



**HAL**  
open science

## Les soubresauts de la réforme territoriale

Francis Aubert, - Anne-Michèle Donnet

► **To cite this version:**

Francis Aubert, - Anne-Michèle Donnet. Les soubresauts de la réforme territoriale. La revue foncière, 2016, 12, pp.20-25. hal-02629750

**HAL Id: hal-02629750**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02629750>**

Submitted on 31 Dec 2023

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

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

## Face aux défis du développement rural et de la planification foncière

# Les soubresauts de la réforme territoriale

*La carte des territoires et leur mode d'administration sont en train d'être modifiés sensiblement.*

*L'extension des périmètres des collectivités territoriales est particulièrement sensible dans les espaces ruraux de faible densité où les outils fonciers constituent l'un des leviers essentiels de l'action publique locale. Leur analyse montre la difficulté d'articulation des échelles et la difficile maîtrise du temps dans un contexte de changement incessant des règles et des moyens d'action.*

La principale caractéristique du système français est la conjonction d'un nombre élevé de niveaux d'organisation territoriale avec un nombre également élevé d'unités à chacun des niveaux. L'éclatement communal est un fait connu et indiscutable : avec plus de 36 000 communes, la France compte en effet pour le tiers des municipalités de l'Union européenne. Cependant, c'est en prenant en compte l'ensemble des circonscriptions, de tous niveaux, que la situation française est la plus singulière : la part de la France monte à 40 % des collectivités territoriales de l'UE alors qu'elle ne représente que le septième de la population communautaire. Face à ce constat, par-delà les changements de majorité politique, une forte activité législative tente depuis trois décennies de construire une nouvelle organisation territoriale de la République dans un large mouvement de décentralisation<sup>1</sup>. L'état des lieux actuel 2016 montre une évolution significative en termes de carte territoriale et de distribution des compétences des collectivités locales, sans toutefois que l'on puisse parler de simplification notable. En effet, les deux niveaux d'organisation qui font l'objet de sollicitudes particulières sont la région et les regroupements intercommunaux, tous deux de création ou de développement récents.

La région française est au cœur de ces transformations. En 2015, la reconfiguration de la carte régionale en réduit le nombre de 22 à 13<sup>2</sup> et en augmente donc la dimension tout en diminuant l'hétéro-

généité interrégionale. La région française, avec 5 millions d'habitants en moyenne, se place ainsi dans la distribution des régions européennes – la région des Hauts-de-France se situe entre la région flamande et la Rhénanie-Palatinat, la région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées entre la Catalogne et la communauté valencienne, la région Auvergne Rhône-Alpes entre la Lombardie et le Piémont. Maintenant, aucune des régions françaises continentales ne comporte moins de 2 millions d'habitants et le PIB par habitant comme la structure sectorielle des activités des différentes régions se rapprochent<sup>3</sup>, grâce à l'association de régions anciennement disparates (Auvergne avec Rhône-Alpes, Limousin avec Aquitaine, Champagne-Ardenne et Lorraine avec Alsace). Toutefois, les écarts restent considérables entre les grandes régions centrées sur une métropole, Île-de-France en tête avec 20 % de la population et 30 % du PIB national, et les régions qui restent petites malgré les regroupements (Centre-Val-de-Loire et Bourgogne Franche-Comté à moins de 3 millions d'habitants et une densité de 60 habitants au km<sup>2</sup>).

Si la dimension démographique et économique des régions françaises est ainsi réévaluée, leur poids politique ne peut se comparer à celui des régions des pays fédéraux. C'est une question de moyens matériels, dont le budget rend compte : il faut réunir les budgets de toutes les régions françaises (25 Mds d'euros) pour atteindre celui de la Catalogne, de la Lombardie ou de la communauté flamande, tout en ne représentant que la moitié du budget d'un grand

**Francis Aubert**  
Agrosup-Cesaer-INRA-Dijon,  
université Bourgogne Franche-Comté

**Anne-Michèle Donnet**  
Agence d'Urbanisme Sud Bourgogne  
Ancien directeur de recherche à l'INRA

<sup>1</sup> Voir Sadran P., *La République territoriale. Une singularité française en question*, La Documentation française, 2015.

