

CR Conférence M. Bussi

Réorganisation territoriale en France et nouvelles dynamiques du territoire

En préliminaire, M. Bussi tient à présenter son laboratoire, UMR de 70 chercheurs, CNRS IDEES, et les quinze géographes normands qui ont associé leurs compétences pour réfléchir à la fusion de la Normandie et "profité des débats nationaux pour parler de géographie".

Plan de la conférence :

- I) La réorganisation territoriale
- II) La métropole et les autres territoires
- III) Le devenir de la Normandie réunifiée

Propos liminaires

Trois lois réglementent le territoire français.

– La loi **MAPTAM**, 27 janvier 2014, loi de Modernisation de l'Action Publique, Territoriale et d’Affirmation des Métropoles.

Cette loi a créé les métropoles qui remplacent les communautés urbaines.

Ainsi Rouen est devenue métropole le 1er janvier 2015.

– La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Elle a dessiné une nouvelle carte des régions françaises avec 13 régions métropolitaines.

– La loi **NOTRe** portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République. Elle a entraîné une nouvelle organisation territoriale de la République.

Les compétences des régions dépendent de la loi NOTRe. Elle prévoit la division par 4 des communautés territoriales.

L'ex-DATAR a proposé de diminuer le nombre de communes et de les remplacer par des intercommunalités, au grand dam de l'association des Maires de France.

Quelle sera l'échelle de base ? La communauté de communes, actuellement très hétérogène ?

I) La réorganisation du territoire

On a critiqué le découpage de 1956, qui aurait été fait "par un fonctionnaire, une nuit, sans discussion".

Les reproches concernant la manière de faire et le découpage :

- le jacobinisme, la centralisation ;
- l'absence de consultation des habitants par référendum ;
- le maintien des départements au sein des régions.

Il y a plutôt plus de régions que prévu.

Sur la taille des régions : il y a toujours une grande hétérogénéité : des régions géantes dans le Sud, de petites régions à 5 départements dans le Nord. C'est lié à la trame urbaine.

Sur les acronymes : trouvera-t-on Cœur d'Europe, Grand Ouest, APOIL (pour Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin) ? Quel nom nouveau pour la région Centre ? Pour la Normandie, il n'y aura pas de problème. D'ailleurs le nom convient en terme de marketing.

Sur la question des compétences :

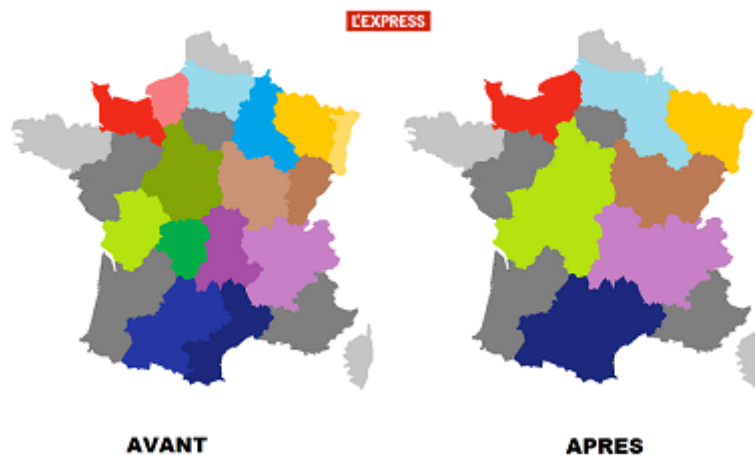
On ne connaît pas les compétences des nouvelles régions. Certains pensent que cette réforme aurait dû venir avant le découpage.

La mise en place devra faire avec :

- la nécessaire fusion des régions ;
- les changements de mandats.

En effet, ceux qui vont prendre le pouvoir ne seront probablement pas ceux qui font le travail préparatoire. On sait que les élections régionales sont des élections défouloirs et que le scrutin de liste crée un enjeu idéologique. Ainsi en 1986 et en 1992, la gauche est au pouvoir, les régions sont conquises par la droite. Aux élections suivantes, la droite est au pouvoir, elles passent à gauche.

En 2015, pour les sixièmes élections régionales, on peut s'attendre à un raz de marée. Les triangulaires donneront des résultats serrés.



source : http://www.lexpress.fr/region/reforme-territoriale-francois-hollande-propose-de-passer-de-22-a-14-regions_1548212.html

La question des capitales

Les nouvelles régions doivent s'organiser autour d'une métropole.

Auparavant, tout partait de la région et la grande ville devenait capitale régionale. Maintenant, c'est la métropole qui organise la région et d'aucuns pensent qu'une grande métropole doit être à la tête d'une grande région.

