

JEAN-CHRISTOPHE FROMANTIN

DEPUTE DES HAUTS-DE-SEINE
MAIRE DE NEUILLY-SUR-SEINE

SECRETARE DU COMITE
D'EVALUATION ET DE CONTROLE
DES POLITIQUES PUBLIQUES

PRESIDENT DE TERRITOIRES EN MOUVEMENT

Monsieur Manuel Valls
Premier Ministre
Hôtel de Matignon

75007 Paris

Paris, le mercredi 16 avril 2014

Monsieur le Premier ministre,

Votre projet de restructurer profondément les collectivités locales a l'indiscutable mérite de mettre l'organisation territoriale au centre des réformes structurelles dont la France a besoin. 60% des français se disent prêts à une refonte territoriale et il faudrait être ingénu pour ne pas reconnaître le coût astronomique que cet inextricable enchevêtrement inflige à notre pays. Ce sondage est à rapprocher d'une étude CSA de mai 2010 qui montrait que plus de 10 millions de personnes (soit 36% des actifs) ont une volonté de changer de lieu d'habitation. Les Français sont donc bien prêts pour le changement que vous proposez.

Pour autant, vous vous trompez dans la façon de procéder. L'ultimatum de la *tabula rasa*, l'absence de vision stratégique, les cartes secrètes insidieusement fuitées et les décisions technocratiques sans appui démocratique, ajouteront malheureusement une volonté louable de changement à la longue liste d'échecs cuisants des initiatives précédentes (Loi Deferre de 1982, Comité Balladur de 2009, l'échec en 2013 du referendum en Alsace..).

Il manque une vision ambitieuse et une méthodologie rigoureuse qui tiennent compte de l'historique et des cultures de nos territoires, et qui pose le débat en termes de stratégie, de développement et de subsidiarité.

Restreindre le projet comme vous le faites à des questions de topographie administrative et de réduction de coûts prouve que vous mésestimez l'importance cruciale d'une réforme territoriale dans le développement économique et social de la France, et la nécessaire réorganisation de l'Etat.

A l'instar d'autres pays européens (la Grande-Bretagne, l'Espagne en 1978, l'Italie en 1999 et 2000), une réforme territoriale doit être l'occasion d'une reconquête démocratique, d'un nouveau souffle de croissance économique et sociale, et de la promotion de la place distinctive de la France dans le concert mondial du XXI^{ème} siècle.

La réforme territoriale dont la France a besoin devra nous permettre de renouer avec la croissance, elle devra se faire de façon cohérente et respecter un calendrier très précis.

1. Faire d'une réforme territoriale un vecteur de développement ...

Pour être compétitive et distinctive une région doit avoir une taille critique pertinente. C'est la taille critique qui donne la souplesse et la flexibilité pour adapter règlements, normes et projets aux réalités économiques et sociales locales. C'est elle également qui permet d'améliorer le financement des entreprises, de déployer les efforts d'innovation, de redynamiser le secteur industriel et d'optimiser la formation. C'est elle enfin qui autorise la réduction des dépenses de fonctionnement et d'investissement issue des économies d'échelle.

La question de fond est donc clairement : « *Quelle est la bonne échelle territoriale pour mener des politiques de développement et d'emploi ouvertes sur le monde ?* »

Les analyses que nous avons faites montrent qu'une région doit pouvoir s'appuyer sur au moins 500 milliards de patrimoine financier, 20 à 30 milliards de création d'épargne annuelle, 150 000 à 200 000 PME, 500 à 600 ETI et 20 à 30 grandes entreprises. Elle doit disposer de capacités autonomes d'ingénierie financière et de décision. Elle doit enfin pouvoir mobiliser les talents d'une population active de 3 à 5 millions d'actifs et de 1,5 à 2,5 millions d'emplois dans le secteur marchand.

