera dans les prochaines semaines, vont clarifier les responsabilités de chaque niveau de collectivité.

Ces lois redessinent le paysage des collectivités territoriales. En impliquant une nouvelle répartition des rôles, les collectivités territoriales et leurs groupements s'acheminent vers une maturité dans l'exercice de leurs compétences.

En outre, de nouveaux enjeux apparaissent. La fin du cumul des mandats en 2017 est une occasion sans précédent de revivifier la démocratie locale. La crise économique, sociale et civique que traverse notre pays pose à l'action publique de nouveaux défis, qui ont été mis en perspective à l'occasion des Comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté le 6 mars et aux ruralités le 13 mars dernier.

Dans ce contexte, il m'apparaît important que la politique d'aménagement du territoire en France s'inscrive dans un renforcement significatif de la démocratie locale. C'est la raison pour laquelle je vous confie la mission de réfléchir à « l'aménagement du territoire en France : refonder les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ».

Dans le cadre de cette mission, je souhaite que vous puissiez formuler toutes propositions utiles en réponse, plus particulièrement aux questions suivantes, complémentaires et indissociables :

---

Sur l'impact des transformations des territoires :

- Comment les nouveaux défis économiques et sociétaux font-ils évoluer la notion d'aménagement du territoire ? Quelles sont les nouveaux chantiers de l'égalité des territoires, des femmes et des hommes qui les peuplent ? Dans la lignée de votre rapport remis à Madame Cécile Duflot en avril 2013, vous traiterez en particulier de l'impact de la révolution numérique sur la vie des territoires.
- Comment l'aménagement du territoire peut-il mieux associer l'ensemble des acteurs concernés ? Dans sa conception, comment les acteurs du monde économique et social mais également les universitaires peuvent-ils participer à sa conceptualisation ? Sur la base des nombreuses relations tissées par les collectivités territoriales françaises avec leurs homologues européens, comment tirer les enseignements, dans le cadre d'un parangonnage, de ces coopérations et de ces échanges ?
- Au regard de ces nouveaux défis, quel bilan tirez-vous des différents dispositifs d'aménagement du territoire ? Vous semblent-ils répondre à l'exigence d'égalité des

territoires, que j'ai fixée comme un des objectifs de l'action du Gouvernement ? Pour cela, vous vous appuyerez sur les rapports existants, celui des sénateurs Krattinger et Raffarin, de M. Laurent, ainsi que sur les travaux du Commissariat général à l'égalité des territoires et du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

- Une nouvelle politique d'aménagement du territoire peut-elle se construire sans évoquer la question des financements publics et privés ? Comment aller plus loin dans la recherche d'une plus juste péréquation financière et budgétaire ?

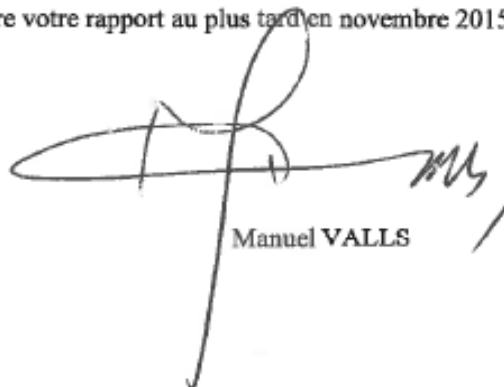
Sur l'impact de la réforme territoriale :

- Dans le contexte de clarification des compétences entre les treize nouvelles Régions, des départements recentrés sur les compétences de proximité et la montée en capacité d'ingénierie du bloc local, comment articuler efficacement les nouvelles compétences des collectivités, notamment entre elles, pour répondre à l'ensemble des enjeux des territoires ?
- Comment créer les conditions d'un dialogue responsable entre l'Etat et les collectivités territoriales sur les sujets ayant trait à l'aménagement du territoire ? Comment en particulier permettre aux collectivités de se doter d'une expertise collective et indépendante ?
- Sur cette base, comment faire évoluer les cadres du dialogue entre l'Etat et les collectivités (lieu, objectif et périmètre des discussions) ? Vous tiendrez en particulier compte des conséquences de la fin du cumul des mandats sur la représentation des collectivités locales et vous articulerez vos propositions avec les dispositions en la matière issues de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République.
- Comment, enfin, l'intervention des différents acteurs de l'aménagement du territoire peut-elle permettre de vivifier la démocratie, en particulier locale ? A ce propos, vous pourrez vous rapprocher du Conseil économique, social et environnemental.

Pour formuler des propositions sur cette deuxième partie, vous pourrez vous inspirer des modèles de dialogue territorial ayant cours dans d'autres pays européens.

Dans le cadre de votre mission, vous prendrez l'attache de tous les acteurs que vous jugerez utile d'auditionner.

Je vous remercie de me remettre votre rapport au plus tard en novembre 2015.



Manuel VALLS

## ANNEXE 2 : LISTES DES PERSONNES ENTENDUES

---

### AUDITIONS

#### Membres du Gouvernement (automne 2015) :

Christian ECKERT, Secrétaire d'Etat au Budget

Patrick KANNER, Ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports

Marylise LEBRANCHU, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique

Axelle LEMAIRE, Secrétaire d'Etat chargée du Numérique, auprès du Ministre de l'Economie, de l'Industrie et du Numérique

Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité

André VALLINI, Secrétaire d'Etat à la Réforme territoriale, auprès de la ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique

Clotilde VALTER, Secrétaire d'Etat en charge de la réforme de l'Etat et de la simplification

#### Membres du Gouvernement (hiver 2016) :

Jean- Michel BAYLET, Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

Annick GIRARDIN, Ministre de la Fonction publique

Estelle GRELIER, Secrétaire d'Etat chargée des Collectivités territoriales auprès du Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

Jean-Vincent PLACE, Secrétaire d'Etat en charge de la Réforme de l'Etat et de la Simplification

#### Parlementaires – au titre des groupes politiques

Michel BOUTANT, Sénateur de la Charente (SR)

Pierre CAMANI, Sénateur du Lot-et-Garonne (SR)

Jean-Yves CAULLET, Député de l'Yonne, (SRC)

Jean-Paul CHANTEGUET, Député de l'Indre (SRC)

André CHASSAIGNE, Député du Puy-de-Dôme, Président du groupe GDR

Mathieu DARNAUD, Sénateur de l'Ardèche (Les Républicains)

Yves DAUDIGNY, Sénateur de l'Aisne (SR)

François DE RUGY, Député de Loire-Atlantique (groupe écologiste)

René DOSIERE, Député de l'Aisne (SRC)

Cécile DUFLOT, Députée de Paris, Présidente du groupe écologiste

Philippe DURON, Député du Calvados (SRC)

Vincent EBLE, Sénateur de Seine-et-Marne (SR)

Christian FAVIER, Sénateur du Val de Marne (groupe CRC)

Claude HAUT, Sénateur du Vaucluse (SR)

Georges LABAZEE, Sénateur des Pyrénées Atlantiques (SR)

Bruno LE ROUX, Député de la Seine Saint-Denis, Président du groupe SRC

Jean-Jacques LOZACH, Sénateur de la Creuse (SR)

Philippe MADRELLE, Sénateur de la Gironde (SR)

Christian MANABLE, Sénateur de la Somme (SR)

Gérard MIQUEL, Sénateur du Lot (SR)



Paul MOLAC, Député du Morbihan (groupe écologiste)  
Marie-Francoise PEROL-DUMONT, Sénatrice de la Haute-Vienne (SR)  
Philippe PLISSON, Député de Gironde (SRC)  
Jean-Louis TOURENNE, Sénateur d'Ille-et-Vilaine(SR)

Ministères, cabinets et services de l'Etat :

Marie-Caroline BONNET-GALZY, Commissaire général à l'égalité des territoires  
Caroline LARMAGNAC, CGET

Jean PISANI-FERRY, Commissaire général à la stratégie et à la prospective / France Stratégie  
Benoit LAJUDIE, France Stratégie  
Lionel JANIN, France Stratégie  
Dominique AVERLOT, France Stratégie  
Pierre-Yves CUSSET, France Stratégie

Bruno DELSOL, Directeur général des Collectivités Locales, Ministère de l'intérieur  
Stanislas BOURRON, DGCL, Ministère de l'intérieur  
François DRAPE, DGCL, Ministère de l'intérieur  
Jean-Luc NEVACHE, Coordonnateur national de la Mission de coordination de la réforme des services déconcentrés de l'Etat

Louis SCHWEITZER, Commissaire général à l'investissement (CGI)  
Laurent CAYREL, Directeur du pôle territorial au CGI

Emilie PIETTE, Directrice du Cabinet, Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité

Nicolas DELAUNAY, Conseiller, Ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité

Jean-Yves RAUDE, Directeur du Cabinet, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique  
Pierre BERGES, Directeur adjoint du Cabinet, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique

Jean-Christophe BOYER, Conseiller spécial, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique  
Bruno DALLER, Conseiller, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique  
Nicolas MACCIONI, Conseiller et Chef du cabinet, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique  
Jonathan MORICE, Conseiller, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique

Autres institutions ou organisations :