M. Bussi a montré l'importance de **l'amendement Turrett** (loi NOTRe), bien préparé par les Bas-Normands (avec l'aval du ministre B. Cazeneuve). Ce dispositif prévoit que l'Etat choisira le chef-lieu de préfecture et que le Conseil régional ne peut se trouver dans la même ville que la préfecture, sauf si les trois cinquièmes des élus régionaux votent cette décision.

En Normandie, si Rouen devient préfecture, les trois cinquièmes des voix pour tout regrouper à Rouen seront difficiles à réunir. Il faudra négocier. Si la préfecture est à Caen, Rouen est plus assurée d'avoir la capitale régionale.

Dans maints endroits, il y aura des tractations. Logiques partisans et logiques géographiques risquent de s'opposer.

Les inconvénients possibles :

- 13 régions pourraient générer 26 capitales ;
- des doublons ;
- la refonte de la loi en cas de changement de gouvernement ;
- la "décapitation" de certaines capitales régionales actuelles, telle Dijon ... Inimaginable !

Les innovations possibles :

- des capitales en réseaux ;
- coexistence d'une capitale symbolique et d'une capitale qui donne des emplois.

Les ajustements nécessaires :

- l'harmonisation des vacances scolaires.

Plus globalement sur les régions

Depuis la Révolution française, l'Etat a toujours eu peur que les régions ne génèrent des risques identitaires et des dangers pour l'unité nationale.

C'est pourquoi, les découpages sont basés sur une efficacité économique.

La Normandie est une exception.

En France, régionalisme – avec comme composantes la défense de la langue, la religion, l'idée d'appartenance – et régionalisation – transfert de compétences de l'Etat à la région – ne se superposent pas.

Les seules régions où il y a du régionalisme et de la régionalisation sont la Corse et la Bretagne.

Dans le Nord-Pas-de-Calais, il y a un sentiment régionaliste, mais pas d'intérêt pour la régionalisation.

Il y a peu d'identité régionale dans le Centre et en Picardie, mais une position favorable à la régionalisation, pour gagner de l'indépendance par rapport à Paris.

En 1986, avec les élections régionales, on a craint un retour au régionalisme et l'apparition de partis régionalistes.

Longtemps, les députés européens ont été élus dans un cadre national, de peur que l'Europe soit une structure supranationale associée aux régions.

Depuis, les députés européens ont une assise territoriale mais cela n'a pas valorisé les régions.

Le mode de scrutin régional par département montre qu'on veut toujours minimiser le rôle des régions.

On a même pensé créer des conseillers territoriaux par canton !

En France, les régions sont technocratiques. Il n'y a pas de sentiment d'appartenance aux régions, contrairement à ce qui est ressenti dans d'autres Etats européens.

II) Les métropoles et les autres territoires

La loi sur les métropoles est bien taillée pour Rouen.

	Seuil requis par la loi	Cas de Rouen
Intercommunalité	400 000 hab.	486 519 en 2009 (CREA)
Aire urbaine	600 000 hab.	653 000

Pour la première fois dans un dispositif national, Rouen est élevée au rang de métropole alors qu'elle n'avait pas réussi à devenir une communauté urbaine.

Pour atteindre cet objectif, Rouen a réuni 71 communes, dans une aire métropolitaine toutefois discontinue, puisque Barentin et Montville, Louviers et Le Vaudreuil n'en font pas partie.

Ce nouveau statut conforte néanmoins Rouen pour briguer la fonction de capitale régionale, sous le nom de Rouen-Normandie.

Les 14 métropoles françaises (avec Paris, Lyon et Marseille¹) ont reçu deux missions :

- la compétitivité ;
- la solidarité.

Leur **compétitivité**, elles devront l'exercer en France et en Europe. C'est l'idée qu'il faut être attractif dans un monde libéral. De capteurs de richesses, les métropoles vont aussi devoir redistribuer les richesses.

¹ Paris, Lyon et Marseille auront au 1er janvier 2016 des statuts sur mesure.

Quelle **solidarité** ? Mission impossible puisque les métropoles auront seulement une compétence technique pour gérer le quotidien, les autres prérogatives étant conservées par les maires excepté la voirie qui sera gérée par la métropole.

Ce qui constituerait une grande révolution, serait que les maires laissent certaines compétences aux **intercommunalités**.

Actuellement, l'intercommunalité se limite à des échanges entre maires et à des décisions consensuelles.

L'occasion pour M. Bussi de rappeler que l'intercommunalité ne signifie pas la fin des communes et que le nouveau mode de désignation de l'intercommunalité profite plutôt aux maires. Tirant leur légitimité des habitants de leur commune, ils défendent prioritairement les intérêts de leur commune dans la métropole. La seule solution serait une élection directe à l'échelle intercommunale.

