

Quelles collectivités pour quel territoire ?

A l'heure où de nombreux Français se posent la question de l'intérêt des régions, de la cohérence des nombreux découpages territoriaux, la réforme initiée par le gouvernement prévoit de nombreux changements tels que la création d'un nouvel élu : le conseiller territorial, réorganisant ainsi les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-régions et un pôle communes-intercommunalités, la création des métropoles, la refonte du financement local et la remise en cause de la clause de compétence générale par une forme de spécialisation pour les départements et les régions...

Organisé, au lendemain des élections régionales, l'objet de ce colloque était de mettre à plat les enjeux d'une réforme que d'aucuns considèrent comme sans précédent. La réforme rationalise-t-elle un système dépassé et nébuleux ? Affaiblit-elle au contraire sciemment les pouvoirs locaux ? Et prend-elle suffisamment en compte les exigences et les craintes des premiers concernés : les citoyens, pour qui proximité des élus et dynamisme économique local apparaissent comme si cruciaux ?

Organisées le 7 avril 2010, les Huitièmes Matinées de l'AFCAP ont réuni des représentants de la sphère politique, du monde économique et de la société civile, tous concernés par ces enjeux territoriaux, pour tenter de répondre à ces questions et débattre de leurs enjeux présents et à venir.

Créée en 2001, l'AFCAP réunit des conseils en affaires publiques, des cabinets d'avocats, des instituts de sondage et constitue un creuset de réflexion, d'analyse et de prospective sur les affaires publiques conçues dans une acception élargie, c'est-à-dire incluant l'ensemble des disciplines qui confrontent la cité et les acteurs économiques. Les Matinées de l'AFCAP, organisées chaque année, ont abordé les sujets suivants :

2002 : Débat public et concertation : l'illusion démocratique ?

2003 : Les politiques ont-ils encore le pouvoir de décider ?

2004 : Influencer la démocratie et démocratiser l'influence.

2005 : Face aux risques, faut-il responsabiliser ou contraindre ?

2006 : La démocratie participative : fantasme marketing ou nouvelle réalité d'une vie politique modernisée.

2007 : La responsabilité sociale des entreprises ou les infortunes de la vertu : l'éthique et le développement durable à l'épreuve de la mondialisation.

2008 : L'idée de contre-pouvoir a-t-elle encore un sens ?

Quelles collectivités pour quel territoire ?

Les Cahiers de l'AFCAP

N°5



Quelles collectivités pour quel territoire ?

Actes du colloque organisé
le 7 avril 2010

Les débats ont été animés par Vincent Giret
Directeur de la rédaction de France 24.

Sommaire

5 Ouverture

Xavier Delacroix, Président de l'AFCAP, Président de First&42nd

7 Réforme des collectivités territoriales, état de l'opinion ; Mars 2010

Jacques Bonneau, Directeur associé de TMO Régions

11 Réforme des collectivités territoriales :

Problème de contenu ou problème de méthode ?

Patrick Le Galès, Directeur de recherche CNRS au Centre de Recherches Politiques de Sciences Po

17 Table Ronde

Quelle réforme pour quels élus ?

Noël Mamère, Député de la Gironde, Maire de Bègles
Arnaud Montebourg, Député et Président du Conseil Général de Saône-et-Loire
Dominique Paillé, Porte-parole de l'UMP

31 Table Ronde

Entreprendre pour le développement territorial : rôle et place des entreprises

François Blancard, Directeur Général du Crédit Foncier
Antoine Frérot, Directeur Général de Veolia Environnement

39 Une autre histoire, d'autres solutions ?

Un regard allemand sur l'évolution des collectivités territoriales

Frank Baasner, Directeur de l'Institut d'Etudes de Ludwigsburg

43 Table Ronde

La place du citoyen : qui doit décider de quoi ?

