



## Les Mardis de 4D

*16 février 2010*

**Actes**

# Réforme des collectivités territoriales : Quel avenir pour le développement durable des territoires ?

### **Avec :**

**Michel CASTEIGTS**, professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour

**Jacky DARNE**, vice-président du Grand Lyon, coordination du pôle Ressources et Institutions

**Georges GONTCHAROV**, administrateur de l'Adels (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale)

**Catherine SADON**, directrice générale de l'Association de promotion et de fédération des Pays

### **Animé par :**

**Liliane Duport**, administratrice de 4D

## Préambule :

Les élus des territoires ont fait état à plusieurs reprises de leurs inquiétudes vis-à-vis des projets de réforme affectant les collectivités territoriales. 4D, pour sa part, souhaite interroger leur impact sur les politiques territoriales de développement durable.

La réduction du nombre d'élus, présentée comme une économie de moyens, est-elle par exemple bénéfique à la démocratie, et notamment à la démocratie de proximité ? Le mode d'élection envisagé garantit-il la diversité et la parité ? Dans quelle mesure l'abandon de la compétence générale pour les départements et les régions n'ira-t-il pas à l'encontre de la transversalité et de la capacité d'innovation nécessaires aux politiques et actions en matière de développement durable ? Plus généralement, quelles incidences sur la gouvernance des territoires, sur les rapports avec l'État ?

La réforme projetée reconnaît le poids stratégique des agglomérations et consacre l'intercommunalité. Permettra-t-elle parallèlement une représentation convenable des zones rurales, incluses ou non dans des agglomérations ?

La réforme de la taxe professionnelle, qui a pour objectif l'amélioration de la compétitivité des entreprises, est-elle de nature à renforcer le partenariat entre entreprises et collectivités nécessaire à un développement durable des territoires ?

Rappelons que c'est grâce aux initiatives prises par les collectivités territoriales que s'est bâti le savoir-faire en matière d'Agendas 21 et de territorialisation des enjeux du développement durable. La réforme est-elle de nature à faciliter ce processus continu de progrès ?

## Propos introductif de Liliane Duport :

Les projets de réforme des collectivités territoriales apparaissent comme très complexes. Le fil conducteur du développement durable nous permet cependant d'en traiter un certain nombre d'aspects.

Le débat de ce Mardi de 4D entend servir à la fois l'information et la compréhension des impacts d'une telle réforme sur le développement durable des territoires.

Le paysage institutionnel français est en train de changer en profondeur, sans que les citoyens soient réellement associés ni même informés. La réforme ne fait pas la une des journaux parisiens ; elle est davantage traitée par les quotidiens de province. Les élus sont pourtant très mobilisés et la réforme est en débat, même au sein de la droite.

**Cette réforme institutionnelle concerne d'une part la réorganisation des services de l'État** (ce n'est pas le thème d'aujourd'hui) et **d'autre part les collectivités territoriales**. A ce second niveau, quatre projets de loi modifient considérablement leur mode de représentation et leur degré d'autonomie.

Ces lois touchent **la taxe professionnelle ; la création de conseillers territoriaux** (à la fois régionaux et départementaux) ; **les compétences attribuées à chaque niveau ; le mode d'élection et le découpage des cantons**, donc le mode de représentation des territoires.

Le projet de réforme vise principalement à réorganiser les collectivités autour de deux pôles :

- un **pôle département / région**, à la charnière duquel on trouve les conseillers territoriaux, dont certains vont avoir double casquette (départementale et régionale) ;
- un **pôle des intercommunalités**, pour lequel des conseillers communautaires sont fléchés sur la liste des conseillers municipaux (ils auront aussi double casquette : municipale et communautaire).

Dans le même temps, la carte des intercommunalités doit être achevée, de façon plus ou moins directive. **Le statut juridique des pays, territoires de projet, est supprimé.**

Par ailleurs, en territoires très urbains, la loi prévoit la **création de métropoles et de pôles métropolitains**.

Notre fil conducteur étant le développement durable, je rappelle au préalable que celui-ci ne se résume pas aux seuls effets du développement sur l'environnement et l'atmosphère (comme on l'entend encore trop souvent), ou aux seules politiques de transports, de construction ou d'énergie. Il peut s'entendre au sens de Mme Brundtland, comme un « *développement patrimonial reposant sur le principe de primauté de l'être humain, de respect des générations présentes et futures, de préservation des équilibres planétaires et des ressources, ainsi que sur les principes de précaution, de responsabilité et de solidarité, comme sur ceux d'une bonne gouvernance et de participation, qui leur sont consubstantiels* ».

C'est donc à l'aune de ces principes de base que je vous propose d'interroger le projet de réforme, en particulier en termes de gouvernance (c'est un des enjeux manifestes), en tentant d'éclaircir cinq questions que j'ai isolées.

Trois de ces questions concernent la dualité commune / intercommunalité :

1. L'intercommunalité généralisée et la création des métropoles vont-elles donner des armes (et lesquelles) susceptibles de lutter contre les inégalités sociales et écologiques ?
2. Quelle distinction urbain / rural et quelle singularité pour les territoires ruraux et leurs habitants ? La réforme permettra-t-elle de mieux les prendre en compte ?
3. Comment la participation s'exerce-t-elle dans les structures communautaires ?

Les deux autres questions concernent plus spécifiquement les projets de développement durable :

4. La transversalité, comme garantie des projets de développement durable, sera-t-elle préservée, ce qui renvoie aux niveaux de compétences exclusives et générales ?
5. Ces voies sont-elles porteuses d'innovation fructueuse ?

## **Première question, à M. DARNE**

*En milieu urbain, quelles nouvelles armes pour lutter contre les inégalités sociales et écologiques ? La loi privilégie clairement l'urbain, où se concentre de plus en plus de population. Cela paraît justifié, mais dans quelle mesure les modes d'organisation proposés permettront-ils de mieux répondre aux questions d'urbanisme et de développement durable ? Permettront-ils de trouver des solutions au stress, tant en matière de transport que de sectorisation des classes sociales par le logement et le foncier (pour ne pas parler des ghettos), ainsi que des réponses de proximité en matière d'emploi, d'éducation, de santé, d'accès à la nature... bref, des réponses aux besoins de service public ?*

### **Jacky DARNE**, vice-président du Grand Lyon, coordination du pôle Ressources et Institutions

Ces questions sont évidemment complexes. De plus, la loi présentée au Sénat sera probablement relativement transformée au terme des autres étapes du parcours parlementaire (passage par l'Assemblée nationale et retour au Sénat).

En tout état de cause, les agglomérations ont demandé à ce que les textes évoluent, à partir d'une considération de base. Aujourd'hui, dans le cadre de la mondialisation, la localisation des entreprises et la réponse aux problèmes rencontrés par les habitants s'effectuent non au niveau de nations, mais à une échelle plus fine : si vous dirigez une entreprise en Amérique ou en Asie, vous n'allez pas choisir la France ou l'Italie, mais une ville, en comparant les atouts de Barcelone, Turin, Milan ou Lyon. Les agglomérations proposent aux salariés des entreprises des lieux de vie, en plus des lieux de travail, c'est-à-dire des endroits où ils espèrent trouver des conditions d'éducation, de santé, etc. De leur côté, les entreprises sont à la recherche de compétences au niveau du bassin d'emploi, et d'éléments attractifs pour elles.

Dans cette optique, les agglomérations sont demandeuses d'une décentralisation forte, de façon à pouvoir piloter les politiques locales et s'organiser réellement, sans tutelle excessive de l'État, sans émiettement excessif du pouvoir.

Les compétences des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines sont déjà importantes et permettent certaines actions. Ainsi, elles réalisent les plans locaux d'habitat, ou signent des CUCS (Contrats urbains de cohésion sociale) avec l'État, élaborent des outils de

planification tels que les SCOT (Schéma de cohérence territoriale). Cependant, à l'heure actuelle, nous considérons ces outils comme insuffisants.

