

## Attention, un train de réformes territoriales peut en cacher un autre !

*Béatrice Giblin*

« La France, enjeux territoriaux. » Avec ce titre on pourrait se dire qu'*Hérodote* cède à la vogue des territoires, à ceci près que la revue a, dès 1978, intitulé un numéro « Territoires à prendre », traduisant ainsi déjà la spécificité de notre approche géographique que nous ne qualifions pas encore de géopolitique : prendre en compte les enjeux de pouvoirs qui s'exercent sur des territoires pour en prendre le contrôle ou y exercer son influence. Or, à la fin des années 1970, ce qui était en vogue chez les géographes, mais aussi chez les sociologues, ce n'était pas le « territoire » mais l'« espace », terme beaucoup plus abstrait et sans limites précises. À dire vrai, « territoire » avait même une connotation ringarde et ceux qui l'utilisaient passaient pour des récalcitrants à la modernité. Depuis, l'« espace » est passé de mode et le territoire revient en force. Est-ce à dire que tous ceux et celles qui l'emploient sont « ringardisés » ? Assurément non, mais cela signifie que, désormais, chacun accorde une grande importance à la façon dont « son » ou « ses » territoires sont gérés, administrés. On peut y voir une des conséquences de la décentralisation. Les citoyens ont, en effet, une bien meilleure connaissance de ce qui se passe sur leurs territoires, des enjeux qu'ils représentent, et estiment avoir leur mot à dire sur des décisions d'aménagement qui les concernent. C'est un des progrès importants de la démocratie, même si, comme toute chose, ce progrès peut aussi présenter des aspects négatifs. D'autres y verront aussi la prise de conscience grandissante que la planète Terre est un espace fini et que, en fait, à la différence de cette expression trompeuse « on peut produire de l'espace », on peut l'aménager mais non le produire.

Le retour des « territoires » rend donc particulièrement intéressante l'analyse de la réforme territoriale en cours car il s'agit d'une remise en cause de la répartition des pouvoirs, y compris et surtout de ceux des collectivités territoriales historiques

que sont la commune et le département. Cette fois encore, nous pensons qu'il est utile pour les citoyens d'en comprendre les enjeux géopolitiques.

Les Français, que l'on dit rétifs à tout changement et très attachés à leur commune et à leur département, ont connu pourtant en moins de trente ans plusieurs mutations importantes dans l'organisation territoriale de leur pays : la décentralisation, la création de la région comme collectivité territoriale, l'intercommunalité généralisée sur le territoire, la région inscrite dans la Constitution. Ces grands changements dans l'organisation du territoire et leurs conséquences directes et indirectes ont régulièrement été analysés dans *Hérodote* [1986, 1988, 1991, 1993, 1996, 1999, 2001, 2002, 2004]. D'évidence, ces réformes « géo-politiques » (puisqu'elles concernent l'organisation politique des territoires) relèvent de l'analyse géopolitique telle qu'elle est mise en œuvre dans cette revue. En effet, ces réformes et leurs conséquences peuvent être étudiées avec une démarche géopolitique, c'est-à-dire en prenant en compte les rivalités de pouvoirs, les rapports de force qui s'exercent sur les territoires en jeu.

L'actuel président de la République aime avoir l'initiative et être perçu par les Français comme le président qui ose s'attaquer aux questions délicates, celles que les gouvernements précédents, de droite comme de gauche, n'ont pas osé traiter. Il en va ainsi des réformes institutionnelles concernant l'administration du territoire national. Comme il l'a déclaré, il ne craint pas la grogne ni même la fronde des élus locaux qui, alors, apparaîtraient plus soucieux de défendre leur siège et les avantages qui l'accompagnent que de l'intérêt général. Nicolas Sarkozy ajoute qu'il y a urgence à réformer la gouvernance du territoire national jugée trop compliquée, trop lourde, trop onéreuse en ces temps de rigueur budgétaire (mais celle-ci n'est d'évidence pas pour tout le monde) et, touche populiste pour finir, avec trop d'élus – il faudrait au moins en supprimer le tiers (soit 2000) si ce n'est même la moitié ! Autrement dit : la décentralisation serait l'un des facteurs de la dégradation des finances publiques françaises.

### **Un comité au-dessus de tout soupçon**

Cette rude tâche, éminemment politique, a été confiée à l'un de ses anciens mentors en politique, resté un allié fidèle, Édouard Balladur, député de Paris et sans expérience directe de la présidence d'une collectivité territoriale locale. Avec une certaine habileté politique, le président et l'ancien Premier ministre constituent un comité qui doit apparaître comme au-dessus des rivalités politiques et des intérêts locaux. La composition en est donc apparemment équilibrée entre le nombre des élus de droite et celui des élus de gauche et entre le nombre des élus et celui des experts ; ceux-ci, comme chacun le sait, n'étant pas élus, font

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

donc preuve d'une totale neutralité ! La composition de ce comité<sup>1</sup> a d'ailleurs fait grincer des dents parmi les parlementaires de la majorité, dont le président du groupe de l'UMP, Jean-François Copé. En effet, travaillant sur le sujet depuis plusieurs mois, ces députés n'ont guère apprécié d'être mis à l'écart de ce comité. Mais Édouard Balladur, en tenant bon, voulait montrer sa détermination à être au-dessus des partis.

On peut s'étonner qu'il n'y ait dans ce comité ni géographe, ni économiste spécialiste de l'économie territoriale, ni juriste spécialiste de la décentralisation, ni maire d'une grande ville. L'expérience de Pierre Mauroy, Dominique Perben et Gérard Longuet, tous anciens maires, était sans doute censée pallier cette absence ; notons toutefois qu'il n'y a dans ce comité qu'un seul président d'exécutif local en exercice, André Vallini, président du conseil général de l'Isère. Avec le choix de ces élus, le but était-il de montrer qu'il fallait éviter d'être juge et partie ? Mais que penser du choix des « experts » ? Aucun d'entre eux ne paraît présenter une connaissance particulière ou une expérience de l'action politique dans les collectivités territoriales. Quelle est l'indépendance de paroles du préfet d'Île-de-France quand, de par sa fonction même et de par celui qui le nomme, il est au service du président ? La participation de Jacques Julliard assure une présence de gauche parmi les experts, mais quelle est la compétence particulière de cet historien éditorialiste au *Nouvel Observateur* sur le sujet ? L'expertise d'une inspectrice des finances est assurément une nécessité compte tenu de l'importance des finances locales, mais fallait-il choisir une ancienne collaboratrice d'Édouard Balladur, membre de son cabinet quand il était Premier ministre et qui n'est apparemment pas spécialiste de cette question même si elle s'est orientée dans l'analyse des réformes publiques ?

Pourquoi donc les deux élus socialistes ont-ils accepté d'y participer ? Pierre Mauroy a sans doute eu la conviction qu'il allait travailler à l'approfondissement de la régionalisation, sa grande œuvre politique. Convaincu du bien-fondé de la

1. Composition du comité Balladur : deux grands élus socialistes, Pierre Mauroy – l'un des deux maîtres d'œuvre de la décentralisation en 1982 alors qu'il était Premier ministre – et Pierre Vallini, député, président du conseil général de l'Isère, deux élus UMP, Dominique Perben, ancien ministre, député, et Gérard Longuet, ancien ministre, sénateur, trois personnalités intellectuelles : Jacques Julliard, historien, éditorialiste au *Nouvel Observateur* et Jean-Claude Casanova, juriste, membre de l'Institut, président de la Fondation nationale des sciences politiques, directeur de la revue *Commentaires*, Michel Verpeaux, professeur de droit, directeur du Centre de recherches en droit constitutionnel et trois hauts fonctionnaires, Daniel Canepa, préfet de la région Île-de-France, préfet de Paris, président de l'Association du corps préfectoral, et Élisabeth Lulin, inspectrice des finances, directrice générale de Paradigmes, société de conseil sur les politiques publiques, présidente du directoire de l'Institut Aspen France, et Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État.

