



## CONCOURS INTERNE D'INGÉNIEUR EN CHEF TERRITORIAL

SESSION 2015

Rédaction d'une note visant à faire l'analyse  
du dossier remis au candidat et à en proposer une synthèse  
éventuellement assortie de propositions.  
Ce dossier porte sur un sujet technique et fait appel à l'expérience  
professionnelle du candidat

### EPREUVE N° 2

Durée : 4 h  
Coefficient : 5

#### SUJET :

Dans un premier temps, vous rédigerez une note de synthèse à l'attention des élus à partir des documents ci-joints.

Dans un second temps, vous établirez, en qualité d'ingénieur en chef, un ensemble de recommandations pour conduire la rédaction du volet environnement du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), sur le territoire d'ensemble résultant de la fusion de trois régions.

#### Barème de notation :

Synthèse : 10 points  
Propositions : 10 points

#### DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Réforme-territoriale-5-questions-sur-un-big-bang-regional-contesté, <u>Laurence Albert</u> / Journaliste ; 16/09/2014	Page 1
Document n° 2	Réforme territoriale : votre ville va-t-elle perdre son statut de "capitale régionale" ? METRONEWS.FR ; 09/12/2014	Page 4

Document n° 3	<u>Réforme territoriale : la méthode italienne</u> ; Vincent de Briant ; Constructif ; <a href="http://www.constructif.fr">www.constructif.fr</a> ; Novembre 2014	Page 6
Document n° 4	Réforme régionale : un enjeu pour la croissance, Benoît Lajudie, France Stratégie ; Juillet 2014	Page 9
Document n° 5	<u>Laurence Cormier-Topal, Bernard Lenseil, Eric Raimondeau   Réforme régionale et proximité du citoyen</u> ; RERU_Big Bang Territorial ; Octobre 2015	Page 20
Document n° 6	<u>Charles-Edouard Houllier-Guibert   Les marques métropolitaines et le statut de capitale des nouvelles régions</u> ; RERU_Big Bang Territorial ; Novembre 2014	Page 23
Document n° 7	Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ; <a href="http://www.vie-publique.fr">www.vie-publique.fr</a> ; 10 août 2015	Page 26
Document n° 8	Qu'est-ce que le SRADDT ? Région Picardie ; 3 juillet 2015	Page 28
Document n° 9	La loi Notre : organisation territoriale toujours en chantier ; <a href="http://unadel.org/tag/loi-notr/">http://unadel.org/tag/loi-notr/</a> ; 12 mars 2015	Page 30
Document n° 10	Quels changements pour les compétences environnementales avec la loi Notre ; <a href="http://www.gesteau.eaufrance.fr">www.gesteau.eaufrance.fr</a> ; 26 août 2015	Page 32
Document n° 11	Lise Bourdeau-Lepage   Quand des idées reçues mènent une réforme territoriale..., RERU_Big Bang Territorial ; 27 octobre 2015	Page 34
Document n° 12	Gouvernance environnementale : ce qui change avec la loi Notre ; <a href="http://www.actu-environnement.com/ae/news/adoption-loi-notre-dechet-eau-collectivite-25028.php4">http://www.actu-environnement.com/ae/news/adoption-loi-notre-dechet-eau-collectivite-25028.php4</a> ; Florence ROUSSEL ; 23 juillet 2015	Page 37

**NOTA :**

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature (signature à apposer uniquement dans le coin gommé de la copie à rabattre) ou nom, grade, même fictifs. Seuls la date du concours et le destinataire, (celui-ci est clairement identifié dans l'énoncé du sujet) sont à porter sur la copie.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

## Document 1 :

<http://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/0203771988423-reforme-territoriale-5-questions-sur-un-big-bang-regional-conteste-1043066.php>

Laurence Albert / Journaliste | Le 16/09/2014 à 14:27, mis à jour le 17/09

En savoir plus sur <http://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/0203771988423-reforme-territoriale-5-questions-sur-un-big-bang-regional-conteste-1043066.php>

Les lois sur la décentralisation redessinent la carte de France et renforcent les pouvoirs économiques des régions, qui pourront désormais entrer directement au capital des entreprises.

### **1. La réforme territoriale crée-t-elle une nouvelle architecture des pouvoirs locaux ?**

La France, qui s'est longtemps enorgueillie de ses 36.700 communes, pâtit désormais de son organisation territoriale trop lourde, trop complexe et trop coûteuse. Au point que l'idée d'alléger le millefeuille fait désormais consensus dans la classe politique – même si le vote de la loi a donné lieu cet été à un véritable bras de fer au Sénat puis à l'Assemblée nationale. Pour « dégraisser le mammoth » des collectivités locales, le gouvernement a imaginé une fusée à deux étages. En premier lieu, un bloc local dans lequel les intercommunalités, appelées à grossir, prendront encore plus l'ascendant sur les communes. Un mouvement déjà amorcé l'an passé par la loi « métropoles », qui avait donné naissance à 14 capitales régionales dotées d'un statut et de moyens supplémentaires. Deuxième étage de la fusée : les régions. Moins nombreuses – elles ne sont plus que 13, contre 22 dans la dernière version du texte –, elles sont désormais priées de se concentrer sur des secteurs clefs. La clause de compétence générale est supprimée. Mais les régions disposeront d'une véritable force de frappe dans leur secteur de prédilection, l'économie. Elles prendront aussi en charge de nouveaux domaines (routes, collèges) jusqu'à présent gérés par les départements. Lesquels devraient, en contrepartie, disparaître en 2020, non sans avoir eu, au préalable, le droit de demander à changer de région de rattachement. Le redécoupage de la carte de France a cependant viré au casse-tête, tant il paraît difficile de savoir quel critère privilégier : les synergies économiques entre deux régions ? L'existence d'un réseau de transports structuré ? Les liens culturels et le sentiment d'appartenance de la population ? La présence d'une métropole par région ? Les considérations politiques ? Le sujet cristallise les passions – parfois les plus irrationnelles – et il y a fort à parier que la deuxième lecture au Parlement prévue cet automne après les sénatoriales réservera son lot de surprises...

### **2. Où seront les nouveaux pôles de décision en régions ?**

Logiquement, la France ne devrait plus compter que 13 capitales régionales, une par nouvelle région. Mais l'affaire n'est pas si simple, car le nouveau découpage prévoit, du moins dans sa version actuelle, que certaines régions compteront deux métropoles (Toulouse et Montpellier, par exemple) et d'autres aucune (Centre). Autre pomme de discorde, le choix de la future capitale régionale. D'évidence, le lieu qui concentrera les pôles de décision, notamment économiques, sera plus attractif, principalement pour les entreprises

– un cercle vertueux. Souvent, cette future capitale s'impose naturellement par sa taille : Strasbourg prendra sans doute le pas sur Nancy et Metz ; Lyon concentrera les énergies, même si Grenoble et Saint-Etienne resteront attractives. Mais, parfois, rien n'est acquis. Les régions Bourgogne-Franche-Comté ont beau être particulièrement demandeuses de cette fusion, choisir entre Dijon et Besançon s'annonce cornélien. Conscient d'être en terrain sensible, le gouvernement a mis un peu d'eau dans son vin. La ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu, a ainsi évoqué la possibilité de créer des pôles. *« On peut avoir des pôles métropolitains, car la loi nous demande un siège social, mais on peut dissocier le siège social de la capitale, a-t-elle déclaré. Les régions ne sont pas des mini-Etats-nations où la capitale regroupe tous les services. »*

### 3. Qui détiendra le pouvoir économique dans les territoires ?

Les régions ont obtenu gain de cause : la loi les place en première ligne dans le soutien à l'économie sur les territoires. Stratèges, elles seront chargées d'anticiper, aux côtés des entreprises, les mutations économiques, d'adopter un schéma de développement économique et de gérer directement des infrastructures clefs, comme l'énergie, les transports ou le tourisme. Les régions seront aussi plus opérationnelles : la loi fait d'elles les interlocuteurs de « référence » des PME et ETI. Elles pourront notamment soutenir les entreprises dans leurs projets immobiliers, d'internationalisation ou d'innovation. L'une des grandes nouveautés est la possibilité d'entrer directement au capital des entreprises, sans devoir en passer par un décret en Conseil d'Etat. Cette procédure, complexe, rebutait les collectivités, même si certaines régions avaient fait parler d'elles, comme Poitou-Charentes avec Heuliez. Comme par le passé, les régions continueront toutefois à intervenir au sein des entreprises via une palette de fonds d'investissement de plus en plus variée. Car certaines se montrent très inventives. Ainsi, la région Aquitaine a multiplié les dispositifs : Aqui-Invest pour les entreprises innovantes, Socri pour celles situées dans les pôles de compétitivité, Icso pour la croissance externe et les transmissions, ou encore ACI pour les entreprises « matures ». En Ile-de-France, le dispositif PM'up, qui *« aide les PME à changer d'échelle »*, a déjà bénéficié à 600 d'entre elles pour des montants allant jusqu'à 250.000 euros. Les régions sont également présentes aux côtés de la BPI et viennent d'obtenir la gestion directe des fonds européens (Feder...).

### 4. Faut-il s'attendre à un big bang économique et fiscal ?

La réforme doit en principe permettre à l'Etat de faire des économies : suppression des doublons (entre régions et départements), rationalisation des services (entre deux régions, entre communes et intercommunalités), concentration des moyens (avec la fin de la clause de compétence générale). Le gouvernement vise entre 12 et 25 milliards d'économies à terme, ce dont doutent toutefois nombre d'experts, à commencer par les agences de notation. Il jure aussi que ce big bang sera dépourvu d'effet sur la feuille d'impôts locaux des entreprises. *« Vu l'objectif d'économies, il y a peu de chances que cela se traduise par des hausses »*, estime-t-on chez Marylise Lebranchu. Côté communes et intercommunalités, beaucoup d'élus ont promis de ne pas augmenter la fiscalité. Ce qui changera, en revanche, c'est la destination de la feuille d'impôt. En contrepartie de leur pouvoir économique accru, les régions veulent récupérer une partie de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE)

perçue par les départements. En Ile-de-France, dès 2016, les impôts des entreprises ne bénéficieront plus à la commune ou à l'intercommunalité, mais à la métropole de Paris.

##### **5. Quel impact aura la réforme territoriale sur les pôles de compétitivité ?**

La loi prévoit que le fonctionnement des pôles de compétitivité sera financé par les régions. Près de 20 millions d'euros vont ainsi passer des trésoreries des Direccte (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) à celles des conseils régionaux. Une régionalisation destinée à mieux articuler la gestion de ces pôles avec les stratégies des conseils régionaux. D'autant que, les régions prenant de l'ampleur, elles vont pouvoir étendre leur terrain d'action. « Certains, comme le pôle de nutrition Vitagora en Bourgogne - Franche-Comté, sont très satisfaits. D'autres le sont moins, notamment ceux dont le rayonnement est national, qui redoutent d'être pénalisés par la régionalisation. Mais qu'ils se rassurent : les crédits nationaux, autour de l'innovation notamment, perdureront », explique-t-on au ministère de la Décentralisation.

Une réforme territoriale délicate

*Politiquement contestée, la réforme territoriale n'a jamais porté chance aux élus qui s'y sont attaqués. Du général de Gaulle à Nicolas Sarkozy, nombreux sont les élus qui ont tenté, en vain, de faire évoluer la carte ou l'organisation des territoires. Depuis la création des régions en 1963, seules trois grandes évolutions notables ont eu lieu. En 1982, la première loi dite de décentralisation les a reconnues en tant que collectivités territoriales. Puis, entre 1982 et 2004, les régions se sont vu successivement transférer de nouvelles compétences : gestion des lycées, transfert des personnels non enseignants, trains express régionaux. Enfin, leur autonomie financière est officiellement reconnue depuis 2003, mais la suppression de la taxe professionnelle en 2009 a, de facto, réduit leur indépendance.*

Laurence Albert

En savoir plus sur <http://www.lesechos.fr/politique-societe/regions/0203771988423-reforme-territoriale-5-questions-sur-un-big-bang-regional-conteste-1043066.php?U8Ks7HzgLCkuiPsA.99>

## Document 2 :

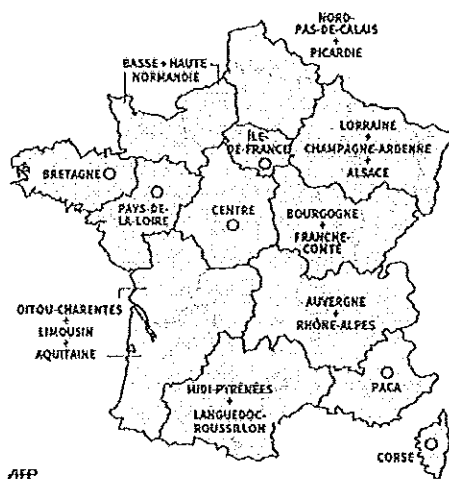
Réforme territoriale : votre ville va-t-elle perdre son statut de "capitale régionale" ?

[HTTP://WWW.METRONEWS.FR/INFO/REFORME-TERRITORIALE-VOTRE-VILLE-VA-T-ELLE-PERDRE-SON-STATUT-DE-CAPITALE-REGIONALE](http://www.metronews.fr/info/reforme-territoriale-votre-ville-va-t-elle-perdre-son-statut-de-capitale-regionale)

CRÉÉ : 09-12-2014

**POLITIQUE – Le passage de 22 à 13 régions en 2016 va faire perdre le statut de capitale régionale à certaines villes. Inquiètes des conséquences, elles s'organisent.**

metronews. Si Lyon devrait, sans surprise, être choisie face à Clermont-Ferrand pour devenir le chef lieu de la région Rhône-Alpes-Auvergne, le cas divise lorsqu'il s'agit de trancher entre Dijon et Besançon pour la région Franche-Comté-Bourgogne.



9 villes vont perdre le statut P

Ce sont les grandes perdantes de la réforme territoriale. Conséquence du passage de 22 à 13 régions, neuf villes perdront le statut de "capitale régionale" le 1er janvier 2016. Un statut qui offre dynamisme et emploi dans des territoires parfois sinistrés. Inquiètes de leur avenir, elles s'organisent pour demander des garanties quant aux conséquences de la réforme du gouvernement.

Un collectif, "Défense des capitales et équilibres régionaux", a été lancé mardi par l'association Villes de France, sous l'égide du député-maire UMP de Chalons-en-Champagne, Benoist Apparau. Sa ville est concernée par la perte de ce statut, comme Metz, Amiens, Montpellier, etc. Le sort n'a pas été tranché dans tous les cas en débat. "Il y a des négociations, des discussions. Les villes vont devoir s'entendre. Mais par exemple, Caen et Rouen se trouvent tout autant légitimes à devenir la capitale de la Normandie", souligne l'association Villes de France, contactée par *metronews*. Si Lyon devrait, sans surprise, être choisie face à Clermont-Ferrand pour devenir le chef lieu de la région Rhône-Alpes-Auvergne, le cas divise lorsqu'il s'agit de trancher entre Dijon et Besançon pour la région Franche-Comté-Bourgogne.

**Des déménagements à prévoir**



En attendant ces décisions, une première réunion des capitales en sursis s'est tenue mardi à l'Assemblée nationale. Mais toutes n'ont pas répondu à l'appel, par peur de donner l'impression d'appartenir à "un club des futures-ex". "Nous voulons défendre les capitales régionales existantes et les équilibres qui vont avec, (...) peser sur les choix qui vont arriver", a expliqué Benoist Apparu. Le collectif s'étonne "qu'aucune étude d'impact sur l'avenir de ces villes n'a encore été menée". Ainsi, il va se charger de recenser le nombre de salariés attachés aux conseils régionaux, et ceux dépendant des directions régionales de l'Etat (Directions régionales des finances publiques, Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement, rectorats, Agences régionales de santé...).