<sup>2</sup> Sans pour autant que les métropoles, au nombre de 14, soient directement en correspondance avec le découpage régional.

<sup>3</sup> Brière L., Koumarios H., « Nouvelles régions : moins de différences interrégionales », in *Insee, La France et ses territoires*, collection « Références », 2015.



**Le regroupement régional (13 régions au lieu de 22 en France métropolitaine) pose le problème de la reconversion des hôtels de région, souvent prestigieux, qui perdront leur fonction. Ici l'hôtel de région de Montpellier.**

© Marc Rigaud/Fotolia

*Land* type Bade-Wurtemberg ou Bavière. Mais c'est surtout une question de pouvoir politique, attaché à la nature du régime constitutionnel, par lequel sont définies la répartition des compétences législatives et exécutives ainsi que la répartition des ressources entre les deux niveaux de gouvernement. Ainsi, les *Länder* ne sont pas des collectivités territoriales, bien que de niveau infranational, mais des États fédérés disposant de leur propre constitution et d'une part de souveraineté partagée avec l'État fédéral ; ils interviennent dans l'élaboration et le vote des lois et disposent d'une compétence exclusive dans de nombreux domaines<sup>4</sup>. Les tergiversations françaises sur la clause de compétence générale donnent la mesure de la différence.

Sur l'échelon le plus élémentaire de l'organisation territoriale, celui de la commune, le regroupement à des fins de gestion fonctionnelle de services publics locaux a été possible dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais ce n'est qu'un siècle plus tard que sa généralisation a été promue par le législateur. Il s'agit de dépasser la fragmentation communale tout en préservant ce niveau apprécié des

Français et sensible politiquement<sup>5</sup>. L'échec de la *loi Marcellin-Marchand* de 1971 reste présent. Un frémissement apparaît toutefois avec la création en cours de communes nouvelles (1 000 communes, comptant plus d'un million d'habitants, regroupées en 2015 en 300 communes nouvelles). Le législateur a choisi de laisser à chaque commune la liberté d'association dans des périmètres intercommunaux plus ou moins étendus. Une hésitation est perceptible sur le degré de volontarisme de l'État ; par exemple, en 1988, la *loi Galland* ouvre le syndicalisme « à la carte », en prévoyant qu'une commune puisse adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci, alors que, inversement, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), instauré par la loi du 16 décembre 2010 et réévalué par la loi du 7 août 2015, fixe un cadre de référence contraignant à l'évolution de la carte intercommunale. Celle-ci doit couvrir intégralement le territoire par des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre

<sup>5</sup> « La commune est indispensable. Sa place dans la République est essentielle. C'est grâce à son maillage territorial que la proximité avec les citoyens se concrétise. Les élus municipaux restent les élus les plus appréciés et les plus abordables ». Motion pour la sauvegarde des libertés locales, Association des maires ruraux de France, 21 avril 2015.

d'au moins 15 000 habitants, sauf exception, sans discontinuité territoriale ni enclave. Si la mise en place de ce nouveau niveau d'administration territoriale réclame, plus que tout autre, le consentement du milieu local, il reste que la dynamique concrète de la carte des EPCI suit assez précisément les incitations législatives. Après une croissance régulière suite à la loi de 1999 et un faite en 2010 : le nombre d'EPCI est ainsi passé de 1 893 à 2 611, pour un nombre de communes concernées qui passe de 21 425 à 34 774 et une population correspondante de 35 907 à 57 944 habitants ; il va descendre à 1 265 EPCI en 2017, comportant 30 communes en moyenne et toujours plus de 5 000 habitants<sup>6</sup>. Au-delà de la taille et des prérogatives, les regroupements font évoluer la composition des périmètres, en associant plus fréquemment des espaces urbains et ruraux, et rapprochent les intercommunalités des territoires de projet du type des pays ou des parcs naturels régionaux.

### **La réorganisation territoriale : des questions de fond pour l'action publique**

La réforme territoriale met en jeu deux dimensions principales qui concernent l'échelle d'action, avec la recherche d'une plus grande efficacité de la gestion publique, et le mode de représentation, avec la recherche d'un fonctionnement démocratique de proximité. Les analyses posées sur ces deux dimensions ne convergent pas vers un optimum dimensionnel mais nécessitent des arbitrages tenant compte des objectifs politiques et des contextes territoriaux.

