

**Intervention**

**Congrès des EPL – 7 octobre 2014**

**Laurence Lemouzy**

*Directrice scientifique de l'Institut de la Gouvernance territoriale*

*Directrice de Pouvoirs Locaux*

Laurence.lemouzy@idecentralisation.asso.fr

**Monsieur le Ministre,**

**Monsieur le Président,**

**Mesdames, Messieurs les Elus,**

**Mesdames, Messieurs,**

Je souhaitais remercier la Fédération des EPL, son président et son équipe pour l'invitation qui a été faite à l'Institut de la Gouvernance territoriale d'intervenir devant vous aujourd'hui.

Notre Institut a changé de dénomination début 2013. Il s'appelait « Institut de la Décentralisation » depuis sa création il y a 27 ans.

La décentralisation étant restée au milieu du gué et cantonnée à un débat souvent à huis clos entre initiés, nous avons décidé d'ouvrir portes et fenêtres pour mieux étudier et décrypter les transformations de l'action publique, transformations qui dépassent le mouvement de décentralisation de ces 30 dernières années.

Nous sommes entrés dans le temps de la Gouvernance publique et mon intervention permettra, je l'espère, de préciser cette mutation.

**1./ Quel est le sens de cette intervention ?**

- **Il m'a été demandé de décrypter avec vous les mouvements qui orientent l'évolution de l'action publique** — au delà des débats très instantanées liées à l'actualité de la (des) réforme(s) territoriale(s).

**En conséquence, mon propos s'articulera autour de 2 axes :**

- 1./ la face émergée de la réforme territoriale : **ce qui est explicite**
- 2./ la face immergée de la réforme territoriale : **ce qui est implicite**

## **2./ Réforme territoriale : la face émergée de l'iceberg ! (ce qui est explicite)**

**Il s'agit ici de relever les conséquences explicites des récentes réformes (Loi RCT de décembre 2010 et loi Maptam de Janvier 2014)**

- **Explicite 1 : La différenciation territoriale se met en oeuvre**

- Nous allons vers une **carte territoriale à géométrie variable**

Depuis la loi Maptam (et les travaux de la Commission Balladur et la réforme territoriale de décembre 2010, sous le précédent gouvernement), la notion de différenciation territoriale pointe dans le débat politique. Alors même qu'il n'a jamais été autant question d'égalité des territoires, l'idée d'un traitement différencié des territoires s'affirme clairement.

Que nous dit-on ?

Que l'indivisibilité de la République n'exclut pas la mise en oeuvre de solutions différentes, dans le respect d'un même cadre juridique.

**1<sup>er</sup> exemple : Demain, existeront en France des métropoles de droit commun et des métropoles à statut particulier** (je pense à la métropole de Lyon qui comme vous le savez absorbera sur son périmètre les compétences du conseil général du Rhône). Jusqu'à maintenant, la mise en oeuvre d'une diversité institutionnelle a été limitée aux territoires périphériques de l'hexagone (je pense à l'Outre-mer et dans une certaine mesure à la Corse)

Un tabou est levé : l'uniformité institutionnelle ne garantirait pas l'égalité des territoires. La différenciation institutionnelle correspond à la volonté de traiter de front la diversité des situations territoriales. On a longtemps administré le même médicament à des territoires qui ne souffraient pas de mêmes maux. Il s'agit maintenant d'opérer un traitement différencié.

**Je citerai un 2ème exemple de cette différenciation territoriale à l'oeuvre.**

**Il est lié au prochain texte de loi que doit examiner le Sénat début novembre (Je pense au projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République).**

Le Gouvernement ayant décidé d'agrandir le périmètre géographique des régions, se pose le problème des interfaces, c'est à dire du niveau départemental. Suppression ou non des départements ? Permettez moi de vous livrer à ce sujet la conviction de notre Président, Jean-Pierre Balligand. Il est normal qu'en milieu rural, le conseil général soit l'interface entre les intercommunalités — trop petites pour jouer ce rôle-là — et la région élargie. Le niveau départemental garde ici toute sa pertinence.