## HÉRODOTE

régionalisation, assuré de voir reconnue l'efficacité des politiques mises en œuvre dans les régions, Pierre Mauroy ne doute pas que l'on aille avec cette nouvelle réforme vers un approfondissement de la régionalisation. Partisan de régions plus fortes et plus puissantes, il n'est pas hostile à un regroupement de certaines d'entre elles, d'autant plus que la sienne, le Nord-Pas-de-Calais, a de fortes chances d'être de celles qui absorbent. De plus, il y a aussi tout ce discours ambiant disant qu'il faut dépasser le clivage droite/gauche pour travailler ensemble sur des dossiers d'importance nationale. C'est d'ailleurs sans doute ce qui a justifié le choix d'André Vallini, qui avait remarquablement travaillé en tant que coprésident de la commission d'enquête parlementaire sur l'affaire d'Outreau. Son rapport a d'ailleurs servi partiellement de base à la réforme de la justice de 2006. Peut-être même a-t-il été envisagé comme une possible « proie » de gauche par le président, même si André Vallini s'est toujours défendu avec force d'avoir jamais la moindre tentation d'accepter au cas où on lui en ferait la proposition.

Mais la confiance des élus socialistes était erronée car, si Nicolas Sarkozy était un fervent partisan de la décentralisation et de la régionalisation, il y en aurait eu quelques preuves. Or sa carrière politique s'est déroulée au cœur du pouvoir central, il a dès le début côtoyé et travaillé avec les principaux dirigeants de l'exécutif. Conseiller général des Hauts-de-Seine, maire de Neuilly de 1983 à 2007, date de son élection à la présidence de la République, son expérience de la gestion des collectivités territoriales a exclusivement été acquise dans des collectivités territoriales riches, dont les moyens fiscaux sont assurés tant par le nombre des entreprises et sièges sociaux implantés sur le département et sur la commune de Neuilly (en particulier) que par celui des contribuables aisés. Sa carrière nationale doit peu à la part de son expérience politique acquise dans les collectivités territoriales et beaucoup à ses expériences ministérielles et de chef de parti.

Certains élus socialistes reprochent d'ailleurs, à mots plus ou moins couverts, à leurs deux camarades d'avoir accepté d'être membres de ce comité et d'en défendre l'essentiel des propositions (16 sur 20) même si l'un et l'autre ont obtenu qu'en annexe du rapport soient mentionnés leurs désaccords sur des points fondamentaux (le Grand Paris par exemple). Néanmoins, André Vallini mit une certaine ardeur à défendre le travail du comité, ce qui lui valut un rappel à l'ordre de la nouvelle première secrétaire, Martine Aubry, qui lui reprocha sa défense du « big bang » territorial, ce qui entraîna la démission de la direction du parti du secrétaire national à la Justice, même si officiellement ce fut pour raisons personnelles. Les effets collatéraux négatifs de ce rapport au sein même du PS ne se sont donc pas fait attendre et ils illustrent la stratégie du président de ne jamais manquer une occasion de fragiliser le camp adverse. Paradoxalement, une fois remis au président de la République, ce rapport fut d'ailleurs plus défendu et

*Hérodote*, n° 135, La Découverte, 4<sup>e</sup> trimestre 2009.

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

commenté dans les médias par les deux élus de gauche que par ceux de droite, hormis Édouard Balladur.

On sait que ce rapport, avant même d'être présenté à Nicolas Sarkozy et grâce à des fuites savamment orchestrées dans la presse, suscita un tollé presque généralisé à gauche. Oserait-on dire que le président était sûr de son coup : apparaître comme le porteur du changement, de la modernité et de l'efficacité de l'administration territoriale, poussé par le seul souci de l'intérêt général, et dans le même temps donner à voir les élus locaux (les socialistes étant de loin les plus nombreux) comme des conservateurs, préoccupés de la défense de leurs seuls intérêts, voire ringards dans la défense de territoires vieux de deux siècles, comme les départements ? Bien vu et bien joué, penseront certains. Sans doute la bronca des élus de gauche, qui ont dénoncé l'attaque en règle des collectivités territoriales principalement parce que celles-ci étaient tenues par la gauche, a conduit Édouard Balladur, avec l'aide d'André Vallini, à rassurer les élus. L'un et l'autre ont alors clamé que tout changement de périmètre des régions se ferait par le volontariat (autrement dit ne se fera pas), que rien ne serait imposé, que les départements ne disparaîtraient pas et si, dans le rapport, la possibilité d'une quinzaine de régions était envisagée, jamais les membres du comité n'ont dit expressément lesquelles devaient disparaître, aucune des cartes parues dans la presse n'étant dans le rapport. En fait, seules des personnalités auditionnées ont fait ces suggestions de regroupement. Ainsi, Jean-Pierre Raffarin a proposé que la région Poitou-Charentes fusionne avec l'Aquitaine et Christian Blanc<sup>2</sup> que le département de l'Oise soit intégré à la région Île-de-France<sup>3</sup>. Pendant la charge socialiste, les élus locaux de droite, sans doute guère plus heureux de voir devenir possible une réduction de leurs champs d'action et de pouvoirs, sont restés silencieux, restant prudemment en deuxième ligne.

Est-ce à dire que, devant la grogne des élus, le comité a fait marche arrière et que rien de bien important ne sortira de la prochaine loi sur la réforme de l'organisation des territoires ? En vérité, le « big bang » territorial aura bien lieu mais par des voix moins directes et visibles que celles d'un nouveau découpage des régions ou de la suppression des départements et il se pourrait que les conséquences négatives pour la régionalisation et la décentralisation en soient encore plus graves.

2. Secrétaire d'État chargé du « développement de la région Capitale ».

3. André Vallini sur la matinale de France Inter de Nicolas Demorand le 26 février 2009.

HÉRODOTE

## **Première étape : conditionner l'opinion publique**

### *Le « matraquage » médiatique de quelques fausses évidences*

*Il est urgent de décider* – Le rapport Attali publié en 2008 avait commencé à préparer l'opinion publique à l'urgence de réformer. Sa qualité de président de la Commission pour la libération de la croissance, son étiquette plutôt de gauche pour avoir été le plus proche conseiller de François Mitterrand contribuent à lui donner un label d'impartialité, aussi les titres de certains paragraphes sont-ils pris au sérieux : « la France prend du retard », « le déclin a commencé ».

Ambition 7 : instaurer une nouvelle gouvernance au service de la croissance.

La France est un vieux pays. Beaucoup de ses institutions se sont sédimentées et fossilisées. Elles coûtent souvent trop cher pour un service chaque jour plus défaillant. Chacune de nos institutions doit être évaluée au regard du double objectif : garantir la solidarité et servir la croissance.

Décision fondamentale 19 : Renforcer les régions et les intercommunalités en faisant disparaître en dix ans l'échelon départemental.

Assurance tranquille du discours des experts au-dessus de la mêlée ! La recommandation de la suppression des départements sera d'ailleurs aussitôt rejetée par le président de la République, trop bon connaisseur des élus mais aussi des Français dans leur ensemble, cette proposition radicale faisant courir le risque du rejet massif des 300 décisions (et non des propositions, ce qui illustre le caractère démocratique de la Commission !) du rapport. On se souvient combien l'augmentation du nombre des taxis avait occupé les médias !

