

RÉFORME TERRITORIALE : LES PROCHAINES SEMAINES SERONT DÉCISIVES

Les contours de la réforme territoriale commencent à se dessiner, mais la carte n'est pas encore définitive. Avant le débat de fond sur la répartition des compétences, le Parlement doit valider en octobre le nouveau découpage du territoire.

PAGES RÉALISÉES PAR PHILIPPE DOSSAL

Une carte qui peut encore bouger

L'Assemblée nationale a voté le 23 juillet le premier volet de la réforme territoriale, qui a pour but de «transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République» selon les termes du président de la République. La philosophie de cette réforme est d'asseoir l'organisation du territoire sur le couple grandes régions/intercommunalités. Au terme de débats houleux au Sénat puis à l'Assemblée nationale, les parlementaires se sont finalement accordés sur une réduction de 22 à 13 régions en France métropolitaine. Mais ce premier volet de la réforme doit, en théorie, faire l'objet d'une seconde lecture à l'automne avant son adoption définitive. Le possible changement de majorité sénatoriale pourrait compliquer la tâche du Gouvernement, qui souhaite voir l'ensemble de la réforme adopté fin décembre. Ce dernier a toutefois laissé la porte ouverte à quelques retouches de la carte et semble prêt à jouer le jeu institutionnel pour obtenir le plus

large consensus possible avant la présentation au Parlement du second volet, qui portera sur la répartition des compétences. Si le découpage validé par l'Assemblée semble satisfaire une majorité d'élus, quelques poches de résistance restent toutefois actives, notamment dans le Nord et en Picardie, en Alsace, où le projet de fusion avec la Champagne-Ardenne et la Lorraine rencontre une forte opposition et, dans une moindre mesure, la Bretagne, où l'on espérait une «réunification historique» incluant la Loire-Atlantique. Il faudra donc attendre quelques semaines pour connaître la cartographie définitive de la réforme.

La plupart des autres obstacles à l'adoption de ce premier volet ont été levés durant l'été, qu'il s'agisse du droit d'option des départements ou de la représentation des départements ruraux dans les futures assemblées régionales (voir page 9). Une solution semble même avoir été trouvée pour résoudre le problème épineux des

futures capitales régionales : on s'oriente dans certains cas vers un découplage spatial entre administrations déconcentrées et administrations territoriales. Manuel Valls a par ailleurs arrondi les angles, le 16 septembre, quant à l'avenir des départements, en évoquant trois cas de figure : dans les départements dotés d'une métropole «la fusion des deux structures pourra être retenue» ; là où les intercommunalités sont fortes, «les compétences départementales pourront être assumées par une fédération d'intercommunalités» ; enfin, et c'est le cas notamment des départements ruraux, quand «les communautés de communes n'atteignent pas la masse critique, le conseil départemental sera maintenu, avec des compétences clarifiées».

Quoi qu'il en soit, cette réforme attendue depuis des années, appelée à modifier durablement l'organisation du territoire, est désormais engagée. Elle sera, en tout état de cause, assez courte, en raison des contraintes de calendrier imposées par les prochaines échéances électorales. ■

ENTRETIEN

Alain Lambert ancien ministre du Budget, président du conseil général de l'Orne (UDI)



Vous plaidez pour un rétablissement de la confiance entre l'État et les collectivités.

Oui. C'est à mon avis un préalable

à la réforme. Il existe un énorme malentendu entre l'État et les collectivités territoriales. Le niveau de défiance entre les administrations centrales et locales a atteint un niveau inédit. Trente ans après la décentralisation, les administrations centrales considèrent toujours les administrations locales comme leurs subalternes, contrairement au principe de libre administration

prévu par l'article 72 de la Constitution. A titre d'exemple, le Conseil national d'évaluation des normes, que je préside, étudie en septembre 19 textes (plus de 500 pages émanant des administrations centrales) qui relèvent de compétences décentralisées. On ne peut pas continuer ainsi.

Comment faire alors ?

Il faut revenir à des évidences, avoir recours au bon sens. Le pouvoir politique, quel qu'il soit, doit prendre en compte le fait que les informations qui lui sont fournies émanent des administrations centrales, qu'elles sont orientées par une administration qui n'a toujours pas digéré la décentralisation et veut encadrer toutes les politiques, dans tous les domaines, qu'il s'agisse

d'environnement ou de politiques sociales. Nous ne cessons de créer des structures nouvelles mais nous ne savons pas inventer un nouveau mode de gestion, comme c'est le cas dans les pays voisins. Il ne sert à rien de prendre à un échelon pour en donner à un autre si c'est toujours l'État le maître du jeu. Si les règles de gestion des collèges sont toujours définies à Paris, que ces collèges soient pilotés depuis Alençon ou Rouen ne change rien à l'affaire. Le postulat selon lequel plus une collectivité est grande plus elle est efficace ne vaut que si la collectivité peut optimiser sa gestion. Et pour cela l'État doit intégrer, enfin, le principe de libre administration. Sinon il restera toujours le fauteur de troubles qui alimente les disputes entre chaque échelon. ■

Les concessions actées en première lecture

Le premier volet de la réforme présenté par le Gouvernement a été l'objet de plusieurs amendements et a subi des modifications notables. Le découpage du territoire a été ramené à treize régions, contre quatorze dans le projet initial. Le Limousin et le Poitou-Charentes rejoignent ainsi l'Aquitaine, la Picardie est associée au Nord - Pas-de-Calais et la Champagne-Ardenne rejoint l'ensemble Alsace/Lorraine. Un découpage encore provisoire puisque le Premier ministre, Manuel Valls, a considéré, au lendemain de la première lecture, que la carte pouvait encore bouger.