La question de l'échelle recouvre celle de la dimension et de la composition des territoires. En première analyse, du point de vue de l'économie en général et de l'économie publique en particulier, l'augmentation de la taille constitue une somme d'avantages qui relèvent des économies d'échelle. Dès lors qu'une action économique requiert la présence de facteurs indivisibles, la production en grand nombre abaisse le coût unitaire moyen. Il est même nécessaire d'atteindre un seuil de production, dans de nombreux cas, pour pouvoir engager la réalisation d'un équipement ou d'un service, du type jardin municipal ou stade. Un deuxième argument pousse à la recherche de périmètres de grande taille pour l'action publique locale, il consiste à limiter les exter- ➔

<sup>4</sup> Uterwedde H., « Développement régional : le modèle allemand », revue *L'Économie politique*, n° 68, 2015.

<sup>6</sup> ADCF, 2016, « Quel sera le profil des communautés en 2017 ? », note du 8 avril.

→ nalités spatiales. Le découpage fin est en effet propice au développement de comportements opportunistes qui consistent à profiter de biens publics localisés sans en supporter la charge. C'est un phénomène de passager clandestin bien connu qui trouve là un domaine d'expression particulièrement favorable : aux tentations individuelles de profiter d'une offre abondante à coût réduit s'ajoutent les stratégies éventuelles d'autorités publiques locales qui reportent sur les collectivités voisines la prise en charge d'équipements lourds qui servent aussi leurs ressortissants. Cette externalité tient à une propriété des biens publics locaux de non exclusion : on ne peut limiter l'accès à des usagers non résidents par les prix que de façon partielle car le montant supporté par l'usager est souvent très inférieur au coût de production réel (cf. le cas des piscines), la différence étant couverte par les impôts locaux et donc par le contribuable résident. Elle donne corps aux charges de centralité, par lesquelles la commune-centre se trouve en situation d'offre de biens et de services qui peut être surdimensionnée par rapport à ses besoins propres. Un troisième argument conforte l'avantage aux grands périmètres, celui de la concurrence fiscale. Pour attirer des ménages ou des entreprises sur son territoire, une collectivité donnée a intérêt à se démarquer de ses voisines et concurrentes sur ce plan en diminuant ses taux d'imposition. Les interactions stratégiques ainsi initiées conduisent à des situations sous-optimales du point de vue de la production de biens publics locaux. Le contrôle de ces trois externalités plaide en faveur des regroupements de communes dans des structures intercommunales de grande dimension. Pour ce qui concerne les régions, un argument supplémentaire est attaché à la croissance, sensible à la taille et à la densité, mais également aux coûts de congestion<sup>7</sup>.

Avantage, donc, à la grande dimension, car la relation entre la population regroupée dans une collectivité locale et l'efficacité de l'action publique est positive, sans être linéaire en raison de l'existence d'effets de seuil et d'effets d'encombrement. Mais il y a plus délicat. L'augmentation de la taille s'accompagne mécaniquement d'une plus forte diversité des composantes de la collectivité, ménages comme entreprises. Or la capacité à prendre en compte l'hétéro-

généité des préférences des administrés est l'une des clés de réussite de l'organisation décentralisée. Plus le périmètre est circonscrit et sa composition homogène, plus facile est pour l'autorité locale l'identification des besoins et la mise en place des biens publics adaptés. Une démonstration par l'absurde nous est donnée par les communautés fermées (« *gated communities* »), clubs privés qui pratiquent la sélection à l'entrée et le contrôle de l'accès aux services communs. De façon plus courante, un groupe social prédominant dans une petite collectivité est assuré d'une couverture satisfaisante de ses besoins en équipements publics, alors que le passage dans un ensemble plus vaste et plus diversifié peut faire apparaître à la fois une dégradation de cette situation et une prise en charge de nouveaux besoins exprimés par d'autres groupes sociaux. De ce point de vue, il est souhaitable de conserver des périmètres limités, favorables à une bonne information sur la situation locale et la meilleure façon de traiter les problèmes, pour prendre en compte de manière fine les demandes des populations. C'est l'une des formes du « théorème de la décentralisation », déjà noté par Tocqueville pour qui les lois ont un caractère uniforme qui ne tient pas compte de la diversité des lieux et des mœurs.