Deuxième objectif du collectif: "faire des préconisations" pour l'organisation des futures collaborations entre nouvelles et anciennes capitales, avec la possibilité de répartir les services entre les villes plutôt que de tout concentrer dans l'une d'elles. Benoist Apparu se dit inquiet d'un blocage des administrations, occupées à organiser leurs déménagements. Et quid des locaux des Conseils régionaux disparus ?

Enfin, énième casse-tête à prévoir : le droit pour les départements de changer, entre 2016 et 2020, de région en rejoignant une entité voisine. La réforme territoriale n'a pas fini d'agiter les jalousies régionales.

## Document 3 :

29 novembre 2014

# Vincent DE BRIANT | Réforme territoriale : la méthode italienne

*Cet article a été publié dans Constructif N°39 (novembre 2014), revue éditée par la Fédération Française du Bâtiment et disponible intégralement sur [www.constructif.fr](http://www.constructif.fr)*

**Comme en France, la réforme territoriale est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années en Italie, sans avoir pu aller néanmoins jusqu'au bout de sa logique, en raison de multiples blocages politiques. Cette fois, les choses pourraient changer...**

La France se compare rarement aux autres pays sur le plan institutionnel. Elle constitue en effet une catégorie à part au niveau constitutionnel, mais aussi local. Son administration territoriale est la matrice du modèle qualifié à l'étranger de « franco-napoléonien »<sup>1</sup>, qui inspire encore de nombreux pays, même si cette inspiration résulte parfois de principes imposés lors d'une intervention française, comme ce fut le cas à deux reprises en Italie, une première fois sous l'égide de Bonaparte, comme général, premier consul ou empereur, et une seconde fois à l'initiative de son lointain héritier, Napoléon III.

Il en résulte encore aujourd'hui une République italienne « une et indivisible »<sup>2</sup>, fondée sur quatre « niveaux » d'administration du territoire (communes, provinces, régions, État) que l'on pourrait en tous points comparer à la France... ce que la France ne fait pas, ou plus exactement ne faisait pas, car depuis l'arrivée de Matteo Renzi au poste de président du Conseil, en février 2014, une forme de « Renzimanía » semble régner de ce côté-ci des Alpes, y compris à propos de la réforme territoriale. À juste titre sans doute, même si, en Italie, les vraies difficultés commencent.

Car on peut dire, pour s'en tenir à la période récente, que ce dont la France a rêvé, dans le cadre du comité pour la réforme des collectivités locales<sup>3</sup> ou dans le projet annoncé par l'actuel gouvernement français le 8 avril dernier comme la réforme des régions, la suppression des départements ou l'intégration communale... l'Italie est en train de le faire, plus vite et sans doute mieux que sa voisine « cisalpine ».

La réforme territoriale actuellement conduite en Italie s'appuie en effet sur une révision constitutionnelle devant entrer en vigueur dès 2015, même si elle est rendue possible par l'existence d'une « fenêtre d'opportunité » qui peut à tout moment se refermer.

## **Une réforme territoriale globale**

La réforme territoriale italienne repose sur deux piliers : une réforme constitutionnelle qui lui confère à la fois cohérence et durée, et une réforme législative qui anticipe sur la réforme constitutionnelle et modernise profondément l'administration territoriale du pays.

La réforme constitutionnelle a été adoptée en première lecture par le Sénat italien, le 8 août 2014. Elle constitue en elle-même une transformation radicale des institutions parce qu'elle supprime l'essentiel du bicamérisme égalitaire qui est en partie à l'origine – comme dans la France de la III<sup>e</sup> ou de la IV<sup>e</sup> République – d'une instabilité gouvernementale chronique et, selon le gouvernement Renzi, de la lenteur ou de l'inefficacité du processus législatif lui-même.

Le texte prévoit dans ce sens que le gouvernement n'est plus responsable que devant la seule Chambre des députés, laquelle a le dernier mot sur les projets de loi, comme en France. Avec d'autres dispositions relatives aux relations Parlement-gouvernement, le projet de réforme fait ainsi



entrer l'Italie dans *le parlementarisme rationalisé* que connaît la France depuis 1958, mais aussi dans *l'administration territoriale non moins rationalisée*, que la France de son côté ignore pour le moment, même si elle affiche à ce propos des intentions claires.

### **Le nouveau rôle du Sénat**

La rationalisation de l'administration territoriale commence en Italie par celle du Sénat lui-même, qui a vocation à assurer la représentation des deux catégories de collectivités territoriales qui subsisteront après la réforme : les communes et les régions. En effet, au lieu de 315 sénateurs élus au suffrage direct dans une circonscription régionale, le futur Sénat n'en comprendra que 100, dont 74 conseillers régionaux, 21 maires et 5 personnalités désignées pour sept ans par le chef de l'État. À ce titre, le Sénat italien assurera la représentation des « institutions territoriales » de rang constitutionnel, avec une prime donnée aux régions, contrairement à la représentation globale et indifférenciée qui existe dans le cas français<sup>4</sup>. À cet égard, le modèle choisi est davantage celui du *Bundesrat*, même si à l'occasion de la réforme le Sénat italien perd une grande partie de ses pouvoirs.

Mais la rationalisation de l'administration territoriale passe aussi par diverses dispositions relatives aux collectivités, leurs compétences et leurs finances. La réforme prévoit la suppression de toute mention de la province, comparable au département français, dans la Constitution (article 118). Ne subsistent dès lors que les régions, les communes et les villes métropolitaines, comme « entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres ». Si la réforme est définitivement adoptée, les provinces sont ainsi appelées à disparaître dès le 1er janvier 2015, leurs fonctions étant alors reprises par les communes, groupements de communes ou villes métropolitaines.

### **Compétences exclusives ou partagées**

Les dispositions relatives aux compétences et aux finances sont liées. En Italie, depuis 2001, « le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions dans le respect de la Constitution et avec les contraintes découlant de l'Union européenne et les obligations internationales » (article 117). Il est cependant divisé en compétences exclusives de l'État et en compétences partagées avec les régions sur la base d'une énumération prévue par la Constitution. Néanmoins, juridiquement, l'État italien se réserve le droit d'intervenir dans pratiquement tous les domaines, si l'intérêt national l'exige. Le projet de réforme actuel va encore un peu plus loin dans ce sens, tout en prévoyant de sanctionner les exécutifs locaux « en cas de graves difficultés financières ». À cet égard, le projet de réforme constitutionnelle italien pose les bases d'une réforme territoriale radicale, bien éloignée à court terme du projet français, faute pour ce dernier de prévoir de révision de la Constitution, au demeurant impossible dans la conjoncture politique actuelle.

### **Un parallèle France-Italie**

En effet, un changement de politique publique ne semble possible qu'à la condition que s'ouvre une « fenêtre d'opportunité<sup>5</sup> » permettant soit une réforme constitutionnelle, soit une réforme largement soutenue au Parlement ou dans l'opinion publique. C'est bien ce qui s'est produit en Italie à la faveur de l'arrivée au pouvoir de Matteo Renzi, avec qui — ou grâce à qui — la fenêtre a été ouverte en grand, tandis que, dans le cas français, elle semble seulement entrouverte. En effet, la réforme territoriale italienne, comme la réforme territoriale française, est à l'ordre du jour depuis de nombreuses années sans avoir pu aller néanmoins jusqu'au bout de sa logique, dans les deux cas en raison de multiples blocages politiques, y compris locaux.

Au-delà des différences entre les deux pays, l'agenda de la réforme est le même depuis la fin des années 1980 : renforcement du pouvoir des régions, création d'un statut particulier pour les

métropoles, suppression des provinces ou des départements, intégration des communes entre elles, par la fusion ou le regroupement. La motivation première de la réforme est aussi largement comparable dans les deux pays. Il s'agit dans les deux cas de réformer l'État, par la décentralisation territoriale et par la rationalisation de son fonctionnement, au « bénéfice » du citoyen et du contribuable, car la contrainte financière s'y exerce d'autant plus fortement que les deux pays sont endettés et que, dans l'un et l'autre cas, subsiste un « millefeuille » territorial dont il semble urgent de se défaire.

Ainsi, au 1er janvier 2013, on dénombrait 21 régions de droit commun en France<sup>6</sup> et 15 en Italie (plus 5 régions autonomes), et 101 départements en France, pour 107 provinces en Italie (dont 2 provinces autonomes). Seul le nombre de communes et de syndicats de communes distingue vraiment la France et l'Italie : 36 681 communes dans le premier cas (et 2 145 communautés et 13 400 syndicats<sup>7</sup>), 8 071<sup>8</sup> pour le second (et 370 syndicats plus 3 127 institutions rattachées<sup>9</sup>), mais pas le nombre d'aires urbaines fonctionnelles (47 pour la France, 42 pour l'Italie<sup>10</sup>), et pas vraiment non plus de ce fait le nombre de métropoles envisagées : 14 en France, sous différentes statuts... et 10 en Italie (dont Rome, métropole à statut dérogatoire).

À cet égard, les tentatives de rationalisation du millefeuille territorial ont régulièrement été mises en échec dans les deux pays, même si l'Italie a pris l'« avantage » en 2001, en permettant aux régions d'exercer une « tutelle » législative et réglementaire sur les collectivités de rang inférieur, ce que la France s'est interdit d'instituer en 2003, en inscrivant dans la Constitution le principe de la prohibition de la tutelle d'une collectivité sur l'autre (article 72, al. 5). D'où la multiplication des « doublons » de compétences que l'Italie a su éviter entre collectivités territoriales, y compris en distinguant compétences et fonctions dans la Constitution. Les compétences, notamment normatives, y sont en effet constitutionnelles et réservées à l'État et aux régions, tandis que les fonctions opérationnelles peuvent être aménagées localement en fonction des besoins.

La crise financière a cependant été le détonateur dans les deux cas d'une relance du processus de réforme territoriale, qui s'est traduit respectivement, à ce jour, par l'adoption en France de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, et en Italie par la loi n° 56 du 7 avril 2014 relative aux villes métropolitaines, aux provinces et aux unions et fusions de communes (*Legge 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comunità metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*). Dans les deux cas, il s'agit principalement d'instituer enfin les métropoles et de préparer la disparition des provinces ou des départements.

### Une « fenêtre d'opportunité »

Mais on voit bien que ce processus en France est menacé d'enlisement, quand en Italie il se développe d'autant plus vite qu'il fait l'objet d'un relatif consensus entre la droite et la gauche (Parti démocrate, Forza Italia, Ligue du Nord). L'adoption en première lecture du projet de réforme de la Constitution, le 8 août dernier, en est l'expression, mais le consensus en question est fragile. La « fenêtre d'opportunité » menace, en effet, à tout moment de se refermer parce que le soutien, au moins partiel, de Forza Italia est à la fois nécessaire et toujours susceptible d'être remis en cause, même si Silvio Berlusconi s'est engagé à soutenir la réforme jusqu'à son terme et qu'il a jusqu'à présent tenu parole.

L'objectif de la réforme territoriale en Italie est cependant clairement fixé, et sa mise en oeuvre se déroule pour le moment conformément au calendrier prévu, notamment parce que ses bases avaient été posées dès 2013, soit bien avant l'arrivée à la présidence du Conseil de Matteo Renzi. C'est sans doute le gage de sa pérennité.

**Vincent DE BRIANT** Enseignant-chercheur à l'université Paris-Est Créteil (Upec).

## Réforme régionale : un enjeu pour la croissance ?

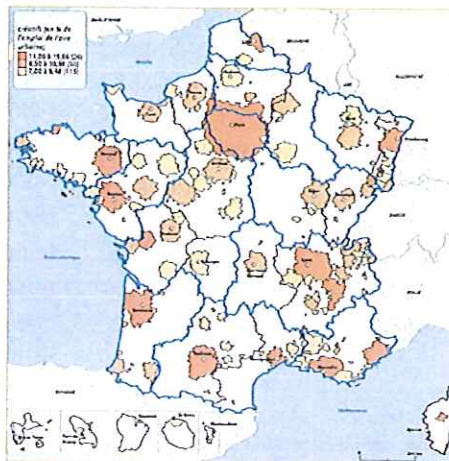
Benoît Lajudie\*

Les dix régions métropolitaines qui comptent au moins une métropole sur leur territoire concentrent aujourd'hui 67 % de la population, 76 % du PIB, 70 % des pôles de compétitivité et 80 % des laboratoires d'excellence. De plus en plus, dans les économies dont le moteur est l'innovation, la croissance naît dans des métropoles qui favorisent les interactions formelles et informelles entre univers de la recherche, de l'entreprise et de la formation : entre 2000 et 2010, la croissance a ainsi été en moyenne de 1,6 % dans les quatorze grandes métropoles quand elle n'était que de 1,1 % dans l'ensemble de la France.

Cette métropolisation de la croissance interroge l'organisation administrative et politique du territoire : l'enjeu est en effet que les métropoles exploitent à plein leur potentiel de croissance, et en même temps que celle-ci se diffuse vers l'ensemble des territoires. La carte des « classes créatives », denses en ingénieurs, chercheurs, artistes, managers, scientifiques... illustre le potentiel des métropoles. Il ne faudrait pas cependant que celles-ci deviennent des isolats de croissance au sein d'un territoire en difficulté.

Élargir le périmètre des régions, pour que chacune dispose d'une métropole, tout en renforçant leurs compétences - notamment en matière de transports et de développement économique -, renforcer les interactions entre les métropoles et leurs régions, étendre et adapter les infra-

structures, permettre les mobilités et, de manière générale, favoriser la diffusion de la croissance à partir des centres urbains dynamiques constitue une manière d'assurer la prospérité de l'ensemble des territoires.



Source : France Stratégie, d'après Insee, Recensement de population 2010 au lieu de travail

\* Département Questions sociales. Cette note a été réalisée avec la collaboration de Gaëlle Hossie du département Développement durable.



## LES ENJEUX

Quatorze métropoles et grandes agglomérations<sup>1</sup> réalisent la moitié du PIB français (51 %), rassemblent 43 % de l'emploi et déposent 70 % des demandes de brevets alors qu'elles ne comprennent que 39 % de la population. Leur dynamisme économique est fort : alors que le PIB français a progressé de 1,1 % par an de 2000 à 2010, celui de ces métropoles a augmenté de 1,6 % par an sur cette même période<sup>2</sup>.

La réforme territoriale annoncée par le gouvernement répond d'abord à un besoin de clarification des compétences des différents échelons territoriaux et nationaux. Un des enjeux est aussi d'adapter la carte administrative et politique à la nouvelle géographie de la croissance que l'économie de la connaissance modifie sensiblement en concentrant les facteurs de la croissance dans les métropoles. Cette concentration tient au rôle central que joue l'innovation, qui se nourrit des interactions formelles et, de plus en plus, informelles entre les univers de la recherche, de la formation et les entreprises. Ces interactions sont favorisées, voire conditionnées, par la concentration des acteurs de ces univers dans les métropoles, qui deviennent ainsi les principaux moteurs de la croissance.

La géographie économique qui en découle comprend, d'une part, les métropoles et les territoires sous leur influence directe qui produisent la plus grande partie des résultats économiques de la France et, d'autre part, les territoires moins métropolisés, dont le développement économique est moindre.

