

## Formes et réformes du territoire en France

*Christophe Chabrot\**

- I. Le concept de réforme appliqué au territoire
  1. Un couple forme-réforme observable dans le temps
  2. Les dangers d'une simplification
- II. La réforme des concepts appliqués au territoire
  1. Des réformes d'experts
  2. Des réformes de sages

Le territoire est l'objet depuis plus de cinquante ans d'un processus continu et soutenu de réformes. Sans doute avec le droit pénal, et le droit fiscal restant à part, est-il même le domaine où le législateur est le plus productif. En effet, depuis la grande loi du 2 mars 1982, qui succède elle-même à une poignée de lois importantes depuis les années 70, ce sont deux à trois lois qui sont votées chaque année en moyenne concernant le droit territorial. Elles ont porté sur la création des régions, des communautés de communes, de villes ou d'agglomération, des métropoles, sur les compétences des autorités locales, sur le contrôle de leurs actes par le préfet ou le juge, sur l'aménagement du territoire ou de territoires particuliers (loi montagne, loi littoral, politique de la ville, outre-mer, etc.), sur le financement des acteurs locaux, la péréquation, sur la participation des citoyens,<sup>1</sup> sans compter bien

---

\* Maître de conférences de Droit public, Faculté de Droit de l'Université Lumière-Lyon 2, Centre de recherches Droits, Contrats, Territoires (EA 4573).

<sup>1</sup> Alors que l'organisation du territoire semblait avoir trouvé un cadre pérenne avec les grandes lois du 10 août 1871 sur les départements et du 5 avril 1884 sur les communes qui ne seront presque pas retouchées pendant plus de 70 ans, la Ve République déborde de réformisme territorial. Pour ne citer que les lois les plus importantes, évoquons ainsi, après la création des régions administratives en 1959-1960, les lois du 31 décembre 1966 sur les communautés urbaines, du 31 décembre 1970 sur les institutions communales, du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes, du 5 juillet 1972 sur les régions, du 31 décembre 1975 sur Paris, du 10 janvier 1980 sur la fiscalité locale, bien sûr les grandes lois du 2 mars et 22 juillet 1982 et du 7 janvier et 22 juillet 1983 sur les réformes de la décentralisation (institutions et compétences), la loi du 31 décembre 1982 sur Paris-Lyon-Marseille, du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, celles du 4 février 1995, du 25 juin et du 12 juillet 1999 sur l'aménagement du territoire et l'intercommunalité, du 27 février 2002 sur

sûr toutes les réformes administratives portant sur la déconcentration, c'est-à-dire sur la réorganisation des administrations de l'Etat sur le territoire, ou la réforme des politiques publiques.

Et quand le territoire n'est pas directement visé par une loi, il le devient indirectement dès lors que se mettent en place des politiques de logement social, de réforme scolaire, de politique énergétique, d'investissement productif, de protection des zones humides, etc. qui impliquent les collectivités et établissements de coopération locale.

Après l'échec du référendum d'avril 1969, on a même modifié en 2003 la Constitution pour y intégrer les régions, un principe de subsidiarité à la française, pour y reconnaître le droit à expérimentation locale, pour interdire la tutelle d'une collectivité sur une autre, consacrer le référendum local ou protéger l'autonomie fiscale locale. On a modifié encore en 2015 le périmètre des régions, modifié les règles de fusion des communes, réorganisé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 la taille des structures intercommunales en divisant leur nombre par deux, augmenté au contraire le nombre de métropoles qui sont désormais 22, adopté un statut particulier pour le Grand Paris, et en 2018 va être réglé le nouveau statut de la Nouvelle Calédonie. A l'agonie, épuisés, les élus locaux et les professeurs de droit demandent une « pause digestive » pour assimiler tous ces changements.

Bref, le droit territorial est un chantier perpétuel de réformes, et se retrouve donc au cœur des problématiques de ce colloque. Cette frénésie législative offre en effet un terrain idéal pour réfléchir à la notion même de réforme. Il ne s'agira pas dans ce cadre d'analyser le contenu des réformes mais bien plutôt d'essayer de comprendre le *mécanisme* même de la réforme, et éventuellement ses *spécificités* en matière de droit territorial.