Jean-Paul DELEVOYE, Président du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)  
Jean-Alain MARIOTTI, Président de la section de l'aménagement durable des territoires, CESE  
Jacqueline DONEDDU, Vice-Présidente de la section de l'aménagement durable des territoires, CESE  
Paul de VIGUERIE, Vice-Président de la section de l'aménagement durable des territoires, CESE  
Bruno DUCHEMIN, membre de la section de l'aménagement durable des territoires, CESE

André MARCON, Président CCI France

Bénédicte SERGENT, Directrice Prospective et Développement Durable, CCI France

Marc ABADIE, Directeur du réseau et des territoires, Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)  
Brigitte BERTHELOT, Responsable du Service Veille et Conseils (Localtis, Mairie-Conseils), CDC

Jean FREBAULT, Coordination nationale des Conseils de développement et Comité du Grand-Lyon  
Dominique VALCK, Co-président de la Coordination nationale des Conseils de développement et Conseil du Grand Nancy

Yves LONDECHAMP, Co-président de la Coordination nationale des Conseils de développement et Conseil de Saint-Quentin-en-Yvelines

Yves RAIBAUD, Coordination nationale des Conseils de développement, Conseil de Bordeaux

Dominique LEMPEREUR, Coordination nationale des Conseils de développement, Conseil des Sorgues du Comtat

Alexandra VIDAL, Coordination nationale des Conseils de développement

Mercedes BRESSO, Députée au Groupe Socialistes & Démocrates, Parlement européen

Guillaume DENIS, Conseiller chargé de la politique régionale et de l'aménagement du territoire, Représentation Permanente de la France auprès de l'UE

Mathieu FICHTER, Conseiller au Cabinet de la Commissaire européenne chargée de la politique régionale

Laurent THIEULE, Directeur Travaux législatifs et gouvernance multi-niveaux, Comité des Régions de l'UE

Carol THOMAS, Conseillère, Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), Bruxelles

#### Associations d'élus :

Marie-Noëlle BATTISTEL, Députée de l'Isère, Secrétaire générale de l'Association Nationale des Elus de la Montagne (ANEM)

Pierre BRETEL, Délégué général, ANEM

Olivier DUSSOPT, Président de l'Association des Petites Villes de France (APVF)

André ROBERT, Délégué général APVF

Matthieu VASSEUR, Chargé de mission, APVF

Erwann CALVEZ, Chargé de mission, APVF

Jean-Luc MOUDENC, Maire de Toulouse, Président de l'Association des Moyennes et Grandes Villes de France (AMGVF)

André ROSSINOT, Président de la Communauté Urbaine du Grand Nancy, Secrétaire général, AMGVF

Christian LALU, Directeur Général, AMGVF

Michel THENAULT, Conseiller, AMGVF

Marc VUILLEMOT, Maire de La Seyne-sur-mer, Président de l'Association Ville & Banlieue

Gilles LEPROUST, Maire d'Allonnes, Secrétaire général de Ville & Banlieue,

Sylvie THOMAS, Déléguée générale, Ville & Banlieue

Charles-Éric LEMAIGNEN, Président de la communauté d'Orléans, Président de l'Association des Communautés de France (ADCF)

Loïc CAURET, Président de Lamballe Communauté, Secrétaire national, ADCF

Nicolas PORTIER, Délégué Général, ADCF

Christophe BERNARD, Secrétaire Général, ADCF

Emmanuel EVENO, Professeur à l'université de Toulouse, Président de Villes Internet

Florence DURAND-TORNARE, Fondatrice et déléguée de Villes Internet

Dominique BUSSEREAU, Député et Président du conseil départemental de la Charente maritime, Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

Frédérique CADET, Directrice de cabinet, ADF

René SOUCHON, Président du conseil régional d'Auvergne, Vice-Président de l'Association des Régions de France (ARF)

Guillaume BASSET, Conseiller, ARF

Frédéric EON, Conseiller, ARF

François BAROIN, Maire de Troyes, Président de l'Association des Maires de France (AMF)  
André LAIGNEL, Maire d'Issoudun, 1<sup>er</sup> Vice-Président délégué, AMF  
Rollon MOUCHEL-BLAISOT, Directeur général, AMF

Vanik BERBERIAN, Maire de Gargilesse-Dampierre, Président de l'association des maires ruraux de France (AMRF)  
Cédric CZABO, Directeur, AMRF

Jean-François RAPIN, Maire de Merlimont, Président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)  
Christine LAIR, Déléguée générale, ANEL

Caroline CAYEUX, Sénateur-Maire de Beauvais, Présidente de Villes de France  
Nicole GIBOURDEL, Déléguée générale, Villes de France

Guy HOURCABIE, Premier Vice-Président de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)  
Pascal SOKOLOFF, Directeur général, FNCCR

Patrice JOLY, Président du conseil départemental de la Nièvre, Président de l'Association nationale Nouvelles Ruralités  
Pascale GROSJEAN, Conseillère technique, Nouvelles Ruralités  
Jean-Pierre DAYRAS, Délégué général, Nouvelles Ruralités

## ATELIERS

### Chercheurs et experts :

Yves ACKERMANN, Conseil Supérieur des chambres régionales des comptes  
Jean-Christophe ANGENAULT, Directeur à la Fédération Nationale des Travaux Publics  
Eric ARDOUIN, directeur général des services, Communauté Urbaine de Bordeaux  
Vincent AUSSILLOUX, Chef du département économie-finances, France Stratégie  
Jean-Pierre BALLIGAND, co-président de l'Institut de la Gouvernance Territoriale et de la Décentralisation  
Jean-Christophe-BAUDOIN, Directeur des stratégies territoriales, CGET  
Gilles BERHAULT, Président du Comité 21  
François BERTRAND, Sous-directeur, direction de l'Habitat de l'urbanisme et des paysages, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité  
Nicolas BOUILLANT, Directeur de cabinet, Secrétaire d'Etat à la réforme territoriale  
Michel BOUVIER, Président de FONDAFIP, université Paris 1 – Sorbonne,  
Nadine CATTAN, Directrice de recherche au CNRS et Directrice de l'UMR Géographie-cités  
Séverine CHAPUS, Directrice de programme urbanisme logement, Commissariat Général à l'investissement  
Stéphane CORDOBES, prospective territoriale et urbaine, CGET  
Antoine DARODES, Directeur Agence du Numérique  
Elodie DENIZART, Chargée de mission Europe, Conseil régional de Picardie  
Jean DEYDIER, Directeur, Emmaüs Connect  
Sophie DONZEL, Chef du Cabinet du Secrétaire d'Etat au Budget, Maire-adjointe de Nanterre,  
Philippe DOUCET, Urbaniste spécialiste de la coopération territoriale, Gephyres  
Gérard-François DUMONT, géographe La Sorbonne, Directeur de Population & Avenir  
Patrice DUNY, Directeur de l'agence d'urbanisme de Caen Métropole

Emmanuel DUPONT, Innovation territoriale, CGET  
Patrice DURAN, Directeur du département Sciences Sociales, ENS-Cachan  
Céline FAIVRE, Département Administration Numérique, DINSIC, SGMAP  
Brigitte FOUILLAND, Directrice de l'École urbaine de Sciences-Po Paris  
Béatrice GIBLIN, Géographe, Fondatrice de la Revue Hérodote  
Céline GIPOULON, Chercheuse German Marshall Fund, chargée de mission ANRU  
Jean-Pierre GONGUET, Rédacteur en chef, La Tribune  
Christophe GROSSET, analyste, Orange  
Maxime GUERIN, Urbaniste  
Serge GUERIN, Sociologue, Groupe INSEC et Centre Edgar Morin (EHESS)  
Matthieu HOUSER, Maître de conférences en finances publiques, Université de Franche-Comté  
Claude JEANNEROT, Représentant de la France au BIT  
Michel KLOPFER, Consultant en finances locales, Cabinet CMK  
Marième KOUATE, Chargée de mission, CCI France  
Romain LAJARGE, directeur PACTE-Territoires, Université de Grenoble  
Armel LE COZ, président Démocratie Ouverte  
Jacques LEVY, géographe, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne  
Olivier LANDEL, Délégué général, ACUF  
Valérie LASEK, préfiguratrice de l'Institut pour la ville durable  
Baptiste MAURIN, Conseiller, ADF  
Henry MARTY-GAUQUIE, Directeur Bureau de Paris, Banque Européenne d'Investissement  
Gilles MERGY, Délégué Général, ARF  
Denis MUZET, Sociologue, Directeur de l'institut Mediascopie  
Christophe MOREUX, Directeur du pôle Territoires et Cohésion, AFCCRE  
Pierre NARRING, ingénieur général, Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)  
Dominique OUDOT SAINT-GERY, Chargée de mission, DHUP - DGALN, Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité  
Michèle PASTEUR, Déléguée Générale, UNADEL  
Jean PEYRONY, Directeur général de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT)  
Hervé RANNOU, PDG ITEMS  
Patrick REIX, Inspection Générale de l'Administration  
Michel ROUZEAU, Directeur, Inspection générale de l'Administration  
Jacques SAVATIER, Directeur-Général Adjoint du Groupe La Poste  
Philippe SCHMIT, Responsable des questions d'urbanisme, ADCF  
Claire SCOPSI, Maître de conférences, CNAM  
Jacques THEYS, Enseignant chercheur à l'EHESS  
Elisa VALL, Directrice du département de l'appui aux territoires, de la direction du réseau et des territoires, Caisse des Dépôts et Consignations  
Denis VALLANCE, ex-directeur général des services de Meurthe-et-Moselle  
Stéphane VIALON, responsable secteur public, Banque Européenne d'Investissement  
Jean VIARD, Directeur de recherches CNRS au CEVIPOF  
Marianne VILLERET, Directrice des politiques territoriales, Assemblée permanente des Chambres de Métiers et de l'Artisanat  
Stéphane VINCENT, Délégué général, La 27<sup>ème</sup> Région

