

La réforme territoriale, une affaire trop sérieuse

Intervention de Jean-Pierre Chevènement au Congrès de l'Assemblée des maires ruraux,

- **Pérourges, samedi 14 juin 2014.**

Je veux d'abord remercier l'Association des maires ruraux, son Président, M. Vanik Berberian, et son Vice-Président, mon ami Pierre-Yves Collombat, de leur invitation à laquelle, comme sénateur mais aussi comme ancien ministre de l'Intérieur et des Collectivités locales, je suis particulièrement sensible. Je salue également les parlementaires de l'Ain et notamment mon ami, le sénateur Jacques Berthoud.

Je sais la somme de dévouement que représente, avec des moyens souvent limités, l'administration d'une commune rurale.

Mais la France ne serait pas le beau pays qu'elle est sans ses villages et leurs clochers et sans ce maillage de solidarités et de proximité que comme maires ruraux vous incarnez. Avec le souci des services publics et des valeurs de solidarité qui fondent votre action, vous êtes bien souvent le meilleur rempart, voire le dernier rempart, de la cohésion sociale.

Je ne me suis pas exprimé jusqu'à présent sur le projet de réforme territoriale : c'est que je voulais vous donner la primeur de mes analyses, qu'elles concernent le milieu rural ou plus généralement l'organisation territoriale de la République. C'est un sujet auquel, en tant qu'élu local pendant plus de trente ans et ancien ministre de l'Intérieur, j'ai naturellement beaucoup réfléchi.

I - La réforme territoriale est une affaire trop sérieuse pour pouvoir être abordée sans une vue d'ensemble qui tienne compte de plusieurs facteurs essentiels :



1. **L'Histoire d'abord.** L'organisation du territoire n'est pas la même selon les pays. L'Espagne a ses « généralités », à la forte personnalité, l'Allemagne ses Länder, issus de la Kleinstaaterei (organisation en petits Etats, avant 1871). La France et l'Angleterre sont des nations unitaires. L'Italie a repris l'organisation territoriale française mais l'héritage de ses Républiques et de ses Royaumes et Principautés reste bien présent.

2. **La démocratie ensuite.** En France, elle s'enracine dans le tissu très dense des communes, issues des anciennes paroisses que la Révolution a dotées d'un conseil municipal et d'un maire élu. Il a fallu attendre 1884 pour que l'élection des maires devienne définitivement la règle. La commune est la cellule de base de la

démocratie « Une petite République dans la grande », selon l'expression reprise par le président de la République. C'est de la Révolution que date aussi la création des départements que la IIIe République naissante pourvoira de conseils généraux élus. C'est sur ces bataillons d'élus représentatifs des « couches nouvelles » que Gambetta et les fondateurs de la IIIe République ont appuyé leur combat politique, le combat républicain, le suffrage universel contre les privilèges. Ces élus locaux constituent encore aujourd'hui le vivier de la démocratie républicaine, même si une conception excessivement rigide du non-cumul des mandats vise à briser le lien entre ce tissu vivant d'élus locaux et les assemblées parlementaires au sein desquelles sont choisis les ministres.

L'extension du scrutin à la proportionnelle privilégie les partis et le recrutement de « jeunes de structures », selon une expression que j'ai forgée jadis [1], au risque

de développer ainsi une démocratie partisane « hors sol », de jeunes apparatchiks inconnus des électeurs remplaçant progressivement les élus de terrain.

« La commune est la cellule de base de la démocratie, une petite république dans la grande »

Communes, départements, nation sont en France les trois échelons « identitaires ». On ne peut y porter atteinte sans briser les repères qui permettent à chacun de se définir politiquement. Il en va différemment les régions dont certaines ont une identité forte (Alsace, Bretagne, Corse) et d'autres pas du tout (Centre, Pays de Loire, Champagne-Ardenne). Quand il y a une identité forte, il faut souvent en chercher l'origine dans les provinces d'Ancien Régime (Berry, Anjou). Les régions fortes d'ailleurs renvoient souvent à l'Ancien Régime.

