



COMME TERRITOIRES

**etd** le centre  
de ressources  
du développement  
territorial



**DOSSIER**

# Rio +20 L'AGE ADULTE DE L'AGENDA 21 ?

**STRATEGIE DE TERRITOIRE**

Après le PLUi,  
le beau temps ?

**ENJEUX**

Coopérer  
pour clarifier

**RENDEZ-VOUS JURIDIQUE**

La mutualisation  
voyons plus grand !

Point de vue

# “ La révolution silencieuse du gouvernement local ”

*La France, une juxtaposition des « petites patries » ?* Devant la complexité du paysage institutionnel français, Philippe Estèbe, enseignant à Sciences Po et directeur d'étude à la coopérative Acadie, plaide pour le renforcement du rôle des intercommunalités urbaines.

Dans l'article « Réforme territoriale : la révolution silencieuse du gouvernement local » que vous avez écrit avec Daniel Béhar dans *L'état de la France 2011-2012*, vous réfutez la possibilité d'un fédéralisme à la française privilégiant soit les régions, soit les grandes villes. Pouvez-vous expliquer ce point de vue ?

Le paysage institutionnel français est marqué par une tension native entre partage des compétences et souveraineté : tout en reconnaissant l'impossibilité d'exercer seul un certain nombre de compétences, transversales par nature – par exemple l'urbanisme, les transports, le développement durable – chaque niveau de collectivité a tendance à vouloir maîtriser ce qui se passe sur son territoire, à se sentir comptable de tout. Se constitue ainsi une juxtaposition de « petites patries » qui ont du mal à coopérer. Pour sortir de cette situation sclérosante, une solution consisterait à privilégier un échelon de collectivités par rapport aux autres, à l'image de ce qui prévaut dans les pays voisins où le choix a été fait de confier ce rôle aux régions (en Allemagne ou en Suisse et, progressivement en Belgique ou en Espagne) ou aux grandes villes (en Italie ou en



Angleterre). Mais en France le poids des régions comme celui des grandes villes est insuffisant pour leur permettre d'assurer seules un leadership territorial : les régions du fait de la faiblesse de leurs compétences et de leurs budgets ; la plupart des villes à cause de leur taille limitée. Même un renforcement du pouvoir des régions, défendu par l'ARF notamment, ne paraîtrait pas de nature à modifier sensiblement la donne : la dévolution d'un pouvoir normatif régional ne peut en effet avoir un impact adapté aux contextes locaux qu'en s'appuyant sur un niveau de détail complexe à concevoir.

**Vous plaidez en revanche pour un rôle central des intercommunalités urbaines dans une évolution**

en profondeur de l'organisation territoriale française. N'y a-t-il pas un risque pourtant que ces intercommunalités centrales deviennent à leur tour de « petites patries » ?

En premier lieu, on constate que la capacité des grandes villes ou des intercommunalités urbaines à s'adresser à leurs territoires environnants se développe, soit de leur propre initiative, soit poussées par des intercommunalités voisines qui les interpellent, avec, par exemple, des effets en matière d'organisation des transports comme à Toulouse ou à Grenoble. Pour aller plus loin et éviter la constitution de nouvelles « petites patries », il faut sans doute rendre plus lisibles les interdépendances entre les espaces urbains centraux, le périurbain et les territoires ruraux périphériques et imaginer ainsi des échelles de solidarité au sein de régions urbaines. Les données existent qui permettent de mesurer par exemple les flux de personnes et de biens, les dynamiques d'occupation de l'espace. Il convient dès lors de pousser l'analyse afin d'estimer les impacts des décisions prises par les collectivités du

**ACADIE.**  
Réunissant depuis 1978 des géographes, sociologues, économistes, politistes ou urbanistes, la coopérative conseil ACADIE œuvre sur l'ensemble des politiques publiques à dimension territoriale, de l'aménagement du territoire à l'action sociale, en passant par la gestion urbaine.  
[www.acadie-reflex.org](http://www.acadie-reflex.org)

cœur urbain sur les espaces environnants, d'évaluer les services rendus réciproques (contribution des aménités de la partie rurale à l'attractivité de l'espace urbain, bénéfice des fonctions de centralité) ; cela peut permettre de développer une vision plus solidaire de l'aménagement du territoire. L'enjeu est bien d'objectiver les responsabilités des grandes villes vis-à-vis de leur hinterland, mais aussi l'intérêt qu'elles ont à maintenir le dynamisme de celui-ci.