### L'exemple de Lyon

Nous n'utilisons pas le terme *agglomération*, un peu mesquin aux yeux des Lyonnais, qui parlent déjà de **métropole**, laquelle renvoie à une vision et à une volonté de compétition plus substantielle.

Dans une métropole comme Lyon, vous avez des limites (les départements de l'Ain et de l'Isère – l'aéroport Saint-Exupéry est situé dans l'Isère). Certaines communes du Grand Lyon jouxtent la Loire ; d'autres sont limitrophes de l'Ain. **L'agglomération doit gérer des relations avec quatre départements, soit une diversité territoriale qui rend très difficile la mise en cohérence des politiques.**

Nous préconisons donc de dépasser ce cadre, pour mettre en œuvre des politiques correspondant à un territoire plus pertinent suivant les politiques. Nous ne prétendons pas qu'une seule approche territoriale peut s'adapter à tout : il y a différentes réalités, selon que l'on traite de logement, de transport, de création d'entreprises et de développement économique, ou d'université. Mais sur toutes ces échelles, nous sommes à l'étroit, et nous avons besoin de monter en charge pour répondre aux problèmes posés. Ce sont des questions de développement durable, car les problématiques de transport, de logement ou de localisation d'activités sont évidemment centrales.

**Nous demandons aussi une réduction de l'émiettement des compétences.** Lorsque les projets de loi sont sortis, nous avons suggéré, au moins expérimentalement, que des négociations puissent avoir lieu avec les départements, pour que des agglomérations comme Lyon soient en mesure d'exercer les compétences à la place du département. Il ne s'agit pas de supprimer partout l'échelon départemental, mais, pour une agglomération telle que Lyon, il ne sert à rien.

Le Grand Lyon constitue les trois quarts du département ; le quart restant a sa justification pour les collèges, l'action sociale ou autre. Mais, **selon nous, l'avenir passe par des agglomérations fortes.** Les tutelles de l'État sont excessives ; l'émiettement des décisions est anormal. Il faut donc réformer cette situation.

### Sur la question des financements

Aujourd'hui, les lois en discussion ont une faiblesse majeure : les finances, qui ne sont pas évoquées. D'abord, évidemment, il ne fallait pas réformer la taxe professionnelle avant d'entamer l'examen de la réforme des collectivités territoriales. Les réformes du financement devraient être menées parallèlement à celles des compétences ; les unes ne vont pas sans les autres. Nous avons trop l'expérience de compétences attribuées, mais mal assumées car leur financement est désuet.

Cette question majeure comporte deux volets :

- celui de la fiscalité – quels sont les impôts possibles pour une collectivité, avec quelle équité fiscale ? Nous condamnons clairement la taxe d'habitation, et nous savons que la taxe professionnelle devait être réformée et non supprimée ; de même, les impôts fonciers sont inadaptés. Toutes les recettes fiscales des collectivités locales et de l'intercommunalité, comme des 57 communes membres du Grand Lyon sont inadéquates et injustes. Ainsi, il n'y a aucune corrélation entre le volume et la qualité des services offerts à la population et les impôts payés par les ménages. L'ordre est même inverse : les communes pauvres qui ont le plus de difficulté avec les services publics sont obligées d'augmenter les impôts, dans des proportions forcément modestes ; cela ne suffit donc pas pour proposer le même niveau de service que dans les communes à niveau de vie élevé. Nous sommes donc évidemment demandeurs d'une péréquation.
- Même en réformant la fiscalité, il faut donc un second volet, celui des fonds d'État : la dotation globale de fonctionnement ou un équivalent, et la péréquation, qui a pour objet d'assurer une égalité de moyens ou de services, pour les collectivités qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

C'est une demande majeure, mais aujourd'hui, il n'y a aucun progrès dans ce domaine. La suppression de la taxe professionnelle nous éloigne au contraire des entreprises. L'autonomie de décision est très faible (nous y reviendrons par le biais de vos questions). En tout état de cause, nous critiquons fermement la suppression de la taxe professionnelle et les impôts qui s'y substituent.

## La création de pôles métropolitains

Elle correspond à une demande qui a été entendue par le législateur. Cette nouvelle institution présente l'inconvénient de complexifier nos modèles institutionnels, mais nous l'avons néanmoins demandée.

En effet, une métropole comme Lyon, pour importante qu'elle soit, est en relation avec des pôles de travail, d'activité, de résidence, distants de quelques dizaines de kilomètres. Se posent alors des problèmes de transport, de liaison, de spécialisations économiques, de coopération de centres de recherche, de réalisation de plans d'habitat (la mise en œuvre des inter-SCOT). Or, pour le moment, nous n'avons pas d'outils.

Nous avons par conséquent déjà pris l'initiative, sans attendre l'intervention du législateur, en mettant en place une association amicale entre la métropole de Saint-Étienne (département de la Loire), la communauté d'agglomération de Bourgoin-Jallieu (Isère), le Grand Lyon (Rhône) et la communauté d'agglomération de Vienne (à partir de février 2010 – département de l'Isère). Ce pôle métropolitain sera dorénavant reconnu par la loi, et il pourra constituer un syndicat intercommunal à vocation multiple, où siègeront les membres des exécutifs de ces quatre collectivités.

Pour nous, c'est un plus car ce que nous avons fait jusqu'à présent sous forme associative manque évidemment de possibilités d'élargissement et d'ouverture, y compris dans le dialogue social.

Nous venons de contractualiser un programme de travail avec ces collectivités, sans attendre la loi. Nous avons élaboré un plan d'action en quatre chapitres. L'un répond à votre question : nous l'avons intitulé *Aménagement et planification des territoires – une métropole multipolaire durable*. La métropole est ce que nous appelons pôle métropolitain, avec de nombreuses complémentarités à faire jouer entre collectivités.

A l'intérieur de ce chapitre, quatre axes de travail seront déclinés en actions précises. Le premier axe s'intéresse à la métropole multipolaire ; le deuxième à la métropole verte ; le troisième à la métropole éco-responsable ; le quatrième à la métropole de projet. Ces perspectives laissent clairement entendre que notre volonté est l'aménagement. Par exemple, nous souhaitons promouvoir de l'habitat dense autour des gares (nous avons appelé ce projet *Urbagare*), de façon à ce que la métropole se développe de façon coordonnée et évite les habitats pavillonnaires ingérables à terme, selon un programme d'urbanisme économe en matière d'espace, et qui permette les déplacements et la construction dont nous avons envie.

Nous estimons que, par cet accord spécifique, les quatre agglomérations peuvent partager les projets de façon pertinente, conformément à une réelle volonté d'arbitrage et de coopération entre les différents acteurs des territoires. Cela peut permettre, d'après nous, de répondre aux inégalités de territoire du point de vue de l'accès à l'emploi, aux déplacements, au logement, etc.

La question du dialogue participatif est effectivement traitée avec les acteurs institutionnels, tels que les Chambres de commerce ou de métiers, les organisations syndicales ou les grandes institutions culturelles. En revanche, les habitants en sont loin. Ce qui ne signifie pas que les initiatives prises par la Région (ex : les comités d'usagers des gares) ne contribuent pas à ces réflexions. Cependant, il y a un fossé entre cette avancée en termes d'organisation du territoire et le dialogue à engager avec des groupes de personnes représentatives.

Le Conseil régional est évidemment partie prenante de ce pôle métropolitain.

J'ai tenté d'esquisser une réponse à votre question, mais j'ai bien conscience d'avoir été caricatural sur certains aspects...

## Georges GONTCHAROV (ADELS)

Je rajouterai quelques compléments.

