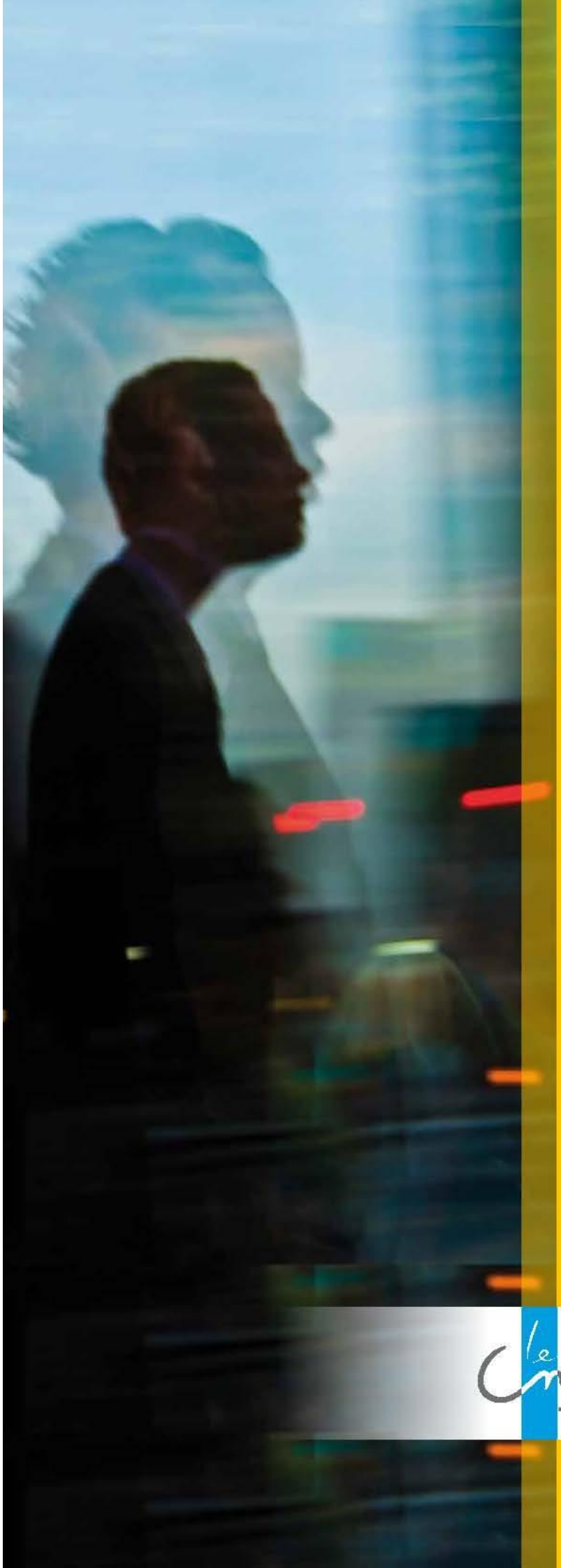


LES ATELIERS DES TERRITOIRES

INTERCOMMUNALITÉS, MÉTROPOLES, PÔLES MÉTROPOLITAINS... OÙ EN SONT LES TERRITOIRES ?

2 FÉVRIER 2012 - LILLE

Synthèse des interventions

le Cnfpt

QUAND LES TALENTS GRANDISSENT, LES COLLECTIVITÉS PROGRESSENT

Intercommunalités, métropoles, pôles métropolitains… Où en sont les territoires ?

Lille – 2 février 2012

Le CNFPT- Centre National de la Fonction Publique Territoriale – propose,

sous coordination de l'INET – Institut National d'Etudes Territoriales,

« LES ATELIERS DES TERRITOIRES » 2012

3 Ateliers en 2012, dupliqués en 7 lieux,

La première journée des ATELIERS DES TERRITOIRES 2012 répond à deux préoccupations. Elle vise tout d'abord à **faire le point sur la mise en œuvre de la réforme de 2010** : comprendre la portée effective des différents volets de la réforme, organiser l'échange entre professionnels sur l'usage qu'en font leurs collectivités, voir plus clair sur l'échéancier des prochaines années. Elle a aussi pour ambition de discerner, à travers l'analyse des difficultés et limites de cette réforme, les **problématiques émergentes qui détermineront les futures transformations du paysage territorial**. Il est assez évident, en effet, que des questions majeures pour l'avenir de l'action publique locale n'ont pas pour l'instant trouvé de réponse aboutie. Gouvernance des agglomérations, articulation des échelles auxquelles s'exerce la citoyenneté, prise en compte de la nouvelle donne financière dans l'organisation et les interventions des collectivités … **autant de questions dont il importe de se saisir avant que l'urgence ne les impose à l'agenda.**

Atelier organisé par le CNFPT-INSET de Dunkerque, sous coordination de l'INET

Actes de la journée – retranscription par la Société Ubiqus
Relecture par F Boulay, S Bourron,J Carles, JO Coblentz, MC Georges, D Gueranger, O Landel, R Lefebvre, P Le Lidec

PROGRAMME DE L'ATELIER

Conférence - QUELLES EVOLUTIONS POSSIBLES DE LA LOI RCT ?

Patrick LE LIDEC ? Politiste, chercheur au CNRS, Centre d'études Européennes de Sciences Po, enseignant à Sciences po

Conférence - QUELS DEFIS POUR LES POLITIQUES LOCALES?

Philippe ESTEBE, Géographe et politiste, P ESTEBE est professeur à l'IEP de Paris et à l'Ecole des Ponts-et-Chaussées. Il est directeur de l'IHEDATE -Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement des Territoires en Europe

Table ronde - VERS DE NOUVEAUX TERRITOIRES ?

Patrick LE LIDEC,
Philippe ESTEBE,

Stanislas BOURRON, Sous Directeur des Compétences et Institutions Locales-Direction Générale des Collectivités Locales,
Marie Cécile GEORGES, chargée de l'Intercommunalité à l'AMF -Association des Maires de France,
Jean Luc HUMBERT, DGS de Valenciennes Métropole et représentant de l'ADGCF - Association des Directeurs Généraux des Communautés de Frances,
Olivier LANDEL, Délégué Général de l'Association des Communautés Urbaines de France,
Nicolas PORTIER, délégué général l'AdCF - Assemblée des Communautés de France,

Atelier 1 - TERRITOIRE(S), COMPETENCES ET MANAGEMENT

Floriane BOULAY, Chargée de mission aux affaires juridiques, Assemblée des Communautés de France
Stanislas BOURRON, Sous Directeur des Compétences et Institutions Locales, DGCL,

Synthèse pour restitution en plénière

Atelier 2 - LES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX AU SERVICE DES PROJETS DE TERRITOIRE

Jean Pierre COBLENTZ consultant en fiscalité et finances locales, il est directeur associé de Stratorial Finances
Didier LOCATELLI consultant, cabinet New Deal

Synthèse pour restitution en plénière

Atelier 3 - TERRITOIRE(S) ET GOUVERNANCE : SE PREPARER A 2014

Rémi LEFEBVRE, Professeur de sciences politiques à l'Université de Lille 2, chercheur au CERAPS - Centre d'Études et de Recherches Administratives, Politiques et Sociales à Lille 2, chargé de cours à Sciences Po Lille et Paris 1.
David GUERANGER, chercheur au LATTS - Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés ; il enseigne à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Synthèse pour restitution en plénière

Conclusion- Ouverture - où en est la décentralisation ?

Patrick LE LIDEC

*Les débats étaient animés par **Joseph CARLES**, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Toulouse, adjoint au maire de Blagnac, conseiller de l'agglomération du Grand Toulouse, et président d'une SEM.*

Conférence introductive :
Quelles évolutions possibles de la loi RCT

Patrick LE LIDEC
Politiste, chercheur au CNRS, Centre d'études Européennes de Sciences Po, enseignant à Sciences po

La loi du 16 décembre 2010 : un texte d'étape dans la continuité des réformes antérieures

Cette loi s'inscrit dans la continuité des réformes antérieures. Il y a une remarquable continuité d'une loi à l'autre et un déploiement progressif d'un script élaboré par le rapport Guichard. C'est la coopération comme stratégie douce, incrémentale de restructuration de la carte communale. Pour mémoire, le projet Guichard avait pour ambition la généralisation des communautés sans suppression des communes mais avec un transfert progressif des compétences et du pouvoir financier et fiscal des communes vers l'échelon communautaire – Cette ambition s'inscrit dans un projet de décentralisation : il est impossible de décentraliser réellement sur 36 000 communes. Au fond, la France suit une stratégie de changement comparable dans ses effets à celle fréquemment employée par nos voisins européens, qui ont réduit drastiquement le nombre de leurs communes dans les années 60-70. La stratégie française diffère cependant profondément dans ses modalités et dans sa temporalité. Le déploiement progressif de la construction intercommunale se fait autour d'un mix d'incitations et de contraintes. Le déploiement de l'intercommunalité a été initialement fondé sur une logique fortement distributive pour les élus comme les agents. La spécificité de la loi du 16 décembre 2010 (au regard des lois antérieures) est l'abandon du principe du volontariat et la dissipation du consensus ambigu qui fondait la montée en puissance de l'intercommunalité.

Un achèvement de la carte plus difficile à réaliser que le lancement

La logique des incitations s'est transformée en une logique, plus contraignante, celle de la « voiture-balai ». On a basculé de la logique des « mariages d'amour » à une logique de second choix, avec un contexte budgétaire interdisant désormais de mettre beaucoup dans la corbeille.
Une prise de conscience des effets globaux de restriction des marchés du travail à court terme s'est produite.

Les effets potentiels sur les majorités ont été anticipés (le choix du périmètre peut faire le résultat des élections). Il en va de même pour les effets fiscaux et financiers.

La montée en puissance des communautés opère comme un processus de concentration des ressources, avec un jeu de chaises musicales au sens littéral.

Un dispositif législatif entre continuité et changement

Les commissions départementales composées d'élus et présidées par le préfet sont censées coproduire les schémas. La proportion des maires a diminué tandis que celle des représentants des communautés a augmenté. Des changements importants relatifs aux objectifs ont été instaurés : des critères nationaux intangibles (élimination des discontinuités) laissant des marges d'appréciation plus limitées (seuil de 5 000 habitants).

Une mise en œuvre différenciée selon les départements

Les configurations de départ très contrastées selon les départements (départements faiblement/fortement couverts, respectant la maille ou pas…) appellent des ajustements d'ampleur très inégale.

Les préfets sont pris entre injonctions rationalisatrices centrales et grandes manœuvres géopolitiques locales.

Les configurations sont différentes (conflit/consensus).

Dans certains départements, des Yalta départementaux sont conclus entre grands élus pour diviser le territoire en grandes de zones d'influence.

Les projets de schéma sont inégalement ambitieux et motivés.

Le calendrier de la législature a pris du retard en raison de la création des conseillers territoriaux. Cet effet de retard freine les ambitions des schémas, du fait des interactions avec les calendriers électoraux.

Les pressions exercées sur les candidats aux sénatoriales ont produit des effets modérateurs.

Les résultats provisoires de la refonte de la carte

66 schémas ont été conclus, contre 33 blocages.

La réduction du nombre de syndicats est moins forte que prévu et indexée sur les situations initiales des départements.

Assistera-t-on à un renouveau des ambitions au lendemain des élections législatives ?

Un processus de refonte de la carte qui continuera de se développer par étapes

La mise en œuvre de ce processus, en retard dans 33 départements a imposé une sécurisation juridique. Certaines dispositions de la PPL Pélissard devraient être adoptées avant la fin de la législature dans le cadre d'un compromis avec la majorité sénatoriale.