Une région doit être capable de promouvoir des écosystèmes d'innovation pour construire le futur. Le niveau territorial doit offrir des moyens éducatifs variés, une bonne cohésion sociale, un sentiment d'appartenance et un environnement artistique et culturel dynamique. C'est le niveau qui permet une mobilisation efficace de l'ensemble des interlocuteurs – responsables locaux, pôles de compétitivité, entreprises et financeurs – pour que la relation attractivité-innovation-compétitivité prenne toute sa mesure.

Une région doit être irriguée et connectée au reste du monde. Elle doit être en mesure de développer un réseau infrarégional de transport rapide pour mettre chaque habitant à moins d'1h30 d'une métropole et, vis-à-vis de l'extérieur, elle doit impérativement être positionnée dans l'*hinterland* d'un grand port maritime français. Ces conditions sont indispensables à la survie de nos industries.

L'esquisse cartographique de votre Gouvernement ignore totalement ces impératifs économiques et sociaux pourtant essentiels à l'aménagement durable de nos territoires.

Comment par exemple accepter qu'une région aussi industrielle que l'Île-de-France puisse ne pas avoir accès à un grand port maritime lorsque l'on sait que 80% des marchandises dans le monde sont transportées par voie maritime ? A l'inverse, comment ne pas s'étonner que le port du Havre ne capture en 2012 que 2,4% du marché européen (avec une baisse de 27% en 15 ans) loin derrière Rotterdam (12,5% de part de marché) qui n'est pourtant qu'à 450 kilomètres ? Comment ne pas s'étonner que le port de Marseille pointe péniblement à moins de 2% de parts de marché...derrière Marsaxlokk à Malte ? Enfin, plus généralement, comment ne pas s'étonner que 50% du commerce extérieur français échappe aux ports français ?

On pourrait également mettre l'accent sur l'économie numérique qui, pour avoir une efficacité maximale, doit être déployée dans des territoires de 10 millions d'habitants au minimum – seule échelle propice à l'amortissement des infrastructures. Et que fait-on des 84 aéroports métropolitains dont 40 représentent moins de 0,3% du trafic français, des 30 000 kilomètres de voies ferroviaires en partie déphasés au regard des exigences de proximité et de rentabilité ou des voies fluviales discontinues, de petit gabarit, et

desservant seulement un quart de la superficie de la France ? Enfin, que dire du maillage hospitalier en décalage avec les besoins de santé des territoires, de l'intégration hasardeuse des organismes d'aide à l'emploi dans le tissu des entreprises régionales, des très coûteuses agences déconcentrées de l'Etat, des programmes de financement européens (formation, industrie, développement, recherche, transports) négociés sur la période 2014-2020 ... ?

2. Etre cohérent sur le plan politique ...

Vous proposez un régime surprenant de marche forcée émaillé de décisions technocratiques et arbitraires. C'est ignorer qu'un territoire existe grâce au caractère immémorial de son histoire et de sa culture. Seuls les habitants d'un territoire peuvent décider de son existence. C'est le principe même de la subsidiarité : donner la primauté à la personne humaine, à sa confiance et à sa responsabilité.

Une autre erreur est de confondre région administrative et territoire. Les régions d'aujourd'hui sont de création récente – 1956 – et sont issues d'un procédé purement technocratique. L'identité territoriale est faible voire inexistante dans la plupart des régions alors que l'attachement aux départements (créés en 1789) et plus encore aux communes (correspondant aux paroisses de l'Ancien Régime) est prévalent. Seules quelques régions administratives comme l'Alsace, la Bretagne ou la Corse, proches des périmètres des provinces de l'Ancien Régime, ont des identités culturelles et linguistiques très enracinées. Alors pourquoi vouloir refondre une carte en se restreignant aux frontières administratives actuelles qui n'ont, pour la plupart, aucun fondement historique, culturel ou économique ? Est-ce pour soustraire à la réflexion la nécessaire reconfiguration de l'Etat qui doit aller de pair avec une réforme régionale ? Ne risquez-vous pas de passer à côté de la véritable refonte territoriale dont le pays a besoin ?