Ce droit est en effet un domaine particulier, très sensible. Le territoire, c'est la terre du Pouvoir. C'est le lieu d'application des normes, d'effectivité du droit national, c'est le lieu, l'espace d'exercice réel du Pouvoir et de sa domination. Le territoire est, par nature et du moins en France, une « province », une « pro-vincere », cette terre « pour les vainqueurs »,

---

la démocratie de proximité, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et les lois organiques du 1<sup>er</sup> août 2003 sur l'expérimentation et sur le référendum local, ou la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et plus récemment la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales et des métropoles, du 27 janvier 2014 dite MAPTAM, du 16 janvier 2015 sur les nouvelles grandes régions, du 16 mars 2015 sur le régime des communes nouvelles fusionnées, ou du 7 août 2015 dite loi NOTRe réformant le régime des compétences et des institutions locales et du 27 février 2017 sur le Grand Paris et les métropoles nouvelles. Ne sont pas mentionnées ici les lois relatives à l'exercice des mandats locaux ni aux collectivités d'outre-mer ou de Nouvelle-Calédonie, tout aussi régulièrement révisées.

confiée aux généraux vainqueurs sous l'empire romain pour les récompenser et rétribuer leurs soldats.<sup>2</sup> Dès lors, tout Pouvoir central doit produire des politiques visant à deux objectifs essentiels :

- former, formater *juridiquement* le territoire, l'organiser par des règles nationales pour assurer la domination politique du Pouvoir central et limiter les risques de contestation, d'entropie,<sup>3</sup> de dislocation. Ce qui aboutira par exemple au concept de Souveraineté nationale qui enlève toute légitimité locale propre et consacre la supériorité de la volonté centrale. Ce qui conditionnera également toute création d'autorités locales, leur organisation, leurs compétences et les contrôles qui s'exercent sur elles, afin de les valoriser mais aussi de les encadrer.
- former, formater *matériellement* le territoire, par une intervention sur le sol capable à la fois de contrôler la terre et d'assurer le développement économique et social de l'espace national. Il s'agira par exemple de construire les routes et les chemins de fer facilitant les communications internes et donc les échanges porteurs de sentiment collectif, de canaliser les fleuves, assécher les marais, déboiser, développer l'agriculture, installer des entreprises, réorganiser les villes et plus cyniquement de fortifier le territoire par des places militaires contre les ennemis du dehors ... et du dedans. Merveilleux symbole que Vauban au service de Louis XIV. Cette emprise directe sur le sol en fonction de stratégies déterminées par le Centre<sup>4</sup> est destinée à contrôler mais aussi à emporter l'adhésion des populations,

---

2 Selon le dictionnaire Gaffiot, célèbre ouvrage des latinistes, l'étymologie de « provincere », qui fait penser au « vincere » militaire (du verbe « vaincre »), renvoie également au « vincire » administratif (du verbe « lier », ou *vinculum*), dans un même sens de soumission et de gestion par une autorité supérieure.

3 « L'entropie » est un concept de thermodynamique qui mesure l'effet de désordre d'un système, son degré de dispersion de l'énergie, et donc de désorganisation. Selon le deuxième principe de la thermodynamique, l'énergie d'un système, et donc le système lui-même, a en effet tendance à se disperser dans le temps (voir par ex. [https://fr.wikipedia.org/wiki/Entropie\\_\(thermodynamique\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Entropie_(thermodynamique))).

4 Ainsi, le développement des chemins de fer en France s'est organisé selon la célèbre Etoile de Legrand, du nom du directeur général des Ponts et Chaussées Baptiste Legrand qui l'a proposé en 1831 sur la base de projets déjà envisagés en 1814 sous Napoléon, et qui sera adoptée dans la loi relative à l'établissement des grandes lignes de *chemin de fer en France* du 11 juin 1842. Celle-ci organise tous les déplacements ferroviaires en étoile à partir de Paris, sauf la transversale Bordeaux-Vintimille obtenue plus tard par Lamartine, et structurera alors très efficacement tout le développement centralisé du territoire. Le trajet Chartes-Paris (86 km) durant 2 heures en train a ainsi totalement éclipsé les liens entre Chartes et sa voisine Orléans (71km) se faisant en 8h par la route sans ligne ferroviaire, en renforçant durablement la toute-puissance parisienne, v. P. GAXOTTE, *Histoire des Français* (Paris 1951).

prêtes à accepter leur soumission à un pouvoir étatique qui prend aussi bien soin d'elles.

C'est dans ce contexte particulier d'un territoire comme terre du Pouvoir qu'il faut alors analyser les réformes territoriales, et interroger dans le cadre de ce colloque à la fois le concept même de réforme (I) et la conception, les concepteurs de celle-ci (II).

## I. LE CONCEPT DE REFORME APPLIQUE AU TERRITOIRE

L'étude des lois relatives au territoire permet de faire ressortir deux catégories de textes, selon qu'elles visent à poser les infrastructures, les bases de l'organisation du territoire, ou qu'elles ont pour objet de reprendre et de modifier ces bases au regard de l'expérience, des besoins et des nouveaux enjeux. Bref, nous avons des lois qui « forment » le territoire et d'autres qui le « réforment ». Selon le dictionnaire Larousse, une réforme c'est en effet « un changement de caractère profond, radical apporté à quelque chose, en particulier à une institution, et visant à améliorer son fonctionnement ». Autrement dit, le processus de réforme est indissociable d'un premier mouvement de mise en forme initiale. La chose est connue, mais particulièrement visible dans le domaine territorial, assez fécond en formation et réformation des politiques locales du fait des enjeux politiques, sociaux et économiques qui obligent à toujours chercher des solutions adaptées au pacte territorial et à en améliorer l'efficacité. Mais peut-on ainsi de manière systématique constater un lien forme-réforme (1.), ou doit-on aussi admettre que la réforme est un processus continu fonctionnant sur lui-même (2.) ?