La démocratie locale en question

Alexandre Chemetoff, urbaniste, architecte-paysagiste
Stéphane Rozès, politologue, Président de CAP, enseignant à Sciences Po et HEC

51 Clôture

Daniel Delaveau, Maire de Rennes, Président de Rennes Métropole,
Président de l'Assemblée des Communautés de France

Ouverture

Xavier DELACROIX
Président de l'AFCAP, président de First&42nd

Ces Huitièmes Matinées de l'AFCAP ont pour objet la réforme des collectivités territoriales, sujet qui a été au cœur du débat public et électoral des derniers mois, suite aux réformes proposées par le gouvernement et aux récentes élections régionales. Pour cette réflexion sur les collectivités territoriales, il est remarquable que nous ayons été accueillis par l'École Normale Supérieure. Vous aurez remarqué, en passant sous le porche, que cette belle institution a été créée l'an III de la République, à une époque où la logique centralisatrice prévalait sur la logique girondine. L'idée de ce colloque est de faire discuter des représentants de la sphère politique, du monde économique et de la société civile pour tenter d'échanger sur leurs visions de nos territoires.

Pour lancer cette matinée, je vous propose de nous pencher sur les résultats d'un sondage réalisé par l'institut TMO Régions, qui travaille fréquemment sur la question des collectivités territoriales. Voici quelques-uns de ces résultats¹.

Lorsque l'on demande aux Français s'il faut supprimer un échelon territorial, ce qui semble être au cœur du débat actuel, la réponse obtenue est loin d'être toujours positive, comme d'aucuns voudraient le penser. Il est d'ailleurs assez intéressant de noter que les réponses concernant l'échelon à supprimer se répartissent à peu près équitablement : certains en tireront la conclusion qu'il ne faut rien supprimer ; d'autres remarqueront que l'échelon qui attire le plus de votes est l'intercommunalité, certainement parce que les Français n'en comprennent pas ou n'en connaissent pas les avantages. Sur la question relative au nombre d'élus, les résultats du sondage indiquent que les Français souhaitent en supprimer, ce qui reflète peut-être une sorte de populisme anti-élus ou une méconnaissance de ce que les élus font au sein de leurs collectivités respectives. On peut néanmoins supposer que la notion

1 - L'analyse de ce sondage se trouve au chapitre suivant

de réduction du gaspillage, induite dans la question, a influencé les réponses. La question de l'augmentation des impôts et du transfert de nouvelles compétences de l'État vers les collectivités sera sans doute abordée par Arnaud Montebourg, qui mène la fronde pour réclamer un transfert de moyens à la hauteur des nouvelles compétences attribuées aux collectivités. D'après les résultats du sondage, les Français considèrent que les principaux responsables de l'augmentation des impôts ne seraient pas les collectivités territoriales mais plutôt l'Etat. Enfin, la dernière question du sondage portait sur la composition de l'impôt. Actuellement, sur 100 euros d'impôts, 70 reviennent à l'Etat et 30 aux collectivités territoriales. Or, lorsque l'on demande aux Français comment ils verraient cette répartition, on constate que le rapport est quasiment inversé : ils donneraient 60 euros aux collectivités territoriales et le reste à l'Etat. Il ressort enfin des résultats du sondage que 88 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat en ce qui concerne les transports, et que 86 % leur font plus confiance en ce qui concerne l'accès au logement, l'aide aux personnes et aux familles en difficulté. On observe que les domaines dans lesquels l'Etat obtient les scores les moins mauvais sont ceux relatifs à l'emploi et l'économie (57 %) puis à l'éducation et la formation (43 %). En revanche, pour tous les éléments relatifs à la proximité et à la vie quotidienne, les collectivités territoriales ressortent comme les entités auxquelles les Français souhaiteraient naturellement verser leurs impôts s'ils en avaient le choix. Sans faire d'interprétations jacobines ou girondines, il est intéressant de voir que les collectivités territoriales apparaissent comme des acteurs de proximité rassurants, tandis que l'Etat semble loin et anonyme. Il y a donc à la fois des éléments de débat sur l'organisation des pouvoirs publics et la responsabilité des différentes collectivités, et un élément psychologique qui ressort des résultats du sondage sur le rapport de proximité des citoyens avec les autorités locales.

Réforme des collectivités territoriales

État de l'opinion ; Mars 2010

Jacques Bonneau,
Directeur associé de TMO Régions

Parmi les 316 propositions de la « commission Attali », celle consistant à faire disparaître progressivement l'échelon départemental « pour améliorer l'efficacité de la gestion publique » reste sans doute celle qui a été la plus débattue. L'idée « de l'échelon de trop » qui brouillerait dans l'opinion la lisibilité des responsabilités institutionnelles (« on ne sait plus qui fait quoi » ni « à quel saint se vouer ») et contribuerait au gaspillage des deniers publics est assez rebattue et n'a rien de bien nouveau.

