

## INTRODUCTION

Le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la carte territoriale française sera profondément transformée. Aux vingt-deux régions créées en 1972 seront substituées treize collectivités, à l'issue d'un regroupement sans précédent dans l'histoire de la République. Les Français et leurs médias vont sans doute se passionner pour les premières délibérations des nouveaux conseils régionaux. Quels noms pour les régions regroupées? Quels chefs-lieux? Quelles modalités de fusion des services et d'implantation sur des territoires élargis? N'en doutons pas, les débats seront animés.

Là n'est pourtant pas l'essentiel. Seule l'ampleur de la redéfinition des compétences respectives des différents niveaux de gestion locale – qui fait l'objet d'un projet de loi en cours d'examen au moment où nous écrivons ces lignes – donnera ou non toute sa signification à la réforme. Plus encore, c'est la décision de poursuivre ou pas le mouvement de rationalisation de notre organisation territoriale, engagée avec le regroupement des régions, qui déterminera la réalité de cette transformation. La suppression de neuf régions est un saut plus important que ne pourrait le faire croire la petite musique désabusée des commentateurs et de certains responsables politiques. Mais ce n'est qu'une première étape. Un long chemin reste à parcourir pour alléger *vraiment* le millefeuille territorial.

Ce livre est donc né d'une crainte : celle de voir le gouvernement s'arrêter en route et ne pas engager la réforme qui s'impose aujourd'hui, à savoir une profonde remise en cause de la carte des départements et des structures communales (communes et intercommunalités). Or, c'est à ces deux niveaux que résident les enjeux majeurs en termes de simplification, d'allègement des structures et donc de réduction des coûts, en nombre d'entités comme en volume de dépenses. Montrer quels peuvent et doivent être les grands axes des mesures à prendre une fois acquis le regroupement régional, tel est l'objet de ce livre.

En décidant, le 15 janvier 2014, à la surprise générale, d'engager la réduction du nombre des régions, François Hollande s'est donné la possibilité d'engager une réforme essentielle pour l'avenir de la France, une mutation fondamentale qui permettrait enfin de remédier à l'un des maux les plus criants de l'administration de notre pays : l'empilement des structures. À condition toutefois de ne pas s'en tenir à la loi qui vient d'être votée, mais au contraire de s'en servir comme d'un levier pour une réorganisation plus profonde. S'il le fait, François Hollande rejoindra le tout petit nombre de politiques qui ont réellement pesé sur notre organisation territoriale. Et, s'il y parvient, il reviendra, dans ce domaine, de loin.

En effet, les débuts de la nouvelle étape de décentralisation promise par François Hollande dans son discours de Dijon, en mars 2012, ont été difficiles, voire franchement chaotiques. Du 15 mai 2012 au 15 janvier 2014, le gouvernement de Jean-Marc Ayrault a semblé ne pas savoir comment l'engager. L'évolution du projet de loi lui-même est symptomatique de ces atermoiements : de la première mouture préparée par

la nouvelle ministre de la Décentralisation, Marylise Lebranchu, avec l'aide de la secrétaire d'État Anne-Marie Escoffier, au texte adopté par le Conseil des ministres au printemps 2013, nombreux ont été les rebondissements et les revirements... Transformé au fil des concertations, des suggestions et des pressions des uns et des autres, le texte d'origine, qui se voulait court et de principe, est devenu long et détaillé, pour être finalement divisé en trois projets séparés. Les lobbies et groupes de pression s'en sont donné à cœur joie, avec une certaine efficacité, il faut bien le dire, puisque, un an après l'élection du nouveau président, tous avaient préservé leurs acquis et rien de significatif n'avait changé.

La décision de la nouvelle majorité d'abroger, par la loi électorale de 2013, la grande innovation du quinquennat précédent, le conseiller territorial, avait renforcé la crainte de nombreux spécialistes que cette nouvelle étape de décentralisation n'aboutisse pas. Avant même son entrée en vigueur, le compromis laborieusement élaboré sous l'autorité de Nicolas Sarkozy, qui devait permettre une coordination progressive des actions des régions et des départements, sans se heurter aux vetos croisés de leurs défenseurs respectifs, fut rayé d'un trait de plume, promesse de campagne électorale oblige. Il s'agissait pourtant de la première tentative sérieuse de réforme de la carte territoriale depuis 1981, due à la volonté de Nicolas Sarkozy d'imprimer sa marque dans la longue marche de la décentralisation à la française.