Les prérogatives de la CDCI seront restituées sur l'année 2012.

Les incertitudes planent sur d'autres dispositions relatives aux problèmes de reprise des compétences des syndicats dissous et sur les solutions qui seront mises en œuvre (création de syndicats / notion de compétence facultative, mise en place d'ententes, compétences « à la carte », remunicipalisation).

La carte intercommunale ne sera pas stabilisée en 2014 eu égard aux problèmes de retard et à la timidité de certains schémas. Une refonte est prévisible dès janvier 2015.

Quelles innovations se dégagent pour le moment ?

D'abord la création de quelques communes nouvelles (13 communes nouvelles prévues et 4 effectives). Ce succès quantitatif pourrait paraître modeste en valeur absolue mais il reste très impressionnant au regard du travail méthodique de démolition effectué par les sénateurs au moment de l'adoption de la loi.

Une seule métropole a été créée pour le moment. On peut penser qu'il s'agit d'une avant-garde qui sera rejointe par d'autres. Mais son périmètre paraît très curieux, et sa pertinence s'apprécie avant tout… du point de vue de son président.
On observe un engouement spectaculaire pour les pôles métropolitains, qui masque probablement des usages locaux très divers.

Quel mode de scrutin pour désigner les conseillers communautaires en 2014 ?

Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale prévoyait l'instauration du scrutin fléché pour la désignation des conseillers communautaires dans les communes dont les conseils sont élus au scrutin de liste ainsi que l'abaissement du seuil d'application de 3 500 habitants à 500 habitants. Cependant, ce projet s'est enlisé. Le seuil pourrait éventuellement être fixé à 1 000 ou 1 500 habitants.

Il existe cependant plusieurs projets alternatifs.

En particulier, la fondation terra nova défend l'élection dès 2014 des conseillers communautaires au suffrage universel direct dans une circonscription intercommunale unique (en veillant à une représentation minimale de chacune des communes).

De son côté, la fédération nationale des élus socialistes et républicains semble tentée par un système intermédiaire avec la création d'une assemblée composée de deux collèges dans les communautés d'agglomération et communautés urbaines.

Une partie des conseillers communautaires seraient élus à la proportionnelle à deux tours, avec une prime majoritaire de 25 % dans le cadre d'une circonscription unique. Le président de l'EPCI, quant à lui, serait issu du collège des conseillers communautaires élus au suffrage universel direct. Le deuxième collège serait composé des représentants désignés par les communes membres. Chaque commune serait représentée par au moins un siège, sauf disposition contraire prise par délibération concordante des communes. Le poids respectif des deux collèges serait de 60 % minimum pour le premier collège et de 40 % maximum pour le second.

Ce dispositif aurait vocation à rendre plus lisible le projet politique de l'EPCI.

Des incertitudes autour de la pérennité du conseiller territorial

L'hypothèse d'abrogation en cas d'alternance semble certaine. Il existe une pluralité de solutions de remplacement. Trois options d'évolution sont proposées par la FNESR.

L'option A prévoit un conseil départemental élu à la proportionnelle sur un scrutin de liste départementale par sections infra-départementales, découpées sur la base des intercommunalités, avec prime majoritaire de 25 % :
L'option B recouvrer un retour au statu quo ante du canton redécoupé (cf PPL Gorce) ;
Enfin, l'option C propose un scrutin binominal paritaire à deux tours, sur la base de cantons deux fois plus grands en moyenne.

La fondation terra nova ne retient que les options A et C.
On voit donc qu'il y a une pluralité d'hypothèses. Les choix effectués dépendront des résultats des présidentielles et des législatives.

Quelles perspectives d'évolutions législatives ?

Ces dispositions éliminées ou atténuées au cours du processus législatif reviendront certainement à l'agenda gouvernemental :

- transfert obligatoire de la compétence urbanisme au niveau communautaire ;
- remplacement des conditions de majorité qualifiée pour les transferts de compétences par des majorités simples ;
- renversement de la souveraineté financière et fiscale entre échelons communautaire et communal : perception par la communauté de la DGF et unification de la fiscalité directe (TH, foncier) et dotation de reversement à chaque commune fixée par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés ;
- incitations en faveur des communes nouvelles.
- Incitations nouvelles (sous forme de pouvoir fiscal par exemple) pour les communautés les plus intégrées

Le débat porte plus sur le rythme de la réforme que sur ses orientations.

Des dynamiques globales d'évolution institutionnelle influencées par d'autres variables

Les communautés s'affirment et les services de l'Etat se replient.

La contrainte budgétaire s'accroît. La croissance a été artificiellement boostée par l'endettement au cours de la dernière décennie (les excédents du Nord finançant les déficits du Sud). Désormais l'économie semble entrer en récession. Cela risque de provoquer des effets de ciseaux majeurs sur les collectivités, en particulier départementales, surtout si le marché immobilier se retourne, comme cela semble être le cas.

L'accroissement de la pression budgétaire incitera à la mutualisation, à la recherche de l'efficience, et *in fine* aux transferts de souveraineté au sein du bloc communal.

En ce sens, la communauté est bien la commune de demain, même si les communes ne disparaîtront pas.

Conférence d'expert : Quels défis pour les politiques locales ?

Philippe ESTEBE
Géographe, politiste, professeur à l'IEP de Paris et à l'Ecole des Ponts-et-Chaussées, directeur de l'IHEDATE (Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe)

La décentralisation s'est accompagnée du déploiement du modèle étatique en cascade. Nous avons ainsi fabriqué des petits Etats « les uns sur les autres » et les uns à côté des autres. Aujourd'hui, ces petits Etats sont bouleversés par le phénomène de la mobilité et les questions environnementales et économiques. Nous assistons désormais à la constitution progressive de modèles de gouvernement territorial en rupture avec le modèle étatique.

La remise en cause d'un modèle étatique

La décentralisation s'est donc constituée dans la démultiplication du modèle de l'Etat. En effet, les pouvoirs territoriaux ont été organisés selon les principes de l'égalité républicaine sur un modèle de régime étatique. Premièrement, le principe de territorialité est extrêmement fort. Deuxièmement, à l'intérieur des limites du territoire, la collectivité territoriale exerce le monopole de l'action publique et de l'action politique. Troisièmement, son fonctionnement repose sur le principe de l'exécutif tout puissant qui appauvrit la vie politique locale.
Pendant les vingt premières années de la décentralisation, le modèle étatique, dans une logique « d'Etat propulseur » fonctionnant sur un régime de redistribution, a permis une forte modernisation et un rattrapage à l'échelon territorial.

Cependant, ce modèle étatique a posé des problèmes au niveau local. Il a engendré une logique d'isolationnisme. Dans les premiers schémas régionaux de développement économique (SRDE), chaque région se comporte comme un petit Etat face à une concurrence mondiale et ne se situe pas dans le système économique national. Le modèle étatique produit, presque mécaniquement des petites nations. Ces dernières, inscrites dans une grande nation, se retrouvent en compétition les unes avec les autres pour accéder aux ressources nationales et européennes.

Ce modèle a fonctionné dans la double logique de la modernisation locale et de la juxtaposition des développements locaux comme productrice de biens communs (logique selon laquelle la somme des développements locaux fabriquait du développement global).

Trois phénomènes viennent perturber ce jeu des petites nations.

Tout d'abord, nous observons un phénomène de mobilité des ménages. Tendanciellement, les territoires ne sont plus que des lieux de passage. En effet, chaque ménage se retrouve désormais capable de se fabriquer son propre territoire en recourant aux ressources auxquelles il a accès (logement, emploi, loisirs, consommation, études).

Le deuxième phénomène concerne la question économique. Les SRDE nous prouvent que la notion d'économie territoriale n'est pas pertinente. Les activités inscrites dans un territoire sont des éléments de chaînes de valeur qui s'étirent à l'échelle nationale, européenne ou internationale. L'obsession des SRDE est le rapatriement de la filière dans le territoire. L'idée étant, pour le territoire qui se comporte en circuit fermé, de récupérer la valeur ajoutée (qui se trouve alors hors du territoire) et d'augmenter ainsi ses richesses. La notion d'économie territoriale est un non-sens car nous sommes dans des économies ouvertes. Il ne s'agit pas

de savoir comment rapatrier la valeur mais de connaître la place que le territoire occupe dans une chaîne de valeur pour éventuellement en changer.

Le troisième phénomène qui vient bouleverser le jeu des petites nations renvoie à la question environnementale. Celle-ci correspond au souci des externalités. Il est nécessaire de prendre en considération les conséquences des effets dominos sur tous les territoires alentour. La question environnementale autour de l'émergence de nouveaux biens communs collectifs (l'air, l'eau, la biodiversité, l'espace) introduit la question des externalités. C'est une dimension nouvelle et perturbatrice pour les collectivités territoriales. Pour construire et conduire de manière durable une politique locale, il est nécessaire de l'inter-territorialiser.

Ces trois éléments montrent que le modèle de la petite nation est condamné. Les acteurs territoriaux ont désormais intégré ce raisonnement et nous observons aujourd'hui une rupture avec le modèle étatique.

La rupture avec le modèle étatique : l'intercommunalité

Le premier choc a été l'intercommunalité. En effet, le mode de pouvoir de type étatique n'est plus reproduit dans les intercommunalités. Un mode de pouvoir de type fédéral ou confédéral est instauré. Dans ce système, les questions de l'identité, du périmètre et de la domination de l'exécutif sont moins importantes que dans les communes. L'intercommunalité n'est pas simplement un élargissement des territoires. Elle est l'amorce d'un changement de régime et d'une différenciation des régimes territoriaux.

L'intercommunalité pouvait apparaître comme un système qui viendrait définitivement régler la question du gouvernement territorial. Pourtant, en réalité, l'intercommunalité n'est pas le verrou qui va suturer, une bonne fois pour toutes, l'interrogation sur le pouvoir territorial. Au contraire, elle est le tremplin qui nous permettra d'aller vers d'autres échelles. De grandes villes fonctionnent à l'échelle de l'intercommunalité (qui peut être une communauté urbaine ou une communauté d'agglomérations), à l'échelle du SCOT et de plus en plus à l'échelle de grands territoires (comme par exemple l'Aire métropolitaine de Lille, la Conférence métropolitaine lyonnaise, etc.). Ces espaces sont plus de l'ordre de la diplomatie, de l'intergouvernemental avec comme enjeux la question des fonctions supérieures, de la visibilité, de la masse critique, etc.

Le pôle métropolitain est très clairement l'objet qui permet de jouer sur cette troisième échelle. Devenue l'échelle de l'intergouvernemental, cette troisième échelle est celle de l'ouverture au monde. Le pôle métropolitain permet de fabriquer du discontinu. Quand le pouvoir territorial s'inscrit dans des relations discontinues, le modèle de la nation est définitivement abandonné. Ainsi, le local apparaît plus globalisé que le national. D'une certaine façon, alors qu'ils étaient dans une logique archaïque, les territoires sont devenus aujourd'hui des laboratoires où est expérimentée une nouvelle forme politique qui peut également nourrir les réflexions sur l'évolution de l'Etat en général.

Les trois grands chantiers actuels

Le premier chantier concerne les politiques territoriales. Sur un certain nombre de questions fondamentales (le logement, l'éducation, le travail), ces politiques passent d'une logique de distribution/redistribution à une logique de régulation. La logique de distribution/redistribution provoquait la segmentation croissante des marchés.