Elus :

Loïc CAURET, Secrétaire national de l'AdCF, Maire de Lamballe  
Ronan DANTEC, Sénateur de la Loire-Atlantique  
Jeanine DUBIE, Député des Hautes-Pyrénées

Jean-Claude FRECON, Sénateur de la Loire

Annie LE HOUEROU, Députée des Côtes d'Armor

Pascale LUCIANI-BOYER, Maire-adjointe de Saint-Maur des Fossés

Michel PIRON, Député de Maine-et-Loire, co-président de l'Institut de la Gouvernance Territoriale et de la Décentralisation

Gilles QUINQUENEL, Président de l'Agglomération de Saint-Lô

Bernard SOULAGE, Vice-Président du Conseil régional de Rhône-Alpes, Membre du Comité des Régions

Remerciements à :

Sylvie ESCANDE-VILBOIS, Inspection générale de l'Administration

Amélie DUROZOY, CGET/SGMAP

## ANNEXE 3 : METHODE SUIVIE - QUESTIONS ET ATELIERS THEMATIQUES

---

Les nouvelles composantes de la politique d'aménagement du territoire

### **1 - La notion d'aménagement du territoire a-t-elle encore un sens ?**

⇒ **Méthode : auditions et ateliers**

L'interrogation sur l'aménagement du territoire en France en 2015 s'inscrit dans un paysage marqué par d'incontestables réalisations, mais aussi des renoncements et des déceptions :

- Réalisations d'une grande ambition organisatrice, unitaire et anticipatrice, partiellement mythifiée, portée par quelques « géniaux technocrates » pour qui aménager et équiper étaient souvent des synonymes, mais qui s'est épuisée au fil du temps ;
- Renoncements d'un Etat de plus en plus impécunieux et de moins en moins stratège face à la puissance d'acteurs économiques multinationaux et de mouvements transnationaux. Arrive la décentralisation, qui est alors perçue au niveau central comme une solution de repli, plutôt que comme un projet offensif de mobilisation nationale des acteurs et des citoyens ;
- Déception au regard d'un rêve altermondialiste, où l'épanouissement des initiatives locales et la démonstration de leur capacité à répondre aux conséquences locales de problèmes globaux auraient dû conduire automatiquement à l'affirmation d'un nouveau modèle global de développement. Mais, les lourdeurs d'organisations surannées ont entravé leur croissance ;
- Déception face au contre-projet de « faire mieux avec moins », qui a piégé une administration d'Etat incapable tout à la fois de s'approprier le modèle entrepreneurial et managerial des années 90, de rebâtir par en bas un modèle politique de solidarité, de satisfaire un usager devenu consommateur, mais pas forcément client, et de trouver sa place face à l'émergence d'administrations concurrentes de niveaux européen ou local.

Pourtant, l'aménagement du territoire continue de susciter des attentes et des espoirs. Des forces nouvelles se manifestent ; elles pourraient sûrement servir de leviers et offrir des points d'appui pour reprendre de l'élan :

- Des territoires et des individus, dont le fonctionnement est assimilable à celui d'un organisme vivant (interdépendance, plasticité, réactivité ou inertie) mais que notre biais technologique nous empêche d'appréhender correctement.
- Une révolution numérique, qui érige en norme la nanoseconde mais nous réserve de bonnes surprises, tant en allégeant l'obligation d'emprise spatiale des moyens traditionnels de communication qu'en transformant les comportements humains (par exemple, le développement inattendu de l'économie collaborative et celui des réseaux sociaux). Toutefois, elle n'est pas (encore ?) parvenue à résoudre la crise d'une démocratie, où l'intérêt général prévaut et la majorité prend le pas sur la minorité.
- Une prise en compte environnementale impérative, qui engage l'ensemble de la société et les territoires sur la voie des transitions écologique et énergétique. Le souci de résilience plutôt que celui de performance devrait conduire à privilégier le temps long, la réversibilité des équipements, la polyvalence, la modularité, la compensation et l'usage plutôt que la propriété.

### Questions explorées :

- Que peut-on retenir des derniers exercices et documents de prospective ?
- Comment s'articulent les notions d'aménagement du territoire et d'égalité des territoires ?
- Faut-il parler d'aménagement du territoire et des territoires, voire de développement territorial ?
- Si l'on reprend la définition<sup>167</sup> du Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, comment peut-on la caractériser aujourd'hui ?
  - *développement* : faut-il seulement ajouter « durable » ou s'inspirer de la stratégie Europe 2020 qui vise une croissance intelligente, durable et inclusive, en considérant la compétitivité comme force motrice ? A l'avenir, le territoire doit-il être ménagé (préservation de l'environnement, réversibilité des équipements) ou géré de manière intelligente (numérique, smart grids et villes innovantes) ?
  - *équilibré* : la recherche de l'équité est-elle plus adéquate que celle de l'égalité ?
  - *entre les régions* : s'agit-il de la bonne échelle territoriale ou bien faut-il « descendre » jusqu'à celle des départements et des villes/communes, comme le fait la Commission européenne avec sa politique régionale et urbaine ?
- Face à l'importance déterminante des flux qui diluent les frontières, face à la globalisation et compte-tenu de notre adhésion à l'Union européenne depuis plus de 50 ans, de quel territoire parle-t-on ?
- Quelles leçons pouvons-nous tirer de l'expérience européenne, notamment avec la reconnaissance tardive de l'objectif de cohésion territoriale et le projet d'Agenda territorial ?

## 2 - Qui sont aujourd'hui les aménageurs ?

### ⇒ *Méthode : auditions et ateliers*

Au cours des deux dernières décennies, l'Etat central qui assurait précédemment et de manière quasi-exclusive le rôle d'investisseur public a été peu à peu relayé par les collectivités locales, suite à la décentralisation, et par le secteur privé, du fait des contraintes pesant sur les finances publiques.

L'investissement dans le secteur public est actuellement réalisé à hauteur de plus de 70% par les autorités régionales et locales, soit un taux légèrement supérieur à la moyenne européenne de 65 %<sup>168</sup>, les États fédéraux et ceux fortement régionalisés se situant nettement au-dessus (84 % en Belgique, 77 % en Autriche, 73 % en Allemagne et en Italie, 72 % en Espagne)<sup>169</sup>.

L'effet de la décentralisation a été amplifié par l'apport des fonds structurels européens depuis 1989, dont l'octroi est conditionné à un cofinancement national et qui ont attiré les collectivités soucieuses de soutenir le développement économique de leur territoire. Bien que relativement limité sur le plan macro-économique (de l'ordre de 0,4% du RNB européen), ces financements se sont révélés déterminants suite à la crise. En effet, alors qu'ils représentaient 11,5% de l'investissement public de l'UE (FBCF) en 2007, ils sont passés à 18,1% en 2013 avec des records dans certains pays d'Europe centrale et orientale (85% de l'investissement public en Slovaquie, 74% en Hongrie, 72% en Bulgarie).

<sup>167</sup> Ensemble d'actions publiques tendant à un développement équilibré des régions et à une organisation de l'espace selon une conception directrice

<sup>168</sup> CCRE-DEXIA, *L'Europe locale et régionale, chiffres clés 2009*, Édition 2010-2011.

<sup>169</sup> Par comparaison, moins d'un tiers des dépenses publiques est décentralisé, avec de très grandes différences entre les Etats membres : plus de 40 % en Espagne, en Suède et au Danemark ; plus de 30 % en Autriche, Belgique, Finlande et Allemagne ; 20 % en France à un niveau proche de la Roumanie, de la Hongrie et des Pays Baltes.



Au regard des priorités thématiques d'investissement, les règles régissant les fonds européens – principalement l'additionnalité, qui oblige les Etats membres à ne pas profiter de ces dotations pour se désengager, et la concentration sur les investissements ayant le plus fort impact sur le développement économique et social régional – ont conduit peu à peu à un partage entre, d'une part, les programmes à vocation économique bénéficiant de fonds européens et d'autre part les programmes à vocation sociale ou relevant de politiques nationales (logement, éducation, santé, défense, etc) exclusivement financés par le budget national. Ainsi, les contrats de plan Etat-région (CPER) viennent-ils souvent compléter distinctement les programmes européens, sachant que les crédits de l'Etat mobilisés pour les CPER atteignent 12,5 Md € sur la période 2015-2020 et ceux de la politique de cohésion (FEDER-FSE) 15,9 Md€ sur la période 2014-2020. Sur le terrain, sous l'influence de l'UE, la vague des autoroutes, des zones d'activité pour les PME, du tourisme rural, des écomusées, de la dépollution des anciennes zones industrielles et des stations d'épuration dans les années 90 a été remplacée par la vague des tramways, des programmes de rénovation énergétique des bâtiments publics, de la re-naturalisation des zones côtières et de l'adossement des pôles universitaires aux centres de recherche privés.

