

# Alternatives Economiques

Novembre 2015 | N° 351 | 5,50 €

## Volkswagen

L'horizon incertain  
de la filière diesel

## Evasion fiscale

Un premier pas pour taxer  
les multinationales

**SPÉCIAL**  
Régionales

# LA FRANCE qui gagne et celle qui perd

Métropoles,  
nouvelles régions,  
ce que la réforme  
va changer



**CLIMAT**  
La COP 21  
en 7 questions

**RETRAITES**  
Nouveau tour de vis

ISSN 0247-3739

M 02125 - 351S - F: 5,50 € - RD



France métropolitaine

Belgique/Luxembourg 6,20 € | Allemagne/Espagne/Italie/Grèce/Portugal (cont) 6,70 € | Suisse 8,90 CHF | DOM/A 6,50 € | Maroc 67 MAD | Zone CFA 4 900 CFA | Canada 10 CAD



# Un compromis bancal

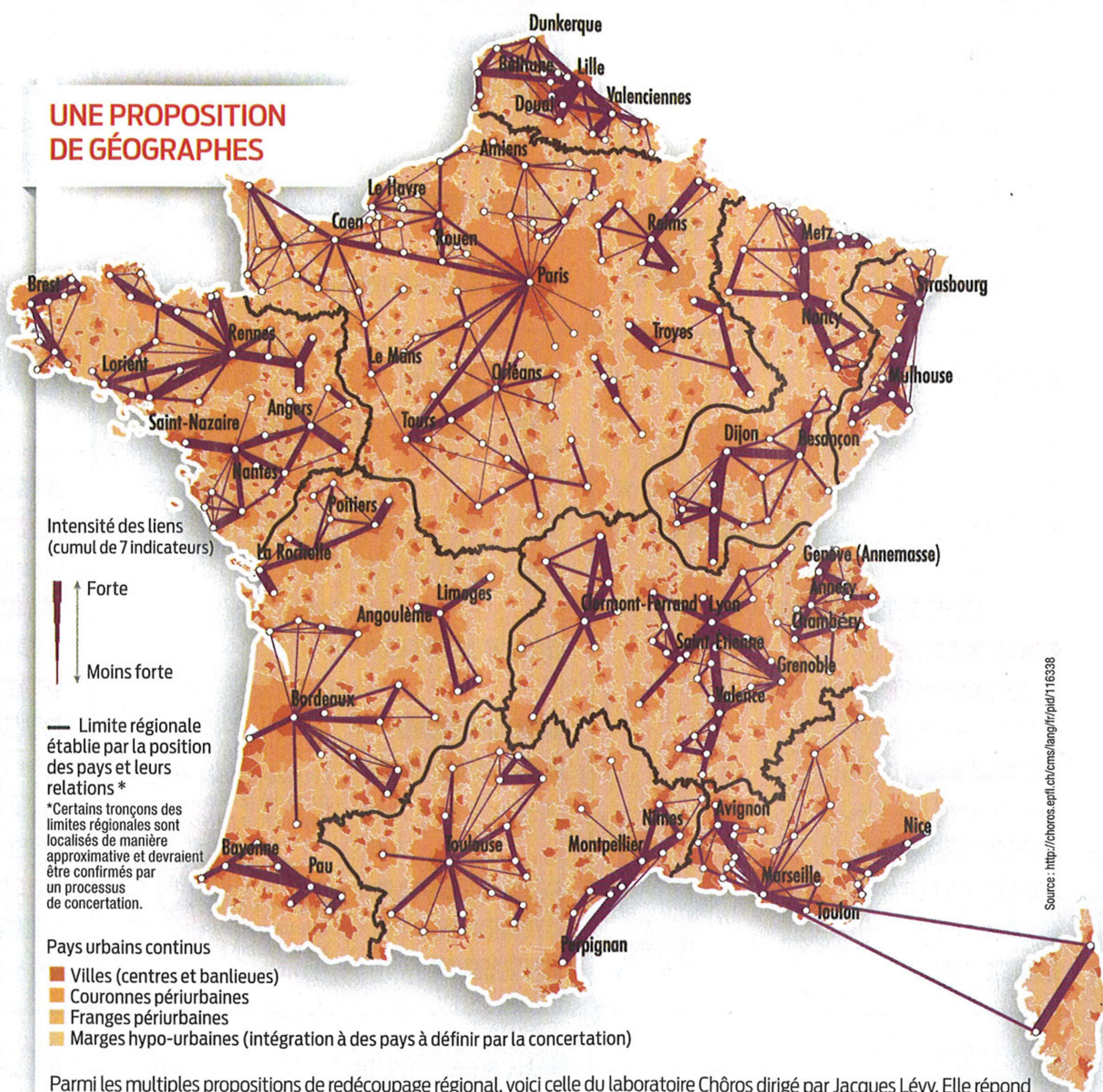
La réforme territoriale devait assurer la simplification, la spécialisation et la démocratisation des pouvoirs locaux. Ces objectifs ne sont pas vraiment atteints.