Cette « vieille idée » remise de manière récurrente sur le devant de la scène trouverait aujourd'hui un appui auprès de l'opinion publique qui, pour reprendre les craintes exprimées par Jean-Philippe ROY, pourrait voir d'un bon œil la suppression des Conseils généraux et satisfaire ainsi « une forme larvée de populisme anti-élus ». L'opinion apporterait en ce sens un concours inespéré au tenant de « la recentralisation locale ». Dans le cadre des débats actuels sur la réforme des collectivités, l'AFCAP et TMO Régions ont souhaité en savoir un peu plus sur l'état de l'opinion.

1. Faut-il, oui ou non, supprimer un échelon territorial ?

La suppression d'un échelon territorial n'est pas jugée comme une priorité par la majorité des Français (30 % jugent que cette suppression n'est pas nécessaire et 24 % qu'elle est secondaire). La part de la population française en adhésion forte et militante vis-à-vis de la suppression d'un échelon territorial est de 16 %. En clair, la population ne voit pas d'inconvénients à étudier la possibilité de supprimer un échelon, mais elle n'en voit ni l'urgence, ni le caractère indispensable.

Les sympathisants de droite sont globalement plus favorables à la suppression d'un échelon territorial. 24 % d'entre eux jugent

Le département a davantage de sens pour la population que les intercommunalités.

primordial de supprimer un échelon contre seulement 6 % des sympathisants de gauche.

2. Quel échelon supprimer ?

Il serait entendu que s'il y avait un échelon à supprimer, ce sont les départements qui devraient « logiquement » disparaître en fusionnant avec le niveau régional.

Les choses sont moins claires pour l'opinion. A la question « S'il fallait supprimer un échelon parmi les collectivités territoriales, le ou lesquels supprimeriez-vous ? », le département n'est cité que dans 24 % des cas, à quasi égalité avec le Conseil régional (26 %) et assez loin derrière l'intercommunalité (33 %). Ce résultat renvoie aux questions d'identité et d'attachement aux territoires. Sur ces deux aspects, le département a davantage de sens pour la population que les intercommunalités.

3. Chère, trop chère, démocratie...

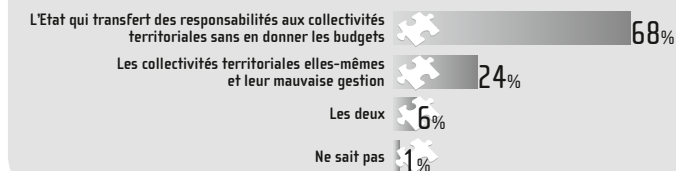
A la question, « faut-il réduire le nombre d'élus afin de réduire les gaspillages », ou « faut-il maintenir le nombre d'élus pour assurer la démocratie », 70 % répondent en faveur de la première solution. Ce résultat peut donner lieu à plusieurs lectures, il démontre cependant que :

- 1- Dans l'esprit de la population, le nombre d'élus n'est pas un gage de démocratie;
- 2- Dans un contexte de crise, les discours de lutte contre le gaspillage trouvent un écho particulièrement fort auprès de la population (en particulier chez les sympathisants de droite) et l'emportent sur toutes les autres considérations;
- 3- La population n'a pas une vision suffisante de l'action quotidienne des élus locaux qui lui permettrait de mettre en balance, d'un côté, les coûts associés à la fonction, de l'autre, l'intérêt général qu'elle représente.

4. Trop d'impôts, à qui la faute ?

La responsabilité de l'augmentation des impôts prélevés par les collectivités locales est clairement, dans l'esprit de l'opinion, associée à l'Etat. La dénonciation des transferts non compensés financièrement a, de ce point de vue, trouvé un écho favorable auprès de la population. Celle-ci n'a pas adhéré à l'image de collectivités dépensières, insouciantes et mauvaises gestionnaires.