En dehors du sentiment d'appartenance, fondateur du civisme, la démocratie tient au besoin de proximité qui doit, bien sûr, être concilié avec l'efficacité. En la matière, il n'y a pas de règles. Il y a des équilibres à trouver. La France est, par sa superficie, le plus grand pays de l'Union européenne. Ainsi s'explique le grand nombre de communes qui n'a d'équivalent, par rapport à la population, qu'en République Tchèque. C'est l'objet de l'intercommunalité, qui met en commun compétences et ressources stratégiques, de remédier aux inconvénients réels de l'émiettement communal, mais sans atrophier pour autant ces cellules de base de la démocratie que sont les communes. Les intercommunalités fonctionnent bien comme « coopératives de communes ». Il est inutile d'en durcir les règles pour en faire une quatrième catégorie de collectivités, sauf à prendre le risque d'un dépérissement de l'échelon communal qui serait gravissime pour l'avenir de la démocratie dans notre pays.

La critique du « mille feuilles » ne tient pas compte d'un fait pourtant essentiel : dans tous les pays d'Europe, il y a au moins trois niveaux

« Les intercommunalités fonctionnent bien comme des coopératives de communes »

d'administration :

- partout la commune ;
- ensuite le département (provinces en Italie et en Espagne, Bezirke et Kreise en Allemagne) ;
- régions enfin, dont la consistance est variable selon les pays (les 22 régions françaises se rapprochent des vingt-huit « counties » (comtés) d'Angleterre et des vingt régions italiennes. Les 16 Länder allemands et les 17 communautés autonomes espagnoles ont une consistance historique identitaire et pratique plus forte.

Chaque pays a son histoire qu'on ne peut violenter sans porter atteinte à l'exercice même de la démocratie. Celle-ci va partout de pair avec le sentiment d'appartenance. Car, et c'est le point essentiel, seul le sentiment d'appartenance peut faire accepter aux minorités la loi de la majorité.

3. La rigueur et le souci des économies de gestion est un troisième facteur essentiel de toute réforme. C'est celui qui a été mis en avant pour proposer la fusion des régions, la suppression des conseils départementaux et la fin de la « clause de compétence générale » pour les départements.

« Communes, départements, nation sont en France les 3 échelons identitaires »

Ceux qui ne s'en étaient pas avisés d'emblée se sont vite rendu compte qu'il n'y avait aucune économie à attendre ni des fusions de régions ni du transfert à d'autres niveaux des compétences départementales (routes non nationales, équipement et entretien des collèges, politique sociale). Le souci d'une gestion plus efficace n'en est pas moins pertinent. La réduction à 60 départements me paraît à cet égard une piste plus prometteuse à explorer.

Je laisse volontairement de côté les considérations politiciennes: elles ne doivent pas intervenir dans une approche rationnelle des questions posées par la réforme territoriale.

II – Les grands axes d'une réforme raisonnable.

1. Il est certain que l'urbanisation de la France commande des adaptations non du modèle républicain mais de sa déclinaison pratique. Cette urbanisation pose simultanément le problème des espaces ruraux très vastes dont la France dispose. S'agissant des

communes, les adaptations au phénomène de l'urbanisation ont été réalisées en grande partie par la loi de juillet 1999 sur l'intercommunalité. La création des métropoles en 2011-2013 répond également à ce souci.

a) Plus de 2500 EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) maillent désormais le territoire dont 14 communautés urbaines et plus de 170 communautés d'agglomération. On peut dire aujourd'hui que toutes les aires urbaines ont les moyens juridiques et pratiques de développer une intercommunalité de projets. Encore ne faut-il pas rogner les ailes des communes et des EPCI, ce qu'on appelle le « bloc communal ». On a critiqué très injustement la forte progression des dépenses liées à l'intercommunalité : Cette dernière avait justement pour objet de permettre à des communes trop pauvres d'exercer des compétences stratégiques qui, jusque là, étaient demeurées en déshérence (développement économique, habitat, assainissement, etc.). Cet objectif a commencé d'être rempli.

b) L'intercommunalité permet aussi une organisation rationnelle des territoires ruraux : elle autorise l'accès à des services considérés aujourd'hui comme indispensables. C'est un progrès incontestable, à condition de respecter l'esprit initial, celui de la loi de juillet 1999.