Pour respecter les règles d'équilibre budgétaire de l'Union économique et monétaire, les investisseurs privés ont été appelés en renfort dans le cadre de nouveaux instruments, tels que les PPP ou ceux des banques publiques d'investissement (type BEI ou BPI)<sup>170</sup>, etc.

Si le recours à des aménageurs privés ou des opérateurs de réseaux est souvent gage d'innovation technologique (on peut penser aux Eco-quartiers), de limitation de risques de dérives financières ou de calendrier, il n'est pas exempt d'un fort risque de standardisation. Ce travers a été caricaturé par Raymond Depardon dans son « Tour du monde en 14 jours » où se succèdent les chambres identiques des grandes chaînes hôtelières, les échangeurs d'autoroutes, les équipements culturels ou sportifs associés à des centres commerciaux, etc. Par ailleurs, les exigences de rentabilité économique alimentent la concurrence entre les territoires, sachant que les zones les plus denses sont les plus attractives ce qui contrecarre l'ambition de développement équilibré du territoire.

On a toutefois vu émerger récemment de nouvelles pistes de financement : certaines taxes affectées, l'appel direct à l'épargne des ménages pour la rénovation du patrimoine culturel ou naturel sur le modèle du mécénat, le soutien à des projets économiques privés (type *crowdfunding*) où les collectivités apportent leur caution morale, des projets coopératifs pour la réalisation d'éoliennes, etc. En matière de revitalisation urbaine, la recherche des meilleurs moyens de mobiliser les habitants conduit à une relecture de l'exemple américain des *Community Development Corporations* (CDC) et des possibilités de transposition de la loi sur le réinvestissement communautaire datant de 1977.

### Questions explorées :

- Au XXI<sup>ème</sup> siècle, quels sont les aménageurs du territoire national, qu'ils soient privés ou publics ?
- Quelle prise l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne (FEDER – FSE, FEADER) ont-ils sur l'aménagement du territoire si celui-ci résulte en grande partie de décisions du secteur privé (opérateurs de réseaux ou autres) et des investisseurs financiers (CDC, BEI, Fonds souverains, etc) ?
- La pénurie des financements publics doit-elle être considérée comme une donnée structurelle et si oui, y a-t-il d'autres pistes à explorer que l'ingénierie financière du type PPP ?
- Selon quelle(s) logique(s) sont faits les choix d'aménagement du secteur privé ?

<sup>170</sup> Au niveau européen, la création au cours de l'été 2015 du Fonds européen pour les investissements stratégiques dans le cadre du Plan Juncker est exemplaire de cette nouvelle tendance. Avec 16 Md € prélevés sur le budget européen complétés par 5 Md € de la BEI, 294 Md€ pourraient être levés sur les marchés financiers mondiaux afin de réaliser d'une liste de 2000 projets d'investissements publics et privés recensés dans les 28 Etats membres. Certes, la BEI et les promoteurs de ce nouvel instrument financier assurent qu'il n'a pas vocation à se substituer à la politique de cohésion mais à la compléter. Il n'en demeure pas moins qu'il crée une voie attractive de relance de l'économie européenne évitant les procédures compliquées de gouvernance impliquant les collectivités et administrations publiques étatiques.

### **3 – Comment assurer la cohérence entre les différents niveaux de gouvernance ou les différentes mailles, en matière d’aménagement du territoire ?**

➔ **Méthode : auditions et ateliers**

Suite à l’adoption de la loi NOTRe, les régions voient leurs prérogatives renforcées en matière d’aménagement du territoire et de développement économique. En effet, les collectivités locales devront se conformer aux nouveaux schémas régionaux d’aménagement, développement durable et d’égalité des territoires (SRADDET) et aux schémas régionaux de développement économique, d’innovation et d’internationalisation (SRDEII). Toutefois, les métropoles font partiellement exception à la règle. Les conférences territoriales de l’action publique (CTAP) instituées par la loi MAPAM sont appelées à jouer un rôle crucial pour faciliter la concertation lors de l’élaboration de ces schémas. Ainsi, elles devraient garantir la cohérence entre les différents plans ou documents de niveau inférieur. Reste toutefois une forte interrogation sur la façon dont sera assurée la coordination entre les deux schémas.

Quant au niveau national, il n’est pour l’instant pas envisagé de schéma national qui aurait vocation à unifier les différents plans nationaux sectoriels existants ou autres stratégies, couverts par ces périmètres (innovation, développement international, compétitivité, PME ...). De fait, un certain nombre d’entre eux correspond à des obligations européennes (climat, énergie, biodiversité, déchets, etc) et ne reflètent pas forcément une initiative gouvernementale *sui generis*.

A ce titre, dans le cadre de la stratégie Europe 2020 d’une part, et de la programmation des Fonds Européens Structurels et d’Investissements 2014-2020, d’autre part, l’Union européenne a proposé sa propre articulation des différents niveaux de gouvernance et de coordination intersectorielle : un *Cadre stratégique européen commun*, calé sur les objectifs de la stratégie Europe 2020<sup>171</sup> ; des *Accords de partenariat* nationaux définissant les principales orientations nationales<sup>172</sup> et des *Programmes régionaux de développement* établis, notamment, sur la base des *Stratégies régionales d’innovation*. Tout en s’appuyant sur le respect du principe de subsidiarité, elle associe cette mise en cohérence à des instruments de coordination de plus en plus sophistiqués et contraignants (conditions ex-ante, suivi de la performance d’exécution sur base d’indicateurs de résultats et de réalisation, etc).

L’exemple européen amène à s’interroger sur les moyens humains et techniques dont dispose l’Etat pour piloter efficacement la myriade d’instruments associés à l’aménagement et au développement du territoire (subventions, contrats, appels à projets, expérimentations, ...), dans un contexte de modernisation de l’action publique qui touche également ses propres services déconcentrés.

#### **Questions explorées :**

- L’agrégation des schémas régionaux (SRDEII et SRADDET) peut-elle tenir lieu de schéma national ?
- Sinon, comment peut-il se construire et être partagé par les autres niveaux de gouvernance ?
- Quels sont les prérequis d’une mise en cohérence nationale efficace ?
- S’achemine-t-on vers la fin d’une articulation pyramidale des schémas sur le modèle des poupées gigognes, avec un Etat-stratège au sommet ?

<sup>171</sup> Les 5 objectifs de la stratégie Europe 2020 concernent le taux d’emploi, les dépenses en R&D, le niveau d’éducation, la lutte contre la pauvreté et les engagements 20-20-20 dans le domaine environnemental (l’efficacité énergétique, les émissions de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables)

<sup>172</sup> Pour la France, « en cohérence avec le Programme National de Réforme, la Stratégie de l’Accord de partenariat est déclinée selon les finalités suivantes : Restaurer la compétitivité de l’économie et de l’emploi ; Poursuivre la transition énergétique et écologique et la gestion durable des ressources naturelles ; Promouvoir l’égalité des territoires et l’égalité des chances ».

- Faut-il lui préférer une approche guidée par la subsidiarité, où l'Etat se concentre sur le règlement d'éventuels conflits interrégionaux, le comblement des vides ou les régimes d'exception (type OIN) ?
- Quelle place revient aux normes par rapport aux orientations incitatives ?
- Quelles sont aujourd'hui la pertinence et les limites des outils existants (règles, taxes, subventions / études d'impact, campagnes d'information, consultation / contrats, appels à projets ...) ?

#### L'aménagement du territoire et le renforcement de la démocratie (locale et nationale)

4 – Comment le projet territorial peut-il (re)vivifier la démocratie ?

⇒ **Méthode : auditions et consultation citoyenne (plateforme numérique)**

#### La représentation des territoires et la fin du cumul des mandats

**5 – Quelles pourraient être les conséquences de la fin du cumul des mandats ?**

⇒ **Méthode : auditions et étude statistique**

En vertu de la loi organique du 14 février 2014, l'interdiction du cumul des mandats entre des fonctions exécutives locales et celles de député ou de sénateur prendra effet progressivement à partir du 31 mars 2017. A chaque nouveau scrutin et selon un calendrier allant jusqu'en 2021, les candidats seront amenés à anticiper leurs choix entre les différents mandats qu'ils exercent pour ne pas se trouver en infraction. S'il est difficile d'extrapoler le nouveau paysage institutionnel qui en sortira à partir de l'annonce de quelques préférences individuelles, il est sûr que cette loi aura un impact important dès les prochaines élections législatives et sénatoriales de 2017 puisque 43% des députés et 51 % des sénateurs renouvelables sont en situation de cumul. Quoiqu'il en soit la fin du cumul bouleversera sans doute les relations entre l'Etat – dans sa composante législative nationale – et les collectivités.

Plusieurs témoignages vont dans le sens d'une différenciation du personnel politique entre le Parlement d'une part, qui se composera peu à peu d'experts de la loi, et les collectivités locales d'autre part qui laisseront place aux carrières « de terrain ». Tant qu'on ne développera pas les possibilités de reconversion pour les élus de « carrière », beaucoup feront le choix d'un mandat national ou de maire de grande ville, étant donné que ce sont les seuls dont l'indemnisation est équivalente à un salaire de cadre supérieur.