Dans une commission mixte ADELS / UNADEL (l'association nationale des pays), nous examinons dans le détail les textes de loi, en particulier après la première lecture sénatoriale qui s'est achevée début février. La loi est loin de sa rédaction définitive, et n'est pas aussi homogène qu'il le paraît. Après la première lecture du Sénat, on voit sur quels points le gouvernement a cédé, et les points sur lesquels il cédera encore commencent à être identifiés. Le texte finalement adopté sera probablement très différent de la proposition initiale, ce qui rend l'exposé plus difficile.

Mes remarques sont issues de nos réflexions ainsi que de celles de certains sénateurs.

1. Nous sommes inquiets, car à aucun moment, le texte ne définit le périmètre des métropoles. En conséquence, un certain nombre de secteurs périurbains ou de communautés de communes périphériques craignent que les métropoles, contrairement à la doctrine du développement durable, connaissent un étalement territorial considérable et que la métropolisation entraîne l'écrasement du périurbain, voire du rural.  
Ainsi, j'ai eu l'occasion de travailler avec le Parc naturel régional des Landes de Gascogne sur la question de l'extension du sud de Bordeaux. L'autorité du Parc n'est plus du tout en mesure de faire respecter sa charte environnementale car l'arrivée des Bordelais sur la partie nord du parc déstructure totalement l'espace ; il en va de même avec la Communauté d'agglomération d'Arcachon, qui quintuple ses habitants pendant la période estivale. Ce qui pose la question fondamentale du lien entre les métropoles et leurs espaces limitrophes. Comment peut-on, dans ces conditions, confiner les métropoles et appliquer les prescriptions du développement durable en faveur d'une ville dense et compacte ?
2. Les métropoles peuvent être des instruments d'une puissance considérable. Les compétences déléguées par les communes sont si importantes qu'on se demande ce qui restera à chaque commune membre ; de même pour les compétences déléguées par les départements et les régions, avec une concentration des moyens. Avec cette disposition, il s'agit de hisser sept agglomérations de France à la hauteur des métropoles européennes, selon une visée de compétitivité à l'échelon européen, voire international, mais cela pose le problème de la disparition des départements prônée par le rapport Balladur.  
C'est également une menace pour les communes membres de la métropole, qui deviendront des sortes d'arrondissements. Enfin, il faudrait pouvoir distinguer les compétences de proximité, de vie quotidienne (qui resteraient dévolues aux communes) et les compétences stratégiques d'aménagement et de développement (durable ou non) qui sont du ressort de la métropole. Cette articulation des deux types de compétences n'est pas spécifiée de manière satisfaisante dans l'état actuel du texte.
3. Enfin, quant à la démocratie locale, les conseils métropolitains seront élus au suffrage universel direct, ce qui constitue un progrès considérable : sur une même liste, on élit ainsi les conseillers d'arrondissement et ceux de la mairie centrale. De la même façon, dans tous les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la loi propose que les élus de la métropole et ceux des communes membres soient élus sur une même liste, avec un système de fléchage.  
Avant l'adoption du texte, le Sénat a demandé un rapport au sénateur Bellot. Ce rapport proposait une autre solution : étant donné leur puissance, les métropoles ne seraient pas des EPCI mais des collectivités locales de plein exercice avec des conseils communautaires élus au suffrage direct, sur des listes distinctes de celles des municipales, éventuellement le même jour.  
Le débat reste ouvert entre une métropole comme « super EPCI », ou comme nouvelle collectivité locale.
4. Via ses structures habituelles, le niveau rural s'inquiète : les métropoles, « chouchoutées » par l'État, concentreraient les compétences et les moyens. Un sénateur s'est écrié : *« Il y a longtemps, à l'aube de l'aménagement du territoire, c'était Paris et le désert français, mais demain, ce seront Toulouse et le désert aquitain, Marseille et le désert du sud est, etc. »*  
Le gouvernement n'a jamais annoncé sa doctrine quant à l'aménagement du territoire. La création des métropoles fait craindre un grand déséquilibre entre les sites urbains et les espaces ruraux résiduels, abandonnés. Les sénateurs, qui défendent traditionnellement les petites communes, commencent à se mobiliser pour que l'aménagement du territoire ne se résume pas au tout urbain.  
Cette quatrième remarque permet d'aborder votre deuxième question, celle de la distinction urbain / rural.

## Jacky DARNE

### Sur le mode de scrutin

L'association des communautés urbaines était très hostile au premier projet déposé par le gouvernement ; selon ce texte, les communes n'auraient plus de compétences générales, mais uniquement des compétences déléguées par l'intercommunalité, qui percevrait les dotations et les reverserait aux communes. Ceci est la négation totale de la proximité et s'avère contre-productif. Les communes (même de petite taille) sont pour nous des outils de proximité. Ainsi, dans l'agglomération lyonnaise, certaines communes comptent 1 000 habitants, à côté de Lyon qui en abrite 480 000. Cette diversité répond aussi à des attentes de natures différentes, quant aux activités et au cadre de vie.

Le travail des sénateurs a corrigé ces dispositions : **les communes gardent la compétence générale**. A mon avis (qui n'est pas partagé par tous), l'intercommunalité devrait aussi avoir une compétence générale (un amendement en ce sens a été repoussé).

Par exemple, nous avons eu un conseil communautaire, pour le vote d'une subvention au Théâtre national populaire (TNP), largement reconnu. La rénovation de ce théâtre a fait l'objet d'une note dans le contrat État / Région 2000-2006, repris dans le contrat État / Région 2007-2013. Un représentant de l'UMP nous a reproché d'intervenir au-delà de nos compétences par cette décision (ce qui est vrai, à la limite). Pourtant, cet établissement relève de l'intérêt général communautaire ; nous sommes affaiblis car nous ne disposons pas de la compétence générale.

Autre illustration – nous avons des conventions appelées REAL (Réseau express de l'aire métropolitaine lyonnaise) pour améliorer les transports ferroviaires. Or, un habitant de Givors nous attaque car le financement des gares sort de nos compétences. Nous rencontrons constamment des difficultés à cause de cette affaire de compétences.

La solution qui a été trouvée nous convient à peu près, à condition d'**assurer la représentation proportionnelle des populations, et celle de chaque territoire**. Sachant que ces deux éléments sont contradictoires : avec une représentation uniquement proportionnelle, les communes de 1 500 à 3 000 habitants n'ont aucun membre dans l'effectif fixé par le projet de loi, qui ne pouvait dépasser 130 élus, alors qu'elles constituent un territoire.

Les amendements corrigent en partie cette disposition : sur l'effectif de base (130), il y aurait une représentation proportionnelle, et des sièges seraient ajoutés pour que chaque commune soit représentée ; ce qui porterait l'effectif de 130 à 150, ou à 180.

Pour illustrer une fois de plus : les équipes « Projet Politique de la Ville » ont leur siège dans les communes. Leur financement est partagé entre la commune, l'intercommunalité et l'État. Un chef de projet a une pluralité d'employeurs et assure la cohérence de la Politique de la Ville. Il ne peut y avoir de politique de la ville sans prise en compte de l'agglomération, mais elle doit aussi travailler au niveau de chaque quartier. Nous avons cette volonté de conjuguer et de maintenir ce qui marche.

### Sur la question urbain / rural

Le pôle métropolitain que j'ai évoqué tout à l'heure est en partie une réponse à la menace d'une métropole qui écraserait son arrière pays. Si nous voulons développer une agriculture pour alimenter les zones urbaines et éviter que les tomates viennent du sud de l'Espagne, ou que certains produits arrivent d'Israël ou d'Afrique du Sud, nous devons mettre en place des politiques de développement durable qui prennent en compte l'ensemble des territoires.

Quand nous vendons nos agglomérations, nous vendons des fleuves, des montagnes proches, des espaces verts, et un certain nombre de services. Les zones rurales sont dynamisées par notre existence. Il ne s'agit pas de les écraser mais de leur donner une possibilité de développement, comme à l'ensemble du territoire. Quand nous observons qu'aujourd'hui, les communes périphériques reviennent dans le pôle métropolitain alors que la loi ne l'impose pas, c'est qu'elles ont conscience que la métropole ne va pas les désertifier, mais qu'elle peut les dynamiser.

