

Manuel Valls, jardinier comptable

Par **DANIEL BÉHAR, PHILIPPE ESTÈBE et MARTIN VANIER**

Géographes (Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe; Acadie, Coopérative de conseil sur la politique territoriale)

Le Premier ministre a consacré un long moment de sa déclaration de politique générale à l'organisation territoriale du pays. Il a proposé la suppression – pour 2021 – des conseils départementaux (ex-conseils généraux) et la fusion des régions d'ici à 2015. Cette perspective, purement comptable, ne s'appuie sur aucune pensée, ni aucun projet politique, concernant l'organisation territoriale du pays. On peut être d'ailleurs surpris de l'enthousiasme avec lequel ces propos ont été accueillis par la presse (hormis *Libération* et *les Echos*), sans doute en mal d'annonces et de mesures énergiques. Cependant cette annonce – pour autant qu'elle soit suivie d'effets – n'est pas sans conséquences sur l'organisation du territoire. Au-delà de son modernisme apparent, et de l'énergie louable avec laquelle elle est présentée, elle s'inscrit dans une lecture dépassée des enjeux du système territorial français.

Elle ne s'attaque pas au problème central de la fragmentation communale qui entretient une dynamique de dispersion. Chaque commune se «bat» pour assurer un niveau minimum de population, d'équipements et de services. Le résultat en est la prolifération des maisons isolées, l'allongement démesuré des réseaux, la multiplication des équipements et des coûts de fonctionnement afférents. Pour une population supérieure, l'Allemagne compte deux fois moins d'écoles primaires que la France, ce qui l'autorise à s'occuper plus des enseignants et des élèves que des bâtiments; en Lozère, un professeur enseigne à onze élèves

en moyenne, contre trente en Seine-Saint-Denis; il est désormais question d'apporter (quand et avec quels moyens?) la fibre optique dans chaque cour de ferme! La France, Sénat oblige, ne s'est jamais attaquée au problème de la fragmentation politique territoriale. Notre carte est celle des paroisses de l'Ancien Régime. A quand le classement Unesco? L'intercommunalité, progrès évident, contourne le problème: si elle apporte des services et des équipements nouveaux et indispensables, son bilan en matière d'économies d'échelles et de mutualisation des services est plus que décevant. Diviser le nombre de communes par deux en imposant des fusions dans le monde rural et périurbain, loin d'un recul démocratique, conduirait à des entités plus solides et moins enclines à alimenter ce processus de dispersion, coûteux et incontrôlable.

La fusion des régions est révélatrice de notre tropisme «germanique». Nous n'avons qu'une obsession, faire de nos régions l'équivalent des Länder allemands. Or, la situation régionale est, en France, bien différente de celle de nos cousins germains. Des régions puissantes prennent sens dans un dispositif fédéral où le gouvernement central dialogue avec un échelon privilégié qui devient un partenaire stratégique. Rien de tel en France où, unité oblige, le gouvernement doit tenir compte de tous les échelons, dès lors qu'aucun n'a la préséance sur les autres. La faible densité de population française imposerait, pour autant que l'on souscrive à la notion très floue de «taille critique», la constitution de très vastes territoires, comme le montre la carte produite à la suite du rapport Balladur de 2010. On frémit, alors que la fusion des deux Normandie n'a jamais pu avoir lieu, à l'idée d'une Alsace-Lorraine où il faudrait arbitrer entre Metz, Nancy et Strasbourg et d'une Bretagne élargie où Nantes et Rennes revendiqueraient le titre de «capitale». Enfin, pour que l'assise territoriale élargie des régions s'accompagne d'une capacité à agir, il faudrait en augmenter les moyens financiers, juridiques et politiques, en transférant les missions des ser-

vices régionaux de l'Etat, des rectorats d'académie ou des agences régionales de santé. On attend la suite des déclarations de Valls, mais il est peu probable qu'elles entraînent la dévolution aux régions de dispositifs qui, a tort ou à raison, sont considérés comme «régaliens». En se limitant aux allées du jardin à la française, Valls passe à côté de la question principale: avons-nous besoin de conserver une organisation uniforme où, quelle que soit la nature du territoire, de son peuplement et de ses activités, se retrouvent les trois ou quatre mêmes échelons: commune, intercommunalité, (département), région? N'est-il pas temps d'accepter une différenciation des régimes territoriaux. C'est déjà en partie le cas: la loi dite «Maptam» de janvier 2014, en autorisant la création de métropoles, ouvre une brèche dans l'ordre territorial hérité. Les métropoles peuvent «aspirer» certaines compétences du département et de la région et les exercer sur leur territoire. Ce processus va sans doute provoquer des réactions en chaîne. Un régime urbain émerge, dont le droit reconnaît la spécificité, déjà établie par le fait.

Ce processus de différenciation est en réalité le trait commun aux régimes territoriaux des pays voisins. L'Italie, l'Allemagne, la Suisse, la Belgique, l'Espagne et le Royaume-Uni n'ont pas substitué un ordre uniforme à un autre, mais ont ajusté leur système territorial. Les Länder sont loin d'être homogènes, puisque l'on y trouve deux villes-Etats (Berlin et Hambourg) aux côtés de «régions» plus classiques; l'Italie et l'Espagne voient les statuts et les degrés d'autonomie des régions varier. Le Royaume-Uni a mis en place une différenciation nette entre la région urbaine de Lon-

dres, les grandes villes et les espaces ruraux où l'on trouve deux échelons – districts et comtés.

Le Premier ministre, à la fois comptable et jardinier, risque de passer à côté des deux exercices. Comptable, il devrait balayer devant la porte de l'Etat: que fait-on des 350 sous-préfectures? Les services déconcentrés ont-ils encore un sens? Les redondances dans les terminaisons territoriales de l'administration de l'agriculture, de l'environnement ou de l'enseignement sont-elles nécessaires? Il est facile d'aller chercher des économies chez le voisin, plus difficile d'en faire chez soi. Jardinier, il reste entre les murs du jardin, sans faire œuvre de pédagogie: le territoire mérite mieux qu'un énième quadrillage «rationnel». Les acteurs sont mûrs pour construire eux-mêmes le mode de gouvernement qui leur convient le mieux. Ouvrir de réelles possibilités à la différenciation des régimes territoriaux pourrait conduire à maintenir les départements (ou les régions) aux côtés des intercommunalités (pour autant que s'accélérent les fusions communales) dans les territoires où c'est nécessaire (les espaces peu denses), et à en distribuer les compétences là où d'autres institutions peuvent les exercer (pourquoi, Grand Dieu!, construire un dispositif à cinq étages en Ile-de-France?). Une telle démarche aurait en outre l'avantage d'ouvrir sur une interrogation politique: qu'attendons-nous vraiment de la décentralisation, à quoi sert-elle, qu'a-t-elle produit jusqu'à présent? Pourquoi, au final, elle, qui apparaissait naguère comme un progrès, est-elle devenue le symbole de la lourdeur et de l'inefficacité de l'action publique dans ce pays?

La nouvelle organisation territoriale proposée par Manuel Valls ne s'appuie sur aucune pensée, ni aucun projet politique.

L'ŒIL DE WILLEM