Le deuxième de ces grands travaux renvoie au lourd chantier des externalités. C'est aussi celui des solidarités horizontales entre les territoires. Celles-ci sont matérielles (type d'interdépendances écologiques) et financières (compensations entre différents territoires). Cette logique de « deals » territoriaux de gestion des externalités implique de trouver des modalités de monétarisation.

Le dernier chantier reprend la question fondamentale du rapport à l'Etat. Jusqu'à présent, les collectivités locales étaient dans un rapport « adolescent » avec l'Etat dans le sens où elles voulaient à la fois du soutien et de l'indépendance, de la péréquation et de l'autonomie fiscale. Dans ce rapport, les territoires étaient cantonnés au rôle de prestataire de politiques publiques. Ces territoires doivent devenir les partenaires et les contributeurs aux politiques publiques nationales.

Joseph CARLES,
Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Toulouse et intervenant régulier à l'INET (Institut national d'études territoriales), adjoint au maire de Blagnac, conseiller de l'agglomération du Grand Toulouse, président d'une SEM

En effet, nous ne sommes plus sur des approches analytiques de territoires mais sur des approches systémiques. L'inter-territorialité apparaît aujourd'hui comme une grande question.
Nous avons entendu plusieurs visions : d'abord, celle d'un politiste, qui se positionne sur la trajectoire de l'organisation institutionnelle ; puis celle d'un géographe et un gestionnaire, qui affirment que le volet organisationnel doit être privilégié.
Selon moi, tant que nous n'aurons pas modifié le fonctionnement des collectivités territoriales, les territoires ne seront pas des partenaires de l'Etat mais resteront des sous-traitants.

Table ronde : Vers de nouveaux territoires ?

Participaient à la table-ronde :

Patrick LE LIDEC

Philippe ESTEBE

Jean-Luc HUMBERT
DGS de Valenciennes Métropole et représentant de l'ADGCF (Association des directeurs généraux des communautés de France)

Olivier LANDEL
Délégué général de l'Association des communautés urbaines de France

Nicolas PORTIER
Délégué général de l'AdCF (Assemblée des communautés de France)

Stanislas BOURRON
Sous-directeur des compétences et institutions locales, Direction générale des collectivités locales

Marie-Cécile GEORGES
Chargée de l'intercommunalité à l'Association des maires de France (AMF)

Les débats étaient animés par Joseph CARLES, maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Toulouse et intervenant régulier à l'INET (Institut national d'études territoriales), adjoint au maire de Blagnac, conseiller de l'agglomération du Grand Toulouse, président d'une SEM

Joseph CARLES
Du point de vue de l'économie, des mobilités ou de l'environnement, les territoires sont en mutation. La loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales – dite RCT- prépare-t-elle à ces modifications des territoires ?

Olivier LANDEL
Les présidents des communautés urbaines se posent tous les mêmes questions sur la limite de leur territoire, leur zone d'influence, leur rapport avec les interlocuteurs qui se situent à l'extérieur des frontières institutionnelles et avec les autres légitimités démocratiques qui s'exercent sur leur territoire. Ainsi, le gestionnaire d'un territoire est confronté à la gestion de l'empilement des légitimités et des problématiques économiques, environnementales et de mobilités.

Nous nous sommes demandé quel mode de gouvernance nous devions mettre en place pour gérer cette complexité. Nous estimons que les légitimités sont tenues d'exprimer un projet. Ces projets doivent être mis en partage et confrontés afin que l'on puisse se répartir les rôles, y compris de façon contractuelle, en établissant des partenariats. Ces répartitions contractuelles (ou « deals » territoriaux) doivent être engageantes, sous le regard du citoyen : en d'autres termes, il nous faut introduire une notion de démocratie participative.

Cette vision a guidé l'attitude de l'Association des communautés urbaines de France et nous a permis d'intervenir à différents niveaux. Premièrement, il faudrait s'efforcer de faire éclater la sacro-sainte rigueur de la compétence. « Chaque territoire a la compétence de la compétence », c'est-à-dire qu'il doit pouvoir définir lui-même le bon niveau de compétence et déterminer qui doit l'exercer. Deuxièmement, nous devons développer les capacités de répartition des compétences entre départements et régions. Troisièmement, nous avons travaillé à l'émergence d'un pôle métropolitain, qui constitue une vision nouvelle du futur rapport entre gouvernement et territoires.

Nous semblons encore hésiter entre le choix d'une gestion étatisée ou interterritoriale. Les questions de financement nous aiguilleront vers le choix de la mutualisation de l'intelligence territoriale qui est plus économe.

Joseph CARLES
Effectivement, cette loi offre des pistes qui vont dans le sens de la souplesse. Quelle est la vision de l'AdCF ?

Nicolas PORTIER
N'oublions pas que certains articles de la loi RCT pourront disparaître en fonction des résultats des prochaines élections. C'est le cas, notamment, des articles sur les conseillers territoriaux. Les dispositions sur la métropole, elles, n'apportent pas juridiquement d'innovations majeures. Le volet intercommunal n'est plus remis en cause. Enfin, des procédures pour aller vers une carte plus cohérente et plus rationnelle sont organisées.
Plus de soixante schémas ont été adoptés. Plusieurs centaines d'amendements à valeur prescriptive avec force opposable ont été adoptés sur les schémas. Plusieurs d'entre eux sont en contentieux.

Dans les schémas adoptés, le taux de réduction des communautés est de 20 % et celui des syndicats se situe autour de 26 %. Ces réductions dépendent de la maturité de la réflexion des départements. Nous observons plusieurs types de doctrines selon les départements : certains tiennent aux petites communautés cantonales tandis que d'autres se dirigent plutôt vers de grandes communautés. Le nombre de syndicats inactifs a diminué, la question des grandes compétences lourdes sera étudiée ultérieurement.

Nous sommes, pour l'instant, à la première étape. En effet, le schéma est un processus itératif. Nous souhaitons qu'il soit amendable de manière à faire évoluer le document. La rationalisation sera progressive, avec des rythmes différenciés selon les départements.

Nous devons être attentifs aux évolutions qui affectent l'Etat, les départements et les régions qui réduisent leurs moyens.

Par ailleurs, nous ne pouvons pas négliger la renégociation des contrats de services publics, leur financement, la rationalisation de la carte des syndicats techniques, etc. Il est utile de réorganiser les territoires qui ne sont pas pertinents. Afin de pouvoir créer des services publics et répondre aux besoins sociaux, nous devons adopter une maîtrise budgétaire. Ainsi, les communautés doivent être capables de maîtriser les grands réseaux, les stratégies de développement, les stratégies foncières et les stratégies environnementales.

Il nous faut agir sur plusieurs plans : la relation entre les communes et les communautés, la définition de nouveaux leviers fiscaux et l'espace diplomatique de l'intercommunautaire. En outre, je pense que la péréquation n'est pas incompatible avec le maintien d'une autonomie fiscale

Joseph CARLES
J'observe que plus le territoire est important, plus la territorialisation de l'action publique est mise en doute. Comment organiser l'exercice de ces compétences ? Il convient de placer nos territoires dans une logique de pôles métropolitains, de métropolisation mondiale. Pour ce faire, il sera nécessaire d'engager la réforme de la fiscalité locale. Qu'en pensent les communes ?

Marie-Cécile GEORGES
Mêmes s'ils sont perfectibles, les schémas devraient permettre aux territoires de progresser. Les CDCI ont bien fonctionné (plus de 700 amendements ont été votés) et la concertation se poursuit. Nous estimons qu'un « bon » territoire est celui de la bonne gouvernance des politiques publiques et des services aux habitants, mobilisant les ressources adéquates. Lors de l'élaboration des schémas, nous avons constaté assez vite la difficulté d'harmoniser certaines compétences dans le cadre d'un projet de fusion, notamment lorsqu'il associe des communautés "rurales" à une agglomération. Nous devons inventer de nouvelles solutions comme la création de syndicats intercommunaux ou l'exercice de compétences à la carte (territorialisées).

L'intercommunalité est un processus de fédéralisation qui s'accélère. La période est complexe, puisque les périmètres et les compétences évoluent alors même que nous ne disposons d'aucune visibilité financière et fiscale. Dans ce mouvement d'interdépendance, nous devrons dépasser le principe d'exclusivité pour l'exercice de certaines compétences transversales par nature (politique de la ville par exemple). Nous proposons la mise en place d'accords-cadres au sein des intercommunalités afin de permettre l'exercice conjoint de compétences et le partage des financements.

Joseph CARLES
L'AMF tient à ce que l'intercommunalité ne se traduise par une disparition de la commune. La question est d'organiser et répartir les compétences et la gouvernance dans le bloc communal/intercommunal. Quelle est la position de l'Etat en la matière ?

Stanislas BOURRON
La loi RCT, qualifiée de « gestionnaire » ce matin, visait à clarifier les responsabilités et à renforcer les blocs départements/régions et communes/intercommunalités. L'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires est un élément structurant de cette loi qui engendrera des évolutions majeures dans le fonctionnement global de ses structures.

Une intercommunalité pertinente exerçant des compétences de réseau doit à notre sens être continue. Cependant, si la PPL (proposition de loi) Pélissard est adoptée[1], nous conserverons quelques discontinuités exceptionnelles (îles, enclaves historiques). De plus, la rationalisation a débouché sur des évolutions consensuelles et non négligeables. Les périmètres des intercommunalités seront plus adaptés. En effet, certaines communautés étaient trop petites pour exercer dans de bonnes conditions leurs compétences. Enfin, les nouveaux outils de mutualisation prévus par la loi rencontrent l'adhésion. Ils permettront de dégager des moyens et d'effectuer des économies de gestion.

Pour conclure, le rôle de l'Etat consiste à assurer une organisation commune nationale en essayant de s'extraire des contingences locales. L'intercommunalité de projet et la notion de « jardins à la française » ne sont donc pas antagonistes. La priorité est cependant de mieux organiser les structures afin de fournir des éléments de compréhension à nos citoyens sur les actions des collectivités et de l'Etat. La possibilité de coopérer à la carte existe entre tous

[1] La proposition de loi Pélissard sur l'intercommunalité a été votée par le Sénat le 20 février 2012, dans les mêmes termes que le vote de l'Assemblée Nationale, le 14 février 2012.

les niveaux de collectivités et les structures et pourra mieux se développer sur la base d'intercommunalités solides. De ce point de vue, le pôle métropolitain est intéressant car il a donné un outil aux intercommunalités structurées pour qu'elles puissent réfléchir entre elles (y compris avec des discontinuités).

Joseph CARLES
Je ne suis pas convaincu qu'il existe une seule forme de rationalité, qui soit celle de la continuité territoriale. Quant à la mutualisation, il nous faut être prudents et ne pas répéter les erreurs commises avec l'externalisation par exemple Nous progressons mais l'expérience nous montrera dans quel sens nous devons aller. C'est à l'Etat de donner l'impulsion nécessaire. Il appartient, parallèlement, aux personnes sur le terrain de partager leur ressenti.

Jean-Luc HUMBERT
Je voudrais vous montrer comment la loi se reflète dans l'évolution organisationnelle du Valenciennois aujourd'hui. Il me semble qu'il existe deux catégories d'espaces :

- premièrement, un espace de légitimité politique, fiscale, institutionnelle et périmétrique qui correspond aux communes ou aux intercommunalités ;
- deuxièmement, des espaces de coopération qui représentent un territoire ou qui s'inscrivent dans une logique de réseaux.

