LE FIGARO, 29/04/2015

Réforme territoriale : une autre carte était-elle possible ?

Deux spécialistes de l'organisation territoriale, Éric Giuily et Olivier Régis, prônent une France à 50 départements où les intercommunalités prendraient le pas sur les 36 000 communes actuelles.

La France métropolitaine de demain

PROPOSITION D'ÉRIC GIUILY ET OLIVIER RÉGIS

CHRONIQUE
Guillaume Tabard
@Gtabard

TERRITOIRES Les grandes lois de décentralisation Defferre, c'est lui. Conseiller technique du ministre de l'Intérieur puis directeur général des collectivités locales, de 1982 à 1986, Éric Giuily prépara et mit en œuvre la loi du 2 mars 1982 qui renforça les pouvoirs des départements et fit élire les conseils régionaux au suffrage universel.

Aujourd'hui président de CLAI, cabinet de conseil en stratégie de communication, il n'a cessé de s'intéresser à l'organisation territoriale. Alors que le gouvernement Valls a fait voter une carte de treize régions et que le Sénat reprend, dans un mois, l'examen du projet de loi sur les compétences de chaque échelon, Éric Giuily publie *Pour en finir vraiment avec le millefeuille territorial* (1), un ouvrage coécrit avec l'économiste Olivier Régis, président délégué du Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales. Leur crainte ? Que le gouvernement « *s'arrête en cours de route et n'engage pas la réforme qui s'impose : une profonde remise en cause de la carte des départements et des structures intercommunales* ». À voir la discussion parlementaire, ces craintes sont fondées. *Le Figaro* détaille ce projet qui propose un acte III de la décentralisation.

DES RÉGIONS À LA CARTE

Pour Éric Giuily et Olivier Régis, rien de pire que ces allers-retours à chaque alternance. Même s'ils ne jugent pas idéale la carte des 13 régions – ils auraient par exemple estimé logique une fusion du Centre et des Pays de la Loire –, ils ont choisi de s'inscrire dans le cadre qui vient d'être adopté. En échange, ils plaident pour des « *périmètres modulables et adaptables* » alors que François Hollande s'était interdit de procéder autrement que par fusion des régions existantes. La loi Vallini prévoit bien un « *droit d'option* » ouvert aux départements qui voudraient changer de région. Mais avec des conditions contraignantes que les auteurs veulent assouplir et prévoir un référendum dans le département concerné.

Certains ajustements sont d'emblée suggérés. Ainsi le Gard serait rattaché à la région Paca, une solution jugée naturelle à plus d'un titre, tandis que le Cantal serait soustrait à l'ensemble Auvergne-Rhône-Alpes pour rejoindre Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées. Petite retouche à l'Est où le Territoire de Belfort passerait de Bourgogne-Franche-Comté à l'Alsace. Enfin, considérant que l'Oise est davantage intégrée à la métropole parisienne que tournée vers la métropole lilloise, l'auteur de la loi de 1982 la rattacherait à l'Île-de-France.

