

Communication de Monsieur Yves Gry



Séance du 10 novembre 2017



Le mouvement de décentralisation en France et l'impossible réforme territoriale

L'organisation territoriale est un vieux thème de débat en France et, bien sûr, le fruit d'une évolution historique touchant principalement les rapports entre l'État et les autorités locales. D'autres pays se sont également penchés sur cette question, État fédéral, unitaire, centralisé, régionalisé ou décentralisé, en particulier en Europe.

Il convient, au préalable, de rappeler les trois définitions suivantes: - **centralisation**: les tâches administratives sont concentrées dans les mains d'organes centraux et les autorités locales n'ont pas de pouvoirs propres. Un système totalement centralisé a peu existé en France (peut-être le centralisme révolutionnaire de la période 1792-1795). À propos de l'unité de la France menée par la monarchie sur plusieurs siècles, Emmanuel Le Roy Ladurie écrit dans un livre paru en mai 2017, *Brève histoire de l'Ancien Régime*, «[...] l'inévitable centralisation est bien loin de supprimer entièrement les initiatives locales, quoiqu'en pense Tocqueville, lequel aura pourtant raison dans le très long terme à propos des derniers Bourbons et de Bonaparte»^[1]. Ce procédé de centralisation totale n'est pas viable, surtout dans un État moderne où il faut réagir vite; c'est la citation de Félicité de Lamennais: «la centralisation, c'est l'apoplexie du centre et la paralysie des extrémités»^[2]. Ce procédé doit alors s'accompagner d'une modalité nouvelle – **la déconcentration** – c'est à dire le transfert de pouvoirs au sein d'une même institution, d'une autorité

plus élevée au profit d'une autorité moins élevée (préfet, recteur). Il y a ainsi un rapprochement du pouvoir vers les administrés mais, selon une formule imagée d'Odilon Barrot, juriste et homme politique, « c'est toujours le même marteau qui frappe – l'État – mais on a raccourci le manche »^[3]. Quant à la **décentralisation**, elle s'analyse comme un processus de reconnaissance de pouvoirs à des entités autres que l'État, capables de s'administrer librement et de gérer leurs propres affaires, principalement les collectivités territoriales. Ce terme peut ne pas paraître satisfaisant. Dans les pays anglo-saxons où on ne distingue pas toujours déconcentration et décentralisation, on emploie plutôt le mot *self gouvernement*. En France, ce terme est souvent galvaudé, surutilisé... décentralisation industrielle, culturelle, ou décentralisation de l'ENA à Strasbourg qui est en fait une délocalisation ! Pour qu'il y ait décentralisation, plusieurs facteurs doivent être réunis dont principalement deux, tout d'abord des institutions dirigées par des élus, la décentralisation étant porteur d'un idéal démocratique. En général, les régimes libéraux sont plus décentralisateurs que les régimes autoritaires mais c'est à nuancer. Le second facteur, c'est le contrôle sur actes des autorités décentralisées, plus ou moins important. La Constitution le désignait autrefois sous le terme de tutelle ; pas un terme des mieux choisis car il évoque l'incapacité des personnes. Tocqueville dénonçait l'insolence du mot ! Cette conception a en principe pris fin ! Lors d'un discours officiel, Le Président Jacques Chirac a prononcé le mot « déconcentration ». Un conseiller malicieux a dû lui glisser ce mot ; ce terme n'a pas fait florès et pourrait concerner quelques cas de codécision (par exemple les secteurs sauvegardés).

La naissance de la démocratie locale en France a été laborieuse ; globalement et succinctement deux périodes : de la Révolution française au début de la troisième République, et de cette dernière au tournant de 1982. Tout d'abord la fameuse loi du 14 décembre 1789 qui établit 44 000 communes sur la base des paroisses, et celles du 22 décembre 1789 et du 26 février 1790 qui créent 83 départements avec élection de conseils qui les dirigent avant la création des préfets et rendent compte au pouvoir central. Mais ce n'est pas une réelle décentralisation puisque l'administration locale gère les affaires de l'État. L'Empire supprime l'élection des conseils généraux et municipaux, nomme les maires et institue les préfets, un peu sur le modèle des intendants du roi et des commissaires mis en place par la Convention et le Directoire. Néanmoins, le mouvement de décentralisation se poursuit timidement. La Monarchie de Juillet va rétablir l'élection des conseils locaux au suffrage censitaire (lois du 21 février 1831 et 22 février 1833). Le Second Empire revient au début sur ces avancées pour ensuite les restaurer (1866 et 1867). Émerge à nouveau à cette période, l'idée d'aller plus loin et, comme nous sommes à Nancy, ne peut être passée sous silence la fameuse Déclaration de Nancy^[4] publiée en 1865 par dix-neuf