Le Valenciennois participe à la création d'un pôle métropolitain, à l'Aire Métropolitaine de Lille. Nous avons collaboré avec la métropole lilloise pour accueillir l'Agence Ferroviaire Européenne. Si la coopération entre Lille et Valenciennes a permis de gagner ce marché, nous nous trouvons parfois en situation de compétition, notamment au sujet de l'enseignement supérieur. La loi sur le pôle métropolitain est arrivée au bon moment et va dans le sens de deux sujets sur lesquels nous travaillions dans le Valenciennois : l'Université Valenciennes Hainaut Cambrésis et un dossier de candidature pour accueillir un Institut de Recherche et Technologie.

Nous avons, nous aussi, perçu la loi RCT comme une loi managériale et organisationnelle. La péréquation horizontale est une avancée très importante. Elle va ouvrir d'autres perspectives en matière de péréquation. Pour la première fois, la richesse des foyers est prise en compte alors qu'auparavant, les territoires étaient caractérisés par des paramètres de richesse de collectivités, qui n'offraient qu'une vision extrêmement partielle. Les intercommunalités se préoccupent non seulement du développement économique, mais également de création de richesses nouvelles et de valeur ajoutée collective. La notion d'économie géographique distingue les territoires producteurs de richesses qui n'en tirent rien et les territoires plus résidentiels où le pouvoir d'achat est plus élevé. Même si elle dépasse la loi RCT, cette problématique de l'économie territoriale est un sujet qu'il faut appréhender avec mesure. Personne ne peut dire que les politiques économiques territorialisées ne sont pas utiles et créatrices de richesses. A titre d'exemple, sur le Valenciennois, nous menons une stratégie de développement économique autour de trois axes qui sont le développement des transports terrestres durables, la logistique et l'économie numérique.

La question de l'urbanisme et du foncier est, par définition, un sujet qui ne pourra être qu'intercommunal. Je trouve que les élus sont encore frileux dans ce domaine. Il est évident que le niveau intercommunal sera le niveau de redistribution de tout un ensemble de dotations et le plus petit niveau de solidarité de péréquation.

Joseph CARLES
Ces positions divergentes reflètent bien la complexité de la question territoriale et démontrent la nécessité d'une évolution.

Patrick LE LIDEC
Deux types de regards sont portés sur la réalité territoriale. Le premier regard, de type géographique ou économique conduit à souligner, à juste titre, que nous sommes dans une économie mondialisée dans laquelle une géographie spécifique est nécessaire pour réguler chaque problème public. Ce regard conduit à nier la pertinence du problème communal et à dénoncer la constitution des communautés comme une forme d'erreur procédant d'une illusion rationaliste, d'une quête perpétuelle des frontières pertinentes, toujours fuyante. Ce discours est plaisant, commode, fait plutôt plaisir aux acteurs mais il peut conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain. Le discours des juristes et des politistes est assez différent dans la mesure où il oblige à rappeler l'importance de la frontière. Qu'on le veuille ou non, il n'y a pas de pouvoir légitime sans territoire légitime.Je ne pense pas que nous puissions nous débarrasser si facilement des frontières. En effet, la légitimité des élus à coopérer, leurs ressources, leur légitimité découlent de ces frontières. La question est : ces frontières sont-elles encore pertinentes et légitimes ? Pour réguler les problèmes publics, il nous faut des organisations dotées d'un plus large périmètre. En effet, les responsabilités fiscales, la sélection des gouvernants, l'échelle à laquelle ils doivent rendre des comptes ne peuvent plus rester celles des communes qui sont en réalité celles des paroisses de l'Ancien Régime.

On ne peut pas s'accommoder du discours optimiste de certains intervenants consistant à dire que la démocratie intercommunale fonctionne bien et que les citoyens ont compris que la responsabilité se situait désormais à une échelle communautaire. Je ne suis pas convaincu que tous les citoyens l'aient compris. C'est pourquoi je considère que le mode de scrutin communal envisagé pour 2014 ne permettra pas d'organiser une compétition de projets, de réguler les problèmes publics à l'échelle à laquelle ils se posent désormais : celle de l'agglomération. Je suis partisan d'un mode de scrutin qui ne se baserait pas uniquement sur l'échelle paroissiale, qui est un cadre périmé hérité de l'Ancien Régime.

Joseph CARLES
Je suis d'accord sur la question de la légitimité. En effet, l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires dans le processus de fléchage ne produira que des élus communaux et non des élus communautaires.

Olivier LANDEL
Notez que cet article nous a demandé beaucoup de travail. Dans ce cadre, nous avons notamment réalisé des simulations. Les modalités de cette élection fléchée varient selon qu'il s'agit d'une communauté urbaine/métropole ou d'une communauté d'agglomérations/communauté de communes. En raison de leur ancienneté et du bloc de compétences très lourdes qui leur a été confié, les communautés urbaines/métropoles ne se posent pas la question du bien fondé de l'intercommunalité et portent donc la nécessité de la faire apparaitre dans le débat démocratique.

En effet, l'idée de faire progresser d'un cran l'élection fléchée repose sur l'espoir que, lors du débat municipal, les candidats affichent leurs ambitions pour le projet communal ainsi que pour le projet intercommunal. C'est une première étape qui ne résout pas notamment les problèmes d'inégalités découlant de ces élections fléchées dans lesquelles ne sera pas appliqué complètement le principe de proportionnalité.

Patrick LE LIDEC
En effet, c'est en réalité un suffrage censitaire, qui profite aux communes les moins peuplées, et qui est en contradiction avec un principe démocratique élémentaire : celui d'égalité du droit de suffrage. Un homme une voix. Il faut être très prudent avec les prophéties qui nous annoncent que la mise en œuvre du scrutin PLM résoudra ipso facto les problèmes de gouvernance à l'échelle communautaire. On pourrait démontrer le contraire. Il y a de fortes chances pour que les comportements des élus demeurent également ceux d'élus communaux tant que les structures d'incitation électorales resteront communales. Dès lors il y a peu de chances pour que les choses changent radicalement à partir de 2014 et que les problèmes soient résolus si l'on maintient un système PLM strict.

Nicolas PORTIER
Nous observons, malgré tout, des évolutions importantes. Le mandat ne sera plus impératif, les listes seront féminisées. Quant au débat sur le fléchage, il n'est pas clos. Si tous les grands projets entrent dans des structures complexes et multigouvernées, le modèle de redevabilité politique et fiscale sera obscur.

Stanislas BOURRON
Nous sommes dans des logiques d'étapes. Lors des débats autour de la préparation de la loi, nous avons senti les ambitions, les idées, la volonté de se projeter et d'anticiper l'avenir. Cependant, nous devons aussi être réalistes et savoir ce qui peut être obtenu ou non. Sans remettre en cause l'existence de la commune et de son rôle majeur en termes de services de proximité, de nombreuses compétences doivent être mises en œuvre, pour l'être efficacement, par les intercommunalités. Celles-ci doivent de ce fait légitimement être soumises à un contrôle démocratique comme le prévoit la loi RCT. Les dispositions sur les modalités d'élection ne sont pas encore finalisées. Elles seront encore débattues. Nous pouvons cependant remarquer les avancées positives réalisées avec l'accord unanime de l'ensemble des acteurs locaux.

Philippe ESTEBE
La réforme actuelle de l'élection dans les communautés ravive l'éternel débat entre le jouable et le souhaitable. Il nous est impossible de déterminer à l'avance si le jouable peut susciter une trajectoire qui va dans le sens du souhaitable. Cependant, nous sommes obligés d'agir.

Par ailleurs, nous ne devons pas donner l'impression que le débat se situe entre une modernité fantastique qui serait l'interterritorialité sans frontières et un archaïsme paralysé par les réseaux. Nous sommes dans une dialectique entre territoires et interterritorialité. Pour que ce dialogue ait lieu, il est nécessaire de s'appuyer sur des territoires consistants.

Aujourd'hui, 80 % de la population vit dans 5 000 communes en France. Ce chiffre correspond à la norme européenne. Cependant, en France, nous avons conservé les communes rurales. Ces communes périurbaines sont celles qui croissent le plus vite. Les principaux enjeux d'organisations se situent dans ces communes.

De la salle
Je tiens à formuler deux remarques sur les pôles métropolitains. J'estime que le choix du mot « pôle » est maladroit et source de confusions. Le terme « réseau » aurait été préférable.

De la salle
La logique de la cohérence des services à la population repose sur un équilibre. Il est utile de réfléchir à mettre en place des services qui correspondent aux administrés. Cet équilibre entre intercommunalités et services de proximité est évoqué dans la loi du

16 décembre 2010 avec la possibilité de la mutualisation. Je me demande comment nous nous pouvons nous projeter et quelle cohérence donner à nos territoires. Nous vivons la deuxième étape de la décentralisation qui correspond à la construction de la France territoriale dans vingt ou trente ans.

De la salle
J'aurais aimé savoir comment vous interprétiez l'émergence de deux pôles métropolitains sur l'Aire métropolitaine de Lille.

De la salle
A l'heure actuelle, il me semble que les citoyens et les élus locaux ignorent tout des débats concernant l'intercommunalité. Alors que le citoyen devrait être saisi du fait intercommunal, ne pensez-vous pas que l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires ne va pas paradoxalement renforcer l'aspect majoritaire et la notion de politique nation ?

Nicolas PORTIER
La loi donne un effet structurant précédant les démarches. Notre autonomie mentale n'est pas encore construite.

Je dispose des résultats d'une enquête qui montre que les citoyens savent bel et bien que l'intercommunalité existe. Cependant, ils ne comprennent pas son fonctionnement. Quant aux conseillers municipaux, il faut organiser leur subsidiarité et leur capacité d'agir.

Les processus de mise en place sont extrêmement longs. Cependant, aujourd'hui, il nous faut aller plus vite si nous ne voulons pas que le milieu rural se retrouve en déshérence.

Marie-Cécile GEORGES
S'agissant des pôles métropolitains, nous devons éviter une lecture trop juridique des textes qui les instituent. Les pôles métropolitains doivent rester des structures souples de coopération, habilitées par la loi à intervenir dans de nombreux domaines. Une interprétation restrictive reviendrait à limiter et compliquer la démarche.
Par ailleurs et dans la période que nous connaissons de recherche d'économies, il faut rappeler que la majorité des élus du bloc local ne coûte rien.

Patrick LE LIDEC
On ne peut pas, comme le font certains dans la salle, tirer argument de l'absence de demande citoyenne pour ne pas mettre en place l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans une circonscription unique. On ne peut pas convoquer la demande citoyenne pour justifier la nécessité de certaines réformes, et récuser d'autres réformes au nom de l'absence de demande citoyenne. Soyons honnêtes : a-t-on jamais vu des manifestants réclamer à corps et à cris la décentralisation ? Non. Et pourtant on l'a mise en place. La décentralisation reste une bonne idée en tant qu'elle offre une opportunité de répondre de manière différenciée à des problèmes différents, qu'elle peut permettre de responsabiliser les acteurs. Elle butte cependant sur plusieurs obstacles parmi lesquels la taille des communes et l'importance des fonctions qui leur sont encore dévolues.

Olivier LANDEL
Nous nous réunirons à plusieurs reprises pour expliquer les enjeux des pôles métropolitains. Vous pourrez retrouver les informations sur le site internet du réseau des pôles métropolitains (www.poles-metropolitains.fr).

Joseph CARLES
Nous pouvons conclure en constatant que le texte a marqué une étape mais qu'il est loin d'être achevé.