Cependant, autant la présence du département peut paraître indispensable dans les zones rurales, autant il contribue, dans les zones urbaines denses l'un des éléments qui contribue à la complexité du paysage institutionnel local.

- En institutionnalisant la différenciation territoriale, la loi prend acte de **l'épuisement du jacobinisme**, c'est à dire d'une organisation des pouvoirs locaux uniforme sur le territoire national.

- **Explicite 2 : Régionalisation et métropolisation : des équilibres à trouver**

Quelques interrogations :

- Comment va fonctionner le couple Régions-Métropoles ?
- Une coopération harmonieuse entre la « régionalisation » et la « métropolisation » est-elle réaliste ?
- Est-ce que pour les territoires non métropolitains, les jeux sont faits ?

Une réponse :

Attention (comme le souligne avec force notre Président Jean-Pierre Balligand), au risque d'une « **France d'oasis et de déserts périphériques !** » Des métropoles dynamiques, connectés au monde tels des hubs, peuplés de classes créatives. Et des périphéries en souffrance, en marge du développement.

**Comment éviter ce risque ?**

En étant sans doute vigilants aujourd'hui à ce que le volet régional du projet de loi **portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République** ne s'effiloche pas lors des débats parlementaires pour finir comme celui voulu en 2003-2004 par Jean-Pierre Raffarin. On connaît la fin de l'histoire. Prenons garde à ce que cela ne se reproduise pas. Il y a aujourd'hui urgence à affirmer le rôle et les compétences de la région pour qu'elles puissent être le garant des territoires périphériques aux métropoles, périphériques certes mais base arrière indispensable au dynamisme des métropoles.

- **Explicite 3 : Le creusement du « déficit démocratique » de l'intercommunalité**

- La tension est de plus en plus forte entre les pouvoirs croissants conférés aux communautés et **l'absence persistante d'élections directes des présidents des EPCI.**

- La montée en puissance continue de l'intercommunalité exige que l'on aille au delà du scrutin fléché pour résoudre le problème de la légitimité démocratique d'institutions aux pouvoirs et responsabilités toujours plus larges.

- **Explicite 4 : La fin annoncée du temps immobile**

- Telle qu'elle s'esquisse, la réforme représente aussi une mise en mouvement du temps des territoires. Il s'agit, c'est vrai, d'un moment contradictoire. D'un côté, une réforme de grande ampleur menée rapidement est en elle-même le signe que l'on renonce à l'immobilité. Il s'agit en outre d'une rupture plus nette que celle de 1982, car, cette fois, l'idée qu'il faut changer de système – et non renforcer certains éléments préexistants au détriment des autres – est clairement avancée.

### **3/ Réforme territoriale la face immergée de l'iceberg ! (ce qui est implicite)**

- **Implicite 1 : L'avenir fécond de la Commune nouvelle**

- **Le projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République propose d'élargir et de refonder les périmètres intercommunaux (de plus de 20 000 habitants).**

Cependant comment assurer, sur des échelles élargies, la nécessaire proximité à laquelle il faut répondre pour de nombreux services et équipements.

Comment favoriser une cohésion susceptible d'engendrer un sentiment d'appartenance sur des espaces étendus ?

- Une piste de réflexion concernerait la généralisation de la commune nouvelle sur la base d'un seuil minimal de population de 5.000 habitants (un ajustement à la baisse de ce seuil pouvant être opéré, sans descendre en deçà de 3.500 habitants, en fonction d'un coefficient de densité). La proposition de loi de M. Jacques Pélissard, président de l'AMF va dans ce sens (même si le seul de 2.000 habitants a été retenu, ce qui concerne plus de 31.000 communes).

