

Jean Coldefy et Jacques Lévy

Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie

Avril 2024

Institut
Terram | Penser,
innover,
agir pour
nos territoires

institut-terram.org





L'Institut Terram est un groupe de réflexion collégial et multidisciplinaire dédié à l'étude des territoires. Il fait de la dynamique territoriale un pilier central de l'innovation économique, industrielle et numérique, de la préservation de l'environnement et de la décarbonation, de l'accès aux services publics, de la valorisation du patrimoine culturel et de la cohésion sociale.

L'Institut Terram publie des rapports à caractère scientifique, réalise des enquêtes inédites à l'échelle des territoires, produit des podcasts et organise des débats, des séminaires et des ateliers dans toute la France. Par ses travaux, il contribue à revitaliser le débat public, facilite les échanges d'idées et est à l'initiative de recommandations concrètes au service de l'intérêt général. L'institut est un espace de discussion unique pour tous ceux qui s'intéressent au devenir des territoires.

Son expertise repose sur la diversité des acteurs et la synergie de compétences. Il réunit des chercheurs, des experts, des représentants d'entreprises, des fonctionnaires et des acteurs de la société civile.

L'Institut Terram est une association 1901 à but non lucratif. Il agit en toute indépendance et n'est affilié à aucun groupement de nature politique. Le soutien des entreprises et des particuliers permet le déploiement de ses activités.

Jean Coldefy et Jacques Lévy

**Réforme
territoriale :
pour une
démocratie locale
à l'échelle des
bassins de vie**

Auteurs

Jean Coldefy

Jean Coldefy est ingénieur de l'École centrale de Lille. Il préside le conseil scientifique de France Mobilités et anime plusieurs think tanks sur les mobilités. Il a été adjoint du service mobilité urbaine de la métropole de Lyon, après avoir été responsable d'activité sur les mobilités et l'innovation dans une société de conseil et élu local pendant douze ans. Il a participé à l'écriture de la loi d'orientation des mobilités. Il assiste des entreprises et des collectivités dans leurs projets de mobilité et il intervient dans plusieurs écoles d'enseignement supérieur et dans les universités.

Jacques Lévy

Jacques Lévy est chercheur en science du social. Il travaille sur la théorie de l'espace des sociétés, sur la géographie du politique, des villes et de l'urbanité, de l'espace public et de l'urbanisme, de l'Europe et de la mondialisation. Il s'intéresse à l'épistémologie et aux méthodes des sciences sociales, à la cartographie et la modélisation, ainsi qu'à l'introduction des langages non verbaux. Il a plus de 850 publications à son actif et a réalisé une dizaine de films scientifiques. En 2018, il a reçu le prix Vautrin-Lud, le « prix Nobel » de géographie.

Table des matières

Synthèse	6
-----------------------	---

Introduction

Une réforme territoriale : pour qui, pourquoi?	9
---	---

I Les limites du gouvernement des territoires 11 |

1. La France des communes, un héritage en question	11
2. Dissonance entre périmètres électoraux et réalités des bassins de vie	13
3. Gouvernance territoriale et mobilités : complexité et surcoûts	13
4. L'impact de la gouvernance communale sur la gestion des sols	15
5. La fragmentation des pouvoirs urbains au cœur de l'injustice spatiale	16
6. Les problématiques démocratiques et économiques posées par la gouvernance locale	16
7. Perspectives internationales sur la gouvernance territoriale	20

II Mettre les territoires en mouvement : une feuille de route 22 |

1. Pour une cohérence entre espaces de vie et espaces politiques	23
2. L'habitant au centre de la dynamisation territoriale	24
3. Vers une gouvernance adaptée à l'échelle des aires urbaines	24
4. Des mobilités pensées ensemble	27
5. Une approche cohérente de l'aménagement	28
6. Une mise à l'échelle de la politique du logement	30
7. Processus de mise en œuvre d'un gouvernement des aires urbaines	30

Conclusion	31
-------------------------	----

Bibliographie	33
----------------------------	----

Synthèse

Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie

Le président de la République a confié une mission à Eric Woerth afin de proposer une action publique territoriale lisible, économiquement plus efficace et qui s'adapte aux territoires. Le questionnement récurrent sur la bonne organisation territoriale porte à la fois sur le nombre de niveaux de collectivités et sur leur rapport avec l'État. Une telle réforme nécessite au préalable de placer le citoyen-habitant au centre du dispositif et de mettre en regard de la future organisation les grands défis collectifs qui sont les nôtres :

- la réduction des émissions de CO₂ notamment par un développement des transports en commun avec un financement à construire impliquant l'État, les Régions et les agglomérations ;
- une augmentation de l'offre de logement, alors que nous vivons une crise aiguë dans les grandes villes et leur périurbain qui met les maires en première ligne, lesquels appellent l'État à la rescousse ;
- la question de l'occupation des sols, avec l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) visant à limiter l'occupation des sols qui suscite des questionnements de la part des maires face à une politique qualifiée d'étatiste et d'indifférenciée alors que la situation des territoires est diverse.

Alors qu'au début du xx^e siècle on parcourait en moyenne quatre kilomètres par jour – le diamètre moyen des communes en France –, nous en réalisons aujourd'hui quarante quotidiennement. Le bassin de vie – là où l'on réside, où l'on travaille, où l'on se soigne, où l'on se divertit... – est ainsi devenu dix fois plus grand que la maille communale. Cela conduit à une incohérence majeure : le périmètre du quotidien n'est plus en adéquation avec le périmètre électoral communal. La France a un morcellement communal unique à l'échelle mondiale. Comme la commune est de taille trop restreinte pour gérer l'aménagement,

la mobilité, l'eau, les déchets et l'économie, la loi a institué des groupements de communes, les communautés de communes ou d'agglomération. Mais celles-ci sont encore de taille trop réduite pour gérer ces thématiques. En conséquence, des groupements de groupements de communes ont été mis en place : des syndicats de communautés de communes et d'agglomération. Toutes ces structures intercommunales ne sont pas soumises au suffrage universel alors qu'elles portent pourtant les enjeux essentiels du quotidien. En 2022, la France comptait 46 225 communes et structures de coopération intercommunale. Les bassins de vie – ce que l'Insee nomme les « aires d'attraction » des villes – sont au nombre de 700. Il y a donc soixante-quatre fois plus de structures communales que de bassins de vie.

Cette organisation complexe est illisible pour le citoyen, elle multiplie les lieux de pouvoir et alourdit par là même les processus de décision. Elle a par ailleurs généré d'importants surcoûts, financés par une forte augmentation des impôts locaux. Les difficultés actuelles d'étalement urbain, de mobilité, de logement et d'affaiblissement du vivre ensemble par la spécialisation sociale des territoires trouvent leur origine dans cette gestion communale à l'échelle d'une maille géographique trop petite, inadaptée aux enjeux qui sont les nôtres aujourd'hui. Cette organisation pose par ailleurs des problèmes démocratiques puisque le principe d'avoir *a minima* chaque commune représentée dans les conseils de métropole ou d'agglomération conduit à ce qu'une coalition de petites communes ait un poids politique sans commune mesure avec son poids démographique.

Pour sortir de cette situation, nous proposons un nouveau paradigme de la gouvernance locale cohérente avec les bassins de vie des Français et une méthode pour progresser. Si l'on veut éviter que le passé paralyse le présent, il faut parler politique avec l'ampleur et l'ambition nécessaires.

Trois principes sont à la base d'une gouvernance territoriale lisible, efficace et juste :

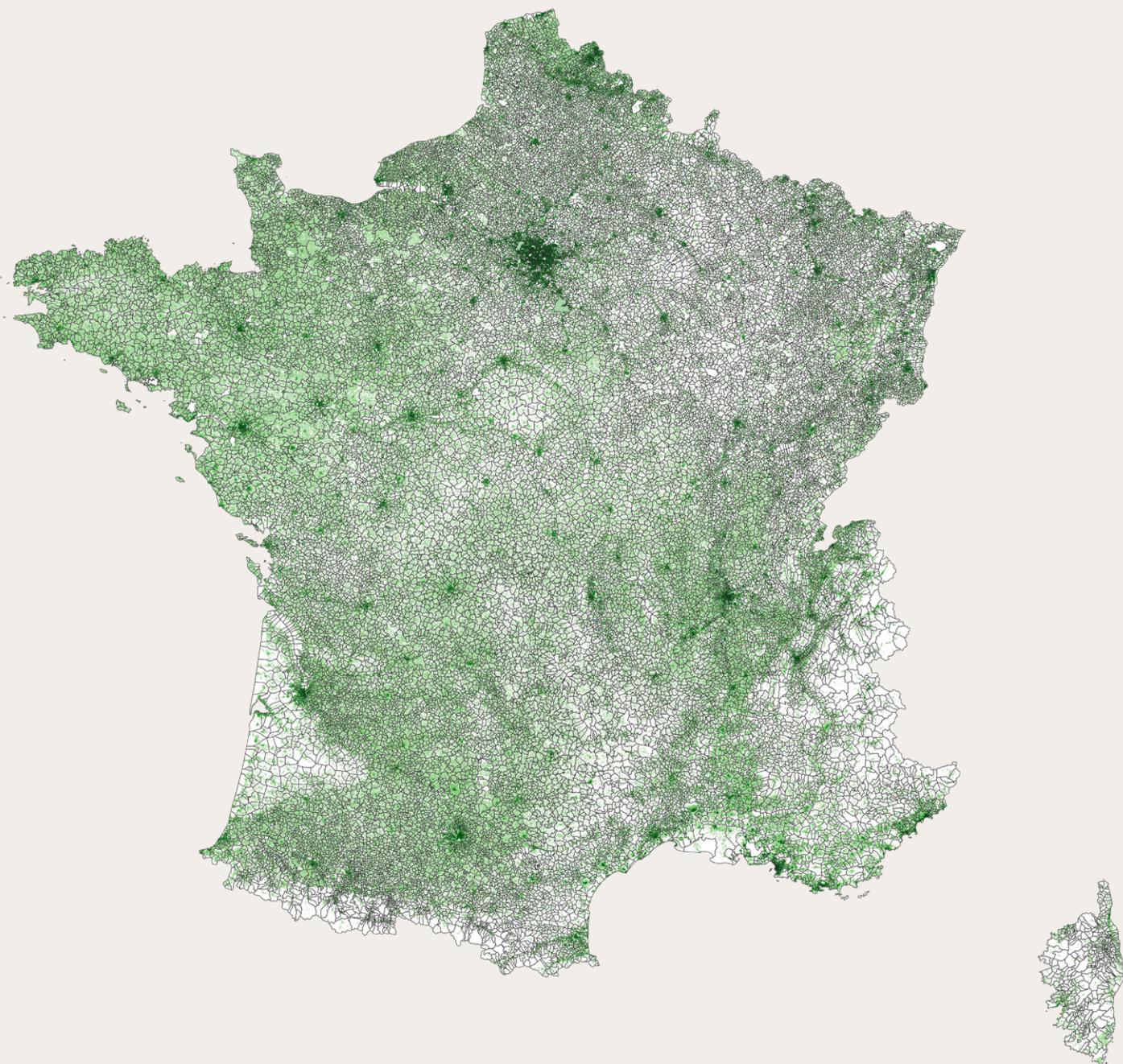
- **la recherche d'une cohérence** entre les espaces de vie des Français et les territoires politiques ;
- **la responsabilité**, donc l'autonomie financière **des gouvernements locaux** ;
- **la solidarité entre habitants et espaces** impliquant la prise en compte des impacts de décision sur les espaces voisins et de privilégier les démarches coopératives avec les autres échelons.

Nous proposons que les 700 bassins de vie quotidiens des Français, les aires d'attraction des villes qui regroupent 93 % de la population, soient demain les communes. On ajouterait à ces 700 communes les quelque 200 autres communautés de communes non polarisées économiquement sur les villes, sur la base des communautés de communes actuelles. Avec cette concordance entre espaces de vie et espaces électoraux, la France serait organisée en environ 900 territoires locaux, de taille variable. À cette échelle se décideraient les politiques du quotidien, à savoir :

- l'occupation des sols, en favorisant l'équilibre requis par la transition écologique sur les consommations d'espace à une échelle bien plus vaste qu'actuellement et cohérente avec les besoins de nature qu'expriment les Français, mais aussi de logement et de développement économique ;
- les mobilités, en intégrant non seulement les grands pôles urbains mais toutes leurs périphéries, avec une seule autorité pilotant les transports urbains et périurbains ;
- le logement, en permettant de sortir du malthusianisme actuel qui génère la non-mixité sociale et la crise de l'offre de logement.

Cette échelle bien plus vaste comporte des avantages évidents de cohérence, d'efficacité, de solidarité et de lisibilité. Certes, elle comporte également des risques, comme le gigantisme ou la bureaucratie, et pour éviter ce travers il faut distinguer le lieu de définition des politiques, qui à l'évidence doit être celui de l'aire urbaine, de celui de leur mise en œuvre, qui, si la taille de l'aire est importante, devrait être décentralisé. À cette échelle de pilotage des grands enjeux territoriaux et sociaux, il est indispensable d'adjoindre un échelon de proximité, qui devrait être assuré par les communes actuelles qui deviendraient des arrondissements, avec des budgets de proximité dédiés pour gérer des projets d'intérêts purement locaux. Le système électoral de ce nouveau gouvernement des villes remplacerait le dispositif actuel des élections municipales fragmentées et s'appuierait sur le suffrage universel direct, permettant l'élection légitime d'un maire pour la nouvelle collectivité locale à l'échelle de l'aire urbaine. Les circonscriptions électorales seraient calées sur les périmètres des communautés de communes actuelles et des grandes communes des pôles urbains, permettant ainsi d'assurer des circonscriptions comparables en nombre d'habitants. Ceci assurerait à la fois la proximité avec les élus et une représentation plus juste démocratiquement puisque proportionnelle au poids démographique et non en fonction du nombre de communes.