Trois lois en deux ans ont mis en place une réforme territoriale sans équivalent depuis les lois de décentralisation de 1982-1983. La promulgation le 7 août 2015 de la loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) vient clore une longue séquence législative, débutée en 2013 avec la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi Maptam) et prolongée avec la loi portant sur le redécoupage régional. Le Premier ministre Manuel Valls n'a pas hésité à affirmer que « la réforme territoriale est la mère des réformes ». En plaçant la barre aussi haut, les résultats ne pouvaient que décevoir. De tous bords, c'est le sentiment qui domine : il ne s'agit pas de « La » grande réforme de décentralisation attendue.

## Le binôme régions-intercommunalités

Ces trois lois s'organisent autour de trois objectifs, dont aucun n'est particulièrement nouveau : simplification, spécialisation et démocratisation des pouvoirs locaux. Il s'agit en premier lieu de redessiner le paysage institutionnel local en substituant au couple commune-département, fondateur de la République, un binôme plus adapté aux réalités contemporaines : un niveau régional élargi et un niveau local centré sur les intercommunalités, avec une déclinaison particulière pour les grandes villes autour des métropoles. Cette logique de modernisation s'inscrit dans la continuité des réformes territoriales engagées avant même la décentralisation : le binôme régions-intercommunalités – y compris avec sa déclinaison métropolitaine – était déjà au cœur des réformes des années 1960. Par

## UNE PROPOSITION DE GÉOGRAPHE



Parmi les multiples propositions de redécoupage régional, voici celle du laboratoire Chôros dirigé par Jacques Lévy. Elle répond au double critère des ressources objectives (l'armature métropolitaine, les réseaux urbains, les autres activités productives) et subjectives (les identités). Il en résulte une carte de 10 régions subdivisées en 800 « pays ». Les départements disparaissent. On notera la grande taille du bassin parisien (22,2 millions d'habitants) dans ce schéma.

contrecoup, ce principe devait signer la fin des départements, fondés, eux, sur un découpage égalitaire et abstrait du territoire.

Au terme des débats législatifs successifs, cette intention modernisatrice a perdu sa cohérence. Le recul le plus significatif porte sur les départements : d'abord condamnés dans leur totalité, puis exclusivement en situation urbaine, ils ont finalement été pérennisés sans changement.

Mais les compromis politiques ont aussi altéré la logique du redécoupage des régions. Certes, on passe de vingt-deux régions métropolitaines à treize, mais certaines reconfigurations sont plus brutales que d'autres : les fusions du Grand Ouest et du Sud



## LE RÉSULTAT FINAL



La nouvelle carte régionale n'est pas à la hauteur de l'objectif affiché de pertinence territoriale.

Certaines régions n'ont pas bougé, comme la Bretagne ou l'Île-de-France. Toutes ne sont pas dotées de métropoles, censées être les locomotives du développement. Par ailleurs, les fusions de régions suscitent encore parfois de vives tensions : Montpellier redoute d'être déclassée par rapport à Toulouse, et Amiens ne veut pas tomber sous la coupe de Lille.

contrastent avec le statu quo de la Bretagne, du Centre et des Pays-de-la-Loire, sans explications autres que politiques. Surtout, le principe d'addition des régions sans restructuration de leurs contours contredit l'objectif affiché d'adaptation de la géographie institutionnelle aux réalités sociales et politiques (voir carte page 62).