Atelier 1 - Territoire(s), compétences et management

Animaient l'atelier :

Floriane BOULAY
Chargée de mission aux affaires juridiques, Assemblée des communautés de France

Stanislas BOURRON
Sous-directeur des compétences et institutions locales, Direction générale des collectivités locales

---

Floriane BOULAY
Nous allons évoquer les conséquences de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) et de la PPL (proposition de loi ; cf note précédente) Pélissard en termes de territoires, de compétences et de management.

Descriptif des schémas
Au 31 décembre 2011, 66 schémas étaient adoptés. Ils aboutissaient à une réduction de 20 % du nombre de communautés et de 24 % du nombre de syndicats. Les fusions sont plus petites que dans les projets de schémas.

Huit communautés d'agglomération devraient être créées d'ici 2013. Les créations de communautés *ex nihilo* se concentrent dans les régions où le taux de couverture était relativement faible. Peu de communautés interdépartementales ont été créées. Les préfets et les CDCI (commissions départementales de coopération intercommunale) ont en effet souvent rencontré des difficultés pour se coordonner.

Par ailleurs, le nombre de syndicats en matière scolaire ou dans le domaine de l'eau et des déchets a diminué. Nous notons un certain nombre de créations de syndicats d'énergie.

La mise en œuvre
La PPL Pélissard modifie un certain nombre de dispositions, dont l'intervention de la CDCI dans le processus de consultation sur l'arrêté de périmètre.

Les conséquences sur la gouvernance
Quand le périmètre n'est pas modifié, la procédure d'élection est inchangée. En revanche, en cas de création de communauté ou de fusion, les nouvelles règles d'élection s'appliqueront. La PPL Pélissard, si elle est adoptée, viendra modifier ces dispositions.

Les communautés envisageant de fusionner réfléchissent à l'instauration d'une gouvernance de proximité et à la création de vice-présidents de secteur. Une complémentarité s'installe entre les présidents et les maires (transfert de compétences de proximité).

La loi RCT prévoit de mieux informer les élus avec l'organisation fréquente d'assemblées plénières.

Les conséquences sur les compétences
En cas de fusion, les compétences obligatoires sont reprises automatiquement. Les compétences optionnelles et supplémentaires, quant à elles, pourront éventuellement revenir aux communes. Il reviendra au nouveau conseil communautaire d'en décider.

Ces compétences posent un certain nombre de problèmes en termes de proximité. Il est nécessaire de trouver un outil de territorialisation.

Par ailleurs, une compétence facultative peut être transférée. La définition d'un intérêt communautaire à la carte, quant à elle, est juridiquement difficile. La délégation de compétences, elle, est possible et permet aux communes de déléguer leurs compétences à la communauté. En outre, des solutions conventionnelles peuvent être envisageables via des ententes.

Les conséquences sur les agents
En cas de fusion ou de transformation, les agents seront automatiquement transférés à la communauté. En cas de transfert partiel de compétences, la commune peut décider de conserver ses agents.

Il faut retenir que cette loi est organisationnelle. L'idée est de favoriser la discussion entre élus pour réduire les coûts de personnel. La loi a retenu le schéma de mutualisation des services. La généralisation de la mutualisation des services est délicate et nécessite du temps et de la volonté politique.

Stanislas BOURRON
En cas de fusion des compétences, seule la loi peut déterminer les compétences de l'intérêt
En cas de fusion des compétences, seule la loi peut prévoir l'intervention d'un intérêt communautaire. La compétence facultative transférée est possible et permet d'éviter le retour de compétences à un syndicat.

De la salle
La mutualisation dans les secteurs périurbains qui disposent de peu de moyens est-elle vraiment pertinente ? Une communauté de communes permet de développer de nouvelles actions, de conduire une politique de déplacement par exemple. Quant aux délégations de compétences, sur mon territoire, le périmètre retenu dans la CDCI ne couvre pas celui du SCOT.

Stanislas BOURRON
Il me semble noter un paradoxe dans le cas d'espèce entre la volonté d'un regroupement et la réalité de sa mise en place.

Concernant la mutualisation, elle est précisément destinée aux territoires qui ne disposent pas de beaucoup de ressources. L'objectif est également d'apporter une fonction support à des collectivités qui n'en ont pas les moyens.

De la salle
Cependant, cette mutualisation ne permettra pas de réduire les dépenses.

Floriane BOULAY
En effet, les économies se feront davantage en milieu urbain. La mutualisation en milieu rural permet de développer de nouveaux services.

De la salle
Sur mon agglomération, les polices municipales sont mutualisées. Cette mutualisation a permis de réaliser 30 % d'économies. Cependant, il est vrai que le retour sur investissement ne peut s'observer que sur la durée.

Floriane BOULAY
De plus, la problématique du vieillissement plus facile à traiter grâce à la mutualisation.

De la salle
Celle-ci permet également de ne pas paupériser les services dans les petites communes.

De la salle
Qu'en est-il de l'urbanisme ?

Floriane BOULAY
Les questions de l'urbanisme sont très peu évoquées dans les textes. De plus en plus de communautés acquièrent la compétence PLUI. Nous sommes d'accord sur la nécessité de transférer cette compétence.

Nous sommes convaincus de l'utilité de transférer la compétence urbanisme. Cependant, il n'est pas souhaitable de lancer tous les sujets en même temps.

S'agissant de l'urbanisme, il existe deux volets : le PLUI et le droit des sols. S'il est fort probable que nous nous dirigerons à terme vers une intercommunalisation de la compétence PLUI, notamment au-delà d'un certain seuil de population, les règles du droit des sols resteront sans doute inchangées, la signature des actes d'urbanisme restant de la compétence du maire.

Aujourd'hui, il est difficile de prévoir quelle sera la feuille de route du prochain gouvernement sur ce sujet.

De la salle
Dans notre secteur, la CDCI s'est réunie et a décidé d'un schéma. Nous attendons que le préfet prenne un arrêté. Il n'est pas précisé dans quels délais il doit le faire.

Stanislas BOURRON
Le schéma est un document prescriptif qui facilite les procédures. Cependant, il n'enlève en rien les « pouvoirs » d'initiative des préfets sur les sujets intercommunaux. Le système n'est pas rigide. Le SDCI permet simplement de donner des perspectives.

De la salle
Qu'advient-il si l'arrêté préfectoral n'est pas pris ?

Floriane BOULAY
L'arrêté du préfet n'est pas indispensable.

Stanislas BOURRON
Je reviens sur la procédure de mise en œuvre. L'année 2011 était consacrée à l'élaboration d'un schéma, qui, une fois soumis à la CDCI pour avis, est arrêté par le préfet. Dans 66 départements, un schéma a ainsi été arrêté. Ensuite, le préfet lance les arrêtés de périmètre. Une fois ces projets acceptés par les collectivités concernées à la majorité simple, le préfet prend un arrêté de création, de fusion, d'extension, etc. L'arrêté prendra une date d'effet décalée (généralement le 1er janvier 2013). Ainsi, le préfet disposera de l'année 2012 pour prendre les arrêtés de périmètre. Ces pouvoirs spéciaux sont prévus par la loi RCT et ils s'appliquent également sans schéma. Parallèlement, les procédures classiques existent toujours.

Evoquons maintenant le bloc département/région. Je souhaiterais clarifier les volets compétences et financement.

Le volet compétences
L'article portant sur les compétences sera applicable en 2015. La clause générale de compétence des départements et des régions sera alors supprimé. L'idée de la loi était de conserver la clause de compétence générale pour les communes. Cependant, une capacité d'initiative reviendra aux départements et aux régions tant que la loi n'aura pas attribué de compétences explicites à un interlocuteur précis sur un sujet d'intérêt local.

Les compétences ont vocation à être exclusives, c'est-à-dire que la compétence est donnée par la loi à un niveau de collectivité. L'objectif est de limiter les compétences partagées (sauf pour la culture, le sport et le tourisme).

Le volet cofinancement
Une partie des dispositions ont vu leur application différée en 2015, tandis que certaines d'entre elles s'appliquent depuis maintenant un mois.

L'article 76 de la loi RCT concerne la participation minimale du maître d'ouvrage (collectivité locale ou son groupement) au projet d'investissement. Il doit participer à hauteur de 20 % des financements publics sauf cas de dérogations. Le système est applicable dès 2012.

Les contributions des départements et des régions hors de leurs compétences seront par ailleurs encadrées à terme (2015).

Des nouveaux outils de coopération sont mis en place
Le schéma d'organisation et de clarification des compétences est facultatif. Cependant, en l'absence de schéma, la règle de financement croisé tombe. Ce schéma s'établit entre les départements et les régions. Il vise à préciser les compétences de chacun avec un système de délégation entre les deux niveaux de collectivités.

Ce système permettra également de réfléchir aux modalités d'intervention financière en réalisant des mutualisations de moyens (afin de créer des centres de ressources communs par exemple).

Le rapport de M. de Peretti a pu considérer par certains aspects ce schéma comme un schéma d'aménagement du territoire. Nous considérons qu'il s'agit plutôt d'un schéma de gestion.

La réflexion sur ce sujet très intéressant n'est pas achevée. Demain, les départements et les régions devront trouver des éléments de mutualisation et réfléchir sur les politiques qu'ils mènent. En effet, ils sont les interlocuteurs du bloc communal.

Le principal sujet d'inquiétude reste le financement. Les départements doivent faire face à une dépense sociale qui augmente. Les régions, elles, se plaignent de ne plus avoir de levier fiscal. Nous savons que le budget de l'Etat consacré aux collectivités est contraint. C'est pourquoi nous devons anticiper ces difficultés pour nous interroger sur les moyens qui permettraient de réaliser des économies et d'aboutir à une organisation plus rationnelle du système. Même si l'outil a été conçu dans un contexte un peu moins dégradé, il permettra de répondre aux nouvelles difficultés.

De la salle
Les difficultés des collectivités territoriales découlent de la crise économique générale quoi affecte l'Etat.

Stanislas BOURRON
Les dotations de l'Etat aux collectivités locales n'ont jamais été réduites ou stabilisées (sauf depuis un an et demi). Certes, les décideurs locaux ne sont pas directement responsables de l'endettement de l'Etat. Cependant, ils n'ignoraient pas que les fonds qu'ils recevaient provenaient des emprunts de l'Etat.

Patrick LE LIDEC
Je voudrais faire un addendum si M. Bourron m'y autorise. Il faut rappeler que si une part croissante des budgets des collectivités est financée par des transferts d'Etat, c'est à cause de la taille insuffisante des circonscriptions fiscales, du refus de réformer la fiscalité locale et du cumul des mandats. En effet, par ce mécanisme pervers, les parlementaires en question, qui se targuent d'adopter des budgets en équilibre, font en réalité payer par l'Etat, c'est-à-dire par le creusement de nos déficits publics, les dépenses qu'ils ne veulent pas imputer directement aux contribuables locaux.

De la salle
Si la compétence sociale revient aux régions, qu'adviendra-t-il de la qualité de la réponse et la proximité à l'égard du citoyen ?

Floriane BOULAY
La répartition de la compétence de l'action sociale entre le bloc département/région et communes/communauté doit être précisée.

Stanislas BOURRON
Parmi les outils de coopération, nous trouvons la mutualisation des services entre départements et régions. Ces collectivités peuvent exercer en commun une compétence soit par une mise à disposition soit à travers un système de service commun.

La création des services unifiés permet d'assurer en commun des services fonctionnels hors compétences.

