



pierre.biche@orange.fr

Contribution de Pierre BICHE

Réforme territoriale : dissiper le brouillard

Il faut réduire le millefeuille territorial français. Il faut faire des économies. Il faut réformer les compétences, améliorer la cohérence entre les différents échelons. Un pays avec 36 000 communes est ingouvernable et/ou condamné à une sclérose mortifère. Il faut donner à nos régions la taille et les compétences nécessaires dans le contexte européen et mondial. Soit...

Réformons donc notre organisation territoriale. Cette nécessité est une évidence depuis longtemps, tout le monde en est d'accord.

Maintenant ?

Mais cette réforme, il serait plus juste de dire ces réformes, est déclenchée dans un court terme ô combien prégnant pour penser la pertinence, les principes et assurer la bonne fin de l'opération.

La réforme est annoncée comme réponse au séisme de l'élection municipale. Le nouveau premier ministre prend acte du désenchantement ou du désarroi des citoyens et des citoyennes et annonce la mise en chantier d'une réforme que n'avaient pas prévue les commentateurs habituels de l'actualité politique et encore moins l'électeur-électrice-contribuable grognon. Quelques semaines plus tard, l'élection européenne est une secousse plus violente encore, avec une abstention record et le triomphe du vote extrémiste, comme une puissante manifestation de défiance ou pire, de désespoir.

Une question primordiale se pose alors : s'il n'y pas de doute sur l'intérêt pour le long terme de la réforme territoriale, ce projet est-il de nature à apporter une réponse ou au moins un signal positif face à ce désespoir ? La réponse est quasi-évidente : non.

On sait d'avance que modifier les contours et les responsabilités des instances territoriales va générer des débats sans fin, des prises de positions aussi diverses que les intérêts locaux impactés et aussi confuses que les histoires et les identités mêlées. Il est par conséquent facile de prévoir que le bon peuple ne va percevoir de cela qu'une énième querelle médiatico-politicienne n'ayant rien à voir avec les difficultés ou les craintes de son quotidien immédiat.

Faut-il en conclure que le projet est mort-né en raison des oppositions inextricables qui s'expriment déjà et de l'impossibilité d'aboutir en raison des blocages juridiques et institutionnels qui vont apparaître, accompagnés de la grogne sociale sur un terrain et selon un processus aujourd'hui imprévisibles ? Oui, certainement, si l'opération apparaît, c'est le cas pour l'instant, comme une querelle de fiefs électoraux, de légitimités superposées, aubaine des technocrates et des commentateurs en mal de grain à moude.

Dans l'entourage de mon enfance rurale, on disait : "En haut lieu...", pour désigner cette nébuleuse toute puissante et lointaine de notables et de bureaucrates (on ne parlait pas encore de technocrates) qui produisait des lois et des règles aussi puissantes qu'indiscutables et parfois incompréhensibles. Je serais curieux de savoir si la même expression, ou quelle autre, était utilisée dans les milieux ouvriers du nord ou de l'est de la France. Il existe certainement une expression forte issue de nos quartiers dits sensibles pour désigner cette puissante abstraction étrangère. Car ce sont ces trois grandes catégories qui manifestent le plus fortement par leur vote ou leur absence de vote, leur sentiment d'abandon. Ne les oublions pas. Mettons les au cœur du projet, avec la même importance que celle de l'efficacité à l'échelle européenne.

Non, l'échec n'est pas inéluctable, à condition que l'exercice soit conduit avec une clarté qui, au-delà des inévitables querelles, se fonde sur des principes et des méthodes accessibles à tous et toutes et indiscutables. À condition que le principe démocratique, sans angélisme et sans démagogie, soit au cœur du projet.

Alors, tentons quelques propositions.

Identités multiples

Quand je voyage dans le monde, je me dis Européen.

Quand je voyage en Espagne ou en Pologne, je m'identifie comme Français.

Quand je suis à Paris, je me prétends de l'Ouest, ou de la région Pays de la Loire.

Quand je dois préciser, je suis Nantais.

Quand j'interroge mon histoire, je rencontre les Chouans, mon épouse les Plantagenets d'Anjou, mon voisin les vagues de conquérants des collines lorraines et ma voisine les quais du Havre.

Quand on m'interroge place du Commerce ou rue Crébillon à Nantes, je me dis de Carquefou, de Vertou, de Sainte-Luce ou du quartier du Pont du Cens.

Quand on m'interroge chez le boulanger ou sur le marché, je m'identifie par ma rue, de l'Ile, des jonquilles, ou de la Gare...

Je suis, comme chacun et chacune d'entre nous, porteur d'une histoire singulière et d'une géographie personnelle. Le temps n'est plus où celles de mon voisin étaient, pour les plus grandes lignes, quasiment identiques aux miennes.

