

La réforme territoriale I : la métropolisation

GALLARGUES 2 : 25 avril 2015

Deuxième partie : la réforme territoriale en cours

III : *La question du mille feuille territorial, une fausse question*, Jean Paul VOLLE p. 1

IV : *La réforme territoriale en cours, quelles perspectives pour Montpellier ?* Henri ROUILLEAULT..p. 7

Deuxième partie : la réforme territoriale en cours

III - Territoires, des mutations profondes à tout niveau

Jean Paul VOLLE

« *Le devoir d'invention s'impose à nous* »

L'organisation administrative du territoire offre quatre principaux niveaux de pouvoir : l'Etat, la Région, le Département, la Commune. Les intercommunalités qui regroupent ces dernières ajoutent une trame supplémentaire au puzzle, qu'elles soient de communes, d'agglomération ou métropolitaines. Ce dernier niveau récemment construit prend aujourd'hui une nouvelle dimension politique par le biais de la loi du 27 janvier 2014 de « Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles », dite loi MAPTAM, suite aussi à l'élection de ses représentants au suffrage universel direct en même temps que les élus municipaux (2014). Le débat sur l'organisation du territoire est récurrent qui porte sur :

* L'émiettement communal : quelque 36 800 communes en France contre 11 563 collectivités locales en Allemagne et 8 222 en Italie par exemple, 30% des communes comptent moins de 200 habitants

* Le « millefeuille territorial » : c'est le mot valise qui correspondrait à une multiplication des niveaux de décision alors que ceux-ci se limitent à quatre, cinq avec le niveau des intercommunalités. Pourquoi alors parler de millefeuille territorial si tout était bien défini en termes de compétences ?

* L'enchevêtrement des compétences par l'attribution de la clause de compétence générale à tous les échelons du pouvoir local. Elle permet à tous de s'occuper de tout ou presque sur leur territoire d'attribution, ce qui conforte l'idée de l'imbricolage territorial des financements croisés au-delà de la dimension de gestion et de maîtrise d'ouvrage.

1 - Des mutations historiques et géographiques qui interrogent d'abord **la commune**, la plus petite administration territoriale, dont le cumul des fonctions civiques et des compétences administratives, d'urbanisme et économiques... s'exprime par le même pouvoir quelle que soit sa taille. Ce n'est pas le moindre des paradoxes dans une économie ouverte et mondialisée, face aux grandes problématiques de l'aménagement du territoire. Des mutations qui interrogent aussi **le département** au travers de ses 200 ans d'âge, de son cadre territorial figé, de l'extension de ses compétences liée au besoin de cohérence des politiques locales. Qui interrogent enfin **les régions** dans leur substrat territorial artificiellement délimité, lentement défini, et leur montée en puissance au cours des 50 dernières années. Sur ce plan, nonobstant la loi de 1941, retenons les Igamies de 1948 (13 Igamies sous le contrôle des IGAME, Inspecteurs généraux de l'administration en mission extraordinaire), les Circonscriptions de la loi Pflimlin de 1955 (Circonscriptions de programme d'action régionale devenues en 1960 Circonscription d'Action Régionale, CAR) dotées d'un Préfet de Région en 1964, et les 22 Régions métropolitaines nées de la loi de 1972 portant création des

Etablissements Publics Régionaux. La loi fondatrice du 2 mars 1982 (Loi Deferre de décentralisation) va nommer les régions et en faire de véritables collectivités territoriales, comme les communes et les départements, avec des conseillers élus au suffrage universel (1986) sur la base des départements.

Au début des années 1960, avec la création de la DATAR, la volonté de régionalisation s'affirme face à la thèse sur « Paris et le désert français » (Jean-François Gravier). Le gouvernement choisit huit métropoles d'équilibre (Olivier Guichard, 1964) qui devaient permettre un rééquilibrage de l'armature urbaine supérieure de la France (Marseille, Lyon, Lille, Nantes, Nancy, Strasbourg, Bordeaux et Toulouse). Rennes, Dijon, Nice, Clermont-Ferrand et Rouen seront reconnues « métropoles assimilées » en 1973. Montpellier n'a jamais été choisie, mais n'a pas revendiqué son inscription comme Rennes, Metz qui sera associée à Nancy ou Dijon. Dans ce cadre, sont mis en place les OREAM (Organismes Régionaux d'Etude et d'aménagement d'Aires Métropolitaines) créés à Lille-Roubaix-Tourcoing, Metz-Nancy, Nantes-St-Nazaire, Marseille et Lyon pour établir des schémas de développement de l'espace métropolitain. Tout sera dissout en 1983 avec l'acte I de la décentralisation, une nouvelle conception de la régionalisation et de l'articulation ville/région avec la nomination des capitales régionales.