notables nancéiens ; le but est de décentraliser pour simplifier l'administration territoriale et de permettre aux Français d'avoir une éducation politique. Cette déclaration va avoir un retentissement national avec même l'idée d'un colloque à Lyon en 1869, mais le projet sombre avec la guerre de 1870. Lors de la séance du 4 mai 2001 de l'Académie de Stanislas, le professeur Sadoul a évoqué cet épisode dans une communication intitulée « Le régionalisme lorrain de 1830 à 1914 »^[5]. C'est sous la III^e République qu'un début de décentralisation va s'inscrire au cœur du projet républicain avec les célèbres lois, celle du 10 août 1871 portant charte des départements et celle du 5 avril 1884 portant charte communale. Ces entités deviennent de vraies collectivités locales mais toujours sous tutelle de l'État unitaire. À cette même période, se développent les premières formes d'intercommunalité (loi du 22 mars 1890) pour des questions techniques tels que l'électrification, l'assainissement, l'eau..., ce que l'on a appelé « l'intercommunalité de tuyaux » par opposition à celle de projets, telle que nous la connaissons aujourd'hui : métropoles, communautés urbaines... qui sont des projets de développement de territoires. Sous la IV^e République, toujours le constat d'un déséquilibre entre Paris et le reste de la France – le livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, 1947 – et, au début de la V^e République, vont se développer principalement deux thématiques, l'une relative à la création de circonscriptions d'action régionale dont le principe avait été posé en 1955, et l'autre visant à renforcer l'intercommunalité par la création obligatoire de quatre communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Nantes et Strasbourg) et l'invention d'une nouvelle structure, le district urbain, ancêtre à Nancy de l'actuelle Métropole. Mais une véritable décentralisation ne verra le jour que dans les années 1980. Pourquoi cette lenteur ou, autre formulation, les causes du centralisme ? La principale raison tient à notre histoire et à nos usages. La France a très longtemps estimé que la centralisation permettait d'assurer un certain ordre politique et social grâce à des décisions homogènes, garantissant l'égalité et ne mettant pas en cause l'unité nationale. La France s'est formée sous l'impulsion des différents rois et a été au fur et à mesure unifiée depuis sa capitale Paris. Tocqueville écrivait « sous l'ancien régime, le roi attirait les affaires à Paris et Paris attirait les affaires du roi »^[6]. La Révolution puis l'Empire ont été dans cette direction, certes sous une autre forme. Alain Peyrefitte le souligne également dans son livre *Le Mal Français* : « matériellement et psychiquement la Nation s'est donnée à sa capitale »^[7]. Un dessin de Plantu paru dans le journal *Le Monde*, en 1980, illustre avec humour le centralisme français^[8]. Un de nos compatriotes, coiffé de son béret, se présente à quelqu'un de l'administration, assis à un bureau et muni de ses manchettes et de sa plume d'oie. Il lui dit : « Je voudrais fonder une association pour lutter contre le centralisme administratif. » La réponse fuse : « Écrivez à Paris ! »

C'est donc au début des années 1980 qu'est lancée une réforme d'envergure qui est aujourd'hui inachevée, avec toutefois l'émergence de nouveaux équilibres.

Une véritable réforme d'envergure: les années 1982 à 2007

Essentiellement deux actes: l'acte 1 des années 1982-1983 et l'acte 2 des années 2003-2004

L'acte 1 de la décentralisation: la rupture

C'est l'un des très grands axes du programme de François Mitterrand qui déclarait en 1981: «la France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire»^[9]. Un projet de loi avait déjà été déposé au Sénat par le gouvernement précédent, en 1978, suite au fameux rapport Guichard de 1976; voté par la Chambre Haute et ensuite soumis à l'Assemblée Nationale, il s'était enlisé à l'approche de l'élection présidentielle de 1981. Dès son élection, le Président engage une stratégie de rupture qui sera portée par le premier gouvernement Mauroy (Premier ministre et maire de Lille) et par Gaston Deferre (ministre de l'Intérieur et maire de Marseille), tous deux maires de grandes villes et ayant eu des relations difficiles avec leurs préfets. Pour éviter un combat parlementaire menaçant de s'éterniser, le Gouvernement choisit de ne pas remettre en cause le découpage territorial – ce qui aurait sûrement conduit à une autre réflexion sur l'évolution de l'organisation administrative – et met en route un processus irréversible, profitant de l'état de grâce qui suit l'élection présidentielle de 1981.

- Est alors votée la première grande loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui porte un titre significatif « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ». Elle apporte trois novations majeures :
 - La région devient une véritable collectivité territoriale avec une élection au suffrage universel qui a lieu pour la première fois en 1986. Le législateur a ainsi bousculé les réticences des gouvernements précédents (méfiance des révolutionnaires devant les anciennes provinces, mise en avant des régions par le régime de Vichy, peur d'un pouvoir régional élu). Cela signifie que les communes, les départements et les régions sont sur le même plan, la réforme consacrant ainsi trois niveaux de collectivités locales.
 - Deuxième innovation très importante: le pouvoir exécutif du préfet pour le département et la région est transféré aux présidents du conseil départemental et régional. C'est un changement de nature; le département devient une collectivité à part entière avec un exécutif élu et de véritables services (le département de Meurthe-et-Moselle, une trentaine de personnes

avant 1982, actuellement, plus de 3 300). Ce transfert de pouvoirs s'est, à de rares exceptions, déroulé dans des conditions normales.