La territorialisation de l'action publique touche également de très près la question du fonctionnement démocratique ; il s'agit de faire face aux problèmes de légitimité dont souffre le système de représentation actuel, en recherchant de nouveaux ressorts démocratiques dans les facteurs de proximité. Rosanvallon<sup>8</sup> place sur ce registre de la proximité l'une des sources essentielles de renouveau des institutions démocratiques. Il associe des revendications et des pratiques de participation avec le souci de placer l'action au niveau local. Ainsi se développent des démarches qui ont en commun la prise en compte des particularités des territoires selon des modalités qui laissent une grande place aux interactions entre gouvernants et gouvernés. Ces démarches s'inscrivent dans le mouvement dit de l'*empowerment*. Il s'agit de prendre appui sur la capacité des personnes et des communautés à maîtriser les changements sociaux qui les concernent. Le territoire devient le creuset de projets de développement à même de valoriser les ressources locales selon les projets de la communauté ; le territoire est « opérateur de

changement » selon les termes de la Datar. Ce mouvement, encouragé par les pouvoirs publics (voir les programmes Leader), ouvre une autre perspective de recomposition territoriale, en mettant en avant les facteurs sociaux et culturels par lesquels se fabriquent les sentiments d'appartenance et d'identité territoriale.

Ainsi, on élargit les périmètres pour augmenter l'efficacité de l'action publique, par effet de dimension et de complémentarité, tout en prenant le risque d'accroître en même temps l'hétérogénéité des situations-problèmes à résoudre et de détacher les acteurs locaux d'une vision partagée de leur territoire. De tels changements produisent des effets différenciés selon les contextes locaux, en termes de dotation en facteurs de développement et d'organisation ; ils sont particulièrement sensibles en milieu rural où les questions d'autonomie des territoires sont toutes relatives.

### Territorialisation de l'action publique : les enjeux pour les espaces ruraux

Pour ce qui concerne les espaces ruraux, relativement aux espaces urbains denses et diversifiés, les questions de périmètre sont essentielles. Il faut d'abord relever l'importance de la référence métropolitaine dans les discours et inspirations politiques qui président au mouvement de réorganisation territoriale en cours. La loi de « modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », du 7 janvier 2014, dite loi « Mapam » a été complétée, dans l'exposé des motifs, par la promotion de l'égalité des territoires et le développement des solidarités territoriales. Le législateur prend appui sur les travaux et prises de position de la Datar dans lesquels l'organisation métropolitaine des territoires représente aujourd'hui « les lieux essentiels de la croissance française », notamment grâce au regroupement des fonctions urbaines supérieures et au rayonnement sur leur environnement<sup>9</sup>. Il s'agit très explicitement de renforcer la capacité des grandes villes françaises à prendre place dans la compétition européenne. Dans ce contexte, les espaces ruraux sont pris en compte de manière secondaire, le plus souvent à partir d'un objectif de solidarité et des questions que pose le recul des départements – voir à ce sujet le débat sur le devenir des conseils

<sup>7</sup> Martin S., Souletie A., Turban S., « Une approche économique de la réforme territoriale », ministère des Finances, *Lettre Trésor Info*, n° 154, 2015.

<sup>8</sup> Rosanvallon P., *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, Paris, 2008.

<sup>9</sup> Datar, 2009, *Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire*, Documentation française.

départementaux avec l'hypothèse d'une différenciation de formats préservant la possibilité d'en faire des fédérations d'EPCI en contexte de faible densité<sup>10</sup>.

Notons d'abord, en termes positifs, que les « faiblesses » habituellement énoncées pour le rural correspondent symétriquement à des points forts : à la faible densité on peut joindre la faible artificialisation, qui signifie une grande réversibilité des formes d'occupation de l'espace, à la faible diversité peut être couplée une forte homogénéité culturelle et cohésion sociale, favorable à la mobilisation sur des valeurs communes. Ainsi, plus on restreint les périmètres, plus on se rapproche de l'épuration du milieu rural dans son acception la plus traditionnelle. Inversement, l'extension des périmètres conduit assez mécaniquement à une dilution de cet archétype et à une sorte de banalisation des territoires dans un mouvement d'urbanisation généralisée.