Demain, le maire sera plus puissant parce qu'il sera à la bonne échelle, celle du bassin de vie, et non plus inséré dans une multitude d'autorités agissant à des échelles trop réduites. La transformation proposée se fera par des évolutions progressives, éclairées par des instances indépendantes et par des incitations de l'État. Déjà, certains territoires en France ont compris l'enjeu et avancent, tels Le Havre, Cherbourg ou Reims, qui ont fusionné les communautés d'agglomération et de communes pour se mettre à l'échelle de l'aire urbaine. Il faut suivre la voie de ces pionniers et leur donner les moyens d'amplifier encore le chemin qu'ils tracent.



Densité de la population française

Source : données Insee (2022).

« La vérité est, vérité déplorable, que le goût des fonctions publiques et le désir de vivre de l'impôt n'est point chez nous une maladie particulière à un parti, c'est la grande et permanente infirmité de la nation elle-même ; c'est le produit combiné de la constitution démocratique de notre société civile et de la centralisation excessive de notre gouvernement ; c'est le mal secret qui a rongé tous les anciens pouvoirs et qui rongera de même tous les nouveaux* ». »

Alexis de Tocqueville

Introduction

Une réforme territoriale : pour qui, pourquoi ?

Le questionnement de la réforme territoriale à venir porte tout d'abord sur le nombre de niveaux de collectivités et sur les liens entre ces différents échelons – ce que l'on appelle la répartition des compétences, chaque échelon ayant en charge des domaines particuliers. Aux régions les lycées, la formation des apprentis, les transports régionaux (TER), le développement économique régional et les stratégies relatives à l'aménagement du territoire¹ et à l'environnement. Aux départements les collèges, les routes et l'action sociale (RSA, aide aux personnes âgées et handicapées, aide sociale à l'enfance...). Aux communes et communautés de communes l'eau, les déchets, l'occupation des sols et le développement économique, l'école primaire, le logement, la voirie communale, l'aide sociale, la culture. Nous allons montrer que ce découpage, issu des évolutions historiques, ne répond plus aux enjeux du XXI^e siècle et que, pour aller de l'avant, il convient de placer le citoyen-habitant au centre du dispositif².

Est-ce dans une adaptation des liens entre l'État et les collectivités territoriales qu'il faut rechercher une action publique locale plus efficace et proche des citoyens, ce qui pose la question de la décentralisation ? L'histoire des idées et de l'organisation politique et économique en France est marquée par les controverses autour des rapports entre l'État et les pouvoirs locaux. En témoigne l'ancien débat apparu dès la Révolution française entre les Jacobins – censés être partisans d'un État fort et centralisateur – et les Girondins – favorables au fédéralisme. La France se distingue historiquement par une préférence marquée envers un système politique centralisé, et donc à un recours important à l'État. Depuis quarante ans, de nombreuses lois de décentralisation ont néanmoins nuancé cette préférence en transférant des domaines d'actions de l'État aux collectivités (routes nationales, entretien des écoles, des collèges et des lycées, formation des apprentis, RSA, aide sociale...).

* Alexis de Tocqueville, *Souvenirs (1850-1851)*, Première partie, *Œuvres*, t. III, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 2004, p. 750.

1. L'aménagement consiste à planifier la destination des sols entre les besoins liés à l'habitat, les activités économiques, l'agriculture et les espaces naturels.

2. Sur le sujet, voir Jacques Lévy, *Géographie du politique*, Paris, Odile Jacob, 2022, et Jacques Lévy (dir.), *Atlas politique de la France. Les révolutions silencieuses de la société française*, Paris, Autrement, 2017.

Ce faisant, l'autonomie financière des collectivités s'est réduite. Elles dépendent de plus en plus du budget de l'État, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes, contrevenant ainsi au principe que la responsabilité d'un acteur passe aussi par une autonomie de ses ressources. Au bout du compte, le poids du budget des collectivités est de 11 % du PIB contre 27 % en moyenne³ dans le reste de l'Europe, signe d'une centralisation étatique encore très prégnante.

Le débat sur la réforme territoriale comporte ainsi une double dimension : celle d'un nouvel équilibre à rechercher entre l'État et les collectivités, et celle d'un dispositif de gouvernance locale que l'on souhaite à la fois plus efficace mais aussi « plus proche et plus lisible », pour reprendre les mots du président de la République. Toutefois, on ne saurait parler de gouvernement des territoires sans évoquer les enjeux globaux auxquels une énième réforme devrait permettre de mieux répondre, à savoir notamment :

- la réduction des émissions de CO₂, et donc de la mobilité en voiture thermique que l'on souhaite diminuer notamment par un développement des transports en commun, impliquant les Régions, les agglomérations, mais aussi les gestionnaires de routes que sont les départements et l'État, les collectivités en appelant à l'État pour financer un « choc d'offre » de transport public ;
- la problématique du logement alors que nous vivons une crise aiguë d'offre dans les villes et leur périurbain, qui met les maires en première ligne, lesquels appellent l'État à la rescousse pour assouplir certains dispositifs contraignants et pour les aider financièrement ;
- la question de l'occupation des sols avec l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) qui vise à limiter l'occupation des sols, l'État souhaitant contraindre les maires à densifier les centres-villes et les bourgs en évitant toute nouvelle consommation d'espace naturel, ce qui suscite questionnements et parfois réactions de rejets face à une politique qualifiée d'étatiste et d'indifférenciée alors que la situation des territoires est diverse.

“
Est-on sûr que la commune soit le bon niveau pour gérer l'aménagement du territoire, la mobilité et le logement ?
”

Comment adapter notre organisation publique à ces défis, en dépassant les logiques corporatistes ? Ils reposent à l'évidence la question des liens entre l'État et les collectivités. Les débats sur ces questions sont marqués par des postures quasiment schizo-phréniques avec, en même temps, une critique du « trop d'État » et une demande de soutien financier auprès de l'État par ceux-là même qui incriminent son intervention. Sur le plan de l'organisation des pouvoirs locaux, les idées fusent : suppression de l'échelon départemental, nouvelle répartition des compétences entre collectivités, renforcement du pouvoir des maires qui seuls auraient une légitimité démocratique et pourraient résoudre les problèmes du quotidien, critique des grandes agglomérations qui auraient pris trop de poids au détriment des périphéries et des villes moyennes... Est-on pourtant sûr que la suppression des départements renforcera l'efficacité, la lisibilité et la proximité, et qu'elle permettra de répondre aux trois enjeux identifiés cités ci-dessus ? Est-on sûr que la commune soit le bon niveau pour gérer l'aménagement du territoire (c'est-à-dire l'organisation de la destination du sol entre habitat, activités économiques, agriculture et espaces naturels), la mobilité, le logement et le développement économique ? Est-on sûr que l'affaiblissement des métropoles profitera aux villes moyennes ? En est-on encore au temps où l'État et la puissance publique étaient maîtres de l'implantation des ménages et des entreprises ? Et si l'origine des difficultés venait plutôt d'une maille locale mal définie ou mal organisée ?

3. Cours des comptes-Chambres régionales & territoriales des comptes, *Rapport public annuel 2023. La décentralisation 40 ans après*, mars 2023, p. 128-130.

Terminons ce tour d'horizon des problématiques autour du gouvernement territorial en pointant que ces débats tombent rapidement dans un jargon technocratique rarement accessible aux citoyens. Or, si l'objectif est d'avoir un gouvernement local plus lisible et plus proche, on ne peut laisser une telle réforme dans les seules mains des acteurs du système territorial, les élus et les agents publics, qui ont à l'évidence des positions à défendre en termes de périmètres et de pouvoirs. Le processus d'une telle réforme doit ainsi passer par une objectivation des enjeux, dans le but de servir un intérêt supérieur, celui d'une plus forte efficacité des politiques publiques au regard des défis collectifs, mais aussi d'une plus grande compréhension, et par là d'un intérêt plus marqué et d'une confiance renforcée des citoyens dans l'action publique. L'impact d'une réforme territoriale sur le quotidien des individus et le souhait d'une plus grande lisibilité et proximité obligent à ne pas laisser les seuls élus locaux la définir.

En concentrant notre analyse sur les domaines de l'aménagement, des mobilités et du logement, nous établissons un diagnostic des enjeux territoriaux et des limites de la gouvernance actuelle. Après un parangonnage international, nous démontrons que la principale problématique en termes de gouvernement local en France se situe au niveau des communes et des villes. Leur taille est trop petite pour répondre aux enjeux contemporains et elles se sont progressivement éloignées des bassins de vie des Français, conduisant à une multiplication des structures de coordination pour traiter des questions d'aménagement, de mobilité et de logement. Nous proposons en conséquence un nouveau paradigme de la gouvernance locale, cohérente avec les bassins de vie des Français (ce que l'on appelle les aires urbaines), c'est-à-dire là où, pour simplifier, nous résidons et nous travaillons. Nous suggérons enfin une méthode et une démarche plus générales pour traiter les questions de gouvernance infranationale.

I. Les limites du gouvernement des territoires

Il est courant de dénoncer le « millefeuille territorial français » pour évoquer la complexité du système politique local. Au-delà des quatre échelons de plein exercice – État, Région, Département, Commune –, de multiples structures de « coopération » se sont progressivement ajoutées. Ce qui distingue particulièrement notre pays est le nombre de ses communes. Malgré une réduction récente de 1 750 unités, il en reste près de 35 000, soit 40 % des communes de l'Union européenne, alors que la France représente 15 % de la population de cette même union. Ce nombre est du même ordre de grandeur que celui des paroisses en 1789, qui s'élevait à 44 000. C'est un cas unique à l'échelle mondiale.

1. La France des communes, un héritage en question

Jusqu'au milieu du XIX^e siècle, les communes représentent globalement des sociétés locales complètes, dans toute leur diversité, leur identité, mais aussi leurs contradictions internes. C'est le résultat d'un mouvement de regroupement des communes de manière à suivre l'urbanisation. Dès 1794, une tendance à déplacer le pouvoir vers le canton est apparue avec les « municipalités cantonales », sur le même modèle qui, au Portugal, avait vu l'émergence du *concelho* (devenu *município*), qui prenait l'essentiel des prérogatives des paroisses, les *freguesias*, sans pour autant supprimer celles-ci. Par la suite, en France, c'est plutôt l'absorption de communes de banlieue par celles des centres-villes qui a été la règle. Ce mouvement apparaissait logique dans la France du XIX^e siècle, mais il se produisit dans des contextes de régime autoritaire centralisé où le pouvoir local n'avait pas de véritable légitimité démocratique.

Il faut attendre la loi de 1884 pour que les citoyens élisent librement leur conseil municipal au suffrage universel.

Entre-temps, cependant, un autre paramètre avait changé. À la suite des expériences du gouvernement révolutionnaire (1792-1799), puis des révolutions de 1830 et de 1848, et enfin de la Commune de Paris (1871), les mouvements conservateurs nationaux et les dirigeants du monde rural convergèrent vers l'idée qu'il fallait empêcher les Parisiens et, plus généralement, les classes populaires urbaines, de dicter leur politique à l'ensemble du pays. La lente construction d'un consensus républicain modéré à partir de 1875 repose pour une part sur l'idée de protection du pouvoir des ruraux, malgré les tendances à la concentration de la population dans les villes, conséquence de la dynamique agricole et de la révolution industrielle. L'élection indirecte des sénateurs, l'organisation des cantons et des conseils généraux, et la protection contre toute fusion communale qui ne serait pas demandée par les maires concernés composent un système de protection qui permet un maintien du soutien politique et financier aux communes préexistantes, même si celles-ci se vident de leur population. Le résultat en a été la sanctuarisation des frontières communales et le fait que l'urbanisation n'a pas eu d'effet sur l'architecture des pouvoirs locaux. Cette assurance donnée n'a pas signifié que l'on s'oriente vers un fédéralisme à deux ou trois (avec les départements) échelons. En effet, celles qu'on va ensuite appeler les « collectivités locales » puis « collectivités territoriales » (avec les Régions) disposent certes de larges prérogatives (notamment les principes de « libre administration » et, pour les communes, de « compétence générale »), mais elles ne sont toutefois pas censées faire de la politique comme au niveau national et elles opèrent plutôt comme des corps intermédiaires. Le maire est le dirigeant d'une corporation géographique qui est fondée à demander de l'aide à l'État central plutôt qu'à viser l'autonomie. D'où l'importance du cumul d'un mandat de maire avec celui de député ou de sénateur, ce qui permet de « camper » au cœur de l'appareil de gouvernance nationale tout en restant un élu local.

Historiquement, la force des maires s'est donc constituée face à un État centralisé qui prétendait monopoliser la vie politique tandis que la vie locale n'était qu'« administrative ». Les municipalités

étaient des « corps intermédiaires », au même titre que les syndicats ou les chambres de commerce, et l'on s'attendait à ce qu'elles viennent défendre leurs intérêts corporatifs au parlement, par le truchement des sénateurs ou des députés-maires. Récemment, c'est au nom de la légitimité de ces corps que la commune a été défendue contre une recentralisation rampante. Il faut bien prendre la mesure de ce que signifie cette conception : cela veut dire qu'il n'y aurait pas de société à l'échelle infranationale mais seulement des groupements d'intérêt. Les défenseurs de cette organisation des pouvoirs sont en général tout aussi hostiles à l'idée d'une société se déployant à quelque échelle supranationale que ce soit, notamment à l'échelle européenne.

