



© DR - Catherine Debusse

Améliorer la gouvernance territoriale : la loi NOTRe

Votée par le Parlement au cours de l'été 2015, la loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la république (dite « NOTRe ») rebat les cartes de nos territoires. Communes, intercommunalités, départements, régions : ces différents niveaux sont concernés par d'importants changements, dans un contexte de métropolisation.

- Quels sont les enjeux de la loi ?
- En quoi le phénomène de métropolisation vient-il soutenir la dynamique de la loi NOTRe ?
- Quel bilan peut-on faire, 18 mois après la promulgation de la loi ?

Promulguée le 7 août 2015, la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la république (loi dite « NOTRe ») se présente comme le troisième volet des grandes lois destinées à structurer la décentralisation en France. La loi NOTRe poursuit l'ouverture consentie par l'Etat aux pouvoirs locaux depuis le premier « train de lois » des années 1982-1986 (« acte I de la décentralisation¹ » ou « lois Defferre ») et les réformes du gouvernement Raffarin des années 2003-2005².

A cette dimension structurelle, voire historique, s'en ajoute une seconde, conjoncturelle celle-là. La loi NOTRe intervient en effet dans un contexte particulier, entrant en résonance avec deux autres textes décisifs : la loi dite « Maptam » du 27 janvier 2014 et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) permet de créer en France un statut propre à 9 métropoles de « droit commun³ », et un statut particulier aux métropoles de Lyon, Marseille et Paris. Quant à la loi de 2015, elle ramène le nombre de régions de 22 à 13 entités, l'objectif affiché par l'Etat consistant à rationaliser l'action publique en augmentant l'action stratégique des nouvelles structures.

Combinée aux lois « Maptam » et de régionalisation, la loi « NOTRe » relève ainsi d'un dispositif global, dont le but affiché est le renouvellement de l'action publique territoriale⁴. Plus de deux cents ans après la création des communes et des départements (1789), plus de cent ans après la mise en place des premiers syndicats intercommunaux (1890), une cinquantaine d'années après la relance du fait communautaire (création des districts et des communautés urbaines en 1959 et 1966) et une trentaine d'années après le lancement de la décentralisation, l'Etat démontre ici une volonté de parachever un chantier de longue haleine, celui d'une gouvernance renouvelée entre la sphère nationale et les différentes sphères locales.

Avec quels enjeux immédiats pour le pays ? Et pour quels objectifs concrets ? Afin de répondre à ces questions, nous analyserons dans un premier chapitre les objectifs de la loi NOTRe. Puis nous évoquerons le phénomène de métropolisation qui touche la France, en centrant notre propos sur l'Ile-de-France : en quoi assiste-t-on à l'émergence d'une gouvernance renouvelée ? Enfin, dans un troisième chapitre, nous tenterons un premier bilan : dans quelle mesure le dispositif juridique actuellement mis en place peut-il contribuer à redéfinir les dynamiques économiques hexagonales ?

1. GREFFE Xavier, L'Acte I de la décentralisation, La Découverte, 2005.

2. MARCOU Gérard, « Le bilan en demi-teinte de l'Acte II : décentraliser plus ou décentraliser mieux ? », in Revue française de droit administratif (RFDA), n° 2, mars-avril 2008, p. 295-315.

3. Il s'agit des métropoles de Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

4. On se reportera ici au site Internet du gouvernement : <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

Chapitre I

Quels sont les enjeux de la loi NOTRe pour les régions et les intercommunalités ?

La loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la république poursuit un double objectif : renforcer l'action régionale et des communautés en clarifiant les rôles de chaque niveau. Le texte nous renvoie tout particulièrement à l'articulation de l'action publique au sein des communautés (intercommunalités) et des régions, comme si les unes et les autres devaient désormais travailler étroitement.

1- En quoi la loi NOTRe renforce-t-elle l'action régionale ?

Telle que définie dans le nouveau texte, la région intervient sur un champ large. La loi précise que « le conseil régional a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, le soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat, le soutien à la politique de la ville et à la rénovation urbaine et le soutien aux politiques d'éducation et l'aménagement et l'égalité de ses territoires, ainsi que pour assurer la préservation de son identité et la promotion des langues régionales, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes⁵. »

La région parachève ici une mutation ancienne, entamée en 1982. Elle est désormais la collectivité territoriale qui assume la responsabilité pleine et entière du développement économique, alors que précédemment elle était le simple « chef de file » de cette compétence. La nuance est de taille : le conseil régional n'est plus simplement en capacité de régler, « par ses délibérations, les affaires de la région⁶ », mais bien en charge de contribuer concrètement au développement économique, social et culturel du territoire qui est le sien – pour ne pas dire d'impulser les dynamiques locales. Il s'agit là d'une avancée majeure.

2- Quelles sont les actions attendues des nouvelles régions ?

Le renforcement de l'action régionale peut être mesuré à l'aune des actions économiques qui sont désormais attendues des régions. Il est à cet égard intéressant de constater que le conseil régional est désormais en capacité de définir, seul, l'octroi des aides aux entreprises de son territoire. Ces aides peuvent revêtir diverses formes : prestations de services, subventions, bonifications d'intérêt, prêts et avances remboursables... lesquelles peuvent également être déléguées à des établissements publics. Certes, les départements, les communes ainsi que les

5. Source : <http://www.vie-publique.fr>

6. Loi du 2 mars 1982.



Forte de ses 13 entités, la France des régions est l'aboutissement d'un processus entamé à la fin de la Seconde guerre mondiale, en lien avec le développement économique de l'Hexagone.

regroupements intercommunaux peuvent participer au financement de ces aides, mais dans le cadre d'une convention passée avec l'échelon régional. En d'autres termes, la région est un élément incontournable de la dynamique économique de son territoire⁷.

Le renforcement de l'action économique régionale est également observable à travers l'élaboration de deux schémas prospectifs de première importance : le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), et le schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Avec ces deux schémas, l'échelon régional couvre les deux principaux volets du développement économique :

- Le SRDEII est un document stratégique, qui a pour objet de définir les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises. Il délivre les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional (tourisme, industrie, services...), et définit celles relatives au développement de l'économie sociale et solidaire⁸. Ce document permet non seulement de hiérarchiser les priorités, mais également d'organiser la complémentarité des actions

7. Article L1511-2 de la loi NOTRe.

8. Article L4251-13 de la loi.

entreprises, avec en toile de fond des dynamiques tout à la fois innovantes, durables et de maintien des activités économiques exercées. Le schéma fixe les actions menées par la région en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et peut contenir des volets relatifs au développement des activités agricoles, artisanales, industrielles, pastorales et forestières. Il s'agit donc bien d'un document majeur, parce que prescriptif.

- Le SRADDET est un document tout aussi primordial, qui concerne l'aménagement du territoire, le développement durable et le principe d'égalité territoriale. Parfois qualifié de « super schéma régional⁹ », il est appelé à couvrir à terme plusieurs schémas thématiques existants, respectivement relatifs aux transports (SRIT) et à l'inter-modalité (SRI), au climat, à l'air et à l'énergie (SRCEA) et à la gestion des déchets (PRPGD¹⁰). Très large dans ses objets, il constitue également un document prescriptif, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

On comprendra ici que l'innovation de ces dispositifs est toute entière contenue dans leur dimension de prescription, c'est-à-dire obligatoire juridiquement. On remarquera également l'imbrication de la question du développement économique avec des thématiques plus larges – mais dont l'économique a besoin : les transports, le développement durable et l'aménagement du territoire, soit autant de secteurs majeurs pour les dynamiques territoriales. Il convient d'ailleurs de souligner que la région se voit également confier, via la loi NOTRe, l'élaboration d'un plan régional de prévention et de gestion des déchets, en lien avec le Code de l'environnement¹¹. A noter par ailleurs qu'elle crée un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, là encore avec pour objectif de permettre à l'échelon régional d'impulser des dynamiques croisées entre enseignement, recherche et développement économique des territoires.

3- Quelles sont les limites actuelles au renforcement économique de l'action régionale ?

Le renforcement de l'action régionale est très net dans le secteur du développement économique, d'autant plus si l'on considère que le législateur a veillé à confier à l'échelon régional les moyens de cette ambition – notamment dans les secteurs des transports, du développement durable et de l'aménagement du territoire, comme vu précédemment.