Par ailleurs, la fin du cumul des mandats aura de fortes répercussions sur le Sénat : son rôle de représentant des territoires ne pourra plus être légitimé par le seul vote des grands électeurs. Plusieurs solutions ont été mises en valeur lors des entretiens, telles qu'une fusion entre le Sénat et le CESE, une modification du mode de scrutin ou une possibilité pour les présidents de Conseils départementaux et régionaux de siéger de fait au Sénat.

#### Questions explorées :

- Peut-on déjà évaluer ce que sera l'impact immédiat de la fin du cumul des mandats (qui est concerné, combien d'élus, quels choix comptent-ils faire) ?
- La fin du cumul des mandats permettra-t-elle un rééquilibrage de la fonction législative face à l'exécutif ?
- Produira-t-elle une autonomisation des collectivités territoriales face à l'Etat ?
- Qui sont les « vrais » acteurs des territoires et quel impact sur leur représentation ?
- Qu'attendent les citoyens (selon les sondages / les enquêtes d'opinion) de leurs maires, de leurs conseillers territoriaux (départements, régions), de leurs Présidents de conseil départemental, de leurs Présidents de conseil régional, de leurs députés, de leurs sénateurs (la représentation du territoire, la gestion du territoire ou autre chose) ?

## **6 – Quel(s) changement(s) pour les associations d'élus ?**

⇒ **Méthode : auditions et atelier collaboratif**

Aujourd'hui, les relations entre le pouvoir législatif national et les collectivités reposent largement sur l'intervention des associations d'élus. Certes, chaque association a sa propre gouvernance et son propre mode opératoire en direction du Parlement, en accord avec son objet et son histoire. Toutefois, toutes valorisent pleinement la multi-appartenance de leurs membres aux assemblées parlementaires et aux exécutifs locaux. Afin de remplir leurs missions de représentation des intérêts de leurs collectivités-membres, de service à leurs élus-membres et/ou d'appui technique sous forme de réseau, les associations devront impérativement s'adapter à la nouvelle situation créée par l'interdiction du cumul.

Par ailleurs, indépendamment des réformes institutionnelles touchant les deux assemblées du Parlement<sup>173</sup>, la sociologie et le profil professionnel de leurs membres risquent de changer : selon toute vraisemblance, les plus âgés auront eu une expérience politique et exécutive territoriale, tandis que les plus jeunes seront davantage des praticiens pointus de la vie politique nationale. Les relations avec les collectivités et leurs associations devront s'ajuster.

### **Questions explorées sous forme d'un exercice de « retro-prospective » à l'horizon de 2030, soit une date relativement lointaine où la recomposition sera effective et stabilisée :**

- Quelle organisation les associations d'élus auront-elles mis en place pour faire entendre leur voix auprès du Parlement (pouvoir législatif) ?
- Quelle organisation les associations d'élus auront-elles mis en place pour dialoguer avec le Gouvernement et les ministères (pouvoir exécutif) ?
- Quelles fonctions devront-elles remplir au niveau national pour leurs membres ? Selon quel équilibre (%) entre la représentation des intérêts/ lobbying, le service (information, conseil juridique) à leurs élus-membre et l'appui technique sous forme de réseaux de bonnes pratiques de collectivités ?
- D'autres changements organisationnels, statutaires ou financiers auront-ils été nécessaires ?

Le renouvellement du dialogue entre Etat et collectivités dans l'exercice de l'action publique

## **7 - Quelles seront les conséquences des lois MAPAM et NOTRe sur la gouvernance à multi-niveaux (notamment le dialogue Etat-collectivités), dans le domaine de l'aménagement du territoire ?**

⇒ **Méthode : auditions**

## **8 - Quelles sont les conditions et le cadre d'un « bon »<sup>174</sup> dialogue entre l'Etat et les collectivités ?**

### **8 a - Un « bon » dialogue territorial stratégique entre l'Etat et les collectivités (élus) ?**

⇒ **Méthode : auditions et atelier**

<sup>173</sup> Plusieurs options sont déjà sur la table ... et d'autres encore imaginables :

- a) celle du Rapport de Claude Bartolone et Michel Winock qui propose de réduire de 577 à 400 le nombre des députés avec la moitié de l'Assemblée nationale élue au scrutin proportionnel, et de 348 à 200 le nombre des sénateurs avec une fusion entre le Sénat et le CESE ;
- b) celle entendue lors d'une audition où le Sénat serait composé pour moitié des présidents de 13 métropoles, 17 régions et 101 Pdots de conseils départementaux et pour moitié de représentants élus par les Grands électeurs au scrutin proportionnel ;
- c) celle consistant à ne rien changer.

<sup>174</sup> Le terme « bon » est utilisé en référence à la notion de « bonne gouvernance » que l'OCDE, la Banque mondiale et l'UE promeuvent de plus en plus, ainsi qu'au « bon gouvernement » de Pierre Rosanvallon.

Loin du discours largement répandu qui s'appuie sur les « bonnes pratiques » d'ici et d'ailleurs, qui prône les vertus de la coopération, de la co-construction et de la délibération participative, les relations Etat-collectivités paraissent de plus en plus tendues et empreintes d'une forte défiance. Si la question financière est la plus aigüe, nombreux sont les sujets de blocage ou de confrontation. Tous ceux qui ont trait à l'aménagement du territoire, au sens large (y compris le développement économique, l'organisation et la garantie d'accès aux services pour la population), ne font pas exception à la règle.

Ces domaines sont situés hors du champ des compétences régaliennes de l'Etat ; ils ont fait l'objet de plusieurs vagues de déconcentration-décentralisation et entrent clairement dans la catégorie des responsabilités partagées entre l'Etat et les collectivités. Directement impactés par le progrès technologique ou la prise en compte de la dimension environnementale, ainsi que par les changements sociétaux (vieillesse démographique, mobilité résidentielle à longue distance, comportements de consommation, individualisme, etc), ils requièrent une action publique attentive, réactive et proactive.

Tenter de restaurer des relations de confiance entre l'Etat et les collectivités suppose de distinguer clairement ce qui relève de la phase de conception et de celle de la mise en œuvre, chacune faisant intervenir des acteurs, des outils et des méthodes différents. Dans cet atelier, nous nous focaliserons sur la phase amont<sup>175</sup>, où le dialogue territorial peut être qualifié de stratégique. Il vise en effet à déterminer la nature de l'intervention publique requise, son but et son intensité, à choisir les instruments les plus adéquats, etc.

Par le passé, des enceintes ont été créées pour accueillir ce dialogue, avec des succès divers : le CNADT (Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire), le CNM (Conseil national de la montagne), le CFL (Comité des finances locales), le CNML (Conseil national de la mer et du littoral), le CNV (Conseil national des villes) ...

Parmi les projets récents, deux n'ont pas vu le jour et le troisième a été créé sans formalisme spécifique : le Haut Conseil des Territoires, le CNET (Conseil national à l'égalité des territoires), le Dialogue national des territoires.

Qu'il s'agisse de la taille de ces instances, de la méthode de travail, des sujets discutés, le bilan est généralement jugé peu satisfaisant. Pourtant – c'est, en tous cas, ce qui se passe dans plusieurs pays voisins - il paraît essentiel de disposer de lieux où les sujets peuvent être discutés « à froid » sans polémique entre les responsables politiques de l'Etat et des collectivités, afin d'anticiper le contenu d'une politique, de réunir les éléments permettant d'objectiver les termes du débat, de bien préciser les intérêts et les responsabilités de chacun.

#### **Questions explorées :**

- Comment parvenir à un diagnostic partagé ?
- Comment assurer la mise à disposition de données ?
- Faut-il un cadre programmatique (pluriannuel, stable, etc) ?
- Le dialogue doit-il être institutionnalisé ou pas ?
- Faut-il une ou plusieurs enceintes ?
- Qui doit participer à ce dialogue ? Faut-il s'en tenir aux détenteurs de fonctions exécutives ou accueillir aussi ceux des fonctions législatives nationales ? Faut-il y associer des représentants des acteurs socio-économiques et environnementaux ?

#### **8 b - Un « bon » dialogue entre l'Etat et les collectivités (administrations) sur la mise en œuvre des politiques relevant de l'aménagement du territoire ?**

→ *Méthode : auditions*

<sup>175</sup> Il n'est pas question pour autant de négliger les problèmes de mise en œuvre sur le terrain, dont les premiers à souffrir sont les citoyens, les acteurs économiques et sociaux ; ils appellent un traitement spécifique pour mettre un terme à des situations peu satisfaisantes de blocage ou de délaissement en raison d'une coopération insuffisante entre les services déconcentrés de l'Etat et ceux des collectivités.

### **9 – Les outils, dispositifs et concepts existants sont-ils pertinents et efficaces ?**

⇒ ***Méthode : auditions et analyse des rapports***

- Que retenir des rapports parlementaires et des rapports des inspections sur les CPER et autres outils d'aménagement du territoire ?
- La recherche de l'efficacité des outils est-elle compatible avec la démocratie et le dialogue Etat-collectivités ?