Le rapport de la commission Attali (2008, « *Pour la libération de la croissance française* ») recommandait la suppression des départements, la réduction du nombre de communes et celle des structures de l'administration. Celui du Comité Balladur (2009, « *Pour la réforme des collectivités locales* ») prônait une « quinzaine de régions » pour penser la France des provinces. Les travaux de la DATAR depuis la vision prospective de Serge Antoine commissaire auprès d'Olivier Guichard premier délégué de la DATAR, jusqu'à ceux de l'Observatoire des Territoires du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires (CGET, 2014) interrogent les structures opérationnelles du territoire national, les zonages de gestion, le poids et le rôle des villes, des métropoles, l'extension des espaces urbains. Aménager le territoire est un des principaux enjeux du développement tant au niveau national qu'aux niveaux des espaces de vie que la décentralisation a porté au premier plan et qui prennent place dans les processus d'attractivité, de compétitivité et de rayonnement. N'est-ce pas à cette échelle (de la commune à la région) que s'élaborent les stratégies de projet de territoire, que se forgent les réseaux d'acteurs à partir des « forces vives » du territoire, que peut s'initier une vision prospective — horizons 2030 puis 2040 — explorant les voies du futur. Avec la recherche des modèles territoriaux les plus efficaces pour stimuler la croissance et favoriser les coopérations.

2. La montée de l'urbain et des inégalités.

Le territoire français est traversé de discontinuités, de fractures qui ne recoupent plus les oppositions duelles ville/campagnes, centres ville/périurbain ou banlieues, mais témoignent d'une montée des inégalités et des ségrégations sociales, ethniques, spatiales... Les dynamismes démographiques, inégalement répartis sur le territoire métropolitain bousculent la légitimité du système administratif de gestion : la désertification croissante (la « diagonale du vide » mise en évidence dans les années 1980) et l'isolement grandissent dans les espaces de faibles densités qui perdent beaucoup de leurs équipements et services (« Hyper-ruralité », Rapport du Sénateur Alain Bertrand, Juillet 2014) ; à l'opposé, la concentration des hommes, des équipements, de l'emploi s'accroît dans les aires urbaines, surtout dans les grandes aires métropolitaines. Les 14 grandes aires urbaines ont concentré 50% de la croissance démographique nationale au cours des 30 dernières années et les 13 grandes aires urbaines de province regroupent quelque 15 millions d'habitants soit plus que le Grand Paris.

Alors que les mécanismes de pouvoir sont toujours pensés de manière égalitaire et unitaire, les contrastes sociétaux s'accroissent entre les territoires. Les deux tiers des habitants, les « urbains », et les périurbains (18%) vivent sur quelque 30% du territoire, les ruraux (16% de la population) occupent plus des deux tiers de l'espace national. Sur les 354 aires urbaines du territoire national, 13 aires métropolitaines et 29 grandes aires urbaines (ceci hors Ile-de-France) concentrent les emplois et les fonctions économiques dominantes qui assurent leur rayonnement, reflètent les zones d'influence nationale et régionale du territoire. Sur cette base, se dessine une armature urbaine nouvelle du territoire avec concentration importante des activités motrices, à fort potentiel d'innovation et à contenu décisionnel élevé (INSEE première N° 1333, 2011). Là se concentrent

les cadres des fonctions métropolitaines (CFM) qui apparaissent comme la catégorie socioprofessionnelle « motrice », porteuse de dynamique et d'attractivité. Les métropoles ou mieux les espaces métropolitains s'affirment comme facteur majeur d'impulsion du développement économique et des innovations, de la concentration des hommes, de la valorisation des ressources, donc comme espaces déterminants de la nouvelle organisation des territoires.

3. L'indispensable réforme territoriale

Le défi de toute réforme territoriale est double, d'une part contribuer à donner sens à l'ensemble des territoires sous la forme d'une équité spatiale dont il convient de définir les contenus et les cohérences, d'autre part assurer le développement régional par une recherche d'optimisation de la fonctionnalité des infrastructures de gestion des territoires institutionnels tout en veillant à l'efficacité des investissements publics. Peut-on alors envisager un maillage différencié des territoires institutionnels en réponse aux mutations en cours, tenant compte de la transformation de la géographie de la France ? C'est s'interroger sur la matrice du pouvoir, de sa réalité territoriale — les lois Defferre fondant l'acte I de la décentralisation ont juxtaposé les structures de pouvoir au niveau local et multiplié les chainages de solidarités de lutte contre le centre où qu'il soit. Notre République est fortement inscrite dans une longue tradition centralisatrice. Les pouvoirs locaux ne dérogent pas à la règle et fonctionnent selon les mêmes principes du centralisme pour assurer les fonctions régaliennes décentralisées. Mais à charge également d'inscrire leur action dans une vision à long terme et de l'ancrer dans les principes de la démocratie citoyenne de proximité. On rencontre là les limites du système des pouvoirs locaux dont les projets stratégiques peinent à s'extraire de la règle du centralisme et de la matrice des compétences qui se superposent.