Pour autant, on remarquera que la coordination du service public de l'emploi n'a pas été confiée à la région, alors même qu'au cours des débats le Sénat a formulé cette demande par deux fois. Finalement, si la loi NOTRe inscrit bien le principe d'une participation active de la région à la coordination des intervenants du service public de l'emploi, elle ne place pas tout à fait ce dernier sous le patronage régional. En cela, on peut dire que la loi, si elle constitue une avancée au plan du développement, demeure traditionnelle dans son volet emploi, lequel reste piloté par l'Etat. S'il y a bien décentralisation, celle-ci ne verse pas encore dans un fédéralisme à l'allemande ou à l'espagnole.

9. Le Moniteur, article du 5 août 2016.

10. La thématique des transports est couverte par le Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), l'inter-modalité par le Schéma régional de l'inter-modalité (SRI), celle du climat, de l'air et de l'énergie par le Plan régional air, climat, énergie (PCAET) et celle des déchets par le Plan régional de prévention et de gestion des déchets (PRPGD).

11. Article L541-13 de la loi NOTRe.

4- En quoi la loi NOTRe renforce-t-elle l'action des intercommunalités ?

Grâce à la loi NOTRe, les intercommunalités voient leurs périmètres évoluer. Selon l'article 33 de la loi en effet, le seuil minimal de constitution d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI) est relevé. Désormais, toute intercommunalité devra au moins être constituée de 15 000 habitants, contre 5 000 précédemment. Largement et âprement débattu au Parlement – le projet de loi proposait à l'origine le seuil de 20 000 habitants – ce point vise essentiellement à donner à la France une cartographie relativement homogène de ses intercommunalités, surtout en milieu rural (communautés de communes). Le législateur inscrit ici son action dans le temps long de l'histoire, la France étant depuis 1789 (création des communes et des départements) et 1890 (création des syndicats de communes) une nation construite sur la base du très fort morcellement de ses collectivités locales et territoriales. Fort de ses 36 000 communes et de ses quelque 2 100 EPCI, le territoire hexagonal a toujours placé l'Etat devant la nécessité de fusionner ses entités les plus étroites, au risque de diluer un pacte national qui repose symboliquement sur une organisation en communautés « villageoises ». Après plusieurs tentatives infructueuses, dont la loi Marcellin de 1971 est sans doute l'épisode le plus traumatique¹², un consensus semble en train de prendre forme autour de l'idée d'une rationalisation de l'action publique, avec en toile de fond la nécessité de réaliser des économies importantes.

C'est ainsi sur la base d'un seuil de 15 000 habitants que se sont constitués, sous la houlette des préfets, de nouveaux syndicats intercommunaux¹³. Nombre de fusions de communautés de communes (en milieu rural) et de communautés d'agglomérations (en milieu urbain) ont été prononcées depuis la fin de l'année 2015, le 1^{er} janvier 2016 étant à ce sujet la date fondatrice du nouvel ordre territorial. A cette date, la France compte 2 062 établissements publics de coopération intercommunale¹⁴, contre 2 133 un an plus tôt. La majorité des changements se sont produits en Ile-de-France, dans le contexte de la création de la Métropole du Grand Paris. Le moment est, à proprement parler, historique : désormais, la carte des intercommunalités couvre la totalité du périmètre national, cet échelon pouvant jouer à plein dans le but de développer les politiques publiques locales.

5- Quelles sont les nouvelles compétences allouées aux intercommunalités ?

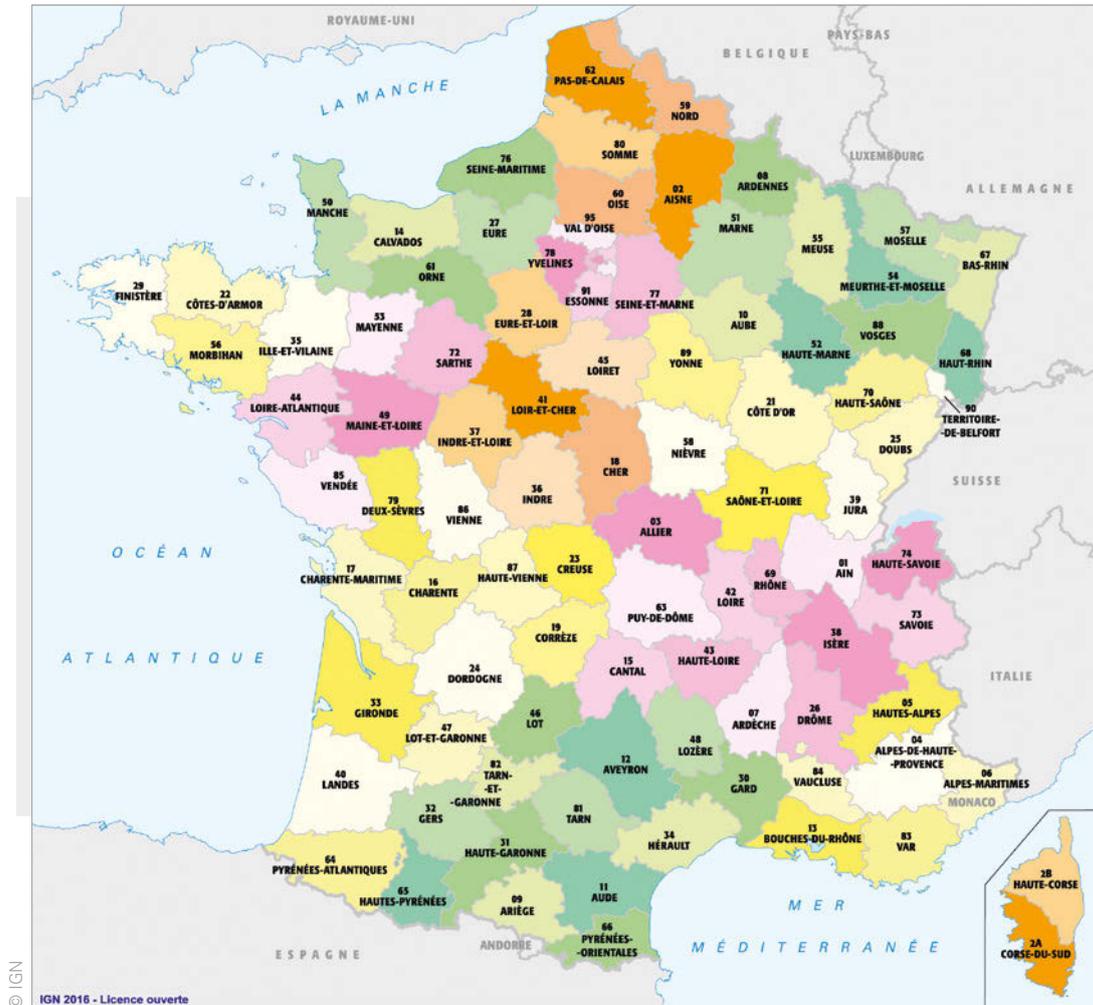
A ces périmètres renouvelés s'ajoutent des compétences repensées. La loi NOTRe attribue en effet aux communautés de nouvelles compétences, identiques à celles des communautés urbaines et des métropoles (par ailleurs étoffées par la loi Maptam).

Les intercommunalités exercent ainsi de plein droit, en lieu et place des communes, des compétences en matière de développement et d'aménagement écono-

12. Le 16 juillet 1971, la loi n° 71-588 dite « Marcellin », du nom du ministre de l'Intérieur de l'époque, propose aux communes d'entrer dans une vaste dynamique de fusions. L'objectif consiste à réduire drastiquement le nombre d'entités municipales en France, au nom d'un « optimum dimensionnel » qui a à voir avec une gouvernance plus rationnelle. Cette loi sera un cuisant échec, de même que plusieurs tentatives destinées à réformer l'intercommunalité en France. KERROUCHE Eric, « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », in *Revue française d'administration publique*, n° 141, p. 37-53.

13. Schémas départementaux et régionaux de coopération intercommunale (SDCI et SRCI).

14. Source : DGCL, « La carte intercommunale au 1^{er} janvier 2016 », bulletin d'information statistique, n° 109, mars 2009.