On assiste actuellement à une augmentation des impôts prélevés par les collectivités locales. Selon vous, quelle en est la principale cause ? (Ensemble de l'échantillon)



Les sympathisants de gauche mettent de manière attendue davantage en cause la responsabilité de l'Etat (89%), mais les sympathisants de droite sont tout de même près de 50% à juger l'Etat responsable de l'augmentation des impôts locaux, ce qui démontre que la protestation des collectivités (relayée par une partie des élus de droite) a su convaincre au-delà de la gauche.

5. Si la population avait le choix, comment ventilerait-elle l'impôt ?

La réalité comptable la plus communément admise veut que sur 100 euros d'impôts collectés (tous impôts confondus), 70 aillent à l'Etat et 30 aux collectivités. Cette ventilation ne correspond pas aux choix de la population qui rééquilibrerait très fortement cette répartition en faveur des collectivités locales. 80% des Français verseraient au moins 40 % de l'impôt aux collectivités locales et près de la moitié irait jusqu'à 60 %.

Il y a dans ces réponses une prime évidente au local que l'on peut interpréter, soit comme un rapport de confiance à l'égard des collectivités et de défiance à l'égard de l'Etat, soit comme une forme « d'égoïsme territorial » qui voudrait que l'impôt profite directement à ceux qui le versent.

On ne se penchera pas ici sur la deuxième hypothèse. Pour ce qui concerne la première, il y a une crise de confiance évidente à l'égard de l'action de l'état, y compris sur ses champs d'intervention les plus indiscutables (emploi, éducation). Sur tous les grands thèmes qui préoccupent les Français, la confiance va majoritairement aux collectivités locales.

57 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat pour développer **l'emploi et l'économie;**

60 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat pour développer **l'éducation et la formation;**

- 75 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat pour **protéger l'environnement**;
- 86 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat pour **aider les personnes et les familles en difficulté**;
- 88 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat pour **développer les transports**;
- 88 % des Français font davantage confiance aux collectivités qu'à l'Etat pour faciliter **l'accès aux logements**.

Pour l'opinion, la question est donc de savoir si, dans un contexte de crise de confiance à l'égard de l'Etat (et de crise tout court), il est réellement opportun de mettre sur la table et sans délai, la réforme des collectivités territoriales.

Fiche technique

Enquête réalisée en ligne auprès de 922 personnes entre le 29 mars et le 1^{er} avril 2010 auprès d'un échantillon représentatif de la population française de 18 ans et plus, selon la méthode des quotas par sexe, âge, catégorie socioprofessionnelle, échantillon stratifié par région UDA.

Pour en savoir plus ou obtenir des résultats détaillés (par type de collectivité, type de territoire ou par profil de population), contacter Vincent Guillaudeux ou Jacques Bonneau de TMO Régions au 02 99 30 59 96.

Site : www.tmoregions.fr

Réforme des collectivités territoriales :

Problème de contenu ou problème de méthode ?

Patrick Le Galès,
Directeur de recherche CNRS au Centre
de Recherches Politiques de Sciences Po

Je vais tenter de présenter de manière comparée ce qui est spécifique au cas français, et ce qui renvoie au contraire à des tendances de transformation comparables à ce qui se fait ailleurs. Etant chercheur, j'ai une parole assez libre et je me permettrai donc d'être critique de temps en temps. Afin d'engager un peu le débat, je voudrais revenir sur le sondage présenté en ouverture de ce colloque. J'ai tendance à penser que ces données ne nous apprennent pas grand-chose. On sait bien que, dans la plupart des pays européens, lorsque l'on réalise des sondages sur les institutions, les résultats indiquent que tout le monde souhaite des changements. Ce genre de données apporte donc très peu de nouveaux éléments, d'autant plus que l'on sait que les Français sont généralement peu au fait en matière de politiques publiques. Je retiens néanmoins deux choses de ce sondage. La première, c'est que personne ne souhaite réellement supprimer de niveau, ce qui ne signifie pas que les Français ne soient pas favorables à une simplification de la carte. Et la deuxième, c'est la préoccupation croissante sur les impôts locaux, un thème que l'on retrouve fréquemment dans les sondages et les études depuis à peu près dix-neuf ans.