Nous pensons toutefois que deux ou trois métropoles de niveau européen ou mondial suffiraient sur le territoire français. Les organisations sont nécessairement différentes pour faire de la recherche, des universités, etc. ; il y a des seuils. Si vous êtes 80 000 ou 100 000, vous procédez différemment.

Un pays conçu de cette manière, en réseau, aurait des points « forts » et d'autres qui le seraient moins, le tout fonctionnant en écho. Cela nous paraît être un mode de développement possible.

### Liliane Duport

*Quid de la dynamisation des territoires sans métropole ? Cela rejoint la question de la solidarité urbain / rural. Comment la représentation des territoires peut-elle se faire au sens physique, indépendamment de leurs populations ?*

**Michel CASTEIGTS**, professeur associé à l'Université de Pau et des pays de l'Adour

### **Qu'est-ce qu'un développement durable des territoires ?**

**Dans cette optique, il faut vraisemblablement que le territoire s'affranchisse de l'imperium des institutions** ; ce qui signifie que la territorialité doit pouvoir être à géométrie variable. Sur le territoire, les arbitrages entre l'économique, le social et l'environnemental ne sont pas de même nature. Un sujet concret tel que la gestion des déchets avait, il y a vingt ans, un périmètre de référence, celui de la commune. Aujourd'hui, il y a vingt à vingt-cinq périmètres pertinents, qui nécessitent une efficacité technique et un contrôle.

Donc, comment organise-t-on cette territorialité à géométrie variable pour qu'elle soit, à la fois, performante techniquement et démocratique (c'est-à-dire transparente et efficace) ?

De ce point de vue, la loi est une régression considérable par rapport au mouvement de désinstitutionnalisation des territoires en cours depuis dix ou vingt ans, lié à la déconcentration, à la décentralisation et à la contractualisation, et à l'apparition de multiples formes de gouvernance territoriale. C'est une véritable remise au pas, le triomphe de l'esprit de géométrie sur l'esprit de finesse. Le premier volet de la loi n'est d'ailleurs consacré qu'aux problèmes institutionnels, remettant à plus tard ce qu'il s'agit de faire.

Dans ce mécano institutionnel, la réalité des dynamiques territoriales et sociales est totalement absente. C'est la critique la plus fondamentale que l'on peut faire de cette loi.

Je participe depuis 1996 au Conseil de développement du Pays Basque, où une démarche exemplaire est menée depuis quinze ans. Les textes actuels ne permettent aucunement de savoir ce qu'elle va devenir. La loi a été faite par les préfets, pour les préfets : telle est la chaîne décisionnelle qui a présidé à l'élaboration de la loi, et qui permet d'en comprendre les logiques sous-jacentes. En fait, **c'est une loi de normalisation** ; l'ordre règne, et on est en train de re-quadriller le territoire.

Le mécano institutionnel supprime les Pays, c'est-à-dire l'instance de gouvernance et de réciprocité territoriale entre les villes moyennes et les zones rurales ; ce qui est extrêmement inquiétant.

Pour en revenir à la question de Liliane Duport, il est beaucoup trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de la loi puisque le volet le plus important, celui des compétences, est renvoyé à une date ultérieure. Il est extraordinaire de voter un dispositif sans savoir ce qu'on met dedans...

### Georges GONTCHAROV

D'après l'exposé des motifs, l'une des idées de base de la réforme est la simplification du millefeuille. Or, de façon contradictoire, la loi supprime une feuille (les Pays) et en crée trois nouvelles (les métropoles, les pôles métropolitains et les communes nouvelles, fusion volontaire des petites communes). Le millefeuille n'est donc pas simplifié.

Examinons le contenu de la loi pour comprendre les bouleversements institutionnels.

Les 36 540 communes sont conservées, et on les pousse à fusionner. Mais le succès de la mesure sera-t-il plus grand que celui de la loi Marcellin de 1971 ? **La résistance des communes à leur disparition reste énorme.**

A un autre niveau, on observe le **développement important et inattendu de l'intercommunalité**, à la suite des lois portant création des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

Dans le texte actuel figurent certains éléments qui ne sont pas tous négatifs. D'abord, d'ici 2014, les quelque 2 000 villages gaulois qui résistent encore à l'intégration dans une intercommunalité seront contraints d'appartenir à l'une d'entre elles (le préfet disposera de pouvoirs exceptionnels à cette fin), de façon à couvrir le territoire français de structures intercommunales.

D'autre part, parmi les 1 200 à 1 400 Communautés de communes, une majorité sont petites et correspondent vraiment à des projets de territoire. D'autres, créées plus récemment, sont plutôt des Communautés de communes d'opportunité, motivées surtout par la dotation de l'État, mais sans réel projet de territoire. Souvent, elles sont de dimension cantonale, et sont nées à l'instigation du conseiller général, qui se retrouve par là-même président de la Communauté de communes. Et touche ainsi une dotation générale de fonctionnement (DGF).

La loi affiche la volonté d'encourager la fusion des petites Communautés de communes ; c'est un mouvement qui a commencé dans certaines régions.

Ensuite se posent les questions du Département et de la Région. De nombreux rapports, dont le rapport Balladur, ont prôné la disparition des Départements, leur « évaporation ».

**Par tout un ensemble de dispositions de la loi, le gouvernement (qui n'a pas eu le courage de supprimer frontalement les Départements) prépare des mesures de transition aux termes desquelles les Départements seront progressivement vidés de leur substance**, en particulier au bénéfice des métropoles. Dans dix à vingt ans, ils n'auront plus de raison d'être et pourront être rayés de la carte.

Cette lecture suspicieuse est certes celle du Sénat, que l'on sait grand protecteur des petites communes et des départements, qui constituent son assise électorale. Par conséquent, de nombreuses voix s'élèvent pour faire l'apologie de la proximité et du petit conseiller général dans son petit canton : il connaît tout le monde, va partout, est membre des conseils d'administration des divers établissements et associations locaux...

Or, la loi prévoit la disparition des cantons actuels au bénéfice de cantons environ trois fois plus grands. En effet, une autre motivation de la loi est de réaliser des économies, en passant de 6 000 conseillers généraux à 3 000 conseillers territoriaux, d'où une économie de 70 millions d'euros (chiffre très contesté). Je signale au passage que le budget de fonctionnement de l'Élysée est de 711 millions d'euros.

Ce qui implique que le gouvernement re-découpe les cantons et introduit le scrutin uninominal à un tour pour élire 80% des conseillers territoriaux. Ce mode de scrutin n'avait pas été utilisé depuis 1852. Avec un seul tour, celui qui arrive en tête est élu, même s'il n'obtient que 5% ou 10% des voix exprimées. Ce qui représente une machine de reconquête des régions formidablement efficace pour une droite qui peut rassembler dès le premier tour face à une gauche traditionnellement divisée au premier tour (et qui se regroupe au second).

Vous voyez que les problèmes institutionnels sont étroitement mêlés aux calculs politiques et aux non dits : disparition des Départements, qui deviendraient des arrondissements des Régions, communes des métropoles transformées en mairies d'arrondissement, etc. Les réponses gouvernementales sont d'une totale ambiguïté. Nous nageons dans le flou et la suspicion.

## **Jacky DARNE**

Je suis d'accord avec les interventions qui précèdent.

Quant aux métropoles, il y avait effectivement des demandes en ce sens, mais nous n'étions en rien demandeurs d'une réforme territoriale déposant les Régions de leurs pouvoirs, en réduisant leurs financements. D'autre part, dans le texte, les compétences des Départements et des Régions sont renvoyées à une loi ultérieure dont on ne sait encore rien.

La loi a voté pour la fusion des conseillers généraux et régionaux, mais a renvoyé les compétences à plus tard. Toutefois, un alinéa précise que ce sont des compétences particulières, et non plus des compétences générales ; s'y ajoute la réduction des financements.