Au même moment, le référendum organisé en Alsace à l'initiative de Philippe Richert, président du conseil régional et ancien ministre des Collectivités locales, sur la fusion des deux départements et de la région, se traduisait par un vote négatif – comme avait échoué en Corse, dix ans auparavant, un référendum identique,

voulu par le ministre de l'Intérieur de l'époque, Nicolas Sarkozy.

Au printemps 2013, au terme de la première année de mandat de François Hollande, ce *statu quo* en matière de décentralisation frappait d'autant plus qu'à titre de comparaison, trente et un ans auparavant, au printemps 1982, et un an après l'élection présidentielle qui vit la défaite de Valéry Giscard d'Estaing, la nouvelle majorité de François Mitterrand avait déjà adopté et mis en œuvre la loi Droits et Libertés, supprimant les tutelles *a priori* et transférant les exécutifs départementaux et régionaux. Elle engageait l'examen d'un second projet de loi sur les transferts de compétences, tout en faisant progresser à grands pas l'élaboration du statut de la fonction publique territoriale.

C'est ce constat que nous partageons fréquemment en 2013, alors que nous travaillions ensemble pour l'organisation et la promotion de diverses opérations à l'attention des élus locaux, conçues par le Forum pour la gestion des villes et des collectivités territoriales auxquelles CLAI<sup>1</sup> apportait son expertise en communication institutionnelle. Au cours de discussions informelles, nous constatons que nous partageons des idées assez proches sur ce qu'il conviendrait de faire et sur ce que nous proposerions si nous étions en charge. Nous ne l'étions pas, mais nous avons des suggestions à faire. L'annonce du « tournant régional » par François Hollande nous a redonné espoir et, surtout, nous a encouragés à proposer

---

1. Cabinet de conseil en stratégie de communication corporate et institutionnelle, lancé par Éric Giuily en 2009, CLAI intervient essentiellement dans l'accompagnement des situations et projets sensibles et dans la définition de l'identité et la promotion de l'image des entreprises.

notre version de l'Acte III de la décentralisation, en mariant nos expériences et nos sensibilités politiques.

Au cœur de ces propositions figure une nouvelle carte territoriale, afin, en s'appuyant sur les nouvelles limites régionales, de régler un problème auquel aucun gouvernement ne s'est réellement attaqué depuis trente ans : celui du nombre de niveaux de l'administration territoriale. Nous sommes en effet convaincus qu'il est possible et nécessaire de supprimer un échelon, à condition de le faire de manière pragmatique et différenciée selon les territoires. C'est du moins ce que nous allons démontrer et illustrer dans les pages qui suivent.

Tout au long du xx<sup>e</sup> siècle, la carte administrative de la France, issue de la Révolution française et sacralisée par Napoléon, qui reposait sur un binôme commune-département, s'est progressivement déformée. Elle a évolué avec le développement de la coopération intercommunale, sous la forme de syndicats à vocation unique puis à vocations multiples, de districts, puis de communautés urbaines. Elle s'est aussi façonnée par l'émergence des régions, d'abord simples structures de gestion administrative, puis établissements publics locaux aux compétences très restreintes, avant de devenir des collectivités territoriales de plein exercice. Ainsi, la multiplication des niveaux (communes, départements, intercommunalités, régions, le tout complété par la création des « pays »<sup>1</sup> – même si les coûts de ces derniers se sont finalement révélés modestes), l'accroissement des

---

1. Dans le cadre du projet de loi sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dont l'examen débute au Parlement alors que nous achevons ce livre, il a été envisagé d'ajouter une nouvelle catégorie, les « territoires », au sein du Grand Paris.

responsabilités locales et les transferts de compétences, organisés par les lois Defferre puis Raffarin, ont progressivement conforté le sentiment que la carte territoriale française était devenue un véritable « millefeuille », pour reprendre la métaphore si fréquemment utilisée. La comparaison avec cette pâtisserie typiquement française n'est d'ailleurs pas totalement anodine. Si la caractéristique première du millefeuille réside dans ses nombreuses couches de feuilletage, n'est-ce pas précisément pour cela qu'on l'aime ? N'aurait-on pas envie de se resservir de ce délicieux dessert, plutôt que de s'en priver ? Et plus la crème est riche, meilleur est le gâteau !