La contribution des métropoles à la compétitivité économique de la France est essentielle et doit être soutenue, mais la croissance qu'elles impulsent doit bénéficier à l'ensemble du territoire. Il faut pour cela organiser les territoires, leurs institutions et leurs politiques de telle sorte que le développement futur soit inclusif.

C'est l'articulation de la métropole et de la région qui en constitue l'élément central. Les périmètres régionaux doivent être élargis afin que chaque région puisse bénéficier des ressources fournies par une métropole ou une grande agglomération. Le conseil régional doit disposer de compétences renforcées pour piloter des politiques aptes à impulser un développement à l'échelle des nouveaux périmètres auquel les métropoles contribueront pleinement.

## LA MÉTROPOLISATION DE LA CROISSANCE ET SES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET TERRITORIALES

La métropolisation est un phénomène ancien, mais qui prend une importance nouvelle avec l'économie de la connaissance. En effet, les « fonctions métropolitaines supérieures<sup>3</sup> » que la métropole rassemble en grande quantité, en particulier celles liées à la recherche fondamentale, à la recherche et développement et à la formation supérieure, sont les déterminants majeurs de l'économie fondée sur la connaissance et l'innovation. Le nombre réduit de métropoles dont dispose la France et leur répartition irrégulière sur le territoire contribuent à une inégalité des régions face à la croissance future du système productif.

### *Le rôle croissant et les mutations de l'innovation amplifient la métropolisation*

Facteur central du progrès économique, l'innovation a connu des mutations majeures en passant d'un modèle centralisé à un modèle réparti. En effet, le modèle colbertiste, qui a marqué les Trente Glorieuses, articulait de grands programmes nationaux - fondés sur des innovations de rupture et des produits de haute technologie très sophistiqués - à des entreprises leaders possédant de grands laboratoires de recherche intégrés. Des commandes publiques destinées à lancer les marchés créaient des débouchés à ces innovations, dans un cadre essentiellement national<sup>4</sup>. Ce modèle était cohérent avec l'entreprise taylorienne, qui séparait les tâches de conception et d'exécution, et la centralisation jacobine qui organisait le territoire depuis Paris. Les tâches de recherche, de concep-

1. Paris, Lyon, Toulouse, Strasbourg, Bordeaux, Nantes, Lille, Montpellier, Rennes, Grenoble, Toulon, Marseille, Nice, Rouen. Les données sont établies au niveau des aires urbaines pour l'année 2010.

2. Source : base de données Métropoles et régions de l'OCDE.

3. Construite de façon empirique par l'Insee (*Insee Première*, n° 300), la grille des fonctions métropolitaines a tout d'abord été composée des onze fonctions suivantes : Art (artistes et emplois supérieurs artistiques, artisans d'art), Banque-Assurance (cadres des banques et des assurances), Commerce (cadres des commerces de gros et interindustriel), Commercial dans l'industrie (ingénieurs et cadres commerciaux, technico-commerciaux dans les établissements industriels), Gestion (cadres de direction, d'administration et de finance des établissements industriels), Information (cadres et emplois supérieurs de l'information), Informatique (ingénieurs et cadres de l'informatique des établissements industriels), Recherche (ingénieurs et cadres techniques de recherche, études ou développement dans les établissements industriels ; chercheurs de la recherche publique, emplois supérieurs des établissements de recherche et d'enseignement supérieur), Services aux entreprises (cadres des services aux entreprises), Télécommunications (ingénieurs et cadres des postes et télécommunications), Transports (ingénieurs et cadres des transports). L'Insee a, par la suite, utilisé des grilles simplifiées de cinq fonctions (*Insee Première*, n° 1278, février 2010).

4. Pour approfondir la mutation, les enjeux et les perspectives de l'industrie, on peut consulter Le Blanc G. (2013), *Les espaces de la dynamique industrielle, processus et scénarios*, in « Territoires 2040 », Datar, p.103.





tion et de direction étaient concentrées à Paris et dans quelques grandes villes, les activités de production étant réparties sur le territoire.

L'économie de la connaissance et la révolution numérique bouleversent ce modèle. Aux grands programmes centralisés succèdent des écosystèmes dans lesquels l'innovation résulte d'interrelations entre la recherche, la formation et l'industrie qui se jouent dans la proximité. Celle-ci est déterminante car elle facilite l'interfaçage et les interactions plus ou moins formalisées, des relations d'affaires classiques aux rencontres informelles favorables à la sérendipité, et augmente les potentialités créatrices de ces nouveaux systèmes productifs. Les écosystèmes de l'innovation ont pris le relais des grands projets colbertistes. Adaptés à la montée en gamme des activités productives et à la compétitivité hors prix des activités économiques, ces écosystèmes concentrent des entreprises, des fournisseurs, des prestataires de services, des formateurs, des chercheurs. Ce mouvement est renforcé par l'essor de l'innovation ouverte. La proximité est devenue un ferment de la créativité et le territoire un acteur direct de l'économie.

« Les métropoles sont ainsi les lieux privilégiés de l'innovation et de sa traduction en activités et en emplois compétitifs et deviennent des forces d'entraînement de l'économie et de la croissance. »

Pierre Veltz résumait ainsi cette problématique nouvelle dans sa contribution au débat régional sur l'avenir du système productif qui a eu lieu, dans le cadre de « Quelle France dans 10 ans ? », à Jouy-en-Josas le 22 novembre 2013 : « Dans le contexte schumpetérien actuel de mutations technologiques accélérées et enchevêtrées, le rôle du territoire change. Il devient (potentiellement) une matrice permettant l'émergence de formes nouvelles de coopération et d'interaction, permettant de tester des trajectoires d'innovation inédites, souvent à l'intersection de secteurs ou de mondes technologiques séparés. Au modèle colbertiste des grands projets finalisés, finalement assez indifférents à leur spatialisation, succèdent des formes plus darwiniennes et expérimentales qui sont grandement facilitées par la proximité. Le rôle des grandes plateformes industrialo-universitaires centrées sur des campus comme Cambridge US, Cambridge UK, Stanford, Technion à Haïfa, etc. témoigne de cette évolution dans le reste du monde. »

Les métropoles possèdent en nombre les éléments constitutifs de ces plateformes qui facilitent les interactions entre acteurs différents (grandes entreprises, PME, TPE, ETI, laboratoires, universités). Elles sont ainsi les lieux privilégiés de l'innovation et de sa traduction en activités et en emplois compétitifs et deviennent des forces d'entraînement de l'économie et de la croissance.

### La concentration métropolitaine des déterminants de la croissance est forte en France

Les métropoles françaises dessinent une géographie de la croissance dans laquelle certaines villes possèdent des ressources en grande quantité quand d'autres sont beaucoup moins dotées. Les trois cartes ci-dessous, qui portent sur trois composantes du potentiel de développement des territoires, en sont l'illustration.

### LES 71 PÔLES DE COMPÉTITIVITÉ



Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

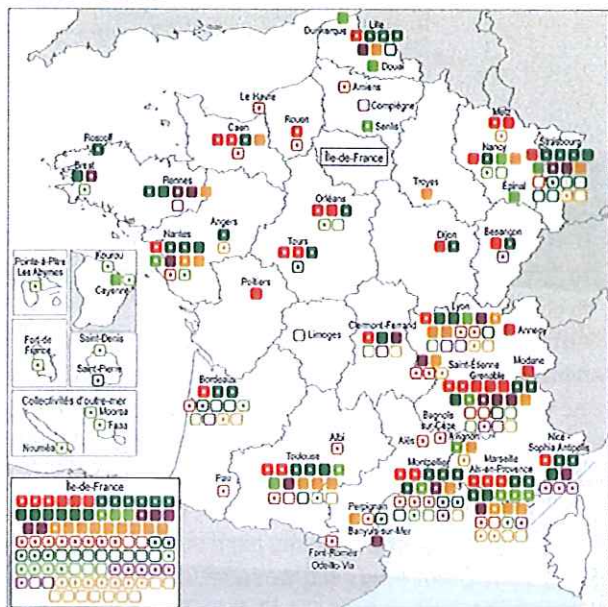
Tout d'abord, celle des 71 pôles de compétitivité mis en place en 2004. Rassemblant, sur un territoire bien identifié et sur une thématique ciblée, des entreprises, petites et grandes, des laboratoires de recherche et des établissements de formation, ces pôles prennent appui sur les structures existantes (tissu industriel, campus, infrastructures collectives, etc.). Leur rôle est d'orienter ces partenariats vers les débouchés économiques et l'emploi pour participer à la structuration des filières industrielles et à la réindustrialisation. Ils accompagnent les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) innovantes, depuis la recherche et développement jusqu'à la commercialisation de leurs produits, en s'appuyant sur une gouvernance associant l'État,



les régions et les métropoles. Ils participent ainsi au renforcement des territoires, en cohérence avec les stratégies régionales d'innovation et de développement économique. Ils sont très présents dans les principales villes, même s'ils ne sont pas absents de zones de moindre densité.

**Ensuite, la carte des 171 laboratoires d'excellence (Labex) répartis sur 311 sites, créés plus récemment dans le cadre du Programme des investissements d'avenir.** Leur finalité est d'augmenter l'excellence et l'originalité scientifique, le transfert des connaissances produites et, par là même, la visibilité internationale de la recherche française, tout en entraînant dans cette dynamique d'autres laboratoires nationaux. Les candidats aux appels à projets lancés en 2010 et 2011 par l'Agence nationale de la recherche pour le compte du Commissariat général à l'investissement (au titre des investissements d'avenir) devaient présenter un projet de recherche de très haute qualité scientifique, associant un projet de formation et un projet de valorisation et de diffusion des résultats aussi bien vers l'industrie que vers les services ou la sphère sociale et culturelle. Ces laboratoires représentent le potentiel actuel et futur de l'innovation et de la croissance. Leur polarisation métropolitaine est forte, comme l'atteste la carte ci-dessous.

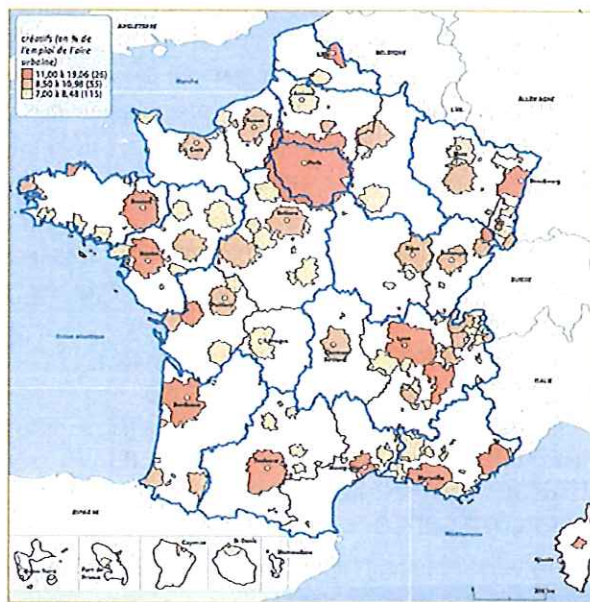
**INVESTISSEMENTS D'AVENIR - LABORATOIRES D'EXCELLENCE**



Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Commissariat général à l'investissement

**Enfin, la répartition des classes créatives<sup>5</sup>.** Ces classes sont constituées des individus possédant une profession considérée comme créative : ingénieurs, scientifiques, artistes, managers, architectes, etc. La classe créative est une représentation du capital humain existant qui s'appuie non seulement sur les professions des individus, mais aussi sur leurs capacités créatives. Leur localisation est un indicateur du potentiel de développement des territoires. Les métropoles possèdent les densités les plus élevées de ces classes.

**LOCALISATION GÉOGRAPHIQUE DES CLASSES CRÉATIVES (EN % DE L'EMPLOI DE L'AIRE URBAINE)**



Source : France Stratégie, d'après Insee, Recensement de population 2010 au lieu de travail

*La répartition irrégulière des métropoles place les régions en situation d'inégalité*

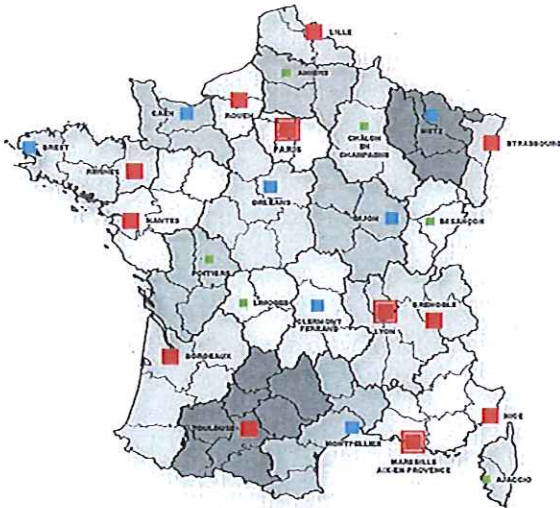
La répartition sur le territoire des composantes du potentiel de croissance observée ci-dessus montre que les métropoles sont, plus que les autres villes, dépositaires de ressources déterminantes pour la croissance économique. Mais ces métropoles, définies par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam), sont réparties d'une manière irrégulière sur le territoire, comme l'illustre la carte ci-après.

5. Florida R., *The Rise of the Creative Class*, 2002. Le concept de « classe créative » a été développé à la suite de deux constats. D'une part, l'innovation est devenue une activité permanente et, d'autre part, la localisation des entreprises est devenue de plus en plus dépendante de celle des connaissances et de la créativité.





## LES MÉTROPOLIS ET GRANDES AGGLOMÉRATIONS FRANÇAISES



Les métropoles créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, hormis la métropole du Grand Paris qui le sera le 1<sup>er</sup> janvier 2016.  
 Les villes qui pourront obtenir le statut de métropole sous certaines conditions et à leur demande.  
 Les chefs-lieux de région qui ne pourront pas devenir des métropoles.

Source : Loi Mapam, traitement France Stratégie

## LES MÉTROPOLIS DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Mapam) crée la métropole du Grand Paris (Établissement public de coopération intercommunale - EPCI - à statut particulier), la métropole de Lyon (collectivité à statut particulier), la métropole d'Aix-Marseille-Provence, et définit le statut de la métropole entendue comme la transformation des EPCI à fiscalité propre qui forment un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Outre **Paris, Lyon et Aix-Marseille-Provence**, les métropoles créées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 seront : **Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse**.

La loi dispose également que les EPCI de plus de 400 000 habitants et qui comprennent un chef-lieu de région pourront, à leur demande, obtenir le statut de métropole. **Montpellier** peut devenir une métropole au titre de cette disposition. En outre, les EPCI centres de zones d'emploi de plus de 400 000 habitants, au sein desquelles l'État exerce des fonctions de commandement stratégique et qui jouent un « rôle en matière d'équilibre du territoire national », pourront également, à leur demande, obtenir le statut de métropole. **Brest** et les actuels chefs-lieux de région suivants sont concernés : **Caen/Bayeux, Clermont-Ferrand, Dijon, Metz et Orléans**.