Tout comme les régions, les départements sont concernés par la fin de la clause de compétence générale entérinée dans le cadre de la loi NOTRe.

mique, social et culturel de l'espace communautaire (création de zones d'activité commerciale, actions de développement économique, construction et gestion d'équipements et de réseaux, etc.), des compétences en aménagement (schémas d'urbanisme, organisation des transports urbains), le tout en lien avec l'équilibre social de l'habitat (programme local de l'habitat, politique de logement...), la politique de la ville, la gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement...) ainsi que la protection et la mise en valeur de l'environnement (déchets, air, nuisances sonores...).

On observera qu'à l'image des régions les compétences économiques désormais reconnues par la loi sont élargies dans la mesure où les communautés peuvent mener des actions de développement et créer des zones d'activités sans passer nécessairement par les fourches caudines de l'intérêt communautaire. Jusqu'à présent en effet, l'action économique des intercommunalités devait relever de cette dimension, ce qui plaçait *de facto* les communes en situation partenariale et pouvait brider la nature de l'action intercommunale.

A signaler par ailleurs que la promotion du tourisme devient une composante pleine et entière de la compétence économique des EPCI (intercommunalités), ces derniers pouvant dès lors créer un office du tourisme¹⁵. Et que la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'eau et l'assainissement ont pour vocation à

15. Les articles L 133-1 et L 134-1 et suivants du Code du tourisme ont d'ailleurs été modifiés en conséquence.

être exercés de manière obligatoire par les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

6- Dans quelle mesure régions et intercommunalités sortent-elles renforcées par le texte de loi ?

Ces différents apports permettent de constater l'agrandissement des périmètres d'intervention des établissements publics de coopération intercommunale. Un nouveau pas vers l'autonomisation grandissante des communautés semble ici franchi, qu'il convient de relier avec la mise en place, en 2014 et pour la première fois, d'un système électoral « fléché » pour les électeurs du scrutin municipal. Grâce à celui-ci, les votants ont accès, via le bulletin de vote, à la liste des élus des communes appelés à siéger à l'échelon communautaire. Cette transparence constitue une première ouverture vers une élection des élus communautaires au suffrage universel direct, comme ce sera probablement le cas en 2020 ou en 2026.

La loi NOTRe redéfinit ainsi les compétences des régions et des communautés, en affirmant leurs compétences et leurs périmètres d'intervention, notamment dans le secteur économique. Le texte va encore un peu plus loin dans la mesure où il supprime ce qu'il est convenu d'appeler la « clause de compétence générale » pour les départements comme pour les régions. Celle-ci accordait jusqu'à présent à certaines collectivités une capacité d'intervenir sur la totalité de l'intérêt public (économie, aménagement, social, environnement...), ce qui contribuait à rendre floue l'action publique, notamment pour les citoyens. Avec la loi NOTRe, régions et départements sont mis en position d'assumer un rôle bien défini, au même titre que les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Il s'agit là d'un pas majeur vers la rationalisation de l'action publique, laquelle se conjugue désormais avec un phénomène de plus en plus prégnant : la métropolisation du territoire national.

Chapitre II

En quoi le phénomène de métropolisation vient-il soutenir la dynamique de la loi NOTRe ?

Mondial, le phénomène de métropolisation touche également la France : en 2016, plus de 60% de la population hexagonale réside au sein d'une aire urbaine de plus de 100 000 habitants. Longtemps circonscrit à la région parisienne, comme l'indiquait dès la fin des années 1940 le géographe Jean-François Gravier¹⁶, le phénomène tend depuis quelques années à se rééquilibrer. Aux côtés de l'Ile-de-France, plusieurs métropoles émergent, à Lyon, Marseille, Toulouse, Strasbourg... L'urbanisation se caractérise non seulement par une progression permanente des aires urbaines au-delà des frontières administratives communales, mais également par des dynamiques sociétales et sociales globales, que ce soit dans les domaines des transports ou de la consommation – pour ne citer que deux exemples parmi d'autres.

1- Qu'appelle-t-on une « métropole » ?

Pour comprendre ce qu'est une métropole, nous épouserons ici la définition qu'en donne la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar¹⁷). Selon cette dernière, une métropole est caractérisée par une organisation territoriale « en système », structurée autour de pôles, et des liens fonctionnels opérants. Parmi ces pôles, citons les espaces urbains centraux (Paris Toulouse...), des villes moyennes satellites à ceux-ci, et un maillage de petites villes.

Toute métropole exerce de cette manière un rayonnement sur un périmètre d'attractivité, lequel influe à l'échelle régionale, nationale et internationale. On observera que ces dynamiques ne sont pas toujours articulées avec le découpage politico-administratif des collectivités – communes et surtout communautés – qui existe sur le territoire métropolitain. Pour le dire autrement, les dynamiques urbaines observées en termes de transports, de rapprochement habitat-emploi ou encore d'enjeux économiques n'épousent pas nécessairement les contours des politiques publiques locales.

2- Pour quelle raison l'Etat s'attache-t-il à influencer sur le devenir des métropoles ?

Face au phénomène « naturel » de progression des aires urbaines, l'Etat s'attache à structurer les dynamiques : c'est là tout le fondement de la loi Maptam de janvier 2014¹⁸. Pourquoi

16. GRAVIER Jean-François, *Paris et le désert français*, Le Portulan, 1947.

17. DATAR, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation française, 2009.

18. Cf *supra*.

cette attention du législateur, alors même que celui-ci pourrait laisser faire les acteurs ? Incontestablement pour des raisons d'ordre financier et économique. Il est en effet avéré que l'absence de régulation sur les territoires génère des résultats économiques moins patents que lorsque la régulation s'opère. Selon l'OCDE, en effet :

« les zones métropolitaines ayant des structures de gouvernance fragmentées ont tendance à avoir des niveaux inférieurs de productivité : pour une taille de population donnée, une zone métropolitaine ayant deux fois plus de municipalités enregistrera une productivité inférieure d'environ 6%. Cet effet est atténué de moitié environ lorsqu'un organe de gouvernance à l'échelle métropolitaine est mis en place¹⁹ ».

La mise en place d'une gouvernance intégrée, voire centralisée, apporte ainsi une réponse à l'effet de fragmentation observé à travers le phénomène d'urbanisation et de métropolisation. Pour le législateur, la métropole est érigée en « espace de solidarité » et se doit de conduire « un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social [...] afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité²⁰ ».

3- Quel lien peut-on faire entre les dynamiques de métropolisation et de globalisation ?

La métropolisation est également à relier au phénomène de globalisation de l'économie, dans lequel elle s'inscrit depuis une vingtaine d'années. Tout en désignant une mutation qui donne naissance à une nouvelle appropriation des espaces, à des aires à la fois denses et distendues, l'« effet métropole » se révèle être un processus de transformation généralisée de l'urbain. On en retrouve la trace aux Etats-Unis bien sûr, mais aussi en Chine, en Afrique, au Brésil, en Inde... Les métropoles internationales qui émergent depuis deux décennies entretiennent entre elles des liens de plus en plus étroits, qu'il s'agisse des mutations sociétales qu'elles partagent (multimodalité, digitalisation à travers la tendance à la « smart city²¹ »...) ou encore des relations économiques et marchandes²². Sur ce dernier plan, la compétition est de plus en plus ardue, l'objectif consistant à attirer les entreprises et les salariés, générant ainsi d'importantes transfigurations en termes d'habitat, de commerces, de transports... Il s'agit donc bien d'un processus, lequel « s'inscrit dans des transformations plus fondamentales [et] qui est profondément dépendant de l'économie internationale et des dynamiques des mutations sociétales²³ ».

On comprend bien ici qu'un tel phénomène dépasse le simple cadre français. Il oblige *de facto* l'Etat à inscrire ses métropoles dans la compétition internationale, à structurer les modalités de gouvernance afin de les rendre plus productives, à apporter des réponses aux questions sociales qui se posent. Cette volonté de cadrage est actuellement mis en place à travers la loi Maptam, mais également avec la loi NOTRe.