Néanmoins, dans leur ensemble, ces 300 décisions semblent concorder avec les orientations du président de la République. Il n'y a plus à tergiverser, il faut réformer puisque le président a été élu pour cela. La France perd du terrain en Europe et dans le monde car sa croissance est faible et le « mille-feuille » institutionnel en est en partie la cause.

Le titre du rapport de la Commission Balladur, « Il est temps de décider », est une façon de dire que le temps du débat est dépassé. Mais a-t-il réellement eu lieu avec les citoyens, qui sont les premiers concernés ?

Rappelons que le temps de l'urgence de la réforme est ancien. Déjà en 1969, quand le général de Gaulle a proposé un référendum<sup>4</sup> pour accroître les pouvoirs

---

4. Référendum qui a donné majoritairement « non » à cette réforme plus par désir de voir de Gaulle quitter le pouvoir (il avait annoncé son départ en cas de victoire du « non ») que par refus de la régionalisation ; ce référendum était le moyen indirect pour le président de la République de conforter (ou non) le soutien des Français à sa personne.

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

des régions en l'accompagnant judicieusement d'une réforme du Sénat qui consistait à réduire ses pouvoirs (les sénateurs n'auraient plus eu à donner qu'un avis consultatif sur les lois de l'Assemblée nationale), on parlait d'urgence à réformer l'organisation territoriale. En 2003, sous le gouvernement Raffarin, on retrouve dans les discours cette même urgence.

*Il y a trop de niveaux d'administration territoriale en France* – Il est banal de dénoncer le « mille-feuille » de l'organisation politique territoriale française, l'empilement des niveaux, sa complexité et donc son manque de visibilité (« même les élus ne s'y retrouvent pas »), d'accuser sa lourdeur et donc son manque de réactivité. En effet, la démonstration est faite avec la seule énumération des 36 686 communes, les 100 départements, les 26 régions, les 2 500 EPCI (Établissement public de coopération intercommunale), c'est-à-dire 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomération et 2 406 communautés de communes, auxquels il faut encore ajouter 15 903 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes, et enfin, en milieu rural principalement, 371 « pays ». La France compte à elle seule le tiers des structures territoriales de l'Union européenne. C'est assurément beaucoup, voire trop. Mais il faut aussi admettre que nombre de communes de moins de 500 habitants ne sont pas des obstacles de taille à l'aménagement du territoire, ni ne représentent un coût exorbitant puisque les élus locaux y sont bénévoles et qu'elles sont toutes désormais dans une intercommunalité, et enfin que les syndicats mixtes sont appelés à disparaître. La simplification est donc en cours.

En outre, la situation est-elle si claire et simple dans les autres grands pays européens, l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne ? C'est à voir. Si l'on s'en tient aux trois niveaux de l'organisation politique territoriale française : la commune, le département, la région, la comparaison avec quelques pays voisins, et non des moindres, montre qu'il n'y a pas là d'exception française. Nous reprenons ici une étude conduite par l'Institut Thomas More [2009] qui a comparé l'organisation de douze États européens ; sur douze pays sept ont 3 échelons, trois n'en ont que 2 (Autriche, Danemark, Roumanie qui envisage de créer l'échelon régional) et deux en ont 4 (Belgique et Royaume-Uni). Ainsi, quelles que soient la taille ou la population et quel que soit le système politique (État fédéral ou État centralisé), il apparaît que les trois échelons : régional, local et un niveau intermédiaire plus ou moins dépendant de l'échelon supérieur, sont la formule la plus courante.

En revanche, s'il y a une exception française c'est en effet dans le maintien d'un très grand nombre de communes, ce qui a conduit à la mise en place de l'intercommunalité, autre spécificité française. La permanence des 36 000 communes fait l'objet de deux représentations contradictoires. Les uns y voient la preuve de l'incapacité française à affronter le changement quand les autres y lisent la marque d'une démocratie locale active et le sens de la responsabilité citoyenne, comme

## HÉRODOTE

le prouvent les 375 000 élus bénévoles. Il est vrai qu'en 1971, la loi Marcellin<sup>5</sup> qui prônait la fusion des communes fut un échec mémorable et ce, malgré la promesse d'un accroissement des dotations d'équipement en cas de fusion alors qu'à la même époque des pays européens réduisaient le nombre de leurs communes (le Danemark en 1967, l'Allemagne en 1968, l'Italie en 1970, la Grande-Bretagne en 1974, la Belgique en 1975...). Néanmoins, dire que les Français sont réticents à toute réforme territoriale est contestable car c'est oublier la création, il y a près de trente ans, de la région en tant que collectivité territoriale. On objectera aussitôt qu'en France on ne sait que créer de nouvelles structures sans être capable de supprimer les plus anciennes, ce qui aboutit inexorablement à un empilement qui rend lourde et moins efficace la gestion du territoire. Mais il est surtout utile de s'interroger sur les raisons de cet échec. Pourquoi ce qui fut possible sans trop de difficultés dans le Nord de l'Europe n'a pu l'être dans le Sud ? En effet, la diminution du nombre des communes s'avère aussi problématique en Italie et en Espagne. Selon Maurice Bourjol [1995], ceci tient à la liquidation précoce de la paysannerie dans les pays où eurent lieu les enclosures<sup>6</sup>, d'abord au Royaume-Uni au XVIII<sup>e</sup> siècle – *Enclosure Acts*, les lois anglaises entre 1760 et 1840 qui ont progressivement imposé la clôture des champs en Grande-Bretagne, dont la principale fut le *General Enclosure Act* (1801) – et un peu plus tard en Prusse au début du XIX<sup>e</sup> siècle. En revanche, en France, à la Révolution française la paysannerie a obtenu un statut politique ; ce qui, dans le cadre de la vie politique, a contribué à l'ancrage des communes qui ont remplacé les paroisses. Or celles-ci étaient très nombreuses car la France comptait alors 29 millions d'habitants après le rattachement de la Lorraine et de la Corse [Souriac, 1996], c'était le pays de loin le

5. Ministre de l'Intérieur de l'époque.

6. L'enclosure est la délimitation au moyen de clôtures (haies, murs de pierres) des parcelles autrefois accessibles à tous les paysans, le droit de vaines pâtures ; la conséquence la plus importante fut de supprimer les possibilités de glane et de pacage à de nombreux petits fermiers ou habitants qui profitaient des espaces ouverts. En effet, la découverte des plantes fourragères, qui servent à nourrir le bétail, a permis de supprimer la jachère et ce d'autant plus que ces plantes jouent un rôle positif dans la conservation des sols puisqu'elles améliorent la structure du sol et lui apportent de l'azote. Les grands propriétaires ont donc décidé de la supprimer, augmentant ainsi d'un tiers la surface exploitée, et d'enclorre les parcelles, afin d'empêcher les petits fermiers ou habitants de glaner ou de faire paître leur bétail. Ce sont donc des dizaines de milliers de paysans qui ont été contraints de fuir la misère et de quitter la campagne, et qui sont allés grossir les miséreux des villes anglaises, main-d'œuvre qui sera disponible au démarrage de la révolution industrielle, ou de s'exiler aux États-Unis. En France, cela s'est passé très différemment. Le mouvement des enclosures a bien existé, mais il n'a guère eu le temps de se développer ailleurs que dans la région parisienne, dans l'entourage de l'aristocratie proche de la royauté ayant des contacts avec l'aristocratie anglaise.

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

plus peuplé d'Europe. À cette époque l'Angleterre n'en comptait que 6 millions (il s'agit bien de la seule Angleterre et non de la Grande-Bretagne).