### **10 - En quoi le numérique change-t-il la donne ?**

⇒ ***Méthode : auditions et atelier***

L'irruption des nouvelles technologies numériques bouleverse profondément notre quotidien, au point de parler d'une Révolution numérique. Les valeurs et logiques de fonctionnement d'Internet (données ouvertes, diffusion de la connaissance, immédiateté, démarches collaboratives, mise en réseau...) impactent la plupart des secteurs économiques, sociaux et politiques. C'est un changement culturel.

Il est donc impératif que les pouvoirs publics s'adaptent et évoluent dans leur manière de concevoir et mettre en œuvre l'action publique : certes, en développant les infrastructures nécessaires au déploiement le plus large possible des NTIC sur le territoire national, mais surtout en tenant compte des évolutions comportementales liées aux usages du numérique. De nouveaux modes d'accès aux services, de déplacement (covoiturage), de travail (télétravail ou travail collaboratif) et de communication (réseaux sociaux) se sont imposés en bouleversant le rapport entre sphère publique et sphère privée. Il semble, par exemple, regrettable de concevoir une politique de transport ou de santé, et les infrastructures correspondantes, sans prendre en compte le flux régulier d'innovations en termes d'usages ou de technologies.

La démocratie représentative classique est également remise en cause. Les réseaux et applications poussant à l'*empowerment* des utilisateurs et à l'individualisation des services, le rapport au citoyen se modifie. Un récent rapport du CNNum met en évidence le fait que le numérique est le nouvel espace de pouvoir. Les institutions traditionnelles, les Etats et les entreprises, sont incités à revoir leurs modes de régulation démocratique.

La révolution numérique est une opportunité de repenser et de redynamiser les modes de l'action publique. Cependant elle peut être un écueil en matière de cohésion sociale si l'on ne prend pas la mesure des nouvelles exigences du numérique, car les territoires et les individus sont inégalement préparés à en tirer tous les bénéfices.

#### **Questions explorées :**

- Quel est le degré de conscience de la révolution numérique ? Une évolution ou une révolution ?
- Comment caractériser le monde qui vient ? Quelles en sont les conséquences pour les territoires et leurs habitants, les organisations ?
- Quelles transformations humaines, sociales et sociétales peut-on déjà observer ? Et quelles sont les causes de ces transformations ?
- Le numérique redistribue les cartes : y aura-t-il des perdants et des gagnants et qui seront-ils ?

## ANNEXE 4 : LISTE DES CONTRIBUTIONS REÇUES

---

(Classées dans l'ordre de leur réception)

- Aménagement du territoire et renforcement de la démocratie locale en montagne par l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM)
- Eléments complémentaires de l'Association des Petites Villes de France (APVF)
- Eléments complémentaires de l'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF)
- Aménagement des territoires, développement local et numérique par Emmanuel Eveno, Président de Villes Internet
- Eléments de réponses au questionnaire par l'Association Ville & Banlieue
- Eléments de réponses aux questions par la Fédération Nationale des Collectivités Concédantes et Régies (FNCCR)
- Contribution complémentaire à l'atelier Aménageurs de l'Assemblée Permanente des Chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)
- Eléments de réponses aux questions par Frédéric Vallier, Secrétaire général du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE)
- Réflexions sur la mission de réflexion par Maxime Guérin
- Contribution de Christian Favier, Sénateur et président du Conseil départemental du Val de Marne
- Eléments de réponses aux questions par Ludovic Halbert, CNRS et Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés de l'Université Paris-Est
- Note de synthèse de la Coordination nationale des Conseils de Développement
- Contribution de l'UNADEL



## ANNEXE 5 : SYNTHÈSE DE LA CONSULTATION CITOYENNE

Entre le 3 février et le 3 mars 2016, j'ai organisé une consultation citoyenne sur le site *Parlement & Citoyens*, sur la partie du rapport concernant la démocratie locale. 383 personnes y ont participé et ont émis 2159 votes. Les contributions ont été très enrichissantes, tant d'exemples pratiques que de solutions innovantes. Le 15 mars, nous avons invité 7 participants à approfondir avec nous les propositions que je pourrais formuler, lors d'un débat en ligne sur Google Hangout. Les citoyens ont été désignés de la façon suivante :

- 3 citoyens dont la proposition a reçu le plus de vote positifs ;
- 3 citoyens tirés au sort ;
- 1 citoyen désigné par l'équipe de *Parlement & Citoyens*.

Quelques propositions ont été intégrées dans le rapport et l'ensemble des propositions est repris ci-dessous.

### **1 - Questionnaire soumis aux citoyens**

#### **Comment refonder la démocratie locale ?**

En juin dernier, le Premier Ministre Manuel Valls m'a chargé d'une mission de réflexion sur « l'aménagement du territoire en France : refonder les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales ».

Dans le cadre du rapport que je dois rendre fin mars, je suis amené à faire des propositions sur les composantes de la politique d'aménagement du territoire, et notamment sur la manière dont il peut permettre de revivifier la vie démocratique à tous les niveaux de gouvernance (Etat et collectivités locales).

En effet, depuis plusieurs années, la crise de la démocratie et celle de l'engagement citoyen ont été constatées et la situation s'aggrave. Les symptômes sont nombreux : les citoyens se désengagent des formes de représentation traditionnelles que sont les partis politiques et les syndicats, l'abstentionnisme bat des records aux élections locales et les personnalités politiques sont régulièrement décriées.

Cette crise se manifeste par une opposition plus fréquente aux projets des élus, un vote protestataire pour les extrêmes et contre les partis dit « de gouvernement » plutôt que pour un projet politique, des pétitions récurrentes, la valorisation d'intérêts personnels au détriment de l'intérêt général... Au fur et à mesure cela nuit à la société et au vivre-ensemble.

Selon moi, il faut de replacer le citoyen au cœur des projets locaux et de l'impliquer dans les décisions qui touchent le territoire dans lequel il vit, par des propositions concertées mais aussi en valorisant des exemples concrets qui ont fonctionné.

Ce rapport est l'occasion d'élaborer les propositions concernant à vie démocratique locale en concertation avec vous, les citoyens.

#### **Comment s'intègre une mission dans le processus législatif ?**

Une mission de réflexion se place en amont de la rédaction d'une loi, elle a vocation à déboucher sur un rapport d'analyse et de prospective, contenant un certain nombre de propositions sur un thème donné. Ces propositions ont pour objet de créer de nouveaux dispositifs ou de simplifier (voire supprimer) ceux qui existent déjà. Elles seront ensuite reprises ou non par le Gouvernement afin de les intégrer à une loi ou à un projet gouvernemental.



**Le problème : La crise du système démocratique et de l'engagement citoyen**

Depuis quelques années, notre système démocratique est en crise.

Les symptômes sont nombreux : les citoyens se désengagent des formes de représentation traditionnelles que sont les partis politiques et les syndicats, l'abstentionnisme bat des records aux élections locales et les personnalités politiques sont régulièrement décriées.

Cette crise se manifeste par une opposition plus fréquente aux projets des élus, un vote protestataire pour les extrêmes et contre les partis dit « de gouvernement » plutôt que pour un projet politique, des pétitions récurrentes, la valorisation d'intérêts personnels au détriment de l'intérêt général... Au fur et à mesure cela nuit à la société et au vivre-ensemble.

Pour autant, si on ne vote plus, beaucoup d'entre nous s'engagent de différentes façons au niveau local : associations culturelles et sportives, bénévolat lors d'événements publics, vote au budget participatif de la ville.

Ce sont des formes d'engagement citoyen que nous devons développer, faire connaître et reconnaître. Elles créent les conditions du bien vivre-ensemble au niveau local, favorisent la solidarité et l'insertion sociale, et surtout dynamisent la vie quotidienne.

Résoudre cette crise démocratique est l'un des principaux défis que notre société doit surmonter, pour continuer de construire un projet commun, créer un climat social apaisé et valoriser les énergies positives et innovantes qui nous permettrons d'envisager la société de demain.

**Cause 1 : Les défaillances du système représentatif actuel**

L'une des critiques majeures faite à la démocratie en France est la déconnexion entre les gouvernants et les gouvernés, ce qui est confirmé régulièrement dans les sondages. Beaucoup de citoyens ne veulent plus voter car ils ont l'impression que cela ne sert à rien, qu'ils ne sont pas écoutés, que les décideurs politiques pensent plus à leur intérêt personnel qu'à l'intérêt général.

Il est important de distinguer les difficultés rencontrées par la démocratie représentative en général qui appellent la réforme des modes de scrutin, le renouvellement de la classe politique, le recours au référendum ; et celles rencontrées par l'action publique locale.

**Cause 2 : Les formes d'engagement évoluent, avec le numérique notamment**

Si au 20<sup>ème</sup> siècle les partis de masse et les syndicats réunissaient une grande partie de la population, ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Les instances de représentation traditionnelles ne semblent plus en prise avec la société et se renouvellent trop lentement. Pour autant, les citoyens continuent de voter en ligne, de s'engager, de lire, de participer...mais différemment.

Le numérique est rapide, accessible de partout et permet aux individus de se prononcer en leur nom propre et non par le biais de représentants. Il disqualifie peu à peu les processus traditionnels qui semblent trop lents et trop formels.