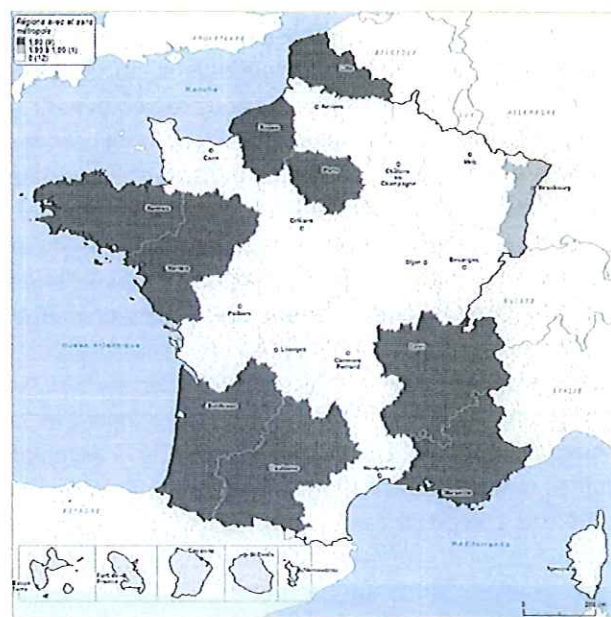
Les actuels chefs-lieux de région qui resteront des communautés d'agglomération sont **Ajaccio, Amiens, Besançon, Châlons-en-Champagne, Limoges, Poitiers** et les chefs-lieux des régions d'outre-mer.

Trois régions comprennent ou pourront comprendre plusieurs métropoles : **Bretagne, PACA et Rhône-Alpes**.

Ces métropoles se situent dans dix des actuelles régions, les douze autres régions de la France continentale n'en possédant pas. Deux groupes de régions apparaissent ainsi :

- Les 10 régions qui possèdent une ou plusieurs métropoles, qui concentrent :
  - 67 % de la population ;
  - 76 % du PIB français ;
  - 8 des 10 PIB/habitant les plus élevés ;
  - 80 % des classes créatives ;
  - 70 % des pôles de compétitivité ;
  - 80 % des labex.
- Les 12 régions qui ne possèdent pas de métropole, auxquelles qui il reste :
  - 33 % de la population ;
  - 24 % du PIB français ;
  - 20 % des classes créatives ;
  - 30 % des pôles de compétitivité ;
  - 20 % des Labex.

La situation géographique de ces deux groupes de régions est la suivante :



En foncé + Alsace : les régions actuelles dont les chefs-lieux sont des métropoles.  
 En blanc : les autres régions.



Ces chiffres et cette carte illustrent l'hétérogénéité des régions françaises et leurs inégalités dans l'économie de la connaissance. Relever le défi d'une croissance inclusive nécessite de permettre aux territoires qui ne possèdent pas de métropole de parvenir à bénéficier des métropoles existantes.

Cet enjeu est crucial. En effet, l'action des régions est contrainte par les ressources dont elles disposent sur leur périmètre. Celles que les métropoles développent sont déterminantes pour la compétitivité des entreprises et la croissance du tissu productif. En conséquence, les régions qui ne disposent pas d'une métropole ni des ressources associées subissent un handicap. La création et la croissance d'entreprises fondée sur les innovations des TPE, des PME puis des ETI n'y sont pas autant stimulées que dans les régions dont les écosystèmes d'innovation et de croissance sont riches.

Ainsi, dans une économie où l'innovation et les métropoles jouent un rôle incontournable et croissant, le périmètre actuel des régions n'est plus à l'échelle des défis à relever. Il a été défini en 1960 dans le cadre d'un paradigme économique et territorial aujourd'hui dépassé par celui de l'économie de la connaissance. Dans la configuration régionale actuelle, les politiques territoriales qui exploitent les ressources produites par les métropoles butent sur des limites régionales à la fois trop étroites et inadéquates.

### *Le nécessaire élargissement des périmètres régionaux*

C'est pourquoi il faut élargir le périmètre régional pour le mettre à l'échelle de la géographie de la croissance qui découle de la métropolisation. Chaque région bénéficiera alors d'une ou plusieurs métropoles dont le rayonnement sera renforcé par de nouvelles politiques régionales. L'élargissement des périmètres régionaux va modifier le cadre d'action des acteurs territoriaux et les conduire à prendre en compte en termes synergétiques, afin d'organiser entre eux des complémentarités efficaces, des villes et des territoires auparavant indifférents, voire concurrents, parce qu'appartenant à des régions différentes. Il reviendra au conseil régional d'assurer l'unité stratégique de ces nouveaux espaces. Le choix des territoires à assembler doit se faire en recherchant la plus grande cohérence possible des composantes sectorielles et fonctionnelles,

urbaines et non urbaines, pour que le potentiel de coordination des composantes du nouvel espace soit le plus élevé possible. L'enjeu est que la combinaison de la ou des métropoles, des autres agglomérations, de l'ensemble des villes et des territoires non urbains soit optimale, afin notamment que les territoires des nouvelles régions bénéficient d'un surcroît de croissance.

Deux directions de transformation s'imposent simultanément pour que la métropolisation réalise toutes ses potentialités :

- encourager la concentration dans les métropoles des activités à forte dimension synergétique tout en faisant les pivots des projets de développement des régions ;
- élargir le périmètre des régions et mettre en œuvre des politiques de rayonnement des métropoles fondées sur les synergies des territoires.

## LA MÉTROPOLE ET LA RÉGION SONT DES ACTEURS IMPORTANTS D'UNE CROISSANCE INCLUSIVE

L'élargissement du périmètre des régions est nécessaire pour permettre à chacune d'entre elles de bénéficier des ressources générées par les métropoles. Mais il ne sera pas suffisant en lui-même, car sans politiques publiques destinées à diffuser sur l'ensemble du territoire les effets de la croissance dont les métropoles sont les moteurs, celles-ci tendront à se comporter en isolats soucieux de leur seule prospérité<sup>6</sup>. Une telle évolution constitue un risque pour les territoires non métropolisés. Promouvoir un développement productif qui bénéficie au territoire dans son ensemble nécessite non seulement d'organiser les régions en élargissant leur périmètre pour leur permettre de disposer d'une ou plusieurs métropoles, mais aussi de conduire des politiques publiques de diffusion des ressources métropolitaines sur l'ensemble du territoire.

« L'élargissement du périmètre des régions est nécessaire pour permettre à chacune d'entre elles de bénéficier des ressources générées par les métropoles. »

6. Plusieurs scénarios sont possibles à cet égard, mais le laisser-faire conduirait au développement isolé des métropoles et des grandes agglomérations. Un scénario limite, intitulé « Citadelles », a été élaboré dans les travaux de prospective « Territoires 2040 » pilotés par la Datar. Il décrit « une polarisation extrême des activités productives avec spécialisation par secteur, par produit et géographique autour de grandes entités, marginalisation du tissu de PME ». On pourrait considérer ce scénario comme celui du « fil de l'eau », dans lequel aucune action publique ne viendrait orienter la géographie de la croissance. Voir Le Blanc G., *Les espaces de la dynamique industrielle, processus et scénarios*, op.cit.



Le modèle économique fondé sur les métropoles sera alors une opportunité pour :

- les entreprises, dont l'accès aux services supérieurs fournis par les métropoles permet la montée en gamme, elle-même condition de l'évolution de l'économie vers la concurrence hors prix, la haute valeur ajoutée, les hautes qualifications et la croissance ;
- les territoires, pour lesquels les métropoles, en tant que moteurs de l'innovation et de la croissance, sont des ressources que les politiques appropriées doivent rendre aptes à rayonner sur l'ensemble du territoire. En ce qui concerne les zones qui ne possèdent pas de métropole, la montée en puissance des agglomérations existantes constituera un enjeu stratégique.

### *L'enjeu de l'articulation de la métropole et des territoires avoisinants*

L'enjeu est que les métropoles et les facteurs stratégiques qu'elles détiennent deviennent des ressources pour l'ensemble du territoire. Se pose alors la double question des localisations possibles des activités générées par les écosystèmes métropolitains et de l'accès des activités existantes, où qu'elles se situent, aux ressources de ces écosystèmes. L'expérience montre que de nombreuses activités existantes dans les territoires ou qui viennent s'y implanter sont compétitives dès lors qu'elles parviennent à recourir à l'innovation. Sans être toujours proches des métropoles, elles établissent des liens avec les services qui leur sont nécessaires : centres de recherche, laboratoires, universités et écoles, pôles de compétitivité, etc. En outre, les activités productives présentes dans les territoires non ou faiblement métropolisés, y compris des territoires ruraux, peuvent bénéficier d'écosystèmes adaptés, mis en place dans leur environnement proche : pôles de compétitivité, clusters, grappes d'entreprises, districts industriels, pôles d'excellence.

Si la plupart des fonctions tertiaires supérieures produisent leurs effets dans la seule proximité et procèdent exclusivement de la concentration métropolitaine, d'autres peuvent agir dans des contextes de moindre densité ou à une certaine distance. L'étude des déterminants de la

relocalisation d'activités industrielles en France fournit des enseignements de portée plus large, relatifs aux facteurs d'ancrage territorial des activités d'une part, aux politiques publiques aptes à les cultiver et les renforcer d'autre part<sup>7</sup>. En ce qui concerne les territoires non métropolisés, l'enjeu stratégique est leur connexion avec les zones intenses en services cognitifs (recherche mais aussi design, publicité, etc.), dont les métropoles sont les principaux viviers. En effet, les relocalisations sont souvent proches de telles zones, mais l'important est de permettre aux territoires et aux activités qu'ils portent ou peuvent accueillir de se connecter à ceux qui disposent des ressources.

Cette interconnexion territoriale doit permettre aux services de haut niveau d'agir à distance, aux métropoles de rayonner et de répondre à la question formulée par Pierre Veltz : « La question n'est pas : comment défendre la France non métropolitaine ? Mais : comment faire pour que la France moderne, urbaine et rurale, ne se coupe pas de ceux qui restent sur le bord du chemin, des jeunes sans qualification, des salariés déclassés et sans perspectives dès lors qu'aucun effet d'entraînement ne semble plus relier les secteurs de pointe et les autres, les nanotechnologies grenobloises et La Villeneuve, Saclay et Saint-Dizier ?<sup>8</sup> »

Les effets d'entraînement se jouent à plusieurs échelles de territoire. Les clés des stratégies territoriales inclusives sont les interrelations, les synergies et les réseaux, des territoires comme des entreprises. Dans l'organisation territoriale interconnectée qui s'impose, les métropoles ont une fonction de **tête de réseau**. La croissance de l'ensemble des territoires dépendra ainsi *simultanément* de la puissance des métropoles et de la qualité des réseaux territoriaux.

### *L'enjeu de l'articulation de la région et de la métropole*

Avec l'acte III de la décentralisation, les régions et les métropoles disposeront, ensemble, des moyens de promouvoir une économie d'innovation apte à construire un avenir aux activités existantes et à créer les activités futures, en liaison avec leurs partenaires industriels,

7. Pôle interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (Pipame), Datar, Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIIS) (2013), *Relocalisation d'activités industrielles en France*, synthèse p. 20, décembre. Les travaux de cette étude ont été réalisés par le groupe Alpha et l'université de Paris-Dauphine.

8. Veltz P., *Les Echos*, 27 décembre 2013, *op. cit.*



sociaux, scientifiques, universitaires et les collectivités territoriales réorganisées à une échelle intercommunale.

Ces deux collectivités sont complémentaires territoriale-ment et fonctionnellement. Le cadre territorial et les compétences de la métropole lui permettent, en liaison avec le conseil régional, de développer les fonctions métropolitaines supérieures nécessaires à la dynamique de l'innovation. En particulier, la réussite des écosystèmes de l'innovation fondés sur l'articulation des universités, des grandes écoles, des organismes de recherche et des entreprises est largement conditionnée par l'engagement des métropoles dans leur réalisation et la qualité de la gouvernance qu'elles mettent en œuvre.

La région dispose des compétences et des leviers relatifs au développement économique dans son ensemble : financement des entreprises, renforcement du capital humain, organisation du territoire, innovation, internationalisation de l'économie, etc. Ces compétences contribuent à la réussite des écosystèmes présents dans les métropoles et les grandes villes, mais le conseil régional a également la responsabilité du soutien et de la coordination du développement dans l'ensemble de la région.

Son action passe par la diffusion des ressources métropolitaines sur l'ensemble du territoire dans le cadre de stratégies régionales d'innovation repensées et adaptées. Elle passe également par la promotion d'écosystèmes plus modestes, adaptés aux différentes échelles territoriales, dans le cadre de réseaux de villes et de territoires. La connexion aux services de pointe des activités et des écosystèmes existants sur les territoires constitue un axe de politique régionale, de même que le pilotage régional des agences et réseaux d'innovation ainsi que, plus généralement, des structures de développement local.

L'écosystème métropolitain lui-même, constitué des fonctions supérieures de l'économie de la connaissance, mérite d'être travaillé dans le cadre des politiques régionales. D'une part pour faire évoluer en permanence les écosystèmes vers davantage de puissance et de cohérence. En effet, les métropoles dont dispose la France ne sont pas toutes au maximum de leurs capacités et peuvent progresser, notamment dans la complémentarité des fonctions de recherche, de formation et des activités économiques associées. D'autre part pour diffuser ce modèle et,

en quelque sorte, métropoliser des villes grandes et moyennes afin d'augmenter le potentiel de croissance de l'ensemble des territoires en s'inspirant du modèle de la métropole distribuée, ou métropole en réseau.

### *Des orientations stratégiques au service du développement équilibré du territoire*

Les trois axes ci-dessous sont susceptibles d'illustrer les éléments de structuration des politiques territoriales adaptées à la métropolisation et à l'économie de la connaissance.

#### ***Axe 1 : Élargir le périmètre et renforcer les compétences du niveau régional en intégrant la métropolisation.***

Le rôle du conseil régional comme chef de file du développement économique et responsable de la cohérence stratégique doit être soutenu et renforcé. La métropolisation modifie le cadre et le système d'action en vigueur depuis 1982. Leur adaptation à l'économie de la connaissance est nécessaire.

##### **• Levier 1 : Élargir le périmètre de la région**

La polarisation de l'espace autour des métropoles nécessite d'agrandir le périmètre des régions et de répartir les métropoles entre les grandes régions nouvelles, de sorte que les politiques régionales puissent assurer la contribution des métropoles au développement de l'ensemble du territoire régional.

En ce qui concerne la région Île-de-France et la métropole du Grand Paris, l'importance de la couverture territoriale de l'aire urbaine de Paris (qui couvre 98,8 % des communes d'Île-de-France et 99,8 % de sa population)<sup>9</sup> implique de mettre fin à la dualité métropole-région, éventuellement pour envisager à l'échelle régionale actuelle la constitution d'une collectivité territoriale à statut particulier.

##### **• Levier 2 : Renforcer les compétences du conseil régional**

Afin de donner aux territoires les meilleures chances de se développer dans le contexte très concurrentiel de la mondialisation, les compétences du conseil régional doivent être renforcées dans l'ensemble des domaines qui contribuent au développement. Il revient à la région, à la métro-

9. Source : *Zonage en aires urbaines 2010 : le centre se densifie, le périurbain s'étend*, Insee Ile-de-France, octobre 2011.



pole et à l'ensemble des territoires d'œuvrer de façon coordonnée. Leurs politiques donneront corps à la perspective globale tracée par les schémas prescriptifs dont la région sera le maître d'ouvrage, en particulier du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, afin de construire des écosystèmes territoriaux cohérents et efficaces.

### ***Axe 2 : Soutenir le développement des métropoles en interaction avec les régions***

La métropolisation est un facteur de développement déterminant dont il s'agit de soutenir et d'amplifier le rayonnement tout en luttant contre les effets urbanistiques négatifs qui peuvent freiner la réalisation de leur potentiel.