En vérité, ce qui contribue à brouiller la lisibilité de l'organisation territoriale, c'est la multiplication depuis une vingtaine d'années de territoires spécifiques et fonctionnels dont les découpages ne sont plus calés sur ceux des communes, des cantons ou des départements. L'État et l'Europe sont l'un et l'autre les principaux responsables de la création de ces nouveaux territoires auxquels les élus des territoires politiques classiques – commune et département surtout – essaient tant bien que mal de s'adapter. Citons-en quelques-uns repris de l'article d'Éric Cannobio publié dans ce numéro : parc naturel régional, aire urbaine, périmètre de massif relevant de la loi Montagne, zones soumises à la loi Littoral (les zones lacustres sont concernées au-delà de 1 000 hectares), zones de revitalisation rurale, périmètres de transports urbains, zones urbaines sensibles, zones franches urbaines, les limites d'un plan local d'urbanisme (PLU), celui d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT)...

#### *Il faut de grandes régions comme dans le reste de l'Europe*

Depuis quelques années s'impose peu à peu, dans l'opinion publique, l'idée qu'il faut de grandes régions pour qu'elles soient mieux adaptées à la mondialisation, plus efficaces dans la gestion et donc moins coûteuses aux contribuables, et ce d'autant plus que le nombre d'élus sera plus faible et des économies d'échelle réalisées... Cette représentation est d'ailleurs partagée par des élus de gauche comme Pierre Mauroy, désireux d'accroître la décentralisation et de donner de plus grands pouvoirs à la région y compris avec un droit de regard, et même de contrôle sur les échelons inférieurs. Le modèle sous-jacent reste le *Land* allemand ou encore la Catalogne, dont les budgets dix fois plus importants que ceux des régions françaises (mais elles n'ont pas les mêmes charges) font rêver quelques élus<sup>7</sup>.

Mais on sait que toutes les régions européennes sont loin d'être sur le modèle de la Catalogne ou de la Rhénanie du Nord-Westphalie. Les *Länder* allemands, souvent pris en exemple, ont pourtant des superficies et des populations très variables. Par exemple le Mecklembourg a une superficie de 23 000 km<sup>2</sup>, une

7. Avec 5,6 millions d'habitants (6,5 millions escomptés en 2020 selon les démographes) et 44 000 kilomètres carrés, Rhône-Alpes n'a pas de complexes à avoir par rapport aux grandes régions européennes. Mais la force de frappe financière de son conseil régional – 1,14 milliard d'euros de budget annuel – est sans commune mesure avec les 30,4 milliards d'euros dont dispose le Bade-Wurtemberg, ou les 17 à 23 milliards d'euros de la Catalogne et de la Lombardie. Mais ces chiffres sont difficilement comparables, les régions allemande, espagnole et italienne incluant l'équivalent des budgets de fonctionnement des départements et des collectivités intercommunales dans leurs comptes.

## HÉRODOTE

population de 1,6 million d'habitants et la capitale Schwerin compte 97 000 habitants alors que Hambourg, ville-État (*Stadtstaat*) d'une superficie de 755 km<sup>2</sup>, compte 1,7 million d'habitants. Mais ni le statut de ville-État ni les limites du *Land* ne semblent être remis en cause pour correspondre à l'extension spatiale de l'agglomération (3,5 millions d'habitants) qui s'étend sur les *Länder* voisins de Basse-Saxe et du Schleswig-Holstein. En revanche, une nouvelle structure territoriale est mise en place depuis 1991. Hambourg forme, en effet, en association avec douze arrondissements des deux *Länder* voisins et deux arrondissements partenaires du Mecklembourg, qui regroupent au total près de 800 communes, la région-métropole Hambourg. On voit ainsi qu'en Allemagne l'adaptation des territoires se fait de façon pragmatique sans qu'il soit envisagé de fusionner les collectivités territoriales existantes. Il faut dire que les pouvoirs des *Länder* sont grands et que le pouvoir fédéral est dans l'incapacité de faire voter le moindre changement : seule l'intégration de cinq nouveaux *Länder* du territoire de l'ex-RDA fut possible.

Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'influence de la Commission européenne dans cette représentation. En effet, la Commission et son service statistique ont besoin de pouvoir comparer les régions entre elles, ne serait-ce que pour la mise en place de la politique régionale européenne. Plus les régions sont nombreuses et de taille variable, plus les comparaisons sont illusoire et la politique de répartition des aides compliquée. En outre, la région est principalement envisagée sous l'angle du développement économique et de la compétitivité de son territoire, or il est admis sans pourtant solide démonstration que des grandes régions sont plus aptes à générer du développement économique. On peut se demander en quoi la réunion du Limousin et de l'Auvergne en une seule région, projet cher à Valéry Giscard d'Estaing car à ses yeux il se ferait au profit de l'Auvergne, aurait un effet positif sensible sur le développement économique. De même, en quoi le rattachement de la Loire-Atlantique, défendu par quelques élus bretons au nom de l'argument historique que Nantes fut la capitale du duché de Bretagne, accroîtrait-il fortement le développement économique ? Par contre, la rivalité entre Rennes et Nantes serait assurée et ne faciliterait pas le choix d'une métropole. Les Bretons verraient-ils alors d'un bon œil le choix de Nantes comme capitale au détriment de Rennes ? Et quand on étudie la géographie des partisans en Loire-Atlantique d'un rattachement à la Bretagne, on voit qu'ils sont principalement localisés à l'ouest du département [Fourquet, 2003].

Il faut simplifier au nom de l'efficacité : le temps est venu de poser la question des échelons de collectivités locales, dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences sont une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires.

(Déclaration du président de la République à Toulon, le 25 septembre 2008.)

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

« Simplifier au nom de l'efficacité » : beau principe ! Mais est-on assuré de son fondement ? Rappelons très brièvement la situation antérieure à la décentralisation, quand seul l'État décidait. Or, à cette époque, les décisions ont-elles été toutes judicieuses et efficaces ? S'il est vrai que, parfois, seul l'État est capable de porter de grands projets d'aménagement dans la durée, comme celui du quartier de la Défense, on peut aussi s'interroger sur le bien-fondé de certains choix. Par exemple, les six ports autonomes<sup>8</sup> (établissements publics directement gérés par l'État, c'est-à-dire par de hauts fonctionnaires du corps des Ponts, corps puissant et hégémonique dans le grand ministère de l'Équipement des années 1960 et 1970) correspondaient-ils aux besoins de la France ou leur nombre résulte-t-il de l'influence du corps des Ponts ? Le suréquipement de certains ports (autonomes ou pas) ne s'explique-t-il pas par l'intérêt, y compris financier<sup>9</sup>, qu'il y a à faire des travaux ?

Les rivalités de pouvoir entre élus sont, il est vrai, sources de retard et de blocages, mais à l'époque de la centralisation n'y avait-il aucune rivalité entre les ministères, chacun n'essayait-il pas de défendre son champ de compétences et son territoire d'intervention ? Le corps des Mines, tout-puissant à l'Industrie, n'a-t-il jamais été en rivalité avec celui des Ponts et Chaussées, tout-puissant à l'Équipement ? C'est ce que rappelle un haut fonctionnaire :

Le cloisonnement entre ministères et à l'intérieur de chaque ministère, comme entre les administrations centrales, rend difficile les approches de synthèses indispensables

8. Le port autonome est placé sous la tutelle du ministère chargé des Transports, il bénéficie, comme tout établissement public, d'une large autonomie de gestion. Le port autonome gère les installations portuaires situées dans les limites de sa circonscription (fluviale ou maritime). Il est chargé de l'exploitation et de la police du port, des travaux d'extension et d'amélioration, et assure également la gestion d'un domaine immobilier qui peut être important. Les ports autonomes sont affectataires des terrains qu'ils occupent, contrairement aux grands ports maritimes qui en sont désormais propriétaires (sauf pour le domaine naturel).