Au niveau micro-local, le débat est engagé de longue date par le dossier de l'intercommunalité. Faut-il se regrouper entre soi ou élargir les formes de coopération à des entités diverses et complémentaires ? La carte de l'intercommunalité a longtemps montré l'ampleur des difficultés d'association hors du champ connu de l'entre-soi. Historiquement constitués sur une base le plus souvent cantonale, les EPCI ruraux couplaient petite dimension et homogénéité des situations communales. Il s'agissait de gérer en commun des équipements attachés aux services publics de proximité, en jouant sur l'appoint de syndicats techniques pour adapter les structures aux besoins précis de chaque commune membre. En se rapprochant des villes, ce sont les figures en marguerite qui prédominent, témoins de la volonté de constituer des ensembles ruraux et périurbains distincts de l'agglomération<sup>11</sup>. Il faut aussi noter, au sein des aires urbaines, la fréquence des communes isolées (plus de 3000 en 2010) qui n'avaient jusqu'ici pas réussi à s'intégrer dans les périmètres des EPCI voisins, en raison de caractéristiques socio-démographiques qui les rendaient indésirables.

Pour les populations rurales, l'extension des périmètres permet l'accès à une palette

plus grande de services et d'équipements, avec une qualité de prestation améliorée. Il y a toutefois deux limites à cette embellie. La première tient au coût d'accès à ces biens et services, qui est croissant en raison de coûts directs et de coûts de déplacement plus élevés. On constate en effet que le passage des EPCI à une grande dimension ne se traduit pas par une économie sur les charges mais par une amélioration de l'offre, et qu'il entraîne un surcroît de polarisation en rapprochant les équipements et services publics près du barycentre du nouvel ensemble. De plus, les habitants d'une petite collectivité intégrée dans un EPCI étendu sont engagés par des décisions qu'ils n'auraient pas prises en plus petit périmètre (exemple de la réalisation d'un golf ou d'une piscine) : ils financent alors un équipement qu'ils n'utilisent pas.

Au niveau régional, les effets à attendre de l'extension des périmètres sont a priori peu importants si on se place strictement en contexte rural. En revanche, en termes de complémentarité, les effets peuvent être conséquents. D'une part, les complémentarités ville-campagne ouvrent les voies de développement, notamment en élargissant les aires de marché pour le foncier et le travail, ou en créant des débouchés sur place, par exemple par la commande publique ou par la demande urbaine pour les produits locaux. D'autre part, le regroupement de zones rurales avec des zones périurbaines et urbaines élargit les possibilités de redistribution. On constate à l'heure actuelle de fortes différences des dotations octroyées par les collectivités locales à la politique rurale et aux mesures d'aide à l'agriculture, d'autant plus favorables que la collectivité dispose de ressources abondantes, ce qui est relié à sa densité et à son taux d'urbanisation. Ainsi, l'inscription des espaces ruraux dans de grandes régions aux moyens de redistribution élargis permet d'envisager une sollicitude publique améliorée pour les territoires ruraux.

L'extension des périmètres et des prérogatives des intercommunalités en milieu rural pose une autre question, de portée plus large, qui concerne le rapport aux territoires de projet. Il ne s'agit pas de collectivités territoriales mais de structures de mobilisation et d'expérimentation qui ont occupé historiquement un échelon supracommunal maintenant contesté par les grandes intercommunalités. La recherche d'un nouveau positionnement pour les pays est l'objet de discussions vives depuis une dizaine d'an-

nées, avec comme points d'orgue l'arrêt de leurs créations par la loi du 16 décembre 2010 puis leur transformation en Pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) par la *loi Mapam* de janvier 2014. Complémentairement, la plupart des schémas, plans et documents d'orientation prévoient maintenant l'élaboration et la présentation d'un projet à moyen terme, dit le plus souvent de développement durable, pour asseoir les démarches locales sur une vision prospective. Il s'agit dans la plupart des cas de démarches techniques, élaborées à partir d'expertises externes, qui peinent à mobiliser et à associer les acteurs du territoire sur des espaces sans cesse plus grands et sujets à redécoupages réussis.