- Enfin, troisième et dernière rupture avec le système antérieur, la suppression de la tutelle sur les actes des collectivités locales, très grande nouveauté. Désormais, les décisions des collectivités sont exécutoires immédiatement dès qu'elles sont publiées et transmises au préfet ; autrefois, il fallait attendre son accord. On est passé d'une tutelle *a priori* à un contrôle *a posteriori*. Pour expliquer cette grande nouveauté, Gaston Deferre, lors de la discussion parlementaire, a fait référence à un vieux proverbe « chacun chez soi et les vaches seront bien gardées » : l'autorité locale prend la décision, le préfet contrôle et, s'il n'est pas d'accord, demande au décideur un nouvel examen de l'acte ; en cas de conflit, c'est le juge administratif qui dit le droit ; ce n'est plus de la tutelle mais un contrôle de légalité. Innovation fondamentale au plan théorique qui transforme les rapports entre État et collectivités mais qui, aujourd'hui, n'aboutit pas aux résultats escomptés (trop d'actes transmis en préfecture – entre six à sept millions – effectifs de contrôle très réduits, très faible saisine du juge).
- Les grands principes étant posés, le législateur vote dans la foulée (7 janvier 1983) la deuxième loi importante de ce mouvement décentralisateur décidant des transferts de compétence de l'État aux collectivités locales. Ils traduisent en principe un rôle dominant pour chaque collectivité :
 - La région est chargée de l'avenir ; elle est compétente en planification économique, formation professionnelle et gestion des lycées. Essentiellement, un rôle d'impulsion pour le moyen et long terme.
 - Le département est une collectivité plutôt gestionnaire tournée vers les solidarités sociales (RSA, aide à l'enfance, aux personnes âgées...) et territoriales (aide aux communes). Il a en charge les collèges.
 - La commune reste le lieu idéal pour l'administration de proximité (transports urbains, écoles maternelles, primaires) ; elle reçoit principalement la compétence de l'urbanisme : la planification urbaine et la délivrance du permis de construire. Le journal *Le Monde* évoque pour ce dernier un « cadeau empoisonné ». Certains ont pu y voir plutôt un transfert de charges dans des domaines dont l'État ne voulait plus s'occuper !

D'autres lois viennent ensuite compléter ce socle initial (création de la fonction publique territoriale, statut de l'élu...)

L'acte 2 de la décentralisation : la consécration constitutionnelle

Au début des années 2000, soit moins de vingt ans après le lancement de la décentralisation, cette dernière apparaît bénéfique à une majorité de Français (sondage BVA du 25 mars 2004 pour Acteurs Publics et LCP) qui considèrent que les décisions sont maintenant plus proches des citoyens (gestion des collèges et lycées, permis de construire...), mais voudraient plus de transferts de compétences. Néanmoins, est toujours dénoncée la complexité de l'organisation administrative, trop d'échelons (mille-feuille territorial), compétences enchevêtrées entre collectivités, insuffisance de moyens. Est alors lancée sous la présidence de Jacques Chirac, une nouvelle étape initiée par le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, qui va être appelée l'acte 2 de la décentralisation. Elle est présentée non pas comme un acte concédé par l'État mais se fondant sur les attentes des collectivités locales et des citoyens. C'est une démarche solennelle car elle implique une modification de la Constitution réalisée par la loi de révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui, notamment, ajoute à son article 1^{er} un nouveau principe tenant en une seule phrase « son organisation (de la République) est décentralisée ».

Cette disposition consacre symboliquement la décentralisation et marque l'irréversibilité du processus. Elle n'a pas été votée sans mal, contre l'avis du Conseil d'État et de la commission des lois du Sénat. C'est une réforme emblématique car la forme politique de l'État s'inscrit maintenant dans un schéma de décentralisation territoriale. Mais cette révision n'annonce pas pour autant un État fédéral car la Constitution maintient les collectivités à un niveau administratif donc subordonné à l'État. La révision consacre de nouveaux principes comme le droit à l'expérimentation, le référendum local et est complétée par une nouvelle loi de transferts de compétences (routes, culture, action sociale...), accompagnée d'importants transferts de personnels vers les départements et les régions (environ 130 000 : établissements scolaires et routes).

Ces deux actes ont changé fondamentalement le paysage administratif français et on peut estimer qu'il y a eu un certain consensus entre droite et gauche pour faire aboutir cette réforme. Raymond Barre déclare en 2002 que les lois Mauroy et Defferre ont apporté un indiscutable progrès à la vie nationale et ont suscité des initiatives locales, et Michel Vauzelle, ancien ministre, en 2004 « même si Jean-Pierre Raffarin est de droite et moi de gauche, cet homme a raison de porter fort la volonté de régionalisation »^[9]. Otto de Hasbourg, de passage à Nancy en 2005, pour un colloque consacré à l'Europe, déclarait « sur ces vingt dernières années, la France a terriblement changé, le préfet n'est plus une divinité locale, c'est maintenant l'autorité élue ».

Toutefois, certains auteurs ou hommes politiques ont durement critiqué le principe de la décentralisation : Philippe Hureaux, professeur de droit, puis préfet et maire publie un livre intitulé *Les nouveaux féodaux : le contresens de la décentralisation*^[10]. Philippe Seguin, très sceptique sur ce mode d'organisation, estime que le patrimoine génétique de la République Française est centraliste. Quoiqu'il en soit, la décentralisation irrigue maintenant les institutions conformément aux vœux des Français et aux dispositions des traités de l'Union européenne et, malgré ses apports positifs, le citoyen constate toujours une illisibilité certaine de la carte administrative ainsi qu'une augmentation de la fiscalité locale.

Une réforme inachevée avec toutefois l'émergence de nouveaux équilibres : les années 2007 à 2017

La décentralisation étant un processus en perpétuelle évolution et soumise aux changements politiques, une nouvelle étape va être lancée en 2008, après la crise financière, par Nicolas Sarkozy puis poursuivie sous d'autres formes par François Hollande – une avalanche de textes sans précédent !