3.1 La Région s'affirme encore plus dans le cadre de la réforme en cours comme lieu spécifique d'élaboration du projet stratégique de développement et d'aménagement du territoire. Sa dimension, ses structures géographiques, les compétences qui lui seront attribuées par la loi NOTRe en projet (cette communication a été rédigée en Mars 2015) plaident en ce sens. Mais elle doit également s'affirmer comme lieu d'expression de la démocratie de proximité ainsi que le souligne le rapport Aubert (2014) : « *Un territoire n'est pas un simple lieu support où vivraient des hommes et où s'exerceraient des activités économiques. Il est un « système » vivant dont la caractéristique centrale est la proximité* ».

Les auteurs du rapport distinguent trois dimensions à la proximité, la combinaison des trois produisant « *un territoire dynamique, révélé par des situations de coordination d'acteurs* ». La « **dimension spatiale** » est la première qui se définit par l'accessibilité et la fluidité des échanges autour des points forts de qualification du territoire. La métropole, les villes moyennes, le maillage des petites villes sont des atouts en ce sens. Il convient dès lors de requalifier l'armature du territoire quant aux services et équipements, aux réseaux d'acteurs qui en définissent les capacités et modulent les économies d'agglomération. La notion de « **complémentarités des ressources** » constitue la deuxième dimension de la proximité. Elle s'organise autour des productions, des savoir-faire, de l'économie de la connaissance, des potentiels économiques et financiers, des disponibilités en terrain, de la qualité des infrastructures, de l'accès aux marchés... mais surtout de la mise en mouvement des richesses et des hommes. Ce qui renvoie à la troisième dimension de la proximité, celle qui s'établit sur « **les relations de confiance et de valeurs partagées** », qui se structure autour des coopérations, des solidarités, des liens de coordination qui associent dans une démarche commune les acteurs du territoire tournés vers un même objectif de développement. Ainsi se définit pour les auteurs du rapport « le patrimoine de la région » et sa dynamique spécifique.

Il convient donc de s'attacher à définir le « patrimoine » de la nouvelle région LR/MP bien au-delà des approches banales d'un fond historique et (pseudo) culturel qui ne peut donner sens aux accroches économiques, sociales et spatiales de ce nouvel espace régional né de la fusion des deux entités administratives reconnues. Et d'en tracer les trajectoires d'avenir à partir des stratégies qu'il faudra mettre en œuvre.

Si nous suivons les propositions du rapport Aubert, nous pouvons énoncer trois types de stratégies à résonance territoriale :

- Celle qui se structure sur le principe des **économies d'agglomération** et passe par une concentration des acteurs et des projets, moteur essentiel de la croissance et des dynamiques de développement.
- Celle dite de « **spécialisation** » dont les clusters, les pôles de compétitivité et d'excellence, les systèmes locaux de production, les labels ... sont autant d'éléments formels traduisant les façons de mettre en œuvre les filières, les produits, les liens entre acteurs économiques pour accroître l'attractivité du territoire, renforcer ses dynamiques et ses images.
- Celle enfin qui repose sur les « **complémentarités** » et les systèmes de relations entre filières ou secteurs économiques. Elle exige des compétences multiples et diversifiées, des acteurs valorisant leurs différences. Elle se traduit par des valeurs ajoutées additionnelles qui portent écho sur le plan territorial. Mais dans un système concurrentiel, c'est certainement la stratégie la plus difficile à mettre en œuvre.

Dans tous les cas de figure, en cherchant à articuler stratégie économique de développement et gestion des territoires, on prêterait attention au **dialogue territorial** pour mieux saisir les articulations économiques, les dépendances, les effets d'entraînement, les déséquilibres entre territoires, pour mieux qualifier la trame des territoires institutionnels.