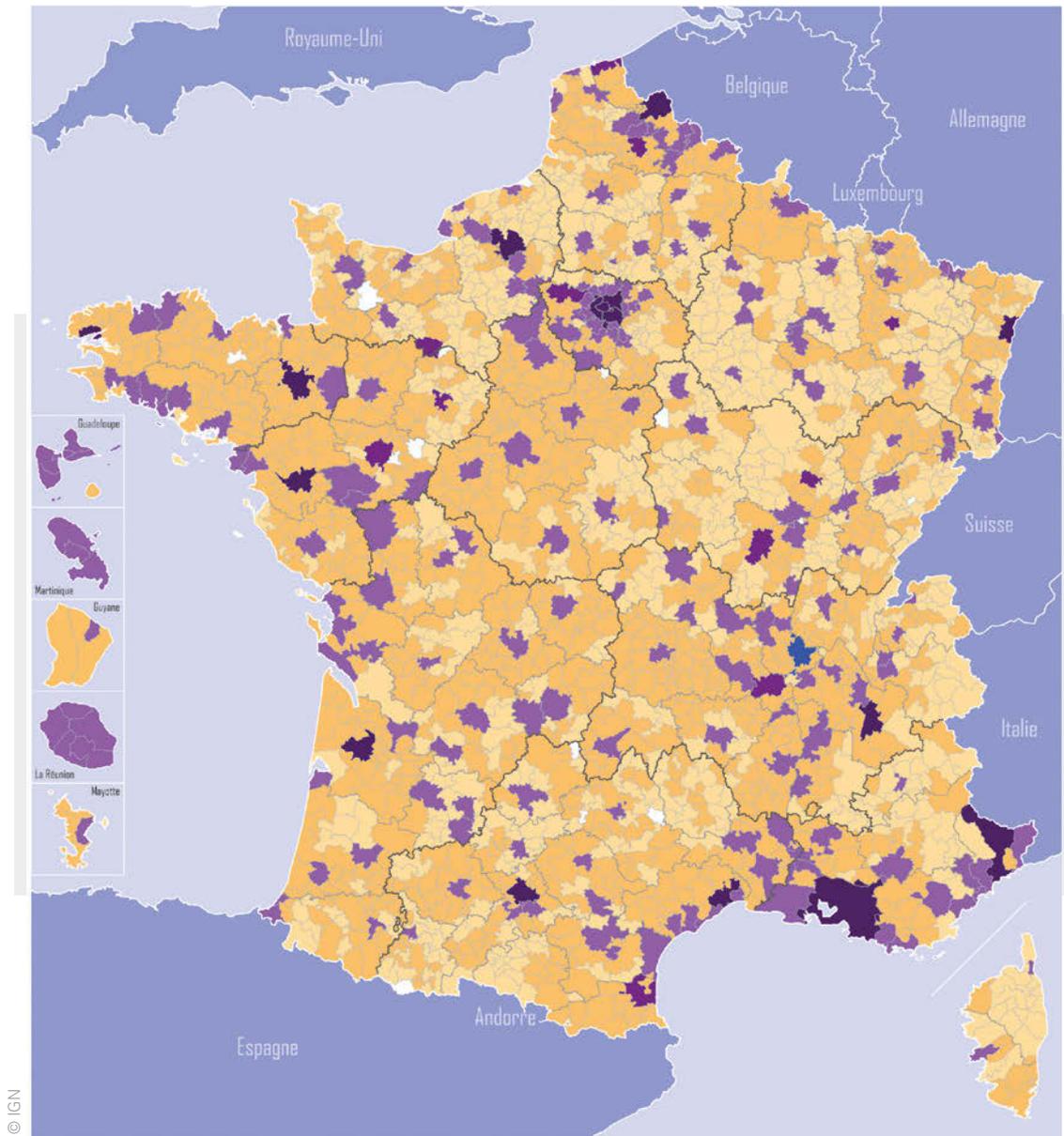
19. OCDE, *Governing the City / Le siècle métropolitain*, 2015, p. 2. Cité in Aix-Marseille-Provence, *Métropole mode d'emploi*, Mission interministérielle pour le projet métropolitaine Aix-Marseille-Provence, 2015, p. 6.

20. Code général des collectivités territoriales, article L 5217-1.

21. Le terme de « smart city » désigne la ville connectée et intelligente, qui tire le meilleur parti des avancées technologiques actuelles. EVENO Emmanuel et MESTRES Jean-Michel, « Villes numériques, villes intelligentes ? », revue *Urbanisme* n° 394, automne 2014.

22. GALLETY Jean-Claude (dir.), *Le processus de métropolisation et l'urbain de demain*, Paris Certu, collection Essentiel n°15, 2013.

23. LEVY Jacques et LUSSAULT Michel (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2003, p. 615.



© IGN

LES DIFFERENTS TYPES DE GROUPEMENTS A FISCALITE PROPRE

<p>Métropole</p> <p>Nombre : 13 Nombre de communes : 876 Population totale regroupée : 15 275 673</p>	<p>Communauté urbaine</p> <p>Nombre : 11 Nombre de communes : 358 Population totale regroupée : 2 534 713</p>	<p>Communauté d'agglomération</p> <p>Nombre : 196 Nombre de communes : 4 610 Population totale regroupée : 21 813 717</p>	<p>Métropole de Lyon</p> <p>Nombre : 1 Nombre de communes : 59 Population totale regroupée : 1 358 625</p>
<p>Communauté de communes à fiscalité professionnelle unique</p> <p>Nombre : 1 090 Nombre de communes : 17 880 Population totale regroupée : 18 536 803</p>	<p>Communauté de communes à fiscalité additionnelle</p> <p>Nombre : 752 Nombre de communes : 12 174 Population totale regroupée : 7 507 864</p>	<p>Communes isolées</p> <p>Nombre de communes : 27 Population totale regroupée : 232 101</p>	

La France des intercommunalités est ici représentée dans sa diversité. On observera que communautés urbaines et communautés d'agglomération s'articulent avec le développement des 13 métropoles (en noir sur la carte).

4- Pourquoi la Métropole du Grand Paris fait-elle l'objet d'une attention particulière de la part du législateur ?

La volonté étatique de cadrer le « fait métropolitain » est patente dans le cas de la métropole du Grand Paris. La croissance de la région en général, et de Paris en particulier, fait de longue date l'objet d'attentions marquées par le pouvoir central. Comme le rappelle l'historien Emmanuel Bellanger, « *la région capitale n'est pas un territoire comme les autres*²⁴ ». L'actuelle Ile-de-France est en effet à la fois le terrain de fortes inégalités sociales, et celui qui joue le rôle de locomotive pour l'économie française. Générant peu ou prou 30% du PIB de l'hexagone, la région parisienne est la garante de la cohésion territoriale des autres régions hexagonales dans la mesure où elle garantit, via des politiques de mutualisation, des mécanismes de redistribution²⁵. C'est également un territoire historiquement marqué par la rupture entre l'agglomération parisienne et ses territoires voisins – qu'il s'agisse de la banlieue ou des territoires périurbains.

Un rapide détour vers l'histoire nous permet de saisir l'ampleur de ces enjeux. A la fin du XIX^e siècle, l'industrialisation transforme Paris en profondeur. L'ère industrielle a pour effet immédiat de reformater l'espace, qui passe d'une situation de morcellement communal à la mise en place d'une dynamique d'agglomération. Cette dernière a pour conséquence d'amener les institutions locales (communes et départements) à entrer dans une dynamique de collaboration. Emmanuel Bellanger rappelle ainsi que, sous l'impulsion de services techniques de la préfecture de la Seine, la ville de Paris s'engage à la fin du XIX^e siècle dans de grands projets de rénovations urbaines – construction de cimetières hors des limites parisiennes, édification d'hospices et d'asiles, puis de logements sociaux (à partir de la moitié du XX^e siècle). Le Conseil général de la Seine est alors la structure de gouvernance qui fait autorité, et garantit la cohésion de cet ensemble relativement hétérogène. Les coopérations territoriales qui sont alors développées prennent la forme de chartes communales et intercommunales, et reposent sur des acteurs animés par un esprit de réforme – qu'il s'agisse de maires (Henri Sellier par exemple), de hauts fonctionnaires, d'ingénieurs ou d'entrepreneurs²⁶.