### *1. Un couple forme-réforme observable dans le temps*

Le déroulement régulier des réformes territoriales en France permet d'avoir une certaine vision des changements dans le temps, faisant ressortir de grandes lignes d'analyse. Il est ainsi possible d'observer dans certains domaines un accomplissement progressif du projet territorial, produit par améliorations progressives à partir d'une réforme initiale.

C'est le cas par exemple des créations de collectivités territoriales. La grande mise en forme originelle provient du changement fondamental inauguré à la Révolution française. D'un royaume terre du roi, on passe à un territoire de la Nation, puis de la République à partir de 1793, dans lequel toutes les autorités locales sont mises à égalité, dans leur forme et dans leurs pouvoirs, et sont conçues comme acteurs de la refondation nationale sous contrôle du Centre. Ce nouveau format territorial provient du redécoupage des anciennes paroisses et provinces, ou Généralités, en communes et départements, tel que proposé par le comité présidé par Jean-Guillaume

Thouret dans son rapport du 29 septembre 1789, modifié par l'Assemblée constituante qui consacra les nouvelles autorités locales par ses lois du 14 décembre 1789 sur les municipalités et du 22 décembre sur les départements.<sup>5</sup> Ces deux lois, dont les constitutions ultérieures reprendront le contenu, seront le socle sur lequel reposeront toutes les autres lois destinées à les améliorer mais qui ne remettront jamais en question ni les appellations, ni les découpes, ni les institutions dirigeantes, se contentant essentiellement jusqu'à aujourd'hui d'en modifier les modalités de désignation des autorités et leurs compétences.<sup>6</sup> Seuls les districts créés en 1791 disparaîtront en 1795, ayant été trop instrumentalisés par la Terreur.

Également en matière d'intercommunalité, la loi du 22 mars 1890 créant les Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), forme nouvelle de coopération entre les communes,<sup>7</sup> peut être considérée comme la mère des lois en matière d'intercommunalité. Celle-ci inspirera par la suite l'ordonnance du 5 janvier 1959 créant les Syndicats intercommunaux à vocation multiple, qui élargissent le champ d'intervention des SIVU, et les districts ruraux, ouvrant la voie aux futures communautés de communes et de ville de la loi du 6 février 1992, ou aux communautés d'agglomération de la loi du 12 juillet 1999. Toutes les lois récentes de transferts de compétences ou d'amélioration de la gouvernance locale viendront ensuite en complément de ces structures devenues stables dans le temps et dont l'amélioration se fait par touches successives.

- 
- 5 Le premier rapport Thouret prévoyait un découpage totalement géométrique de la France en 81 départements carrés, eux-mêmes subdivisés en 9 districts carrés, composés de 9 cantons pareillement carrés, la révolution métrique imposant de tout considérer à l'aune de la science. Les discussions à l'Assemblée constituante en 1789 humaniseront le projet, conduisant par les lois du 14 et du 22 décembre 1789 à donner à ces découpes des pourtours correspondant mieux à leur histoire ou à la géographie, sous l'influence de Mirabeau. Mais l'essentiel est fait : de nouvelles autorités locales laïques sont créées de nulle part, dans le giron du pouvoir central rénové.
- 6 Notamment par les lois du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800), du 10 août 1871 pour les départements et du 5 avril 1884 pour les communes, pour les plus connues, et par la loi du 2 mars 1982 se contentant de transférer la direction de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil départemental.
- 7 Des coopérations existent depuis le moyen-âge comme les *baroichages*, les *unions d'exploitation rurale* et les *mandements*, et quelques tentatives sont mises en œuvre durant le XIX<sup>e</sup> siècle pour exploiter en commun les biens naturels indivis (bois, pâturages, lacs), comme les *commissions syndicales de gestion de biens indivis* de la loi du 18 juillet 1837 ou les *ententes* et les *conférences intercommunales* de la loi du 5 avril 1884. Mais c'est bien la loi de 1890 qui donne une véritable impulsion à la coopération intercommunale moderne et son statut juridique, s'appuyant d'ailleurs sur la nécessité (équipement des communes en réseaux électriques, de gaz ou en canalisation des cours d'eau communs).