3.2 L'intercommunalité renforcée

Technique et politique, en train de s'établir sur le plan fiscal et des compétences, l'intercommunalité module le territoire au gré des alliances et des stratégies locales établissant un maillage distinctif qui bouleverse les référents traditionnels, notamment celui des cantons (même les nouveaux !) et départements. Ce qui pose la question de l'articulation des niveaux de pouvoir de la commune à la région avec les communautés et les métropoles comme vecteurs de modernité, le département comme assise historique profondément inscrite dans la reconnaissance sociale. Les élections départementales de mars 2015 instaurent un nouveau découpage et un mode d'élection différent (parité homme/femme...), qui modernisent l'institution et ne manqueront pas de conséquences en termes de durée alors que le gouvernement avait annoncé la suppression des départements en 2021.

La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République avait fixé la vision à long terme des nouveaux assemblages de territoires. Elle n'a été promulguée qu'à une courte majorité, mais son bilan vingt ans plus tard témoigne des changements à l'œuvre : la carte de l'intercommunalité est bouclée quant aux nombres de communes intégrées, il ne reste plus qu'à la rendre plus performante et à diminuer le nombre d'intercommunalités. La précédente, celle du 16 juillet 1971 (Loi Marcellin) sur les fusions des communes qui faisait suite aux procédures du gouvernement de Vichy (1940-1944) n'a pas suscité d'enthousiasme parmi les acteurs politiques locaux. Moins de 1 000 procédures ont été déposées concernant tout au plus 1 100 communes supprimées par fusion. En contrepartie, elle a certainement conforté la place de la commune comme point fort du système politique et amplifié la vision dualiste qui fait du Maire le représentant élu des citoyens et celui de l'Etat au niveau local.

Les communautés s'affirment comme « instance territoriale du développement » (J.P. Sueur, Sénat, 2012) qu'elles soient à l'échelle du regroupement des communes sur la base d'un seuil minimal de population (20 000 habitants avec dérogations possibles), centrées sur les agglomérations ou les métropoles. Elles introduisent un regard nouveau sur les structures administratives des territoires, mais devront s'imposer comme cadre de base de la gestion de l'espace, niveau premier de l'aménagement du territoire en lieu et place de la commune à terme. Les structures héritées, syndicats intercommunaux et syndicats mixtes, restent des structures majeures de gestion à l'échelle multi communale sans que leur contrôle démocratique soit réellement posé et que leur adaptation à l'intercommunalité d'aujourd'hui (EPCI) soit simplement évoquée, ne

serait-ce qu'en termes de mutualisation des moyens. Ils représentent pourtant plus de 10 000 structures fonctionnelles de fait (8 965 syndicats intercommunaux et 1 233 syndicats mixtes) et « brassent 18 milliards d'euros par an » (Le Point 18-02-2015). La loi NOTRe débouchera-t-elle sur une optimisation souhaitable par réduction de leur nombre et coordination des moyens afin de diminuer les coûts fonctionnels et de renforcer l'efficience des structures locales ?

Le niveau métropolitain devient peu à peu le niveau d'excellence sur le plan économique, sur celui de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la protection de l'environnement, des équipements et des services d'intérêt collectif, en même temps que s'affirment les conditions d'émergence d'une citoyenneté métropolitaine fondée sur une vision commune de développement. « *Au cœur de la réforme territoriale figure l'affirmation des métropoles. Celles-ci ont l'objectif de renforcer les territoires de la République en œuvrant au redressement économique du pays. Avec la création de 10 métropoles au 1er janvier 2015, la France poursuit son effort de décentralisation en donnant aux territoires des compétences accrues... Le statut de métropole, créé le 16 décembre 2010 et renforcé par la loi du 27 janvier 2014, est un maillon essentiel de l'ambitieuse réforme territoriale* » (préambule du projet de loi NOTRe, 2015). Montpellier a rejoint le cercle des métropoles au 1^{er} janvier 2015, leur nombre total est donc porté à 14 en incluant les trois « méga-métropoles » de Paris/Lyon/Marseille. La métropole et le « pôle métropolitain » (2010) qui traduit l'idée de réseau et des solidarités inter urbaines à l'échelle des grands territoires sont les deux vecteurs clés pour renforcer l'attractivité et la compétitivité des territoires. Il n'en demeure pas moins que les espaces ainsi placés sous la gestion métropolitaine ne représentent pas l'ensemble des territoires régionaux, ni en superficie ni en population. La question du département et de ses compétences est d'autant plus vive que cet échelon territorial trouve place dans les interstices métropolitains au sein de la grande région faute d'avoir conservé les structures régionales initiales qui auraient pu, par simple mutualisation des moyens, mettre en œuvre les compétences attribuées aux départements. De fait, il paraît difficile de transférer à la grande région des compétences de proximité — notamment sociales — dont disposaient les départements (« *L'institution départementale constitue l'un des piliers pour la démocratie territoriale et de proximité* » André Vézinhét, Président, février 2015, dernière session du Conseil général de l'Hérault).