### La planification foncière intercommunale : vers un millefeuille réglementaire ?

La question de la répartition des compétences et des moyens afférents est l'une des clés de la réforme du système français d'administration territoriale. À la difficile partition des rôles entre l'État et les collectivités territoriales s'ajoute la répartition entre les collectivités, avec de redoutables problèmes de chevauchement des prérogatives, qui génèrent des doublons et de l'opacité dans les financements et les responsabilités. Dans ce jeu des compétences, géré d'abord par blocs puis de façon plus fine en introduisant notamment le rôle de chef de file<sup>12</sup>, le registre foncier constitue une illustration probante des difficultés à lever pour parvenir à une gestion territorialisée satisfaisante.

Les régions sont chargées de l'aménagement du territoire, mais l'urbanisme reste de compétence communale, avec la maîtrise de l'élaboration des documents réglementaires PLU et ZAC, sous réserve de la compétence éventuelle des EPCI et des métropoles. La *loi ALUR* a instauré un transfert automatique de la compétence PLU aux intercommunalités, sauf vote contraire, avant mars 2017, sachant que la *loi NOTRe* a maintenu le mécanisme de blocage qui permet aux maires de reporter le transfert de cette compétence. Ce qui relève du foncier, appréhendé et géré au niveau local mais sortant, en tendance, des prérogatives communales pour passer au niveau intercommunal, est ainsi particulièrement sensible à l'extension des périmètres. →

<sup>10</sup> Giully E, Régis O., *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial*, Éditions de L'Archipel, Paris, 2015.

<sup>11</sup> Aubert F., Breuillé M.-L., Pigué V., « Quelle place pour les espaces ruraux dans le millefeuille territorial ? » in Blancard S., Détang-Dessendre C., Rénahy N. (coord.), *Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français*, QUAE, Paris, 2016.

<sup>12</sup> Fialaire J., « Les compétences locales dans "l'Acte 3" de la décentralisation », *Pouvoirs locaux*, 103/4, 2015.

→ En plus de 40 ans d'application, le code de l'urbanisme aura fait l'objet d'un travail parlementaire intense, qui s'est encore accéléré ces dernières années. Il n'est guère surprenant que la consultation lancée le 13 février 2016 par le groupe de travail sénatorial sur la simplification du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols, ait reçu à fin mars, plus de 10 000 contributions et que parmi les six principaux nœuds de difficulté, figure l'évolution des documents d'urbanisme. Il faut signaler, que dans l'objectif annoncé de simplification de l'urbanisme, la recodification du livre 1 du code de l'urbanisme a fait l'objet d'une ordonnance entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Il reste à en vérifier, l'effet sur le terrain.

Mais que se passe-t-il avec les évolutions territoriales ? Le dernier SDCI, connu depuis fin mars 2016, et qui sera effectif au 1<sup>er</sup> janvier 2017, propose des regroupements de communes et d'EPCI. Comment les communes qui étaient intégrées dans une démarche, un SCOT ou un PLUi, vont-elles intégrer une autre démarche, un autre SCOT ou un autre PLUi ?

Cela va dépendre de l'état d'avancement de la démarche. Soit les élus vont la recommencer, sur le nouveau périmètre. Soit, si la démarche débute, une nouvelle prescription sera prise sur le nouveau périmètre et le projet concernera l'ensemble des communes. Dans les autres cas, certaines communes seront dans des « zones blanches » et dépendront donc du document précédemment approuvé, tout en étant dans un autre EPCI et ce jusqu'à la révision. L'analyse juridique devient vraiment complexe. De plus les questions de temporalité sont cruciales sur le terrain. Le temps politique n'est pas celui des démarches administratives : un PLUi ou un SCOT qui ne serait pas approuvé avant les élections sera forcément repris par l'équipe qui sortira des urnes.