Pour ce qui est des organes de gestion, les conseillers territoriaux exerceront leur mandat au niveau de la Région, certains jours de la semaine, au niveau du Département, d'autres jours. Au total, rien ne dit que leur rémunération diminuera : ayant les deux mandats, ils y consacreront davantage de

temps, et deviendront encore plus des professionnels de la politique, avec une rémunération en rapport. Donc, pas d'économies en vue !

On sait bien que vingt des vingt-deux Régions ont une certaine orientation politique. Dans ce contexte, la loi exprime clairement une volonté de re-centralisation, par le biais des financements. En réduisant l'autonomie financière et fiscale, vous contrôlez déjà beaucoup ; en instituant, de plus, le mode de scrutin que je vous ai décrit... Ceci étant, cette dernière disposition provoque tellement de critiques qu'elle ne devrait pas survivre à la navette Sénat / Assemblée.

Par ailleurs, nos collègues femmes seront beaucoup moins assurées de la parité car le conseiller territorial est élu sur une zone géographique donnée, alors que l'élection au Conseil Régional prévoit des listes strictement mixtes.

La critique doit donc être vigoureuse, même si nous plaçons aussi pour certains éléments du texte. Ainsi, nous sommes favorables aux pôles métropolitains.

La logique de la loi de 1999 sur l'intercommunalité, et celle du rapport Balladur, allaient dans le sens du développement de l'intercommunalité. Les Communautés de communes et les Communautés d'agglomération seraient devenues suffisamment fortes pour exercer des compétences générales, et le Département serait devenu « naturellement » inutile, entre les Communautés et la Région chargées du développement d'un territoire de plus grande ampleur. Ce raisonnement est présent dans bien des esprits depuis au moins vingt ans.

Les réformes institutionnelles ne doivent pas tuer l'initiative. A Lyon, nous avons pris certaines initiatives économiques et politiques sur le territoire. Pour nous organiser, nous avons besoin non de tutelle et de centralisation, mais au contraire de liberté.

Ce qui ne doit pas faire oublier que l'État a la responsabilité du maintien de l'égalité entre les territoires. Faute d'une forte péréquation, les Communes, les Départements et les Régions pauvres ne pourront pas faire face. Le rôle de l'État est de mutualiser certaines ressources pour les redistribuer au service de la justice, de la santé, de l'éducation, etc. La nécessité de promouvoir des pôles de compétitivité dans un système de concurrence mondiale ne doit pas faire oublier cette base de la solidarité nationale.

### Questions / précisions de la salle

- « M. Casteigts, j'aimerais avoir votre point de vue sur ce qui se passe dans les pays voisins, l'Allemagne, l'Espagne. »

**Réponse** - La notion de millefeuille est un lieu commun qui ne résiste pas à l'examen de la réalité. Tous les grands pays européens ont quatre niveaux de territoire :

- la Région, qui peut être aussi un État fédéré ou une communauté autonome ;
- un niveau qui ressemble aux Départements (en Allemagne, les *Kreise*) ;
- un autre qui ressemble aux Communes et aux intercommunalités (en Allemagne, *Gemeinden*)

Notre structure n'est pas plus compliquée que celle de nos principaux partenaires.

Pourquoi, dans ces conditions, parle-t-on de millefeuille ?

A cause d'une spécificité à laquelle la loi ne s'attaque pas du tout : les 36 000 communes.

Je voudrais par ailleurs faire litière de l'idée selon laquelle plus une structure est simple, meilleure elle est.

En effet, le monde est compliqué, et vouloir à tout prix donner des réponses simples à des questions compliquées n'est pas nécessairement la meilleure option. Par exemple, si l'on considère la situation allemande, on se rend compte que, pour tout un ensemble de questions, le dispositif français autorise des réponses sur mesure, à géométrie variable, justement parce qu'il est très complexe.

En Allemagne, les Länder ont une tutelle sur les communes (transposé en France, cela signifierait une tutelle des Régions sur les communes, ce qui serait inconcevable).

Sous prétexte de simplification formelle, il ne faudrait pas risquer de dégrader la capacité stratégique des acteurs à gérer la complexité (non celle de l'administration ou des institutions, mais celle de la société actuelle).

- *Vous avez dit de la réforme que c'est une machine de recentralisation au service de l'UMP, une machine d'élimination des contre-pouvoirs qui se situe dans la logique d'autres processus d'élimination des contre-pouvoirs.*

*Mon inquiétude se situe par rapport à la compétence des Régions et Départements, par lesquels passent certains éléments essentiels relatifs à l'éducation, à la cohésion sociale, à l'économie sociale et solidaire. Compte-tenu de la réduction de leurs moyens, quel risque cela fait-il courir ?*

- *Au sujet des compétences, vous avez parlé de « chef de projet », qui pourrait résoudre les problèmes de gouvernance, à partir du moment où la compétence générale est donnée aux communes. Pourriez-vous développer ce point et l'articuler à la question de l'aménagement du territoire ?*

*Par ailleurs, concernant la péréquation entre communes riches et communes pauvres, que pensez-vous d'une telle péréquation au sein des nouvelles métropoles ?*

## Réponse de Jacky Darne

### Sur la signification des termes

Pour une collectivité, disposer de **la compétence générale** signifie qu'elle peut intervenir sur tout sujet qu'elle considère être dans l'intérêt de la population de son territoire, sans limite (sinon celles des exclusivités détenues par l'État – ex : dans le domaine de la sécurité publique).

La **compétence** est définie comme **spéciale** quand on ne peut exercer que dans un champ défini par la loi ou délégué par un autre acteur.

Aujourd'hui, les Communautés de communes, les Communautés d'agglomération, les Communautés urbaines, n'ont pas de compétences générales. Elles obtiennent leurs compétences de deux façons :

- par délégation de l'État (ex : collecte et traitement des déchets) dans le cadre d'une compétence obligatoire, attribuée ;
- les Communes peuvent délibérer pour transférer certaines de leurs compétences à l'échelon supérieur.

Par exemple, sur le Grand Lyon, l'intercommunalité a une compétence, communale à l'origine, qui serait moins bien assurée dans le seul cadre communal : la construction des aires d'accueil des gens du voyage. En l'espace de trois ans, nous avons réalisé toutes les aires d'accueil prévues, soit une douzaine. Dans le reste du département, aucune aire n'a été réalisée.

Ce transfert renvoie à une réelle volonté des organes communaux : pour qu'une compétence soit transférée, le processus est assez lourd. Le Conseil communautaire doit voter, puis une majorité de Communes, représentant deux tiers de la population ou une majorité de deux tiers des Communes, représentant la moitié de la population. Ce système de majorité renforcée garantit l'adhésion et représente une convergence d'intérêts.

Je préside la commission qui examine les transferts de compétences et les demandes d'élargissement de la Communauté urbaine. Une Commune périphérique a demandé à être intégrée ; nous l'accueillons en janvier 2011.

La compétence « Tourisme » a été transférée le 1<sup>er</sup> janvier dernier : les Offices de tourisme seront communautaires. Deux autres sont en cours de transfert : la configuration des réseaux de fibre optique en très haut débit ; l'amplification des réseaux de chaleur (une question de développement durable).

Le point concernant **les chefs de projet** existe déjà. Aujourd'hui, dans le cadre du partage des compétences entre Communes et Communauté urbaine, la compétence, pour certains aspects, relève des Communes et, pour certains autres, de l'agglomération, ce qui permet de conjuguer la proximité et la cohérence d'agglomération. Pour faciliter cela, nous avons institué des équipes de Politique de la Ville mixtes Communauté urbaine / Communes.

Autre exemple : les différents bailleurs sociaux mettront désormais en commun les demandes de logements sociaux dans l'agglomération, ce qui permettra de mieux connaître le public, de mieux gérer la demande.