- **Levier 1 : Développer les écosystèmes d'innovation et les fonctions supérieures<sup>10</sup> des métropoles et des grandes agglomérations**

Les écosystèmes d'innovation qui se développent au sein des métropoles réunissent des composantes scientifiques, industrielles et de formation. Leur efficacité dépend du niveau et de la complémentarité de ces composantes. Or, ils présentent, dans les villes françaises, des degrés de cohérence variés. Il y a lieu de renforcer celles de leurs composantes qui le nécessitent afin que leurs ressources scientifiques, de formation et industrielles soient en phase entre elles, ainsi qu'avec les fonctions tertiaires supérieures qui les entourent et contribuent à leur efficacité.

Hors des métropoles, de nombreuses villes possèdent des écosystèmes d'innovation certes modestes, mais dont il faut soutenir la croissance et qu'il faut connecter à ceux des autres villes et métropoles afin de réaliser une métropole distribuée sur l'ensemble du nouvel espace régional.

- **Levier 2 : Développer les interactions entre la métropole et la région pour assurer le rayonnement de la métropole**

Sur le plan institutionnel, la coopération du conseil régional et de la métropole est la condition *sine qua non* du développement économique. Sur le plan territorial, elle est la condition de son inclusivité car elle seule permet au territoire d'être pris en compte dans son entièreté. Les deux collectivités doivent donc travailler ensemble et avec tous

les acteurs régionaux au développement productif du territoire.

- **Levier 3 : Maîtriser la croissance urbanistique de la métropole**

Une croissance non maîtrisée des métropoles et des plus grandes villes risque de limiter leur potentiel socioéconomique et de générer des effets contreproductifs. Il y a lieu de combattre les rigidités freinant le développement de l'activité économique au sein des métropoles et qui concernent le marché foncier, le marché du travail, le cadre normatif des entreprises (dans le cadre des marges de manœuvre réglementaires dont dispose le conseil régional). Il faut également minimiser les externalités négatives issues de la concentration des activités humaines d'un point de vue environnemental : congestion, pollution notamment.

### ***Axe 3 : Assurer le développement des territoires éloignés des métropoles***

Tous les territoires ne bénéficient pas de facteurs de développement socioéconomiques équivalents, compte tenu notamment de leurs particularités géographiques et structurelles (zones d'ancienne industrie, zones rurales peu denses au sein desquelles se fragilisent certaines populations - personnes âgées, ménages pauvres). Chacun doit trouver un développement adapté à ses spécificités.

- **Levier 1 : Accroître et exploiter les ressources propres aux territoires**

Exploiter le potentiel de ressources stratégiques de chaque territoire. Ce développement pourra prendre la forme de la valorisation de ressources existantes (industries, services, agriculture, forêt, etc.), mais aussi de ressources potentielles en phase avec les modes de vie des sociétés développées (tourisme, culture, loisirs), à l'instar de stratégies territoriales telles que le Louvre-Lens, Pompidou-Metz, etc. Le développement de l'attractivité résidentielle relève de cette démarche.

- **Levier 2 : Diffuser les ressources stratégiques sur tous les territoires**

Les territoires éloignés des métropoles, urbanisés à différentes échelles ou ruraux sont aptes à posséder des activités productives compétitives dès lors qu'elles sont

10. Voir la première partie, note de bas de page 3.

connectées aux services nécessaires. Outre la diffusion de ces ressources par les organismes régionaux (agences de développement, d'innovation, etc.), l'implantation de structures d'interface entreprises-innovation-formation telles que les grappes d'entreprises, pôles de compétitivité, pôles d'excellence, clusters, etc. permettra aux entreprises de se rapprocher, fonctionnellement, des ressources présentes dans les villes.

Car il est possible d'organiser des écosystèmes à toutes les échelles territoriales, qui peuvent être modestes mais qui, s'ils sont cohérents et répondent à des volontés fortes au niveau local, sont efficaces.

• **Levier 3 : Encourager la mobilité vers l'emploi des résidents des territoires les plus vulnérables**

Les inégalités de développement des territoires et l'absence dans certaines régions de perspectives locales en termes d'emploi, d'éducation, de services publics et privés peuvent conduire certains habitants à envisager de s'installer dans des territoires qui leur offriront des conditions de vie meilleures. L'aspiration à la mobilité étant souvent contrecarrée par des facteurs tels que la propriété et la fiscalité du logement, dont la valeur disparaît lorsque la situation économique se dégrade, des politiques de soutien à la mobilité seront nécessaires.

## CONCLUSION

L'économie de la connaissance bouleverse les relations entre l'économie et le territoire sous l'effet des mutations de l'innovation, car celle-ci est de plus en plus le produit d'interactions, dans la proximité, entre la recherche, la formation et l'industrie. En outre, elle est devenue le déterminant majeur de la compétitivité des entreprises. C'est parce que les métropoles possèdent des ressources scientifiques, économiques et de formation abondantes et de haut niveau qu'elles permettent ces interactions et sont devenues les moteurs de la croissance du système productif. Il faut donc soutenir et renforcer leur développement, mais en veillant d'une part à ce qu'elles ne se constituent pas en isolats ignorants des territoires alentour, d'autre part à ce que les facteurs de croissance présents hors des métropoles se développent également. C'est pourquoi il est souhaitable que chaque région puisse bénéficier de la présence d'une ou plusieurs métropoles sur son territoire afin de profiter de leur dynamisme. Il faut pour cela que le périmètre des régions soit élargi. Il faut également que la région et la métropole travaillent ensemble, car c'est de leur articulation et des stratégies qu'elles mettront en œuvre de façon coordonnée que dépendra l'efficacité économique des politiques territoriales.

Mots clés : métropole ; région ; territoire ; innovation ; écosystèmes.



## BIBLIOGRAPHIE

- Blanc C. (2004), *Pour un écosystème de la croissance*, rapport au Premier ministre.
- Cooke P. et Huggins R. (2003), *High technology clustering in Cambridge*.
- Datar (2012), *Géographie de l'innovation en Europe*, La Documentation française, avril.
- Datar (2013), *Territoires et innovation*, La Documentation française, juin.
- Davezies L. (2008), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Seuil, janvier.
- Davezies, L. (2012), *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil.
- Demazière C. (2005), « Le développement économique local », in *Les collectivités territoriales en France*, La Documentation Française, coll. « Les Notices ».
- Florida R. (2002), *The Rise of the Creative Class*.
- Gallois L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, novembre.
- Hecquet V. (2011), *Géographie des emplois en France de 1975 à 2006 : tertiarisation et nouveaux clivages préservent la singularité francilienne*, colloque interdisciplinaire « Territoires, emploi et politiques publiques », Metz, 24 juin.
- Hecquet V. (2013), « Emploi et territoires en France de 1975 à 2009 : tertiarisation et rétrécissement de la sphère productive », *Économie et statistique*, n° 462-463. *Insee Première*, n° 1278, « Répartition géographique des emplois », février 2010.
- Insee Première*, n° 1295, « Les conséquences de la crise sur l'emploi dans les régions », mai 2010.
- Insee Première*, n° 1478, « Les métiers et leurs territoires », décembre 2013.
- Institut de l'entreprise, *Pôles de compétitivité : transformer l'essai*, novembre 2012.
- Institut de l'entreprise, *Entreprises et territoires : pour en finir avec l'ignorance mutuelle*, octobre 2013.
- Kurt Salmon, France Industrie & Emploi (2014), *Créations et destructions d'emplois en 2013 en France*, mai.
- Le Blanc G. (2013), *Les espaces de la dynamique industrielle, processus et scénarios*, in « Territoires 2040 », Datar.
- Levratto N. et Carré D. (2013), *Les déterminants territoriaux de la croissance des entreprises. Une analyse sur les établissements pérennes des zones d'emploi métropolitaines entre 2002 et 2009*, étude Economix (UMR 7166 CNRS - Université de Paris X) pour la CDC (Institut CDC pour la recherche) et l'ADCF, juin.
- Madiès T. et Prager J.-C. (2008), *Innovation et compétitivité des régions*, Conseil d'Analyse économique.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional*, Les presses de Sciences Po.
- Pipame, Datar, DGCIS (2013), *Relocalisation d'activités industrielles en France*, décembre.
- Porter M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press.
- Prager J.-C. et Thisse J.-F. (2009), *Les enjeux géographiques du développement économique*, AFD, juin.
- Storper M. (2013), *Keys to the City: How Economics, Institutions, Social Interaction, and Politics Shape Development*, Princeton University Press.
- Trouvé P. (2008), « Les PME "ordinaires", grandes absentes des pôles de compétitivité », *Le Monde*, 15 octobre 2008.
- Veltz, P. (1996), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France.
- Veltz P. (2008), *La grande transition. La France dans le monde qui vient*, Le Seuil, mars.
- Veltz P. (2013), *Paris, France, Monde. Repenser l'économie par le territoire*, L'Aube, septembre.

**Document 5 :***09 octobre 2015 ~***Laurence Cormier-Topal, Bernard Lensele, Eric Raimondeau | Réforme régionale et proximité du citoyen****RERU\_Big Bang Territorial**

La réforme régionale a traité dans un premier temps un nouveau dessin des territoires puis s'est penchée sur les compétences. Nous remarquons dans un précédent texte (1) que la méthode laissait fortement à désirer et que les 13 nouvelles entités régionales laissent un goût d'aléatoire pour l'avenir. La vraie question n'est pas posée et elle est la suivante : poursuivons-nous la décentralisation dans notre pays ou recentralisons-nous, en rupture avec les trente dernières années ?

**Réenchâter une société dubitative vis-à-vis de l'action des pouvoirs publics.**

De nombreux élans existent, émanant de multiples structures, groupes et individus différents. Les porteurs de projets très simples, pragmatiques et efficaces ne manquent pas. En face, on trouve un Etat qui a du mal à hiérarchiser ses interventions et à anticiper les actions à mener ; de ce fait, il peine à coordonner et appuyer les domaines nécessaires à traiter, notamment la lutte contre le chômage, l'expression des citoyens à la base et un aménagement du territoire équilibré.

La politique, c'est pourtant et avant tout l'art de concilier, d'initier et d'appuyer un tissu local riche d'émergences. Dans ce contexte de flou cultivé des interventions à chaque niveau, monter un projet s'avère de plus en plus complexe face à une logique de guichet et par des doublons entre Etat et collectivités territoriales. La mise en place des nouvelles Régions va-t-elle pouvoir nous sortir de cette situation ?

De fait, c'est au niveau local que l'on peut plus facilement relier les initiatives, construire des synergies, voire l'avenir d'un bassin de vie. La question de l'adhésion de la société à un projet politique est posée face à la désillusion et au désaveu des politiques vis-à-vis de la population. Il faudrait donc laisser davantage de possibilité d'action à ce niveau local et permettre une créativité plus grande et plus libre à la base.

**Partager et engager les forces vives de la société dans les projets.**

La notion de projet national est trop vague, trop floue, trop éloignée des préoccupations quotidiennes. Un projet de gouvernement peut s'appuyer utilement sur une synthèse des projets locaux, à l'échelle des bassins de vies, quitte, ensuite, à les transcender.

L'aménagement du territoire, dans ce contexte, prend à nouveau tout sens. Nous ne pouvons que regretter cette mise en sommeil des politiques d'aménagement du territoire qui avaient pourtant porté leurs fruits (les métropoles ont le vent en poupe, au moins dans les textes, mais les « pays loi Voynet » ont été bloqués dans leur développement sans qu'aucune explication rationnelle n'ait été donnée lors de l'élaboration de la loi sur la Réforme territoriale) ; les dégâts collatéraux qui résultent de ce déséquilibre manifeste de l'aménagement du territoire « à la française » sont plus ou moins remédiables ; la désertification de certains territoires est très sensible et risque de coûter fort cher à court ou moyen terme à tout le pays.

La prise en compte de toute la réalité des contraintes, à la fois dans les territoires urbanisés et non urbanisés (2), comme cela se fait dans les pays européens voisins, serait la solution pour sortir de cet imbroglio. Les initiatives à l'échelle territoriale ont pu prendre le relais sur certains territoires structurés, telles les agglomérations de Rennes ou de Montpellier, pour citer deux cas emblématiques, mais avec les différentes « salves » de la réforme territoriale, un grand nombre de secteurs passe « à la trappe » par faute de vision suffisante et de

moyens. Le principe de la dynamique d'un projet est la co-construction, l'accompagnement, la présence à l'échelon de proximité, là où les projets constructifs sont lancés.

**Sortir du mille-feuille ... ou mieux le gérer ?**

Le « mille-feuille territorial à la française » s'exprime à plusieurs niveaux : le nombre de strates et le doublonnage entre les strates. Sa clarification est nécessaire. Notre architecture territoriale fonctionne comme une organisation ancienne et complexe et elle a une nette tendance à confirmer cette complexité au fur et à mesure des tentatives de simplification : « Trente ans après les grandes lois de décentralisation, elle a, de surcroît, vieilli (...) la société a beaucoup changé, l'organisation administrative n'a pas suivi » (3)

Le nombre important de strates de gouvernance fait manifestement partie de notre tradition hexagonale ; c'est ainsi qu'après la loi Chevènement, qui avait simplifié et clarifié la typologie des intercommunalités en France en 1999, la création des Métropoles et des Pôles métropolitains est revenue en 2010, avec la loi sur la Réforme territoriale, en recréant une strate supplémentaire.

Par ailleurs, dans les intercommunalités, suite à la création de services dédiés, notamment dans les domaines de l'aménagement et de l'économie, nous voyons apparaître des services en doublon dans les communes membres de ces intercommunalités, surtout pour les plus grandes communes et pour celles dont les élus tiennent à garder une certaine autonomie.

Donc, nous pouvons constater que « chasser le mille-feuille » revient à le voir « revenir au galop ». Ne faudrait-il donc pas au moins le rationaliser en donnant un rôle plus précis à chaque strate, quitte à continuer à tenter d'en réduire le nombre ; de ce point de vue, il est à noter que la démarche actuelle engagée sur les régions (4) ne supprime aucune strate ; elle obtient même probablement l'effet inverse, en agrandissant avec excès les entités régionales, en les éloignant des citoyens et des territoires concernés, en engageant même une recentralisation à un échelon intermédiaire.

Un agrandissement excessif des territoires des régions risque même de susciter une échelle intermédiaire entre celles-ci et l'entité d'échelle plus fine, tout comme c'est le cas dans certaines grandes intercommunalités, où le territoire se voit subdivisé de facto.

**Responsabiliser à chaque niveau et s'ouvrir à l'innovation : les clefs du développement d'un territoire.**

Il semble que l'essentiel soit dans les liens, les passages, les traits-d'union, les interstices. Les éléments innovants sont là, épars dans divers espaces et couches de la société, mais la structure fédératrice n'est pas toujours construite. A certaines échelles, les connexions, les synergies se font facilement. Dans d'autres bassins de vie, un défaut de structure associative, politique ou administrative d'accompagnement et de consolidation annihile les possibilités d'émergence.

Comment naissent et croissent les actions innovantes, quel contexte favorable leur permet de perdurer ? L'impulsion, mais aussi la responsabilisation et l'innovation sont des actions primordiales pour susciter les projets. Il y a dans le tissu entrepreneurial, associatif, de nombreuses ressources inconnues des autres acteurs. La mise en réseau des besoins, des offres, des perspectives de développement de chacun est une condition sine qua non. Le fonctionnement des Conseils Locaux de Développement est à ce titre un baromètre de dynamisme d'un territoire.