La préparation et la gestion de ces documents mobilisent les élus sur plusieurs années pour définir leur projet, mobilisent des moyens d'ingénierie territoriale, en interne mais le plus souvent du côté des bureaux d'études ou des agences d'urbanisme, pour les assister ; cela représente une charge importante en temps et en argent. Face à ce besoin accru d'ingénierie territoriale, les finances locales connaissent des contraintes croissantes et une baisse sensible. On peut, dès lors, se poser la question de l'ambition et du degré de complexité de ces documents qui, dans le souci de donner au projet territorial les bases et les justifi-

cations les plus complètes, et pour pouvoir être opposables aux tiers, sont trop lourds. Si le cœur de ces documents doit être le projet territorial, il est parfois peu perceptible dans la somme des études devenues obligatoires... On peut supposer qu'existent d'autres démarches moins lourdes, surtout lorsque l'on tient compte de l'efficacité.

Dans la conduite pratique de la planification foncière, l'élaboration des documents de type PLU prend place dans un créneau étroit, contraint par des règles et objectifs nationaux édictés par l'État, touchant notamment la préservation de certains milieux naturels ou de terres agricoles, et des droits et intérêts des agents locaux, soucieux de mener à bien leurs propres projets. Il est utile dès lors de disposer d'outils de diagnostic et d'animation qui permettent de poser l'analyse, de la faire partager et de se projeter collectivement vers des perspectives d'avenir pour le moins acceptables par tous. Les travaux conduits par l'Agence d'Urbanisme Sud Bourgogne sur son périmètre, en appui aux réflexions des municipalités et intercommunalités, permettent de préparer et d'accompagner ces démarches. Ils comportent à la fois des observations minutieuses de l'évolution des formes d'usage des sols (avec un observatoire de l'occupation et de la consommation des sols) et des études de mode de vie, à même de localiser les pratiques des habitants sur un territoire étendu<sup>13</sup>.

Ce sont ainsi deux points qui sont mis en lumière par l'examen concret des situations d'exercice des compétences de planification foncière : l'articulation des niveaux et la construction du projet dans le temps, les deux nécessitant un lourd outillage technique et organisationnel.

\*\*\*

En définitive, l'examen rapide de la recomposition de la carte territoriale et de ses conséquences concrètes en contexte rural et sur le registre de la planification foncière, ne montre pas de réelle simplification de l'organisation territoriale. Sans chercher à formuler ici un avis global sur les réformes en cours, on peut noter que les analyses des chercheurs et des acteurs territoriaux convergent sur deux points, favorables au mouvement en termes de

pertinence mais plus réservés en termes de cohérence. La pertinence est accrochée au changement de dimension des régions comme des intercommunalités. Il permet de rapprocher les périmètres de l'action publique locale des aires de marché où se développent les mécanismes majeurs d'allocation du foncier et du travail notamment. Il associe de plus des espaces aux propriétés complémentaires en permettant de prendre appui sur le rôle déterminant des zones urbaines denses et plus encore des métropoles sur la croissance régionale<sup>14</sup>. Ce gain en pertinence ne se traduit pas mécaniquement en efficacité, car plusieurs conditions sont à remplir, du point de vue de la gestion de la diversité interne aux nouveaux périmètres et de l'adéquation des moyens aux objectifs tout spécialement. Mais c'est au plan de la cohérence que les critiques sont les plus prononcées, dans l'espace et dans le temps. Du point de vue spatial, si on va au bout de la logique, on s'attend à un mode d'organisation qui, d'une part, devrait centrer chaque région sur une métropole ou une aire métropolitaine, ce qui n'est pas le cas (au moins pour Bourgogne-Franche-Comté et pour Centre-Val-de-Loire) et, d'autre part, devrait associer les communes rurales à des agglomérations pour constituer les intercommunalités, ce qui est loin d'être systématique. Tout se passe comme si la mise en œuvre du principe d'organisation métropolitaine était incomplète, laissant en situation résiduelle un tissu de villes et de zones rurales, sans modèle d'organisation propre. Du point de vue temporel, il faut insister sur les problèmes que pose l'instabilité de la carte territoriale, sous le coup de réformes incessantes, sans véritable ligne directrice ni vision d'ensemble explicites ; le coût de la gestion du changement est particulièrement élevé pour les petites collectivités locales et préjudiciable à la formulation de projets de développement qui nécessite de disposer d'un cadre d'anticipation le plus clair et le plus stable possible pour les acteurs locaux. ■

<sup>14</sup> Cavaillès J., Thisse JF., « Faut-il choisir entre égalité des territoires et développement économique ? » in Laurent E. (dir.), *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques*, 2013.