S'agissant des interfaces entre les deux blocs département/région et communes/communauté, notons que deux régimes de compétences sont distingués. Les relations financières sont clarifiées. Des mutualisations entre les deux blocs sont toujours possibles par le biais de syndicats mixtes. Le régime des délégations concernera tous les niveaux de collectivités. Un lien de proximité sera préservé par le département avec le bloc communal (à travers son élu dans le cadre de circonscriptions territorialisées, à travers la possibilité de contractualisation et une organisation déconcentrée des départements).

De la salle
Dans le département du Pas-de-Calais, notre organisation est déconcentrée sur tous les services et divisée en neuf territoires (délimités en fonction des EPCI et du nombre d'habitants). Une politique de contractualisation entre le département et les EPCI est menée pour tous les sujets qui ne relèvent pas du droit commun.

De la salle
Qu'entendez-vous par la contractualisation dans le schéma d'organisation régional ?

Stanislas BOURRON
Le schéma d'organisation régionale peut se traduire par des contractualisations avec des EPCI ou des communes pour sa mise en œuvre. Il concerne tous les territoires et aura un impact au-delà du seul bloc département/région.

RESTITUTIONS DES ATELIERS

Atelier 1 : Territoires, compétences et management
Par Floriane BOULAY

Le premier atelier traitait de l'évolution des territoires, des compétences et du management à l'échelle locale.

Les participants sont revenus sur la mise en œuvre des SDCI avec une hétérogénéité qui est ressortie à l'échelle nationale. Les arrêtés de projets de périmètre posent le problème de l'accord sur la gouvernance établi avant l'accord sur les compétences.

La conséquence de cette mise en œuvre est la territorialisation des compétences. Une palette d'outils est mise à la disposition des élus : l'entente intercommunale, la délégation de compétences ou encore le passage d'une compétence optionnelle à une compétence facultative. Les règles qui s'appliquent aux agents sont celles des transferts automatiques.

La RCT sécurise et généralise la mutualisation des services. Dans un contexte marqué par des finances publiques dégradées, le débat sur la mutualisation des services se confond avec celui sur la diminution des effectifs. La mutualisation des services n'est pas synonyme d'économies en milieu rural, tandis qu'elle l'est en milieu urbain (avec, par exemple, une police intercommunale).

Enfin, l'atelier a également évoqué la clarification des compétences. La loi est revenue sur les compétences des départements et des régions avec un schéma d'organisation. Ces compétences rationalisées posent la question des cofinancements et par conséquent, des relations entre le bloc département/région et le bloc communes/communauté.

Atelier 2 - Les pactes financiers et fiscaux au service des projets de territoire

Animaient l'atelier :

Jean-Pierre COBLENTZ
Consultant en fiscalité et finances locales, directeur associé de Stratorial Finances

Didier LOCATELLI
Consultant, cabinet New Deal

Jean-Pierre COBLENTZ
Cet atelier vise à aider les personnes chargées du développement des projets à travailler avec les personnes en charge du financement de ces projets. Tout projet doit être abordé d'une façon globale en se posant les questions suivantes :

- Quel projet pour répondre à quels besoins ?
- Qui prend en charge le projet entre les intercommunalités et les communes ?
- Quels moyens au service du projet et quelle répartition des moyens entre les intercommunalités et les communes : c'est l'objet du pacte financier ?

Les contraintes sur les ressources auxquelles sont confrontées les collectivités rendent indispensable la conclusion de tels pactes alors que par ailleurs, les territoires sont confrontés à une tension budgétaire de plus en plus sensible. Comment, dans ce cadre, allouer correctement les ressources ?

Didier LOCATELLI
Les démarches de projet sont des processus relativement anciens. Elles ont été actualisées d'une part par l'interterritorialité et la multiterritorialité et d'autre part par la raréfaction de la ressource. Dans le même temps, la quête du « bassin de vie » s'est poursuivie pour définir l'échelle pertinente garantissant l'efficacité des politiques publiques. La représentation traditionnelle de bassins homogènes autonomes et autocentrés est mise à mal par plusieurs constats :

- un français sur trois vit seul ;
- les mobilités se sont développées ;
- les temps sociaux se sont désynchronisés.

La pertinence des politiques publiques ne saurait être résumée à la seule question du périmètre mais doit aussi s'intéresser à la gouvernance multiterritorialisée. La notion de proximité (au sens d'accessibilité) est également au cœur des préoccupations.

Le projet de territoire est un document stratégique qui permet d'allouer les ressources disponibles en cohérence avec les choix. Il s'agit d'un outil de pilotage qui s'inscrit dans le temps mais aussi d'un outil de médiation et de communication. Ce projet assure un dialogue permanent entre trois pôles d'intérêt :

- le territoire ;
- le citoyen ;
- l'institution.

Pour assurer le succès d'un projet de territoire, il convient de ne pas se limiter à la circonférence de la collectivité. Il faut s'intéresser également à sa capacité à produire et capter de la richesse en prenant en compte la base sociale, la base résidentielle et la base publique en plus de la base productive marchande qui ne représente que 20 % du « PIB territorial ».
Une logique de vie multi-communale a émergé suite à certaines modifications sociétales :

- mobilités physiques, résidentielles, professionnelles ;
- transformation des temporalités ;
- évolution des structures familiales ;
- amplification des inégalités.

Il convient de plus de ne pas limiter le dialogue aux seuls « citoyens-résidents » mais d'intégrer les « citoyens-utilisateurs » du territoire.

De la salle
Pour l'élu, la vision du citoyen se résume bien souvent au « résident-électeur ».

Didier LOCATELLI
Cette conception électoraliste ne permet pas de mettre en place une stratégie cohérente. En outre, l'institution porteuse du projet doit réussir à travailler avec les autres collectivités concernées.
Pour rappel, définir un projet, c'est mettre en adéquation

- ce qu'il est possible de faire ;
- ce qu'on a les moyens de faire ;
- ce qu'on a envie de faire.

Un diagnostic stratégique doit être établi au préalable. Celui-ci passe par la formalisation d'un diagnostic territorial et la prise en compte de l'évaluation des ressources disponibles. La réflexion stratégique peut alors intervenir. Une fois la vision formalisée et les enjeux partagés, les priorités et les axes stratégiques peuvent être définis. La mise en œuvre du projet doit aussi passer par son évaluation.

De la salle
Combien de collectivités sont-elles passées à cette logique de démarche de projet ?

Didier LOCATELLI
Il est encore difficile de convaincre les élus à adopter cette démarche mais la situation évolue favorablement.

De la salle
Comment mettre en place une gouvernance de projets ?

Didier LOCATELLI
Il faut partir des enjeux. La question de la gouvernance ne se pose qu'après.

Jean-Pierre COBLENTZ
La stratégie que nous proposons doit notamment s'articuler à la temporalité du mandat

De la salle
La question de la légitimité est elle aussi problématique.

Didier LOCATELLI
La légitimité revient à la collectivité qui lance l'initiative et met en place la dynamique de projet. La gouvernance du projet peut être exercée à des échelles différentes. Le fait que chaque collectivité définisse sa vision est d'ailleurs un outil de dialogue.

De la salle
Comment arbitrer l'allocation des ressources ?

Didier LOCATELLI
L'idéal serait de privilégier l'intérêt commun à la pression du quotidien et au troc politique. Cette question se pose tout autant pour la réallocation des ressources.

De la salle
En cas de non-reconduction d'une politique publique, comment gérer la mise en cause des droits acquis à la population résidante ?

Didier LOCATELLI
Avant de renoncer au service, il convient de mesurer l'attente des citoyens. Des outils permettent à présent d'objectiver ces données.

De la salle
Ce genre de politiques ne risque-t-il de renforcer les pôles déjà existant et de déséquilibrer un peu plus les quartiers ?

Didier LOCATELLI
La représentation du Français qui rêverait de son pavillon en zone péri-urbaine ne correspond plus à la réalité. La logique d'étalement urbain n'est de toute façon pas souhaitable. L'aménagement du territoire doit plutôt raisonner en termes de ville dense ou de ville intense.

De la salle
Cette démarche n'est vertueuse qu'à condition de s'inscrire dans le temps. Cela ne correspond pas aux séquences électorales.

De la salle
Certains territoires capables de mobiliser les politiques et de bénéficier des réseaux nationaux ont pris de l'avance en intégrant déjà cette démarche.

De la salle
La cohésion sociale ne peut pas à mon sens se résumer à une péréquation financière ou une application réglementaire. Les services préfectoraux devraient s'impliquer davantage dans le débat local.

Jean-Pierre COBLENTZ
Le pacte financier et fiscal intervient une fois que le projet de territoire a été défini et que les responsabilités des acteurs ont été réparties *via* une mécanique juridico-institutionnel. Ce pacte met en adéquation le niveau des ressources entre la communauté et les communes avec les rôles et compétences qui leur ont été attribués.
Une vision partagée de la situation financière et fiscale du territoire et de ses différentes institutions est indispensable en amont de ce type de démarche. Elle passe notamment par la réalisation d'une analyse financière rétrospective et prospective du territoire. . Cette analyse financière doit notamment détailler les rubriques classiques (recettes de

fonctionnement, impôts locaux, capacité d'autofinancement brute, dépenses d'équipement, etc.). Son intérêt porte principalement ici sur l'approche consolidée (intercommunalité et communes) qui permet d'appréhender les enjeux auxquels sont confrontés le territoire. L'analyse doit déboucher sur une confrontation entre le niveau d'investissement souhaité celui qui peut être supporté à fiscalité constante. Les acteurs doivent alors se positionner sur les ajustements nécessaires : adaptation du niveau des investissements, variation de la fiscalité, choix portant sur les concours financiers de l'intercommunalité aux communes, recherche d'économies de fonctionnement. Ce seront les composantes du pacte financier et fiscal.

L'institution du Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales est une occasion intéressante de réfléchir en profondeur sur la péréquation au sein même des territoires. Il doit être rappelé que mes territoires seront prélevés lorsque leur potentiel financier sera supérieur à 90% du potentiel financier moyen national. Ils seront a contrario bénéficiaires en fonction de leur positionnement au regard d'un indicateur synthétique de ressources et de charges qui intègre majoritairement le revenu. Il s'agit d'une réelle innovation qui montera progressivement en puissance progressivement dans les années à venir. L'innovation principale réside dans le fait que l'intercommunalité sera le pivot de ce nouveau système de péréquation horizontale. C'est en effet la situation de ressources et de charges appréhendée à l'échelle de l'intercommunalité qui rendra le cas échéant éligible au prélèvement ou à une attribution l'ensemble de ses composantes, c'est-à-dire la communauté et ses communes membres. Par ailleurs, le conseil de communauté aura la possibilité de faire le choix d'une répartition en son sein du prélèvement ou de l'attribution alternative au droit commun. C'est en cela que ce nouveau système de péréquation mis en place au niveau national peut induire des réflexions internes au territoires. En effet, certaines communes riches pourront se trouver selon le droit commun bénéficiaires compte tenu de la situation globale du territoire et, a contrario, des communes pauvres pourront se trouver contributrices si elles appartiennent à un ensemble intercommunal riche.
Les collectivités seront notifiées dans ce sens en avril et auront jusqu'au 30 juin pour délibérer. Certains territoires ne sont pas préparés à cette modification et celle-ci entraînera sans doute quelques tensions.

De la salle
Les échéances électorales à venir pourraient-elles remettre en cause cette dynamique ?