Est-ce que la loi Nôtre pourra contribuer à rétablir cette proximité qui est recherchée aux différents niveaux de gouvernance ? Il est évidemment trop tôt pour l'affirmer, mais les compétences acquises par les agglomérations et métropoles iront probablement dans ce sens. Néanmoins, l'inégalité de traitement des territoires, « en » et « hors » agglomération, ne risque-t-elle pas de s'accroître ? La facilité de lecture de l'exercice de ces compétences ne risque-t-elle pas de s'estomper, avec des découpages encore un peu plus administratifs ? Enfin, le double pilotage de certains domaines comme celui de l'habitat, entre intercommunalité et communes membres ne pourrait-il pas poser le problème du lieu de la responsabilité des décisions ? L'application des quotas de logements sociaux, décidé à un

niveau et sanctionné à un autre en est une illustration. Autant de questions pour lesquelles la mise en application devra probablement faire l'objet d'analyses correctives.

22

### **En guise de conclusion**

Certaines agglomérations offrent une plus grande porosité aux apports extérieurs. Elles sont moins figées par rapport au possible pour leurs espaces sociaux et territoriaux. Lorsqu'une collectivité locale met en scène une ouverture maximale sur les innovations, le ton est donné pour susciter des innovations technologiques, commerciales, de recherche ou d'enseignement. Le tourisme, par exemple, est non seulement un axe de développement économique, culturel et artistique mais aussi une occasion d'apports extérieurs, fédérateurs d'un regard sur un territoire (5).

La gouvernance territoriale doit intégrer les acteurs émergents qui ont tout leur rôle dans l'élaboration d'un projet sur la co-construction sociale. Elle doit également ne pas imiter l'Etat en glissant vers un centralisme au niveau régional, glissement qui a tendance à se généraliser en France actuellement aux dépens d'un nécessaire dynamisme territorial ; et permettre avant tout une créativité effective à tous les « étages » de notre construction, que ce soit au niveau des communes, des intercommunalités et des régions ; ces dernières doivent rester à une échelle suffisamment intelligible par tous pour rester réellement efficaces.

### **Laurence Cormier-Topal, Bernard Lensele, Eric Raimondeau, URBANISTES DES TERRITOIRES**

1) La réforme des Régions ne doit pas se tromper d'objet, Laurence Cormier, Bernard Lensele, Eric Raimondeau, BigBangTerritorial\_RERU\_17 décembre 2014 <http://bigbangterritorial.unblog.fr>

2) Vers un pacte pour les territoires « hyper-ruraux » ? Michel Tendil, mercredi 30 juillet 2014 ; <http://www.localtis.info/>

3) Le Monde du 5 août : La Réforme territoriale, une urgence pour faire des économies par André Vallini.

4) La réforme territoriale de François Hollande a tout d'une chimère, Emile Picy, Mercredi 7 mai 2014 <http://fr.reuters.com/article/topNews>

5) Les collectivités territoriales et le tourisme : faut-il modifier la répartition des compétences ? Laurence Jégouzo, 2009



Document 6 :

17 novembre 2014

Charles-Edouard Houllier-Guibert | Les marques métropolitaines et le statut de capitale des nouvelles régions

## RERU\_Big Bang Territorial

Les marques lancées en tant que marques globales des plus grandes villes de France ont toutes été envisagées sur des discours basés à partir de la sphère économique ou bien de la sphère touristique pour ensuite être pensées plus généralement à partir d'une capacité à embarquer l'ensemble des acteurs locaux. Cette situation est due à l'évolution des idéologies territoriales[1] qui, ces dernières années, glissent de la ville créative à forte teneur de développement économique vers la destination métropolitaine qui veut séduire les touristes et autres gens d'affaires.

Ordre d'importance des aires urbaines		Date de lancement	Type de marque	Nom de la marque
1	Paris	2013	Marque globale	Paris Région
2	Lyon	2007	Marque globale	Only Lyon
3	Marseille	2010 2014	Marque touristique Campagne économique	Marseille on the move Si vous saviez tout ce qui s'y passe
4	Lille	2013	Marque économique	Lille's Solution
5	Toulouse	2012	Marque touristique	So Toulouse
6	Bordeaux	2013	Tentative échouée de marque	
7	Nice	2011	Visibilité internationale	Nice and smart
8	Nantes	2012	Visibilité internationale	Nantes Just Imagine.com
9	Strasbourg	2011	Marque globale	Strasbourg the eurooptimist
10	Toulon			
12	Rennes	2012	Offre territoriale	Rennes La Novosphère
11	Douai-Lens			
13	Grenoble	2011	Marque globale	Play Grenoble
14	Rouen	2014	Marque économique	Enjoy Rouen Normandy
15	Montpellier	2012 > 2014	Marque économique	Montpellier unlimited

Parmi les grands pôles urbains, les trois qui ne se sont pas engagés (ou récemment pour Rouen en juin 2014) dans une mise en marque sont des espaces en crise industrielle prolongée, de surcroît à proximité de plus grandes métropoles. Le leadership économique que devrait prendre Rouen à partir de la fusion normande a été l'occasion de réfléchir à une marque métropolitaine restreinte au champ économique, tandis que sa voisine Le Havre réalise régulièrement de jolis coups de marketing territorial sans pour autant les inscrire dans un storytelling vigoureux. L'échelon régional prochainement unifié en une seule Normandie est aussi l'occasion d'asseoir une démarche de branding qui a déjà échoué (rappelons que le blog *Qui es-tu Normandie ?* n'a pas donné suite à une marque tandis que le blog *Qui es-tu Bretagne ?* est l'embryon de la marque *Bretagne*) alors qu'aujourd'hui, déjà le CRT est unique aux deux Conseils régionaux. Il est utile de souligner que le texte national actuellement en navette propose la fusion des régions en dénommant chaque regroupement par la juxtaposition des toponymes (Bourgogne-Franche-

Comté ; Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon...) excepté pour la région Normandie déjà rebaptisée alors qu'elle peut, au même titre que les autres, s'inventer un nouveau nom.

Les capitales des nouvelles régions jouiront d'un prestige, mais c'est surtout la perte du capitalat des autres qui est une faiblesse économique à cause des pertes d'emplois principalement publics ainsi que les poids de services urbains afférents. Cette situation est dommageable pour des métropoles françaises qui sont déjà faiblement rayonnantes à l'échelle européenne, tant Paris concentre une grande part des différents pouvoirs (économique, culturel, universitaire, institutionnel) en tant que nœud mondial des flux. L'idée d'une répartition équilibrée entre l'administration d'Etat et les collectivités territoriales est envisagée. Le chef-lieu est désigné en 2015 à titre provisoire et il est bien précisé que la ville choisie « n'aura pas à concentrer toutes les implantations géographiques des services et toutes les réunions du conseil régional ». Par exemple, le leader de Normandie Laurent Fabius envisage Rouen comme capitale régionale tandis que Caen pourrait accueillir plusieurs services de l'Etat. L'atténuation d'une hyper-concentration des pouvoirs régionaux peut offrir un équilibre qui rende pertinent l'échelon régional pour le branding par rapport à l'échelon métropolitain dont les marques montrent, par leur dimension intrinsèquement polarisante, un caractère excluant des espaces alentours (la marque métropolitaine embarque le périurbain mais exclue les espaces ruraux).

La conjoncture des réformes rend judicieux de choisir les Métropoles de 2015 comme capitales afin de consolider leur rayonnement européen et valider les orientations stratégiques nationales de ces dernières années en matière d'aménagement du territoire. Mais ce sont bien les élus locaux qui vont choisir et négocier entre eux, en se référant à des enjeux davantage liés aux équilibres des partis politiques locaux qu'au développement territorial, dès lors, les marques déjà établies n'ont pas d'impact et s'adapteront. Néanmoins, l'existence de ces marques incarne la volonté locale d'affirmer des espaces pertinents par leur identité. En ce sens, les marques actuelles ont une légitimité dans la mesure où les acteurs locaux s'y sont impliqués à travers les nombreuses réunions sur plusieurs mois. Par exemple, la récente marque *Val de Loire* montre une capacité des acteurs publics locaux à collaborer dans le champ touristique. Ce partenariat entre 5 départements des régions Centre et Pays de la Loire, conçu pour soutenir un enjeu fort de tourisme international, est créé en février 2014, et fait la preuve des implications transrégionales des acteurs locaux. Pour autant, les frontières n'ont pas bougé dans le projet de loi annoncé l'été qui a suivi. Toutefois, la région Centre envisage tout de même d'être renommée Val de Loire alors que son périmètre resterait identique.

Cet exemple illustre le décalage de l'Etat en matière de gouvernance. Le redécoupage des régions propose essentiellement la mise en place de nouvelles gouvernances dans des espaces élargis, or, les récentes mise en marque des régions, Bretagne, Alsace ou encore Auvergne, ont eu comme apport principal de rassembler des acteurs de tout type (culturels, économiques, touristiques, sociaux, politiques...) qui se sont engagés à participer au développement de leur espace régional. Cette capacité de l'image d'un territoire à rassembler de multiples acteurs en masse est la force première qui fait le succès des démarches de branding. Ainsi, ces acteurs locaux devenus ambassadeurs du territoire depuis moins d'un lustre, seraient déjà re-sollicités pour travailler sur de nouveaux contours et donc une nouvelle fabrication d'image. Se réengager dans de telles démarches est laborieux, surtout si les récentes marques survivent et créent des concurrences de réseaux. Ce méli-mélo apparaît comme un désavantage dans le cadre d'une mobilisation nécessaire autour des jeunes nouvelles régions et il aurait pu être évité si le courage politique de l'Etat avait eu lieu il y a quelques années, comme c'était envisagé déjà depuis les récentes

réformes territoriales et mis en avant dans le rapport Balladur. Il apparaît que les récentes mises en marques ont incarné la mobilisation locale basée sur la symbolique territoriale qui fait le sentiment d'appartenance et dessine alors une autre carte de France, découpée cette fois selon les démarches de place branding[2].

L'Etat montre, par les lois nationales créées, mais aussi l'importance accordée aux enjeux politiques, sa capacité à annihiler les efforts locaux : n'oublions pas que les Pays Voynet ont été désinvestit à partir d'une simple phrase au sein de la RCT de 2010, alors que ces territoires dont la définition pertinente repose sur la « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » apparaissaient comme une échelle adéquate pour la mobilisation des acteurs locaux. Il est bien possible que les métropoles subissent le même sort, mais actuellement, elles ont le vent en poupe, ce qui incite à les sélectionner pour devenir capitale des nouvelles régions et ainsi être les lieux privilégiés du place branding pour une visibilité extra-locale.

Charles-Edouard Houllier-Guibert, **Maître de conférences en Stratégie et Territoire à l'Université de Rouen**

---

[1] Pour en savoir plus, lire le texte « La fabrication de l'image de la ville pour un rayonnement européen : gouvernance, idéologies, coopération territoriale et rayonnement » de la *Cahiers de géographie du Québec* n° 154 pp.7-35 — Houllier-Guibert Charles-Edouard, 2011.

[2] Actuellement, un travail cartographique est entamé pour recenser les démarches de marque territoriales et sera présenté au printemps 2015.

## Document 7 :

# Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

le 10 08 2015

<http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>

## Où en est-on ?

La loi a été promulguée le 7 août 2015. Elle a été publiée au **Journal officiel** du 8 août 2015.

Saisi d'un recours déposé le 22 juillet 2015 par au moins soixante sénateurs et au moins soixante députés, le Conseil constitutionnel avait, dans sa décision du 6 août 2015, censuré la disposition sur le mode d'élection des conseillers métropolitains de la Métropole du Grand Paris.

Après accord en commission mixte paritaire, le texte définitif du **projet de loi** avait été adopté par l'Assemblée nationale puis par le Sénat le 16 juillet 2015.

En deuxième lecture, le projet de loi avait été adopté, avec modifications, par le Sénat le 2 juin 2015, puis, avec modifications, par l'Assemblée nationale le 2 juillet 2015.

Présenté en **Conseil des ministres** le 18 juin 2014 par M. Bernard Cazeneuve, ministre de l'intérieur, Mme Marylise Lebranchu, ministre de la fonction publique et de la **décentralisation** et M. André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale, le projet de loi avait été adopté en première lecture, avec modifications, par le Sénat le 27 janvier 2015 et en première lecture, avec modifications, par l'Assemblée nationale le 10 mars 2015. La procédure accélérée avait été engagée le 5 décembre 2014.

## De quoi s'agit-il ?

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République confie de nouvelles compétences aux régions. Il est complété par un **projet de loi** qui modifie le découpage des régions et présente le calendrier électoral des élections régionales et départementales.

Le texte supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions.

La loi renforce le rôle de la région en matière de développement économique. Elle sera notamment responsable de la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire. Elle devra présenter un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans.

La région aura également la charge de l'aménagement durable du territoire. Elle rédigera un schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT) dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'**aménagement du territoire**, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement et gestion des déchets.

Dans le projet initial, la gestion des collèges jusque-là de la compétence des départements est transférée aux régions. La propriété des collèges appartenant aux départements est obligatoirement transférée à la région, alors que le transfert de propriété est facultatif pour les collèges appartenant à

des communes ou des intercommunalités. A l'issue de la première lecture, la gestion des collèges reste compétence du département.

Il est également prévu que les compétences des départements en matière de transport soient transférées à la région dix-huit mois après la **promulgation** de la loi. Les services de transport routier départementaux et les transports scolaires seront confiés à la région. Il sera néanmoins possible aux régions de déléguer leur compétence en matière de transport scolaire aux départements. La voirie départementale transférée aux régions dans le projet gouvernemental demeure compétence du département à l'issue de la première lecture.

Le département reste responsable des compétences de solidarité.

Par ailleurs, la loi vise à renforcer les intercommunalités. Les intercommunalités passeront de 5 000 à 15 000 habitants et seront organisées autour de bassins de vie. Des dérogations pour les zones de montagne et les territoires peu denses seront possibles avec un seuil minimal à 5 000 habitants. En outre, les intercommunalités de 12 000 habitants au moins récemment constituées pourront être maintenues.

Le transfert obligatoire aux communautés de communes et aux communes d'agglomération des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement est reporté au 1er janvier 2020.

La création de la métropole du Grand Paris est confirmée pour le 1er janvier 2016.

A compter du 1er janvier 2018, la collectivité de Corse deviendra une collectivité à statut particulier en lieu et place de la **collectivité territoriale** de Corse et des départements de Corse du Sud et de Haute-Corse.

**Document 8 :**

<http://www.picardie.fr/Qu-est-ce-que-le-SRADDT>

3 juillet 2015

## Qu'est-ce que le SRADDT ?

Introduction au Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire

- A +

La Région Picardie a élaboré un Schéma régional d'aménagement et de développement durable du Territoire (SRADDT). Ce schéma porte une vision commune des acteurs de l'aménagement régional : celle de l'avenir de la région à l'horizon 2030.



### Le SRADDT est la base de discussion entre tous les acteurs de l'aménagement du territoire

C'est un référentiel commun, construit sur un bilan de territoire partagé. Il définit les priorités régionales et propose des déclinaisons opérationnelles.

L'objectif : rendre cohérentes, complémentaires et harmonieuses les politiques locales d'aménagement. A cet effet, le Conseil régional, qui contribue au financement de projets locaux, suggère aux collectivités les orientations stratégiques à prendre pour œuvrer dans le même sens de façon solidaire.

### L'ambition du SRADDT : faire des spécificités régionales des atouts

La Picardie se situe au carrefour de plusieurs régions qui la traversent pour communiquer entre elles : la Normandie et sa porte maritime du Havre, la Champagne, et plus loin la Lorraine jusque Metz, sur un axe est-ouest. Au cœur du triangle Bruxelles-Londres-Paris, la Picardie occupe une position stratégique dans l'espace de ce premier marché économique mondial.