Ce système cohérent de gouvernance territoriale sera progressivement mis à mal, d'abord par l'augmentation très nette du phénomène social et urbain des lotissements pendant l'entre-deux guerres²⁷, ensuite par les réformes institutionnelles de la V^e République²⁸. A partir de 1968, le morcellement des départements de la région parisienne s'accompagne d'un phénomène progressif de régionalisation, une nouvelle gouvernance locale étant à partir des années 1970 en gestation. Institutionnalisée en 1982, la région va progressivement s'imposer comme un nouvel acteur, l'exécutif régional étant renforcé par son élection au suffrage universel direct (1986). Autrefois pilotée par le couple communes-départements, la région Ile-de-France l'est désormais par le trio communes-départements-régions, auquel il convient bientôt d'ajouter l'acteur communautaire. Ainsi, c'est désormais sur quatre institutions que repose la gouvernance de la métropole parisienne : les communes, les communautés (intercommunalités), les départements (dont la disparition est régulièrement annoncée mais qui perdurent) et la région.

24. BELLANGER Emmanuel, « Gouverner le Grand Paris : le poids de l'histoire », Mouvements, 19 novembre 2008.

25. GAUTRY Jean-Pierre, « Le Grand Paris... c'est la France », in La Gazette des communes, 1er août 2008.

26. TOPALOV Christian, Laboratoires du nouveau siècle. *La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 1999.

27. FOURCAUT Annie, *La banlieue en morceaux. La crise des lotissements défectueux en France dans l'entre-deux guerres*, Grâne, Créaphis, 2000.

28. BELLANGER Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9-3 »*, Paris, La Documentation française, 2005.

5- Quelles sont les caractéristiques de la loi Maptam ?

C'est à une double complexité, à la fois liée à l'essor international des métropoles et aux difficultés de gouvernance de la région parisienne, que la loi Maptam s'attaque. Le texte s'inscrit pleinement dans le dispositif décrit plus haut : clarification des compétences, désignation de collectivités « chef de file » afin de rendre plus lisible l'action publique, achèvement de la carte des intercommunalités... La loi précise également le statut des 9 métropoles créées²⁹ en sus des 3 qui, de par leurs spécificités, sortent du lot (Paris, Lyon et Marseille).

La Métropole du Grand Paris (MGP) qui voit le jour le 1^{er} janvier 2016 regroupe ainsi Paris ainsi que 123 communes appartenant à 3 départements (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne), auxquels il convient d'ajouter 7 communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val d'Oise. Ainsi délimité, cet ensemble représente 7,5 millions d'habitants, soit plus de la moitié de la population de l'Ile-de-France.

Politiquement, la métropole du Grand Paris est composée de 209 membres, les communes étant toutes représentées par au moins un représentant. De son côté, la ville de Paris, qui représente plus de 30% des habitants métropolitains, est représentée par 62 élus. Sept commissions thématiques fonctionnent, autour des finances, du projet métropolitain, du développement économique, du développement durable, de l'habitat, de l'aménagement numérique et de l'innovation, et de l'aménagement du territoire. Les 4 principales compétences exercées sont les suivantes :

- le développement et l'aménagement économique, social et culturel ;
- la protection ainsi et la mise en valeur de l'environnement ;
- la politique sociale de l'habitat ;
- l'aménagement de l'espace métropolitain³⁰.

On observera que plusieurs de ces compétences nécessitent l'élaboration de documents stratégiques impliquant une coordination et une planification avec d'autres acteurs territoriaux (plan climat-air-énergie, schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie métropolitains). Ceci obligeant les élus à définir, avant le mois de décembre 2017, l'intérêt métropolitain de leurs actions.

Enfin, la gouvernance de la métropole s'organise autour d'un double niveau de responsabilité : d'une part, la MGP est subdivisée en EPCI, c'est-à-dire en établissements publics de coopération intercommunale. Ce niveau stratégique fonctionne d'autre part en lien avec des établissements publics territoriaux (EPT). Supérieurs à 300 000 habitants chacun, ceux-ci constituent le niveau de mise en œuvre opérationnelle des décisions prises au plan métropolitain.

6- Quelle est la portée de la loi Maptam ?

Pour l'heure, l'architecture institutionnelle initiée par la loi Maptam reste en cours de mise en place dans le cadre d'une période de transition qui durera au moins jusqu'en 2018. Bien réelle, elle augure d'un nouvel échelon territorial – la métropole – appelé à jouer un rôle ins-

29. Cf *Supra*.

30. Certaines des compétences citées ici font l'objet de transferts progressifs jusqu'à l'année 2018.

titutionnel et politique de tout premier plan dans les années à venir. Parmi les détracteurs de la loi, certains argueront que le texte crée une « usine à gaz » au sein de laquelle la nouvelle strate se révèle inutile tant la réalité du « mille feuilles » est déjà complexe³¹. D'autres appelleront à un abandon pur et simple du projet, au nom d'une concordance d'objectifs entre la métropole et la région Ile-de-France³². De leur côté, les optimistes saluent une réalité métropolitaine qui colle au mieux à la réalité des « bassins de vie », dans une perspective de coopération renouvelée entre acteurs³³.

Pour notre part, nous serons plus pragmatiques et estimerons que les dispositifs juridiques actuellement en cours relèvent d'un encadrement rendu nécessaire par les fortes dynamiques territoriales en action. Le législateur continue ici de prendre le train de l'histoire, le tout étant désormais de savoir s'il est bien en mesure de suivre la cadence impulsée « d'en bas ».

31. La Tribune, article du 24 février 2016 : « Grand Paris : la métropole sera modifiée après 2017 », par Mathias Thépot.

32. Nous faisons ici référence au discours d'intronisation de la présidente de la région Ile-de-France, le 18 décembre 2015.

33. BOULEAU Mireille et MANGENEY Catherine, « Les bassins de vie, à la croisée des découpages institutionnels et des territoires vécus », 28 septembre 2015, www.metropolitiques.eu

Chapitre III

Nouvelle organisation territoriale : quel bilan ?

Que penser de la loi NOTRe, un an et demi après sa parution au Journal officiel, et moins d'un an après la mise en place des métropoles en France ? Si le recul nous manque encore afin de dresser un premier bilan des dispositifs juridiques qui renouvellent l'organisation territoriale du pays, nous pouvons toutefois concentrer notre approche sur la dimension économique de ce projet. Dans quelle mesure la loi NOTRe, et à travers elle les deux lois qui l'accompagnent (lois Maptam et de délimitation des nouvelles régions), est-elle opportune ? Nous évoquerons dans ce troisième chapitre aux accents conclusifs trois typologies d'arguments : historiques, liés aux « territoires vécus » et aux enjeux internationaux de l'innovation.

1- Pourquoi développement économique et décentralisation vont-ils de pair ?

L'articulation du développement économique avec la décentralisation – et tout particulièrement avec la régionalisation – est l'une des matrices de l'actuelle loi NOTRe. Sur ce point, ne nous y trompons pas : si les régions sont actuellement privilégiées par l'Etat central afin d'appuyer fortement les politiques publiques de développement, c'est avant tout pour des raisons historiques et structurelles.

Dans quelle mesure les régions sont-elles l'héritage des deux guerres mondiales ?

La question régionale émerge pour la première fois à l'issue de la Première guerre mondiale, avec l'institution en 1917 des « groupements économiques régionaux ». Elle réapparaît à l'issue de la Seconde guerre mondiale. La période de reconstruction qui s'amorce à cette époque oblige l'Etat non seulement à aménager le territoire « en dur » (habitat, logement, équipements, routes...) mais également à structurer une spatialisation des activités économiques. La France fait alors face à deux problèmes majeurs. Le premier est directement lié aux destructions de la guerre : 25% du patrimoine immobilier a été détruit entre 1939 et 1945 (74 départements concernés), et certaines villes – à l'image du Havre – ont été rasées à 80%. Le second est lié à l'extrême centralisation des activités économiques du territoire, la région parisienne jouant alors le rôle d'une aimantation, au détriment des agglomérations régionales. En 1948, l'Etat met en place des inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (les « Igame »), lesquels sont chargés de coordonner la politique de défense des régions, dans un contexte de Guerre froide.

Pour quelles raisons la planification régionale s'impose dans les années 1950 ?

