



HAL
open science

FACE A UNE REVOLUTION INEDITE, QUELLES IDENTITES, QUELLE GOUVERNANCE POUR LES TERRITOIRES ?

Gérard-François Dumont

► **To cite this version:**

Gérard-François Dumont. FACE A UNE REVOLUTION INEDITE, QUELLES IDENTITES, QUELLE GOUVERNANCE POUR LES TERRITOIRES ?. Parole publique, 2018, 19, pp.43-44. <hal-01767120>

HAL Id: hal-01767120

<https://hal.science/hal-01767120v1>

Submitted on 15 Apr 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

FACE À UNE RÉVOLUTION INÉDITE, QUELLES IDENTITÉS, QUELLE GOUVERNANCE POUR LES TERRITOIRES ?

Gérard-François Dumont*, professeur à la Sorbonne,
président de la revue *Population & Avenir*

Dans l'organisation territoriale de la France, le milieu des années 2010 a enregistré l'unique période révolutionnaire de son histoire, avec la création de très vastes régions et de vastes intercommunalités. Ce bouleversement inédit soulève de fortes questions sur l'identité et la gouvernance des territoires.

D'une Révolution sans révolution territoriale...

Les lois françaises sur la nouvelle délimitation des régions et sur l'obligation pour les communes de s'inscrire dans de vastes intercommunalités ou métropoles ont un caractère révolutionnaire inédit¹. En effet, lors de la Révolution française, l'organisation territoriale n'avait pas connu un tel *big bang*². D'une part, l'Assemblée nationale constituante instaurant les communes fin 1789 les laisse se mouler sur un cadre ancien, le plus souvent celui des paroisses. Quant aux départements institués en 1790, leur périmètre a le plus généralement de forts ressorts historiques. Leur délimitation respecte en grande partie l'héritage géographique provincial. Ainsi les limites des départements des anciennes provinces de Bretagne, Normandie ou Provence, et d'autres encore, reprennent la totalité des périmètres provinciaux sans empiéter sur les provinces voisines et se conforment souvent à des aires anciennes, parfois celles d'évêchés. Le véritable changement est dans le choix des dénominations géographiques qui se substituent à des noms historiques ; c'est ainsi que le Quercy fut dénommé le Lot, le Rouergue l'Aveyron, l'Anjou le Maine-et-Loire, la Marche la Creuse...

Les régions de 2016 ont un caractère révolutionnaire du point de vue de la géographie administrative et culturelle. La France est le seul pays européen à n'avoir que des grandes régions.

Un siècle et demi plus tard, comme la régionalisation mise en œuvre à compter des années 1950 s'est appuyée sur les limites départementales et, pour la majorité des régions, sur des noms historiques (Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Bretagne...), elle n'a rien eu de révolutionnaire.

...à une révolution territoriale sans Révolution

En revanche, les grandes régions créées au 1^{er} janvier 2016 ont un caractère révolutionnaire tant du point de vue de la géographie administrative que de la géographie culturelle. Les traits et racines culturels d'une Alsace fondue dans le Grand Est sont fort différents de ceux de la Champagne, comme ceux du Cantal marié avec la Savoie. Cette immense région qu'est l'Occitanie, résultant de la fusion de Midi-Pyrénées et du Languedoc-Roussillon, dispose

de la neuvième superficie des 340 régions de l'Union européenne, mais le seuil de Naurouze, parfois appelé aussi seuil du Lauragais, qui marque une rupture géographique et historique entre les deux anciennes régions, est toujours présent. Le caractère révolutionnaire de la création de grandes régions est bien mis en évidence par leur dimension en Europe : la France est le seul pays européen à n'avoir que des grandes régions ; elle place en effet, onze de ses douze régions continentales (donc à l'exception de l'Ile-de-France) entre les rangs 5^e et 33^e de la superficie des 340 régions de l'Union européenne³.

Les intercommunalités XXL, comptant plus de 50 communes, sont désormais dotées d'un pouvoir inédit.

Du côté des intercommunalités, la France a effectué une révolution semblable⁴. D'une part, leur nombre a fortement diminué avec, en conséquence, un nombre souvent considérable de communes regroupées, conduisant à ce que l'on appelle des intercommunalités XXL, comptant plus de 50 communes. D'autre part, les compétences obligatoirement transmises aux intercommunalités leur donnent un pouvoir sans équivalent historique depuis les débuts de l'intercommunalité, longtemps sur une base volontaire, en 1890.