À partir de 1860, le blocage de l'ajustement entre les communes et les sociétés locales, c'est-à-dire les bassins de vie, a donc créé un fossé de plus en plus béant entre les deux entités. S'arc-bouter sur les périmètres communaux et sur l'organisation héritée de la IIIe République, c'est faire comme si un siècle et demi d'urbanisation n'avait jamais eu lieu et comme s'il était possible d'ignorer que la France n'est plus une constellation de paroisses autosuffisantes, mais, pour l'essentiel, un archipel d'aires urbaines. La valorisation de la commune comme représentant unique des sociétés locales est d'abord celle du corporatisme spatial, la valorisation d'entités – les communes – qui ne sont en pratique que des quartiers d'une agglomération et voudraient pourtant pouvoir défendre des intérêts locaux et particuliers sans devoir consulter leurs voisins. La glorification de cet échelon, c'est aussi l'incohérence de l'approche libertarienne, c'est-à-dire d'une liberté sans contraintes ni devoirs vis-à-vis du collectif, dans un contexte d'État-providence fort : je veux bien profiter des services de la commune-centre, mais je ne veux pas les payer ; je veux bien que des personnes modestes travaillent mais je ne veux pas qu'elles disposent de logements trop près de chez moi. En arrière-plan, on trouve une vision archaïque de la proximité, comme si cette notion n'était qu'un autre nom de l'homogénéité et s'opposait terme à terme à la diversité que toute société, quelle que soit sa taille, recèle et doit faire prospérer.

2. Dissonance entre périmètres électoraux et réalités des bassins de vie

Alors qu'au début du xx^e siècle on parcourait en moyenne quatre km par jour – le diamètre moyen des communes en France –, nous en réalisons quarante aujourd'hui. Le bassin de vie – là où l'on réside, où l'on travaille, où l'on se soigne, où l'on se divertit... – est ainsi devenu dix fois plus grand que la maille communale. Ce qui conduit à une incohérence majeure : pour plus de 90 % des Français qui travaillent en ville, le périmètre du quotidien n'est plus en adéquation avec le périmètre électoral communal.

Comme la commune est de taille trop restreinte pour gérer l'aménagement, la mobilité, l'eau, les déchets et l'économie, la loi a institué des groupements de communes, les communautés de communes ou d'agglomération. Mais celles-ci sont encore trop petites pour l'aménagement, la mobilité, l'eau (qui dépend de bassins-versants et non de découpages administratifs), les déchets et l'économie. En conséquence, des groupements de groupements de communes ont été mis en place : des syndicats de communautés de communes et d'agglomération, en y adjoignant parfois la Région en ce qui concerne les mobilités. Des réformes successives ont incité à des regroupements de communes ou procédé à des fusions de communautés de communes : nous sommes passés d'environ 36 000 à 35 000 communes en vingt ans. Ces regroupements ou fusions ont *de facto* concerné essentiellement des structures petites en nombre d'habitants, peu urbanisées et peu polarisées par de grandes agglomérations. Pour ces dernières, l'émiettement communal et intercommunal reste pratiquement inchangé.

En 2022, la France comptait exactement 34 945 communes et 1 255 établissements de coopération intercommunale (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), ainsi que 8 777 syndicats⁴. Les bassins de vie, c'est-à-dire les territoires cohérents en termes de résidence et

de travail sont au nombre de 700 si l'on reprend le découpage en aires d'attraction des villes de 2020. Ces chiffres permettent de mesurer, d'une part, la profusion des structures de coopération nécessaires pour pallier notre émiettement communal et, d'autre part, le décalage entre notre découpage électoral et les bassins de vie : il y a soixante-quatre fois plus de structures communales que de bassins de vie, si l'on intègre aux communes les structures de coopérations intercommunales dans leurs diverses formes, qui ne sont pas soumises au suffrage universel alors que ce sont elles qui portent les enjeux essentiels du quotidien. C'est cette déconnexion entre les espaces de vie quotidienne des Français et les périmètres politiques qui expliquent en grande partie le manque de lisibilité et la complexité du système de gouvernance territorial, et sans doute également l'une des causes du désintérêt croissant pour la vie politique.

3. Gouvernance territoriale et mobilités : complexité et surcoûts

La répartition géographique des habitants permet de mieux comprendre la géographie des mobilités. Une aire d'attraction d'une ville, anciennement aire urbaine, est un « ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un pôle de population et d'emploi, et d'une couronne qui regroupe les communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle. La commune la plus peuplée du pôle est appelée commune-centre »⁵. C'est donc une mesure géographique d'un certain type d'attraction économique des villes (les mobilités pendulaires de travail) qui est ainsi choisie. L'Insee a réparti les habitants selon qu'ils résident dans une aire plus ou moins grande et selon qu'au sein de chaque aire leur domicile se situe dans la commune-centre, la banlieue ou le périurbain. Le tableau 1 montre la distribution de la population française selon ces catégories.

4. Ministère chargé des Collectivités territoriales, *Les Collectivités territoriales en chiffres*, 2023, p. 18-19.

5. Définition proposée par l'Insee, *La France et ses territoires* (édition 2021).

Tableau 1. Répartition de la population française selon la taille des aires d'attraction des villes (en%)

	Population				
	Commune-centre	Banlieue	Périurbain	Commune hors attraction des villes	Ensemble
Aire de Paris	3	13	4	–	20
≥ 700 000 habitants (hors Paris)	5	5	9	–	20
200 000-699 999 habitants	7	4	13	–	24
50 000-199 999 habitants	6	1	11	–	18
< 50 000 habitants	6	1	6	–	12
Communes hors attraction des villes	–	–	–	7	–
Ensemble	28	23	43	7	

Note : les chiffres ont été arrondis à l'unité.

Source : Insee 2022, J. Coldefy.

L'immense majorité de la population (93 %) est économiquement polarisée sur les agglomérations (commune-centre + banlieue) mais la moitié de la population habite hors agglomération. Concernant les aires de 200 000 habitants et plus (hors aire urbaine de Paris), pour un habitant dans la commune-centre, nous en avons un en banlieue et deux dans le périurbain. Globalement, les agglomérations concentrent les emplois mais ne comptent que pour la moitié de la population des aires urbaines. Cette configuration génère des flux depuis le périurbain vers les agglomérations. Ces flux pèsent cinq fois plus en émissions de CO₂ que ceux internes aux agglomérations.

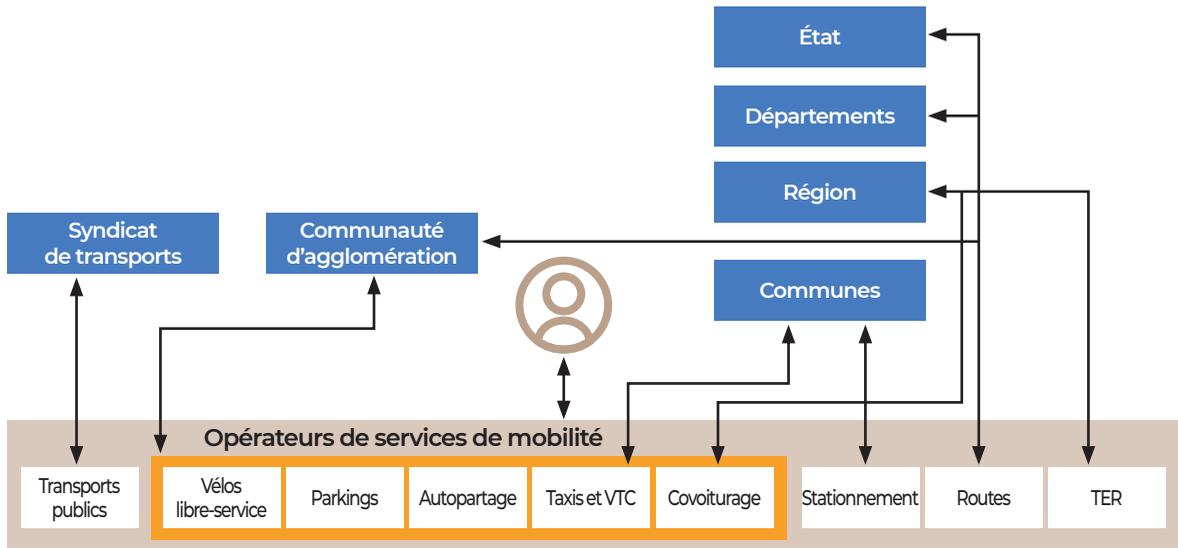
Les communautés d'agglomération et métropoles n'étant plus à l'échelle des bassins de vie des Français, certaines d'entre elles ont en conséquence créé des syndicats mixtes de mobilité regroupant autour d'elles les communautés de communes du périurbain, à l'exemple du Syndicat mixte des mobilités de l'aire grenobloise (SMMAG) ou du Syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (Sytral). Ces syndicats peuvent alors déployer des lignes de cars depuis le périurbain vers l'agglomération afin de limiter l'invasion de la ville par la voiture, mais ces lignes peuvent venir se superposer avec les lignes de cars ou de trains de la Région qui, avant le syndicat, était la seule autorité compétente pour déployer des transports publics du périurbain vers l'agglomération. Par ailleurs, ces structures sont peu connues du public

parce que non élues au suffrage universel, alors que leurs compétences concernent des problématiques essentielles au quotidien des citoyens et mériteraient d'être centrales lors des campagnes électorales municipales.

D'autres communautés d'agglomération ou urbaines, comme Reims, Le Havre, Caen ou Cherbourg, ont fait le choix de fusionner avec les communautés de communes environnantes afin de se mettre à l'échelle de l'aire urbaine. C'est le signe d'une prise de conscience que c'est l'aire urbaine qui est l'échelle pertinente pour piloter les politiques publiques locales. Mais, ce faisant, ces entités se retrouvent avec un nombre très important de communes, ce qui pénalise leur fonctionnement.

Le graphique 1 illustre l'imbroglio du gouvernement public des mobilités : quatre structures ont en charge la voirie, les agglomérations étant les lieux où ces quatre gestionnaires opèrent simultanément ; les transports en commun sont éclatés entre la Région, les agglomérations et des syndicats de transport ; le stationnement est piloté par les communes et non par les communautés d'agglomération alors que l'on sait que c'est l'un des leviers importants pour favoriser le report de la voiture vers les transports en commun ; le covoiturage est porté par les communautés d'agglomération et/ou la Région, voire par des syndicats mixtes. On peut comprendre que l'électeur citoyen s'y perde.

Graphique 1. Schéma de gouvernance des services de mobilité dans une aire urbaine



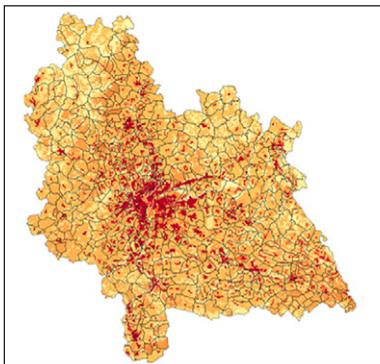
Source : J. Coldefy.

4. L'impact de la gouvernance communale sur la gestion des sols

Si l'on prend en exemple les aires urbaines d'Oslo et de Lyon, on constate dans un premier temps que les deux agglomérations, prises comme un tout, ont une grande différence de densité, celle de

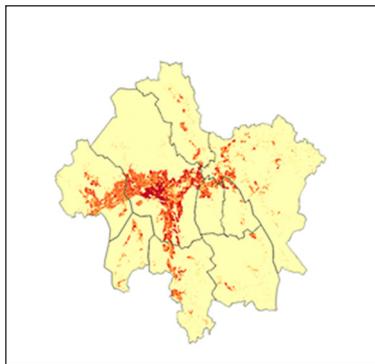
Lyon (385 hab/km²) étant bien plus dense que celle d'Oslo (220 hab/km²). Cependant, en rapportant la population aux surfaces urbanisées, on constate que l'aire urbaine d'Oslo est près de deux fois plus dense (4 000 hab/km²) que celle de Lyon (2 200 hab/km²), signe d'une dispersion forte de l'habitat et des emplois sur l'aire urbaine de Lyon.

Carte 1. Densité de population de l'aire urbaine de Lyon



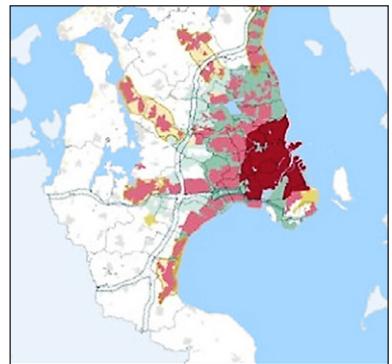
Source : données Eurostat 2021, A. Mahé.

Carte 2. Densité de population de l'aire urbaine d'Oslo



Source : données Eurostat 2021, A. Mahé.

Carte 3. Densité de population de l'aire urbaine de Copenhague



Source : ministère de l'Environnement danois, 2015.

Note : le Rhône, la Saône et les plans d'eau au sein de la métropole de Lyon ne sont pas représentés, tout comme le fjord d'Oslo.

Les cartes 1, 2 et 3 font clairement apparaître la différence de densité entre les aires urbaines de Lyon, Oslo et Copenhague. On voit que dans celles d'Oslo et Copenhague, on a construit autour des axes de transports, contrairement à celle de Lyon. Pourquoi ? Parce que dans l'aire urbaine d'Oslo, par exemple, il y a une dizaine de communes, tandis que dans celle de Lyon, on en compte plus de cinq cents. L'émiettement communal français a conduit à ne considérer les problématiques d'urbanisation qu'à la seule échelle communale, oubliant l'impact sur des mobilités qui se déploient à une échelle beaucoup plus vaste, à savoir celle de l'aire urbaine. À cet échelon, la part des transports publics à Oslo est deux fois plus importante qu'à Lyon, les transports publics ayant besoin de densité pour permettre une offre suffisante et être correctement fréquentés. C'est ce qui explique la mise en place de l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN), qui vise à contraindre les communes à densifier, même si cette mesure uniforme et nationale est critiquable et témoigne d'une incapacité à traiter localement la nécessaire densification des territoires. Au lieu de traiter la cause de l'émiettement urbain qui provient d'une mauvaise organisation territoriale, on en traite les symptômes par une mesure uniforme imposée par l'État alimentant ce faisant le discours sur son omniprésence et l'insuffisante décentralisation. En somme, on ne traitera les flux de mobilités qu'en coordonnant les politiques d'urbanisme et de mobilité à l'échelle du bassin de vie. La gouvernance actuelle sur des bases communales des mobilités et de la gestion du sol ne le permet pas.