Pas de légitimité fiscale. Les métropoles ne votent pas l'impôt. C'est l'Etat qui reverse l'argent aux métropoles. On peut regretter que la fiscalité ne soit pas visible au niveau de la métropole.

Bilan sur les métropoles

Au départ, on pensait que les métropoles allaient récupérer certaines compétences des communes et des départements, notamment des compétences économiques.

Mais en réalité, cela ne se fera pas. En fait, les métropoles n'ont récupéré que la voirie et les musées départementaux et municipaux.

Les départements

La loi NOTRe avait au début trois objectifs :

- diviser le nombre de régions par deux ;
- supprimer les départements qui n'étaient plus cohérents ;
- supprimer les intercommunalités au-dessous de 20 000 habitants.

En fait, on a "tourné la page" sur la suppression des départements, y compris urbains et le transfert des compétences du département aux régions reste du volontarisme.

Bilan sur la loi NOTRe

Les régions auront plus de pouvoir sur le développement économique. Ces nouvelles régions auront finalement des compétences plus globales que concrètes.

Sur la clause de compétence générale : elle permettait aux collectivités locales de faire des dépenses en dehors de leurs compétences, ce qui favorisait les actions culturelles. La loi NOTRe supprime cette clause de compétence générale aux régions et aux départements mais la maintient pour les communes.

De 20 000 habitants, le seuil des intercommunalités est passé à 5 000 habitants (vœu du Sénat). A suivre ...

Quelques exemples de blocage

Les collèges devaient passer aux régions, mais le Sénat a refusé. Ils continueront d'être gérés par les départements.

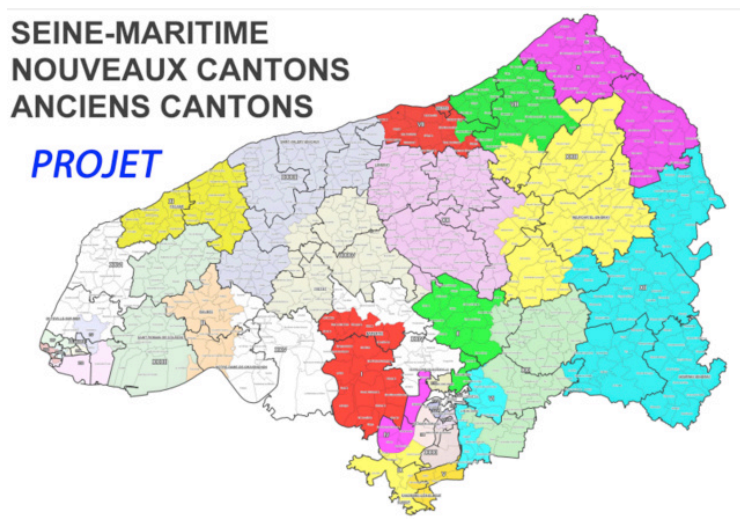
Le Sénat a aussi demandé que le schéma de développement touristique soit géré par la région et le département conjointement.

Cela montre qu'on n'est "pas sorti de la relation département-région".

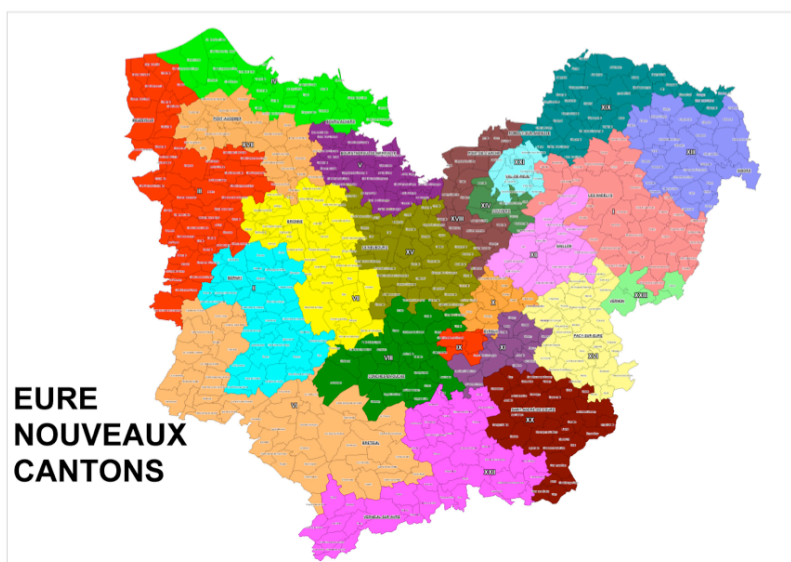
Les nouveaux cantons en Haute-Normandie (2014)

Le redécoupage est resté inaperçu. Or, il est caractérisé par des **fusions de cantons**. Quel devenir pour les élus sortants ?