• La réforme des collectivités territoriales de 2010

Le Président Sarkozy, dans un fameux discours à Toulon, le 25 septembre 2008, consacré à la crise du capitalisme financier, déclare qu'il faut rendre l'économie compétitive et souligne que « trop d'échelons administratifs entraînent trop de dépenses publiques » et lance le chantier d'une nouvelle réforme de la carte territoriale. Il confie à Jacques Attali la présidence d'une commission chargée d'une réflexion autour de la libération de la croissance (Emmanuel Macron en fera partie). Entre autres mesures, le rapport^[11] propose le renforcement des régions et des intercommunalités en faisant disparaître les départements sur dix ans, proposition mal reçue par les élus locaux. Une nouvelle commission est ensuite constituée sous la présidence d'Edouard Balladur^[12]. Son rapport, intitulé « Il est temps de décider », propose d'achever la carte intercommunale, de créer des métropoles et de regrouper les régions sans demander la suppression des départements. D'autres rapports comme celui de la Cour des Comptes concluent que le *statut quo* n'est plus possible (empilement de structures trop nombreuses, enchevêtrement des compétences, labyrinthe des financements). Sur la base de ces travaux et après concertation avec les représentants des élus locaux, est votée, le 16 décembre 2010, à une voix de majorité, une nouvelle réforme des collectivités locales, ainsi synthétisée :

- **Création des métropoles** pour tenir compte de la montée du fait urbain, insuffisamment prise en compte jusque maintenant ; sont concernés les

ensembles de plus de 500 000 habitants, seuil qui a depuis été abaissé à 400 000. Les pôles métropolitains sont également institués par cette loi.

- **Clarification des compétences** – qui fait quoi? – un « serpent de mer » -! La loi municipale de 1884 a créé une clause générale de compétence aux termes de laquelle la commune peut intervenir dans toutes les affaires présentant un intérêt public local, sans que la loi ait défini ses attributions. Elle a pour fondement la phrase du code général des collectivités territoriales « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Il y avait la même rédaction pour le département et pour la région depuis 1982. Cette clause a été accusée d'être à l'origine du manque de visibilité et de l'enchevêtrement des compétences. Aussi, la loi de 2010 a souhaité supprimer cette clause générale pour les départements et les régions, les communes, échelon de proximité, la conservant. Mais, c'est sûrement trop simple! car elle est rétablie en 2014 puis à nouveau supprimée en 2015! Sous la même présidence...!
- **Création du conseiller territorial** : comme le projet de réforme s'est heurté à la difficulté de supprimer un échelon territorial, la loi envisage un nouveau système, pour faire baisser le nombre d'élus locaux (4000 environ) et pour l'avenir peut-être supprimer ce fameux échelon. Pour ce faire, la loi crée un conseiller, dénommé territorial, remplaçant à la fois le conseiller général (départemental) et le conseiller régional avec l'idée sous-jacente de la disparition, dans le temps, des départements sans qu'il y ait d'annonce brutale.
- **Le dernier train de réformes : les années 2013 à 2017 - l'acte 3**
La loi de 2010 loi va être remise en cause moins d'un an et demi après par le nouveau président, François Hollande qui, dès son élection, lance un nouveau et vaste mouvement de réforme des collectivités locales concrétisé par les textes suivants :
 - suppression du conseiller territorial (loi du 17 mai 2013);
 - renforcement du statut des métropoles (loi du 27 janvier 2014, dite loi MAPTAM- modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles);
 - fusion des régions (loi du 16 janvier 2015);
 - amélioration du régime de la commune nouvelle (loi du 16 mars 2015);
 - nouvelle organisation territoriale de la République (loi du 7 août 2015) dite loi NOTRE;
 - loi du 7 février 2017 – Paris et les nouvelles métropoles.

Donc une rafale de textes qui conduit aujourd'hui une grande majorité des élus à réclamer une pause dans les réformes, même si certains d'entre eux ne sont pas en accord avec les textes votés (« N'en jetez plus, la cour est pleine ! »).

Le président actuel a d'ailleurs déclaré « il n'y aura pas de grand soir institutionnel » lors de la conférence des territoires du 18 juillet 2017 alors que, pendant la campagne présidentielle, il avait évoqué ce sujet en promettant « une réduction du mille-feuille administratif, par la suppression d'au moins un quart des départements là où ils peuvent être rapprochés de l'une de nos grandes métropoles ». Ces derniers textes, sauf celui ayant supprimé le conseiller territorial pour le remplacer par un binôme femme-homme dans le conseil départemental, s'inscrivent dans la continuité de la réforme territoriale amorcée il y a plusieurs années. En effet, est confortée l'organisation territoriale autour de deux axes principaux qui devraient être complémentaires : le renforcement des régions et l'affirmation des métropoles dans une intercommunalité consolidée.

Le renforcement des régions

La réforme fait de la région un échelon de premier plan. C'est une transformation profonde qu'illustre bien la nouvelle carte territoriale, forte de treize régions en métropole (dont la Corse) au lieu de vingt-deux, tout en soulignant que ce changement profond ne figurait pas dans les options retenues du programme électoral du candidat François Hollande. Sept régions nouvelles sont issues de regroupement : les Hauts de France (Nord-Pas-de-Calais et Picardie), Normandie (Basse-Normandie et Haute-Normandie), Grand Est (Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine), Auvergne-Rhône-Alpes (Auvergne et Rhône-Alpes), Nouvelle-Aquitaine (Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes), Occitanie (Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), Bourgogne-Franche-Comté (Bourgogne et Franche-Comté).