5. La fragmentation des pouvoirs urbains au cœur de l'injustice spatiale

À partir de 1860, date à laquelle les communes n'ont plus été fusionnées malgré l'extension des zones urbanisées, c'est une myriade de micropouvoirs jaloux de leurs prérogatives qui a configuré les agglomérations du pays. Cette configuration a d'abord eu pour effet d'entraver la constitution de centralités de haut niveau car chaque commune voulait des équipements chez elle et non chez le voisin. En est

résulté une multitude de quartiers faibles en aménité entre eux et fermés sur eux-mêmes. Plus encore, comme chaque maire était soucieux de conforter sa clientèle électorale, cela a favorisé la concentration sociologique des habitants⁶ : les pauvres avec les pauvres, les riches avec les riches. Ainsi, au cours de l'essentiel de la période 1945-2000, correspondant à la mise en place progressive de la distribution actuelle des habitants, l'immense majorité des quartiers pauvres, ghettoisés et dangereux (les quartiers prioritaires de la politique de la ville, QPV) des grandes villes ont élu des maires communistes ou socialistes (la « ceinture rouge » de Paris, par exemple). Inversement, les 1 100 communes qui n'ont pas respecté la règle établie par la loi SRU (2000) instituant un minimum de 20 % ou 25 % de logements sociaux ont presque toutes élu des maires orientés à droite. C'est donc un discret mais puissant échange de population auquel se sont livrés les maires qui, détruisant systématiquement les conditions d'une diversité des groupes sociaux dans leur commune encore très présente en 1945 et changeant la composition de leur propre « peuple », ont violé la valeur cardinale de la mission d'une démocratie municipale, à savoir permettre une cohabitation réussie de l'ensemble des habitants, dans toute leur diversité. Ce qui s'est passé en matière de diversité sociologique se retrouve dans le domaine de la diversité fonctionnelle. Les dernières décennies ont vu se renforcer les spécialisations de vastes morceaux de ville dans des activités désirées par les maires, et qui en excluaient d'autres. Ainsi, à Lyon comme à Paris, l'opposition entre un Est plutôt industriel et un Ouest plutôt orienté vers les services a été confortée, entraînant un allongement des distances pendulaires et exerçant une forte pression sur les systèmes de mobilité aux heures de pointe.

6. Les problématiques démocratiques et économiques posées par la gouvernance locale

Le nombre très important de communes au sein des agglomérations (voir *tableau 2*) complexifie fortement la gouvernance, puisque le principe est d'avoir

6. Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille et Ana Povoas, *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 2018.



Une composante du complexe politico-agricole français

La protection des communes par l'architecture territoriale de la IIIe République leur a permis de conserver leur pouvoir malgré la perte de l'essentiel de leur substance en raison du dépeuplement des campagnes jusqu'aux années 1960. Solidement installé dans la vie sociale, administrative et politique, le complexe politico-agricole français comprend d'abord des maires agriculteurs exploitants ou anciens exploitants (plus de 18 000 en 1989, plus de 6 000 encore aujourd'hui, soit 17,5% des maires alors qu'au même moment les exploitants ne représentent que 1,5% de la population active). Ce « complexe » agraire se complète de syndicats très influents au ministère de l'Agriculture et d'un contrôle des successions par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer), qui disposent d'un redoutable droit de préemption. Ce système n'a pas été remis en cause, bien au contraire, durant les dernières décennies. À la rencontre du corporatisme et du communautarisme, ce dispositif aura été un moteur majeur du modèle économique des exploitants agricoles : d'une part, ils sont, à plus de 60%, abondés par la politique agricole commune (Pac); d'autre part, la possibilité de rendre constructible une grande partie des terres cultivées a permis de jolies plus-values financières : en moyenne, on passe de 0,60 euro le mètre carré agricole à 170 euros le mètre carré constructible. Depuis les années 1970, c'est un élément clé du processus incontrôlé de périurbanisation des campagnes et de la fragmentation de l'habitat, tout en étant un levier spectaculaire d'augmentation du patrimoine monétaire des exploitants-proprétaires.

a minima chaque commune représentée dans les conseils de métropole ou d'agglomération. Une coalition de petites communes peut représenter un poids politique sans commune mesure avec son poids démographique et peut imposer la présidence de l'ensemble. Le cas le plus emblématique est celui de Lille, l'une des principales agglomérations de France, présidée par un maire d'une commune de 1 000 habitants. Outre le problème démocratique que cela pose, les ambitions à l'échelle de

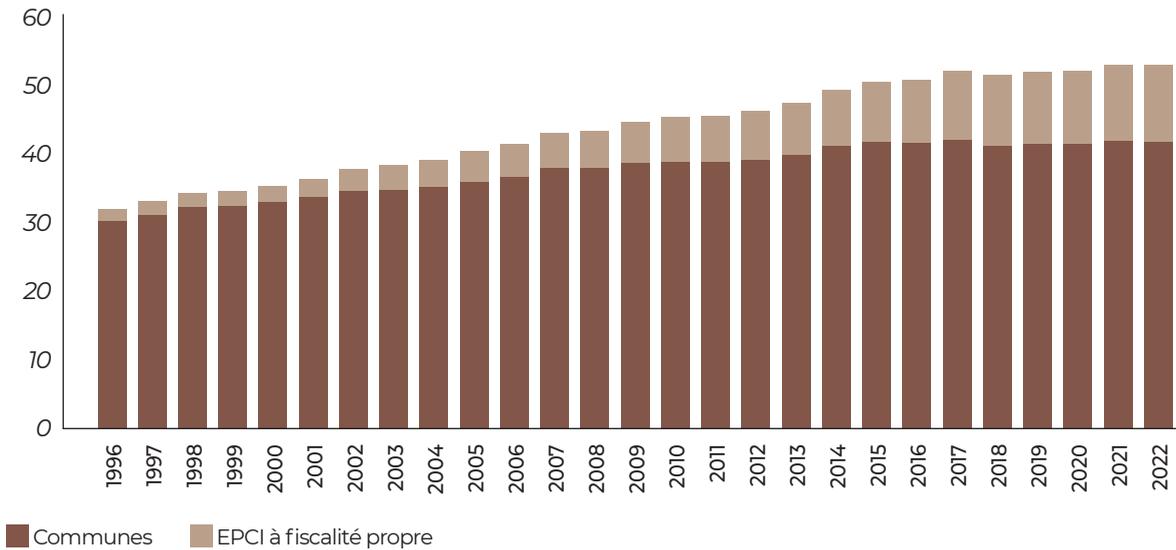
l'agglomération peuvent passer après des enjeux purement communaux. Par ailleurs, les représentants de ces structures de coopération entre communes ou communautés de communes ne sont pas élus au suffrage universel direct. Les enjeux essentiels d'aménagement, de mobilité et de logement ne sont donc pas au cœur des campagnes électorales municipales, alors qu'elles sont au cœur des préoccupations locales des Français.

Tableau 2. Nombre de communes dans les principaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'agglomération ou de métropole

Communauté d'agglomération / métropole	Nombre de communes	Communauté d'agglomération / métropole	Nombre de communes
Reims	143	Caen	48
Aix-Marseille	92	Rennes	43
Lille	85	Toulouse	37
Rouen	71	Strasbourg	33
Lyon	59	Montpellier	31
Le Havre	54	Bordeaux	28
Saint-Étienne	53	Nantes	24
Grenoble	49	Tours	22
Nice	49	Clermont-Ferrand	21

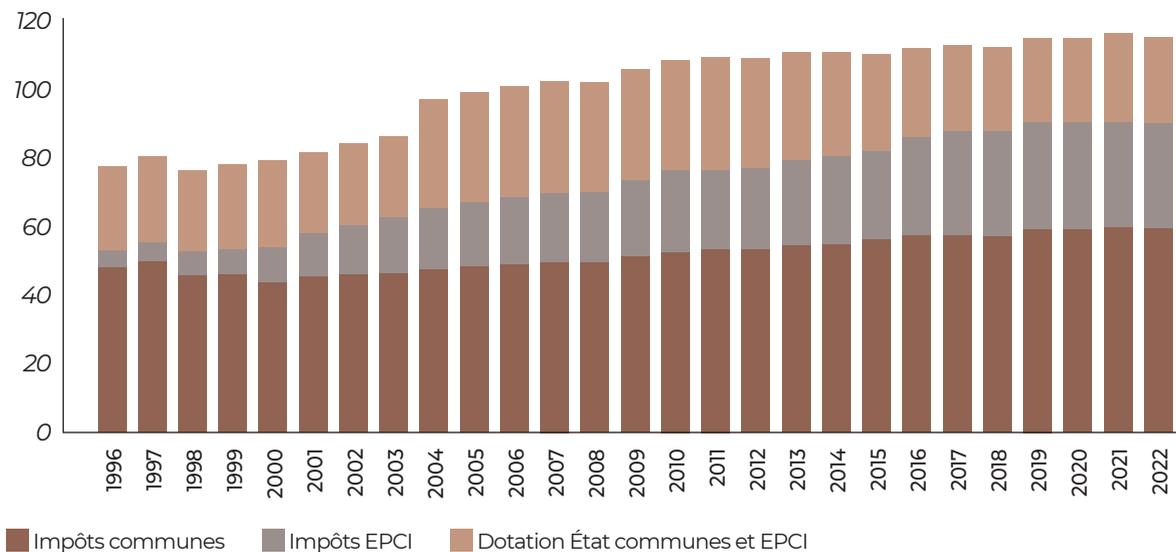
Source : sites des EPCI.

Graphique 2. Dépenses de personnel des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)
En milliards d'euros 2022



Source : DGCL, J. Coldefy.

Graphique 3. Évolution des impôts du bloc communal et des dotations de l'État
En milliards d'euros 2022



Source : DGCL, J. Coldefy.

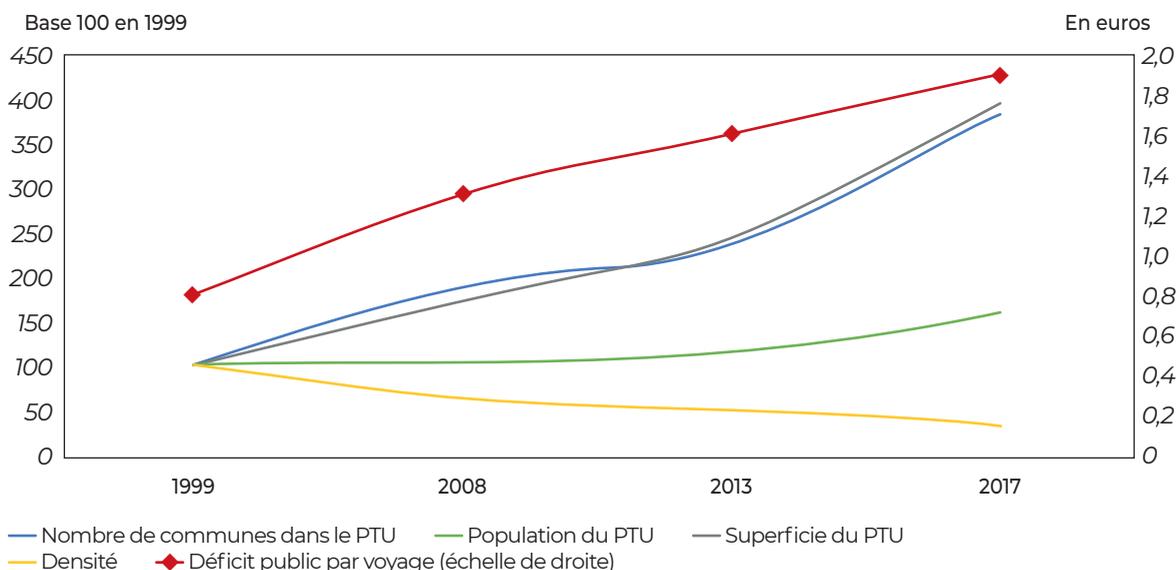
Le nombre de communes est de surcroît bien inférieur au nombre de délégués puisque celui-ci dépend de la taille de la commune. La communauté d'agglomération du Grand Reims comporte ainsi 143 communes et 208 conseillers communautaires, ce qui complique sérieusement le management de l'ensemble. Cela affaiblit les grandes agglomérations qui concentrent pourtant l'essentiel du dynamisme économique du pays.

Sur le plan économique, le bloc communal est celui dont les frais de personnels ont le plus augmenté tout comme les impôts à iso-compétences. La prise de conscience que les communes n'étaient plus à l'échelle de la gestion des enjeux territoriaux a conduit en 1992 à créer des communautés de communes et d'agglomération. Cette évolution était hautement souhaitable même si la taille de ces organismes n'était pas à l'échelle du bassin de vie des populations. Mais cette évolution a conduit à une très forte augmentation des effectifs des agents communaux et intercommunaux, de plus de 40 %, passant de 1 million à 1,487 million d'agents. La masse salariale a en conséquence augmenté de 166 % en euros constants entre 1996 et 2022 (voir graphique 2), sans intégrer les 8 777 syndicats mixtes et leurs 87 700 agents. Le transfert des compétences ne s'est pas toujours traduit par un transfert des personnels, les maires

souhaitant souvent garder leurs agents, ce qui a conduit les structures intercommunales à embaucher et à développer de nouveaux services. Les impôts communaux et intercommunaux ont en conséquence augmenté dans le même temps d'un facteur 1,7 en euros constants, les dotations de l'État étant passé de 46 % à 28 % des ressources des communes et des communautés de communes au sens large (toutes les agglomérations) (voir graphique 3). À noter que le produit intérieur brut (PIB) du pays a augmenté de 61 % hors inflation sur la même période. Tout ceci est le résultat du gouvernement des communes qui *de facto* pilote également les communautés de communes et d'agglomération.