Il y a tout un ensemble de réformes qui sont envisagées en ce moment, et qui me semblent beaucoup plus importantes que la décentralisation en tant que telle, puisque lorsque l'on met bout à bout la réforme des collectivités territoriales, on y retrouve la question de la fiscalité, celle du grand Paris, celle du repositionnement de l'Etat, ainsi que tout un ensemble de sujets qui annoncent un cycle important de transformations territoriales en France. Or, tous ces éléments sont parfois sans lien entre eux, ou pour certains d'entre eux, ne sont pas affichés. Je dis souvent, pour résumer ce sentiment, que la décentralisation ressemble

Le moteur de la réforme est la restructuration de l'Etat et le débat le plus important est celui qui touche à la réforme de la fiscalité locale.

au Petit Prince, pour lequel l'essentiel est souvent invisible. Dans la plupart des dynamiques de décentralisation, en France comme ailleurs, on retrouve toujours deux tendances : d'une part un Etat qui cherche à se restructurer pour réaliser des économies en mettant certaines charges sur le dos de la périphérie, et en parallèle des logiques de recentralisation sur certains autres éléments. Une chose au moins semble claire sur ce sujet : le moteur de la réforme est la restructuration de l'Etat et le débat le plus important est celui qui touche à la réforme de la fiscalité locale.

Je vais commencer par présenter quelques nouvelles du front européen afin d'en tirer deux ou trois éléments pertinents pour comprendre ce qui est original dans le cas français. Je tiens en effet à rappeler que ce qui se passe en France est toujours lié à ce qui se passe dans d'autres pays. Afin d'éclairer l'originalité française, il peut être intéressant de se pencher sur ce qui se passe aujourd'hui en Europe et sur ce que fait la Commission Européenne. La Grande-Bretagne est aujourd'hui le laboratoire en Europe de la réflexion sur les collectivités territoriales et les politiques publiques. Au cours des vingt dernières années, les Britanniques ont en effet réalisé plus de réformes que quiconque en Europe, et une partie de leurs idées deviennent dominantes au niveau de Bruxelles, parfois pour de bonnes et parfois pour de mauvaises raisons. Certaines idées britanniques se retrouvent donc importées dans la gestion des politiques publiques en France. C'est notamment le cas de l'ANRU (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) qui a été directement inspirée des pratiques d'Outre-manche, mais aussi de certains points de la LOLF (Loi Organique Relative aux Lois de Finance) et de la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques).

Plusieurs éléments intéressants ressortent du cas britannique. Le premier, c'est que la Grande-Bretagne a vécu il y a quelques temps déjà ce que la France vit aujourd'hui, à savoir un Etat en recomposition avec à la fois une logique de centralisation et une logique de décentralisation. Aussi bien en Grande-Bretagne qu'en France, il s'agit pour l'Etat d'apprendre à centraliser d'une autre manière. La Grande-Bretagne a vécu ce que l'on appelle la « devolution », un processus de décentralisation vers le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Ecosse. Dans ces entités, on trouve désormais des parlements qui disposent de pouvoirs importants, mais aussi, et surtout, une dynamique de différenciation de plus

en plus forte par rapport aux autres Etats de la Grande-Bretagne, notamment en ce qui a trait à la manière de penser les politiques publiques. Cela revient à dire que l'on ne pense plus de la même manière des sujets aussi divers que l'éducation, la santé, les services sociaux, les réseaux des élites ou les processus de consultation. On peut donc dire que l'on a par exemple une politique galloise et une politique écossaise qui sont de plus en plus éloignées de la politique anglaise en termes de prise de décision, de mise en œuvre des décisions et de priorités politiques.

On retrouve cette tendance à la différenciation dans d'autres Etats européens comme l'Italie ou l'Espagne. Or, cette tendance a des conséquences très fortes en termes de politique : ce ne sont ni les mêmes partis qui gouvernent, ni les mêmes coalitions qui se forment. Au final, ce ne sont donc pas les mêmes règles du jeu qui prévalent. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il est difficile de prévoir qui gagnera les prochaines élections en Grande-Bretagne : les systèmes politiques gallois et écossais étant extrêmement différents du système anglais, il est difficile de prévoir comment les électeurs vont voter.