Sur la **péréquation** – nous demandons d'abord une péréquation nationale. En France, la péréquation par la DSU représente extrêmement peu, 1/35<sup>e</sup> des dotations de l'État. Les études montrent à cet égard que l'effet péréquateur est réel, mais modeste. Nous pensons qu'il peut être augmenté de façon significative.

Il existe en outre des dispositifs de péréquation au sein d'une agglomération, les dotations de solidarité communautaires qui sont fixées librement par chaque intercommunalité (cela pourrait sans doute être davantage encadré). Pour le Grand Lyon, ce fond est modeste (16,5 millions d'euros), mais très utile pour les petites Communes. Il est abondé de telle façon que chaque Commune ait une moyenne de 600 euros par habitant, et fonctionne selon deux logiques : maintenir le pouvoir d'achat des communes (leur assurer un minimum de ressources), et aider plus celles dont la population est très modeste. Cette seconde formule n'exclut bien sûr pas la DSU, même si la recherche d'équilibre est souvent complexe...

### **Liliane Duport**

*La loi ne va-t-elle pas à l'encontre de l'innovation, de l'élaboration et du portage de projets, notamment de développement durable ? Un des territoires de projet créés par les lois précédentes est le Pays. Or, le projet de loi actuel supprime leur base légale. Que signifie cette négation d'un projet transversal, et du sentiment d'appartenance à une communauté ?*

*Ceci rejoint la suppression de la compétence générale à la Région et au Département, et sa seule dévolution à la Commune, ce qui va à l'encontre de la conception de projets de territoire à géométrie variable.*

### **Catherine SADON**, directrice générale de l'Association de promotion et de fédération des Pays

Un point de cadrage : 85% du territoire français est constitué de Pays (plus de 370 à l'heure actuelle). L'Île-de-France, la Vendée et le sud de la France sont moins couverts.

Par ailleurs, actuellement, 70% des Pays sont constitués sous forme de syndicat mixte ; 25% le sont sous forme d'association ; les autres en tant que groupements d'intérêt public d'aménagement du territoire.

Les **Pays** existent depuis 1995, en lien avec les lois Pasqua et Voynet. Ils s'appuient sur un **projet** de territoire, sous-tendu par un **contrat** de territoire.

Le **projet de territoire** est transversal et concerne l'ensemble des problématiques existant sur un territoire donné. Il s'élabore en concertation avec le Conseil de développement, instance qui se retrouve aussi dans les Communautés d'agglomération. Ce conseil permet d'associer les acteurs sociaux et économiques du territoire à l'élaboration du projet.

En première lecture au Sénat, **le projet de réforme supprime l'article 22 de la loi de 1995 qui constitue le fondement législatif des Pays**. Les Pays déjà créés continuent d'exister, nous a-t-il été rappelé au Sénat, sans base juridique (or, comment continuer à exister sans cadre juridique ?), mais il sera impossible d'en créer de nouveaux.

Un amendement a été retenu : il indique que les contrats de territoire iront à leur terme. La plupart d'entre eux se terminent fin 2013, dans le cadre du Contrat de projet État / Région (CPER). Au-delà de cette échéance, qu'adviendra-t-il des Pays ? La question reste posée.

Un autre aspect renvoie à la question de la **transversalité**. Dans le projet de loi, l'article 28 apparemment anodin supprime l'obligation d'appartenir à un syndicat mixte pour bénéficier de subventions. Disposition très importante : en effet, dans le cadre des politiques contractuelles de certains Régions et Départements, les subventions attribuées aux Pays le sont à condition que les bénéficiaires (Communes, Communautés de communes, associations) appartiennent à un syndicat mixte. Ce qui interroge sur l'avenir des financements possibles, et va à l'encontre de l'élaboration de projets de territoire appuyés sur des stratégies d'ensemble permettant aux composantes des Pays se s'organiser globalement. Faute de ces financements, les actions seront

financées au coup par coup, juxtaposées les unes par rapport aux autres. La logique sera celle du saupoudrage et non plus du projet de territoire.

Relativement à **la clause générale de compétence** et plus spécifiquement à l'aménagement du territoire – ces questions feront l'objet d'un examen ultérieur, mais la question se pose d'ores et déjà : qui aura la compétence d'aménagement du territoire ? Et, parallèlement, comment les projets de territoire seront-ils financés ?

Sur **l'innovation** – le secteur rural a été un lieu d'expérimentation de l'innovation territoriale et de la concertation entre acteurs (au sein des Conseils de développement ou de manière plus large), notamment dans le domaine du développement durable. Le projet de réforme des collectivités joue plutôt à cet égard comme un frein.

Les territoires ruraux font d'ailleurs preuve de courage en impulsant des innovations sur le plan du développement local, dans le contexte d'instabilité où nous placent les perspectives législatives. Je pense néanmoins que les projets de territoire continueront à être conçus et conduits, grâce aux Schémas de cohérence territoriale et autres outils.

En tout état de cause, au sein de l'APFP, nous essayons de trouver les voies pertinentes qui nous permettront de maintenir les projets de territoire.

Pour terminer, je préciserai **que les projets de territoires n'ont pas pour vocation de remplacer l'intercommunalité, mais au contraire d'organiser le dialogue entre les territoires ruraux et urbains, d'une part, et, d'autre part, de mettre en œuvre la coopération entre intercommunalités.**

#### **Liliane Dupont**

*Peut-on faire un parallèle entre pôles métropolitains et Pays ? Ils répondent à la même demande.*

#### **Michel CASTEIGTS**

Ils sont de nature fondamentalement différente, de par leurs processus concrets (on ne peut pas se contenter d'abstraction). Ce sont des échelles humaines différentes. Dans un Pays, les gens se rencontrent dans tous les aspects de leur vie quotidienne.

Comme membre du Conseil de développement du Pays Basque depuis quatorze ans, je suis en contact avec les autres membres au quotidien, et c'est ainsi que nous participons à sa régulation. Il faut en tenir compte de cette question d'échelle, et pas seulement de la géométrie des institutions.

#### **Pour prolonger les questions de l'innovation, de la transversalité et de la stratégie**

Dans le rapport d'évaluation des expériences pilotes des Contrats d'agglomération, une remarque m'a frappé : « *Ce n'est pas le territoire qui fait le projet ; c'est le projet qui fait le territoire.* » Le territoire naît en tant que lieu où le projet émerge.

De ce point de vue, la loi ne donne d'existence qu'aux territoires institués par la loi, mais pas du tout aux territoires d'institutionnalisation créative, où c'est la stratégie qui institue la réalité. Ceci correspond à deux modèles de régulation différents, deux projets de société radicalement, fondamentalement différents. C'est-à-dire deux visions distinctes de ce que doit être la régulation dans une société : par le droit ou par la stratégie ; par le projet ou par l'institution. Là résident, me semble-t-il, les véritables enjeux du projet de loi.

Et je ne suis pas très optimiste quant à la capacité des sénateurs à se hisser à la hauteur des enjeux.

#### **Georges GONTCHAROV**

##### **A propos des Pays**

Ils n'ont pas attendu la loi pour exister. Le premier territoire de projet qui a pris le nom de « Pays », a vu le jour en 1965, en Bretagne. Au moment où la loi Pasqua a donné une base légale aux Pays, ils étaient déjà 250. De même, les Pays ne vont pas disparaître parce que la loi leur retire leur base légale (elle ne les « supprime » pas pour autant).

Par ailleurs, il y a deux ans, pour l'ADELS et l'UNADEL, j'ai fait un tour de France des Pays : j'en ai visité 40. J'ai été très frappé par la forme de consanguinité entre les Pays et le développement durable. J'ai une dizaine d'exemples de Pays pour lesquels le développement durable constitue

l'axe fondamental de leur projet (la Charte paysagère du Pays de Bray ; le Pays Diois, une vallée qui concentre des exploitations d'agriculture biologique, etc.) Au point que Michel Dinet, président du Conseil Général de Meurthe et Moselle (et ancien président de l'UNADEL) dit que le développement durable est une manière nouvelle de parler du développement local.