La dominante communale dans la gouvernance des communautés d'agglomération et des métropoles a également fortement grevé l'économie des transports publics. Les communautés d'agglomération sont composées de la ville-centre et des communes de la première couronne, communément appelées la banlieue. L'extension des réseaux de transports publics dans les nombreuses communes des premières couronnes d'agglomération a généré des coûts très élevés, avec des déficits publics par voyage multipliés par deux et demi en euros constants en trente ans : en 1995, un voyage en transport public nécessitait 0,70 euro de subvention publique, contre 1,90 euro

Graphique 4. Évolution des périmètres de transports publics urbains (PTU) et impact sur le déficit public par voyage



Source : GART, UTP, J. Coldefy.

en 2019 (voir graphique 4). En effet, avec l'intégration de communes de première couronne aux périmètres des transports urbains, chaque commune a exigé de disposer de sa ligne et de ses arrêts de transports en commun, même pour de faibles populations. Comme les communes sont nombreuses et que les organes de décision des autorités publiques pilotant les transports en commun (syndicats, communautés d'agglomération ou métropoles) sont constitués sur des bases communales, ceci a conduit à déployer beaucoup de lignes ou à les étendre mais avec très peu de voyageurs. La structure communale française a fortement dégradé l'efficacité des transports en commun. Il est pourtant vain de vouloir aller chercher les personnes devant chez elles dans des zones de faible densité, la voiture étant dans ces territoires nettement plus performante. Il aurait mieux valu pour ces communes assurer l'accès par le vélo ou la voiture à des lignes plus fréquentes de transports mais plus courtes et moins nombreuses.

7. Perspectives internationales sur la gouvernance territoriale

En Europe, à de très rares exceptions près, les paroisses ont disparu comme échelon politique local de plein exercice. Il en résulte que la taille démographique moyenne d'une commune est aujourd'hui d'environ 1 900 résidents en France contre 6 000 à 40 000 dans le reste de l'Europe de l'Ouest. La France est, avec la Suisse, le seul pays d'Europe et l'un des rares pays sur la planète à connaître une telle situation. Ailleurs, le découpage communal a largement suivi le mouvement d'urbanisation : les communes des centres-villes ont absorbé celles de leur banlieue. En 1970, le Danemark avait encore 1 100 communes

et il n'en possède plus que 98. Bien entendu, le mouvement n'a pas partout été aussi radical et l'on peut dire que, dans l'ensemble, les communes élargies correspondent plutôt aux zones centrales des aires urbaines pour les agglomérations plutôt qu'à la totalité de ces aires.

Le cas du Royaume-Uni mérite attention car ce pays insulaire possède deux caractéristiques spécifiques stimulantes. D'abord, il est différencié, l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord ayant chacun son organisation. En Angleterre (56,3 millions d'habitants), différents types de structures à un ou deux niveaux cohabitent de manière à tenir compte de la diversité des situations entre Londres, les autres grandes villes et les zones moins urbanisées. Ensuite, l'organisation administrative n'a cessé d'évoluer depuis 1974, puisque de multiples réformes se sont succédées, modifiant de manière substantielle la nature des entités, leurs découpages et leurs compétences afin de prendre en considération les dynamiques urbaines. Le processus de transformation s'est effectué en plusieurs étapes mais il s'est toujours fait dans le même sens, celui d'une tendance continue vers l'augmentation de la taille démographique des *local authorities* et vers une traduction politique cohérente liée à cette évolution. Le transfert des compétences, les moyens financiers, l'élection démocratique et le titre de maire attribué à leur dirigeant ont ainsi fini par produire une légitimité solide aux nouvelles entités.

Cela étant, il faut reconnaître que, dans l'ensemble, la synchronisation entre dynamique urbaine et gouvernement local ne va de soi nulle part. La légitimité des anciens découpages, cimentée par le suffrage universel, joue un rôle conservateur. On a là un paradoxe : la démocratie fige le passé sur le présent et on n'a pas trouvé de solution simple

“

La taille démographique moyenne d'une commune est aujourd'hui d'environ 1 900 résidents en France contre 6 000 à 40 000 dans le reste de l'Europe de l'Ouest.

”

pour adapter les structures de gouvernement aux changements sociétaux. Les régimes autoritaires ou semi-autoritaires peuvent plus facilement remodeler les périmètres des gouvernements locaux, comme on le voit en Chine, en Russie ou même en Turquie. Dans les régimes démocratiques, les élus jouent souvent efficacement la corde du « patriotisme » infra-local pour s'opposer à toute réforme. Ainsi, si Stuttgart a réussi à se doter d'un gouvernement métropolitain démocratique depuis 1994 (*Verband Region Stuttgart*), les référendums de fusion entre les Länder de Berlin et du Brandebourg ou entre les cantons de Vaud et de Genève ont échoué, respectivement en 1996 et en 2002, alors que la réalité des bassins de vie et des perspectives de développement les justifiait totalement. En France, dans le cas du projet de fusion du conseil général d'Alsace avec les deux conseils généraux du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, le référendum organisé en 2013 avait été jugé invalide malgré une majorité favorable en raison de règles imposant une majorité qualifiée. C'est finalement par décision administrative qu'en 2021 a été créée la collectivité européenne d'Alsace, intégrée à la région Grand Est.

C'est toujours un petit miracle qu'une réforme ait lieu avec l'appui des élus du système précédent et, comme on a pu le constater dans le cas de Barcelone, les retours en arrière restent souvent possibles : l'autorité métropolitaine (*Corporació Metropolitana de Barcelona*), créée en 1968 sur 3 300 kilomètres carrés, a été dissoute en 1987 par le gouvernement catalan qui la voyait comme une menace pour son pouvoir, avant d'être reformée en 2010 (*Àrea Metropolitana de Barcelona*) mais sur 636 kilomètres carrés, soit une superficie couvrant seulement une partie de l'aire urbaine. Cette difficulté conduit souvent les partisans d'un ajustement des découpages aux réalités fonctionnelles des aires urbaines et des régions à ne pas supprimer d'entités ou à en créer de nouvelles de plein exercice mais à changer la substance des pouvoirs existants ou à ajouter des structures administratives d'apparence technique, à faible légitimité démocratique qui ne soient pas perçues comme concurrentes. Un bon compromis peut alors être trouvé dans la capture d'une aire urbaine par une entité administrative censée être de niveau supra-local mais dont la population se trouve pour grande part importante ou en totalité incluse dans un espace local urbain. Ainsi, aux États-Unis, il existe de nombreuses villes coïncidant avec des comtés (Baton Rouge,

Indianapolis, Nashville, Philadelphie) auxquelles les anciennes communes qui composaient le comté ont cédé leurs compétences ou, comme pour le cas du comté de Miami-Dade, ont conservé certains de leurs pouvoirs. Cela n'a été qu'une solution provisoire car, depuis lors, l'urbanisation s'est poursuivie et dépasse de loin ces entités.

En Australie, l'État de Nouvelle-Galles-du-Sud gère de fait l'aire métropolitaine de Sydney, qui comprend les deux tiers de sa population. On peut comparer cette situation aux *Länder* urbains allemands : Berlin, Hambourg ou Brême constituent en effet des « cités-États » solides, avec la majorité (mais non la totalité) de la population de leur aire urbaine. Ils disposent de leviers de masse et de légitimité suffisants pour développer une stratégie cohérente et des politiques publiques consistantes. Dans le cas de la métropole parisienne, il n'y a pas eu, à l'exception de la mobilité, de dévolution des pouvoirs urbains stratégiques à l'échelle de l'Île-de-France, bien au contraire la fragmentation politique n'y a jamais été aussi proliférante.

Enfin, une capacité d'action des gouvernements locaux ou régionaux peut être reconnue sur le papier et avoir peu d'effets pratiques. C'est bien sûr le cas dans les pseudo-fédérations totalement « verticales » comme la Russie. Cependant, même dans les systèmes fédéraux démocratiques, il y a une réelle autonomie de chaque échelon, mais les finances ne suivent pas toujours et, en Amérique latine, par exemple, les choix politiques fédéraux pèsent lourdement sur les politiques des unités fédérées, la dépense publique apparaissant, à certains égards, au moins autant déconcentrée que décentralisée. Inversement, aux États-Unis, si, en 2023, les dépenses fédérales ont représenté plus de la moitié des 36 % de la dépense publique, le reste se partageait en parts à peu près égales entre les États fédérés et les autorités locales (municipalités, comtés, districts scolaires, etc.). Cela signifie que, même avec des prélèvements obligatoires faibles en comparaison de la France (et de l'Europe en général), le bloc infra-national représente environ 17 % du PIB états-unien, contre 11 % en France. Le meilleur découpage et les attributions de compétences les plus généreuses ne valent que s'ils sont assortis de ressources qui leur permettent d'exister, faute de quoi on reste à la surface des enjeux.

II. Mettre les territoires en mouvement : une feuille de route

De ce qui précède, on peut déduire que la mise en concordance entre espaces vécus et territoires de gouvernement est à la fois difficile et impérieuse. Nous avons constaté que l'architecture géographique des pouvoirs en France comprend un certain nombre de processus autobloquants qui rendent cette transformation plus ardue qu'ailleurs. Les raisonnements qui suivent procèdent d'une démarche pragmatique et ambitieuse : définir un horizon désirable et en tirer des principes qui serviront d'appui à un processus de mise en mouvement impliquant tous les acteurs.

Les débats sur les réformes territoriales proposées ou réalisées ont souvent ressemblé à des batailles à front renversé : ceux qui se réclamaient de la démocratie visaient à conserver leur pouvoir sur des territoires que le mouvement de l'histoire et la vie des habitants avaient vidé de leur substance sociale, tandis que ceux qui proposaient une meilleure adéquation entre la société civile et la société politique étaient dénoncés comme des technocrates. Pourtant, l'architecture géographique du politique implique bien de grandes questions de philosophie politique. C'est tout le sens du débat sur le fédéralisme, dont la modernité se trouve confortée par la dynamique des sociétés. Dans l'approche fédérale, chaque niveau d'organisation sociale dispose d'un pouvoir législatif et d'un pouvoir exécutif, tous détenteurs d'une égale légitimité, quelle que soit l'échelle. C'est dans cette direction que l'architecture territoriale des pouvoirs devrait s'orienter car elle seule prend en compte une donnée incontestable : dans une société d'individus, chaque habitant appartient simultanément à plusieurs sociétés, du local au mondial : un bassin de vie, une région, un pays et, pour les Européens, l'Union européenne. Il a toute légitimité démocratique à devenir citoyen de chacune de ces sociétés.

Si l'on veut éviter que, sous couvert de ne rien bousculer, on doive parler de choses sérieuses dans les coulisses ou, sous prétexte de tradition, on laisse le passé paralyser le présent, il faut parler politique dans le sens le plus fort du terme, avec l'ampleur et l'ambition nécessaires. Dans un contexte éthique où la liberté et l'égalité sont vues comme des valeurs cardinales compatibles entre elles et se renforçant mutuellement, trois principes peuvent concourir à une adaptation de notre gouvernance territoriale des politiques d'aménagement, de mobilité et de logement :

- **la recherche d'une cohérence** entre les espaces de vie des Français et les territoires politiques ;
- **la responsabilité des citoyens et des gouvernements**, ce qui suppose l'autonomie pour financer les actions dont on est responsable ;
- **la solidarité entre habitants et entre espaces** impliquant la prise en compte des impacts de ses décisions sur les espaces voisins et de privilégier les démarches coopératives avec les autres échelons.

La cohérence favorisera la lisibilité et l'efficacité de l'action publique. La responsabilité évitera le recours systématique à l'État et favorisera l'efficacité de l'argent public, c'est-à-dire sa mobilisation dans les actions ayant un maximum d'impact. La solidarité renforcera la justice territoriale. Ces valeurs s'incarnent dans des principes d'architecture des territoires et se déclinent notamment en trois politiques publiques d'aménagement, de mobilité, de logement.

1. Pour une cohérence entre espaces de vie et espaces politiques

La correspondance entre, d'un côté, espaces vécus, pratiqués et imaginés, et, de l'autre, espaces politiques n'est pas facultative. Si elle n'est pas, au moins à grands traits, effective, deux types d'aberration se produisent :

- si le grand domine le petit, on a un phénomène impérial, la transcendance, dont la version administrative est la concentration du pouvoir à un niveau supérieur à celui où se posent les problèmes et les enjeux. Cela provoque des lourdeurs et des dysfonctionnements, comme le micro-management que pratique l'État national en intervenant directement dans des quartiers (ce qu'on appelle par antiphrase la « politique de la ville »). C'est surtout un déni de souveraineté à des sociétés qui, comme dans les systèmes fédéraux, seraient tout à fait capables de combiner autonomie et loyauté ;
- si le petit l'emporte sur le grand, l'immanence produite donne un pouvoir indu à des entités qui ne sont que des composantes d'une plus grande. C'est ce que nous avons vu avec la fragmentation multi-communale de la gouvernance urbaine.

Ce qu'il nous faut rechercher, c'est un équilibre défini de l'intérieur par la société elle-même en double relation, horizontale avec les sociétés voisines et verticale dans l'emboîtement avec des sociétés plus grandes ou plus petites. Comment atteindre un tel équilibre ? Ce n'est pas simple car les mobilités et les multi-appartenances brossent un paysage où la partition du territoire avec des frontières franches ne va pas de soi. On peut cependant s'en approcher.