Cette logique de différenciation est, comme je le disais, aussi présente en Espagne, où la Catalogne réclame plus d'autonomie, plus de capacité à contrôler l'impôt et à développer ses propres projets de politiques publiques. On l'observe également en Italie, où la Ligue du Nord fait passer un ensemble de réformes quasi fédérales, et où la fracture entre le Nord et le Sud du pays est à chaque fois plus visible, avec un Etat-providence régionalisé. Dans les trois cas cités, le premier élément à noter est donc la création d'ensembles de moins en moins unifiés, qui amènent à parler de mosaïques.

La deuxième tendance que l'on observe en Europe, c'est que l'Etat ne reste pas totalement absent et qu'il apprend d'autres manières de centraliser en mettant en place des règles du jeu de plus en plus strictes. La logique consiste à conserver des capacités de pilotage tout en laissant plus de marge de manœuvre aux acteurs territoriaux locaux. Cela rappelle le principe de la RGPP et de la LOLF : des acteurs plus libres mais à l'intérieur d'un système de contraintes plus fort. Partout en Europe, on observe ainsi des Etats qui tentent de recentraliser par l'intermédiaire des finances ou des Cours de justice. Et il me semble que la France n'échappe pas à cette tension.

La logique consiste à conserver des capacités de pilotage tout en laissant plus de marge de manœuvre aux acteurs territoriaux locaux.

C'est une centralisation qui ne consiste plus à mettre des préfets partout, mais à définir les règles du jeu. Elle a d'ailleurs donné lieu à la phrase : *freer actors, more rules*.

Je souhaite insister sur le fait que ces deux tendances n'affectent pas uniquement les politiques publiques. Cette recherche d'autonomie par rapport à l'Etat central, qui est perceptible dans un certain nombre de régions et de villes européennes, se traduit aussi par un nouvel essor des langues locales. On perçoit également de nouveaux processus de restructuration de l'Etat, qui se traduisent par la création d'agences et par le développement du gouvernement à distance, qui consiste à établir des règles et à laisser les acteurs locaux s'y adapter. C'est une centralisation qui ne consiste plus à mettre des préfets partout, mais à définir les règles du jeu. Elle a d'ailleurs donné lieu à la phrase : *freer actors, more rules*. Il y a enfin une logique de contrôle par l'audit qui émerge, avec l'essor en Europe des administrations de contrôle telles que la Cour des Comptes ou l'Audit Office. Le dernier élément de contexte est le fait que l'Europe a, depuis une dizaine d'années, complètement abandonné les questions urbaines, territoriales et régionales, ce qui se reflète dans le peu de crédit accordé en Europe au Comité des Régions. Au niveau européen, on peut donc dire que l'on assiste aujourd'hui à une concurrence des territoires plutôt qu'à une solidarité.

A partir de cet éclairage européen, plusieurs éléments ressortent du cas français.

Le premier élément qui nous caractérise est l'absence de menace d'autonomie. A l'inverse, il n'est pas certain que la Belgique soit encore la Belgique dans dix ans, ni que l'Ecosse fasse encore partie de la Grande-Bretagne, ou que la Catalogne soit encore en Espagne dans un horizon de vingt ans. En France, aucun territoire ne vise à l'autonomie, pas même la Corse.

La deuxième caractéristique du cas français, c'est que l'on a des interdépendances extrêmement fortes. Comme l'a justement écrit Laurent Davezies, la production française est assez centralisée, mais il existe une circulation importante des individus et des richesses entre le centre et la périphérie. En ce sens, on peut dire que la France est l'un des pays les plus intégrés en Europe. D'un côté, on avance vers une sorte de décentralisation, mais de l'autre, on n'a jamais eu autant d'égalité de revenu sur le territoire et autant de redistribution. La France conserve aussi un système qui oppose commune, département et Sénat aux villes, aux intercommunalités et aux régions. Ce sont deux systèmes enchevêtrés, qui se combinent

plus ou moins bien et coûtent assez cher aujourd'hui, mais qui finalement ne sont pas aussi mauvais qu'on le prétend.

Le moteur original de la décentralisation en France réside dans la concurrence entre les élus des différents niveaux.