La révolution territoriale pose la question du sentiment d'appartenance, essentiel pour que les citoyens s'investissent dans la vie et l'attractivité de leur territoire.

Identité et gouvernance

La création de nouveaux périmètres administratifs à des échelles fortement élargies, le plus souvent totalement nouveaux, pose d'abord un problème d'identité puisque, fréquemment, il n'y a pas de dénomination historique leur correspondant. Aussi, les citoyens peuvent-ils éprouver des difficultés à se reconnaître dans les solutions retenues : les Hauts-de-France n'ont rien d'un paysage montagnard ; on peut se demander à l'est de quoi est le Grand Est : de la France du nord, de celle du sud, de la Pologne, de la Russie ? Le Roussillon ne se reconnaît nullement dans la dénomination linguistique de l'Occitanie. La marque Limousin, avec sa baseline *Osez la différence* qui venait, après des années d'efforts, de se déployer pour dynamiser l'image de la région, a perdu son assise administrative. De même, la dénomination des intercommunalités peut se traduire par des difficultés pour le citoyen à s'y identifier, d'autant que l'histoire récente a vu de nombreux changements : par exemple, l'intercommunalité dont font partie les habitants de la ville d'Eu n'a pas seulement changé de périmètre, mais trois fois de nom en moins de vingt ans.

La révolution territoriale française du milieu des années 2010 pose la question du

sentiment d'appartenance des populations, un sentiment pourtant essentiel pour que les citoyens s'investissent dans la vie et l'attractivité de leur territoire. Parce que l'échelle et la dénomination administrative ne font pas automatiquement identité. Aimer sa commune, ce qui est le sentiment très partagé des Français selon toutes les enquêtes, ne signifie pas que l'on va tomber amoureux de son intercommunalité. Et ceci, d'autant plus que les réalités territoriales sont de plus en plus réticulaires⁵ et de moins en moins radiales. Autrement dit, les grandes régions, comme nombre d'intercommunalités, ne font pas forcément système, c'est-à-dire ne sont pas nécessairement des territoires dont la première caractéristique serait d'interagir entre eux. Par exemple, l'Alsace interagit davantage avec les cantons de Bâle et le Bade-Wurtemberg qu'avec la Champagne et le sud de la nouvelle Aquitaine davantage avec l'Espagne, et même le Portugal, qu'avec le Limousin.

Les réalités territoriales sont de plus en plus réticulaires et de moins en moins radiales : les grandes régions, comme nombre d'intercommunalités, ne font pas forcément système.

Face aux nouveaux périmètres administratifs plus imposés par l'État que souhaités par les territoires dont le mariage administratif a souvent ignoré la nécessité du consentement mutuel, il faut inventer une nouvelle gouvernance. En dépit de lois qui

incitent à des gouvernances jacobines, cette dernière ne peut réussir que si elle est subsidiaire. Pour les intercommunalités, une gouvernance subsidiaire signifie une gouvernance territoriale consistant à ne traiter à cet échelon que les questions appelant un tel niveau de compétences et de décision, en laissant chaque commune, y compris par la mise à disposition de moyens par l'intercommunalité, régler des questions qui peuvent l'être à son échelon. ■

Il faut inventer une gouvernance subsidiaire : ne traiter à un échelon que les questions appelant ce niveau de compétences et de décision.

* Dernier ouvrage paru : *Les territoires français : diagnostic et gouvernance*, Armand Colin, 2018.

1. Loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 ; loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 ; loi Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) du 27 janvier 2014 ; loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain du 28 février 2017.
2. Torre, André, Bourdin, Sébastien (direction), *Big bang territorial*, Armand Colin, 2015
3. Florent, Luc, « La place des régions françaises dans l'Union européenne : améliorée ou détériorée avec la suppression de 9 d'entre elles ? », *Population & Avenir*, n°721, janvier-février 2015.
4. Doré, Gwénaél, « Le bouleversement territorial en France : analyse et enjeux », *Population & Avenir*, n°737, janvier-février 2018.
5. Dumont, Gérard-François, « Territoires : un fonctionnement radial ou réticulaire ? », *Population & Avenir*, n°723, mai-juin 2015 ; « Territoires : le modèle centre-périphérie désuet ? », *Outre-Terre*, n 51, 2017.