Alors, oui les appartenances historiques et géographiques sont essentielles. Cela doit être clairement annoncé et explicité, aussi clairement que cette approche ne saurait être ni suffisante, ni incontournable car les contradictions entre différentes références sont inévitables et il faudra finalement privilégier certaines aux dépens des autres.

Oui il faut accepter le regard historique de la Bretagne, mais il faut aussi constater que trois décennies de construction et de projets ont fondé un espace Pays de la Loire réel et finalement bien structuré. Ne pas oublier non plus que l'attrait de la métropole nantaise entraîne son peuplement par des populations migrantes des régions voisines, de la Bretagne au nord mais aussi de la Vendée au sud, de l'Anjou à l'est et de bien d'autres qui y mêlent indistinctement leur attrait local pour la Loire, l'estuaire, la mer toute proche, le dynamisme, la culture. Rien donc de définitif et de suffisant.

Réseau et frontières

L'approche de Philippe Audic privilégiant les réseaux est pertinente. On y retrouve la logique du maillage de l'espace qui fut souvent à la base du raisonnement des aménageurs. Aux réseaux traditionnels routiers, ferroviaires, au maillage des établissements scolaires et universitaires et autres institutions publiques, il faut évidemment ajouter aujourd'hui celui des réseaux numériques et d'information. Si, à ce titre, Nantes métropole est une puissante et incontestable tête de réseau, si l'objectif premier est la création d'entités puissantes et cohérentes, organiser une grande région à l'ouest de l'Europe autour de l'ensemble Nantes-Saint Nazaire est à l'évidence un choix pertinent.

Mais cette pertinence ne sera reconnue, acceptable et finalement efficiente, que si elle s'organise en complémentarité avec les métropoles devenues intermédiaires comme Angers, le Mans ou Brest, un statut particulier devant être dessiné avec Rennes dont la taille et le partage avec Nantes de fonctions métropolitaines supérieures, doivent être reconnus et confortés. Dit autrement, la pertinence du réseau souhaité ne saurait être définie par sa seule tête et à partir de ses intérêts propres mais aussi avec les ambitions et les souhaits de ses grands partenaires.

Réseau, d'accord, mais jusqu'au bout. La suppression annoncée des Conseils Généraux impose plus que jamais une mise en cohérence de l'ensemble des nouveaux territoires ainsi délimités. Nous avons, dans l'ouest, mais ailleurs en France aussi, de grandes variations de densité de population et des écarts qui se creusent au regard de la proximité des réseaux et de l'accès aux services de la vie quotidienne. Il faut apporter la plus grande attention à préserver ou à renforcer l'égalité des territoires et de leurs habitant(e)s quant à leur accès à ces services. Cela devrait être la tâche prioritaire des futures intercommunalités de base. Cela devrait être annoncé dès maintenant comme un objectif prioritaire du projet d'ensemble. Car il n'y a rien de pire que de se sentir et se savoir à la marge, relégué vers une incertaine frontière, au-delà de la cité, au-delà de la sphère de la vie. Car il reste, malgré tout, une frontière, celle où s'arrête la compétence d'une collectivité et où commence celle de l'autre.

On ne divise pas, on rassemble

Pas d'annexion, pas de choix par défaut. Y a-t-il pire sentiment que celui d'être l'objet de marchandage ? Objet plutôt que sujet, qu'il s'agisse de citoyens ou de territoires.

On imagine combien ce sentiment peut alimenter la défiance, le vote extrême ou l'abstention.

Ce constat vaut pour la Loire-Atlantique dont l'histoire et la puissance sont convoitées côté breton et côté Loire, autant que pour la Vendée, ligérienne depuis au moins trois décennies, fortement attirée par Nantes et l'ayant largement peuplée, mais marquée aussi par son cousinage poitevin, le label de son beurre et l'attraction vers Bordeaux de la Région Poitou-Charentes. De nombreux constats similaires peuvent être faits ailleurs en France.

Une règle pour y faire face : on ne divise aucun territoire, région ou département existant, sauf quasi évidence (?) largement partagée. Laisser planer d'autres possibilités ouvre la porte à toutes les revendications identitaires antagoniques et inextricables. Échec assuré, sauf décision souveraine prise « en haut lieu »...

Histoire et géographie

Même si, j'en témoigne, la référence à l'histoire bretonne de Nantes et de la Loire-Atlantique est inégalement partagée, cette référence est recevable. De même que le dynamisme et la cohésion forgés par l'histoire commune de la Région des Pays de la Loire sont une réalité. Des habitudes de travail, des amitiés,

des infrastructures, des réseaux formels et informels construisent un paysage et un projet qui méritent mieux qu'une dédaigneuse rature.

