

Café-géographique du 20 octobre 2009 (Café Riche)

Réforme administrative et nouveaux territoires de France

Intervenant : Jean-Marie Miossec, professeur de géographie Université Montpellier III

Le Président Sarkozy a présenté les axes principaux de la réforme territoriale lors d'un discours prononcé à Saint Dizier (Haute Marne) le mardi 20 octobre 2009*. Le soir même, le café-géo de Montpellier a consacré sa première réunion de l'année à ce sujet. La saison 2009-2010 a donc commencé au plus près de l'actualité. C'est Jean-Marie Miossec, Professeur à l'Universités Paul Valéry, qui a été invité pour expliquer et commenter ce sujet extrêmement complexe. Après avoir rappelé brièvement les grandes étapes historiques de l'organisation de la France et la complexité du « mille-feuilles » territorial actuel, celui-ci a tenté de présenter les points essentiels du projet de loi en soulignant notamment les questions qui restent, pour des raisons principalement politiques, sans réponse précise.

« La France a empilé les structures sans jamais purger ».

La Révolution a considérablement clarifié la carte administrative française, en remplaçant les innombrables statuts et les découpages complexes de l'Ancien régime par un système normalisé et hiérarchisé à trois échelles : l'Etat central (représenté localement par les préfets), les départements (qui quadrillent le territoire national) et les communes (issues des paroisses). C'est dans ce cadre simple et centralisée que les pouvoirs publics vont, dans les dernières décennies du XXe siècle, multiplier les structures. Cette inflation des découpages est guidée par un souci de modernisation administrative en lien avec la décentralisation (lois Defferre), les évolutions socio-économiques (mobilité accrue, tertiarisation de l'économie) et les dynamiques démographiques (notamment l'urbanisation de la population).

Pour autant, **les réformes successives se sont ajoutées les unes aux autres sans jamais alléger le maillage de la France**. Les nombreux rapports sur le sujet (notamment ceux des commissions Belot et Balladur), sont unanimes pour dénoncer l'illisibilité de la carte des territoires, l'inefficacité de certaines procédures au sein de la fonction publique territoriale (notamment la généralisation des projets par financements croisés) et l'enchevêtrement des compétences entre les acteurs (les trois niveaux des collectivités étant dotés de la « compétence générale »). Aujourd'hui, la France est divisée en 26 régions, 100 départements, 371 pays (lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999), 4300 cantons, 2601 établissements publics à fiscalité propre (EPCI), 15600 syndicats intercommunaux sans fiscalité propre (SIVOM, SIVU, syndicats mixtes), et de plus de 36 000 communes. A cette accumulation d'acteurs de l'aménagement s'ajoute l'Union Européenne qui cofinance de nombreux projets via ses fonds structurels (FSE, FEADER, FEDER...).

Une réforme nécessaire...

Jean-Marie Miossec a identifié trois éléments essentiels dans le projet de loi sur la réforme territoriale, tout en rappelant que la navette parlementaire, soumise à des pressions multiples (en particulier de la part des élus locaux), sera l'occasion de nombreuses modifications.

C'est d'abord une **volonté de simplification**, bien qu'incomplète, qui motive cette réforme. Le projet de loi ambitionne de supprimer les pays, de réduire le nombre des syndicats intercommunaux et de les intégrer dans des

EPCI, de favoriser la fusion de régions ou de communes (« communes nouvelles ») jugées trop petites et de terminer la couverture du territoire en EPCI (aujourd'hui plus de 9 communes sur 10 ont intégré une communauté à fiscalité propre). Le but est de simplifier le « mille-feuilles » des territoires.

Ensuite, la réforme souhaite faire **émerger 2 « pôles » de la gouvernance locale** : le duo commune/intercommunalité et en parallèle le couple département/région. C'est sur ce dernier pôle que le projet de loi est le plus innovant. Ainsi, les conseillers généraux et régionaux seraient supprimés au profit de **conseillers territoriaux** siégeant à la fois au conseil général et régional, ce qui annonce, de fait, la suppression des cantons. En outre, cette réforme s'accompagne d'une réduction des effectifs des élus (de 6000 à 3000), d'une redéfinition et d'une séparation stricte des compétences respectives des deux collectivités (fin de la compétence générale), ainsi que d'une réforme du mode de scrutin (uninominal à un tour, accompagné de 20% de proportionnelle).