De ces nouvelles formes d'intercommunalité, il faut peut-être dégager les communautés urbaines nouvellement créées par la loi du 31 décembre 1966, et qui proposent un mode de coopération original, beaucoup plus fédératif et intégrateur que l'intercommunalité de simple association volontaire des lois précédentes. Sur ce modèle de 1966 se fixeront alors toutes les réformes ultérieures qui déboucheront notamment sur la création des métropoles par la loi du 16 décembre 2010 revue et corrigée par les lois du 27 janvier 2014 dite MAPTAM, du 7 août 2015 dite loi NOTRe et du 27 février 2017 sur le Grand Paris et les métropoles.

Autre exemple, les régions seront tout d'abord créées *ex nihilo* dans un cadre économique comme regroupement de chambres de commerces dans l'arrêté du 5 avril 1919 qui institue les régions dites « Clémentel » du nom du ministre les ayant initiées. Ces régions fondées sur une adhésion volontaire serviront de modèle aux régions dites « touristiques » créées la même année et sur le même principe volontariste (union de syndicats de touristes), prélude à la création plus autoritaire par la loi du 19 avril 1941 et le décret du 30 juin 1941 des 18 régions administratives instaurées par le gouvernement de Pétain. Ces régions seront réorganisées à la Libération par l'ordonnance du 10 janvier 1944, pour disparaître avec la démission du Gouvernement du Général de Gaulle en janvier 1946. Réapparues de façon éphémère avec la loi du 21 mars 1948,<sup>8</sup> elles deviendront des « régions de programme » créées le 28 novembre 1956 pour mettre en œuvre la nouvelle politique d'aménagement du territoire par l'Etat, transformées en véritables circonscriptions d'action régionale par le décret du 2 juin 1960,<sup>9</sup> dotées d'un préfet de région par le décret du 14 mars 1964 qui instaure en outre une assemblée consultative, les CODER (Commission de développement économique régionale). C'est dans ce cadre que seront alors pensées les

---

8 La loi du 21 mars 1948 crée ainsi 13 Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire (IGAME), chargés d'organiser le retour à l'ordre après les difficultés et les émeutes d'après-guerre, et dont les « IGAMIES » contrôlent également les circonscriptions de défense militaire alors que s'installe la Guerre froide. Il faut noter que les pourtours de ces régions ont fortement inspiré le redécoupage de 2015.

9 Les Programmes d'Action Régionale s'inscrivent dans la politique nouvelle d'aménagement du territoire portée par E. Claudius-Petit, ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, faisant suite notamment aux constats pessimistes dressés par J.-F. GRAVIER dans son ouvrage "Paris et le Désert français" paru en 1947 et qui prône la création de 19 régions pour faire face à l'hégémonie économique parisienne. Le décret Pflimlin du 30 juin 1955 qui crée les programmes d'action régionale, entraîna la délimitation de ces nouvelles régions par l'arrêté du 28 novembre 1956, créant les 22 régions de programme d'action régionale, devenues en 1960 « circonscriptions d'action régionale » de l'Etat.

régions de la loi du 5 juillet 1972, suite à l'échec de leur création par le référendum négatif du 27 avril 1969. Simples établissements publics en 1972, elles seront reconnues par la loi du 2 mars 1982 comme de vraies collectivités territoriales, effectives avec les élections de leurs conseils en 1986. Dotées de compétences croissantes avec les différentes vagues de décentralisation, renforcées dans leur fonctionnement notamment pour éviter les paralysies de leur conseil, elles sont reconnues dans la constitution par la révision du 28 mars 2003, leur nombre et périmètre étant réorganisés par la loi du 16 janvier 2015.

Ces quelques exemples montrent assez clairement en matière territoriale la filiation des réformes à partir d'une mise en forme initiale, qui s'accomplit progressivement, réforme après réforme, jusqu'à atteindre une forme optimale après correction des erreurs de naissance ou adaptation aux enjeux du contexte. Toutefois cette analyse de réformes complétant des mises en forme originelles n'est pas absolue.

## 2. *Les dangers d'une simplification*

Le rapport forme/réforme peut être simplificateur, et donc trompeur. En premier lieu, la distinction et la complémentarité même des deux notions est parfois plus construite que naturelle. Car en effet, existe-t-il réellement des créations nouvelles, des formatages initiaux, ou tout n'est-il pas qu'un éternel processus de réformation ? Si l'on revient sur les exemples cités, les municipalités de 1789 peuvent aussi être considérées comme une réforme, certes majeure, des anciennes paroisses religieuses ou fiscales de l'Ancien régime ou des municipalités créées par chartes royales dans les grandes villes. Les SIVU on l'a vu plongent leurs racines dans des formes antérieures de coopération. Les communautés urbaines ne sont peut-être pas aussi originales au regard des SIVOM, et les régions d'aujourd'hui trouvent sans doute leur fondement dans les Provinces d'Ancien régime, même si elles n'en respectent pas les frontières. Peut-être les départements pourraient-ils s'enorgueillir d'une création réellement novatrice en 1789. Mais on retrouve dès 1665 des projets de découpes départementales du royaume, proposés par Marc-René d'Argenson, et certaines régions comme la Bretagne sont déjà subdivisées en départements au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, quand un édit royal de juin 1787 enjoint les assemblées provinciales à se structurer en départements territoriaux. Rien ne se perd, rien ne se crée, tout se transforme, nous rappelait Lavoisier.