Le cheminement de la réforme territoriale depuis le lancement du projet s'appuie en théorie sur trois niveaux dits « les mieux adaptés aux enjeux contemporains » : la *Région* aux pouvoirs renforcés et repensée sur la base de ses dimensions territoriales, les *Métropoles* reconnues par la loi MAPTAM de janvier 2014 et les *Intercommunalités* élargies sur la base de 20 000 habitants (les PETR Pôles d'équilibre territorial et rural devraient en être la référence fonctionnelle même si la loi est timide en ce sens). Force est de constater que le département, par son conseil élu, reste une structure importante et non réellement substituable quelles que soient les tendances à sa suppression. Au-delà des fusions qui jouent simplement sur la taille de l'objet Région (mais pas partout !) la loi NOTRe sera-t-elle vraiment une loi de réforme structurelle qui optimiserait la répartition des pouvoirs par le biais des compétences attribuées ? Deux niveaux — la commune et le département — sont en question en ce domaine. Le choix d'un pouvoir régional étendu n'est-il pas contradictoire à l'émergence du pouvoir métropolitain là où se joue réellement la vraie politique de développement économique ? Les intercommunalités, même sur le principe du regroupement à 20 000 habitants, sont-elles le bon niveau et disposent-elles de moyens pour gérer « la démocratie et l'économie de proximité » élément majeur de la cohésion sociale des territoires ?

Cette question de la cohésion sociale des territoires est aux avant-postes de toute réflexion politique jusqu'à devenir majeure au niveau européen depuis une trentaine d'années (1986, Cohésion sociale et territoriale dans l'Acte unique fondateur). La Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente et durable (DATAR, Territoire 2040 n° 2, 2010) décline ainsi la cohésion sociale et territoriale en termes de durabilité du « capital territorial » et de « capacités » à promouvoir l'intégration des espaces les moins favorisés. La mise en œuvre des politiques de cohésion sociale et territoriale exige une coordination entre les échelles de gouvernance

(principe de verticalité multi niveaux) et une coopération efficace des différents espaces fonctionnels (coordination horizontale micro et macro régionale). Ne peut-on en faire un principe moteur du développement régional en proposant quelques options fortes pour une vision d'avenir ? Les travaux de la DATAR sont en ce sens explicites. Retenons pour penser une trajectoire de lutte contre les disparités et les risques potentiels de « fracture » :

Réduire les écarts de richesse entre les espaces associés, les moins favorisés voyant leur capital économique et humain s'effriter.

Redonner place aux espaces périphériques qui souffrent de désavantages comparatifs en trouvant les moyens de valoriser leurs ressources, de les doter en équipements et services indispensables (éducation, santé, numérique...).

Rendre l'action publique cohérente et efficace par le biais de coopérations intra régionales vecteurs d'intégration.

Coordonner les politiques locales portant sur les aménités du cadre de vie et le développement durable.

Passer de la gestion des différences sur le mode de la concurrence à une gestion de solidarité active et de complémentarités.

« Mobiliser les ressources humaines pour une croissance intelligente et inclusive » (DATAR 2011)

Ceci interroge les compétences des Régions, des Métropoles, des Intercommunalités, des Départements, des Communes, compétences qui renvoient aux chainages d'actions qui devraient trouver toute leur efficacité pour un développement équilibré des territoires, pour une réduction des inégalités et une participation citoyenne. L'interrogation principale ne porte-t-elle pas sur la réalité des questions sociales qui qualifient les rapports des hommes à leurs territoires de vie ? La métropole de Montpellier et le pôle métropolitain en construction en Bas Languedoc possèdent des capacités pour apporter réponse à ces questions, redonner souffle au système politique de gouvernance. Et mobiliser les citoyens autour d'un projet de territoire qui témoignerait d'un engagement public dans les cinq piliers définis lors de la création, de la métropole — la santé, le numérique et l'innovation, la mobilité, le tourisme, les sciences du vivant — et traduirait, au niveau du pôle métropolitain, une indispensable « résistance régionale » (P. Saurel Président de la Métropole, le 4 mars 2015 : « *Ce pôle métropolitain représente une instance de concertation, un parlement de territoires, mais surtout une instance de résistance régionale pour pouvoir se faire entendre de la grande Région et de l'état...* ». Grande région, Métropole, Pôle métropolitain définissent un cadre inédit qui peut enfin ouvrir la voie à des trajectoires novatrices de collaborations et de partenariats, rompant avec une longue tradition de concurrences locales.