Conscient de ces atouts, le SRADDT souhaite capitaliser sur cette position stratégique, en développant notamment une activité logistique multimodale (fer/route, fer/eau) qui profiterait à l'industrie régionale. Autre axe prioritaire pour renforcer ce carrefour d'échanges : développer le tourisme d'affaires.

Si Amiens, capitale régionale, a un poids indéniable, elle ne peut « porter à elle seule l'ensemble des fonctions métropolitaines ». Le SRADDT propose ainsi d'articuler les grands services sur un réseau de dix villes piliers qui

structurent son territoire. La Picardie dispose en effet d'un maillage de dix villes moyennes, situées à une demi-heure de leurs voisines.

Ces dix aires urbaines doivent devenir la vitrine de la Picardie, en développant chacune des fonctions d'excellence, en priorité dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, la santé, la culture, le tourisme d'affaires. Il est important de renforcer les liens existants entre ces villes pour favoriser la mutualisation des grands équipements : universités, laboratoires, hôpitaux...

#### **Au cœur du SRADDT : le développement durable**

La Picardie dispose d'un patrimoine riche, historique mais aussi paysager. La qualité de vie est un atout dont il faut tirer parti, mais qu'il faut également protéger. La région est pionnière sur les bio-carburants et le stockage de l'énergie. P.I.V.E.R.T. ou le Hub ont concrétisé la volonté de développer des équipements d'excellence, tels que préconisés dans le SRADDT.

Il est également essentiel de préserver l'environnement : "la trame verte et bleue", c'est à dire les continuités écologiques, végétales et aquatiques, habitats naturels des espèces animales. Dans cet objectif, le SRADDT encourage la construction de logements de qualité, en évitant l'étalement urbain.

### **Les priorités régionales**

Pour répondre à l'ensemble de ces enjeux, le SRADDT suggère de prêter une attention particulière :

- aux vallées, espaces industriels où vivent ou travaillent la moitié des Picards,
- aux nouvelles campagnes qui doivent se développer de façon responsable,
- aux quartiers de gare, où il est possible de redéployer la "ville autrement" et les mobilités.

Enfin, la Région encourage une politique de Grands Projets, sur l'ensemble du territoire avec l'ambition « d'un programme d'aménagements structurants, prioritaires et formant un tout cohérent ». C'est le cas, par exemple, de la liaison TGVPicardie-Roissy, prévue à l'horizon 2020.

Document 9 :

<http://unadel.org/tag/loi-notr/>

Union Nationale des Acteurs et Structures du Développement Local

12 mars 2015

Loi NOTRe : organisation territoriale toujours en chantier

Comme pour la nouvelle carte des régions, le projet de loi NOTRe, voté le 10 mars en première lecture à l'Assemblée Nationale, est le fruit d'arbitrages qui le rendent peu lisible pour les citoyens. Le point de vue de Claude Grivel, président de l'Unadel.

L'adoption du projet de loi NOTRe par les députés confirme certains grands écarts qui peuvent laisser les citoyens perplexes : renforcement des régions et maintien des départements - jusqu'à quand ?, répartition des compétences encore instable, création d'une nouvelle instance de concertation... À l'approche des élections départementales, la vision du gouvernement sur l'organisation territoriale ne saute pas aux yeux. Comment ce projet pourrait-il *in fine* apporter plus de cohérence, d'efficacité et qui sait, de justice sociale et de démocratie ?

Suffrage universel. Les députés ont confirmé le principe de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de tous les EPCI à fiscalité propre lors des prochaines élections municipales et communautaires, en 2020. « *On peut espérer que cela poussera les candidats à se présenter avec un projet communautaire ; mais cela peut aussi politiser le scrutin, là où des consensus se sont construits dans la durée et sur la base d'un projet communautaire dépassant les clivages partisans* » remarque Claude Grivel, président de l'Unadel.

Clause de compétence générale. La suppression de la clause de compétence générale s'accompagne d'un panier de compétences élargi pour les départements. Quant aux régions, elles seront chef de file sur le développement économique, les transports - y compris les transports urbains et scolaires -, la gestion des ports et le tourisme, même si ce dernier domaine demeure une compétence partagée. « *On peut penser qu'il y aura plus de clarté dans cette répartition de compétences avec la suppression de la clause de compétence générale. Toutefois, on trouve peu de compétences spécifiques après cette 1<sup>ère</sup> lecture. Si cela pousse à préciser le rôle des uns et des autres dans le cadre des conférences territoriales de l'action publique et des chefs de filat, pourquoi pas ? Cela aurait le mérite de faire confiance aux élus qui devront s'organiser avec moins d'argent public à gérer, plus de choses à assumer et tout cela sans se marcher sur les pieds ni faire de doublons. Bel exercice de démocratie et de responsabilité. Mais ça c'est un schéma idéal qui peut ne pas fonctionner dans de grands espaces*



31

*régionaux avec des majorités qui auront des intérêts différents quelle que soit leur couleur politique », explique Claude Grivel. Pour la lisibilité pour le citoyen, il reste du chemin à parcourir.*

*Pouvoir réglementaire. L'Assemblée nationale a aussi voté un amendement de l'Association des régions de France (ARF) visant à renforcer dans la loi le pouvoir réglementaire de la région dans certains cas.*

*« C'est la victoire de ceux qui préfèrent contraindre plutôt que convaincre ! Ça va plus vite mais est-ce efficace et durable ? L'exercice d'un pouvoir réglementaire poussera inévitablement les régions dans un rôle de prescripteur et de contrôleur. Est-ce cela qui leur donnera davantage de poids stratégique ? Cela reste incertain. Pour autant le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT) obligatoire, dont l'étude d'impact donne les premières orientations, peut faire évoluer les choses. Dans une région constituée à partir de trois régions n'ayant pas de SRADDT élaboré, le chantier risque de prendre du temps, comme c'est le cas pour l'Alsace-Lorraine-Champagne-Ardenne (ALCA). »*

*Haut conseil des territoires. La création d'un nouveau lieu de concertation entre le gouvernement et les représentants des collectivités territoriales sur toutes les questions relatives à la gestion locale s'opère alors que le gouvernement vient de créer une nouvelle instance de concertation avec les collectivités : le Dialogue national des territoires. « Cela peut être la pire comme la meilleure des choses. Cela peut-il diminuer le rôle du Sénat et/ou des associations d'élus dans leur rôle de représentation des territoires, au profit d'une représentation des territoires de projets ? Rien n'est moins sûr ! », poursuit Claude Grivel.*

*Ouverture du nouveau chapitre Engagement citoyen et participation, issu du travail associatif. « Nous y avons travaillé et nous l'avons obtenu. Il reste cependant beaucoup à faire pour l'étoffer avant la 2ème lecture et convaincre le rapporteur et le groupe majoritaire pour pouvoir aller plus loin dans les contenus de ce chapitre. »*

*Cette entrée a été publiée dans Actualités, Actualités législatives, Décentralisation, et marquée avec clause de compétence générale, loi NOTR, SRADDT, le 12 mars 2015 par Blanche Vandecasteele.*

**Document 10 :**

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/actualite/quels-changements-pour-les-competences-environnementales-avec-la-loi-notre>

## **Quels changements pour les compétences environnementales avec la loi NOTRe ?**

26 août 2015



**Après la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (janvier 2014) et la loi relative à la délimitation des régions (janvier 2015), la loi NOTRe confie de nouvelles compétences aux collectivités territoriales.**

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, promulguée le 7 août 2015, vient renforcer les responsabilités des régions, des intercommunalités et des communes. Les changements à venir en matière d'environnement sont entre autres :

- **L'élaboration d'un schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT)**

Ce document prescriptif fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région.

*Le SRADDT comporte les orientations stratégiques et les objectifs du développement régional dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la mobilité et de la lutte contre le réchauffement climatique. Il se substitue notamment aux divers schémas existants dans ces domaines.*

Les objectifs et les règles générales du SRADDT devront :

- respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols ;
- être compatibles avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par SDAGE et les objectifs et les orientations fondamentales des **plans de gestion** \*des risques d'inondation (PGRI) ;
- prendre en compte les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau définies à l'article L. 211-1 du code de l'environnement...

Il regroupe ainsi le schéma régional de l'intermodalité, le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie, ainsi que le plan régional de prévention et de gestion des déchets. En pratique, il comporte : un rapport de présentation où figurent les orientations générales et objectifs précités, lesquels reprennent les éléments essentiels des schémas sectoriels repris dans le SRADDT tel que défini par la législation particulière qui leur est applicable ; un fascicule spécifique fixant des règles générales opposables correspondant notamment aux schémas sectoriels repris ; une cartographie de synthèse.

Une possibilité de compléter le SRADDT avec d'autres chapitres thématiques reprenant des documents régionaux participant de la thématique de l'aménagement du territoire et l'égard desquels la région dispose d'une compétence exclusive de planification, de programmation ou d'orientation, est également ouverte.

Le SRADDT est doté d'effets prescriptifs à l'égard des documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale - SCoT, plans locaux d'urbanisme - **PLU** \* ) élaborés par les communes ou leurs groupements compétents. Ces documents devront être compatibles avec le fascicule

comprenant les règles du schéma et devront prendre en compte ses orientations stratégiques et ses objectifs régionaux.

L'élaboration du SRADDT, sous l'égide du conseil régional, procède d'une concertation importante avec l'Etat, les principales collectivités concernées, leurs groupements ainsi que les chambres consulaires. Le conseil régional a la possibilité de consulter toute autre organisation sur le projet de schéma, et ainsi de déterminer les règles du fascicule spécifique en associant des entités dont la consultation est prévue dans le cadre de la procédure d'élaboration prévalant pour les schémas correspondants tant qu'ils ne sont pas intégrés dans le SRADDT. Les **autorités compétentes** \* en matière d'organisation des transports urbains seront ainsi consultées dans le cadre de l'élaboration du chapitre thématique qui se substituera au schéma régional de l'intermodalité.

Le document adopté par le conseil régional à l'issue de cette concertation et des procédures d'évaluation environnementale et d'enquête publique, est approuvé par arrêté du représentant de l'État dans la région. Cette approbation lui confère sa valeur prescriptive à l'égard des documents de planification des autres collectivités territoriales.

Pour des motifs liés à la conformité aux textes législatifs et réglementaires en vigueur, à la cohérence du projet avec les politiques de l'État, ou encore à l'existence d'un intérêt général, le représentant dans la région informe le conseil régional pour qu'il apporte les modifications nécessaires à l'approbation du schéma.

- **Une mission d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques attribuable par décret au conseil régional**

Le conseil régional peut se voir attribuer tout ou partie des **missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques** lorsque l'état des eaux de surface ou des eaux souterraines présente des enjeux sanitaires et environnementaux justifiant une gestion coordonnée des différents sous-bassins hydrographiques de la région. Dans ce cas, *« la région exerce ces attributions en coordination avec le comité de bassin \* , sans préjudice des compétences des autres collectivités, de leurs groupements et des syndicats mixtes, et sans préjudice des missions des personnes morales de droit public auxquelles la **commission locale de l'eau** \* a confié son secrétariat, ainsi que, le cas échéant, les études et les analyses nécessaires à l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux et au suivi de sa mise en oeuvre. »*

- **L'attribution de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » (Gemapi) aux communes**

La loi NOTRe modifie la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles en attribuant la compétence Gemapi aux communes à compter du 1er janvier 2018. Le transfert obligatoire est reporté au 1er janvier 2020.

Elle introduit également des procédures simplifiées de transformation de syndicats mixtes existants en EPTB et en EPAGE.

**Document 11 :**

27 octobre 2015

**Lise Bourdeau-Lepage | Quand des idées reçues mènent une réforme territoriale...**

RERU\_Big Bang Territorial

La réforme territoriale que nous connaissons en France a, au cours de ces deux dernières années, fait l'objet de nombreux articles publiés sur des supports variés comme le blog *Big bang territorial*. De ces écrits et discussions ont émergé un certain nombre de consensus sur le bien-fondé<sup>[1]</sup> et les effets de cette réorganisation administrative mais également sur la manière dont l'Etat a mené cette réforme. Là n'est pas notre propos. Nous défendons dans cet article l'idée que cette réforme est basée sur plusieurs idées reçues (*big est beautiful*, la métropole s'institutionnalise, l'intégration régionale est simple et mécanique, la société civile est un élément perturbateur) et qu'elle risque d'ajouter à une fracture sociale une fracture spatiale.

***Big is beautiful***

Nous pensons que la même logique a prévalu pour cette réforme territoriale que celle du Grand Paris : recherche de compétitivité et de visibilité internationale. Il s'agissait pour l'Etat, de rendre visibles certains territoires que l'on nomme régions, à l'échelle internationale pour qu'ils soient économiquement plus performants. Deux mots-clefs décrivent cette réforme : visibilité et performances économiques, auxquels nous ajoutons simplification pour nommer le choc de simplification sur lequel nous ne nous étendrons pas.

Il apparaît immédiatement que cette réforme est basée sur une croyance : celle d'un effet taille. Mais quel est cet effet taille, cet effet fabuleux qui rendrait un espace plus compétitif quand il est plus grand ? N'y a-t-il pas une erreur d'appréciation, grand n'est pas mieux ? Poursuivons notre raisonnement. Quel est cet effet formidable ? S'agit-il de ce que l'on nomme les économies d'agglomération et leurs potentielles conséquences positives en termes de développement économique ? Oui bien sûr mais il y a aussi autre chose.

Pour saisir les éléments qui sous-tendent cette réforme, il faut détecter une seconde idée reçue, celle que la métropolisation est forcément positive pour un territoire et produit mécaniquement les effets désirés sur l'espace régional en termes de développement. Par conséquent, cette réforme est basée sur une idée simple, celle d'allier une ville (voire deux grandes villes) que l'on nomme ou non métropole au sens juridique du terme, à une grande région pour que le développement se réalise. Plusieurs erreurs d'appréciation peuvent être relevées dans ce raisonnement.

***L'histoire compte***

La première est relative au regroupement car cette réforme oublie complètement l'histoire. Selon certains auteurs, comme Gérard-François Dumont (2015), le nouveau découpage ne prend pas suffisamment en compte l'histoire. Mais l'histoire, c'est aussi celle de la politique économique. En effet, il existe et il a existé des processus de mise en concurrence entre les régions. Derrière les 22 régions actuelles, il y a eu des politiques d'attractivité établies et soutenues par les acteurs locaux, des mesures de marketing territorial, l'élaboration d'un récit régional, la mise en place de slogans, des actions de marketing territorial avec la création de marques territoriales comme la marque *Bretagne*. Pendant plus de 30 ans, une politique de compétitivité a été menée. Les acteurs territoriaux ont rendu visibles les régions françaises à l'échelle internationale en mettant en exergue leurs différences. Or au 1<sup>er</sup> Janvier 2016, certains de ces espaces devront se regrouper et fonctionner ensemble. La réforme actuelle aboutit donc à des aberrations.