En 2008, les ports autonomes métropolitains ont changé de statut et sont devenus des grands ports maritimes, ce qui signifie : privatisation et ouverture à la concurrence des équipements de manutention jusqu'alors gérés par les ports autonomes. Seuls gardent le statut antérieur les ports fluviaux métropolitains de Paris et Strasbourg, les ports autonomes de l'Outre-Mer de Guadeloupe, Papeete et Nouvelle-Calédonie.

9. En vigueur depuis le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle, les primes censées compenser les salaires insuffisants des ingénieurs des Ponts et Chaussées sont proportionnelles au montant des travaux engagés et supervisés pour des maîtres d'ouvrage autres que l'État. Quelque 25 000 fonctionnaires, du dessinateur à l'ingénieur général, se partageaient, selon un barème précis, un « gâteau » de quelque 1 milliard de francs, représentant, en 1997, une prime moyenne annuelle par agent de 34 500 francs. Depuis 2000, la somme, réévaluée chaque année selon l'inflation, est inscrite dans la loi de finances. Pour un ingénieur général des Ponts et Chaussées (grade le plus élevé), l'ensemble des primes conduit à un quasi-doublement du salaire.

## HÉRODOTE

dans le domaine de l'aménagement... Cette sectorisation qui se conjugue avec des conflits d'attribution... rend de plus en plus opaques et imprévisibles les processus de décision [Téqueneau, 1993].

Faut-il aussi rappeler les critiques nombreuses et souvent justifiées sur la lourdeur bureaucratique de l'État, sur son absence de réactivité, sur son inefficacité, sur la gabegie de certaines dépenses d'infrastructures réalisées trop tard, sur sa méconnaissance de l'urgence de certains problèmes locaux ? N'est-ce pas la région du Nord-Pas-de-Calais qui s'est attelée à la très grave question de l'état de santé de la population ? La prise en charge des bâtiments des établissements scolaires, par le département pour les collèges et la région pour les lycées, ne s'est-elle pas traduite par leur incontestable amélioration ?

### Un point d'accord : l'intercommunalité

Quatre-vingt-onze pour cent des communes font partie d'une structure intercommunale à fiscalité propre, qu'elle soit communauté urbaine, d'agglomération ou de communes. Ces dernières ont donc délégué à l'intercommunalité plusieurs de leurs compétences : le logement, la collecte des déchets ménagers, la protection et la mise en valeur de l'environnement, le tourisme, les transports, la voirie, l'eau, les équipements sportifs et culturels. L'intercommunalité a, on le sait, une longue histoire qui a commencé avec la création des syndicats intercommunaux, d'abord à vocation unique puis multiple, et ce dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. C'est d'ailleurs bien leur existence qui a permis aux petites communes mais aussi aux grandes d'assurer les services publics indispensables.

Seule la région parisienne a résisté à l'extension généralisée des intercommunalités en raison du poids politique, démographique et économique de Paris. La stratégie politique de Jacques Chirac de faire de Paris un bastion, point d'appui majeur de sa conquête présidentielle, a fortement retardé toute réflexion sur l'indispensable mise en place d'une structure intercommunale (voir les articles de P. Subra et M. Jeanne).

Cependant, il est une question délicate à propos de l'intercommunalité qui fait consensus, c'est son manque de légitimité démocratique. Les intercommunalités sont en effet gérées par des délégués choisis par les conseils municipaux, sans que l'électeur y ait son mot à dire. L'intercommunalité est toujours la grande absente des campagnes électorales des élections municipales : les électeurs ne savent pas quels sont les élus qui y siégeront, ni quel programme sera appliqué, et surtout quel sera le montant de l'augmentation des impôts. Il n'y a, en effet, aucune autre autorité qui puisse lever des impôts sans mandat direct des électeurs.

## ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

Sans doute en 1999 aurait-il été difficile d'obtenir l'élection au suffrage direct des représentants des communes à l'intercommunalité : les élus communaux voyaient déjà d'un œil suspicieux ce renforcement de compétences et de pouvoirs percevant bien qu'à terme l'existence même de la commune serait en jeu.

Si aujourd'hui l'intercommunalité généralisée satisfait le plus grand nombre des responsables politiques, le ralliement à son adoption par une grande partie des opposants résulte de l'habileté politique mais aussi de la méthode démocratique mise en œuvre par Jean-Pierre Chevènement, alors ministre de l'Intérieur. La réforme Chevènement est basée sur le constat d'un déficit d'intercommunalité en milieu urbain et d'une complexité excessive des structures intercommunales et des règles qui les régissent. Il s'agissait pour le gouvernement de dégager un consensus sur les objectifs de renforcement de l'intercommunalité urbaine et de simplification et d'harmonisation du droit de l'intercommunalité.

Sans céder sur les points essentiels mais grâce à un long processus de conciliation, Jean-Pierre Chevènement a su emporter les suffrages, sans toutefois sous-estimer dans cette adhésion l'augmentation substantielle de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) ! Mais, comme l'intercommunalité reposait sur une démarche volontaire des élus locaux, leur adhésion était indispensable. Prudemment, le ministre de l'Intérieur de l'époque a su aussi réaffirmer le refus de toute supracommunalité ; pas question donc de réduire le nombre des communes ni celui des départements. Les intercommunalités restent bien des EPCI, mais dix ans plus tard chacun reconnaît, compte tenu des compétences exercées et des impôts décidés, que le déficit démocratique pose problème. On peut supposer qu'avec la pratique et le temps se créent des communautés d'intérêts au sein de ces intercommunalités. Est-ce à dire pour autant que la figure emblématique du maire pourrait disparaître ? Il faudra sans doute continuer à concilier les deux.

Néanmoins, grâce au débat et à la recherche du consensus, les objectifs fixés ont été atteints. En sera-t-il de même cette fois-ci alors que le temps du débat pour construire le consensus est comprimé, comme si l'urgence proclamée de la réforme nécessitait un passage en force, avec un parti, l'UMP, « godillot », caporalisé par l'autorité présidentielle ?

### **Une question controversée : le coût des collectivités territoriales**

Dans le rapport Balladur, on retrouve la critique désormais classique depuis la publication de plusieurs rapports (Attali, Dallier, Fouchet, Warsmann) du coût exorbitant du mille-feuille institutionnel. Ainsi, la critique des intercommunalités repose surtout sur l'augmentation des dépenses qui les accompagne, essentiellement en personnel. Pour faire face aux nouvelles missions, il faut, il est vrai,

## HÉRODOTE

embaucher des techniciens compétents, ce qui ne présente guère de difficultés, ceux-ci étant de plus en plus nombreux sur le marché de l'emploi du fait de l'augmentation des jeunes diplômés et de la multiplicité des diplômes universitaires professionnalisés qui couvrent les compétences des collectivités territoriales.

Selon le rapport (2006) du sénateur Dallier (apparenté UMP), le développement de l'intercommunalité depuis la loi Chevènement de 1999 aurait coûté 4 milliards d'euros supplémentaires au contribuable, mais chacun sait que les bases de calcul dans ce type d'évaluation sont contestables. Mais le chiffre marque les esprits et c'est bien le but à atteindre. Les communes dans le même temps n'ont pas diminué le nombre de leurs salariés alors qu'elles étaient déchargées de plusieurs compétences, ce qui est, en effet, paradoxal. Il n'est sans doute pas si simple pour des élus en période de chômage élevé de supprimer des emplois quand, dans le même temps, ils se battent auprès de leurs concitoyens pour éviter la fermeture de telle ou telle entreprise. L'État lui-même, malgré la décentralisation, a continué d'augmenter le recrutement des fonctionnaires, preuve que l'arithmétique des emplois à créer et à supprimer n'est pas si binaire.