Mais même en acceptant la fiction de créations *ex nihilo*, il est difficile parfois de distinguer clairement forme et réforme. Les métropoles de la loi de 2010 sont-elles ainsi une excroissance des communautés urbaines desquelles elles seraient une réforme, ou sont-elles une création propre qui

s'ajouterait au modèle des communautés du fait justement qu'elles ne les suppriment ni ne les remplacent et qu'elles donnent naissance elles-mêmes à un propre processus de réforme scindé par les lois du 27 janvier 2014 et du 16 février 2017 ? Et dans les deux cas, comment situer alors la métropole de Lyon qui est la seule à devenir une véritable collectivité territoriale et dont le statut est réglé dans le chapitre réservé aux... départements dans le code général des collectivités territoriales<sup>10</sup> ? Faut-il ranger cette métropole comme une nouvelle forme donnée au territoire urbain ou comme une seule réforme des autorités existantes ? Le diable se cache toujours dans les détails.

Si l'on ne s'attache pas aux seules apparences des mots pour rechercher plus au fond la nature des réformes, c'est la filiation du rapport qui peut même être remise en question. Par exemple, si l'on retient le cœur ou l'essence des évolutions, une réforme apparente pourrait ne plus être rattachée au modèle qu'elle est supposée améliorer. Les régions collectivités territoriales décentralisées de 1982-1986, dotées d'une personnalité juridique, d'organes, de compétences et de financement propres, peuvent-elles ainsi être vraiment affiliées aux régions créées en 1956 comme espace non autonome de l'Etat délimitant son action volontariste de développement économique ? Une collectivité décentralisée dotée de toute la protection juridique donnée par la Constitution et répondant de logiques d'existences propres, ne saurait être aussi facilement assimilée à un simple espace d'aménagement du territoire de l'Etat, dans le cadre d'une politique très autoritaire. Elle ne saurait non plus tirer son origine lointaine du simple assemblage volontariste de syndicats de tourisme.

Dans un autre exemple les schémas sectoriels de service collectif, créés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, pourraient ne pas être considérés comme une réforme du schéma national d'aménagement du territoire créé par la loi du 4 février 1995 qu'ils refondent, dès lors que ces schémas, adoptés par une majorité politique différente, abandonnent certains points essentiels de celui-ci (la globalité) au profit d'une autre démarche intellectuelle et procédurale (la démocratie).

On le voit, le rapport forme/réforme est en soi une énigme, et dépend en grande partie du consensus réalisé sur la notion même de réforme. Pour faire un rapprochement avec le droit constitutionnel, si Carl Schmitt avait pour projet de distinguer la Constitution des simples lois constitutionnelles

---

10 Les métropoles-établissements publics créées par la loi du 16 décembre 2010, modifiée par celle du 27 janvier 2014 sont en effet régies dans la Cinquième partie du Code général des collectivités territoriales, et notamment dans son chapitre VII, alors que la métropole de Lyon-collectivité territoriale est comprise dans le Livre VI de la Troisième partie du Code, relative au Département.

qui peuvent la réviser et la réformer mais sans la changer au fond,<sup>11</sup> une autre partie de la doctrine estime au contraire que dès que le texte fondamental est modifié, il devient une nouvelle œuvre à part entière du constituant, toute réforme devenant alors en soi une nouvelle forme.<sup>12</sup>

Ces interrogations sur la réalité du lien de filiation entre formations et réformations du territoire n'empêchent pas de constater par ailleurs qu'il y a aussi en cette matière territoriale une nette évolution des concepts et concepteurs, qui va influencer directement les réformes elles-mêmes.

## II. LA REFORME DES CONCEPTS APPLIQUES AU TERRITOIRE

L'étude des processus d'adoption des lois territoriales est riche d'enseignement. Elle fait apparaître deux conceptions historiques du territoire distinctes et complémentaires mais que l'on peut regrouper (1.), qui sont aujourd'hui fondues dans une troisième approche (2). La nature même des réformes est ainsi directement liée non seulement aux objectifs qu'elle vise mais également à ceux qui les pensent.