Dans les années 1950, les conditions d'une mise de la question régionale à l'agenda politique sont resserrées. Réseau politique très influent au sortir de la guerre, le mouvement fédéraliste parvient à consolider, dans les plus hautes sphères de l'Etat, l'idée selon laquelle

l'aménagement du territoire ne peut passer que par la très forte implication des élites régionales³⁴. Les fédéralistes s'appuient en partie sur l'apport de techniciens, à l'image du géographe Jean-François Gravier et de son ouvrage fondateur, *Paris et le désert français*³⁵. Ils sont très directement à l'origine de l'établissement de programmes d'action régionale dans les années 1955-1956, lesquels donnent pour la première fois corps à un découpage régional de la France qui s'inscrit tout à la fois dans une perspective économique et de rationalisation. Cette cartographie régionale demeurera longtemps matricielle, les 21 régions délimitées en 1956 étant peu ou prou identiques dans leur découpage aux 22 entités récemment réduites à 13 unités.

En quoi la V^e République parachève-t-elle la régionalisation ?

A partir de 1958, la V^e République naissante donnera un peu plus de corps encore à la dynamique régionale, notamment en raison de la priorité que le pouvoir gaullien accorde à la double notion de planification et de modernisation. C'est notamment à cette époque qu'est créée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (Datar), dont l'objectif va rapidement consister à consolider les « pôles urbains » sur l'ensemble du territoire, ceci dans une perspective – déjà – de compétitivité européenne³⁶. Signe d'une dynamique qui se prolonge depuis plusieurs décennies, ces « métropoles d'équilibre » se retrouvent aujourd'hui dans le découpage de la loi Maptam en 9 métropoles.

En 1960, un décret³⁷ crée des circonscriptions d'action régionale, dont les missions consistent à traiter de la question du développement économique régional. En 1964, l'Etat institue une commission de développement économique régionale (Coder), assemblée consultative à laquelle assiste le préfet de région. Moins de 10 ans plus tard, la loi n° 72-619 du 5 juillet 1972 porte « création et organisation des régions » : un établissement public est créé dans chaque circonscription d'action régionale. La région commence alors à prendre forme au plan institutionnel : chacune est administrée par un conseil régional (élu issu des conseils généraux) assisté d'un comité économique et social (CES, aujourd'hui devenu Conseil économique et social environnemental, CESE). Dix années plus tard, la loi de décentralisation portée par Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, parachèvera cette mue politique.

Pourquoi la régionalisation et le développement économique vont-ils de pair ?

Ces quelques jalons chronologiques nous permettent de constater combien, dès son origine, la régionalisation s'inscrit non seulement dans une dynamique de longue durée liée à l'aménagement du territoire national, mais également combien cette régionalisation s'effectue par le prisme de son volet économique. C'est en effet afin de redynamiser l'activité des « métropoles d'équilibre » que sont mises en place, dès la fin des années 1940, les premières circonscriptions régionales – une impulsion qui, semble-t-il, doit tout autant à la volonté de l'Etat qu'à la mobilisation des acteurs régionaux eux-mêmes³⁸. Cette volonté touche du reste l'essentiel des réformes des collectivités locales qui sont entreprises depuis les années 1960 : sous la V^e république, les processus de fusion de communes et de développement des inter-

34. DULONG Delphine, *Moderniser la politique. Aux origines de la Cinquième République*, Paris, L'Harmattan 1997.

35. Opus Cité.

36. GUICHARD Olivier, *Aménager la France*, Paris, Laffont-Gonthier, 1965.

37. Décret du 2 juin 1960.

38. PASQUIER Romain, « La régionalisation française revisitée : fédéralisme, mouvement régional et élites modernisatrices (1950-1964) », in *Revue française de science politique*, 1/2003 (vol. 53), p. 101-125.

communalités soutenus par le pouvoir central s'inscrivent de plain-pied dans l'objectif de productivité économique territoriale. C'est pour créer des agglomérations compétitives qu'est par exemple votée la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999. Et si aujourd'hui le fait métropolitain a remplacé le fait d'agglomération, l'enjeu de la rationalisation économique demeure : il est le moteur premier de la réforme territoriale.

2- La loi NOTRe concilie-t-elle suffisamment dynamique économique et dynamique territoriale ? L'exemple des bassins de vie

La dynamique économique à laquelle le pouvoir central semble veiller de près n'a de sens que dans la mesure où les périmètres des collectivités locales et territoriales que constituent les communes, les communautés, les départements ainsi que les régions épousent les contours des dynamiques territoriales à l'œuvre. C'est ici qu'intervient la notion de bassin de vie.

Selon l'Insee, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements ainsi qu'aux services les plus courants. L'Institut national de la statistique et des études économiques a ainsi découpé la France en 1 666 entités (dont 22 dans les DOM) au sein desquelles les services et équipements de la vie quotidienne entrent en résonance les uns avec les autres³⁹. Ce zonage constitue une photographie fiable des dynamiques locales en action, et appelle à plusieurs commentaires et questions.

Quelles sont les spécificités des bassins de vie français ?

Les bassins de vie sont majoritairement ruraux, et en proie à des forces propres. Sur les 1 666 entités définies par l'Insee en 2012, 1 287 sont qualifiés de ruraux. Ils couvrent respectivement 78% du territoire national, et représentent 31% de la population. Ces zones ont une densité 8 fois inférieure aux bassins de vie urbains, avec toutefois une singularité : leur population augmente 1,5 fois plus vite que dans ces bassins urbains. Le taux d'équipements y est très modeste : « *Les bassins de vie les moins pourvus ont une quarantaine d'équipements tandis que les plus grandes villes de France dépassent les 140⁴⁰* ».

Quant aux équipements concernés, ils sont le plus souvent de gamme inférieure – par opposition aux services de type lycée ou hypermarché, qui maillent bien les bassins de vie urbains. On soulignera que les habitants des zones rurales ne sont pas les seuls à connaître cette situation proportionnellement moins favorable, leurs homologues des zones périurbaines pouvant eux aussi être concernés. L'indicateur temps est à cet égard éloquent : les services les plus éloignés sont, pour les habitants, ceux qui concernent l'éducation (78 minutes en moyenne pour un aller et retour jusqu'à l'école, le collège ou le lycée), la santé (44 minutes), les sports et les loisirs (43 minutes).

39. L'Insee a délimité 6 grands domaines : les services aux particuliers, le commerce, l'enseignement, la santé, les sports-loisirs-culture et les transports. Source : www.insee.fr ; données : 2012.

40. Source : Insee Première n° 1425, décembre 2012.

La loi NOTRe aligne-t-elle suffisamment les territoires des bassins de vie et des intercommunalités ?

Des efforts sont encore à produire afin d'aligner les territoires des bassins de vie avec ceux, institutionnels et politico-administratifs, des intercommunalités. Si l'on superpose les deux territoires – ce qui a été notamment fait par la Datar via son observatoire des territoires⁴¹ – on remarque une grande diversité de situations. Dans certains cas, comme l'indique l'Association des communautés de France, « *des départements au couvert intercommunal très morcelé fractionnent des bassins de vie assez étendus (Vosges et Marne par exemple)*⁴² » ; dans d'autres cas, et particulièrement en Bretagne, les départements présentent des correspondances assez fortes entre les bassins de vie et les périmètres intercommunaux.

Pourquoi articuler bassins de vie et périmètres intercommunaux ?

Dans de telles conditions, l'harmonisation entre ces deux cartographies revêt un enjeu stratégique et économique majeur. Dans un ouvrage récent, le journaliste Olivier Razemon pointe la nette dévitalisation des villes⁴³. Identifié par ailleurs⁴⁴, le phénomène est sans ambiguïté : en 2015, plus de la moitié des cœurs de villes moyennes enregistrent un taux de commerces vides supérieur à 10%, contre 6% il y a 15 ans. Les villes moyennes, dont la démographie est inférieure à 100 000 habitants, sont les plus touchées par cette spirale qui s'accompagne de signes de fragilité économique (diminution de la consommation des ménages, baisse du nombre de créations d'entreprises). Quels peuvent être les réponses apportées par les acteurs publics, au premier rang desquels on retrouve certes les communes, mais également les communautés (dont l'une des compétences obligatoires est précisément le développement économique) ? Ces réponses peuvent être décisives, surtout si les périmètres concernés coïncident avec ceux des intercommunalités.