Jean-Pierre COBLENTZ
La montée en puissance de la péréquation horizontale fait l'objet d'un consensus compte tenu notamment des limites et de l'essoufflement de la péréquation verticale En revanche, 2012 n'est qu'un ballon d'essai et il est vraisemblable que de nombreux ajustements seront opérés dès 2013. Une poursuite de la réflexion sur les critères de prélèvement et d'attribution est sans doute à attendre. .

De la salle
Je ne suis pas convaincue que cette nouvelle dynamique facilite la mise en œuvre de projets de territoire.

Jean-Pierre COBLENTZ
La procédure est effectivement complexe. Les élus devront s'affranchir des frontières institutionnelles pour se mettre au service de l'intérêt général d'un territoire. Permettre à tous les échelons de travailler ensemble est un enjeu important.

De la salle
La mutualisation effective des services existants ne serait-elle pas tout aussi efficace ?

Jean-Pierre COBLENTZ
Non : la mutualisation seule ne génère pas d'économie. Il faut qu'elle soit accompagnée d'un projet en amont et d'une définition claire de l'allocation des ressources.

De la salle
Cette démarche ne semble pas adaptée à la réalité des territoires ruraux où les techniciens suffisamment compétents font défaut. Les intercommunalités rurales cherchent d'ailleurs de plus en plus à s'associer pour former d'autres EPCI (voire se constituer en communauté d'agglomération) afin de bénéficier d'un meilleur accompagnement.

Didier LOCATELLI
C'est tout l'enjeu d'une concertation réussie.

La discussion porte ensuite sur le rôle des conseils de développement qui, non contraints par les échéances électorales, peuvent développer des logiques de territoire à long terme.

RESTITUTIONS DES ATELIERS

Atelier 2 : Les pactes financiers et fiscaux au service des projets de territoire
Par Jean Pierre COBLENTZ et Didier LOCATELLI

Le deuxième atelier portait sur l'articulation entre le projet de territoires et le pacte financier et fiscal. Il a d'abord fait émerger des enjeux puis a défini des politiques publiques prioritaires avant d'aborder la question de la compétence. Les débats ont porté sur l'opérationnalité et la temporalité de la séquence. Comment engager des démarches projets sans se poser préalablement la question de la gouvernance ? Comment dépasser la notion de citoyen habitant ? Disposons-nous du temps nécessaire pour conduire des démarches d'allocations des ressources et de réallocation ?

L'allocation de ressources est au centre de l'articulation entre projets de territoires et pacte financier. Un projet doit de même être articulé avec les ressources d'un territoire puis relié avec la gouvernance. Le pacte financier permet ensuite l'allocation des ressources.

Le pacte financier rejoint la question de la péréquation horizontale. Les ensembles intercommunaux seront concernés par un prélèvement ou se verront attribuer une fraction de ce fonds de péréquation. Certains territoires y sont préparés tandis que d'autres ne sont pas mûrs pour cette solidarité territoriale.

Atelier 3 - Territoire (s) et gouvernance : se préparer à 2014

Animaient l'atelier :
Rémy LEFEBVRE
Professeur de sciences politiques à l'Université de Lille 2, chercheur au CERAPS (Centre d'études et de recherches administratives, politiques et sociales) à Lille 2, chargé de cours à Sciences Po Lille et Paris 1.

David GUERANGER
Chercheur au LATTS (Laboratoire techniques, territoires et sociétés), enseignant à l'École nationale des Ponts et chaussées.

Rémi LEFEBVRE
Cet atelier est consacré aux enjeux démocratiques de l'intercommunalité et de la réforme. Je vous propose, dans un premier temps, d'écouter David GUERANGER qui, avec Fabien DESAGE, vient de publier un ouvrage au titre provocateur, mais sans doute réaliste, « La politique confisquée » (éd. Atheles, mars 2011).

David GUERANGER
Le point de vue de notre ouvrage procède d'une double énigme :

- Comment expliquer que les EPCI soient devenus des acteurs majeurs de l'action publique locale et dans le même temps, des institutions extrêmement méconnues des Français ?

- Comment comprendre le changement de posture radical des élus locaux, en particulier les maires, entre le rapport Guichard (1976) et aujourd'hui ?

La réponse à cette double interrogation se trouve dans le titre même du livre : celle d'une confiscation politique reposant sur un principe de compromis récurrent entre les maires, noué dans des arènes confinées et à l'abri du regard des citoyens, mais aussi des conseils municipaux et des militants politiques. Le fonctionnement sociopolitique des institutions intercommunales renforce ainsi la primauté du maire dans le paysage local, en s'appuyant sur différents dispositifs politiques (le droit de veto, l'organisation collégiale transpartisane par exemple) et administratifs. En résumé, l'institution intercommunale est une « immense machine » politique et administrative à fabriquer du consensus.
.

Mais quel sens donnons-nous à ce consensus ? Je vous passe les explications qui tiendraient à la culture locale, à l'effet mécanique du mode de scrutin ou à la prétendue technicité des enjeux débattus. Il me semble que s'il y a consensus, c'est sur le processus décisionnel - les élus décident collégialement de ne pas prendre de décision - et non sur les finalités de l'action publique, qu'il porte. Le fonctionnement régissant l'intercommunalité conduit ainsi à dépolitiser l'action intercommunale et à occulter les divergences d'intérêts entre premiers magistrats.

Pour en revenir à notre double énigme de départ, nous considérons donc que si les EPCI restent largement méconnus, c'est précisément parce qu'ils concentrent des enjeux financiers bien trop importants pour être livrés aux risques du débat public ; le renversement de position des élus – et de l'AMF notamment – longtemps réticents à transférer leurs

compétences aux EPCI s'explique, dans la suite des lois de décentralisation, par la neutralisation des institutions intercommunales qu'elles ont permise. L'intercommunalité a très largement renforcé la figure du maire en même temps qu'elle affaiblissait les conseils municipaux. Elle nous renseigne aussi sur deux phénomènes : la place prédominante qu'a prise la gestion corporatiste des maires dans l'action publique locale (cf. Patrick LE LIDEC), et la distinction croissante qui s'opère entre « lieux d'élection » et « lieux d'action ».

Ainsi, quand bien même les maires seraient issus du suffrage universel, ils n'ont pas du tout hésité à opérer un travail de confiscation politique en adoptant le mode de fonctionnement décrit précédemment. Il est donc nécessaire de réfléchir à d'autres leviers de démocratisation pour ces institutions :

- en repensant les règles d'une compétition politique intracommunautaire qui perdurerait au-delà du temps de l'élection à la présidence et du partage des vice-présidences ;

- en médiatisant les arbitrages intercommunaux et en rompant le huis clos de l'institution ;

- en politisant les politiques intercommunales par l'évaluation d'enjeux non territorialisés, supérieurs à la préservation des acquis des uns et des autres ; par la construction d'intérêts « supra-territoriaux ».

Je crois enfin qu'il conviendrait de montrer que le consensus du jeu intercommunal fait également des perdants, par exemple les politiques « non advenues » (logement social, accueil des gens du voyage, etc.) qui peinent, très symptomatiquement, à se mettre en place.

Rémi LEFEBVRE
Vous l'avez compris, le parti pris de David GUERANGER est de considérer que le déficit démocratique intercommunal n'est pas simplement lié à un mode d'élection, mais à une logique institutionnelle et politique profonde qui est celle du consensus.

De la salle
Je partage votre avis sur le déficit démocratique des intercommunalités, mais il me semble que le problème n'est pas tant la structure intercommunale que celui de démocratie locale. Depuis la loi Chevènement, les compétences et les enjeux qui se sont abattus sur les intercommunalités ont naturellement technicisé les débats. Nombre d'élus se sont ainsi retrouvés démunis, peu d'entre eux étant des « professionnels de la politique ». Se pose ici, à mon avis, la question du statut de l'élu intercommunal. Le poids de la technostructure est un autre phénomène important, me semble-t-il. Il ne faut pas oublier l'interdépendance, parfois féroce et souvent accrue au niveau intercommunal, entre les élus et les personnels administratifs. Ces derniers poursuivent leurs propres objectifs souvent peu perméables au débat démocratique.

De la salle
A qui a-t-on confisqué la démocratie ? Je crois, pour ma part, que le citoyen étant porteur de la démocratie, c'est lui que l'on en priverait le cas échéant. J'ai également l'habitude de dire qu'une intercommunalité est un « regroupement d'associés rivaux » auquel seul le consensus permet d'avancer. Il est particulièrement difficile de satisfaire la demande de proximité et de réaliser dans le même temps de grands projets territoriaux.

De la salle
Le consensus « contre nature » que vous décrivez me pose question en tant que citoyen, les structures intercommunales ne faisant l'objet d'aucun contrôle, et par conséquent, d'aucun risque de sanction. Un EPCI est-il une collectivité technique ou est-ce une collectivité politique ?

Rémi LEFEBVRE
Il serait intéressant de savoir quelle part des fonctionnaires intercommunaux souhaiterait contribuer à la déterritorialisation de l'action publique. Nous pourrions émettre l'hypothèse que, pour accroitre leur propre pouvoir, ils auraient intérêt à le faire.

David GUERANGER
À défaut de m'appuyer sur des travaux sociologiques systématisés, je serais tenté de dire que les fonctionnaires suivent trois logiques contrastées à l'égard des intercommunalités : la première génération a souvent été transférée des communes, avec ses habitudes et une dépendance au politique relativement forte. Les années 80 et 90 ont, elles,, professionnalisé le recrutement par concours et ont vu apparaître de jeunes fonctionnaires moins liés aux élus et aux jeux politiques locaux. Ils entrent dans les intercommunalités avec de « grandes idées » sur cette institution naissante et sont plus critiques. L'encadrement supérieur de la troisième vague de peuplement serait, quant à elle, plus mobile professionnellement (cf. Rémy LE SAOUT). Elle serait ainsi plus soumise au jeu des alternances, mais aussi plus autonome vis-à-vis du politique.

A qui, en effet, a-t-on confisqué la démocratie ? La question est quelque peu embarrassante et je me contenterai de penser que l'une des conséquences de l'intercommunalité est qu'elle affecte le fonctionnement d'un certain nombre d'instances traditionnelles qui sont – et quoi que l'on pense de leur fonctionnement – des espaces de socialisation essentiels aux règles du jeu démocratique : les conseils municipaux, les partis politiques, etc. Ces institutions se trouvent progressivement vidées de leur substance. De même, nous défendons la thèse que l'institution intercommunale a renforcé la professionnalisation de certains élus, en apportant à ceux qui y siègent des revenus supplémentaires, et de fait, en leur permettant de « vivre de la politique ».

Rémi LEFEBVRE
Les termes « citoyen » et « démocratie » sont quasiment absents des textes et des débats accompagnant la réforme territoriale. La principale innovation institutionnelle démocratique concerne la transformation du mode d'élection des élus intercommunaux. Ainsi, par le système du fléchage, la réforme établit un lien direct étroit entre l'élection municipale et l'élection communautaire. Que changera-t-il au système actuel ? Bien qu'il soit très risqué de se livrer à cet exercice prospectif, je dirai qu'il ne fera que réduire à la marge la logique municipaliste décrite à l'instant par David GUERANGER. Il ne mettra fin, ni à la sanctuarisation des arènes intercommunales, ni au décalage, démocratiquement préoccupant, à mon sens, entre la « politique électorale » et la « politique des problèmes ».