### 1. *Des réformes d'experts*

Pendant longtemps, le territoire a été pensé politiquement, par des acteurs politiques (des élus, des personnalités politiques), qui ont produit des lois très politisées. Car la question territoriale est un sujet hautement politique, au sens juridique du terme, c'est-à-dire directement liée à la construction et au devenir du souverain national, notamment après l'abolition du royaume d'Ancien régime. A la Révolution, il s'agissait ainsi de supprimer les anciennes divisions monarchiques en paroisses et provinces au profit de communes et départements révolutionnaires contrôlés par le Centre, et qui sont à la fois des lieux d'administration et de représentation du peuple, et de refonte de la Nation.<sup>13</sup>

---

11 C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, coll. Leviathan (Paris, 1993). V. note bibliographique de M. TROPER, *Revue internationale de droit comparé* 1994, 312-315.

12 A. VIALA, *Le concept d'identité constitutionnelle. Approche théorique*, in : L. BUGUORGUE-LARSEN (éd.), *L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe*, Cahiers Européens, n°1 (Paris 2011) 7-24 ([pedone.info/Tredies/Viala.pdf](http://pedone.info/Tredies/Viala.pdf)) : « Selon une approche formaliste, la Constitution n'étant rien d'autre qu'un ensemble de normes dont le contenu est indifférent pourvu que leur adoption et leur révision obéissent à la procédure la plus complexe de l'ordre juridique, toute révision entraîne l'existence d'une nouvelle Constitution. La Constitution est alors perçue comme un simple agrégat d'éléments normatifs juxtaposés dépourvu d'autonomie par rapport à ces derniers. En sorte que le retrait de l'un d'entre eux équivaut au renouvellement de cet ensemble ».

On retrouve cette approche politique du territoire avec les lois de 1871 sur les départements et de 1884 sur les communes, lorsque la République essaye de s'inscrire dans le sol pour remplacer la monarchie des campagnes encore vivace et capable de la renverser. De même les grandes lois de 1982–1983 ont voulu refonder la vie sociale et politique du pays, suite à l'alternance présidentielle de 1981, par une décentralisation moderne reposant sur les « libertés » des collectivités, jusque-là trop soumises à une tutelle autoritaire du Centre. Au XXI<sup>e</sup> siècle, c'est le rapport entre les autorités locales et leurs habitants que la loi du 27 janvier 2002 cherche à refonder, donnant un cadre plus précis à la démocratie participative<sup>14</sup> qui sera amplifié par la révision constitutionnelle de mars 2003 consacrant les référendums locaux par exemple et l'importance des collectivités dans la menée des politiques nationales.<sup>15</sup>

Ces grandes lois de mise en forme ou de réforme du territoire sont directement liées à une conception *politique* du territoire, à un projet social, et sont alors initiées et mises en œuvre par des élus, porteurs actifs du programme politique.<sup>16</sup>

Mais il existe une autre manière de produire des lois territoriales, lorsque le territoire est pensé plutôt sous un angle économique et social d'une terre à rendre productive, à aménager pour la développer. Il s'agit ici d'accomplir des projets d'experts géographes ou économistes qui œuvrent sur le territoire pour l'optimiser au regard de leurs analyses chiffrées. Ces réformes sont alors pensées d'une manière assez technique, sur la base de cartes où la flèche des flux ainsi que les cercles du rayonnement économique remplacent la frontière purement administrative, et fondées sur les statistiques de l'INSEE ou de la

---

13 V. par exemple la thèse de P. ALLIES, *Le territoire dans la formation de l'Etat national* (Montpellier 1977), publiée sous le titre : *L'invention du territoire* (Grenoble 1980).

14 Outre l'affirmation des nouveaux droits des habitants (à l'information notamment), cette loi crée par exemple les conseils de quartiers obligatoires dans les villes de plus de 80.000 habitants.

15 Cette révision confirme que désormais « La République ... est décentralisée » (art. 1<sup>er</sup> de la Constitution), que les régions sont des collectivités territoriales à part entière (art. 72), que les collectivités disposent de ressources protégées (art. 72-2), que les habitants peuvent être consultés de façon décisive (nouvel article 72-1 sur le droit de pétition et le référendum), que les politiques locales peuvent déroger à titre expérimental au droit national (art. 72 al.4), etc.

16 A titre emblématique, c'est le maire de Marseille G. Deferre qui défend les grandes réformes de 1982–1983 (appelées justement « lois Deferre »), ou le premier ministre J.-P. Raffarin qui porte tout le processus de réforme des années 2003–2005, de même que l'on évoque les lois Pasqua (1995), Chevènement et Cresson (1999) ou Vaillant (2002) du nom des ministres les ayant initiées.