La création du statut de métropoles constitue sans aucun doute une des principales innovations de cette réforme. Mais là encore, le principe de pertinence territoriale est mis à mal. La liste des quatorze grandes villes concernées – en englobant Brest, Grenoble ou Rennes – renvoie davantage à la logique égalitaire historique des « métropoles d'équilibre » qu'à l'objectif contemporain de montée en puissance de locomotives pour le territoire national.

Mais surtout, leurs périmètres correspondent avant tout à des soucis d'ordre politique. Le cas des trois métropoles à statut particulier est éclairant. La métropole du Grand Paris est confinée à la petite couronne, excluant les aéroports et Saclay de son périmètre, alors qu'une région métropolitaine francilienne aurait sans doute davantage de pertinence, mais viendrait concurrencer directement le poids politique de l'Etat.

A Lyon, le résultat est identique : une métropole très limitée, excluant là aussi l'aéroport et les grandes fonctions logistiques métropolitaines de l'est lyon-

nais. Cette fois-ci, la cause est à chercher dans des accords locaux : il fallait laisser un territoire au Conseil départemental du Rhône, résiduel, tout en ne débordant pas sur l'Isère ou l'Ain.

Quant à la métropole Aix-Marseille-Provence, elle a de loin le territoire le plus étendu (quatre fois le Grand Paris !) : c'est pour « casser » les féodalités constituées entre Aix, Marseille et l'étang de Berre. Mais, curieusement, cette quasi « métropole des Bouches-du-Rhône » n'est pas venue épouser les limites départementales, afin de ne pas entrer en conflit frontal avec son président de l'époque, Jean-Noël Guérini.

C'est à propos des reconfigurations du niveau local, autour des intercommunalités, que les oppositions ont été les plus vives. Alors que la référence aux bassins de vie justifiait, pour les initiateurs de la réforme, de s'attacher à un seuil de 20 000 habitants afin de réduire le nombre d'intercommunalités à moins de 1 000, la loi prévoit finalement un seuil de 15 000 habitants, assorti de multiples dérogations pour les territoires montagnards et peu denses. Mais les propositions préfectorales de regroupements aboutissent à 1 400 intercommunalités, soit 700 de moins qu'aujourd'hui.

### Clarifier les responsabilités

Le second objectif de la réforme consiste à clarifier les responsabilités respectives de chaque échelon. A chaque niveau renforcé par une assise territoriale élargie (les régions, les métropoles, les intercommunalités) doit correspondre un champ d'action clairement défini et circonscrit selon un principe de spécialisation des

compétences : la clause générale de compétences est supprimée pour les départements et les régions [1]. Cependant, des compétences majeures ont été sorties de ce principe de spécialisation et d'exclusivité : la culture, les sports, le tourisme... Surtout, le partage des rôles a été fragmenté. Ainsi, en matière de dévelop-

pement économique, il est impossible d'imaginer une exclusivité régionale, laissant de côté l'intervention des métropoles et des agglomérations. C'est donc uniquement le segment de compétence « aides aux entreprises » qui est dévolu de façon exclusive aux régions.

Les limites de cette conception tayloriste de la conduite des politiques publiques sont clairement apparues avec le maintien des départements. A qui, par exemple, attribuer la compétence « transports scolaires » ? Au département pour garantir la convergence avec la politique de gestion des équipements scolaires, ou, comme