Ainsi, et dans la droite file des efforts précédents de décentralisation manqués, vous dissociez explicitement réforme de l'Etat et réforme territoriale – or l'une ne peut pas aller sans l'autre. Ne faudrait-il pas regarder comment mieux répartir les responsabilités du prélèvement fiscal, de la sécurité, de l'éducation, de la formation professionnelle, du développement économique ou de la carte hospitalière ? Dans bien des cas, l'ampleur et la complexité de ces sujets ont aujourd'hui dépassé et épuisé les possibilités de conception et d'organisation d'un ministère. Seul le transfert de responsabilités et de moyens au niveau le plus compétent pourra améliorer durablement ces situations. La réforme territoriale doit être l'opportunité pour l'Etat de se transformer.

L'Etat doit être *stratège* et, en tant que tel, il doit établir une vision ambitieuse et motivante de l'organisation territoriale fondée sur des grands principes de cohérence nationale. Il est le seul à avoir la perspective d'ensemble qui permette d'établir un cadre référentiel et des critères nationaux pour chaque territoire, tels que l'existence dans chaque région de métropoles qui la connectent au monde, d'un système de mobilités locales et globales, physiques et numériques, d'une capacité à mobiliser l'épargne au service de l'investissement, des moyens nécessaires pour une coordination des politiques d'emploi ou d'un potentiel d'innovation au service du développement.

Parallèlement il faut établir une répartition claire des compétences parmi les collectivités territoriales et entre les collectivités et l'Etat.

Les nouvelles régions devront alors proposer leur propre géographie en respectant les grandes directives nationales. Ces propositions seront soumises à un référendum local garant de la légitimité démocratique.

Seul un pacte constitutionnel appuyé par un vote référendaire, et non pas une loi, peut assurer le succès d'une réforme de cette envergure.

3. Il faut respecter une logique séquentielle ...

En exigeant une carte avant un projet, en scindant les séquences et en diluant le processus jusqu'en 2021, vous négligez les règles fondamentales en matière de gestion de la transformation. A l'instar du chef d'entreprise qui réorganiserait sa société en l'absence de vision stratégique, votre approche nous conduit droit au désordre.

Pour éviter l'effet « rocher de Sisyphe » des différentes initiatives récentes, il faut inscrire le programme de transformation dans le temps, le construire sur un processus endogène, l'asseoir sur une réelle implication démocratique et l'enraciner dans les territoires. C'est un processus continu et maîtrisé qui suit une logique séquentielle permettant d'identifier les meilleures idées, de contourner les obstacles, de suivre les chemins les plus courts et de corriger en temps réel les méprises qui ne manqueront pas d'apparaître. Chercher à saucissonner une réforme nationale, comme la division en trois sous projets du processus de décentralisation actuel, c'est tenter de sauter un précipice en plusieurs enjambées.

Aussi l'Union Européenne, et ses multiples interactions avec nos régions, semble avoir été oubliée. C'est pourtant une opportunité rare de nous rapprocher et d'échanger avec nos partenaires européens sur leurs expériences respectives. Une meilleure osmose avec l'Union Européenne pourrait à terme éviter d'envoyer à Bruxelles des responsables de l'exécutif ou des députés hors sol.

Rien ne saurait être sans une vision prospective de la France à 10 ans. C'est seulement sur cette base que nous pourrions établir un projet fédérateur – objectifs économiques, principes sociaux, allocation des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales et au sein même des collectivités territoriales, adéquation aux exigences de l'Union Européenne, équilibres budgétaires – qui servira de cadre référentiel aux entités locales pour se déterminer et assurer ainsi les conditions d'une grande réforme pour la France.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier ministre, en l'expression de ma haute considération.



Jean-Christophe Fromantin