Les métropoles, le développement des intercommunalités urbaines et maintenant le renforcement des compétences des régions en matière de développement économique, de tourisme, de formation, d'emploi, de transports, renforcement qui va concentrer dans les villes chefs-lieux de région, les compétences, du fait de la suppression de la clause de compétence générale des départements, tout cela va inévitablement creuser la fracture entre les métropoles et les chefs-lieux de région d'une part, les villes moyennes et petites et les espaces ruraux d'autre part. L'intercommunalité n'est qu'une réponse partielle à ce risque de fracture.

En effet, et tout d'abord, les règles de l'intercommunalité ne doivent-elles pas être excessivement resserrées. Je ne pense pas que le cadennassage des listes et le fléchage des élus communautaires soient de véritables progrès : ces petites réformes à bas bruit nuisent à la souplesse d'organisation qui doit rester la marque des intercommunalités si on ne veut pas en faire un échelon de substitution à la commune. Cette dernière doit rester le lieu de participation et de démocratie qu'elle a toujours été dans notre pays :

c'est à juste titre qu'a été relevée l'étroite corrélation entre la taille des communes et la participation des citoyens aux élections et à la vie communale. Aussi faut-il éviter que le nombre des communes regroupées dans un EPCI dépasse un certain seuil : au-delà d'une trentaine de communes, la participation réelle des maires et des conseillers communautaires devient problématique. A cet égard, le relèvement systématique du seuil de la population de 5000 à 20000 habitants ne me paraît pas opportun. Même dans des régions très urbanisées comme la mienne, on ne peut faire vivre une intercommunalité à cinquante communes. Ca n'a pas de sens. Ou alors il faut le dire : l'intercommunalité a pour but de remplacer à terme la commune. Mais ce serait se priver et priver le pays, déjà en grand désarroi, d'un réseau de 500 000 quasi bénévoles et ce ne serait pas bon pour la cohésion sociale. On ne peut pas donner une légitimité démocratique à l'intercommunalité sans la retirer à la commune. Je sais bien qu'au Royaume-Uni, le nombre de communes est très faible, trop faible. En Allemagne et en Italie, il y en a quatre fois moins qu'en France par rapport à la population. Est-ce meilleur du point de vue de la démocratie ? Je ne le crois pas. Chaque pays a sa tradition.

L'existence de 36 600 communes en France est une caractéristique originale qui répond à l'étendue du pays et à la diversité des terroirs. C'est une source de richesse pour la démocratie. L'intercommunalité bien pensée permet de préserver cette caractéristique. Encore faut-il ne pas accabler les intercommunalités par l'octroi de compétences aujourd'hui départementales. Ce n'est pas pour cela qu'elles ont été conçues et je ne vois pas l'intérêt, même dans le Territoire de Belfort, de faire gérer l'aide sociale, le RSA, l'APA par la Communauté d'agglomération de Belfort qui regroupe trente communes, plutôt que par le département qui en compte cent deux.

« L'intercommunalité ne doit pas devenir un échelon de substitution à la commune »

Le projet de loi portant organisation territoriale de la République qui vient d'être adopté par le Conseil des ministres, donne aux préfets la possibilité de créer, modifier le périmètre ou fusionner des EPCI, même si les deux tiers des membres de la CDCI s'y opposent ! Cette disposition-là n'est pas acceptable. Il faut revenir

à la règle des deux tiers. En réalité, c'est toute la philosophie de l'intercommunalité qui est en jeu : soit on veut faire, comme je l'ai souhaité des « coopératives de communes », soit on veut substituer, à terme, un nouvel échelon de responsabilité à la commune. Je répète enfin que l'intercommunalité n'a pas vocation à recevoir des compétences départementales : elle n'a pas été faite pour cela, je le rappelle, mais pour remédier à l'émiettement communal.

c) **Une deuxième réforme a été adoptée pour répondre à la croissance de l'urbanisation** : celle visant à la création de « métropoles » de « taille européenne », à l'imitation de Milan, Munich, Hambourg, Barcelone, etc. Bon nombre des communautés urbaines et quelques communautés d'agglomération