***On ne décrète pas qu'une ville est une métropole***

La deuxième erreur d'appréciation est relative à l'institutionnalisation des métropoles. En effet, quand on institutionnalise des métropoles en France, ce ne sont pas des métropoles

au sens exact du terme, c'est-à-dire au sens économique des métropoles globales. Il n'existe en France qu'une métropole globale : Paris (Bourdeau-Lepage, 2013), Lyon occupant la 44<sup>ème</sup> place en Europe si on observe les relations entre firmes de services avancés à l'échelle internationale. L'idée reçue selon laquelle il suffit de décider qu'une ville est une métropole ou de recouper des régions autour d'une (ou deux grandes) ville(s) pour avoir un processus de développement local vertueux au sein de la région à laquelle (ou auxquelles) elle(s) apparten(en)nt, est erronée. Ce n'est pas en instaurant une métropole dans une région que cette dernière va organiser autour d'elle, le développement local. La seule chose à laquelle va parvenir l'Etat, en redessinant les régions et en instaurant des métropoles, est de créer des « baronnies » semblables à celles du Xe siècle car n'oublions pas que le contrôle de l'Etat central est très fort actuellement. Les super préfets de région, la loi LOLF qui a renforcé le pouvoir de l'administration centrale, la nouvelle charte de déconcentration qui donne de nouvelles marges de manœuvre à l'Etat et augmente la capacité d'initiative des services de l'Etat dans la mise en œuvre de la politique publique (le principe de modularité ; la mutualisation), la conférence nationale de l'administration territoriale (CNAT), en témoignent. Ce qui nous permet de dire que cette réforme est basée sur une vision jacobine de l'Etat. Mais revenons à l'idée qui sous-tend cette réforme, celle qu'une grande ville nommée ou non métropole (voire deux grandes villes) profiterait de et à son hinterland, et serait porteuse de développement, provoquant une intégration régionale.

De nouveau, nous relevons deux oublis importants dans ce raisonnement. Le premier, est relatif au fait que cette réforme de l'organisation des régions implique une restructuration des transports au niveau régional et pose la question de l'accessibilité à un certain nombre de services. Or si cette restructuration des transports n'est pas menée, l'hypothétique intégration régionale attendue n'aura pas lieu. Le second élément relève du rôle donné à certains espaces. Nous pouvons mettre en exergue est qu'un certain nombre de ces territoires autour de ces métropoles (ou grandes villes), sont vus comme de simple territoires-ressources, sur lesquels les « métropolitains » (habitants et entreprises de l'espace urbanisé) picoreraient des éléments (alimentation, aménités vertes...) en fonction de leur envie. Ceci, selon nous, révèle une vision très urbaine du développement régional, vision peu réaliste comme nous le verrons par la suite. Mais surtout, ces deux erreurs remettent en question un résultat attendu de la réforme, celui d'une intégration plus importante au sein des régions.

### ***Fracture spatiale & fracture sociale***

En effet, avec cette réforme, il existe le risque important qu'émerge une fracture spatiale plus marquée, en raison du possible renforcement de l'isolement des périphéries. Cette fracture spatiale sera d'autant plus importante que : 1) l'Etat réduit l'offre de services publics, diminuant mécaniquement leur niveau d'accessibilité à travers la France et que 2) rien n'est fait en matière de transport au niveau régional. Car souvenons-nous que jusqu'à présent, les services publics étaient répartis de manière assez homogène sur le territoire français, l'Etat faisant en sorte qu'ils soient présents sur l'ensemble du territoire. Une question surgit alors : allons-nous vers une fracture spatiale qui serait induite par la perte d'accessibilité aux services publics dans certains territoires. N'oublions pas qu'au cours de ces dernières années, la croissance de la population s'est faite aussi dans les petits bourgs du rural et pas seulement dans le périurbain.

A ce raisonnement s'ajoute une question de pure justice sociale. Nous avons une réforme qui pose d'un côté, la question du spatial, avec l'accessibilité aux services, nous venons de le voir et d'un autre côté, la question du social avec notamment le rôle des départements et de leurs compétences dites de proximité (RSA, APA, PMI...). Ainsi, la réforme territoriale nous amène à nous interroger sur la longévité du modèle social à la française. Rappelons que dernièrement la loi Rebsamen est revenue sur la parité homme-femme dans les entreprises (condition de travail et salaire), sous la pression du patronat.

### ***Une méconnaissance de ce qui se joue dans les territoires***

Cette réforme est basée sur une mauvaise perception de ce qui se passe au sein des territoires, notamment ruraux. L'Etat ignore la croissance de la population dans certains bourgs mais aussi et surtout, il néglige la capacité d'innovation de ces territoires. Cette réforme présente une vision macro-sectorielle où le rural et l'urbain rempliraient des

fonctions bien délimitées, l'urbain les fonctions de haut niveau (« locomotive du développement ») et le rural les fonctions dites inférieures de production (« qui suivraient »). Or, la réalité est bien plus complexe.

En effet, les territoires ruraux s'organisent. Citons les levées de fonds communs (crowdfunding), l'élaboration et la réalisation de projets communs (crowsourcing), les sociétés coopératives et participatives d'ouvriers (SCOP avec les coopératives d'activités et d'emploi : CAE), l'économie sociale et solidaire ou encore l'économie circulaire. Nous sommes face à un processus très complexe avec des habitants qui s'organisent pour résoudre leur problèmes quotidiens et un développement territorial (dont les bases ne sont pas celles édictées par le gouvernement, la réforme ignorant complètement ses processus) émergant dont les deux caractéristiques sont : 1) l'innovation organisationnelle et 2) un nouveau mode de gouvernance territoriale.

Ainsi, alors que dans certains espaces ruraux, les habitants sont pro-actifs et participent pleinement au développement de leur territoire, cette réforme ne s'appuie pas sur cette force motrice et fait fi de ces processus. L'Etat n'a pas été capable de prendre en compte la complexité des processus de développement et des éléments qui font un territoire. Il a été incapable d'utiliser les ressources en particulier humaines des territoires. Peut-être est-ce lié à sa défiance envers la société civile ? Occasion manquée pour certains ? Episode classique des relations entre l'Etat et la société, pour d'autres ? Une chose est sûre c'est le résultat d'une idée reçue, celle que la société civile est un élément perturbateur lorsque l'Etat réforme.

**Lise Bourdeau-Lepage**, Professeur des universités, Université Jean Moulin – Lyon 3, UMR Environnement Ville Société

[1] Certains chercheurs en science régionale considèrent aujourd'hui que cette réforme pourrait être une chance pour les territoires ruraux, notamment André Torre (2014), nous en faisons partie.

#### Références

- Bourdeau-Lepage, 2013, Grand Paris : projet pour une métropole globale, *RERU*, 2013-3, décembre, pp. 403-436.
- Dumont G.-F., 2015, Territoires : des lois irréflechies et inappropriées, *Big bang territorial*, 6 octobre.
- Torre A., 2014, La réforme des régions. Une chance pour le développement territorial ? *Big bang territorial*, 24 Juillet.

## Document 12 :

Gouvernance environnementale : ce qui change avec la loi Notre

Les compétences environnementales des différents échelons territoriaux ont été modifiées avec la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République. Tour d'horizon après l'adoption définitive de la loi.

Florence ROUSSEL

23 juillet 2015

<http://www.actu-environnement.com/ae/news/adoption-loi-notre-dechet-eau-collectivite-25028.php4>

Le feuilleton parlementaire de la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (Notre) touche à sa fin. Après deux lectures à l'Assemblée et au Sénat, les parlementaires de la commission mixte paritaire ont réussi à se mettre d'accord sur un texte final. Les deux chambres ont adopté définitivement le texte le 16 juillet dernier.

**Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires**

La loi Notre crée un nouveau schéma de planification dont l'élaboration est confiée aux régions. Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets. Baptisé "schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires" (Sraddet), il regroupe ainsi des schémas préexistants tels que le schéma régional climat air énergie, le schéma régional de l'intermodalité, et le plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Ce schéma doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire ainsi que les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols. Il doit être compatible (1) avec les Sdage, ainsi qu'avec les plans de gestion des risques inondations. Il doit prendre en compte (2) les projets d'intérêt général, une gestion équilibrée de la ressource en eau, les infrastructures et équipements en projet et les activités économiques, les chartes des parcs nationaux sans oublier les schémas de développement de massif.

Les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales, les plans de déplacements urbains, les plans climat-énergie territoriaux et les chartes des parcs naturels régionaux devront prendre en compte les objectifs de ce schéma.

Le Sraddet doit être adopté par le conseil régional dans les trois années qui suivent le renouvellement général de cette assemblée. Le projet de schéma est soumis à enquête publique. Il fait l'objet d'un bilan dans les six mois suivant le renouvellement général des conseils régionaux pour voir si une révision s'impose.

**La Trame verte et bleue dans l'incertitude**

Si le Sraddet doit traiter de protection et de restauration de la biodiversité, il n'intègre pas encore le schéma de cohérence écologique (SRCE). Mais un article de la loi prévoit qu'une

ordonnance devra préciser les "coordinations à apporter" pour permettre l'intégration du SRCE dans le Sraddet. Une intégration qui suscite de nombreuses questions : le Sraddet reprendra-t-il les orientations nationales de la cohérence écologique ? Laissera-t-il une marge de manœuvre régionale ? Mais ce qui inquiète le plus la fédération France Nature Environnement, c'est le changement de statut juridique du SCRE lorsqu'il intégrera le Sraddet. "Alors qu'aujourd'hui le SCRE est prioritaire sur les projets d'infrastructures de transports et les activités économiques, le Sraddet doit les prendre en compte", explique Maxime Paquin de FNE. "Nous sommes donc clairement face à une régression du droit de l'environnement et on ne voit pas comment l'ordonnance pourra changer ce fait".

### Transfert de la compétence eau et assainissement

L'une des mesures phares du projet de loi Notre est d'encourager la création d'intercommunalités et de leur transférer de manière systématique ou non de nouvelles compétences. Le seuil minimal de constitution des intercommunalités a été abaissé à 15.000 habitants au lieu de 20.000. En matière de compétence, l'eau et l'assainissement feront parti des compétences optionnelles à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le report sera obligatoire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Les communes se voit attribuer une nouvelle compétence en matière de Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

L'attribution obligatoire de la compétence "gestion des déchets des ménages et assimilés" aux communautés de communes et d'agglomération a également été actée pour le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

### La nouvelle mouture des plans de prévention des déchets

La loi Notre modifie également les articles du code de l'environnement faisant référence aux plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. Ces plans devront désormais contenir un état des lieux (origine des déchets, nature, composition, transport), une prospective à 6 et 12 ans sur l'évolution des volumes, des objectifs en matière de prévention et de recyclage, les installations de traitement à créer dans les 6 et 12 ans ainsi qu'un plan en faveur de l'économie circulaire.

Le plan fixe une limite aux capacités annuelles d'élimination des déchets non dangereux non inertes. Etablie par décret en Conseil d'Etat, cette valeur pourra varier selon les collectivités territoriales. Elle s'appliquera lors de la création ou l'extension d'installation d'élimination des déchets non dangereux non inertes.

Certains flux de déchets, dont la liste est fixée par décret, font l'objet d'une planification spécifique dans le cadre du plan régional.

Les éco-organismes font leur entrée dans les instances qui participent à l'élaboration du plan déchet. En contrepartie, ils devront respecter les objectifs de ce plan et transmettre aux conseils régionaux les informations dont ils disposent sur les quantités de déchets soumis à des filières de responsabilité élargie du producteur.

Le plan est approuvé par le conseil régional mais si trois cinquièmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets, représentant au moins 60% de la population, ont émis un avis défavorable, le conseil régional devra revoir sa copie dans un délai de trois mois.

### Responsabilité financière

Le Gouvernement a décidé de profiter de la mise à plat des compétences territoriales pour transférer par la même occasion les responsabilités financières. Concrètement, si l'Etat



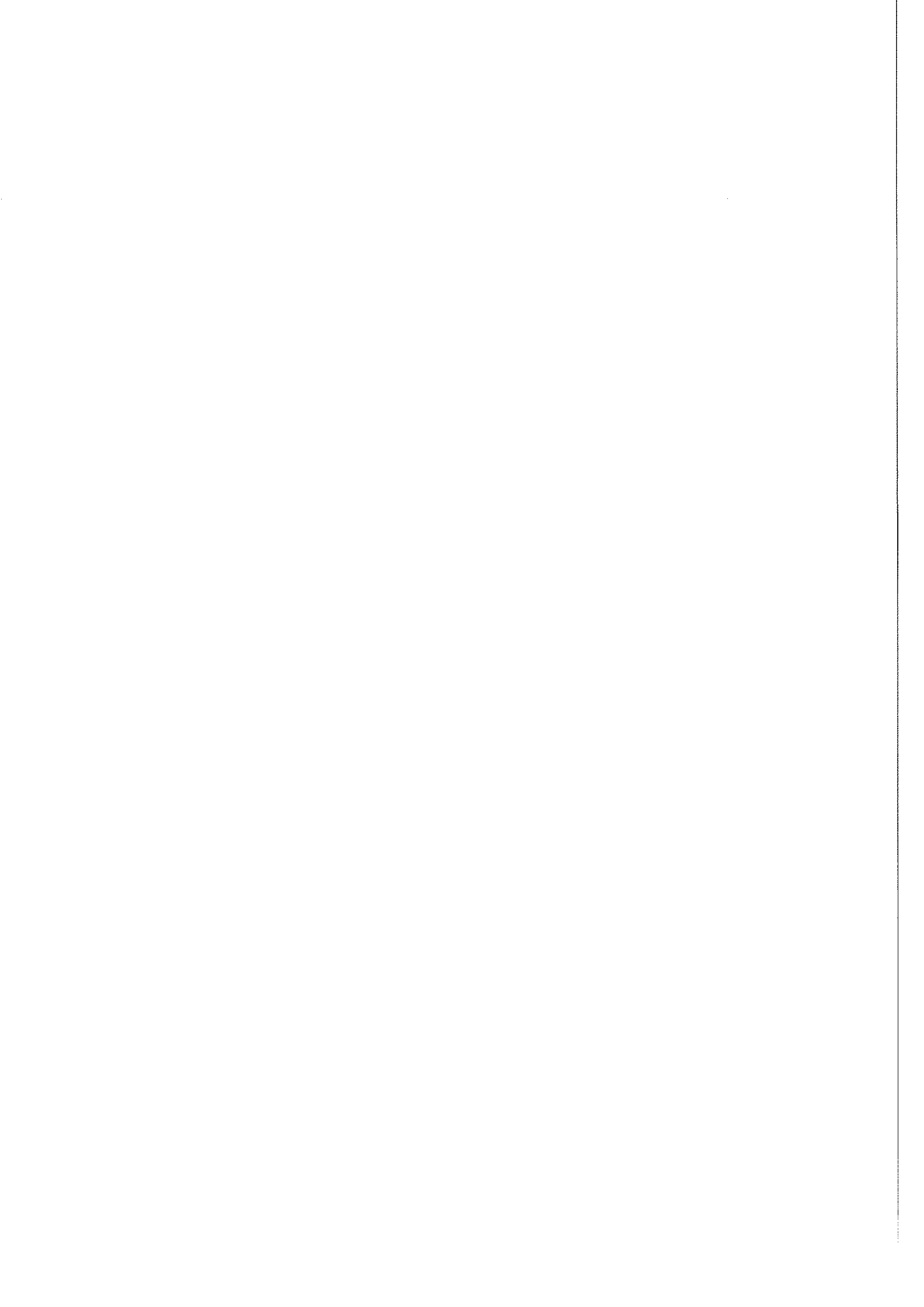
français se voit condamner par l'UE, il peut demander aux collectivités de payer une partie des amendes. Le texte prévoit toutefois d'étaler dans le temps les paiements pour ne pas pénaliser les communes en situation financière délicate.



Florence Roussel, journaliste  
Rédactrice en Chef

---





# ÉPREUVE N° 2