Le nouveau mode de scrutin départemental est **binominal paritaire** (un homme et une femme titulaires). Quel changement dans la vie politique locale va entraîner cette expérience nouvelle ?



source : http://www.infonormandie.com/Nouvelle-carte-cantonale-en-Seine-Maritime-le-decret-est-publie_a3807.html



source : <http://www.eure.gouv.fr/content/download/9972/58116/file/Carte%20des%20nouveaux%20cantons.pdf>

III) La réunification. La proposition des quinze géographes

Les quinze géographes ont pris position pour une seule région normande afin d'avoir un projet de territoire plus cohérent. Le législateur l'a fait.

Concernant la capitale, question-phare, ils pensent que Rouen ne peut être capitale à elle seule, car elle n'a pas toutes les fonctions métropolitaines de commandement, d'attraction, à cause notamment de la proximité de Paris.

En revanche, **l'espace métropolitain** a attiré leur attention car il "peut allier des complémentarités". Pour eux, c'est cet espace métropolitain, comprenant Rouen, Caen, Le Havre, qui doit jouer le rôle de capitale.

Comme exemple de partage intéressant, les géographes signalent l'opportunité d'avoir un pôle universitaire Rouen-Caen-Le Havre, plutôt que d'avoir trois universités séparées, car la coopération permet de "garder des fonctions".

En ce qui concerne une capitale partagée, les problèmes d'entente entre Rouen-Caen-Le Havre sont source de difficultés.

Concernant la capitale, la ministre en charge de la décentralisation, Marylise Lebranchu, a fait remarquer que la capitale pourrait être un ensemble (un pôle métropolitain) et non un lieu.

C'est révolutionnaire de penser que la capitale pourrait ne plus être un lieu mais un pôle de fonctions.

La question du pôle métropolitain

Un pôle métropolitain est une macrostructure pour faire des actions.

M. Bussi fait remarquer que cette structure est méconnue.

- Il existe déjà un pôle métropolitain rouennais, comprenant la CREA et Seine-Eure.
- Un pôle métropolitain Pointe de Caux-Estuaire, avec une partie de l'Eure et de la Basse-Normandie a été créé à l'initiative du maire du Havre.
- Caen a aussi lancé une opération de pôle métropolitain Basse-Normandie.

Contrairement au projet des géographes, les trois pôles semblent opter pour un développement séparé et concurrent

Débat

Q. Sur l'importance excessive donnée à la question de la capitale alors que le plus important est de faire émerger un projet de territoire.

MB. *Un projet de territoire, oui. Il faut être ambitieux. Mais pour le moment, les projets seront présentés programme contre programme. L'année 2015 est une année électorale. Il y a énormément d'acteurs qui attendent qu'on leur donne la parole. 2016 devrait être l'année pour les projets.*

Je regrette qu'il n'y ait pas eu de référendum qui permette le débat. Il faut oser la démocratie directe.

Q. Sur le risque d'avoir des régions concurrentielles, dans un contexte de politique libérale.

MB. *Non, car les régions sont trop de bric et de broc. Je pense que les régions vont devoir inventer un fonctionnement propre.*

Cela s'est fait en Poitou-Charentes, région créée en 1956. Avant, cette région n'existait pas, puis elle s'est fait connaître. Certaines personnalités y ont grandement contribué.

Les régions vont être obligées d'innover pour se créer une existence.

Q. Sur la remise en question de l'effet de taille.

MB. *Les grandes régions ne sont pas synonymes de puissance.*

Une grande région, c'est une région qui a une grande capitale.

Q. Sur la cohérence des complémentarités en Normandie et sur la cohérence de la Normandie face à l'attraction parisienne.

MB. *La Normandie est une évidence du point de vue du régionalisme. Il y a de nombreuses évidences pour se sentir normand.*

En terme de régionalisation, cela se discute. Il y a plus de cohérence entre la Haute-Normandie et la Picardie qu'avec la Basse-Normandie, qui est plus proche des Pays de la Loire.

Par rapport à Paris, la cohérence de la Normandie est d'être placée entre une ville-monde et une mer très fréquentée. On peut jouer de la proximité de Paris et d'un littoral attractif.

C'est un atout fort qui a permis à la Normandie au XIXe siècle d'être le berceau de la modernité. La Normandie a reçu des innovations. Elle peut se dire qu'elle peut être le réceptacle de la modernité.

Une comparaison avec Flaubert permet de comprendre l'intérêt de la situation de la Normandie.

On s'est demandé si c'est la proximité de Paris qui a permis à Flaubert de devenir un grand écrivain ou le fait d'être en dehors de Paris. Pour Michel Bussi, c'est le fait d'être un écrivain normand qui lui a permis de réussir.

Un projet de région peut faire émerger une région.