LE FIGARO, 29/04/2015

1 Niveau régional

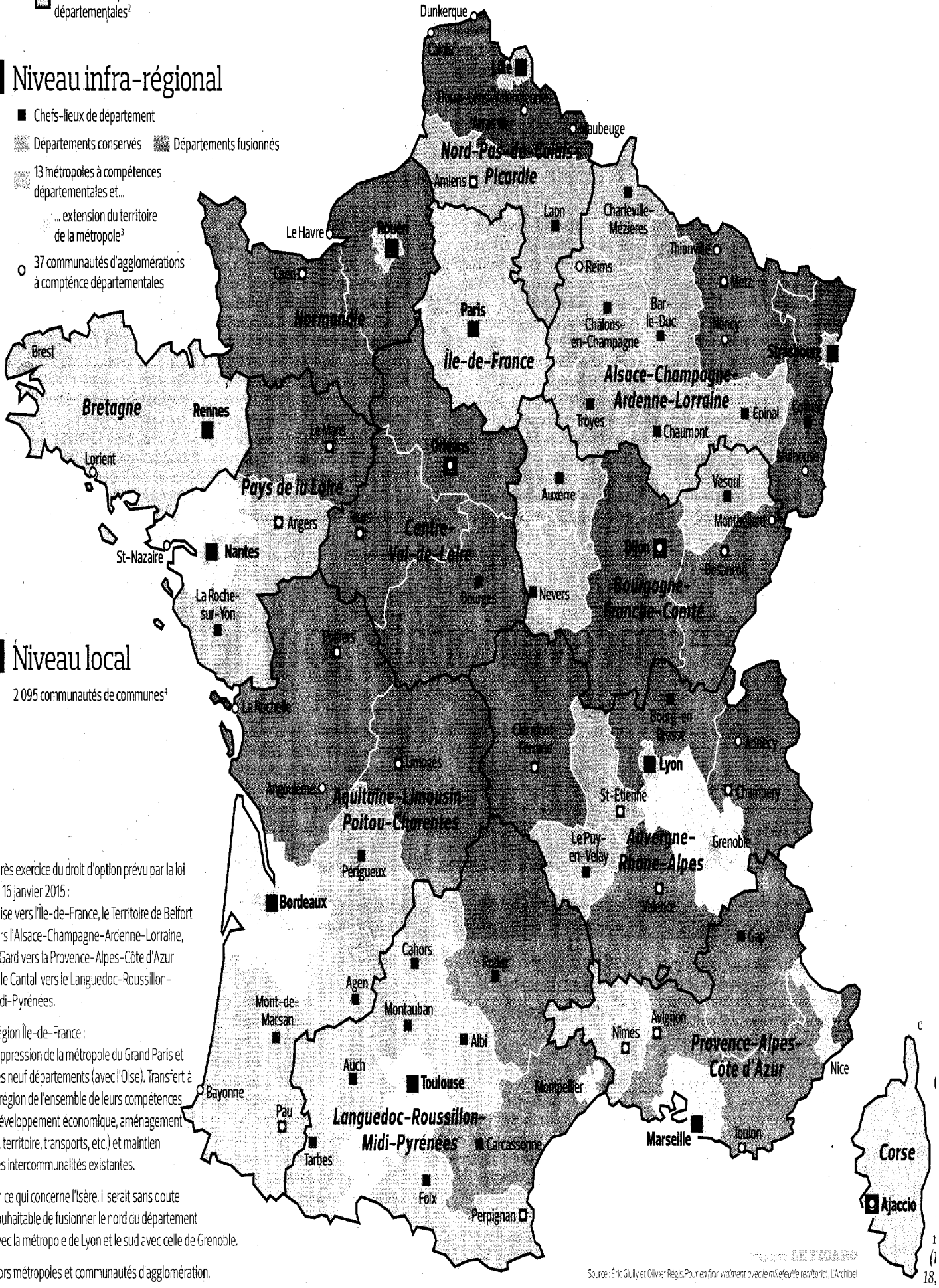
- Chefs-lieux de région
- 13 régions[1]...
- ... dont 3 à compétences départementales[2]

2 Niveau infra-régional

- Chefs-lieux de département
- Départements conservés
- Départements fusionnés
- 13 métropoles à compétences départementales et...
- ... extension du territoire de la métropole[3]
- 37 communautés d'agglomérations à compétence départementales

3 Niveau local

2 095 communautés de communes[4]



1. Après exercice du droit d'option prévu par la loi du 16 janvier 2015 : l'Oise vers l'Île-de-France, le Territoire de Belfort vers l'Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine, le Gard vers la Provence-Alpes-Côte d'Azur et le Cantal vers le Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées.

2. Région Île-de-France : suppression de la métropole du Grand Paris et des neuf départements (avec l'Oise). Transfert à la région de l'ensemble de leurs compétences (développement économique, aménagement du territoire, transports, etc.) et maintien des intercommunalités existantes.

3. En ce qui concerne l'Isère, il serait sans doute souhaitable de fusionner le nord du département avec la métropole de Lyon et le sud avec celle de Grenoble.

4. Hors métropoles et communautés d'agglomération.

LE FIGARO

Source : Éric Giuily et Olivier Régis, *Pour en finir vraiment avec la nouvelle carte territoriale*, L'Archipel

La grande idée de Giuily est de proposer une carte « à la carte », de mettre fin au modèle unique d'organisation, seul moyen de supprimer véritablement un échelon. On l'a encore constaté avec le recul forcé de François Hollande et Manuel Valls à propos de la suppression des départements. Décréter la suppression généralisée d'un échelon est voué à l'échec. L'astuce de leur schéma est de ne pas supprimer le même partout. Ainsi des départements qu'il veut supprimer ici, fusionner là ou maintenir ailleurs.

Trois régions absorberaient totalement les départements qui les composent. L'Île-de-France d'abord où la collectivité unique tiendrait lieu du Grand Paris qui, dans sa définition actuelle, se superposerait à tous les niveaux existant déjà. La Bretagne ensuite, reprenant là un projet du député du Finistère Jean-Jacques Urvoas et de nombreux élus bretons ; l'identité particulièrement forte de cette région autorisant la disparition des échelons intermédiaires. La Corse enfin. C'était ce qu'avait voulu faire Nicolas Sarkozy, alors ministre de l'Intérieur, en 2003, empêché par l'échec d'un référendum local, et que l'actuel projet de loi du gouvernement Valls a fini par reprendre. Dans ces trois cas, toutes les compétences départementales seraient transférées à la région.

50 DÉPARTEMENTS AU LIEU DE 100

« La France doit accepter que la carte territoriale uniforme est morte : seule une carte fondée sur la diversité et le pragmatisme permettra de mieux prendre en compte les différences et enfin répondre aux besoins réels des territoires », écrivent Éric Giuily et Olivier Régis qui appliquent ce principe en priorité aux départements.