De fait, les communes et les intercommunalités n'ont pas été les seules à ne pas éviter les doublons. En effet, les services de l'État au niveau départemental ou régional, pourtant déchargés de plusieurs compétences, n'ont pas réduit en proportion le nombre de leurs fonctionnaires. Certes, plusieurs de ces derniers ont rejoint les services techniques des collectivités territoriales, en veillant bien toutefois à préserver leur statut de fonctionnaires d'État, plus favorable que celui des collectivités territoriales, mais toutes les DDE, DDA, DRE et DRA sont loin d'avoir vu leurs effectifs s'effondrer.

### **Deuxième étape : recentraliser pour affaiblir l'adversaire**

Devant le Congrès réuni à Versailles en juin 2009, le président de la République a réaffirmé sa volonté d'« aller jusqu'au bout de la réforme territoriale », sous-entendu que cela plaise ou non aux élus locaux. On reconnaît bien là le ton volontariste et martial du président. Mais il est loin le temps des rois qui inscrivaient au bas de leurs édits et lois « Car ainsi nous plaît-il être fait » (Charles VI, 1368-1422); « Car ainsi le voulons et nous plaist être fait » (Louis XI, 1423-1463), « Car tel est notre bon plaisir » (François I<sup>er</sup>, 1494-1547)... Car la loi devra être votée par des parlementaires qui sont aussi souvent des élus locaux. Le parlementaire chargé de la défense de ce projet de loi devrait être Dominique Perben, candidat malheureux à Lyon contre le maire sortant socialiste, Gérard Collomb, président de la communauté urbaine de Lyon et de l'Association des communautés urbaines de France, majoritairement socialiste. Sans mandat local

*Hérodote, n° 135, La Découverte, 4<sup>e</sup> trimestre 2009.*

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

important, Dominique Perben n'est que conseiller municipal, tout affaiblissement des pouvoirs de l'adversaire sera donc bienvenu.

L'avant-projet de loi qui sera discuté à partir de la mi-septembre est mis en circulation à la fin du mois de juillet 2009. Les Français sont en vacances et nombre d'élus locaux le sont aussi. Le débat ne commence donc sérieusement qu'à la rentrée de septembre, même si les élus les plus concernés et impliqués, comme le président de l'Association des départements, Claudy Lebreton, président socialiste du conseil général des Côtes d'Armor, ou le président de l'Association des régions Alain Rousset, président socialiste du conseil régional Aquitaine, réagissent rapidement et violemment. L'avant-projet est en effet des plus inquiétants pour ces représentants des collectivités territoriales : il s'agit d'une réelle reprise des pouvoirs locaux par l'État. Mais, grâce au travail médiatique fait en amont, leurs critiques apparaissent, dans un premier temps du moins, comme une défense *pro domo* et le temps du débat risque d'être des plus réduits. Selon une tactique bien rodée, il faut aller vite, limiter le débat au maximum et passer la loi en force, au risque de connaître quelque déconvenue comme avec la loi Hadopi.

### **Réduire le nombre des élus, affaiblir les départements, asphyxier les communes**

La création des conseillers territoriaux est le point 1 de l'avant-projet de loi, ce qui marque bien la volonté présidentielle, d'une part, de réduire le nombre des élus et, d'autre part, d'affaiblir considérablement les départements. Le premier objectif devrait être atteint par la création des conseillers territoriaux qui remplaceront les conseillers généraux et régionaux. Sans doute compte-t-on sur l'appui de l'opinion publique, méfiante envers les politiques, pour faire pression sur les parlementaires, qui sont souvent aussi conseillers locaux et donc peu favorables à cette réforme. Mais ce sont les élus locaux qui sont les plus appréciés des citoyens, les maires ayant, on le sait, la meilleure image. Il est vrai qu'en milieu urbain les citoyens ne connaissent pas le nom du conseiller général de leur canton ni les limites de celui-ci. C'est d'ailleurs l'un des arguments pour supprimer cette circonscription, à ceci près que les nouvelles circonscriptions législatives seront constituées par un regroupement de cantons. La réduction du nombre d'élus pourrait atteindre les 2000, voire plus, et les conseillers généraux devraient être les plus touchés. On ne sait pas encore selon quelles modalités se fera leur élection. Le choix du scrutin fait en effet l'objet d'une réflexion stratégique, diront les partisans de la réforme ; politicienne, diront ses opposants. À la fin juillet 2009, est apparu un scrutin sur le modèle dit « Weill-Reynal », du nom d'Étienne Weill-Raynal, un collaborateur de Vincent Auriol, ministre des Finances du gouvernement Blum.

*Herodote, n° 135, La Découverte, 4<sup>e</sup> trimestre 2009.*

## HÉRODOTE

Quelle aubaine, cette découverte ! Car on suppose qu'un système électoral mis au point par un collaborateur d'un ministre du gouvernement Blum ne peut qu'être plus difficile à contester à gauche, à ceci près que ce mode de scrutin n'a pas été retenu et donc jamais été mis en œuvre. Les cantons seraient reconfigurés, chacun d'eux devant compter environ 20 000 habitants. Le conseiller territorial y serait élu au scrutin uninominal, mais des sièges supplémentaires, dans une proportion qui reste à déterminer – il est question de 20 % ou plus du total des sièges par département –, seraient également répartis à la proportionnelle des voix obtenues par tous les perdants. Le but est clairement de conserver une bonne représentation du monde rural, plus favorable à la droite que le milieu urbain.

Le troisième point qui doit être mis en exergue concerne l'exigence qui serait faite aux communes ou communautés de plus de 2 000 habitants de financer à 50 % leurs équipements pour pouvoir bénéficier d'une subvention de la région ou du département. Quand on sait que les collectivités locales financent 73 % des investissements publics, on voit ce que cette contrainte pourrait avoir de conséquences sur le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Il faut être singulièrement ignorant pour imaginer qu'une commune ou une communauté de 10 000 habitants pourrait financer à 50 % le centre culturel qu'elle doit dimensionner pour 20 000 ou 30 000 usagers, qu'une commune touristique de 1 500 habitants pourrait assumer la moitié du financement d'un centre de thermalisme nécessaire au développement de sa station de ski, ou même qu'une métropole réalisant un Parc des expositions à vocation internationale devrait, pour être accompagnée, consentir à assumer la moitié du coût, alors que son intérêt serait, par définition, départemental et régional. Des milliers de projets échoueraient chaque année si cette proposition devait devenir la règle. (Selon Martin Malvy, président socialiste de la région Midi-Pyrénées [*Le Monde*, 19 août 2009].)

### **Réformer ou contrôler ? L'enjeu de la compétence générale**

L'habile président du Sénat, l'UMP Gérard Larcher, parle prudemment de « discordance » à propos de la fusion des conseillers généraux et régionaux, et le rapport Belot (sénateur UMP) n'y est pas favorable. Néanmoins, le rapporteur admet que la coordination entre les conseils régionaux et départementaux doit être formalisée, ce que Martin Vanier appelle l'interterritorialité [2008] ou comment dépasser les logiques souverainistes des pouvoirs locaux – qui le sont parfois – pour concentrer les efforts sur ce qui se construit, se gère entre les territoires.