Il existe une autre exception sur laquelle je voudrais insister : l'originalité de la France, au moins jusqu'à une époque récente, résidait en ce que l'on décentralisait en accordant des budgets importants aux autorités locales et régionales. Nos autorités régionales ont de fait vécu un âge d'or financier depuis une vingtaine d'années. Je sais que certains me diront que la chose est plus compliquée que cela. Mais en termes comparés, on ne trouve aucun Etat en Europe où l'on ait décentralisé en donnant autant d'aisance financière aux niveaux local et régional. Cette particularité française a eu des effets très positifs, mais je pense que c'est elle qui est aujourd'hui remise en cause. Il faut bien voir que le moteur original de la décentralisation en France réside dans la concurrence entre les élus des différents niveaux pour obtenir un maximum de ressources. A chaque fois que l'on fait une réforme, on donne donc un peu plus aux communes, puis aux intercommunalités, aux départements, aux régions, et tous les échelons finissent par y gagner sur une période de quinze ou vingt ans.

La troisième particularité historique de la France est la difficile adaptation de notre Etat, traditionnellement jacobin, au phénomène de décentralisation. Il a ainsi fallu environ trente ans pour adapter les services de l'Etat, notamment les DDE (Directions Départementales de l'Equipement), les préfectures et les sous-préfectures. Une autre caractéristique frappante de la France est le fait que les acteurs locaux ont mis en œuvre des politiques publiques importantes avec les moyens mis à leur disposition. On peut donc dire que l'on a inventé un modèle territorial en France, à coûts élevés et niveau de services élevé. La question qui se pose depuis 2005 est celle de savoir s'il s'agit d'un cercle vertueux et si l'augmentation des impôts se traduit toujours par une augmentation du niveau de services. De nombreux observateurs s'inquiètent en effet de ce que l'augmentation des impôts pourrait dans le futur ne plus être accompagnée d'une augmentation du nombre de services. Enfin, la France est aujourd'hui le seul Etat en Europe où il n'existe pas de hiérarchie entre les différents niveaux. La différenciation croissante que l'on observe entre les ensembles territoriaux au sein même du territoire français se traduit donc par des conflits de compétences croissants entre les différentes entités et par des

interventions répétées du Conseil Constitutionnel pour résoudre ces conflits, ce qui n'est pas sans rappeler le rôle joué par le Conseil Constitutionnel dans les Etats fédéraux. Je voudrais terminer sur un autre élément qui nous caractérise en termes de développement économique, qui est le poids de plus en plus important de la région parisienne. Aujourd'hui, la région parisienne produit environ un tiers du PIB national avec 22 % de la population française. Ce sont des chiffres assez comparables à ce que l'on trouve dans d'autres pays centralisés comme la Norvège ou la Finlande. Le problème qui se pose est alors le suivant : si l'on handicape la région Ile-de-France, l'impact risque d'être ressenti par la périphérie. Mais inversement, nous connaissons aussi beaucoup de problèmes liés à la concentration de l'activité économique en Ile-de-France.

Pour conclure, je dirais que les deux éléments les plus importants sur le débat autour de la réforme des collectivités territoriales sont cette double logique d'une décentralisation des compétences et d'une recentralisation de l'Etat français par la volonté de conserver des capacités de pilotage. L'Etat crée pour cela des agences spécialisées, définit les normes et les règles du jeu, conditionne le financement au respect de certains critères selon un principe d'appel d'offre compétitif. L'ANRU constitue un bon exemple de ce phénomène : c'est la première fois en trente ans que l'Etat a réussi à obtenir une certaine uniformité dans les politiques de la ville mises en place par les collectivités territoriales. Enfin, la question financière est elle-aussi au cœur du débat sur les collectivités territoriales. Depuis près de dix ans, le système de fiscalité locale court à la catastrophe et une part de plus en plus importante de la fiscalité locale passe par le ministère des Finances, qui remet d'ailleurs en cause l'autonomie fiscale des entités territoriales. Pour résumer, le cas français est exceptionnel pour les raisons évoquées précédemment, mais dans sa dynamique de transformation, le pilotage par l'Etat central est tout à fait comparable à ce que l'on peut trouver dans les autres Etats européens.

Table ronde :

Quelle réforme pour quels élus ?