Dans le cas du local, ce sont les logiques du temps court des habitants qui dessinent un espace commun du « quotidien » au sens large qui peuvent servir de boussole. C'est dans cet esprit du « bassin de vie quotidienne », avec ses grands équilibres partagés (résidence, emploi, éducation, loisirs, commerce, mobilité) que l'Insee a, en 2020, découpé la France en environ 700 aires d'attraction des villes regroupant 93 % de la population. Si l'on regroupe les autres communes sur la base des formats des communautés

de communes actuelles (22 000 résidents en moyenne), on obtient environ 200 nouvelles entités. Avec cette concordance entre espaces civils et espaces politiques, la France serait organisée en environ 900 territoires locaux, de taille variable mais tous définis selon le même principe d'un cadre de vie quotidienne commun à ses habitants.

Si l'on s'intéresse, au niveau supérieur, à celui de la région, on entre dans une nouvelle logique, celle de la biographie : la région est un espace où un individu qui y naît doit pouvoir trouver les ressources requises pour développer son existence, sans que la migration vers une autre région s'impose à lui comme une contrainte. On peut considérer qu'il existe des ressources objectives pour découper les régions. Ainsi l'existence d'une grande ville offrant une grande diversité d'emplois, de formations et d'offres culturelles peut se combiner à la diversité des paysages et des patrimoines naturels et historiques. C'est dans cette perspective que les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie ont été dessinées en 2015, dans un processus technocratique sans aucune concertation ni avec les collectivités, ni avec les autres parties prenantes, encore moins avec les citoyens. Cependant, ni à l'occasion de ce nouveau découpage, ni depuis 1970, personne n'a proposé que la Corse soit rattachée à nouveau à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, comme cela avait été le cas précédemment. Il est en effet évident pour tous que, bien que dépourvue de métropole, la Corse constitue une société de niveau régional. Comment est-ce possible ? Par le fait qu'aux ressources objectives s'ajoutent des ressources subjectives, comme la langue, la mémoire historique, les imaginaires ou le partage d'expériences et de pratiques, qui font que le sentiment d'appartenance à une entité commune compense suffisamment le déficit d'opportunités métropolitaines, en sorte que les habitants de Corse considèrent très majoritairement que ce découpage est le bon. La construction de régions pertinentes peut donc se lire comme la commensuration des ressources objectives et subjectives en un projet cohérent et suffisamment partagé par les intéressés pour qu'il devienne à son tour une ressource pour le développement. Nous savons par ailleurs que l'identification des habitants à un espace local, parfois régional, national ou continental est une composante de la cohésion sociale et de l'engagement dans des stratégies de développement.

2. L'habitant au centre de la dynamisation territoriale

L'un des principaux reproches qu'on a pu faire à la réforme régionale de 2015 était l'absence de considération pour les habitants. Cette réforme semble avoir été le résultat de négociations de « coin de table » entre élus régionaux et nationaux, sur la base de principes fantaisistes, inventés pour la circonstance, comme la nécessité que chaque région comprenne au moins quatre millions d'habitants. Un des résultats a été la dissolution de la région Alsace qui présentait pourtant une excellente combinaison de ressources objectives et subjectives. Ce faisant, le gouvernement de l'époque s'est privé du levier de légitimité qu'aurait constitué une consultation en profondeur des Français sur le sujet.

On peut en tirer l'idée que les changements de frontières et de substance des collectivités territoriales devraient être systématiquement intégrés dans un processus de démocratie interactive, dont des conventions citoyennes représentatives et instruites de manière rigoureuse (à l'exemple de la Convention citoyenne sur la fin de vie, 2022-2023) constitueraient, au sein de ces différents dispositifs, une option particulièrement utile pour organiser ce genre de dynamique. La loi « Différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification », dite loi 3DS, de 2022 va dans ce sens : elle insiste sur le caractère concerté des changements, en incitant les collectivités territoriales à prendre des initiatives qui leur accordent nouvelle autonomie et responsabilité. Dans cet esprit, trois principes simples permettraient de placer les habitants au centre de cette mise en mouvement des territoires :

- **inciter et non contraindre** : la culture de l'action publique dispose de nombreuses ressources, comme le débat entre citoyens ou avec les parties prenantes, l'expérimentation et sa possible généralisation, la proposition de changements assortie d'incitations financières, etc. Cela peut sembler ralentir le processus, mais c'est au contraire le meilleur moyen d'aller vite ;

- **disposer d'un référentiel indépendant** : un Haut Conseil aux territoires, organisme indépendant comprenant uniquement des personnes sans mandat politique, pourrait proposer un tableau de bord permanent de l'état géographique de la société française et suggérer des découpages pertinents mais sans pouvoir de les imposer. Se mettrait alors en place un référentiel légitime, une *soft law* dont les acteurs seraient libres de s'emparer pour faire avancer des solutions innovantes et éviter les blocages imposés au nom de l'existant ;

- **s'adresser à tous les habitants, pas seulement aux résidents** : les habitants des espaces concernés devraient être, selon diverses modalités, être invités à s'impliquer dans l'ensemble du processus de changement territorial. Ce ne sont pas seulement les résidents : l'analyse de la présence réelle (notamment grâce aux données téléphoniques, comme le montrent les travaux de l'équipe du projet « La France habitée »⁷) et les mobilités contemporaines transforment substantiellement le paysage de l'habitat. Le travail fixe ou mobile, les études, les loisirs, le commerce, le tourisme devraient être pris en compte, ce qui est possible avec les techniques d'aujourd'hui, par exemple en créant des structures thématiques ou éphémères pour que personne ne soit laissé de côté au moment où des décisions portant sur son existence sont en discussion.

3. Vers une gouvernance adaptée à l'échelle des aires urbaines

Le principe de cohérence conduit naturellement à faire évoluer la gouvernance locale d'une base communale émiettee vers une base à l'échelle de l'aire urbaine. Les actuelles aires urbaines, désormais nommées aires d'attraction des villes (AAV) par l'Insee, sont au nombre de 700, soit hors Île-de-France des entités en moyenne de 125 000 habitants, avec de grandes différences : par exemple 2,3 millions de personnes

7. « La France habitée », soutenu par Chôros, Transdev, Transcité et La Fabrique de la cité, a déjà donné lieu à la publication de plusieurs résultats de recherche, notamment : Jacques Lévy, Jean Coldefy, Sébastien Piantoni et Julien François, « Who Lives Where? Counting, Locating, and Observing France's Real Inhabitants », SocArXiv Papers, 28 mai 2023 ; Jean Coldefy et Jacques Lévy, « Population : "En France, le poids des très grandes villes est plus fort qu'on ne l'avait mesuré jusqu'ici" », *Le Monde*, 28 juin, 2023 ; Jacques Lévy, « La France enfin habitée », lagrandeconversation.com, 5 septembre 2023.

pour l'aire urbaine de Lyon, 200 000 personnes pour celle de Saint Briec et 40 000 personnes pour celle de Vierzon.

À cette échelle se décideraient les politiques du quotidien :

- occupation des sols, en favorisant l'équilibre requis par la transition écologique sur les consommations d'espaces à une échelle bien plus vaste qu'actuellement et cohérente avec les besoins de nature qu'expriment les Français, mais aussi de logements et de développement économique ;
- mobilités, en intégrant non seulement les grands pôles urbains mais toutes leurs périphéries, avec une seule autorité pilotant les transports urbains et périurbains ;

■ logement, permettant de sortir du malthusianisme actuel qui génère la non-mixité sociale et la crise actuelle de l'offre de logement.

On pourrait aussi y intégrer l'aide sociale, à l'image de ce que pratique la métropole de Lyon, tant les problématiques sociales, de mobilité, de logement mais aussi d'éducation sont fortement liées.

Cette échelle bien plus vaste comporte des avantages évidents de cohérence, d'efficacité, de solidarité et de lisibilité. Elle comporte également des risques : celle du gigantisme et d'un excès de bureaucratie. Pour éviter ce travers, il paraît nécessaire de distinguer le lieu de définition des politiques, qui à l'évidence doit être celui de l'aire urbaine, de celui de leur mise en œuvre, qui, si la taille de l'aire est importante, devrait être décentralisé. Il paraît nécessaire de laisser chaque gouvernement local des aires décider du mode de gestion le plus opportun compte tenu de sa spécificité.



Une nouvelle collectivité démocratique

Un maire des aires urbaines élu au suffrage universel

Le système électoral d'un nouveau gouvernement des villes remplacerait le dispositif actuel des élections municipales fragmentées et serait au suffrage universel direct, permettant l'élection légitime d'un maire pour la nouvelle collectivité locale à l'échelle de l'aire urbaine (du Grand Cholet, du Grand Toulouse, de l'Oisans...). Les circonscriptions électorales seraient calées sur les périmètres des communautés de communes actuelles et des grandes communes des pôles urbains, permettant ainsi d'assurer des circonscriptions comparables en nombre d'habitants. Ceci permettrait d'assurer à la fois la proximité avec les élus et une représentation plus juste démocratiquement puisque proportionnelle au poids démographique et non en fonction du nombre de communes. Demain le maire sera plus puissant parce qu'il sera à la bonne échelle, celle du bassin de vie, au contraire d'une multitude d'autorités agissant à des échelles trop réduites.

Un financement autonome et responsable

L'ensemble des budgets des composantes actuelles des aires urbaines (communes, EPCI et, s'il y a lieu, départements) reviendrait à la municipalité de l'aire urbaine, avec deux nuances : d'une part, les communes auraient un statut similaire aux arrondissements parisiens ou lyonnais et bénéficieraient d'un budget délégué ; d'autre part, une part des ressources financières de la collectivité (par exemple entre 10 et 20%) serait réservée à des projets mis au concours s'appliquant à tout ou partie du territoire et portés par une ou plusieurs communes ou par des groupes de citoyens. Cela permettrait de dynamiser la vie locale, y compris pour les habitants non-résidents. Pour que la responsabilité soit pleinement associée à cette nouvelle autonomie locale, il serait impératif que les nouvelles collectivités puissent lever un impôt spécifique (par exemple un impôt foncier renforcé) et/ou bénéficier d'une part d'impôt national dont, comme cela se fait en Allemagne, le taux serait discuté dans une conférence intergouvernementale nationale.

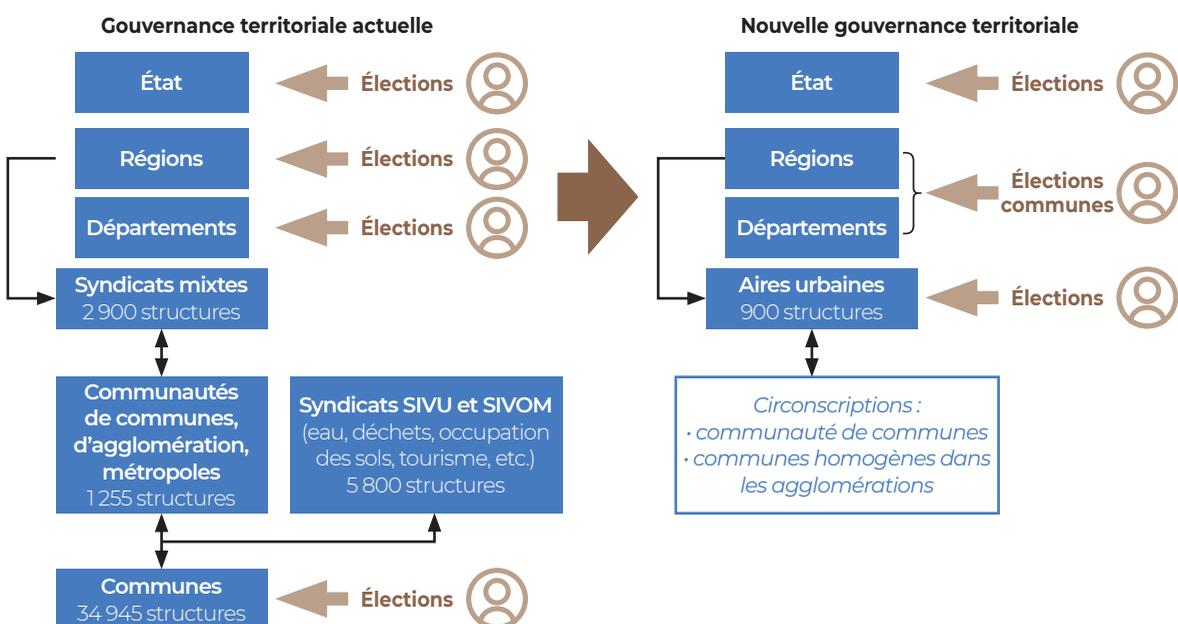
À cette échelle de pilotage des grands enjeux territoriaux et sociaux, il est nécessaire d'adjoindre un échelon de proximité. L'expression attribuée à Georges Pompidou de l' élu local comme personne « à portée de baffes » témoigne d'un besoin de dialogue direct des Français avec un élu de proximité. Elle met l'accent sur ce point en omettant néanmoins les devoirs des citoyens qui pourraient avoir tendance à ne considérer la collectivité que comme au service de leurs besoins et désirs personnels. La politique est au contraire le dépassement des intérêts particuliers pour répondre aux enjeux collectifs. Cet échelon infra-local pourrait fort bien être assuré par les communes, qui deviendraient des quartiers ou des bourgs, comme le sont devenus les arrondissements des grandes villes.