On voit ici combien l'harmonisation entre des bassins de vie et des collectivités locales revêtir une importance stratégique de tout premier plan. Cette cohérence spatiale a précisément été l'un des points abordés au moment de la loi de réforme des collectivités territoriales du 10 décembre 2010, dont la loi du 7 août 2015 a constitué l'un des prolongements.

3- Au travers de l'exemple de l'Île-de-France et de la concurrence entre la métropole et la région, la loi NOTRe apporte-t-elle des solutions ?

L'un des enjeux économiques du processus juridique initié par la loi NOTRe est celui lié à l'innovation et de la compétition internationale. A cet égard, le cas de l'Île-de-France mérite que l'on s'y attarde, tant celle-ci semble vouée à jouer un rôle déterminant sur ce secteur.

41. Lien : <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node>

42. ADCF, « Zonage des bassins de vie 2012 : nouvelle méthode, nouvelles questions », article en ligne daté du 11/01/2013.

43. RAZEMON Olivier, *Comment la France a tué ses villes*, Rue de l'échiquier, 2016.

44. Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), *La revitalisation commerciale des centres villes*, juillet 2016.

Quelle est la singularité de l’Ile-de-France ?

La région francilienne dispose d’atouts indéniables : outre son PIB, elle représente 22% des emplois en France (pour 19% de la population) et est idéalement positionnée parmi les 5 régions les plus compétitives à l’échelle mondiale. L’Ile-de-France représente 6,1 millions d’emplois, soit autant que l’aire métropolitaine de Los Angeles⁴⁵. Elle se classe au second rang européen pour ce qui est de l’accueil d’entreprises étrangères et concentre plus de 100 000 chercheurs, soit 40% des dépenses nationales de Recherche et Développement.

Malgré la crise, la région a connu ces dernières années un développement de ses activités de services, une montée en gamme de ses activités et de ses emplois. Ce territoire, dont il faut souligner qu’il englobe la Métropole du Grand Paris, connaît actuellement de profondes transformations. Deux d’entre elles sont à signaler de manière plus spécifique : la transition écologique d’une part, l’évolution des emplois dans le secteur du numérique d’autre part.

Quels secteurs franciliens sont-ils porteurs d’avenir ?

Dans un contexte de transformation structurelle des modes de consommation et de production, la région Ile-de-France possède un potentiel indéniable. Quelque 246 000 professionnels sont localisés dans les secteurs situés au cœur de l’économie verte, ou dans ceux qui modifient à la fois les pratiques et les *business models*. Les professions dites « vertes », ou « verdissantes », y sont estimées à 744 000 emplois⁴⁶, que ce soit dans les secteurs du bâtiment, des transports, des éco-industries, de l’automobile, du numérique ou encore des biens de consommation.

Le secteur du numérique se révèle tout autant prometteur. Situé au croisement des contenus créatifs et des TIC, il représente actuellement 512 600 emplois, dont 30% dans la programmation et le conseil informatique. Marqué par une présence plus forte de l’emploi non salarié que dans d’autres secteurs (indépendants, *free lance*, chefs d’entreprises...), le numérique impacte la société dans son ensemble – généralisation du digital, nouveaux acteurs (type Uber) sur des marchés traditionnels, etc. Il vient bouleverser des organisations internes à l’entreprise, mais également des équilibres territoriaux caractérisés par des migrations massives de salariés chaque matin et chaque soir. En refondant parfois de manière radicale les modèles hiérarchiques et de temps de travail, le secteur digital oblige les pouvoirs publics à repenser les cadences des transports en commun, voire à construire des « tiers lieux », centres au sein desquels les salariés peuvent travailler afin d’éviter les désagréments des heures de pointe⁴⁷.

Pourquoi regrouper les activités économiques ?

Ces quelques initiatives ne masquent pas l’évolution structurelle qui touche actuellement l’Ile-de-France : celle d’une centralisation de son activité économique en cœur d’agglomération. Les nécessités de la compétition internationale imposent en effet aux acteurs économiques qu’ils se regroupent au sein de territoires particulièrement denses, à l’image d’Issy-les-Moulineaux (pour les activités médias et digitales) ou de la Seine-Saint-Denis. Traduite en termes institutionnels, cette tendance lourde place face à face la région Ile-de-France et la Métropole du Grand Paris, deux méta-acteurs qui se trouvent à la fois en situation de concu-

45. LEROI Pascale, « Les trajectoires de l’économie francilienne », Note rapide n° 716, IAU îdF, mai 2016.

46. Source : IAU îdF (idem).

47. Voir sur le sujet l’initiative de la SNCF : <http://zevillage.net/2016/06/la-sncf-lance-un-projet-de-tiers-lieux-dans-34-gares-daquitaine/>

rence et partenariale. La situation peut se révéler ambiguë : confrontées à un fort enjeu économique, région et métropole se doivent de collaborer l'une avec l'autre, loin des joutes politiques et des luttes d'influence.

Pour conclure : la loi NOTRe a-t-elle initié les conditions requises d'une coopération entre les strates du « mille feuilles territorial » ?

C'est à ce niveau sans doute que se situe le point aveugle de la loi NOTRe ainsi que des lois cousines qui l'accompagnent : dans quelle mesure le législateur a-t-il véritablement créé les conditions d'une coopération efficiente entre les différentes strates du « mille feuilles territorial », qu'il s'agisse de l'Île-de-France comme des autres régions et métropoles françaises ? Là est la principale interrogation que suscite la loi NOTRe, celle d'une « coopétition⁴⁸ » – mélange de coopération et de coopération – qui se révélerait fertile, par delà les textes de loi, entre les différents collectivités territoriales.

Un premier pas semble avoir été franchi, avec une responsabilisation régionale quant à la définition des orientations économiques : reste aux institutions concernées – région, métropoles, départements, intercommunalités et communes – à s'approprier leur nouveau cadre d'intervention et de transformer une mécanique théorique en réalité pratique.

48. Nous empruntons ce terme aux recherches du laboratoire Larequoi de l'université de Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines : <http://www.uvsq.fr/la-coopetition-au-service-du-bien-commun-les-strategies-des-entreprises-de-collecte-et-de-stockage-des-cereales-face-aux-ogm-239152.kjsp>

5 questions en guise de conclusion...

■ Qu'est-ce que la loi NOTRe ?

La loi « Nouvelle organisation territoriale de la république », promulguée le 7 août 2015, définit les nouvelles compétences des régions ainsi que celles attribuées à chaque niveau de collectivités locales : régions donc, département, intercommunalités et communes.

■ En quoi la loi NOTRe entre-t-elle en résonance avec d'autres lois ?

La loi NOTRe constitue le 3^e volet de la réforme des territoires voulue par le président de la République, après la loi dite « Maptam » (modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) du 27 janvier 2015 et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions. Elle s'inscrit dans la tradition des lois dites de décentralisation (après celles de 1982 et celles de 2003).

■ Quels sont les principaux apports de la loi, notamment en termes économiques ?

La loi NOTRe supprime la clause dite « de compétence générale » pour les départements et les régions : ces deux échelons n'ont plus le droit d'intervenir sur tous les domaines de l'action publique. Elle centre les départements sur les questions de solidarité et renforce les régions dans le secteur du développement économique. La région est désormais seule compétente pour définir les aides ainsi que les régimes d'aides dispensés aux entreprises, ce qui la place en situation d'impulser des dynamiques locales.

■ Dans quelle mesure les phénomènes de métropolisation sont-ils à penser avec la loi NOTRe ?

Le « fait métropolitain » touche toutes les grandes nations du monde, et se caractérise par une dynamique d'urbanisation reposant sur des écosystèmes de villes reliés entre eux. Cadré par la loi Maptam, ce phénomène s'articule avec la loi NOTRe dans la mesure où les métropoles sont synonymes de développement économique. Il est ainsi impossible de penser l'organisation du « mille feuilles territorial » (régions, départements, intercommunalités, communes) sans l'articuler avec les métropoles. Ceci vaut notamment pour le secteur du développement économique.

■ En quoi la loi NOTRe pose-t-elle la question de la modernisation de notre « mille feuilles territorial » ?