Mais le millefeuille, aussi bon soit-il, est devenu trop lourd. Avec une croissance quasi nulle, des déficits publics qui se creusent et un endettement qui s'aggrave d'année en année, la France souffre d'indigestion manifeste. L'état des lieux que nous posons de la France décentralisée fait clairement apparaître l'urgence d'une réforme en profondeur. Nous ne sommes pas les seuls à faire un tel constat : de nombreux experts et observateurs avertis réclament une réforme de grande ampleur, parfois depuis longtemps. En vain. De la commission présidée par Pierre Mauroy lorsque Lionel Jospin était Premier ministre au comité Balladur en passant par Jacques Attali, chacun y est allé de sa solution : réduction du rôle des départements, suppression pure et simple de ces derniers, fusion des régions, etc. Sans aucun résultat.

Passer en 2016 de vingt-deux à treize régions, comme l'a définitivement acté le Parlement le 17 décembre 2014<sup>1</sup>, est une première étape essentielle,

---

1. Loi du 16 janvier 2015, relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral.

une réforme fondamentale. Mais ne nous leurrions pas : la réduction du nombre des régions ne suffira pas à supprimer le déficit des finances publiques. C'est une évidence, et personne n'a d'ailleurs prétendu le contraire. Il faut aller bien au-delà et engager une profonde remise en cause de la gouvernance territoriale. À nous donc de proposer les étapes suivantes qui doivent permettre d'alléger *vraiment* le millefeuille territorial. À la lumière des rebondissements de l'automne 2014, notamment l'abandon apparent de la suppression des départements initialement annoncée par Manuel Valls en avril 2014, il nous semble plus que jamais nécessaire de présenter un projet clair et cohérent pour la France de demain. Notre pays ne sortira pas de l'ornière uniquement parce qu'il ne compte plus que treize régions métropolitaines.

Loin de nous l'idée de remettre en cause la réforme voulue par François Hollande, qu'il a eu le courage et la force de l'imposer à tous les groupes de pression et aux barons de sa majorité, puis de la faire adopter par un Parlement qui n'y était pas acquis d'emblée. Il s'agit là d'une mesure suffisamment exceptionnelle pour être saluée. Mais la réorganisation territoriale ne doit pas s'arrêter en si bon chemin : la réduction du nombre des régions doit rendre inéluctable la transformation des départements, des intercommunalités et des communes. Encore faut-il également que soient repensées les conditions d'exercice de la gouvernance locale. Bref, il faut que cette première mesure crée une véritable « onde de choc » qui conduise à une remise en cause progressive mais profonde de l'ensemble de la carte territoriale, comme il y a trente ans<sup>1</sup>, lorsque la loi Droits et Libertés

---

1. Éric Giuily, *Il y a 30 ans, l'Acte I de la décentralisation*, Berger-Levrault, 2012.

n'avait été que le prélude d'un programme législatif sans précédent de trente-deux textes complémentaires.

Pour aller au bout de la comparaison gastronomique, nous pensons que l'objectif ne doit pas être de retirer uniformément une couche au millefeuille, mais de le rendre plus digeste, d'alléger la crème trop lourde qui le garnit aujourd'hui. À l'instar des grands chefs devenus des vedettes du petit écran, il s'agit de « déstructurer » le célèbre dessert pour lui donner des atouts sans doute moins académiques mais plus efficaces, davantage en phase avec notre époque, sans pour autant en altérer le goût. Avec une approche qui est rarement celle du législateur et de l'administration : le pragmatisme.

Selon nous, la France doit se défaire de son fantasme de l'organisation parfaite, du jardin administratif « à la française » tracé au cordeau et d'une symétrie impeccable, des banlieues parisiennes aux campagnes aveyronnaises ou creusoises, de Marseille à Lille, de Nantes à Strasbourg. La carte napoléonienne, uniforme et géométrique, a vécu. Pourquoi devrait-on nécessairement organiser de manière parfaitement identique des territoires dont les enjeux, géographiques, humains et économiques, sont extrêmement différents ? À titre d'exemple, certaines zones ont noué de fortes coopérations transfrontalières, qui sont autant de sources de développement. Pourquoi ne pas adapter cette réalité à leur organisation administrative ? La France doit se doter d'une carte établie en fonction des besoins et des contraintes de chaque territoire. En bref, d'une carte... « à la carte », qui seule permettra de supprimer, pour chaque territoire, au moins un échelon territorial, mais pas le même partout. C'est la proposition majeure que nous formulons dans cet ouvrage. L'organisation



institutionnelle doit s'adapter à la diversité des territoires, et non s'ingénier à les faire entrer dans un moule unique.