Le cas de l'aire métropolitaine de Paris mérite un développement spécifique parce que, d'une part, dans un État centralisé, ce cas est sensible et que, d'autre part, il comporte le pire comme le meilleur en la matière. En termes de périmètre il apparaît logique que l'Île-de-France constitue la base territoriale de la nouvelle collectivité. L'actuelle région ne comprend pas toute l'aire urbaine de Paris (dont une partie se situe dans sept départements appartenant à quatre autres Régions) et ce n'est pas fonctionnellement une région mais une société locale, avec des marchés de l'emploi et du travail tout aussi unifiés que ceux de Nantes ou de Toulouse. Cependant, la ressemblance

entre ces deux espaces, celui de l'Île-de-France et celui de l'aire urbaine de Paris, incite à faire de l'Île-de-France le cadre politique approprié pour regrouper les compétences des entités actuelles (communes, établissements publics territoriaux, départements) qui se partagent l'urbanisme et l'aménagement à celle de la Région qui est en charge des mobilités. L'Île-de-France cumule cependant des handicaps importants en termes de gouvernance : une omniprésence de l'État sur les mobilités et au travers de ses nombreux établissements publics, 8 départements, 1 276 communes, 63 intercommunalités, 581 syndicats de communes, la métropole du Grand Paris, la Région, un établissement public pour les mobilités (Île-de-France Mobilités). Une gouvernance à l'échelle des aires urbaines permettrait, avec une composante de proximité, de grandement simplifier cet imbroglio coûteux et inefficace.

Des budgets territoriaux, à l'image de l'exemple portugais, permettraient par ailleurs à chaque circonscription (les communes fusionnées au sein des pôles urbains, les communautés de communes dans le périurbain) de porter des projets d'intérêt purement local, d'embellissement du cadre de vie notamment. C'est également ainsi que le rayonnement économique des agglomérations pourrait être partagé au sein du territoire de vie que constitue l'aire urbaine.

Graphique 5. Nouveau schéma de gouvernance territoriale



Source : données de la direction générale des collectivités territoriales, J. Coldefy.

L'échelle régionale a sa pertinence puisque les politiques de développement économique et de mobilité comportent une échelle supra-urbaine. Les déclinaisons du schéma proposé sur les politiques de mobilité et d'aménagement l'illustrent. Le département devrait être conçu comme une circonscription régionale, avec des conseillers uniques entre l'échelon régional et départemental.

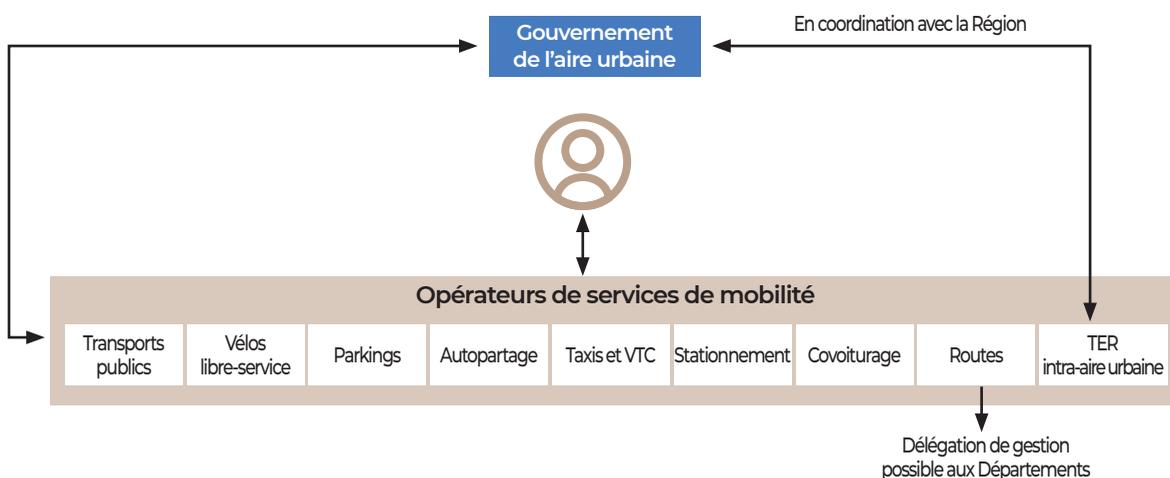
4. Des mobilités pensées ensemble

Un gouvernement à l'échelle des aires urbaines permettra de sortir des travers actuels où l'on sépare le pilotage des mobilités entre les transports en commun dans les limites des agglomérations et le reste du territoire qui est du ressort des Régions, en niant le fait que les villes exercent une influence allant bien au-delà de leurs périmètres urbanisés⁸. Or, nous l'avons vu, l'essentiel de l'ancien monde rural est constitué de zones périurbaines polarisées sur les villes. Un gouvernement à l'échelle de l'aire urbaine permettra concrètement de déployer des lignes de transports en commun par la route pour les personnes travaillant dans les villes sans y habiter. Actuellement, pour les 53 plus grandes aires urbaines hors Île-de-

France, il y a cinq fois plus de déplacements entre le périurbain et les agglomérations que de places dans les TER⁹. C'est le résultat d'une gouvernance séparant les villes du périurbain. Une gouvernance à la bonne échelle donnera aux nouvelles autorités publiques les moyens juridiques de déployer des services de transports en commun depuis leur périurbain, par la route, voire par le rail, en lien avec les Régions qui gèrent aussi les liaisons entre villes, donc au-delà des seules aires urbaines. Avec cette réorganisation, la question des tarifs et des systèmes différents entre transports en commun urbains et régionaux ne se posera plus puisque tout sera dans une même main. Cela permettra de résoudre également le problème actuel du versement mobilité payé par des entreprises dont les salariés n'ont aucun service de mobilité parce que résidant hors du périmètre des agglomérations.

Dans cette logique, le stationnement est à transférer au gouvernement des aires urbaines, ce qui permettra d'homogénéiser les politiques dans les pôles urbains, aujourd'hui aux mains des communes et donc territorialement incohérentes. Hormis les routes d'intérêt national, toutes les voiries sont à transférer aux Régions pour les routes reliant plusieurs aires urbaines, et aux gouvernements des aires urbaines pour les autres.

Graphique 6. Nouveau schéma de gouvernance des mobilités dans une aire urbaine



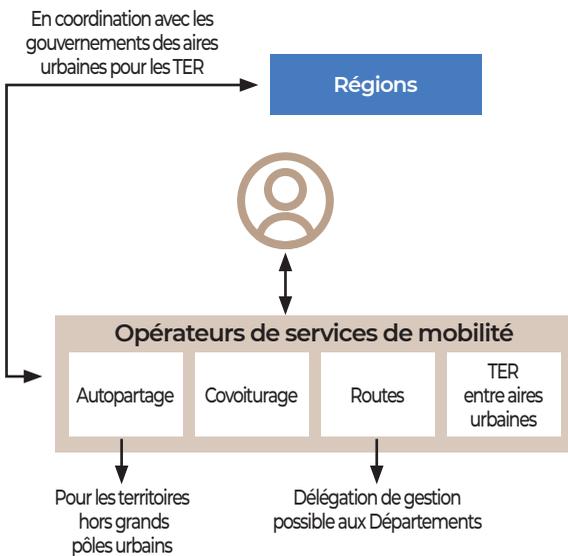
Source : J. Coldefy.

8. Jean Coldefy, *Mobilités : changer de modèle. Solutions pour les déplacements bas carbone et équitables*, Orthez, Publishroom Factory, 2022.

9. Chiffres établis par Transdev sur la base des données des réseaux de téléphonie mobile. Sur le sujet, voir le projet « La France habitée ».

Le transfert du pilotage des routes permettra de déployer des voies réservées pour les transports publics et le covoiturage, et de repenser l'usage de la route à l'échelle des flux des aires urbaines et entre aires urbaines. Ce transfert du pilotage n'exclut pas que les départements puissent continuer de gérer au quotidien les routes mais sous maîtrise d'ouvrage des Régions et des gouvernements des villes.

Graphique 7. Nouveau schéma de gouvernance des mobilités entre aires urbaines



Source : J. Coldefy.

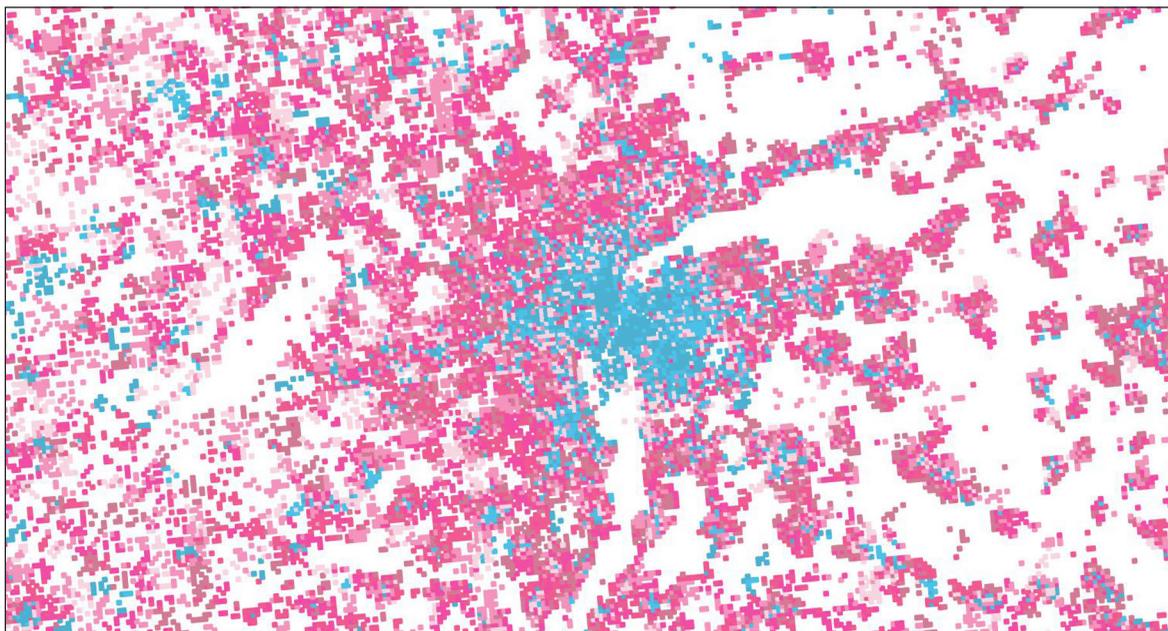
5. Une approche cohérente de l'aménagement

L'aménagement consiste à planifier la destination des sols entre les besoins liés à l'habitat, les activités économiques, l'agriculture et les espaces naturels. Actuellement, les Régions ont la charge de cadrer cette réflexion dans un schéma directeur baptisé Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Mais les communes, via des syndicats mixtes ou les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération sont en charge des Schémas de cohérence territoriale (SCot), qui sont également des documents de planification de l'usage des sols, à une échelle de plusieurs intercommunalités rurales ou de grandes intercommunalités. On pointe ici une fois de plus la complexité construite au cours

de l'histoire. Une difficulté renforcée, par ailleurs, par le fait que les Régions ont évité la plupart du temps de contraindre les communes, qui ont encore largement en charge les Plans locaux d'urbanisme (PLU) qui sont à la base des droits à construire. De plus, la dimension des nouvelles Régions rend l'exercice particulièrement difficile à réaliser : les SRADDET sont des documents intégrant de nombreux aspects sur des territoires très vastes. Leur élaboration est en conséquence difficile et n'échappe pas aux enjeux des pouvoirs locaux, la maille communale ayant largement imposé sa demande d'autonomie et de non-contrainte des PLU. Il en va de même pour les SCoT, objets d'un marchandage entre les communes et les intercommunalités, pilotées *de facto* par les maires. La mise en œuvre par l'État de la politique du ZAN n'est sans doute pas étrangère à cet échec de fait d'une régulation purement communale de la gestion des sols, dont on a vu la conséquence en matière de dispersion de l'habitat et de mobilité.

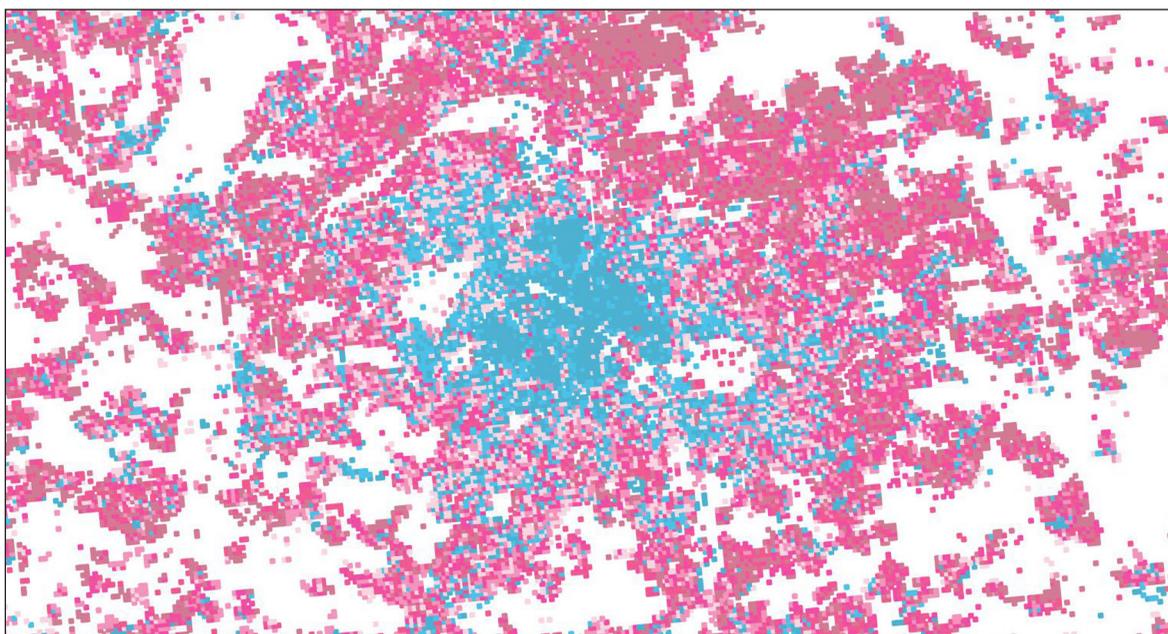
Un gouvernement à l'échelle des aires urbaines permettra de dépasser l'échelle communale pour entériner le rayonnement des agglomérations bien au-delà de leurs seules limites urbanisées. La question de la cohérence avec la planification régionale reste à résoudre. Cette planification régionale se justifie parce que les aires urbaines ne sont pas isolées mais qu'elles échangent entre elles. Ainsi, plus de 3 millions d'actifs travaillent dans une aire urbaine dans laquelle ils ne résident pas et les réseaux ferroviaires dépassent le périmètre de ces aires et nécessitent donc une échelle plus vaste de pilotage, tandis que les espaces naturels peuvent être d'intérêt régional, voire national, comme les parcs naturels. Les stratégies de développement économique concernent certes les agglomérations, mais impactent aussi au-delà de leurs frontières. Tout cela montre pourquoi une réflexion au-delà des seules échelles des aires urbaines est nécessaire. Dans les pays fédéraux, les entités supra-locales (États fédérés, provinces, *Länder*, etc.) ont les moyens de gérer les espaces interurbains, par exemple en imposant des contraintes d'occupation du sol permettant de densifier l'occupation autour des pôles de transports en commun ferroviaires, ce qui favorise le commerce de proximité et l'usage des transports publics rapides pour les déplacements quotidiens les plus longs, en particulier ceux liés aux navettes domicile-travail impliquant plusieurs aires urbaines.

