



Deutsch-  
Französisches  
Institut

## **La modernisation de la France au cœur de la réforme territoriale**

### **La Conférence annuelle du dfi montre clairement qu'il ne s'agit pas d'une réforme de décentralisation**

Lorsque François Hollande, au soir du 26 mai 2014, après la défaite du Parti socialiste aux élections européennes, a annoncé une nouvelle grande réforme, le scepticisme a d'abord largement dominé. La « réforme territoriale » dont la mesure la plus visible était la réduction du nombre des régions de 22 à 13 (en France métropolitaine) a d'abord paru vague et pas assez définie. Ce n'est qu'au fil des mois qu'elle a été comprise comme ce qu'elle est réellement, d'après ce qu'on en sait aujourd'hui : le projet clé du premier mandat de François Hollande autour duquel doit se développer une modernisation de grande ampleur de la France.

La réforme a pour point de départ une organisation de l'État et une structure administrative propres encore à une France rurale, avec plus de 36.700 communes et des départements existants depuis 1791. À l'arrivée, la réforme doit aboutir à une organisation administrative qui prend en compte les réalités urbaines d'aujourd'hui, leurs agglomérations dynamiques, qui sont toujours aussi en concurrence avec les autres métropoles européennes.

La XXXI. Conférence annuelle de l'Institut franco-allemand (dfi) qui s'est tenue les 25 et 26 juin 2015 a été l'occasion de se faire une image nuancée de la réforme. Les contributions présentées lors de la Conférence montrent qu'il reste encore de nombreux points à éclaircir, qui ne pourront être résolus d'ici l'entrée en vigueur de la réforme en janvier 2016. On a cependant tracé en détail « la nouvelle carte de France, entre compétitivité, bataille de compétences et européanisation des régions » (comme l'indiquait le sous-titre de la Conférence).

### **Une réforme d'envergure, mais pas une décentralisation**

La durée du projet de réforme – depuis la première proposition de loi le 28 novembre 2012 jusqu'à la promulgation de la loi sur la nouvelle organisation territoriale en juillet 2015 – montre à elle seule sa complexité. Contrairement à la première décentralisation sous François Mitterrand en 1982, il n'y a pas de *loi mère* qui encadre et organise l'ensemble des autres lois. Au lieu de cela, le gouvernement poursuit essentiellement deux gros chantiers, s'encadrant dans trois plus petits :

1. La loi du 27 janvier 2014 entend clarifier les compétences des collectivités régionales. La loi définit en outre un nouveau type d'intercommunalité, la *métropole*, pour les agglomérations urbaines regroupant plus de 400 000 habitants. Il en résulte une grande flexibilité quant à l'organisation locale et régionale de l'État et quant à la répartition des compétences administratives dans les différentes régions françaises. La Métropole de Lyon remplace par exemple dans les faits le département du Rhône et devient même sur le plan juridique une collectivité territoriale unique.
2. Le second chantier concerne le rôle des départements. Ainsi, à Lyon, le département n'existe plus que sur le papier et ne prend plus aucune décision. Dans les régions rurales, comme par exemple en Corrèze, les choses demeurent au contraire telles qu'elles sont,

c'est-à-dire que le département assure les missions sociales centrales du ressort de l'État. Pour abolir les départements, le président Hollande devrait réviser la Constitution, ce à quoi il se refuse à l'heure actuelle.

Jacques Mambriani, directeur général de l'organisme de développement régional *Moselle Développement*, a décrit les incertitudes qui résultent de cette situation. Cela concerne la répartition des compétences et des ressources financières ainsi que les questions de la compétence des différents acteurs. A l'instar de Mambriani, Denys Pouillard, de l'*Observatoire de la vie politique et parlementaire*, a lui aussi insisté sur le fait qu'il ne s'agit pas – comme en 1982 – d'une véritable décentralisation. Ce n'est donc pas l'État central qui cède du pouvoir, des compétences et des moyens financiers aux collectivités régionales situées en aval. L'objectif est plutôt de réorganiser, de simplifier et de rationaliser l'action de l'État à tous les niveaux, opérant ainsi une *modernisation* de la France.

### **Interdiction du cumul des mandats**

Se rajoute aussi le troisième chantier, à savoir l'interdiction du cumul des mandats, qui prendra d'ores et déjà effet lors des élections régionales en décembre et les parlementaires (prévues pour 2017).

La figure déjà proverbiale du sénateur-maire, du notable de province, qui d'un côté dirige sa commune en tant que maire et d'un autre côté exerce à Paris son influence locale et régionale en tant que sénateur, devrait ainsi appartenir désormais au passé.

### **Qualité et efficacité de l'administration réformée**

Comment remédier à la désaffection à l'égard de la politique dans le cadre de la réforme territoriale ? Outre l'offre politique des partis, la qualité de l'administration et de ses services constitue un autre élément déterminant.

Vincent Aubelle, de l'Université Paris-Est critiqua le quatrième chantier de la réforme territoriale qui vise à renforcer les intercommunalités en portant leur taille minimale à 15000 habitants (au lieu de 5000 jusqu'à présent). Il a souligné l'importance du niveau communal et a plaidé en fait pour une approche *subsidaire* cohérente, qui développe les compétences de bas en haut.

Le cinquième (et dernier) chantier concerne le rôle des préfets, ces bras du pouvoir central tendus jusqu'au fin fond des provinces. Jacques Garau, haut placé à la préfecture de Strasbourg, a montré clairement qu'un rôle central reviendra de fait aux préfets dans la planification de la mise en œuvre pratique de la réforme. Pour chaque région restructurée, un préfet nommé à cette fin dirigera le processus de concertation en lien avec les acteurs pertinents sur place, ce qui centralisera de facto un processus qui avait été présenté comme une décentralisation.

En somme, nous constatons que les conséquences de la réforme territoriale entamée par François Hollande en mai 2014 ne sont pas en mesure d'être évaluées à l'heure actuelle. Il dépendra beaucoup de la façon dont la réforme s'appliquera et s'implémentera à partir de l'esquisse des cinq chantiers.