Ainsi, en nous appuyant sur les treize régions récemment consacrées par le législateur, nous dessinons une carte inédite, comptant moins de cinquante départements métropolitains, quarante-neuf pour être précis. Cette carte nouvelle n'est pas uniquement le résultat de la fusion de conseils départementaux existants, même si nous en préconisons un certain nombre. Elle comporte aussi des zones où les compétences actuelles du département seraient assumées soit par les métropoles, soit par les agglomérations. Des zones où n'interviendrait plus du tout le conseil départemental, comme c'est déjà le cas avec la métropole de Lyon substituée au département du Rhône.

Pourquoi préférer cette option à la suppression pure et simple des départements, pour laquelle de brillants avocats ont plaidé? Parce qu'il nous semble primordial de prendre en compte les zones rurales, les parties du territoire où n'existe pas de pôle urbain suffisamment fort pour se substituer au département. Il faut, dans la carte territoriale, appréhender la diversité des espaces et se garder de négliger la ruralité, sous l'effet d'un tropisme métropolitain autant que parisien. Le département nous semble indispensable pour organiser la solidarité dans les zones peu peuplées de notre pays, à un échelon suffisamment proche pour que ces territoires n'en soient pas exclus. La création de grandes régions, inaptées à assumer efficacement des politiques de proximité dans ces zones, rend ce maintien indispensable.

Parallèlement à cette première adaptation pragmatique, au cas par cas, de la carte territoriale, nous suggérons une autre révolution, encore plus génératrice

d'économies publiques que la fin du département : la réduction du rôle des communes tel qu'il existe actuellement. Pour mettre fin à cette spécificité française qu'est l'émiettement communal, nous proposons que les « groupements de communes devenus communautés » – communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles – constituent désormais l'échelon de droit commun de gestion des bassins de vie. Nos communes actuelles ne subsisteraient plus que sous la forme de structures de gestion déconcentrées par délégation des intercommunalités, comme le sont les mairies d'arrondissement ou de secteur à Paris, Lyon ou Marseille. Cette évolution fondamentale ne se fera pas sans difficulté, mais le poids des contraintes financières est tel que, *volens nolens*, les conseils municipaux devront y venir.

Et il faudra aller au-delà. À notre sens, cette organisation profondément remaniée ne pourra se révéler un choix gagnant pour la France que si elle s'accompagne d'autres réformes, plus politiques. Pour donner toute son efficacité à la réforme de la carte territoriale, il convient aussi de se pencher sur les modalités de gouvernance et de fonctionnement des collectivités locales, pour revenir à l'idée fondamentale, trop souvent perdue de vue, selon laquelle décentralisation doit rimer avec responsabilisation. Il nous semble indispensable de rappeler que toute liberté nouvelle s'accompagne de plus grandes responsabilités. S'il est souhaitable que les élus locaux bénéficient de plus larges marges de manœuvre, il est tout aussi nécessaire qu'ils en assument pleinement la responsabilité, face au contribuable, face à l'électeur, face au citoyen.

Tout d'abord, en matière de fiscalité locale. Celle-ci se caractérise aujourd'hui par une illisibilité totale, largement génératrice d'irresponsabilité. Nous proposons une refonte radicale des ressources des collectivités, en attribuant de manière claire et logique des « types » d'impôts pour chaque niveau. La démocratie y gagnerait grandement en transparence, donc en efficacité.

Afin de renouer avec la confiance, nous proposons également une clarification du « processus démocratique », avec un nouveau mode de scrutin pour les élus intercommunaux et en plaidant fermement pour l'interdiction du cumul des mandats dans le temps – interdiction assortie de nouvelles garanties pour tous ceux qui s'engagent au service de l'intérêt général.

Nous sommes convaincus que ces réformes peuvent fortement contribuer à rompre le cycle infernal des déficits publics, de l'aggravation constante de l'endettement du pays, et l'aider à retrouver le chemin de la croissance. Elles constituent un point de passage obligé pour remettre la France sur de bons rails.