V - La réforme territoriale en cours, quelles perspectives pour Montpellier ?

Henri ROUILLEAULT

Cette note de travail comporte trois parties. Si le millefeuille territorial français (36 000 communes, 101 départements et 27 régions, dont 5 d'outremer) est souvent dénoncé, le sujet de l'organisation territoriale est à l'expérience d'une grande sensibilité politique (partie 1). La situation de notre pays rend l'accélération du changement indispensable (partie 2). Dans ce contexte, notre agglomération fait face à de nouveaux enjeux (partie 3).

1 - Organisation territoriale, un point de vue et un peu d'histoire

La France est un pays centralisé de tradition, où 'jacobins' et 'girondins' s'opposent à droite comme à gauche, et où les jacobins ont longtemps dominé. De mon point de vue, un équilibre est à trouver entre centralisation et décentralisation, équilibre variable selon les politiques publiques, et qui doit davantage prendre en compte un principe de subsidiarité¹ : à l'Etat et l'Europe la cohérence de la stratégie économique ; aux Régions et Métropoles l'attractivité des territoires, l'innovation et la formation ; aux Communes et Intercommunalités la proximité. Certaines politiques publiques relèvent de l'Etat régalien comme les Affaires Etrangères, la Défense, la Sécurité avec l'appui des élus et de la police municipale, la Fiscalité, la protection des travailleurs et de l'environnement. Pour d'autres politiques du champ économique et social, l'Etat est régulateur, en charge de la définition des règles et de la cohérence stratégique, et partenaire des grands projets avec les autres collectivités publiques, les entreprises, les universités...

Six niveaux d'organisations existent à présent de l'Europe à la Commune. Sur la longue durée, Europe, Régions et intercommunalités ont des compétences accrues par rapport aux Etats, Départements et Communes, alors que la légitimité démocratique est surtout celle du président de la République et des maires. Il faut pour rassurer, dans ce contexte, veiller à combiner décentralisation, attention à l'égalité républicaine et développement de la démocratie citoyenne.

Après une lente émergence de la décentralisation en France, le millefeuille de l'organisation territoriale est désormais à simplifier et à démocratiser, mais le sujet est à l'expérience sensible. Quelques dates clé :

- Les communes et les départements datent comme divisions administratives de 1789. Mais les communes n'ont la personnalité juridique et les maires des grandes villes ne sont plus désignés mais élus que depuis 1884 (1977 pour Paris).
- Le Président du Conseil Général ne dirige l'exécutif départemental à la place du Préfet que depuis l'alternance de 1981 et les lois de décentralisation de G Defferre.
- La Région a émergé lentement depuis le milieu des années 1950 pour l'aménagement du territoire et le développement économique. Après l'échec du référendum de 1969, qui visait entre autres à élargir son rôle, elle n'est devenue collectivité autonome, dotée d'un exécutif élu, qu'avec les lois de décentralisation de 1982.
- Sous le gouvernement de JP Raffarin en 2003, un acte II de la décentralisation explicite dans la Constitution que la République Française est 'décentralisée', et étend les pouvoirs des Régions, notamment en matière de formation professionnelle.
- Les syndicats intercommunaux pour la gestion de services mutualisés sont un phénomène ancien (1890), mais la généralisation du maillage du territoire par des établissements publics intercommunaux à fiscalité propre date des années 1990 et les communautés d'agglomération d'un seul tenant de 1999.

¹ Le principe de subsidiarité signifie, ne faire à un niveau supérieur que ce qu'on est capable de faire de façon plus efficace à ce niveau

- Sous la présidence de N Sarkozy, la nécessité d'une réforme a été soulignée par la commission Attali, qui préconisait une clarification des compétences de chaque niveau et, au grand dam de ceux-ci, la suppression des départements, puis par le comité Balladur (auquel participait P Mauroy) qui préconisait de réduire le nombre des Régions, d'encourager les fusions volontaires de départements, de créer de grandes métropoles. La loi de 2010 fait l'objet de polémiques sur deux points particulièrement : l'élection de conseillers territoriaux siégeant à la fois à la Région et au département, et le fait de réserver la 'compétence générale' à l'Etat et aux communes, les compétences des départements et des Régions étant limitées à leur définition législative. Les conseillers communautaires sont désormais élus au suffrage universel direct, ce qui permet pour les grandes communes l'entrée des oppositions dans les conseils, facteur de transparence qui a fait ses preuves dans les communes depuis 1982.