C'est sûrement un acte de décentralisation mais aussi un acte de réforme de l'État. Avec moins d'acteurs locaux, l'État comme les régions pourront mieux intervenir, mieux expérimenter et ainsi peser plus sur les affaires locales. Il ne fait pas de doute que cette réforme des régions a pour objectif la création de territoires performants ayant une taille rivalisant avec les régions européennes, notamment les Länder allemands. Cela se discute ! Lors d'un colloque sur les régions qui s'est déroulé à Metz le 23 septembre 2016, Karl-Peter Sommermann, professeur à l'université allemande de Speyer, se demandait s'il s'agissait de « comparer l'incomparable »^[13] En effet, le statut des Länder est très différent car ils disposent d'une autonomie constitutionnelle en tant que partie prenante de l'État fédéral et donc de plus de pouvoirs. De plus, leurs budgets sont bien plus importants que ceux des régions françaises. On peut souligner que le nombre de régions en France^[13] est maintenant proche de celui des régions

allemandes^[16] avec une population allemande moyenne (5,1 millions) presque équivalente à la française (4,9 millions). Mais les différences entre Länder sont très importantes (670 000 habitants pour le plus petit Land – Brême, ville-État, et 18 millions environ d’habitants pour le Land le plus grand – Rhénanie-du-Nord-Westphalie – (population plus élevée que les Pays-Bas), ce qui n’est pas le cas des régions françaises (2 582 000 habitants pour Centre-Val de Loire et 1 207 200 pour Ile-de-France). Pour mémoire, le Grand Est occupe un territoire deux fois plus vaste que la Belgique pour une population de 5 560 000 habitants, et plus de onze millions pour cette dernière.

De plus, les pouvoirs des régions sont renforcés et en particulier elles ont des compétences en principe exclusives dans plusieurs domaines : développement économique, formation professionnelle et apprentissage, aménagement du territoire, transports. Des compétences restent toutefois partagées en tourisme, culture, sports. Ce renforcement se traduit principalement par l’octroi aux régions d’une responsabilité globale de coordination, de définition et d’orientation dans leurs domaines d’intervention.

L’affirmation des métropoles dans une intercommunalité consolidée

- Créées en 2010 sur la base du volontariat, le Parlement décide en 2014 la création obligatoire de neuf métropoles de droit commun (Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse) – 400 000 habitants pour une aire urbaine de plus de 650 000 habitants – et de trois métropoles à statut particulier (Paris, Lyon, Aix-Marseille). Toutefois, huit nouvelles métropoles ont été créées par dérogation et aussi par une nouvelle loi de 2017 (Brest, Clermont-Ferrand, Dijon, Metz, Nancy, Orléans, Tours, Saint-Etienne). Ces nouvelles structures disposent d’un vaste champ d’intervention et peuvent bénéficier de transferts de compétences de la part des communes, des départements, des régions et même de l’État. L’idée fondatrice est de permettre de concentrer sur un même territoire des compétences structurantes au service du projet métropolitain, en évitant la dissémination des divers intérêts.
- L’intercommunalité ayant fait l’objet de nombreuses critiques, le législateur a tenté dès 2010 d’introduire de la cohérence et surtout enfin d’achever la carte intercommunale, c’est à dire d’obliger les communes à intégrer une structure intercommunale lorsqu’elle était isolée. L’acte 3 a été plus loin en contraignant les communes à se regrouper sur des territoires plus vastes. Après d’intenses débats parlementaires, un seuil minimum de 15 000 habitants, assorti d’aménagements, a été retenu et considéré comme adapté à la réalité des territoires. Ces établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant ainsi un périmètre plus vaste sont alors

dotés, à la place des communes, de nouvelles compétences (traitement des déchets, promotion touristique, gens du voyage en 2017, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations en 2018, puis eau et assainissement en 2020).

La mise en œuvre de cette politique a engendré des débats tendus entre élus locaux et l'État car ce dernier a parfois contraint les intercommunalités ou les communes à se grouper avec des structures qu'elles ne voulaient pas rejoindre ou qui ne voulaient pas les accueillir! À titre d'exemple, le nombre de structures intercommunales est passé de 27 à 18 en Meurthe-et-Moselle. Et, au plan national, il s'établit au 1^{er} janvier 2017 à 1266 (contre 2062 en 2016 et 2456 en 2013), confirmant le mouvement d'évitement communal en obligeant les communes à se défaire de leurs compétences au profit de structures de mutualisation des moyens. Est-ce la mort des communes? Non, pas encore sauf s'il était décidé de faire élire au suffrage universel direct les élus intercommunaux, comme cela a été envisagé, auquel cas la légitimité du conseil municipal et du maire serait sérieusement mise en cause par un conseil intercommunal élu de la même manière. Enfin, une autre voie a été ouverte, toujours pour combattre l'émiettement communal, celle de la commune nouvelle, nouveau statut créé récemment (loi du 16 décembre 2010) et ensuite renforcé par des incitations financières (loi du 16 mars 2015). Il s'agit de favoriser soit le regroupement de communes contigües soit d'une structure intercommunale qui souhaiterait se transformer en commune nouvelle, qui est une entité ayant les mêmes compétences que les autres communes françaises. Les communes fusionnées peuvent subsister en tant que communes déléguées avec un maire délégué, voire assisté d'un conseil de commune déléguée. Si cette nouvelle procédure n'a pas rencontré un grand succès au début (seules vingt-cinq communes nouvelles avaient été créées au 1^{er} janvier 2015), le mouvement s'est accéléré ces deux dernières années puisque ce nombre s'établit à 517, issues de la fusion de 1 760 communes au 1^{er} janvier 2017, faisant ainsi diminuer le nombre total des communes à 35 360. Les plus peuplées sont Annecy (121 809 habitants, six communes) et Cherbourg-en-Cotentin (80 78 habitants, cinq communes). Le «Grand Nancy» pourrait devenir une commune nouvelle!