Enfin, la réforme souhaite **valoriser le fait métropolitain**. Il est prévu de créer des métropoles, c'est-à-dire des entités distinctes des collectivités et des communautés. Ces métropoles bénéficieraient, en plus de la compétence générale confirmée pour les communes, d'un transfert des prérogatives du pôle département/région dans lequel elles s'inscrivent. Ces entités métropolitaines, sélectionnées selon un critère essentiellement démographique (ensembles de plus de 450 000 habitants), auront une relative autonomie financière et juridique. Elles gagneront en visibilité internationale et donc en efficacité dans le cadre de la mondialisation. Notons qu'il est également prévu de pallier au déficit démocratique des EPCI et de faire élire les conseillers communautaires au suffrage universel au moment des élections municipales.

... mais il reste des ambiguïtés sur de nombreux points.

M. Miossec a ensuite très largement souligné les lacunes et les imprécisions de ce projet de loi, soumis à d'intenses critiques, y compris parmi les élus de la majorité. Certains points cruciaux sont donc prudemment contournés pour des raisons politiques.

Premièrement, la question des financements n'est abordée que de manière allusive. En effet, alors que la suppression de la taxe professionnelle fait polémique et que les déficits de l'Etat atteignent des sommets historiques, **la question fiscale et budgétaire est soigneusement éclipsée**.

Ensuite, **le problème récurrent des liens verticaux entre acteurs n'est pas suffisamment abordé** : pour Jean-Marie Miossec, la trame territoriale française souffre depuis très longtemps d'un manque de clarté quant à l'articulation des différentes échelles entre elles (commune, agglomération, département...). Par exemple les relations de l'Etat et des acteurs locaux avec l'Union Européenne ne sont même pas abordées.

Troisièmement, **le problème du statut et du périmètre de l'agglomération parisienne n'est pas solutionné**. Cette question, éminemment politique, divise y compris au sein de l'UMP. Les projets et propositions antagonistes (« Grand Paris », « Paris-Métropole », « Seine métropole »...) restent en suspens. Ainsi, la carte de France dessinée par cette réforme reste floue dans sa partie la plus stratégique.

Quatrièmement, la **volonté de simplification territoriale se heurte aux résistances des élus de terrain**. La diminution significative du nombre des communes et la suppression d'un échelon pour les collectivités (notamment le département) ne sont plus d'actualité. De surcroît, les métropoles pourraient apparaître comme un étage supplémentaire dans un mille-feuilles en définitive assez peu allégé.

Enfin, M. Miossec, relayé sur ce point par les questions du public, a pointé **le flou conceptuel qui entoure**

L'émergence des métropoles. Ces entités souffrent d'une définition simpliste (seuil quantitatif de population) et non fonctionnelle. Les atouts industriels, scientifiques ou infrastructurels ne sont pas assez pris en compte dans cette définition. Cette imprécision peut conduire à une multiplication des métropoles, par exemple dans le cadre des « pôles métropolitains » destinés aux ensembles de plus de 200 000 habitants. Ce scénario serait synonyme d'un émiettement des moyens financiers et technologiques. Ensuite, l'insertion départementale et régionale de ces métropoles reste encore à préciser ; le risque étant de couper institutionnellement les grandes villes de leur zone d'influence traditionnelle.

A la suite de l'intervention de M. Miossec, les participants ont posé des questions ayant trait au cumul des mandats (non-évoqué dans le projet de loi), aux probables suppressions de postes dans la fonction publique territoriale (alors qu'aujourd'hui, il y a au contraire de nombreuses embauches), ou au cas des régions monodépartementales d'outre-mer, dont les congrès (réunion du Conseil général et régional en une assemblée unique) doivent statuer sur ces réformes. Plusieurs questions portaient sur l'intégration des métropoles dans le maillage national.

Compte-rendu : Gilles Ardinat

* Le discours présidentiel (durée : 1 heure) est consultable sur :

<http://www.publicsenat.fr/vod/evenement/discours-de-nicolas-sarkozy-sur-la-reforme-territoriale/63698>