- On notera par ailleurs, d'une part l'accord de G. Collomb (PS) et M Mercier (UDI) pour répartir la compétence sociale, principale compétence des départements, entre le Grand Lyon et le Département du Rhône, et d'autre part la fusion Département-Région en une collectivité unique, acceptée en Martinique, mais refusée par référendum en Guadeloupe et en Alsace.

2 - Une réforme territoriale marquée par trois lois majeures depuis 2012

François Hollande est élu en 2012 dans un contexte de croissance zéro depuis la crise financière de l'automne 2008, qui entraîne une forte pression sur les budgets publics (avec de moindres ressources et une hausse des dépenses sociales). De ce fait, des économies par la réduction du mille-feuille territorial français, d'ampleur inégalée en Europe, sont souhaitées, et souvent surestimées².

F Hollande revient d'emblée sur la mise en place des conseillers territoriaux, rétablit provisoirement la clause de compétence générale, puis engage un Acte III de grande ampleur de réforme de l'organisation territoriale, marqué à ce jour par trois lois :

- la loi de Modernisation de l'Action Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPAM) de janvier 2014, qui crée une conférence territoriale pour coordonner l'action publique autour des Régions, et institue 12 métropoles aux compétences renforcées (dont 3 à statut particulier pour Paris, Lyon et Aix-Marseille), et, suite à un compromis en commission mixte paritaire, ouvre cette possibilité pour deux autres dont Montpellier.

- la loi de janvier 2015 faisant passer de 22 à 13 le nombre des Régions en métropole à partir du 1^{er} janvier 2016 et après élections des conseils régionaux sur cette base. Pour nous, c'est la fusion entre Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. L'opposition la plus forte à cette réforme a concerné l'Alsace. A cet égard, N Sarkozy a promis de revenir, s'il est de retour en 2017, sur la fusion de l'Alsace avec la Lorraine et Champagne - Ardennes.

- la loi Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), encore en débat au Parlement. Après l'annonce initiale par F Hollande puis M Valls d'une suppression des départements à l'horizon 2020, la question de leur avenir reste en suspens. Techniquement, l'appui aux projets des communes rurales étant une fonction essentielle des départements, elle se pose différemment selon qu'on est en zone urbaine, en zone rurale, ou mixte comme dans l'Hérault. Un compromis droite – gauche entre l'Assemblée Nationale et le Sénat est souhaitable pour sortir de l'opposition à droite comme à gauche de ceux qui refusent de voir évoluer le département et parvenir à une réforme durable.

Dans l'immédiat, les élections aux conseils départementaux (généraux) de mars 2015 ont donc lieu pour ce qui devrait être une phase transitoire en matière de compétences, voire pour certains d'existence, et avant les élections régionales de l'automne. Le risque est fort d'une abstention élevée dans un contexte de forte défiance politique. Le sursaut républicain du 11 janvier saura t'il le conjurer ?

² Après une croissance des effectifs des collectivités territoriales plus rapide que ne l'imposaient les seuls transferts de compétence, les regroupements et clarifications des compétences devraient permettre des économies de personnel à moyen terme, mais entraînent d'autres dépenses, notamment de déplacements et d'alignement des régimes indemnitaires

3 - Pour l'agglomération de Montpellier une réforme pleine d'opportunités et de risques

Une première étape vient d'être franchie de façon satisfaisante, la mise en place de la Métropole au 1^{er} janvier 2015, dans le prolongement de la création du District en 1965 et de l'Agglomération en 2001. L'opposition d'une partie du PS et de l'UMP (C Bourquin, A Vezinhet, J-P Grand notamment) avait débouché sur le fait que la loi MAPAM ne prévoyait qu'à titre optionnel ce passage à la Métropole. Philippe Saurel a su faire de ce contretemps une force.

Elu maire de Montpellier, il est devenu président de l'Agglomération³, avec une majorité intercommunale allant du Front de Gauche (R Revol) aux deux tiers de l'UMP (seuls les deux élus FN et 4 UMP de Montpellier sur les 6 élus de la liste Domergue sont dans l'opposition) et a négocié avec les maires le passage à la Métropole en encadrant la gouvernance de celle-ci par un 'pacte de confiance'. Celui-ci donne un rôle clé d'arbitrage à la 'conférence des 31 maires' par rapport à l'exécutif comptant 20 vice-présidents d'une part et au conseil communautaire de 92 membres de l'autre. La Métropole fonctionnera un peu comme l'Europe, avec une différence sensible toutefois : une présidence forte, le président de la commission étant aussi celui du conseil.