(Rouen, Montpellier) peuvent devenir des « métropoles » : si on s'en réfère au modèle de Lyon, elles absorbent alors dans leur

ressort les compétences départementales et même l'essentiel des attributions communales. C'est un choix qui rompt avec le principe de l'unité des territoires. La France avait jusqu'à présent une ville-monde (Paris concurrençant Londres en Europe) et des capitales régionales. A l'inverse des pays comme l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne avaient vu fleurir des « métropoles » (Milan, Munich, Hambourg, Barcelone) qui faisaient concurrence à leurs capitales. Celles-ci ne comptent pas – ou pas encore – au rang des « villes-monde » même si Berlin peut y prétendre à l'avenir. Les grandes villes de province en France veulent aujourd'hui devenir des « métropoles européennes ». Quelques-unes seulement y parviendront : Lyon, Marseille-Aix (ce n'est pas fait), Strasbourg excipant de son statut de « capitale européenne », peut-être Lille et Toulouse. Cela fait cinq et c'est déjà beaucoup. Il ne faudrait pas que Paris, ville-monde, fasse les frais de cette opération. La France y perdrait beaucoup plus qu'elle n'y gagnerait. Bien sûr, on peut essayer de jouer les deux cartes à la fois, à condition de savoir trouver le juste équilibre. Mais la France ne peut se résumer aux métropoles et aux capitales de région. La France c'est peut-être d'abord la richesse de ses espaces ruraux.

2. **La suppression des conseils** départementaux n'aboutirait pas, au stade actuel du projet de loi, à la disparition des départements. Mais où serait le progrès pour la démocratie et donc pour nos communes ?

Depuis quand la suppression des élus fait-elle progresser cette dernière ? La suppression des conseils départementaux irait au rebours de la décentralisation, voulue il y a trente ans par François Mitterrand, Pierre Mauroy et Gaston Defferre.

Les routes nationales et les collèges iraient, selon le projet de loi, aux régions, fort lointaines, surtout si elles sont regroupées. Les grandes régions seraient accablées par le nombre des virages à redresser et des rénovations de collège à entreprendre. Il faut garder la proximité. Beaucoup plus raisonnable serait la réduction et éventuellement le redécoupage des départements : pas forcément en Corse où la géographie montagneuse de l'île crée deux versants entre Ajaccio et la côte occidentale et Bastia sur la côte

orientale. Mais une France à soixante départements ferait faire plus d'économies qu'une réduction à quatorze du nombre des régions dont le budget reste modeste. Sans doute faut-il étudier la possibilité d'élire les

conseillers départementaux au niveau des intercommunalités : ainsi serait respecté le lien entre les élus et les territoires, beaucoup moins qu'avec le nouveau mode de scrutin baroque à deux candidats, l'un homme et l'autre femme.

Le souci de l'unité nationale ne semble pas obséder les initiateurs de la réforme territoriale. C'est oublier qu'en Corse, notamment, l'attachement au département, manifesté par référendum, en 2003, a valu rejet du statut de TOM qui était offert à nos concitoyens corses.

Une France à soixante départements serait plus rationnelle, mais cela demande des études et des concertations qui prendront inévitablement du temps. Là serait cependant une vraie source d'économies. Là où seraient créées des métropoles, ainsi Strasbourg, le département s'effacerait. La fusion du Haut Rhin et de ce qui resterait du Bas Rhin aurait alors un sens. L'Etat devrait d'ailleurs rester présent dans chaque métropole. Un Préfet y serait nommé comme dans chaque département. Le redécoupage des départements en vue d'en limiter le nombre me paraît devoir venir avant celui des régions.

3. La fusion des régions me paraît en effet très problématique. On ne va pas faire des Länder à l'allemande : ceux-ci ont des compétences de gestion qui appartiennent en France à l'Etat (enseignement, police, etc.) : on ne va pas créer douze corps enseignants. Ce ne serait pas un progrès. Le ministre de

« La commune doit rester le lien de participation et de démocratie qu'elle a toujours été dans notre pays »

l'Education de Mme Thatcher, M. Keith Joseph me confiait jadis combien il souffrait du recrutement local des enseignants en Grande-Bretagne et combien il enviait nos concours nationaux de CAPES et d'agrégation.