Conclusion

Ces dernières années, la réforme territoriale a pris la forme d'un chantier permanent, illustrée par une sorte de frénésie législative entre 2010 et 2015. La complexité et la technicité de certains textes confinent «au cauchemar légistique». Ce n'est pas étonnant dès lors que l'on a en mémoire les conditions d'élaboration de cette succession de textes se complétant, mais aussi se contredisant parfois, fruits de compromis conclus entre divers acteurs, sans

oublier que la réforme du nombre de régions était une surprise et qu'elle a été adoptée après la présentation de cinq projets de cartes différents. Cela confirme combien il est difficile de réformer en France. Si l'on peut estimer que cette « énième » réforme n'a pas atteint tous les objectifs affichés, pour autant il semble que le système territorial est en voie de basculement peut-être favorable.

• **Les objectifs non atteints peuvent être résumés autour des trois thèmes suivants : un système institutionnel local complexe, une fracture territoriale toujours présente et une absence de baisse des dépenses publiques**

- Cette dernière réforme n'a supprimé aucune strate du « mille-feuille » territorial, faute de n'avoir pas décidé de la suppression d'un échelon administratif et, si le département a survécu, il semble pris en tenaille entre la région et la métropole ; elle a même généré de la complexité avec la création de métropoles à quatre statuts différents, voire avec des communes dites « déléguées » dans la mise en œuvre des communes nouvelles. La France a toujours trois niveaux d'administration locale, régions, départements, communes, comme d'ailleurs l'Allemagne et l'Italie, mais elle a une spécificité, le nombre important de ses communes qui, bien qu'il soit établi aujourd'hui à environ 35 360, ne s'est pas réduit de manière significative depuis la Révolution. Il est permis de rappeler qu'en 1789 avait été faite par les députés Sieyès et Thouret, une proposition de regrouper les paroisses et communautés existantes (44 000) en 6 500 communes. Condorcet avait même suggéré 2 000 communes. Mais sous l'influence de Mirabeau, ce projet fut abandonné. Sans vouloir faire de l'uchronie, si ce dernier avait prospéré, les débats seraient tout autres ! D'ailleurs, l'Assemblée Nationale, consciente du nombre trop important de communes, prit une instruction le 20 août 1790 « [...] il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité... et on obtiendra deux gros avantages essentiels, la simplicité et l'économie... », ces derniers mots figurant dans les objectifs actuels des différents textes de réforme !
- La réforme semble aggraver la fracture territoriale ; ainsi le géographe Christophe Guilluy estime « il y a toutes les raisons de croire que la fracture territoriale entre d'un côté la France des métropoles, en phase avec la mondialisation, et de l'autre la France périphérique, va continuer à se creuser »^[14], soulignant « qu'il ne faut pas tout miser sur les métropoles perçues comme les locomotives des territoires périphériques »^[14]. Cette position ne fait toutefois pas l'unanimité ; d'autres géographes tels Gérard-François Dumont et Daniel Béhar appellent à plus de nuances, soulignant que le processus de métropolisation n'implique pas forcément des effets semblables sur tous les territoires^[15]. L'enjeu principal serait plutôt la

différenciation des territoires, c'est à dire ne pas avoir les mêmes politiques partout, les adapter aux territoires. A noter également que les critères de création des métropoles ont été assouplis en 2017 et leur nombre actuel s'élève à vingt-deux alors que seulement neuf, hors statut spécial, avaient été initialement retenues. Cette prolifération pourrait affaiblir leur rôle, conçu au départ comme des « locomotives régionales » moteurs de croissance, y compris des territoires avoisinants, et également acteurs pouvant faire jeu égal avec les métropoles européennes.

- Enfin, cette réforme ne produit pas de baisse des dépenses publiques car tout d'abord, elle conduit les collectivités à ouvrir de nombreux chantiers engendrant d'inévitables coûts de transition (pilotage du changement, immobilier, communication sur la réforme). À titre d'illustration, la Cour des Comptes cite que dans les Hauts de France le renouvellement du pelliculage des TER coûte 30 000 euros par train, soit 10 millions d'euros. De plus, il y a à terme des risques de surcoûts par l'harmonisation des conditions de travail, des régimes de primes, du temps de travail... La mise en commun des politiques publiques dans les régions fusionnées engendre également une possibilité de hausse des coûts, par exemple, une harmonisation à la hausse des montants d'aides ou à la baisse de la tarification. Peut-être à terme, des économies pourraient être générées mais seulement grâce une volonté des élus de faire baisser les dépenses. Toutefois, on peut espérer, à plus long terme, de véritables gains issus d'économies d'échelle, par le regroupement des moyens humains et financiers, et par la globalisation des commandes et achats. C'est le cas pour le Grand Est en vue de la mise en service du « très haut débit » entre 2018 et 2022.