Au total, nous avons donc retenu sept propositions – autant de contributions à la relance de la croissance – qui sont développées dans les deuxième (la carte territoriale) et troisième parties (la gouvernance) de ce livre. Auparavant, pour comprendre pourquoi nous sommes arrivés à formuler ces suggestions, il nous a paru utile de dresser un rapide état des lieux de la France décentralisée. Celui-ci fait apparaître l'urgence de la réforme en profondeur que nous défendons.



## NOS 7 PROPOSITIONS POUR EN FINIR VRAIMENT AVEC LE MILLEFEUILLE TERRITORIAL

- ① *Une nouvelle carte de France... « à la carte », où l'organisation politique et administrative serait fonction des spécificités de chaque territoire permettant d'aboutir, pour tous les territoires, à la suppression de trois échelons d'administration territoriale sur les six actuels, de manière différenciée selon les zones.*
- ② *Une nouvelle carte territoriale fondée sur les 13 régions définies par la loi qui vient d'être adoptée par le Parlement, mais dont certaines limites pourraient éventuellement être corrigées par transfert de quelques départements, après référendum auprès de leurs populations, trois de ces régions se voyant confier les compétences départementales (Ile-de-France, Bretagne, Corse).*
- ③ *Une France à 49 départements métropolitains, 50 avec Mayotte, grâce à la suppression des départements dans les zones fortement urbanisées, et le transfert de leurs attributions à 13 métropoles, et 37 communautés d'agglomération de plus de 100 000 habitants, mais avec son maintien comme échelon de solidarité dans les zones faiblement peuplées.*

- ④ *Une France substituant à ses quelque 36 000 communes et 13 000 syndicats intercommunaux. 2 145 intercommunalités<sup>1</sup> de plein exercice à la fiscalité propre. Et en faisant de ces communautés de communes ou « nouvelles communes » l'échelon de gestion de proximité des bassins de vie.*
- ⑤ *Un pouvoir fiscal retrouvé et clarifié pour tous les niveaux de collectivités par la création de blocs clairs : les impôts « ménages » et sur le foncier aux « communautés », l'impôt économique aux régions, les départements recevant des contributions budgétaires de solidarité.*
- ⑥ *Une révision en profondeur du système électoral local, avec l'élection directe des assemblées délibérantes des métropoles et des « communautés », et l'organisation le même jour de toutes les consultations au niveau local.*
- ⑦ *Un renforcement de la démocratie locale grâce à une représentation politique renouvelée, par la limitation du cumul des mandats, la réforme du régime indemnitaire des élus locaux, une conciliation plus aisée entre vie professionnelle et mandat local, et de nouvelles conditions de mise en jeu de la responsabilité déontologique des élus.*

---

1. Les 2 145 intercommunalités incluent les 13 métropoles et 37 communautés d'agglomération à compétences départementales.

PREMIÈRE PARTIE

**UNE VÉRITABLE RÉFORME  
DE LA GOUVERNANCE  
TERRITORIALE :  
L'URGENCE**





**E**n rédigeant ce livre, nous poursuivons un unique objectif : montrer qu'une transformation profonde de la gouvernance territoriale, tant dans ses structures (la carte des territoires) que dans ses modes de fonctionnement, est devenue un impératif catégorique. Un impératif pour les collectivités territoriales, qui font face à une pression financière croissante et sont, pour certaines d'entre elles, menacées de faillite. Un impératif pour l'État, qui n'est plus en mesure d'assurer les dotations qu'il s'est engagé à leur verser. C'est aussi une nécessité vis-à-vis des entreprises, dont la compétitivité est entamée par l'augmentation sans fin des impôts, et des particuliers, les citoyens, atteints par un véritable ras-le-bol fiscal.

Nous n'ambitionnons pas de revisiter dans le détail les relations entre l'État et les collectivités locales. Encore moins de récrire l'histoire de ces rapports complexes et souvent heurtés. Mais, pour proposer les grandes lignes d'une réforme de l'administration de notre territoire, nous ne pouvons pas faire l'économie d'un retour en arrière, afin d'essayer de comprendre pourquoi nous en sommes arrivés là. C'est la raison pour laquelle il nous

a paru nécessaire, avant de soumettre des propositions aussi novatrices que possible, de rappeler les grandes étapes de l'évolution de l'organisation des territoires, de la Révolution à 2012, et d'essayer d'en dresser un bilan avant de rappeler les hésitations qui ont caractérisé les deux premières années du quinquennat de François Hollande dans ce domaine. Pour en tirer la conclusion qu'il est urgent d'agir et de réformer en profondeur notre structure territoriale.