La fusion des régions ne s'impose nullement pour un grand pays comme le nôtre. Chez nos principaux voisins, les régions sont ainsi nombreuses, voire plus que chez nous (28 comtés en Angleterre pour une superficie moitié moindre). Même en Allemagne certains Länder sont très petits (Sarre) ou évoquent plus des métropoles que des régions (Berlin, Hambourg, Brême).

La règle doit être le pragmatisme. Certaines fusions comme celles de la Bourgogne et de la Franche-Comté, revenant sur près de mille ans d'une Histoire qui a fait de la Saône une frontière, mettront Sens et Belfort à 450 km l'une de l'autre. Bonjour la proximité ! En réduisant à quatorze le nombre des régions, ne recréerait-on pas les grands féodaux contre lesquels la France s'est historiquement construite ? Que deviendra l'Etat républicain dans tout cela ? Et sa fonction historique de péréquation et d'équilibre ?

Quels pouvoirs auront ces régions ? Le développement économique d'abord. Je mets en garde contre la suppression de la clause de compétence générale dans ce domaine, car les besoins des entreprises s'apprécient correctement sur le terrain. Si la Communauté d'Agglomération de Belfort et le département du Territoire de Belfort n'avaient pas uni leurs efforts pour réaménager le site jadis occupé par Bull et Alstom (opération Techn'hom), on n'y aurait pas préservé l'emploi (environ 7000) et retenu de grandes entreprises comme General Electric, Alstom et bien d'autres. Ce n'est pas la Région, à Besançon, qui aurait eu l'idée d'un tel projet ...

Méfions-nous du systématisme. Qu'il y ait quelques redécoupages à opérer peut-être, mais les justifications avancées pour créer de grandes régions (recherche d'investissements étrangers, soutien des entreprises à l'exportation par exemple) me paraissent surtout des alibis visant à couvrir la retraite de l'Etat, là où son rôle reste essentiel. Ne laissons pas les grandes firmes multinationales mettre en concurrence quatorze territoires. Inversement, ce pourrait être un progrès

pour la démocratie si les régions procédaient des départements comme ceux-ci pourraient procéder des intercommunalités. La démocratie est à repenser à partir de la base. Les conseils départementaux désigneraient leurs représentants aux conseils régionaux. Chacun sait que les conseillers régionaux désignés à la proportionnelle sont très peu connus de la population. Là encore, la concertation et le débat doivent être la règle. Ce serait un comble, du point de vue de la décentralisation - réforme dont se targue à bon droit la gauche - de procéder par voie législative ! L'accord des conseils régionaux serait le minimum et l'approbation des populations par des référendums locaux une exigence normale. N'ayons pas peur de la démocratie.

Le terrain de la réforme territoriale devrait être déminé par des assises de la réforme territoriale. Des sondages trompeurs ne reflétant que l'écho dans l'opinion de la démagogie anti-élus, entretenue par quelques cercles technocratiques et relayée par la plupart des médias,

ne doivent pas faire perdre de vue le cap du bon sens, qui est aussi celui de l'intérêt général. Le modèle de l'Etat républicain n'a pas à être sacrifié sur l'autel de l'Europe : celle-ci doit se faire en effet dans le prolongement des nations et non pas par substitution.

Merci, Mesdames et Messieurs les maires, de m'avoir fait l'honneur de m'écouter. Mais je tenais à vous réserver la primeur de mes observations sur un sujet - la réforme territoriale - qui me tient particulièrement à cœur parce qu'il touche à la République elle-même. Celle-ci ne doit pas substituer au couple commune et département, un nouveau couple région-intercommunalité censé favoriser l'avènement d'une «

Europe des Régions ». La République et la France auraient tout à y perdre !

L'Europe se fera dans le prolongement des nations, et avec la France, telle que nous l'aimons, riche de ses communes et de sa démocratie.

Le projet gouvernemental :
« En réalité, c'est toute la philosophie de l'intercommunalité qui est en jeu : soit on veut faire des coopératives de communes, soit on veut substituer, à terme, un nouvel échelon de responsabilité à la commune ».

Cf. [Socialisme ou socialmédiocratie](#), J. Mandrin, Seuil, 1969.