**Cause 3 : La démocratie participative a souvent déçu les élus et les citoyens**

La démocratie participative s'est beaucoup développée depuis les années 1990, sous la forme d'outils institutionnels de participation citoyenne : les Conseils de quartier, les Conseils de citoyens dans les quartiers de politique de la ville, les Conseils de Développement dans les agglomérations ou les pays, les commissions extramunicipales...

Cependant plus de vingt ans après la création de ces outils dits « de démocratie participative » et dix ans d'utilisation sur un certain nombre de territoires, le bilan que l'on peut dresser est assez mitigé.

En effet, ces outils ouvrent des droits à la participation des citoyens mais cela ne signifie pas qu'ils soient mis en œuvre : nous constatons que l'ensemble des collectivités de France ne s'est pas saisi de ces outils, et lorsque c'est le cas, ils ne sont pas toujours bien utilisés.

D'autre part, ces outils, dit « présentiels » prennent souvent la forme de réunions régulières qui sont des barrières à l'engagement. Ils demandent : un engagement sur plusieurs années, la capacité de se rendre à la réunion, la disponibilité en début de soirée et/ou la possibilité de faire garder ses enfants, le sentiment d'être légitime pour donner son avis.

### **Solution 1 : Dynamiser les instances de démocratie locale existantes**

Pour que la démocratie continue de fonctionner il faut des dispositifs représentatifs adaptés aux évolutions de la société, inspiré d'innovations locales et de bonnes pratiques qui font leurs preuves. De nombreuses instances de participation citoyennes existent : les Conseils de quartier, les Conseils de citoyens dans les quartiers de politique de la ville, les Conseils de Développement dans les agglomérations ou les pays, les commissions extramunicipales...

Par ailleurs, en ce qui concerne l'aménagement, les schémas de territoires comme le SRADDET créé par la loi NOTRe ou le PLU (Plan Local d'Urbanisme) prévoient d'impliquer les citoyens et les acteurs du territoire à leur élaboration.

Propositions :

- Que chaque collectivité territoriale se dote de l'instance de participation citoyenne qui correspond le mieux à son projet de territoire
- Garantir une véritable participation citoyenne aux plans et schémas d'aménagement en engageant un professionnel de la participation
- Banaliser le recours au référendum local
- Utiliser le tirage au sort dans les dispositifs de participation citoyenne

### **Solution 2 : Utiliser les méthodes et outils numériques pour la participation citoyenne**

Dans la société actuelle, nous constatons un fossé entre les acteurs institutionnels fonctionnant encore dans une logique hiérarchique et verticale, et les citoyens qui souhaitent aller vers une démocratie contributive ou collaborative. L'émergence de la société du collaboratif et du numérique nous incite à aller encore plus loin en proposant une **co-construction** de l'action publique.

Le numérique permet de dépasser certaines difficultés du présentiel en offrant une certaine souplesse : les citoyens ont la possibilité de participer quand ils veulent, d'où ils veulent et à leur rythme.

Ces 3 dernières années un certain nombre d'applications numériques de participation citoyenne sont nées dans les start up ou associations françaises. Ces « civitech » cachent des réalités diverses : information, interaction, consultation, concertation, co-construction... On peut distinguer trois types d'application :

- Information : la collectivité peut informer les habitants grâce à une application ou un site internet dédié ;
- Interaction : l'application propose aux citoyens de dialoguer directement avec l'élu ou de signaler les dégradations dans sa ville ;
- Co-construction : la collectivité peut impliquer les citoyens dans la construction de son budget ou de ses projets, sous forme de consultation ou de co-décision.

Selon moi, les applications d'information ne peuvent pas être considérées comme des outils de démocratie participative au sens propre. Elles sont utiles pour communiquer, mais ne sont pas suffisantes car elles ne permettent pas aux citoyens de donner leur avis.

Propositions :

- Généraliser la co-construction des budgets grâce aux plateformes de « budgets participatifs » : un outil qui a fait ses preuves
- Utiliser et faire connaître les applications d'interaction et de co-construction

### Solution 3 : Valoriser l'éducation à la citoyenneté

Une société de l'engagement se construit dès le plus jeune âge.

Le défi de la citoyenneté est un enjeu majeur de l'éducation : on ne devient pas citoyen à 18 ans en obtenant le droit de vote, mais être citoyen s'apprend, s'entreprend et se construit tout au long de la vie. Le service civique est un très bon exemple d'apprentissage de la citoyenneté pour les jeunes adultes. Pour les plus jeunes, il faut valoriser d'autres types d'engagement, en concertation avec les équipes pédagogiques, les parents et les services municipaux

De nombreuses actions concrètes sont possibles et ont fait leurs preuves en matière d'éducation à la démocratie, je vous invite à les partager dans les commentaires ci-dessous.

Propositions :

- Inciter les communes à créer un Conseil Municipal des Jeunes (ou Conseil Municipal des Enfants)
- Développer un enseignement pratique de la démocratie à l'école (en classe d'ECJS notamment)

### Solution 4 : Diffuser une culture de la concertation et du dialogue

Pour améliorer durablement notre système démocratique, nous devons opérer un changement d'ordre culturel en infusant une culture de la concertation citoyenne à l'ensemble des niveaux de gouvernance. Cela suppose une modification des pratiques, des processus de décision et surtout de la posture des décideurs publics.

Il me semble important :

- d'inclure tous les acteurs concernés par le projet – collectivités, entreprises, société civile organisée et citoyens ;
- d'utiliser tous les outils dont nous disposons actuellement, numériques et présentiels ;
- et ce, à tous les échelons, le niveau national devant tenir compte de ce qui se passe localement.

Propositions :

- Valoriser les Territoires Hautement Citoyens
- Reconnaître et développer les Catalyseurs d'innovations territoriales
- Des formations spécifiques et une reconnaissance des professionnels de la participation

## 2 – Propositions des citoyens

### Le problème

La crise du système démocratique et de l'engagement citoyen	
<p><b>Arguments pour</b></p> <p>Absence de dialogue démocratique de qualité. Ce n'est pas au citoyen de faire un effort pour renouer avec l'élu, mais l'inverse. Il est souhaitable de redonner du pouvoir aux citoyens au niveau local.</p>	<p><b>Arguments contre</b></p> <p>Il ne faut pas se contenter d'améliorer la démocratie locale, mais la démocratie à tous les niveaux. La crise vient du fait que les élus n'ont pas confiance en l'expertise citoyenne.</p>

<p>L'engagement citoyen ne se réduit pas au vote.                  La presse de mauvaise qualité participe à la crise démocratique.                  Le problème est bien posé mais les outils proposés sont insuffisants.                  Les élus reconnaissent leur impuissance à agir.                  Nous ne sommes pas tous d'accord sur la démocratie que l'on souhaite.                  Un manque de connaissance des espaces et pouvoir d'action.                  L'absence de statut de l' élu empêche la diversification du profil des élus.                  Une surreprésentation des hauts-fonctionnaires dans les fonctions politiques</p>	<p>La crise vient du fait que les élus ne remplissent pas leur rôle.                  Si les citoyens se désengagent de la vie politique, c'est d'abord une forme de désaveu des personnalités politiques et non de la fonction.                  Les élus ne construisent pas de programme concret et ne tiennent pas leurs engagements.                  La démocratie devrait être une révolution permanente.                  Les élus ne prennent pas en compte l'avis des citoyens, surtout s'il est contraire au leur.                  Les formes d'engagement citoyen sont plus variées que celles énoncées dans le problème.</p>
<b>Nouveau problème soulevé par les citoyens</b>	
<p><b>Le système représentatif ne fonctionne plus</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Notre système démocratique est en crise car la "démocratie représentative" a suffisamment duré, et qu'il est temps de passer à autre chose. ...</li> <li>- Plus qu'une perte de confiance c'est désormais un sentiment d'illégitimité du principe représentatif qui se répand dans la société. ...</li> <li>- Quelques causes de la crise du système représentatif</li> <li>- Une crise de la représentation</li> <li>- Une ère pré-révolutionnaire</li> </ul>	