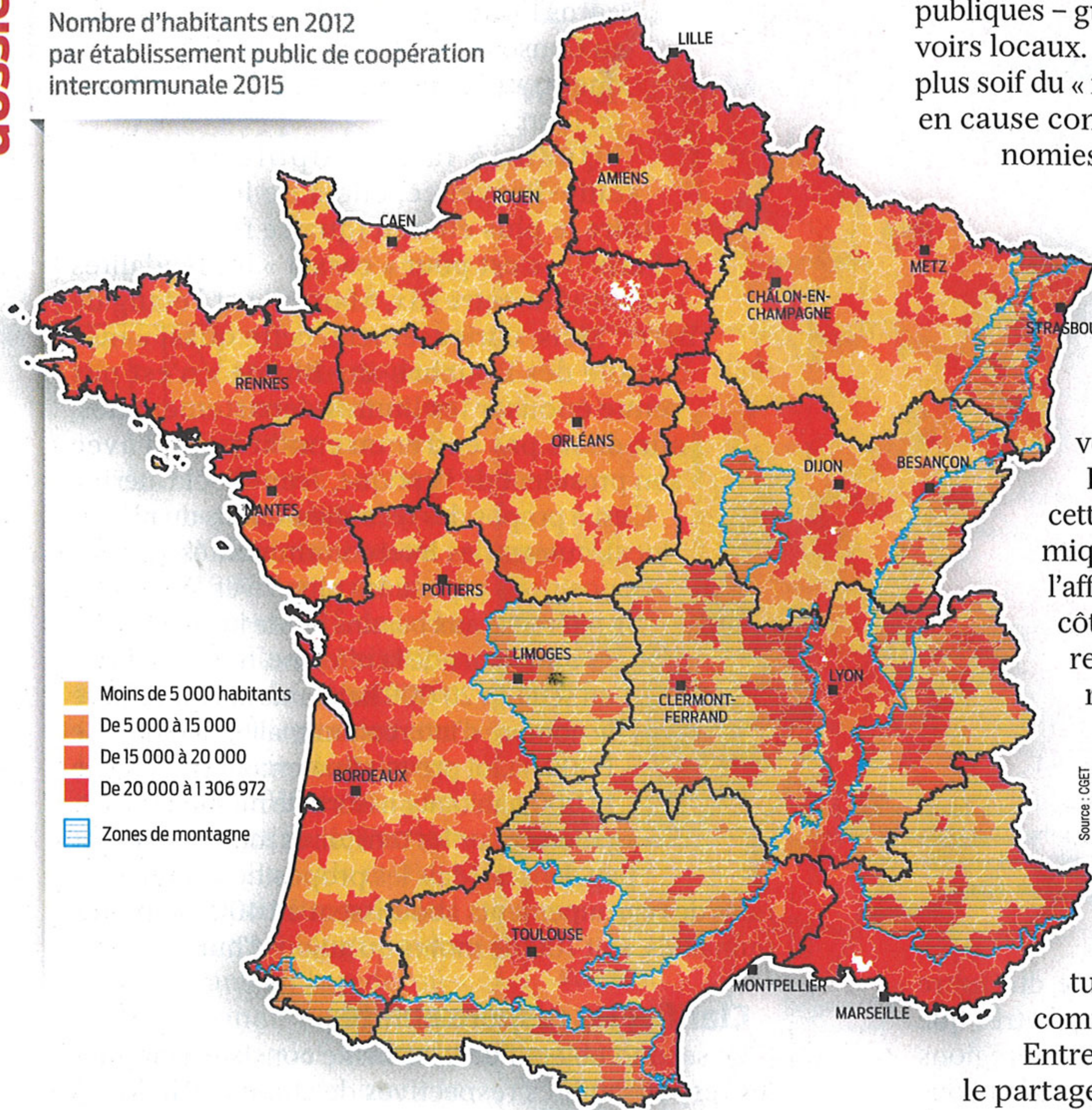
[1] Cette suppression était déjà prévue par la réforme de 2010, puis avait été abrogée par la loi Maptam en 2014.

La réforme territoriale va relancer la négociation et la coproduction des politiques publiques



**PLUS DE LA MOITIÉ DES INTERCOMMUNALITÉS ONT MOINS DE 15 000 HABITANTS**

Nombre d'habitants en 2012 par établissement public de coopération intercommunale 2015



Moins de 5 000 habitants  
De 5 000 à 15 000  
De 15 000 à 20 000  
De 20 000 à 1 306 972  
Zones de montagne

Source : OCET

► cela a finalement été tranché, à la région, pour assurer la cohérence de la politique des transports ?