La France est un pays très morcelé au plan de ses collectivités locales. Or, les analyses démontrent que plus un territoire est émietté au niveau de ses institutions, moins il est productif en termes d'emploi, de dynamique économique et de rationalisation de l'action publique. Dans un tel contexte, la loi NOTRe s'attache à mettre de l'ordre dans les institutions locales, et à définir les rôles de chacun.

Bibliographie

Ouvrages

- AUBELLE Vincent, *Osons la décentralisation !*, Paris : Berger-Levrault, 2014
- AUBY Jean-Bernard, *La décentralisation et le droit*, Paris, LGDJ, 2006
- BAUELLE Guy, *Le développement territoriale en Europe : concepts, enjeux et débats*, Rennes, PUR, 2011
- BŒUF Jean-Luc et MAGNAN Manuela, *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, 5^e éd., Paris, La Documentation française, 2009
- COURTOISON Dominique, *La République décentralisée : les contentieux de la décentralisation*, Voiron : Territorial, 2008
- DAVEZIES Laurent, *Le nouvel égoïsme territorial : le grand malaise des nations*, Paris, Le Seuil, 2015
- DELBO Robert, *La décentralisation depuis 1945*, Paris, LGDJ, 2005
- DEGRON Robin, *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, Paris, LGDJ, 2014
- FRESSOZ Denis, *Décentralisation : l'exception française*, Paris : L'Harmattan, 2004
- GAUDEMET Yves et GOHIN Olivier (dir.), *La République décentralisée*, Paris : université Paris II Panthéon-Assas, 2004
- GIUILY Eric, *Il y a 30 ans, l'Acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille*, Paris, Berger-Levrault, 2012
- GIUILY Eric, *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Paris, Editions de l'Archipel, 2015
- HULBERT François, *En finir avec l'organisation centralisée du territoire : 40 ans d'exception, ça suffit !*, Paris, L'Harmattan, 2012
- MANRIQUE Jean-Charles, *La division territoriale : essai sur une réforme impensée*, Voiron : Territorial Editions, 2014
- OHNET Jean-Marc, *Histoire de la décentralisation française*, Paris, Librairie générale française, 1996
- MARZELIER Christiane, *Décentralisation acte II : chronique des assises des libertés locales*, Paris, L'Harmattan, 2004

Articles

- « 1982-2002, la décentralisation vingt ans après », *La Gazette des communes*, n° 1635/9, 4 mars 2002, p. 16-93
- « 1982-2012, décentralisation : stop ? encore ? pour quoi faire ? », *Pouvoirs locaux*, dossier, n° 92, mars 2012, p. 41-129
- « Trente ans de décentralisation : dossier », *L'Actualité juridique du droit administratif (AJDA)*, n° 14, 16 avril 2012, p. 738-763
- « Décentralisation : faut-il un Acte 3 ? », dossier *L'ENA hors les murs*, n° 374, septembre 2007, p. 2-20
- « La décentralisation au milieu du gué : vers un Acte 3 ? », in *Cahiers administratifs et politistes du Ponant*, n°16, printemps-été 2009, p. 9-149
- AUBELLE Vincent, « Réflexions préliminaires sur la loi "MAPAM" », in *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 97, janvier 2014, p. 59-63
- AUBELLE Vincent, « La décentralisation nécessite une mutation globale de l'action publique », in *Pouvoirs locaux*, n° 88, mars 2011, p. 3-6

- BENOIT Loïk, « Décentralisation et développement économique : la nouvelle répartition des compétences », in *L'Actualité juridique du droit administratif* (ADJA), n° 34, 10 octobre 2005, p. 1878-1885
- CAILLOSSE Jacques, FAURE Bertrand et DOUENCE Jean-Claude (dir.), « La complexité locale : comment "faire avec" ? Jusqu'où s'en accommoder ? », *Pouvoirs locaux* (dossier), n° 68, février 2006
- « Trente ans de décentralisation : bilan et perspectives », in IGPDE, Concours interne et troisième concours d'entrée à l'ENA, n°2, tome 1, 2015, p. 44-55
- KERROUCHE Eric, « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », in *Revue française d'administration publique*, n° 141, p. 37-53
- LE LIDEC Patrick, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités locales dans la décentralisation en France », in *Revue française d'administration publique*, n°121-122, 2007, p. 111-130
- MARCOU Gérard, « Le bilan en demi-teinte de l'Acte II : décentraliser plus ou décentraliser mieux ? », in *Revue française de droit administratif* (RFDA), n° 2, mars-avril 2008, p. 295-315
- MOZOL Patrick, « Un chantier permanent de la décentralisation : la répartition des compétences », in *Revue générale des collectivités territoriales*, n° 49, juin 2011, p. 3-58
- PERRIN Bernard, « La décentralisation des autres, en Europe », in *La Revue administrative*, n° 371, septembre 2009, p. 510-518
- PERRIN Bernard, « Décentralisation : Acte III, l'ère des métropoles », in *La Revue administrative*, n° 392, mars-avril 2013, p. 160-175
- SADRAN Pierre, « La Région dans la décentralisation », in *Regards sur l'actualité*, n° 298, février 2004, p. 67-76
- TRONQUOY Philippe, « Décentralisation, Etats et territoires », in *Les Cahiers français* (dossier), n° 318, janvier-février 2004, 94 p.
- VERPEAUX Michel, « Décentralisation acte II : dernières réformes, dossier », in *Regards sur l'actualité*, n° 308, février 2005, p. 2-66
- VERPEAUX Michel, « La réforme territoriale ou la bataille des Régions », in *La Semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 39-39, 22 septembre 2014, p. 12-17

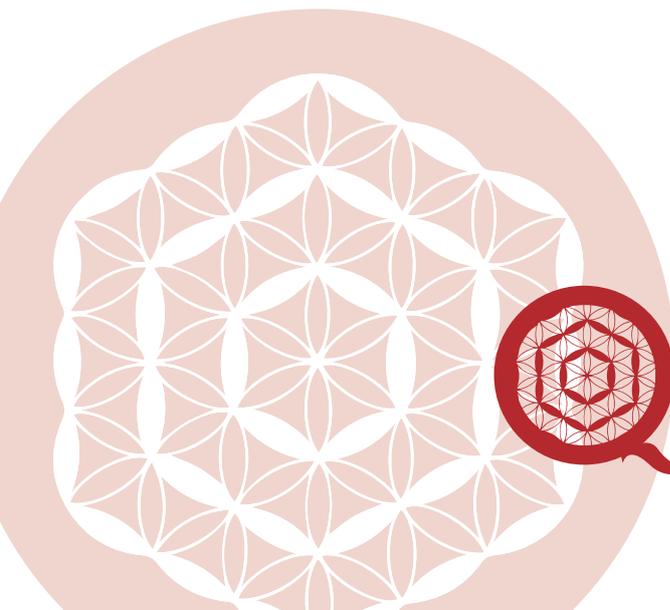
Rapports

- HERVE Edmond, *Contribution à un bilan de la décentralisation : rapport d'information n° 679* (2010-2011), Sénat, délégation aux collectivités territoriales, 2011 (en ligne : http://www.senat.fr/rap/r10-679/r10-679_mono.html#toc497)
- MAUROY Pierre (président), *Refonder l'action publique locale*, rapport de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, Paris, La Documentation française, 2000 (en ligne : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml>)
- VANDEWEEGHE Francis, *Décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions*, Conseil économique et social, Paris, Ed. des Journaux officiels, 2004

Note éditée par l'Institut Aristoclès

Directeur de la Publication : Thierry Bary ■ Directeur de la Rédaction : Frédéric Theulé ■ Secrétaire de rédaction : Hilda Jouët ■
Réalisation : EJT ■ Maquette et mise en page : Caroline Dewaele, Géraldine Delplanque ■ Impression : Novares ■ Dépôt légal :
2^e semestre 2016 ■ ISSN : en cours

Copyright - Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement sur quelque support que ce soit le présent ouvrage (art. L. 122-4 et L. 122-5 du Code de la Propriété Intellectuelle) sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) - 20 rue des Grands Augustins, 75006 PARIS.



R Note

ARISTOCLÈS

www.aristocles.fr