**Les causes**

<b>Cause 1 - Les défaillances du système représentatif actuel</b>	
<p><b>Arguments pour</b></p> <p>Il est important de dissocier le local et le national.                  Les élus ont l'illusion que le mandat est un "blanc-seing".                  La démocratie actuelle est un système vertical (hiérarchique).                  La professionnalisation de la vie politique participe de cette déconnexion entre élus et citoyens.                  Le manque de transparence et la complexification dissuadent les citoyens de s'intéresser à la politique.                  Les citoyens ont l'impression de ne pas être écoutés.                  Les fonctions électives ne sont pas accessibles à tous les citoyens dans les faits.                  Les fractures numériques, sociales, économiques...                  Les médias jouent un rôle dans cette crise.                  Une légitimité difficile à acquérir pour les élus</p>	<p><b>Arguments contre</b></p> <p>Il faut contrôler les élus : la Cour des Comptes devrait avoir un pouvoir plus important.                  La classe politique ne nous représente pas, c'est une oligarchie.                  La déconnexion entre les élus et la population existe aussi au niveau local, mais cela se voit moins.                  Les élus locaux n'ont qu'un pouvoir marginal face au pouvoir économique.</p>

locaux.	
<b>Cause 2 - La démocratie participative a souvent déçu les élus et les citoyens</b>	
<p><b>Arguments pour</b> Car la démocratie participative c'est de la participation, pas de la démocratie. D'un outil d'émancipation à un outil de contrôle. Encore faut-il donner à la démocratie participative les moyens de fonctionner. Il faudrait utiliser plus d'outils numériques. La démocratie participative est un choix qui suppose un temps politique plus long. Les résultats des actions de démocratie participative ne sont pas respectés.</p>	<p><b>Arguments contre</b> La démocratie participative ne doit pas concerner uniquement le local ! La participation citoyenne ne fonctionne que si elle donne lieu à un pouvoir décisionnel. Les conditions pour que la démocratie participative fonctionne ne sont pas réunies. Les initiatives "descendantes" ne sont pas de la démocratie participative.</p>
<b>Cause 3 - Les formes d'engagement évoluent, avec le numérique notamment</b>	
<p><b>Arguments pour</b> D'accord avec ce constat de déclin des partis et syndicats. D'accord avec ce constat, le numérique permet de grandes avancées. Le numérique peut participer à améliorer l'engagement citoyen. Le problème de la représentativité syndicale résolue par le numérique. Oui aux outils numérique, s'il reste des outils présentiels.</p>	<p><b>Arguments contre</b> Les risques du numérique. Non au "tout numérique".</p>
<b>Nouvelles causes proposées par les citoyens</b>	
<p>L'absence de projet de société commun est la cause principale de la crise démocratique. Les entraves à un "empowerment" citoyen sont nombreuses. Les médias ne remplissent plus leur rôle de contre-pouvoir pour informer le citoyen. Un manque d'éducation aux pratiques citoyennes dans les écoles et dans la société. Une défiance à l'égard du système politique ou représentatif. Une défiance envers les élus et le personnel politique (collaborateurs, cabinets).</p>	

### Les solutions

<b>Solution 1 - Dynamiser les instances de démocratie locale existantes</b>	
<p><b>Arguments pour</b> Créer de nouvelles instances participatives ou valoriser les instances existantes. Le tirage au sort.</p>	<p><b>Arguments contre</b> S'il faut en effet renforcer les instances locales, attention ces mesures « s'adressent toujours aux mêmes ». Il ne faut pas multiplier les instances, mais centraliser l'expression des citoyens grâce à des plateformes numériques. Le tirage au sort présente des limites.</p>
<p><b>Les nouvelles propositions des citoyens</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseils et organes consultatifs (Créer dans chaque commune une cabane de la démocratie, Créer des Conseils Consultatifs locaux, Créer un collège associatif dans les collectivités locales, Créer un observatoire citoyen de la tenue des engagements électoraux,</li> </ul>	

<p>Instaurer des budgets participatifs, Moins de "conseils" mais une mixité sociale mieux organisée au sein de ces conseils, Rendre obligatoire les conseils de quartier)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Dissocier l'exécutif du délibératif au niveau local</li> <li>- Le droit de l'opposition dans les conseils municipaux (Amender le mode de scrutin municipal pour accorder une meilleure représentation à l'opposition, Désigner des "élus citoyens" dans les instances représentatives, Élargir l'intérêt à agir contre les décisions municipales à tous les citoyens)</li> <li>- Les élections locales (La proportionnalité à chaque élection, Mettre en avant le projet électoral et non la personne, Rendre le vote aux élections locales obligatoire pour tous les citoyens)</li> <li>- Les finances locales (Mieux valoriser l'usage de l'argent public localement en vérifiant auprès des associations les effets levier existants, Permettre la participation des citoyens aux comités d'attribution des marchés publics (voie législative), Permettre un débat démocratique sur les finances locales)</li> <li>- Référendum et droit d'interpellation (Instituer le référendum local d'initiative citoyenne)</li> <li>- Tirage au sort (Instituer la nomination par tirage au sort, Ouvrir la possibilité d'un bulletin "tirage au sort citoyen" en plus des listes électorales)</li> </ul>	
<p><b>Solution 2 - Valoriser l'éducation à la citoyenneté</b></p>	
<p><b>Arguments pour</b></p> <p>Cela ne prend pas forcément la forme d'un conseil de la jeunesse.                  Instaurer conseil des enfants dans chaque école primaire.                  L'urgence est à l'éducation aux transformations numériques.                  L'école est devenue un lieu de compétition : comment apprendre la démocratie dans ces conditions ?                  Apprendre tout au long de la vie à rechercher des solutions aux problèmes.                  D'accord, si l'on enseigne véritablement ce qu'est une Démocratie ! Pour une éducation à la pratique démocratique.                  Inventer de nouveaux dispositifs d'implication des jeunes.</p>	<p><b>Arguments contre</b></p> <p>A l'école on n'a pas la maturité pour aborder ces sujets.                  Attention le service civique devient un contrat précaire.                  Les conseils d'enfants sont une reproduction du système.</p>
<p><b>Les nouvelles propositions des citoyens</b></p> <p>Intégrer des cours de démocratie participative dans les cursus de sciences politiques                  Le premier outil : l'éducation populaire</p>	
<p><b>Solution 3 - Utiliser les méthodes innovantes et outils numériques pour la participation citoyenne</b></p>	
<p><b>Arguments pour</b></p> <p>Conditions de bon fonctionnement de ces outils numériques.                  Conserver des outils présents et des animateurs.                  Créer un système informatique unique basé sur le crowdsourcing pour outiller la démocratie</p>	<p><b>Arguments contre</b></p> <p>Mises en garde contre les dérives ou risques du numérique.                  Que l'UGAP choisisse des applications civiques (pour éviter leur multiplication).</p>

<p>directe. Les sites participatifs sont à développer à toutes les échelles de l'action publique. Instaurer une demi - journée de citoyenneté par mois.</p>	
<p><b>Les nouvelles propositions des citoyens</b> Organiser des rencontres locales pour rendre un avis public national via le numérique. Diffuser en direct sur internet les conseils municipaux et communautaires. Instaurer une formation obligatoire au numérique de tous les élus. Ouvrir des sites internet "Municipalité &amp; Citoyens" et organiser un conseil de Citoyens tiré au sort. Rendre public et accessible, toutes les instances d'échange et de décision (vidéo, compte-rendu public). Saisir les opportunités du numérique. Solutions pour un vote numérique. Un meilleur contrôle citoyen grâce à la méthode Scrum Agile. Un prototype d'urbanisme collaboratif. Valoriser les expériences citoyennes sur son identité numérique. Voter de chez soi, c'est désormais possible, grâce à la blockchain.</p>	
<p><b>Solution 4 - Diffuser une culture de la concertation et du dialogue</b></p>	
<p><b>Arguments pour</b> Le numérique peut être un atout. Le rôle des professionnels de la participation est essentiel. Mettre en place des outils de co-construction. Il faut remettre en cause le système actuel. Pas de concertation possible, sans la formation des citoyens et des élus.</p>	<p><b>Arguments contre</b> Attention aux termes utilisés : « diffuser » De belles paroles mais ça n'existe pas ! Il faut composer avec l'ensemble des initiatives. Les risques de généraliser le recours aux professionnels de la participation.</p>
<p><b>Solutions nouvelles proposées par les citoyens</b> Améliorer la déontologie relative aux mandats électifs</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir un casier judiciaire vierge pour se présenter à une élection</li> <li>- Limiter la professionnalisation de la vie politique</li> <li>- Limiter les opportunités de corruption</li> <li>- Pour que les mandats soient non-cumulables et non-renouvelables</li> <li>- Redorer l'image des élus</li> <li>- Réduire les avantages perçus par les anciens Présidents de la République</li> <li>- Rendre transparent la fiscalité et les frais des élus pour obliger à l'honnêteté et à l'exemplarité</li> <li>- Un suivi de l'application des promesses électorales</li> </ul> <p>L'expérimentation d'autres formes démocratiques est la solution</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instaurer une démocratie liquide</li> <li>- La démocratie directe est la solution</li> <li>- Pour une nouvelle république ou une nouvelle constituante</li> <li>- Réinventer un nouveau modèle</li> </ul> <p>Les solutions à la crise démocratique viendront des territoires</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Au delà d'une démocratie participative : une démocratie délibérative</li> <li>- C'est au local que l'implication citoyenne est la plus forte</li> <li>- L'échelon local devrait être un lieu d'expérimentation</li> </ul> <p>Les solutions d'ordre national</p>	

- Développer la pratique de l'évaluation (de l'application des programmes, des actions politiques)
- Instaurer une votation sur le modèle suisse
- La reconnaissance du vote blanc et de l'abstention
- Modification des lois ou procédures législatives existantes
- Permettre au peuple de destituer de son mandat un élu jugé défaillant (pétition, référendum)
- Pour un mid-term territorial
- Rendre obligatoire la présence des élus dans les instances auxquelles ils siègent
- Renouer avec la séparation des pouvoirs
- Renouer la confiance entre citoyens et corps intermédiaires
- Un tirage au sort des sénateurs

Instaurer un revenu de citoyenneté pour exister politiquement