Finalement quelle est la meilleure histoire comme socle pour construire un avenir ? Celle qui s'est arrêtée il y a cinq siècles quand Anne de Bretagne est devenue reine de France ou celle qui se fait depuis quarante ans ? il n'est pas question ici de culture ou de langue, c'est un autre sujet.

Mettons donc un peu de géographie dans notre histoire et regardons cet espace de l'ouest européen à neuf départements avec ses dynamismes démographiques, agro-alimentaires, maritimes, avec les coopérations diverses qu'il a su mettre en place, notamment dans le secteur de la recherche et donnons lui comme objectif de faire reconnaître et de valoriser ces atouts dans l'ensemble européen.

Réfléchir ainsi au devenir de notre grand ouest permet aussi de mettre en évidence quelques règles valables pour toutes les constructions régionales à venir : chaque région doit être constituée sur une légitimité qui lui sera propre : le poids d'une ville-centre et cœur de réseau (Lyon, Nantes, Bordeaux...), l'histoire et la culture, les caractères géographiques... Mais aucune région nouvelle ne peut être conçue aux dépens des voisines et aucune région ne peut être formée par la seule addition de restes.

Du local fort, visible, efficace

Ce n'est pas le cas partout en France, mais dans nos régions, les communes ont généralement une taille et une population telles qu'elles conservent une valeur démocratique importante : connaître son élu(e) et savoir que l'on a la possibilité de le/la rencontrer aisément est un facteur important pour se savoir et se vivre comme citoyen(ne). Encore faut-il que cet(te) élu(e) ait une capacité réelle d'exprimer et de faire reconnaître les souhaits de ses concitoyens au sein d'une structure intercommunale qui aura la taille suffisante pour être un exécutif efficace. Un important travail reste à faire pour la définition, l'organisation démocratique et technique de ces structures qui vont radicalement changer de nature par addition de compétences transférées des communes et des départements.

Situation inverse mais constat identique. L'anonymat et la "transparence" des citoyens dans les grandes banlieues urbaines est un fait qui ne saurait être réduit par la seule mise en place, au demeurant bienvenue, de comités de quartiers qui manquent cruellement de visibilité et de pouvoir réels.

Vive donc la création de structures intercommunales de taille suffisante et dotées du personnel et des compétences qui leur confèrent une quadruple capacité : celle de concevoir et faire valoir un projet de territoire, celle de peser sur les orientations et les décisions de la région, c'est-à-dire d'exister autrement que dans une marge lointaine, celle de mettre à la disposition des habitants les équipements et les services de leur quotidien, celle d'organiser l'expression et la vie démocratique.

Vive les structures locales de quartiers, dotées de réels pouvoirs au sein des grandes villes comme celle de Nantes.

Vive aussi, dans nos régions au moins, la commune comme unité démocratique de base.

Est-ce dénier du même coup la légitimité des structures intercommunales nouvelles et l'objectif de l'élection au suffrage direct de leurs responsables ? Non. Il faut simplement inventer un mode d'organisation et une technique électorale qui permettent l'élection directe de ses élu(e)s en s'appuyant sur les communes existantes et sur des quartiers de ville. On a connu problème plus complexe !

Deux autres suggestions pour faciliter et légitimer ce mouvement de regroupement démocratique :

Un nom

Qui peut éprouver quelque sentiment d'identification et de sympathie pour un EPCI, un SIVOM ou autre syndicat intercommunal aussi froidement technocratiques que mal nommés.

Alors il y a une urgence : donner à ce nouvel échelon un nom prononçable sinon désirable. Lançons un concours d'idées pour choisir entre district, pays, communauté ou autre vocable à inventer ou à emprunter à nos voisins européens.

La dotation financière

L'évolution des collectivités locales, en l'occurrence des communes, se heurte au grand principe, inscrit dans la loi, de leur libre administration. Pourtant, l'objectif est qu'à brève échéance la seule structure opérationnelle soit la structure intercommunale, ce qui ne peut s'envisager qu'au prix de résistances multiples et de modifications législatives laborieuses. Il faut les entreprendre, mais un message fort doit et peut être émis au plus tôt.

Une solution rapide : annoncer qu'à une date donnée toutes les dotations financières seront attribuées au niveau intercommunal, annoncer que le financement des postes budgétaires sera dédié à l'instance intercommunale qui sera chargée d'en assurer le meilleur usage et l'éventuelle répartition sur l'ensemble du territoire et des communes.

Ce serait donner une perspective claire et susciter la dynamique nécessaire pour en anticiper les étapes.

Réformer l'organisation du territoire de notre vieille République est une grande ambition. Elle ne peut aboutir qu'en cultivant ce qui ne devrait pas être un paradoxe : des objectifs et des méthodes clairs en même temps qu'une grande exigence démocratique.