Plusieurs maires opposés à la Métropole pendant les municipales s'y étant ralliés (comme J-P Grand bénéficiant en contrepartie de la majorité des voix de Saurel aux sénatoriales), cinq communes seulement sur 31 ont voté contre cette évolution. Elles se sont ralliées au vote très majoritaire du conseil communautaire en faveur de la Métropole, ce qui nous préserve de ce qui s'était passé après le passage en Agglomération avec le départ des communes du pays de l'Or, privant l'Agglomération de son aéroport et de la majeure partie de son littoral.

La Métropole, dans un contexte de baisse générale des dotations de l'Etat, bénéficiera néanmoins d'une dotation plus importante que si elle était restée Agglomération, de compétences nouvelles en matière de Tourisme, de Voirie et d'Urbanisme. De nouvelles orientations stratégiques sont à définir dans la cohérence, la concertation et dans un contexte budgétaire difficile (mieux répartir le développement de l'habitat, compléter les 4 lignes de tram par des bus en sites propres par exemple). Restera à voir fonctionner, notamment en matière d'urbanisme, un nouvel équilibre entre plusieurs nécessités, vision d'ensemble, cohérence et proximité. A cet égard, les communes seront le premier échelon de la Métropole en absorbant les maisons de l'Agglo, et auront un rôle moteur dans la révision de leur PLU avant mise en place d'un PLU intercommunal.

La seconde étape viendra après les élections départementales et le vote de la loi NOTRe, le compromis à trouver courant 2015 entre le conseil du Département et celui de la Métropole. Le contexte national et la multiplication des listes de gauche (PS, EELV, Front de Gauche, Saurel, dissidents) fait craindre une progression de l'UMP et du FN, voire un changement de majorité départementale. De nouveaux équilibres seront à définir (le modèle lyonnais en matière de social semble peu probable), des coopérations de projet à renforcer avec le Département et les intercommunalités voisines, sur le prolongement du tram jusqu'à l'aéroport et au littoral, sur la préservation du littoral, la prévention des inondations, sur un cheminement doux le long du Lez, sur les zones d'activité concurrentes de la Métropole et des Pays d'Or au voisinage de l'aéroport...

La troisième étape viendra après les élections Régionales de l'automne dans le cadre nouveau d'une grande Région avec deux Métropoles, Toulouse et Montpellier. Le dialogue est amorcé, sur une base égalitaire, comme il convient pour réussir la fusion, à la fois entre les deux Régions actuelles, et entre les deux Métropoles. Ces deux niveaux de dialogue restent à articuler, et à compléter, entre les deux CESER, les Universités....

La construction d'un Pôle métropolitain autour de Montpellier mutualisant des moyens entre agglomérations à laquelle travaille P Saurel sera un facteur d'équilibre entre Toulouse et Montpellier. Reste à savoir ce que

³ cumul contraire aux engagements initiaux, mais logique, car c'est au niveau de l'Agglomération que se prennent des décisions structurantes d'investissement

seront en définitive ses compétences et son périmètre, de Nîmes à Sète, voire, ce qui paraît trop large, quasiment toute l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

Une grande Région avec deux Métropoles, c'est possible, comme le montrent les exemples de Rhône-Alpes et PACA, rien ne sert de faire peur.

Les deux Régions actuelles sont de taille comparable et ont l'opportunité de construire un projet stratégique commun, prenant en compte leurs forces et faiblesses respectives et en recherchant les complémentarités : Midi-Pyrénées a une base aéronautique solide, une grande Métropole qui domine un vaste secteur rural, Languedoc-Roussillon a autour de Montpellier un réseau de villes sur un axe de communication européen majeur, les deux Régions ont des points forts en matière de santé et de nouvelles technologies, Languedoc-Roussillon des atouts en matière de tourisme, mais un chômage plus élevé...

Il faudra ensuite négocier sur la base du futur Schéma de cohérence régional (SRDEII), un contrat de plan Etat-grande Région se substituant aux deux contrats en cours de négociation et assurer la cohérence de son calendrier avec la programmation européenne. Les lignes LGV entre Montpellier-Barcelone et Montpellier-Toulouse seront des axes majeurs à confirmer dans ce cadre.

Il faudra mettre en place autour de la grande Région confirmée par la loi comme chef de file une bonne coopération entre la Région et 13 Départements, en majorité ruraux (en charge essentiellement de la solidarité et de l'aide aux communes rurales et intercommunalités), et entre la Région et deux Métropoles,

Il faudra mutualiser les moyens humains en prêtant attention au maintien d'une répartition équilibrée des emplois des directions des services de la Région, de l'Etat et des entreprises publiques...

La question de la capitale régionale se pose. En Lorraine, la région est basée à Metz et le Préfet de Région à Nancy, dans notre cas il faut imaginer une solution bicéphale originale.