### **A propos des compétences**

Dans la loi, la clause de compétence générale se traduit par une formule datant de 1884, alors appliquée aux Communes : « *Le Conseil municipal gère, par ses délibérations, les affaires de la Commune.* » Ce qui veut dire que le Conseil municipal a le droit de s'occuper de tout (légal et extra-légal), quand le territoire et les habitants de la Commune sont concernés.

La première loi de décentralisation (du 10 mars 1982) transpose la décision aux niveaux régional et départemental. De ce fait, le Conseil général gère par ses délibérations les compétences du Département, et le Conseil Régional celles de la Région, sans besoin d'énumération.

Le projet de loi actuel se propose de supprimer cette clause de compétence générale, au moins pour le Département, peut-être aussi pour la Région.

Or, c'est dans cette clause de compétence générale que se développent le dynamisme et l'innovation, qui prend en charge ce qui n'est pas prévu par la loi, ce qui s'invente pour prendre en charge les problèmes sociaux. C'est de cette façon qu'est apparu le RMI, mis en œuvre d'abord sur le terrain, par certaines collectivités locales ; de même pour les nouveaux modes de garde de la petite enfance, ou de prise en charge des personnes âgées. Ces innovations ont peu à peu fait tâche d'huile et le législateur s'y est intéressé pour les généraliser en les légalisant.

La défense de cette clause semble donc tout à fait essentielle.

Contre cette clause, la justification du gouvernement est, une fois de plus, l'économie : en effet, la clause de compétence générale permet à une collectivité d'intervenir dans un domaine qui ne lui a pas été attribué, soit seule, soit en faisant intervenir un (des) cofinancement(s), avec l'Europe, la Région, l'État, etc. La loi réduit considérablement ces possibilités de cofinancement. Or, celles-ci sont le plus souvent la condition *sine qua non* de nombreuses réalisations. Qu'y a-t-il de scandaleux à la mise en commun de financements et à la négociation entre collectivités de niveaux différents ?

Je ne comprends pas cette dénonciation incessante des financements croisés par le gouvernement, au prétexte des doublons et de l'agent public gaspillé. L'État lui-même organise des financements croisés quand il demande à des collectivités locales de contribuer à ce qui relève à 100% de son ressort (ex : réseaux TGV ; lignes à haute tension ; universités). D'autres financements croisés proviennent de l'Europe.

### **Catherine SADON**

Les territoires ruraux et les Pays s'impliquent en matière de développement durable, que ce soit pour les Agendas 21, les Plans climat énergie territoriaux, les chartes paysagères, ou les technologies de l'information et de la communication, etc. Une des questions posées à ce niveau est celle de l'articulation entre toutes les échelles territoriales, et je ne suis pas sûre que le projet de réforme y réponde. Cette articulation concerne par exemple les Agendas 21, qui doivent se décliner aux niveaux régional, départemental, intercommunal, de Pays.

Pour terminer, je pense, en désaccord avec M. Casteigts, qu'il y a effectivement un parallélisme entre Pays et pôles métropolitains. Ainsi, le Pays de Rennes comprend 450 000 habitants, et pourrait être un pôle métropolitain (c'est de plus un syndicat mixte).

### **Liliane Duport**

*La taxe professionnelle n'existe plus, ce qui distend encore plus le lien entre entreprise et territoire, un lien déjà compliqué à mettre en œuvre. Ce qui risque de porter atteinte à la compétitivité et à l'attractivité des territoires, pour les habitants et les entreprises.*

*La parole à la salle*

### **Question**

*« Ce qui se dit est intéressant, mais je trouve dommage qu'il y ait peu de propositions.*

*M. Casteigts nous dit qu'en France, ce n'est pas plus grave qu'ailleurs, car il y a quatre niveaux de compétence, comme dans les autres pays. Or, il y a tout de même des spécificités, et j'ai le sentiment que nous vivons dans un cadre d'administration territoriale hérité de l'époque où la France était majoritairement rurale. Aujourd'hui, la France a beaucoup changé, et la réflexion devrait être : de quelle collectivité avons-nous besoin pour des projets de territoire qui intègrent l'ensemble des problèmes (économiques, environnementaux, etc. ?*

*Je connais bien le cas de Midi Pyrénées. Je suis très choqué de constater la richesse de la Haute-Garonne et la pauvreté de l'Ariège, alors qu'ils ont le même réseau de routes. Renvoyer la responsabilité de la solidarité à l'État est une réponse facile. Nous aurions besoin d'une réflexion en profondeur sur les changements intervenus en France depuis un siècle. Les solidarités de territoire utiles pour porter les projets actuels ne sont pas les mêmes que par le passé. »*

## **J. Darne**

Au niveau du Grand Lyon, nous sommes plus offensifs que défensifs. Les agglomérations n'existaient pas auparavant pour structurer les territoires, qui l'étaient par d'autres collectivités (les Départements). Nous sommes le reflet d'une évolution, mais nous disons simplement que certaines lois sont intéressantes (la loi de 1999 sur l'intercommunalité). Les points d'étranglement, aujourd'hui, concernent la façon dont nous pouvons contracter, ainsi que l'expérimentation et l'innovation, et les financements. Voilà sur quoi portent nos demandes.

Notre pays se structurera si nous sommes capables de faire émerger quelques grands centres qui tirent l'ensemble du territoire, et évitent un Paris dominant. Nous sommes là dans la proposition.

Quant à la solidarité, j'essaye de tenir les deux bouts. Même si on délègue les éléments relatifs à la solidarité à des échelons territoriaux, il n'est pas possible de faire de la péréquation qu'à notre niveau. Nous sommes volontaires pour la renforcer modérément. Nous ne voulons pas faire disparaître les Communes au point de maîtriser tous leurs budgets, et c'est pourquoi nous nous sommes opposés à la loi telle qu'elle était proposée.

Actuellement, être maire d'une Commune comme Albigny-sur-Saône n'a pas le même sens qu'il y a quarante ans et la population y gagne. Nous avons parlé des berges du Rhône : les fleuves se reconquièrent par des actions intercommunales.

Ce n'est pas en proposant des textes axés sur la recentralisation, sans financements, et en freinant l'innovation que nous progresserons.

## **M. Casteigts**

Pour reprendre la comparaison avec l'étranger, en Italie, en Espagne, en Allemagne, on a affaire à quatre ou cinq niveaux, entre les communes, les provinces, les régions, les autonomies, etc. Il y a autant de complexité.

La spécificité française est liée aux 36 000 communes, un chiffre qui donne le tournis. C'est la raison pour laquelle les intercommunalités ont été inventées. J'ai été amené à coordonner récemment la mission interministérielle chargée d'évaluer les dommages occasionnés par la tempête dans le sud-ouest de la France. Je me suis donc plongé longuement dans la réalité du massif des Landes. Il est extraordinaire de constater à quel point les élus des Communes, pour la plupart bénévoles, ont joué un rôle de relais entre la population déshéritée et les grands opérateurs d'électricité et de téléphone, d'interface avec les autorités départementales. Ce qui correspond à un véritable niveau de proximité. La société française n'est pas de même nature que les sociétés allemande, espagnole, etc.

Gardons nous par ailleurs de l'idée baroque selon laquelle on pourrait réformer la société en réformant les institutions, qui serviraient de levier à cette transformation. Ce sont les institutions qui doivent s'adapter à la société, et non l'inverse.