- **Pour autant, le système territorial semble être en voie de basculement peut-être positif**

Plusieurs facteurs vont dans cette direction :

- En premier lieu, les dernières réformes impriment une différenciation territoriale que l'unité de l'État français a toujours interdit, notamment au nom du principe d'égalité. Il existe maintenant divers statuts de l'intercommunalité, des métropoles de droit commun et à statut spécial, des communes nouvelles avec des communes déléguées. De plus, les territoires s'organisent différemment ; ainsi, lors d'une journée d'études organisée le 10 mai 2016 par la chaire Mutations de l'action publique et droit public de Sciences Po, a été présentée une étude montrant une forte différenciation des configurations régionales à partir des exemples breton, francilien et rhônalpin. En Bretagne, grâce à une identité forte et partagée, le modèle régional s'impose progressivement ; en Île de France, les rivalités

entre territoires pénalisent le pilotage régional et comme c'est une région Capitale, c'est l'État qui impose une métropolisation tandis qu'en Rhône-Alpes le fait métropolitain semble supplanter la régionalisation. Autre exemple, le Grand Est a, depuis la fusion, créé dans chaque département des agences régionales, ce qui n'est pas le cas d'autres régions. Mieux vaut des institutions adaptées à chaque cas spécifique qu'une uniformité illusoire. Le système institutionnel local semble donc devenir plus girondin que jacobin ! Mais certains peuvent y déceler un risque d'éclatement !

- Ensuite, s'identifie assez clairement un mouvement de recomposition du paysage local autour de deux axes, le premier, la région chargée du pilotage stratégique de l'action publique locale, et le second, l'intercommunalité, cheval de bataille contre l'émiettement communal.
 - ° La région a un rôle de structuration de son territoire ; à cette fin, le législateur lui donne une importante mission de planification en lui confiant principalement la réalisation de deux schémas régionaux, l'un sur le développement économique (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internalisation, d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises -SRDEII-), l'autre sur l'aménagement du territoire (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires -SRADDET-). Et la loi – grande nouveauté – les rends prescriptifs, opposables aux autres collectivités locales de la région. Néanmoins, la loi accorde aux métropoles une dérogation leur permettant de définir leur propre document d'orientation en cas de désaccord avec la région ! Malgré tout, lors d'un colloque organisé à Metz le 23 septembre 2016 par l'Université de Lorraine, un des intervenants a comparé la région à un « chef d'orchestre-compositeur » pour ensuite la qualifier de « région architecte »^[16].
 - ° L'intercommunalité renforcée par les métropoles et l'agrandissement des périmètres des organismes intercommunaux font également changer d'échelle l'organisation administrative locale en confirmant que la commune n'est plus l'échelon pertinent pour conduire des projets structurants. C'est assurément un tabou qui s'effrite et ce renouveau de l'intercommunalité peut être interprété comme un contournement de la question communale. A défaut de fusions des communes, les structures intercommunales agissent à des échelles plus pertinentes sans sacrifier la commune, échelon de base de la démocratie. Cette évolution est d'ailleurs confirmée par le succès des communes nouvelles^[17], corollaire de la nouvelle carte intercommunale.

- Est également à souligner une certaine clarification des compétences puisqu'en principe les départements et les régions exercent maintenant leurs missions dans des domaines strictement définis par la loi, donc une logique de spécialisation de ces collectivités, seule la commune continuant de bénéficier de la clause générale de compétences. Cette spécialisation est toutefois limitée par l'existence de compétences partagées, car transversales comme la culture ou le tourisme.



Tous ces éléments donnent à penser qu'un mouvement de fond est en train de se créer par petites touches ; cette récente réforme modifie sensiblement l'organisation territoriale et devrait renouveler l'action publique locale, d'autant que l'État a accompagné cette évolution par le redéploiement de ses services dans les nouvelles régions, même s'il doit aller bien plus loin. En effet, les nouveaux textes conduisent à affaiblir les vieilles institutions nées à la période révolutionnaire, les communes et les départements. Bien qu'elles résistent, une autre structuration autour des régions et des intercommunalités s'affirme de plus en plus. Néanmoins, les pivots du nouveau système, essentiellement les régions, les métropoles et les structures intercommunales sont encore éloignées du citoyen et demeurent fragiles politiquement. L'avenir ne peut s'envisager que dans la confiance, le respect et la concertation entre tous les acteurs qui doivent s'impliquer dans une démarche partenariale. Des conflits peuvent survenir entre régions et métropoles, même entre elles dans une région, voire avec l'État ; et que penser du devenir du Grand Est si l'Alsace, obtenant la création d'une entité alsacienne par la réunion de ses deux départements, demande à la région des délégations de compétences pour mettre en œuvre sur son propre territoire les compétences régionales ?

Enfin, cette réforme se met en place dans une période de réduction de l'autonomie financière des collectivités et de baisse conséquente de leurs dotations, conduisant à une logique de recentralisation. Toutefois, lors du dernier congrès des maires de novembre 2017, le Président de la République a promis « la préservation de leurs moyens financiers » et garanti « le maintien de l'autonomie financière et fiscale des collectivités »^[18]. Et s'il a aussi confirmé une pause dans le processus de réforme territoriale, il n'en a pas moins annoncé qu'il voulait donner aux élus plus de liberté pour fusionner leurs territoires, mutualiser leurs compétences ; il a de plus confirmé qu'il entendait rompre avec le principe séculaire de l'uniformité de traitement des territoires en proposant que les collectivités puissent véritablement expérimenter des politiques adaptées spécifiquement à leurs territoires et donc innover. Et cela nécessite de nouveaux textes !