Carte 4. Taille moyenne des ménages dans l'agglomération lyonnaise



Source : données Insee (2022).

Carte 5. Taille moyenne des ménages dans l'agglomération parisienne



Source : données Insee (2022).



6. Une mise à l'échelle de la politique du logement

Pour la politique du logement, la petite taille des communes est également un frein à la construction. Les riverains s'opposent souvent à la construction de nouveaux logements et pèsent d'un poids inversement proportionnel à la taille de la commune. Les « maires bâtisseurs » sont rarement des maires réélus, les problématiques de proximité immédiate l'emportant pour les électeurs riverains sur le besoin public d'offrir des logements pour tous. Ces politiques conduisent à des communes de moins en moins diverses socialement et à une fuite des familles hors des villes-centres. Cet affaiblissement de la diversité favorise des politiques moins universelles, pour ne pas dire clientélistes, et pénalise ainsi la cohésion sociale, les gens différents ne se rencontrant que dans les stades ou les centres commerciaux, ou bien encore simplement au travail selon les secteurs.

C'est aussi l'une des causes de la crise actuelle du logement : l'échelon communal, trop restreint, fragilise les maires bâtisseurs par une prime au malthusianisme immobilier, renforçant les ségrégations et les logiques de rente. C'est particulièrement vrai dans le périurbain où les « néoruraux » des années 1980 ont mis à la tête des communes des maires dont le mandat était et est encore de « conserver l'esprit village ». Ces politiques de limitation des logements ont favorisé l'émiettement urbain et l'usage de la voiture, les ménages allant chercher plus loin ce qu'ils ne pouvaient trouver plus près. Une définition d'une politique de logement à l'échelle des aires urbaines permettra de surpasser ces égoïsmes territoriaux et de définir des politiques permettant de répondre à la demande de logements, pour toutes les bourses, en cohérence avec les politiques d'aménagement et de mobilités. Concrètement, c'est à l'échelle des aires urbaines que les PLU doivent être élaborés et les permis de construire instruits et délivrés. Les maires des communes seraient à consulter obligatoirement pour favoriser l'insertion locale et la qualité architecturale.

7. Processus de mise en œuvre d'un gouvernement des aires urbaines

Un big-bang territorial est peu probable, particulièrement avec des sénateurs pour lesquels 95 % du corps électoral provient des communes. La voie ouverte par Reims, Le Havre ou Cherbourg est assurément à suivre en l'amplifiant et en la rendant plus efficace avec le passage à des circonscriptions basées sur les communautés de communes dans le périurbain et à des blocs communaux de taille minimale au sein des pôles urbains, via des mécanismes incitatifs de fusion de communes.

Nous suggérons donc un processus systémique de coconstruction pouvant s'articuler dans différents ordres chronologiques et associant plusieurs instances :

- la connaissance dynamique de la réalité des espaces (grâce aux travaux du Haut Conseil des territoires) : on dispose d'un référentiel impartial ;
- l'implication le plus possible en amont des habitants concernés : les habitants sont invités via différents dispositifs à donner leur avis non seulement en tant que porteurs d'intérêt mais aussi en se plaçant du point de vue de l'intérêt public ;
- la possibilité pour les collectivités ou des groupes de citoyens rassemblés en association de faire des propositions pour modifier la répartition des pouvoirs géographiques ou des compétences ;
- l'incitation juridique, financière et politique du niveau national pour faire émerger des concordances entre espace vécu et territoire politique : les changements allant dans le sens du référentiel peuvent être soutenus par l'État ou par les Régions.

Il s'agit d'avoir une référence partagée au niveau national et de garder une possibilité d'initiative au local sur ces questions de gouvernance locale. On peut imaginer que des adaptations soient adoptées s'il y a accord des élus locaux entre eux sur une proposition d'évolution de la gouvernance, soit géographique, soit en compétences, après avis du Haut Conseil, un accord de l'État devant sceller la modification.

Le Grand Reims a fusionné avec les communautés de communes environnantes, avec l'accord de l'État : c'était une évolution géographique. La métropole de Lyon a vu le jour après accord entre la métropole et le département du Rhône, avec l'aval de l'État : c'était une évolution des compétences.

C'est la combinaison *sui generis* de tout ou partie de ces dispositifs qui permettra d'enclencher une chaîne d'événements transformateurs. Il ne s'agit donc pas d'un big-bang, mais plutôt d'un moteur multidimensionnel puissant pensé dès sa construction pour que chacune de ses composantes contribue à produire des effets systémiques.

Conclusion

Le gouvernement local, aujourd'hui fondé sur des communes de tailles trop petites, induit une multiplication des lieux de pouvoirs et des centres de coûts inefficaces, illégitimes, voire les deux à la fois. Cela entraîne en particulier une opacité de leur action, du fait que ces structures ne sont presque jamais établies à l'échelle des bassins de vie des habitants. La non-prise en compte de la conséquence des actions communales sur ses voisins conduit à l'affaiblissement du vivre ensemble par la spécialisation sociale, la crise du logement et la difficulté à décarboner les mobilités. La tentation d'affaiblir les intercommunalités au profit d'un retour du pouvoir des maires ne serait qu'un retour en arrière qui aggraverait le problème. On confondrait demande de proximité avec pertinence des échelles de réflexion et d'action. Les maires seront demain plus efficaces et plus puissants parce qu'ils agiront à l'échelle des aires urbaines. Il faut substituer à terme des maires issus des aires urbaines qui auront bien plus de poids sur la marche de leur territoire à une multitude de maires agissant à des échelles trop restreintes. La proximité serait assurée par les maires actuels dans le cadre de budgets spécifiques pour gérer le cadre de vie et des actions purement locales.

Pour ce qui est des territoires locaux, les aires urbaines seraient des collectivités de plein exercice avec un conseil et un maire élus au suffrage universel sur la base de circonscriptions basées sur les communautés de communes et d'agglomération. Le chantier des autres réformes (du micro-local au régional) serait ouvert, laissant tout le temps nécessaire à la coconstruction de nouvelles cohérences. Ainsi émergera la nouvelle démocratie géographique dont la société française a grand besoin.

Remettre l'habitant au centre est une priorité démocratique, et cela conduit naturellement à considérer son espace de vie, qui est celui de sa résidence et de son lieu de travail, c'est-à-dire celui de l'aire urbaine. C'est à cette échelle que l'on doit organiser la gouvernance territoriale au sein des régions constituées, ce qui n'est pas incompatible avec une gestion de proximité. Nous passerions ainsi de 46 225 structures communales à environ 900 gouvernements des villes, ce qui réconcilierait les bassins de vie des habitants avec les périmètres électoraux et permettrait de déployer des politiques plus efficaces, plus justes et plus lisibles. Cette transformation ne se fera pas par un renversement brutal mais par des évolutions progressives, éclairées par des instances indépendantes et par des incitations de l'État.

Nous avons pris du retard sur ces sujets en regard de nos voisins européens, mais déjà certains territoires en France ont compris l'enjeu et avancent. Il nous faut suivre la voie de ces pionniers et leur donner les moyens d'amplifier encore le chemin qu'ils tracent.

Bibliographie

Ouvrages

Jean Coldefy, *Mobilités : changer de modèle. Solutions pour les déplacements bas carbone et équitables*, Orthez, Publishroom Factory, 2022.

Jacques Lévy, *Réinventer la France. Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard, 2013.

Jacques Lévy, *Géographie du politique*, Paris, Odile Jacob, 2022.

Jacques Lévy (dir.), *Atlas politique de la France. Les révolutions silencieuses de la société française*, Paris, Autrement, 2017.

Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille et Póvoas, *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 2018.



Le projet « La France habitée », sous la houlette de Jean Coldefy et Jacques Lévy, et porté par une équipe pluridisciplinaire, consiste à conjuguer deux types de données de sources différentes et à tirer parti du meilleur de deux mondes : les données d'enquêtes et les données mobiles complètes pour établir une cartographie temporellement précise et répondre à la question : qui vit où ? Soutenu par Trans.cité, Transdev, Chôros et La Fabrique de la cité, le projet « La France habitée » a déjà donné lieu à publication de quelques résultats de recherche, notamment :

- Jean Coldefy, Jacques Lévy, Sébastien Piantoni et Julien François, « Who Lives Where? Counting, Locating, and Observing France's Real Inhabitants », SocArXiv Papers, 28 mai 2023.
- Jean Coldefy et Jacques Lévy, « Population : "En France, le poids des très grandes villes est plus fort qu'on ne l'avait mesuré jusqu'ici" », *Le Monde*, 28 juin, 2023.
- Jacques Lévy, « La France enfin habitée », lagrandeconversation.com, 5 septembre 2023.

Soutenir l'Institut Terram

Fondé en 2024, l'Institut Terram est une association de loi 1901 d'intérêt général à but non lucratif. L'appui des entreprises et des particuliers joue un rôle essentiel dans le développement de ses activités.

Les contributions permettent de mener à bien la réalisation et la diffusion de recherches visant à comprendre les transformations et les dynamiques territoriales à l'œuvre. Les adhérents peuvent être associés à cette réflexion. Le soutien des donateurs permet également de rendre accessible gratuitement l'intégralité des travaux de l'institut : monographies, études de cas, cartographies, enquêtes d'opinion, podcasts. Les événements organisés partout en France sont ouverts au public. Enfin, la diversité des sources de financement garantit la liberté d'action de l'institut, exempte de toute forme de dépendance ou d'influence extérieure.

Comment nous soutenir ?

Devenir adhérent

Pour les entreprises, il est possible d'adhérer à l'Institut Terram en s'acquittant d'une cotisation annuelle. Les entreprises adhérentes peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur les sociétés (ou le cas échéant sur l'impôt sur le revenu) au titre de leur cotisation, à hauteur de 60 %, dans la limite de 20 000 euros, ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 *bis* du Code général des impôts).

Faire un don

Pour les particuliers

Les dons des particuliers peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant, dans la limite de 20 % du revenu imposable – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les 5 années suivantes et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 200 du Code général des impôts).

Exemple : un don de 100 euros coûte 34 euros après réduction d'impôt.

Pour les entreprises

Les dons des personnes morales de droit privé assujetties à l'impôt sur les sociétés (ou à l'impôt sur le revenu) peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt de 60 % pris dans la limite de 20 000 euros ou 0,5 % du chiffre d'affaires hors taxe si ce dernier montant est plus élevé – au-delà de ce plafond, l'excédent est reporté sur les cinq exercices suivants et ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions (article 238 *bis* du Code général des impôts).

Pour toutes questions relatives aux modalités d'adhésion
ou aux dons, contactez-nous directement :

contact@institut-terram.org

Jean Coldefy et Jacques Lévy

Réforme territoriale : pour une démocratie locale à l'échelle des bassins de vie

Une nouvelle réforme territoriale est annoncée pour 2024. Le président de la République a confié une mission au député Éric Woerth, ancien ministre et ancien maire, pour clarifier « l'action publique territoriale » et faire « des propositions ambitieuses ». Selon l'aveu même d'Emmanuel Macron, « les Français expriment le souhait d'une plus grande proximité de l'action des pouvoirs publics » et « ils ne s'y retrouvent plus » dans la complexité actuelle. Dans sa lettre de mission, le président de la République énonce trois grands enjeux pour l'action publique : l'efficacité économique, l'adaptation aux singularités de chaque territoire et la lisibilité. Ce débat sur le « millefeuille territorial » est ancien. Notre pays a connu de nombreuses réformes territoriales depuis trente ans. Preuve s'il en est que le dispositif actuel est jugé perfectible, huit lois ont été votées sur le sujet entre 2014 et 2022, soit une par an.

Cette étude dresse un diagnostic du dispositif actuel de gouvernance territoriale et trace des perspectives de possibles réformes. Elle tente de prendre en compte des situations parfois contradictoires, sans verser dans les simplifications. Les Français d'aujourd'hui vivent dans différents espaces – local, régional, national, européen, mondial – et le point de départ de notre réflexion est que chacun de ces niveaux mérite d'opérer comme un échelon politique de qualité, en phase avec la société au service de laquelle il est et capable d'apporter sa contribution aux dynamiques de développement et de justice qui s'y jouent. Nous nous situons dans une perspective de pertinence (comment faire au mieux en chaque lieu ?) et de complémentarité (comment s'assurer que l'architecture géographique des pouvoirs fonctionne bien comme un lieu à somme positive ?).