### **Si elles le souhaitent, les Régions pourraient s'éloigner d'une posture de souveraineté territoriale pour exercer une responsabilité territoriale ”.**

En second lieu, les tensions fréquemment observées entre intercommunalités autour des villes, grandes ou moyennes, masquent parfois la réalité d'une solidarité qui s'exprime depuis de nombreuses années dans les syndicats techniques (eau, assainissement, électrification, etc.). Ceux-ci assurent de fait l'existence de services de base pour les citoyens d'un ensemble géographique dépassant largement les frontières de la ville centre et englobant des intercommunalités qui par ailleurs s'affrontent. Le problème est que cette solidarité technique fonctionne sur une base démocratique faible et des moyens d'ingénierie souvent limités, se réduisant à confier la gestion des équipements à des opérateurs via une délégation de service public. Il y a donc à l'évidence un enjeu de réappropriation politique de ces syndicats par les élus

afin qu'ils servent de points d'appui à la construction d'espaces de solidarité.

**N'y a-t-il pas selon vous une complémentarité à développer entre le niveau local et le niveau régional qui permettrait de repenser l'organisation territoriale et d'encourager la constitution de régions urbaines solidaires ?**

En effet, la région peut organiser le cadre de réflexion et donner l'impulsion pour faire évoluer les normes vers un système intelligent, c'est-

à-dire prenant en compte les effets de système, les éléments de contexte local, en évitant une réponse trop fragmentée si elle n'était construite qu'à l'initiative des intercommunalités urbaines. Sur la question foncière par exemple, on peut imaginer des pistes de solution compatibles avec le droit de l'urbanisme actuel : détacher la propriété du sol de son usage (la nue-propriété de l'usufruit), permettre aux collectivités d'investir dans du foncier en dehors de leur périmètre, développer un marché de « droits à construire » permettant d'exprimer des solidarités territoriales dans ce domaine. Chaque intercommunalité urbaine peut réfléchir à la mise en œuvre de telles solutions avec ses territoires environnants, mais une réflexion au niveau régional présente l'intérêt de dégrossir le sujet sous l'angle juridique

et de produire un système de normes et d'outils plus harmonisé. Les schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire – les SRADT – constituent dans cette perspective l'occasion d'organiser un cadre de réflexion, de négociation entre tous les niveaux de collectivités, visant notamment à produire des normes adaptées aux contextes locaux. Ce faisant les régions s'éloignent d'une posture de souveraineté territoriale pour exercer une responsabilité territoriale : elles ne sont plus comptables de tout ce qui se passe sur leur territoire, mais responsables d'organiser les négociations nécessaires. Certaines régions, comme Nord - Pas-de-Calais ou Provence - Alpes - Côte d'Azur, tentent de s'inscrire dans ce mouvement de repositionnement de leur rôle. Au-delà de la question du pouvoir normatif, il s'agit aussi de dépasser le cadre du contrat comme seul mode de relation entre niveaux de collectivités pour aller vers l'idée de convention, au sens de la convention collective qu'établissent par la négociation au sein d'une entreprise les dirigeants et les représentants des salariés. Pour qu'une telle posture se généralise, encore faut-il que les régions le souhaitent ! La grande question à se poser est dès lors quel est l'intérêt de chaque collectivité à abandonner une parcelle de son pouvoir – même illusoire – et à coopérer avec les autres ; qu'ont-elles à y gagner ? De manière plus positive, il s'agit de savoir comment les convaincre ou les inciter à agir dans ce sens, ce qui constitue un nouveau défi pour tous les acteurs publics. ■

Propos recueillis par Gilles Rey-Giraud