On ne pourra pas, dans un proche avenir, faire l'économie d'une réflexion d'ensemble sur la recomposition des territoires, en particulier la place des départements, les relations État-collectivités locales à propos des transferts de compétences et l'évolution des pratiques territoriales vers plus d'horizontalité que de verticalité, à moins que l'État dit unitaire considère que le processus a déjà été bien loin, la décentralisation n'apparaissant alors que comme un élément correcteur de l'État, qui ainsi garderait toute sa puissance ! La réforme territoriale s'apparente ainsi au mouvement perpétuel, confirmant une prophétie de Maurice Hauriou, un des pères fondateurs du droit public en France (1856-1929) « ...avec la centralisation, le jardin administratif était tracé à la française et rigoureusement aligné au cordeau, les arbres étaient rognés et taillés. Avec la décentralisation, il faut s'attendre à ce que cette belle ordonnance soit détruite par la spontanéité de la vie »^[19].



Notes

- (1) Emmanuel Le Roy Ladurie, *Brève histoire de l'Ancien Régime*, Fayard, 2017, p. 213.
- (2) Félicité de Lammenais, *Droit administratif général 2017-2018* par Ramu de Bellescize, chapitre 5, « Déconcentration-décentralisation ».
- (3) Odilon Barrot, idem, note précédente.
- (4) Déclaration de Nancy, 1865, Odette Voillard, *Nancy au XIX^e siècle, 1815-1871, une bourgeoisie urbaine*, Paris, Ophrys, 1978, p. 311.
- (5) Paul Sadoul, « Le régionalisme lorrain de 1830 à 1914 », Académie de Stanislas, 4 mai 200, www.academie-stanislas.org Sadoul01
- (6) Alexis de Tocqueville, dicocitations-le-monde.fr
- (7) Alain Peyrefitte, *Le Mal Français*, 1976, Fayard.
- (8) *Le Monde*, dessin de Plantu, 1980.
- (9) *La Gazette des Communes*, spécial décentralisation, 9 juin 2003, p. 9, deux références.
- (10) Roland Hureaux, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, éditions Gallimard, 2004.
- (11) Jacques Attali, « Rapport de la Commission pour la libération de la croissance », 23 janvier 2008, *La Documentation Française*.
- (12) Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales « Il est temps de décider », 5 mars 2009, *La Documentation Française*.

- (13) Karl-Peter Sommermann, « Quelle comparaison des régions françaises avec les länder allemands? », *Les nouvelles compétences régionales*, L'Harmattan, 2017, p. 169-182.
- (14) Christophe Guilly, *La Gazette des communes* (19 décembre 2013).
- (15) Gérard-François Dumont et Daniel Béhar, *La Gazette des communes* (12 septembre 2016).
- (16) Nelly Ferrera, *Les nouvelles compétences régionales*, L'Harmattan, 2017, p. 199-212.
- (17) *La gazette des communes* (14 novembre 2016), dossier « communes nouvelles, lever les derniers freins ».
- (18) Journal *Le Monde* (24 novembre 2017).
- (19) Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1927, Paris, Sirey.



Bibliographie

- Abadie Marc, Auby Jean-Bernard, Renaudie Olivier, Un nouveau système territorial? Berger-Levrault, septembre 2017, contributions issues de la 8^{ème} édition des Rendez-vous du local, organisée par la chaire Mutations de l'action publique et du droit public de Sciences Po, le 10 mai 2016.
- Actualité Juridique de Droit Administratif* (AJDA) années 2015-2016-2017.
- Élisabeth Bonnet-Pineau, « La réforme régionale en France : une occasion manquée? », *Revue EchoGéo* 35/2016 - janvier/mars 2016, dossier « les découpages territoriaux en Europe ».
- « *Les collectivités territoriales en France* », Les notices de la Documentation Française, 3^{ème} édition, 2005.
- Les collectivités territoriales en France*, Hachette Livre, les Fondamentaux, 2017.
- Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation Française, 10^{ème} édition, février 2017.
- Les communes françaises aujourd'hui*, Que sais-je? février 1983.
- Yves Gaudemet, *Droit administratif*, LGDJ, 18^{ème} édition, 2005.
- Jacques Ferstenberg, François Priet, Paule Quilichini, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2^{ème} édition, 2016.
- La Gazette des communes, des départements, des régions*, années 2015-2016-2017.
- Hureau Roland, *Les nouveaux féodaux. Le contresens de la décentralisation*, Gallimard, 2004.

Nancy-Prospective, Nancy 2020, «Le Grand Nancy en Meurthe-et-Moselle Sud. Rayonnement et cohésion sociale», Publications Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Aire Urbaine Nancéienne (ADUAN) et INSEE-Lorraine, novembre 2005.

Alain Peyrefitte, *Le Mal Français*, Fayard, 1976.

Pierre Sansot, *La marginalité urbaine*, Rivages poche-Petite Bibliothèque, éditions Payot-Rivages, 2017.

Rapport de la Cour des Comptes, «Les Finances publiques locales», octobre 2017.

Martin Vanier, *Le pouvoir des territoires*. Essai sur l'interterritorialité, 2^{ème} édition, 2010, Economica-Anthropos.

Reine Wakote, *Les nouvelles compétences régionales, quels renforcements, quelles orientations?*, L'Harmattan, 2017, Actes du colloque du 23 septembre 2016, Metz-IRENEE/UL.