DATAR devenue CGET.<sup>17</sup> Le pré-projet de loi est alors préparé dans ces officines du pouvoir avant d'être transmis aux ministres, et seront défendus sous l'angle de la rationalité et de l'efficacité, notamment économique, même si les objectifs visés peuvent faire l'objet de grandes discussions nationales.<sup>18</sup> Il faut noter alors que ces projets vont déboucher sur de grandes lois structurantes initiant des formes et des réformes de fond du territoire national : renforcement de la coopération locale (SIVOM et Districts en 1959, communautés urbaines en 1966, communautés de communes et de villes en 1992, d'agglomération en 1999, métropoles en 2010, fusion des communautés intercommunales à fiscalité propre en 2015), création de nouvelles autorités locales (régions en 1950–1972), politiques de développement (schémas d'aménagement de 1995 et de 1999 notamment), ou de péréquation.

Ces deux approches d'experts ne débouchent pas sur les mêmes réformes. Pour simplifier, les réformes d'origine politique débouchent bien souvent sur l'amélioration de la *décentralisation*, faisant des collectivités locales des partenaires mieux reconnus dans leurs autonomie et compétences, alors que les réformes d'origine technique produisent des lois d'*aménagement du territoire* qui instrumentalisent ces collectivités au profit d'objectifs ou d'intérêts déterminés par le Centre, les faisant notamment passer sous le contrôle d'établissements de coopération locale mieux contrôlés par les préfets, ou leur donnant des compétences spécifiques et encadrées par de grandes directives nationales et de schémas déterminés par des autorités supérieures, gouvernement ou régions. Si la forme, disait Victor Hugo, c'est le fond qui remonte à la surface, celles données par les lois territoriales sont ainsi très révélatrices de leurs objectifs profonds.

## 2. Des réformes de sages

A côté de ces deux approches historiques, de nouveaux concepteurs du territoire et donc sans doute de nouvelles conceptions sont à l'œuvre depuis quelques années. Soit parce que les hommes politiques n'ont plus d'idées,

---

17 La Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, créée par le décret du 14 février 1963, en accompagnement de la création des régions étatiques, deviendra en 2005 la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT), puis en 2009 la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) avant d'être fondue dans le Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) par le décret du 31 mars 2014.

18 La question de l'aménagement du territoire dans les années 90, qui déboucha sur la grande loi du 4 février 1995 et la création du schéma national d'aménagement du territoire, fit ainsi l'objet d'une grande consultation dans toute la France, initiée par le ministre de l'Intérieur C. Pasqua et menée par la DATAR (« Objectif « France 2020 ») pour établir les attentes et besoins des Français.

ou qu'ils ne savent plus choisir entre elles ou que la conception politique du territoire ne suffit plus à trouver les bonnes solutions, soit parce que les experts géographes voient leur légitimité contestée et leur travail théorique remis en cause par les acteurs de terrain. On confie alors désormais toute réflexion sur le territoire à des « sages », à des comités ou des commissions pluralistes, chargées de dresser l'état des lieux et de proposer des solutions intelligentes au législateur.

Depuis vingt ans par exemple les rapports parlementaires prospectifs se multiplient<sup>19</sup> et sont de plus en plus ambitieux et originaux dans les solutions qu'ils proposent (comme la réduction du nombre de régions par le rapport Raffarin qui préconise également la création des métropoles). De même se développent des rapports commandités par les ministères à des spécialistes universitaires ou de la société civile, qui renouvellent assez radicalement les conceptions en la matière comme pour la politique de la ville, bousculée par le rapport Bacqué-Mechmache de juillet 2013 dont certaines conclusions seront reprises par la loi de programmation de la ville du 21 février 2014 qui crée des « conseils citoyens » assez originaux. Pensons également à ces comités Attali de 2007 ou Balladur de 2008,<sup>20</sup> composés de multiples personnalités civiles françaises et étrangères, et qui proposent la réduction du nombre de régions, l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, la création des métropoles comme collectivités territoriales, voire la disparition des départements. Sans parler des nombreux rapports institutionnels du Conseil d'Etat ou de la Cour des comptes sur les politiques territoriales qui ont potentiellement inspiré plusieurs lois.<sup>21</sup>

Ces commissions ne sont pas nouvelles, et s'inscrivent par exemple dans la continuité du comité Guichard dont le rapport *Vivre ensemble* de 1976 influença fortement les réformes de 1982, ou du rapport Rueff de 1960 qui

---

19 Citons, entre autres, les rapports MAUROY d'octobre 2000 : Refonder l'action publique locale, MERCIER de juin 2000 : Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, PIRON de février 2006 : Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs, WARSMANN d'octobre 2008 sur La clarification des compétences des collectivités territoriales, HERVE de juin 2011 sur le nouveau Bilan de la décentralisation, ou encore RAFFARIN-KRATTINGER d'octobre 2013 sur L'avenir de l'organisation décentralisée de la République.

20 Commission ATTALI créée en août 2007 pour repenser la libération de la croissance française et qui rendra un pré-rapport en janvier 2008 et un rapport final en octobre 2010, comité BALLADUR créé en octobre 2008 et qui a rendu son rapport « Il est temps de décider » en mars 2009.