Mais n'est-ce pas ce qui se pratique déjà par le biais des financements croisés pourtant si décriés au nom de la complexité et de l'opacité qu'ils engendrent ?

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

L'État, qui n'a désormais plus les moyens de financer seul de grandes infrastructures, associe les collectivités territoriales qui sont devenues des cofinanceurs et qui de ce fait ont leur mot à dire sur le tracé d'une ligne à grande vitesse ou sur l'emplacement d'un nouvel aéroport d'intérêt national et sur la programmation de ces infrastructures. Ne doit-on y voir qu'une perte de temps ? Qu'une source de surcoût ? Ou peut-on aussi y voir la constitution pas à pas d'un consensus démocratiquement obtenu ?

Les collectivités territoriales, commune, département et région, ont légalement la « clause de compétence générale » qui leur permet en principe d'agir dans tous les domaines de l'action publique dans la mesure où est en jeu un intérêt public local, même si certaines compétences sont plus spécifiquement accordées à telle ou telle collectivité. Ainsi, c'est au nom de cette clause de compétence générale que les conseils généraux interviennent parfois dans le domaine du développement économique ou de l'aménagement du territoire, compétences plus spécifiques de la région, ou que la région intervient dans le champ du social, qui relève de la compétence des départements. Ce sont ces interventions au nom de l'intérêt public local sur le champ de compétences de l'autre qui alimentent la représentation de l'opacité, de l'embrouillamini « on ne sait plus qui fait quoi, qui est en charge de quoi » et qui conduisent à l'injonction de la clarification et donc à l'impérieuse nécessité de définir précisément les champs de compétence de chaque collectivité territoriale. Autrement dit, il faut supprimer la clause de compétence générale. Or, curieusement, il est prévu qu'elle ne concernera que les échelons départemental et régional et non l'échelon communal, alors que c'est celui où, sur le plan des compétences techniques et financières, la compétence générale est la plus difficile à appliquer compte tenu des moyens limités dont la majorité des communes disposent au vu de leur taille. Mais la commune est historiquement intouchable et le maire reste l'élu préféré des Français. Par contre, même si le département est aussi ancien que les communes, il n'en a pas la même légitimité démocratique historique. La commune est depuis sa création administrée par le peuple alors que le département l'est par un représentant de l'État, le préfet, et l'argument technique selon lequel la taille de son territoire définie en fonction des moyens de déplacement de l'époque (atteindre le chef-lieu en une journée à cheval) le rend désormais obsolète, est admis par beaucoup même si on lui oppose l'argument de la proximité. Quant à la région, elle est trop récente pour être intouchable.

Ainsi, ce qui apparaît comme une décision technique, voire de bon sens, est en vérité une décision très politique. D'une part, on ne laisse la compétence générale qu'à l'échelon de pouvoir où elle sera le plus difficilement applicable, la commune, et, d'autre part, sa suppression pour l'échelon départemental et régional limite non seulement le champ d'intervention mais pose aussi la question de la hiérarchie entre les collectivités territoriales, même si le principe d'une

HÉRODOTE

absence de hiérarchie entre collectivités territoriales est réaffirmé dans l'avant-projet de loi.

Un autre signe de l'affaiblissement des départements est la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la « métropole », qui remplacerait le département dans les grandes agglomérations en exerçant directement les compétences de celui-ci. Or dans un département comme le Rhône ceci revient à sa disparition : le Grand Lyon compte 1 250 000 habitants et le département 1 550 000. La situation est voisine en Haute-Garonne : sur 1 186 000 habitants, 870 000 vivent dans l'agglomération de Toulouse ; et ce n'est guère mieux pour la Loire-Atlantique : l'agglomération nantaise compte 577 000 habitants et le département 1 234 000. Le conseil général n'est d'ailleurs consulté que « pour avis » sur la création d'une métropole. Ce sont les élus municipaux ou le « représentant de l'État dans le département », c'est-à-dire le préfet, qui pourront engager la procédure de passage au statut de métropole. Au moins la moitié des communes, représentant plus de la moitié de la population, devraient se prononcer en faveur de la création de la nouvelle collectivité pour que celle-ci voie le jour.

*La région : un pouvoir d'action et d'entreprendre amoindri et contrôlé*

*La métropole, un cheval de Troie contre la régionalisation ?* – La « métropole » logiquement remplacerait les actuelles communautés urbaines, le statut de « métropole » étant d'ailleurs réservé aux agglomérations de plus de 500 000 habitants, seuil identique à celui de la loi Chevènement. Un seuil que franchissent aujourd'hui les communautés urbaines de Lyon, Lille, Marseille, Bordeaux, Toulouse, Nantes et Nice, mais pas Strasbourg. Toute création de métropole fait l'objet d'un décret en Conseil d'État, autrement dit le gouvernement garde un pouvoir d'appréciation sur la décision finale. En revanche, ses pouvoirs et son autonomie seraient fortement accrus puisqu'elle pourrait « exercer tout ou partie » des compétences d'une commune, il est vrai à la demande de celle-ci. Elle pourrait également, en cas d'accord avec la région, se substituer à celle-ci sur son territoire. Il est évident que cette mesure, qui a sans doute peu de chance d'être appliquée, ôtera à la région tout droit de regard sur la métropole, en particulier sur son aménagement ou sa politique culturelle, alors que la métropole en est pôle central. Que serait la région Rhône-Alpes sans droit de regard sur le Grand Lyon, Midi-Pyrénées sur Toulouse, les Pays de Loire sur Nantes ?

Assurément c'est sur la base du volontariat, mais dans ce projet il s'agit plus de renforcer les métropoles que les régions.

*L'attaque par le Grand Paris* – Un deuxième projet de loi illustre cette volonté de reprise en main par l'État, celui concernant le Grand Paris. Les limites de

*Hérodote*, n° 135, La Découverte, 4<sup>e</sup> trimestre 2009.

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

celui-ci ne sont pas encore (du moins officiellement) définies, mais ce qui apparaît clairement, c'est la recentralisation de son aménagement. En résumé, au nom de l'intérêt national, seul l'État décide. Cet avant-projet ne traite officiellement pas la question de la gouvernance, sujet trop délicat et d'évidence polémique, mais, en instaurant une structure contrôlée par l'État pour son aménagement, il retire de fait au conseil régional la possibilité d'agir sur la partie centrale et essentielle de son territoire.

Dès les premiers articles le ton est donné et l'enjeu majeur apparaît bien être celui des transports.

Le développement du Grand Paris revêt un caractère d'intérêt national. Son aménagement doit concourir à la réalisation de ces objectifs généraux, en permettant le développement d'un réseau de transport d'intérêt national entraînant le développement économique et urbain autour des gares de ce réseau et en développant les instruments de mise en œuvre appropriés...

En région Île-de-France, des décrets en Conseil d'État définissent la liste des projets d'infrastructures d'intérêt national affectés aux transports publics urbains de voyageurs par métro automatique et par tout autre mode ferroviaire de transport urbain dont l'ensemble constitue le réseau du Grand Paris. Ce réseau a pour fonction de relier le cœur de l'agglomération parisienne et les principaux pôles urbains – scientifiques, économiques et culturels – ainsi que les aéroports internationaux et les gares TGV.