Dans *Le Figaro* il y a un an, Giuily avait déjà suggéré de distinguer trois situations. Dans la première, une grande métropole se substituerait entièrement au département, comme c'est le cas à Lyon depuis le 1er janvier. Dans la seconde, les compétences départementales seraient exercées par les agglomérations de plus de 100 000 habitants, *« quitte à ce que soit maintenu un département résiduel qui pourrait être fusionné avec un ou plusieurs départements voisins »*. Dans la troisième enfin, dans les zones fortement rurales, le département serait maintenu, constituant une intercommunalité élargie.

Le premier cas concernerait logiquement les 13 métropoles qui viennent d'être érigées (Lyon, Marseille, Nice, Bordeaux, Toulouse, Rennes, Rouen, Grenoble, Nantes, Brest, Montpellier, Lille et Strasbourg). Le second cas regroupe 37 communautés d'agglomération identifiées en raison de leur population mais aussi de leur rayonnement économique. Ailleurs, fidèle à sa logique « à la carte », Giuily procède au cas par cas. L'affirmation des métropoles de Marseille et de Nice le conduit par exemple à fusionner le reste des Bouches-du-Rhône avec le Vaucluse et le reste des Alpes-Maritimes avec le Var. De même, autour de Lille, ne resterait qu'un seul département Nord-Pas-de-Calais. Dans certaines nouvelles grandes régions, il suggère de fusionner des départements. Au sein du grand ensemble aquitain, les départements de l'ancien Limousin ou de l'ancien Poitou-Charentes seraient regroupés. Ainsi, les anciennes régions subsisteraient... mais sous la forme d'un département. La fusion du Haut-Rhin et du Bas-Rhin (récemment refusée par référendum) permettrait encore de préserver une identité alsacienne au sein de la future région « Chamallo » (CHAMpagne-ALsace-LOrraine). Ou encore, pour peser face aux Savoies réunifiées et au puissant Puy-de-Dôme, la Drôme et l'Ardèche pourraient se marier au sein de l'immense bloc arverno-rhôdanien.

2 000 « INTERCOS » PLUTÔT QUE 36 000 COMMUNES

C'est sans doute l'aspect le plus révolutionnaire du projet Giuily. Voilà plus de vingt ans (la loi Chevènement) que l'intercommunalité prend une place croissante dans l'organisation territoriale. Mais si l'intercommunalité détient aujourd'hui l'essentiel des compétences municipales, elle est perçue comme *« lointaine et budgétivore »*. Aux yeux des Français, la mairie reste le seul échelon visible et le maire le seul interlocuteur identifié. Or, soutiennent les auteurs de ce livre, l'intercommunalité est *« le remède à l'émiettement communal, exception typiquement française »*. Les 36 000 communes françaises représentent en effet 40 % de l'ensemble des communes des vingt-huit pays de l'Union européenne.

Ils proposent donc une bascule radicale. Dans leur esprit, ce sont 2 095 communautés de communes qui devraient devenir l'échelon territorial de base. Ce passage de 36 000 à 2 000 serait aussi le seul moyen pour qu'une réforme territoriale soit véritablement synonyme d'économies budgétaires. En conséquence, ce sont les élus intercommunaux qui seraient élus au suffrage universel direct. Depuis les dernières municipales, un pas a certes été franchi. En élisant leur maire et leurs conseillers municipaux, les électeurs désignent en même temps, par « fléchage » leurs représentants au sein des structures intercommunales. Mais cela n'a rien changé en terme symbolique : c'est la seule élection du maire qui focalise l'attention. Giuily et Régis inversent donc la logique.

Afin cependant de préserver l'identité des communes et la force d'engagement et de disponibilité des élus municipaux actuels, ils ne proposent pas de les supprimer. « *Ne nous privons du précieux concours à la vie collective du maire, cet assistant social indispensable* », écrivent-ils. Mais leur idée est de faire des communes existantes de simples échelons déconcentrés de l'intercommunalité. Sur le modèle des mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille.

UNE FISCALITÉ CLARIFIÉE

Le livre *Pour en finir vraiment avec le mille-feuille territorial* défend également une clarification de la fiscalité locale. « *Seule une véritable autonomie fiscale permet de responsabiliser les élus* », écrivent-ils. Soucieux de la cohérence entre leur vision territoriale et les règles fiscales, ils veulent concentrer la fiscalité autonome sur les deux blocs valorisés dans leur schéma : les régions et les intercommunalités. Aux premières tous les impôts économiques (fiscalité des entreprises, taxes sur la consommation des produits énergétiques) ; aux secondes tous les impôts résidentiels (foncier, habitation, droits de mutation...).

Les départements en revanche perdraient leur autonomie budgétaire en dépendant presque exclusivement de subventions qu'ils recevraient des communes, des régions et de l'État. ■

(1) L'Archipel. 254 pages. 18,95 €