## **Question**

*« J'attendais du débat une vision prospective. Vous avez indiqué que l'organisation de notre territoire est liée à notre passé. En quoi la réforme est-elle tournée vers l'avenir, et quel avenir ? Quel aménagement du territoire ? En matière de compétences, y aurait-il de nouvelles compétences, telles que la gestion des risques climatiques ou l'objectif d'une société sans*

carbone ? Quels sont les enjeux de cette réforme, si elle a pour but d'orienter notre société vers l'avenir ? »

## G. Gontcharov

L'exposé des motifs de la loi indique la direction générale que le gouvernement entend donner à cette réforme, et il est assez clair. Il y a trois maîtres mots :

- *Simplifier* – avec le leitmotiv que le citoyen *epsilon* ne comprend rien à l'organisation de la France, du fait des compétences entremêlées, du millefeuille, des financements croisés... Il ne sait pas qui paye quoi. Si on veut amplifier la démocratie, il faut simplifier tout cela.
- *Rationaliser* – au cours des décennies passées, on a fait des réformes, empilé des structures, etc. Il faut y mettre de l'ordre et introduire de la rationalité.

Je ne parlerai pas de la rationalité dans la distribution des compétences, puisque nous ne savons rien du projet de loi afférent, qui ne sera présenté au Parlement qu'en 2011. Au passage, on peut remarquer que la réforme a, sur ce point, marché à l'envers : il aurait d'abord fallu définir les compétences, puis les moyens s'y rapportant, et enfin les structures. C'est l'inverse qui s'est fait : on a commencé par couper les moyens ; puis on discute des structures, et on définira les compétences dans un an.

- *Économiser* – l'idée s'est développée (renforcée par les médias) que les élus sont trop nombreux et dépensiers, qu'ils gèrent mal et gaspillent, que les impôts locaux pèsent de façon intolérable. Des magazines entiers (*Capital* en particulier) se sont consacrés à la question, pour l'édification du citoyen...  
On a ainsi trouvé le bouc émissaire : l' élu mauvais gestionnaire, et on a trouvé le remède : réduire le nombre d'élus et interdire les financements croisés.

Le gouvernement a annoncé la couleur, et nous savons dans quelle direction va la réforme.

## Catherine SADON

Sur les aspects environnementaux, une autre loi est en débat, dont on ne parle pas : la loi Grenelle II, qui a un rapport avec la réforme des collectivités territoriales. L'avenir est à la planification spatiale. Dans ce sens, des orientations sont définies, comme la limitation de l'étalement urbain.

Quant à la lutte contre le changement climatique ou d'autres mesures environnementales, je ne suis pas sûre qu'elle figure parmi les compétences dévolues à tel ou tel niveau de collectivité. Il y a aussi la taxe carbone qui va revenir à l'ordre du jour.

Cette accumulation de thématiques ajoute à la confusion, potentialise la complexité de la situation.

## Michel MOUSEL (propos synthétique et conclusif)

C'est précisément sur la dernière question posée que je voulais repartir, mais ce n'est en aucun cas un effet de scène.

Cette question est intéressante, d'une manière globale. Nos collectivités datent effectivement d'un siècle, d'une France rurale, et nous sommes en train de préparer la période à venir, notamment au vu des éléments de la crise écologique et du problème des ressources naturelles. Mais pas seulement : apparaît aussi le problème de l'équité, à tous les niveaux, des bienfaits que l'on retire ou non de l'activité économique.

A cet égard, rappelons que l'échec de Copenhague est entre autres un échec de l'équité internationale entre pays riches et moins riches. Derrière, on est confronté à la question de la nature nouvelle de la démocratie, du type de société que nous défendons dans le monde ; notamment quand nous parlons des modes de délibération et de décision intéressant l'environnement.

Or, il est difficile aujourd'hui de prévoir une réforme essentielle de nos fonctionnements démocratiques s'il n'y a pas, en fond, une vision des cinquante ans à venir, et des moyens à se donner pour y faire face dans des conditions efficaces.

A *fortiori*, sur la dimension urbaine : à 4D, nous avons expliqué souvent, et vérifié à travers nos pratiques, que ces questions passent par la dimension urbaine (modes de décision, choix de conception de la ville, etc.). Peut-être aussi avons-nous oublié que, derrière la question des ressources, se pose aussi celle de la diversité biologique sur nos territoires. Ce ne sont pas des questions urbaines ou rurales, mais elles touchent aux relations entre la ville et le monde rural. Et nous voyons également que ces questions sont au cœur des non réponses qui sont apportées.

Toutes ces observations obligent à sortir des modes de réflexion traditionnels sur le rapport entre l'État central et les collectivités, sur la décentralisation des pouvoirs. Ces schémas ne sont peut-être plus adaptés aux types d'organisation que nous avons à construire.

C'est un paradoxe, mais **nous devons manier à la fois le maximum de proximité dans la gestion concrète du monde dans lequel nous vivons, et le maximum de globalisation dans la pensée stratégique de cette gestion.** Les deux mouvements doivent se compléter.

J'ai eu récemment une discussion à propos des **écoquartiers**, pour savoir comment la vision globale infra-institutionnelle qui préside à la réalisation de ces écoquartiers peut se combiner avec des politiques menées à d'autres niveaux. Ce qui rejoint la question posée tout à l'heure relativement aux Agendas 21. Les écoquartiers français correspondent-ils à des secteurs qui mettent en pratique les Agendas 21, dans le cadre de stratégies communales ? La réponse n'est pas évidente.

La tendance était de séparer les deux domaines. Il me semble au contraire qu'ils se superposent en partie, et qu'il s'agit d'organiser la relation entre un échelon d'élaboration stratégique, qui va intégrer l'écologique et le social (ex : dans le logement) et l'échelon de gestion de l'écoquartier.

Dans l'écoquartier, il s'agit de gérer la ressource à un niveau de proximité maximum : le symbole est la petite cogénération du quartier. Que des habitants s'occupent de la gestion énergétique de leur quartier leur confère le droit d'émettre un avis sur ce qui va se passer en matière de politique énergétique de la ville. On rejoint ce dont parlait G. Gontcharov : certaines initiatives locales se généralisent et s'institutionnalisent. Les citoyens qui atteignent une certaine compétence individuelle et collective quant à la gestion de leur quartier doivent pouvoir intervenir sur la stratégie plus collective. C'est un type d'organisation que l'on peut imaginer développer dans l'avenir.

Si, en milieu urbain, il est possible de mettre en place des lieux de gestion très décentralisés, pourquoi cela ne s'appliquerait-il pas aussi en milieu rural, moyennant quelques aménagements ? Les problèmes des Communes rurales ne sont pas de même nature, mais ils méritent autant la mise en œuvre de processus démocratiques.

**Il est important en tout cas que les deux niveaux de collectivité parviennent à négocier, l'un au nom de la proximité, de son expérience, l'autre au nom de la stratégie dont il est légitimement porteur, dans une logique de financements réciproques.**

Cela ne signifie pas que le niveau inférieur ne se préoccupe pas de ce qui se fait au niveau inférieur ; l'évaluation est nécessaire, l'examen de la façon dont sa propre stratégie se vérifie ou doit être ajustée dans tel ou tel domaine. A l'inverse, des personnes déléguées du niveau inférieur doivent pouvoir participer à la délibération.

Dans ce schéma de fonctionnement, les rôles respectifs sont d'une nature fondamentalement différente de ce que propose la loi, et répondent tout à fait différemment à la question de la compétence générale.

Dans le cadre de la question urbain / rural, on ne pouvait pas imaginer pire solution que de décider que ce qui restait du Département gérerait le rural, à côté du grand urbain. Alors que les choix en matière d'alimentation, de paysage, de foncier, supposent de trouver les moyens de faire fonctionner ensemble, de façon équitable, les deux niveaux.

A ce propos, je me demande pourquoi on en veut tant aux Pays, si ce n'est du fait de leur péché originel ; ils sont nés par eux-mêmes, sans attendre qu'un technocrate de l'administration étatique les invente. Ils sont au contraire le lieu où il est possible de faire siéger ensemble monde urbain et monde rural, dans une logique de participation et de co-développement, y compris au niveau écologique.