Le nombre de conseillers régionaux a, de son côté, été revu à la hausse. Plafonné à 150 conseillers dans le projet du Gouvernement, il sera finalement calqué sur l'addition du nombre de conseillers régionaux des régions fusionnées. Les départements ruraux disposeront d'un minimum de deux sièges dans la nouvelle assemblée. Un droit d'option a également été accordé aux départements qui souhaiteraient changer de région après le 1^{er} janvier 2016. Mais ce transfert ne pourra avoir lieu que s'il est approuvé par la majorité des trois cin-

quièmes du conseil départemental et des deux conseils régionaux concernés. Conditions difficiles à réunir dans la perspective, par exemple, d'un rattachement de la Loire-Atlantique à la Bretagne, département dont les Pays de la Loire refusent de se séparer. Outre ces concessions obtenues par l'Assemblée nationale, le Gouvernement a reculé, à la fin de l'été, sur la disparition programmée des départements, même si celle-ci n'était pas inscrite formellement dans le projet de réforme. M. Valls a en effet déclaré à La Rochelle : «*Là où il y a des métropoles, les départements*

doivent évoluer. Ce qui s'est fait à Lyon et dans le Rhône est un exemple. Ailleurs, partout où nous pourrions construire une fédération de grandes intercommunalités, il faut aller dans ce sens. Mais là où les intercommunalités ne peuvent représenter l'ensemble des collectivités, notamment dans les départements ruraux, les conseils départementaux doivent garder un rôle, même si leurs compétences seront simplifiées». En d'autres termes, les départements ne seraient pas menacés en zones rurales. Il reste à déterminer où se place le curseur entre départements urbains et départements ruraux. ■

Les prochaines étapes

Les débats parlementaires ne reprendront qu'en octobre. Le temps pour les nouveaux Sénateurs, élus le 28 septembre, de prendre leurs fonctions. La seconde lecture du volet «géographique» de la réforme est prévue dans la deuxième quinzaine d'octobre. Mais le Gouvernement a la possibilité de brûler l'étape en passant directement par une commission mixte paritaire. Le second volet sur les compétences devrait, lui, être débattu en novembre, voire début décembre, pour une adoption définitive avant la fin de l'année. La question des élections est, elle, tranchée depuis le discours de politique générale de Manuel Valls : elles seront découplées. Les départementales auront lieu en mars et les régionales à la fin de l'année 2015.

ANALYSE

Alain Faure directeur de recherche au CNRS, PACTE IEP, Université de Grenoble Alpes



Cette réforme préfigure-t-elle une dynamique inter-métropolitaine et européenne ?

Les observateurs étrangers s'étonnent des convictions des Français sur la «vraie démocratie locale» et «l'égalité des territoires». La plus tenace est que la logique démocratique authentique est celle qui promeut la proximité à l'échelon communal, quelle que soit la fragmentation sociospatiale régionale. Ensuite, que le «monde rural» ne peut être correctement défendu qu'à l'échelon départemental et sur des priorités nationales agri-environnementales à distance des enjeux urbains et périurbains. Enfin, il y a la diabolisation de la métropolisation de la société car elle est synonyme de mondialisa-

tion libérale, de mobilité sélective et de chaos social. Depuis 1982, les réformateurs ne sont pas parvenus à bousculer ces stéréotypes. J'imagine une autre lecture : si personne ne doute de la stratégie comptable du Gouvernement, il ne faut pas oublier la modernité politique potentielle qui consiste à enfin reconnaître la responsabilité politique entière des métropoles en formation. Dans le monde, c'est à cet échelon politique et territorial que s'arbitrent des décisions majeures : régulation publique des transports, du logement, de l'emploi, de la solidarité sociale, de l'accès à la culture et de l'environnement. Avec un schéma centré sur la capacité des régions à mettre en synergie les métropoles dans une dynamique européenne, le Gouvernement impose à tous les acteurs, ministères et corporatismes compris, une remise à plat salutaire sur certains archaïsmes symboliques du jardin à la française qui façonnent les esprits de nos concitoyens. ■

Élections : la fin de l'insécurité juridique

Le Premier ministre a mis un terme, mardi 16 septembre, à la redoutable insécurité juridique qui régnait sur la date des prochaines élections départementales et régionales. Allaient-elles être couplées en décembre 2015, comme initialement prévu, avoir lieu en juin comme évoqué dans un second temps, ou finalement découplées pour ne pas rallonger abusivement le mandat des conseillers départementaux ? La question n'était pas subsidiaire puisque, dans l'hypothèse d'un scrutin en mars, nous sommes entrés début septembre dans la période de six mois qui encadre rigoureusement les dépenses de campagne. Ce qui sera finalement le cas pour les élections départementales. Pas de panique pour autant, selon M^e Olivier Taoumi, avocat et ancien magistrat administratif. «*Le gouvernement est allé beaucoup trop loin dans les annonces. Les élus pourront invoquer le principe de confiance légitime, pour s'être appuyés sur le calendrier annoncé, soit juin, soit décembre. Le point de départ prévu est la date à laquelle le Gouvernement officialise le calendrier*». ■