Pour parachever cette réforme, ses initiateurs avaient envisagé un dernier volet, visant la démocratisation du pouvoir local. Il s'agissait de mettre un terme à la distorsion grandissante entre le lieu de la démocratie locale (la commune) et celui de la conception et de la mise en œuvre des politiques locales : l'intercommunalité. L'élection au suffrage universel direct de conseillers communautaires avait été évoquée dès le rapport Mauroy en 2000. Les élections municipales de 2014 avaient inauguré le « fléchage »<sup>[2]</sup> des élus communautaires, prévu par une loi de 2013. La loi Maptam a décidé de l'élection au suffrage universel direct sans fléchage pour les élus des métropoles à partir de 2020 et en fonction d'une loi complémentaire prévue en 2017. Mais la proposition d'étendre cette disposition à l'ensemble des élus communautaires s'est heurtée à l'opposition virulente des maires et de leurs représentants au Sénat.

**Convergence des conservatismes**

Le postulat implicite de ce train de réformes ne pouvait que heurter de plein fouet les pouvoirs locaux, dont la puissance politique est à l'apogée après trente ans de décentralisation. Pour la première fois en effet, un argumentaire iné-

dit et puissant – la nécessaire maîtrise des dépenses publiques – guide la refonte de l'architecture des pouvoirs locaux. Au travers de la rhétorique mobilisée à plus soif du « millefeuille », la décentralisation est mise en cause comme une source majeure de « déséconomies », voire de dysfonctionnements. Visant l'ensemble des échelons territoriaux, la réforme a mécaniquement cristallisé les conservatismes et les oppositions. Cette convergence d'intérêts contradictoires a imposé des compromis de toutes sortes, ce qui ne pouvait que conduire au jugement de déception, voire d'échec, qui domine aujourd'hui.

Pourtant, on peut faire l'hypothèse que cette réforme induira malgré tout une dynamique de changement. Il en ressort en effet l'affirmation de deux puissances rivales. D'un côté, les régions sortent incontestablement renforcées. Elles disposent de larges prérogatives en matière de développement économique, de formation professionnelle, d'aménagement du territoire, de déplacements... Mais en regard, les intercommunalités, et en particulier celles en situation urbaine, montent aussi en puissance : leurs compétences sont élargies (gestion de l'eau...), leurs statuts sont simplifiés et leur dépendance aux communes progressivement allégée<sup>[3]</sup>.

Entre régions et intercommunalités urbaines, le partage effectif des fonctions sera sans doute davantage le fruit du rapport de forces et des négociations au cas par cas que d'une répartition standardisée. D'autant que plus les compétences sont spécialisées, plus il est nécessaire de les coordonner, et donc de négocier pour les agencer de façon efficace. Cela conduit à porter une attention particulière à une disposition de la loi Maptam : la Conférence territoriale de l'action publique. Il s'agit d'une instance partenariale, chargée au niveau régional, d'ajuster au cas par cas le partage des compétences entre collectivités territoriales, d'une part, et avec l'Etat, d'autre part. On peut donc faire l'hypothèse que cette réforme territoriale, loin de fixer par la règle un cadre standardisé et définitif, va relancer la négociation et la coproduction des politiques publiques. Ce qui est, au final, la seule modalité d'action possible dans un monde où les flux sociaux, économiques ou environnementaux recomposent en permanence les territoires.

■ Daniel Béhar\*

\* Géographe, professeur à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est) et consultant à la coopérative Acadie.

[2] La liste des candidats au conseil communautaire figure désormais sur les bulletins de vote aux élections municipales.

[3] Il est notamment prévu que l'attribution à l'intercommunalité de bon nombre de compétences soit obligatoire et non plus soumise à la définition locale d'un « intérêt communautaire ».



Une version longue de cet article est accessible dans le numéro 68 de la revue *L'Economie politique*, éditée par Alternatives économiques, consacrée à « La nouvelle donne territoriale ». Ce numéro qui vient

de paraître est disponible en librairie et sur [www.alternatives-economiques.fr](http://www.alternatives-economiques.fr)