Les millions de banlieusards qui se déplacent chaque jour ne verront donc pas le réseau local s'améliorer puisque l'essentiel des financements sera alloué à un nouveau réseau, celui du « Grand Paris – ville monde ». C'est le projet de Christian Blanc qui sera réalisé, sans doute au détriment de celui de la région qui privilégiait une amélioration des transports collectifs de banlieue à banlieue. Cette préoccupation a sans doute été jugée manquer d'ambition nationale, disons-le une vision de « gagne-petit » quand, à l'heure de la mondialisation et de la concurrence internationale, il faut voir grand ! Mais surtout, c'est la perte pour la région d'une compétence qu'elle n'aura pas eu le loisir d'exercer longtemps puisque l'État ne s'est retiré du conseil d'administration du Syndicat des transports parisiens qu'en 2005 et que le président de la région Île-de-France n'a présidé le premier conseil d'administration du STIF (Syndicat des Transports de l'Île-de-France) qu'en juillet 2006. Ainsi, au titre III de ce projet de loi, est annoncée la création d'un établissement public chargé de la réalisation du réseau de transport d'intérêt national du Grand Paris.

De même l'État se réserve d'élaborer et mettre en œuvre les projets d'aménagement du Grand Paris avec, c'est bien le moins, la consultation des collectivités concernées.

## HÉRODOTE

Il est difficile de ne pas voir dans cet avant-projet de loi du Grand Paris la volonté politique d'une recentralisation et celle-ci ne préfigure-t-elle pas l'évolution à venir des « métropoles » ?

*La constitution des intercommunalités sous le contrôle du préfet* – L'obligation d'achever la carte de l'intercommunalité avant le 31 décembre 2011 est inscrite dans l'avant-projet de loi. Aussi, pour accélérer et assurer l'achèvement de la couverture intégrale du territoire par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des prérogatives dérogatoires au droit commun sont accordées aux préfets, même limitées dans le temps. On pourrait voir des garde-fous à ces pouvoirs exceptionnels des préfets dans le renforcement des prérogatives de la Commission départementale de la coopération intercommunale qui se prononcera dorénavant sur tout projet de création d'un EPCI élaboré par le préfet et sera consultée systématiquement pour tout projet dérogeant au schéma départemental de la coopération intercommunale. Mais il s'agit de consultation et non de pouvoir d'opposition.

### L'enjeu des finances locales : qui paie décide

La loi de finances 2010 devrait réviser le système des finances locales, avec notamment la suppression de la taxe professionnelle au 1<sup>er</sup> janvier 2010, remplacée par une « cotisation économique territoriale » (CET) et par une taxation sur la valeur ajoutée. La suppression de la taxe professionnelle, créée en 1975 et unique en Europe, est envisagée depuis plusieurs années et trouve des partisans même à gauche : François Mitterrand la qualifiait de taxe imbécile puisque taxant les investissements. Cependant, l'État accorde nombre de dégrèvements fiscaux aux entreprises, qui se sont élevés en 2008 à 10,8 milliards d'euros, intégralement compensés aux communes, ce qui fait d'ailleurs de l'État le plus gros contribuable des collectivités locales – ce que les partisans de la réforme n'oublent jamais de rappeler. La taxe professionnelle représente de 20 à 40 % des recettes des collectivités locales et parfois plus de 90 % de celles des EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) ayant instauré la taxe professionnelle à taux unique. Or la cotisation économique territoriale (CET), assise d'une part sur la valeur des bâtiments des entreprises (base foncière constituée à partir de la collecte des extraits d'actes notariés auprès des services fiscaux) et d'autre part sur leur valeur ajoutée, serait loin de compenser les 28 milliards d'euros perçus en 2008 par les collectivités (dont 17 milliards ont été affectés aux communes et aux intercommunalités), toutes taxes confondues.

La taxation de la valeur ajoutée devrait aller aux départements et aux régions tandis que la part foncière de la CET et surtout la taxe d'habitation des

*Hérodote*, n° 135, La Découverte, 4<sup>e</sup> trimestre 2009.

ATTENTION, UN TRAIN DE RÉFORMES TERRITORIALES PEUT EN CACHER UN AUTRE !

départements et la taxe sur le foncier bâti des régions iraient aux communes ; rien ne semble prévu pour les intercommunalités. Il est de toute façon admis que « le tout sera moins élevé que le dispositif actuel ». Aussi l'État a-t-il promis aux collectivités locales de compenser intégralement la perte des recettes de la TP, soit 22 milliards d'euros. Il doit s'y engager d'autant plus que l'autonomie de ressources des collectivités locales est désormais inscrite dans la Constitution.

Rappelons aussi que le Conseil de l'Europe (avec la Charte européenne de l'autonomie locale adoptée en 1985) et l'Union européenne (avec la politique régionale objectifs 1 et 2, les programmes Interreg, etc.) prônent l'autonomie financière, la libre administration, la subsidiarité, la péréquation. En 2003, sous le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, la région est inscrite dans la Constitution au même titre que la commune et le département. Lors de cette réforme constitutionnelle est aussi inscrit le caractère décentralisé de l'organisation de la République : autonomie de décision et de gestion des collectivités territoriales dans les domaines relevant de leurs compétences ; il est reconnu aux collectivités territoriales la maîtrise de leurs ressources, notamment les impôts, et celle de leurs dépenses.

Une loi fiscale qui n'assurerait pas l'autonomie financière des collectivités risquerait donc d'être déclarée non conforme à la Constitution.

### **Conclusion : le retour de la centralisation...**

La lecture des avant-projets de loi laisse pour le moins dubitatif sur l'affirmation avancée que le seul objectif recherché est celui de l'intérêt national, sauf si l'on admet que l'intérêt national et celui du chef de l'État ne font qu'un. Il n'y a d'exercice démocratique du pouvoir dans quelque domaine que ce soit et à quelque échelon que ce soit que s'il existe des contre-pouvoirs. Or, dans toutes les réformes décidées par le président, c'est bien l'existence de ces contre-pouvoirs qui est affaiblie à mesure que l'exécutif est renforcé, qu'il s'agisse de la justice ou de la réforme territoriale. Comme le dit Philippe Laurent, maire de Sceaux (UMP) : « Va-t-on pérenniser le mouvement de décentralisation engagé par Gaston Defferre, en corrigeant les défauts apparus dans le premier quart de siècle de mise en pratique, ou va-t-on en définitive réaffirmer la prééminence du pouvoir central, en ramenant les collectivités locales à des missions d'application technique des décisions prises à Paris ? » La réponse est dans la question car un des buts principaux de la réforme territoriale est bien d'affaiblir les pouvoirs régionaux, faute peut-être d'être certain d'en déloger la gauche.

### **Bibliographie**

- BOURJOL M. (1995), « Réforme des collectivités territoriales françaises en quête de légitimité » in *Flux*, n° 20, avril-juin, p. 5-11.
- FOURQUET J. (2003), « La relance de la décentralisation : une boîte de Pandore géopolitique », in *Hérodote* n° 110, *Les Pouvoirs locaux, l'eau, les territoires*.
- INSTITUT THOMAS MORE (2009), « Vers quelle réforme des collectivités territoriales en France ? Étude comparative de l'organisation territoriale dans 12 pays membres de l'UE en janvier 2009 ».
- LAGADEC Y., LE BIHAN J. et TANGUY J.-F. (dir.) (2006), *Le Canton : un territoire du quotidien dans la France contemporaine (1790-2006)*, Actes de colloque, Rennes, Presses universitaires de Rennes.
- PALARD J. (2001), « Quel(s) bon(s) niveau(x) de représentation à côté des communes ? », *Ceras-revue Projet* n° 265, mars.
- SOURIAC R., CANABEL P. (1996), *Histoire de France, 1750-1995 : Monarchies et républiques*, Presses universitaires du Mirail, Toulouse.
- VANIER M. (2008), *Le Pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, collection Anthropos, Paris.