Le consensus intercommunal n'est pas soluble dans le système du fléchage. Les acteurs institutionnels pensent d'ailleurs que cette solution de compromis ménage leur pouvoir et permet d'écarter la perspective d'une réforme plus radicale, telle qu'une élection au suffrage universel direct d'une partie ou de la totalité des conseillers communautaires (initialement prévue par le rapport PERBEN). Les maires, ainsi que les associations d'élus parient donc que ces nouvelles règles ne perturberont pas le régime du consensus fondé sur la négociation de compromis dépolitisés entre les maires. Nous pouvons donc qualifier cette réforme de mineure.

Le système de fléchage pourrait néanmoins produire un effet de levier sur la publicité des enjeux intercommunaux et favoriser l'émergence d'un espace public intercommunautaire, dans la mesure où les électeurs verront apparaître sur les listes des élus appelés à siéger au sein de deux institutions. Certains pensent même qu'il pourrait avoir un effet sur la construction d'alliances partisanes au sein des Conseils communautaires, et ce, d'autant plus que les oppositions municipales pourront, elles aussi, y être représentées. En tout cas, il risque de renforcer le décalage entre des élus intercommunaux de plus en plus professionnalisés et des conseillers municipaux « de base », dont le rôle continuera d'être dévalué, en même temps que la vie politique municipale elle-même. Cette professionnalisation se traduit non seulement en termes d'indemnités, mais aussi en termes de représentativité sociale. Sébastien VIGNON évoque la substitution d'un « éthos de la compétence » à un « éthos du dévouement » qui entraîne l'éviction d'élus aux origines populaires au profit de cadres supérieurs et de personnes diplômées. La diversité sociale des élites locales est de moins en moins assurée, ce qui, à mon avis, pourrait faire écho à la progression de l'abstention aux élections locales.

J'ai participé à une enquête nationale sur la part prise par l'intercommunalité dans l'offre politique des dernières élections municipales (2008). Globalement, nous constatons un timide – mais incontestable – processus de publicisation des enjeux intercommunaux lors des élections municipales. Paradoxalement, pour éviter une faible participation, le maire va avoir tendance à réaffirmer son rôle de premier magistrat, alors même que ce dernier est en déclin. Par ailleurs, les citoyens, comme les médias, sont très peu au fait des questions intercommunales, ce qui les empêche d'en décoder pleinement les enjeux.

Pour conclure, il me parait important de mettre en lien le consensus intercommunal et la dépolitisation de l'action locale. Il me semble en effet que les institutions communales elles-mêmes se sont largement dépolitisées depuis les années 80, alors même que la décentralisation leur octroyait de nouvelles ressources. Tout le monde fait désormais à peu près la même chose partout, en fonction des ressources disponibles et l'apolitisme serait devenu l'idéologie des élus locaux ! Enfin, s'agissant des Conseils de développement, qui pourraient être des lieux de mise en discussion des enjeux intercommunaux, ils peinent à émerger comme interlocuteurs légitimes. Pas une seule fois d'ailleurs, la réforme territoriale ne les évoque.

De la salle
La réforme territoriale enjoint les EPCI de produire annuellement un rapport d'activité quantifiant les dépenses consacrées à chaque commune. Ne faut-il pas y voir une tentative du pouvoir central de brider les pouvoirs locaux ?

David GUERANGER
Depuis la fin des années 70, tous les réformateurs de l'intercommunalité ont d'abord acquis et accumulé des ressources politiques au niveau local. Les espaces d'interférences et d'interdépendance sont donc très étroits et je ne pense pas que l'on puisse concevoir le rapport national sous un angle plus politisé (avec un gouvernement de droite et des collectivités de gauche).

De la salle
Quelles seraient, selon vous, les raisons de la dépolitisation de l'action municipale ?

Rémi LEFEBVRE
Pour ma part, j'avancerai comme autant d'hypothèses la notabilisation du parti socialiste, la technocratisation des choix politiques locaux et les interférences croissantes entre collectivités. L'argument de la réduction des moyens n'est pas à exclure, mais ne me paraît pas suffisant. Globalement, la différenciation partisane des politiques publiques locales est faible.

De la salle
Des études permettent-elles de mesurer cette affirmation ?

David GUERANGER
Un colloque organisé à Rennes en 2004 - « Les idéologies des politiques territoriales » - traite cette question et rejoint la faible différenciation partisane avancée par Rémi LEFEBVRE.

RESTITUTIONS DES ATELIERS

Atelier 3 : Territoires et gouvernance : se préparer à 2014
Par Joseph CARLES (en remplacement des intervenants)

Le troisième atelier traitait les questions liées à la problématique de la démocratie et de la gouvernance.

L'augmentation permanente du niveau de compétences exercées par les intercommunalités, décidée par des représentants, et les fondements et fonctionnements de la prise de décision posent la question de la confiscation de la démocratie. Le maire reste le détenteur de la représentation de sa commune et peut faire peser son droit de veto dans les décisions. De plus, on constate une dépolitisation de la vie municipale. En effet, il est plus difficile de rapporter les pratiques et les discours des politiques locales à des appartenances partisanes. Aujourd'hui, lors des élections municipales, le débat se déroule autour d'un thème de confrontation et non autour des grands axes de la politique locale.

Ceci n'est pas sans lien avec la professionnalisation, autre question importante. Etre en charge d'une responsabilité dans une intercommunalité demande une compétence technique, en partie assumée par les élus.

La professionnalisation constitue également une question importante. Etre en charge d'une responsabilité dans une intercommunalité demande une compétence technique.

Quant à la gouvernance, elle tient au fait que les décisions dans une intercommunalité reposent sur le consensus.

Enfin, ces processus de gouvernance exigent aujourd'hui une ouverture vers les autres parties prenantes, vers l'associatif. Pour ce faire, il est nécessaire de réfléchir à la question de la médiatisation et à la capacité de communiquer, notamment à travers des médias qui restent aujourd'hui peu informés.

Ouverture : Où en est la décentralisation ? Par Patrick LE LIDEC

Pour savoir où l'on va, il faut toujours se demander d'abord d'où l'on vient
La décentralisation est un processus qui avait pris naissance au milieu des années 70 et qui s'est développé de manière relativement continue avec un moment fort dont on célèbrera cette année les trente ans. Trente ans après, se dégage le sentiment que la décentralisation est encore au milieu du gué. La refonte des structures territoriales qui devait faire émerger des communautés fortes et des régions fortes, qui devaient prendre le relais des services de l'Etat, ne pouvaient difficilement être entreprise en 82 et elle n'a pas encore été achevée. Ce processus est encore en cours de réalisation et la loi du 16 décembre 2010 n'en constitue elle-même qu'une étape. L'avenir de la décentralisation c'est un plus petit nombre de collectivités, aptes à gérer, avec au-dessus bien sûr des espaces de coopération, des réseaux, mais avant tout un plus petit nombre de collectivités, avec davantage de responsabilités et davantage tenues de rendre des comptes, ce qui veut dire une répartition des responsabilités plus claire mais aussi plus stable. C'est au fond, ce qui existe, autour de nous, dans les pays de l'Union européenne qui sont des pays décentralisés. Est-ce que cela veut dire nécessairement que la décentralisation est nécessairement synonyme de davantage d'autonomie fiscale comme certains semblent le croire ? Ce n'est pas certain. S'agissant des relations financières entre les niveaux territoriaux, au-delà même de l'hypothèse d'une éventuelle alternance, le cadrage budgétaire ne semble pas appelé à changer. La contrainte budgétaire va s'accentuer. La péréquation verticale que l'Etat opérait cédera la place à la péréquation horizontale à l'échelle des communautés.

Par ailleurs, les réformes de ces trente dernières années étaient distributives. La stratégie suivie dans ce cadre consistait à ajouter des niveaux (les communautés et les régions). Aujourd'hui, nous passons de la superposition à la soustraction.

L'intercommunalité, qui était présentée comme un moyen de faire plus, devient un moyen de continuer à agir sans supprimer des services. Le processus de prolongation et d'amplification de la RGPP, qui n'a que très brièvement été évoqué, réduira les marges de manœuvre des départements.

La décentralisation avait pour but de responsabiliser les acteurs. Jusqu'ici cela n'a marché qu'à moitié. Il est d'ailleurs normal que les acteurs refusent la spécialisation des compétences car ils sont soumis à la contrainte des électeurs qui ne connaissent pas la répartition des compétences. On ne peut résoudre cette contrainte que par une action sur le nombre de niveaux ou par le rationnement des recettes car en l'état, le système est inflationniste. La loi du 16 décembre a tenté de s'attaquer à cet enjeu avec la mise en place de cadrages juridiques, qui se durciront avec la pénurie de ressources.

Il est probable que nous nous dirigions vers un modèle d'extinction du pouvoir fiscal local avec une autonomie qui devient celle de la dépense et non plus celle de la recette. Le pilotage des finances publiques actuel est assuré par l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale. Les dépenses de sécurité sociale progressent dans une société qui vieillit et compriment les dépenses de l'Etat et celles des collectivités locales. Ce processus semble appelé à s'amplifier quel que soit le résultat des élections présidentielles et législatives.

Pour que la contrainte soit plus acceptable par les acteurs locaux, il faudra une attitude plus claire de la part de l'Etat, davantage de prévisibilité au niveau non seulement de l'évolution des dotations, indexée sur l'évolution de la situation économique globale, mais aussi des charges qu'il impose aux collectivités. Cela veut dire davantage de co-production des règles s'imposant aux collectivités : il y a eu des progrès réalisés sur la question des normes, il y en

a eu aussi sur la question de la fonction publique avec un conseil commun, il faut de ce point en faire encore davantage au sein de la conférence des exécutifs, pour gérer le durcissement de la contrainte budgétaire, durcissement indépendant du titulaire de la fonction exécutive. Même dans les systèmes fédéraux qui veillent à assurer un découpage très précis des attributions entre les différents niveaux de juridictions, le problème des externalités se pose inévitablement et incite à créer des scènes de négociation pour gérer les interdépendances. La crise renforce cette nécessité. Il faut mieux coordonner politiques de l'Etat et des collectivités, même lorsqu'ils sont dirigées par des majorités différentes.

Sur le plan de l'évolution de l'architecture d'ensemble, on constate au total que les transformations du système territorial sont très lentes. Les réticences du Sénat et la composition du collège n'y sont pas étrangers. Un collège communal à 95 %, surreprésentant le rural, élu dans un cadre départemental n'est plus en phase avec la réalité des pouvoirs locaux du XXIè siècle. Les résultats des élections présidentielles et législatives ouvriront-elles une fenêtre d'opportunité pour réformer cela ? Je doute que nous puissions anticiper des transformations radicales mais des adaptations ne sont pas à exclure. Même prudente, une limitation du cumul des mandats est bonne à prendre dans la mesure où elle aidera à débloquer le système.

Reste la question de la relance de la décentralisation. Il est difficile de saisir pour le moment ce que pourraient être les évolutions dans ce domaine dans la mesure où les candidats n'ont pas encore fait entendre de propositions précises. A ce stade, l'offre politique est dispersée. Je crois que les candidats ne pourront pas se prononcer avec une grande clarté sur ce sujet : ils ont plus à perdre à se montrer trop précis qu'à y gagner. Il y a évidemment le sujet de la régionalisation, qui pourrait connaître une accélération s'il y a alternance.

Pour comprendre les futures évolutions, il y a bien sûr les discours mais il peut être utile de se référer à une série de rapports produits par un ensemble d'administrations, de fondations, d'organismes dont les diagnostics et les orientations sont, sur beaucoup de sujets, assez convergents. Les divergences existent, elles sont cependant davantage sous-tendues par des enjeux ou des intérêts électoraux : il n'y a pas de véritable affrontement sur de grands modèles d'organisation.