21 V. ainsi les rapports de la Cour des comptes de 2005 sur l'intercommunalité, de février 2009 sur la conduite de la décentralisation par l'Etat ou de 2013 sur l'organisation territoriale de l'Etat, ou les études du Conseil d'Etat comme celle de mars 2013 sur la décentralisation des politiques sociales.

suscita en son temps une réactivation de la décentralisation économique. Ce qui est notable, c'est leur multiplication depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'inventivité territoriale qu'elles apportent<sup>22</sup> et le fait qu'elles se font le porte-parole de penseurs qui ne sont pas tous experts géographes ni politiciens de longue haleine, mais qui regardent le territoire en dehors de ses seuls impératifs politiques ou policiers considérés plus haut (faire société, protéger le pouvoir central).

Certes, le dernier mot appartient toujours au Parlement ou au Gouvernement, qui choisissent dans leurs propositions celles qui servent le mieux leurs propres intérêts. La suppression des départements a été rapidement abandonnée par le Premier ministre Valls dès lors qu'elle risquait de le priver du soutien nécessaire des élus centristes, essentiellement départementaux. De même, la création des métropoles en 2010 ne répond pas exactement aux préconisations du rapport Balladur, qui voulait en faire de véritables collectivités territoriales mais qui ne sont devenues que des établissements publics, exception faite ultérieurement de celle de Lyon. Le nombre définitif des régions a quant à lui été tranché en dehors des propositions des rapports.

Dans cette nouvelle approche, un élément essentiel semble alors jouer : la répétition. C'est en effet souvent l'accumulation des mêmes propositions dans les différents rapports qui en mûrit l'acceptation et pose la réforme comme une évidence, du moins dans son principe. La suppression des départements proposée par le seul rapport Attali n'était pas suffisamment relayée par d'autres analyses et ne reposait alors que sur un rapport de force politique fragile, qui n'a pu l'imposer. Les métropoles sont au contraire envisagées par plusieurs rapports, qui ont permis finalement de les créer comme établissements publics ou collectivités territoriales.

Il faut signaler alors que ces réformes portées par des rapports de « sages » ne sont plus aussi facilement affiliées de façon manichéenne à des politiques de décentralisation ou de simple aménagement du territoire, comme pour celles proposées par les experts. Au contraire, cette nouvelle approche semble fusionner les deux conceptions, objectiver le territoire au profit d'une recherche dite neutre de « gouvernance » optimale, ou d'un « management territorial » qui mélange, sans craindre le paradoxe, décen-

---

22 Nous pensons ainsi à la création des conseillers territoriaux par la loi du 16 décembre 2010, fusionnant élus départementaux et régionaux, inspirée du rapport Balladur, à la suppression envisagée dans le projet de loi initial de la loi NOTRe de 2015 du département, préconisée par le rapport Attali, à la suppression de la clause générale de compétence pourtant historiquement liée à toute la décentralisation depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, mais proposée par les rapports Balladur et Warsmann et adoptée par la loi du 16 décembre 2010, ou à la réduction drastique du nombre de régions, souhaitée par le rapport Balladur et Raffarin, et reprise par la loi du 16 janvier 2015.

tralisation, libre administration, intercommunalité ou aménagement du territoire, alors que ces différentes politiques reposent sur des conceptions politiques et des situations juridiques très différentes, et parfois opposées.<sup>23</sup>

Le Comité Balladur par exemple promeut l'élection directe des conseillers des communautés intercommunales ou la création des métropoles comme collectivités territoriales, mais envisage en même temps la fusion des régions, ce qui porte atteinte à leur dimension identitaire et politique, et propose la suppression de la clause générale de compétence qui est pourtant l'âme des collectivités conçues comme des sociétés plus que comme des outils, ce qu'elles risquent alors de devenir avec de simples compétences d'attribution. La libre administration, liberté constitutionnelle, ne se distingue plus de la décentralisation, politique centrale, dans cette approche non politisée du territoire qui maintient les collectivités comme instruments au service des plans de développement national.

Ce changement de concepteurs des réformes territoriales ne modifie donc toujours pas le rapport de domination que le Centre impose au Territoire. Les récentes réformes s'inscrivent toujours dans les contraintes des formats initiaux, et la danse forme/réforme ne fait que se renouveler selon le tempo du moment. Il faut que tout change pour que rien ne change, nous apprenait le film *Le Guépard*. Mais une analyse plus fine montrerait néanmoins les avancées réelles que les réformes apportent aux formes premières, et les changements apportés par les nouveaux processus décisionnels.

*Lyon, janvier 2018*

---

23 Voir de l'auteur : La centralisation territoriale. Fondements et continuité en droit public français, thèse soutenue à l'université Montpellier I, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01121381/>