- **Implicite 2 : La création de macro-régions suggère une possible distinction du rôle politique des Régions**

- Jusqu'à présent, les régions ont tenté de prendre place dans le paysage territorial en « jouant » : l'affirmation de l'identité régionale, la construction d'un espace politique à cette échelle<sup>1</sup>, la fabrication de politiques visant le développement régional... **La structuration de macro-régions change la donne. Seront-elles amenées en raison de leur taille à sortir du jeu local, à se distinguer des autres collectivités territoriales pour se rapprocher de l'Etat ?**

---

<sup>1</sup> Pasquier R. *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Collection Références, Presses de Sciences Po, 2012

- **Implicite 3 : Des régions demain contributrices au « système France »**
  - On pourrait ainsi imaginer que ces super-régions aient moins pour mandat le développement régional que leur contribution au développement du « système France » (D. Béhar). Il s'agirait alors au travers des Contrats de plan Etat-Région, non plus d'obtenir les moyens de l'équipement régional que de **définir la contribution spécifique de chaque super-région à la performance du développement national, avec les moyens afférents en contrepartie.**
- **Implicite 4 : Vers une séparation de l'exécutif et du délibératif régional**
  - Dans la même perspective de spécification du rôle et du fonctionnement politique des Régions, on peut considérer que leur changement de taille et cette éventuelle proximité avec l'Etat plaident encore davantage pour un scénario de séparation nette en leur sein entre fonction exécutive et fonction législative.<sup>2</sup>
    - **Nota : A l'heure actuelle, les régions fonctionnent comme si le Président de la République était simultanément le président du Parlement (Assemblée nationale et Sénat confondus). Il y a là un problème démocratique.**

## CONCLUSION

- **Niveau 1 : La capacité à gouverner dépend étroitement de la capacité à s'organiser**

Dans un monde où l'essentiel de la croissance va dépendre de la capacité à conquérir des marchés mondiaux et à attirer des entreprises de manière durable, il faut aussi que, de manière ordonnée et organisée, les grandes collectivités deviennent des acteurs internationaux de premier plan sur le plan économique.

---

<sup>2</sup> Pasquier R. *Réussir la Région au service du citoyen, de la croissance et de la République*, Paris, Institut de la gouvernance territoriale, 2014

- **Niveau 2 : La gouvernance est aujourd'hui une dimension normale de l'action politique et à ce titre presque invisible**

« La gouvernance nous rappelle que l'action publique ne se réduit pas à l'activité des seuls "gouvernements", dont l'étude ne suffit plus désormais rendre compte de la complexité d'une action publique qui transcende les barrières du privé et du public, traverse les nomenclatures politico-administratives et mêle les différents niveaux d'intervention tant infra- que supra-nationaux. Il n'est plus seulement demander à la puissance publique de fabriquer des kilomètres de routes, de construire des logements sociaux ou de distribuer des allocations sociales. Il est aussi demander à la puissance publique de résoudre des problèmes de plus en plus complexes comme celui de gérer l'équilibre des territoires, de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale, de réduire les inégalités sociales, d'anticiper un développement que l'on veut durable ? Pour faire face à ces problèmes complexes, la capacité de coordination des acteurs publics, para-publics, privés est plus que nécessaire.

On a l'impression que ces 30 dernières années, les collectivités territoriales se sont bornées à « vivre ensemble » en coopérant le moins possible. Cette époque est révolue et il y a urgence. Le bien public se co-construit.

### **Niveau 3 : Remettre le citoyen au centre des débats**

Un constat s'impose : jamais on n'a autant proclamé vouloir associer les habitants et jamais la crise de la démocratie n'a été plus forte.

« La démocratie devrait être un processus continu. Confinée au seul instant électoral, elle devient une démocratie à éclipses. Le constat est aussi paradoxal qu'affligeant : jamais les exécutifs locaux n'ont été aussi puissants. Jamais, dans le même temps, les contrôles et autres contrepoids à ce pouvoir n'ont été aussi faibles. »<sup>3</sup>

**Je vous remercie pour votre attention**

---

<sup>3</sup> « Pour une délibération locale réanimée », par Stéphane Manson in *Pouvoirs Locaux* n°101 » (II/2014)