Ont participé à la table ronde :

Noël Mamère,

Député de la Gironde, Maire de Bègles

Arnaud Montebourg,

Député et Président du Conseil Général de Saône-et-Loire

Dominique Paillé,

Porte-parole de l'UMP

La table ronde est animée par Vincent GIRET

L'élimination du cumul des mandats est un outil-clé pour que le législateur réponde à l'intérêt général plutôt qu'aux intérêts de sa circonscription ou de son intercommunalité.

Noël Mamère

En tant que maire et député, il me semble nécessaire de changer cette exception française du cumul des mandats entre les fonctions locales et les fonctions de législateur. Vous me direz que je suis un peu hypocrite, car je cumule les mandats depuis près de vingt ans. Mais si je cumule les mandats, c'est parce que j'appartiens à un parti qui n'est pas justement reconnu pour ce qu'il représente dans la société : nous ne sommes que trois députés verts à l'Assemblée Nationale, dont deux "cumulards", Mme Voynet et moi-même. Je pense que l'élimination du cumul des mandats est un outil-clé pour que le législateur réponde à l'intérêt général plutôt qu'aux intérêts de sa circonscription ou de son intercommunalité. C'est un gage de notre vitalité démocratique et d'un Etat de droit qui soit, pour reprendre une expression de notre Président, représentatif d'une République irréprochable. Mais on ne pourra limiter le cumul des mandats que le jour où l'on ne sera pas populiste, et où l'on accompagnera cette limitation d'une reconnaissance du statut d' élu. On se rend compte que cette accumulation de strates bureaucratiques de la commune jusqu'à la région est aussi une manière pour les élus d'assurer leur survie tout en prétendant assurer l'intérêt général.

Cela dit, je pense que la réforme qui nous est proposée - sous le paravent de la nécessaire mise en ordre des collectivités - est en fait une opération politicienne qui consiste à ce que la droite, qui est minoritaire dans les régions et dans un certain nombre de départements, introduise l'élection à un seul tour pour pouvoir prendre le pouvoir là où elle est actuellement minoritaire. C'est là qu'est la réalité de l'enjeu, et je trouve que cette réforme mérite beaucoup mieux que ce genre de petits calculs dissimulés. Les Verts ont toujours défendu une décentralisation très poussée, mais nous pensons aussi qu'il y a des étages de trop. Je n'ai par exemple jamais entendu un parti politique, qu'il soit de droite ou de gauche, remettre en cause le département. Or, lorsque l'on regarde l'Europe, on se rend compte que les deux entités administratives qui répondent le mieux à la structure européenne sont les régions et les agglomérations, et qu'il y a entre elles plusieurs échelons qui devraient être supprimés. Preuve en est que lorsque des camarades de mon parti s'engagent dans les élections locales, je leur recommande de ne jamais accepter le poste d'adjoint à l'environnement proposé par le parti allié, car ce poste ne vaut rien comparé à une présidence d'intercommunalité.

Les deux entités administratives qui répondent le mieux à la structure européenne sont les régions et les agglomérations.

L'intercommunalité est le lieu où se trouve désormais le nerf de la guerre, à savoir les fonds nécessaires à l'aménagement et à la prise de décisions importantes pour nos territoires.

Je dirais que l'on pâtirait de deux choses en France : en premier lieu, du fait que l'on ne veut pas payer le prix de la démocratie, c'est-à-dire sortir du cumul des mandats et l'accompagner d'une réforme du statut de l' élu qui permettrait de les indemniser justement, à l'image de ce qui se fait dans les autres pays européens. Cela éviterait du même coup que les élus aillent courir derrière les mandats afin d'arrondir leurs fins de mois. Dans mon parti, nous demandons aussi depuis des années que les élections pour les communautés urbaines ou les intercommunalités se fassent au suffrage universel direct et non par un système d'élections au deuxième degré, et que soient mis en place des systèmes de contrôle au niveau des communautés urbaines et des intercommunalités.

Le deuxième élément handicapant est d'après moi l'inadaptation de nos entités administratives. Comme je le disais, les entités administratives qui correspondent le mieux au niveau européen sont les agglomérations et les régions. Malheureusement, si je prends l'exemple de Bordeaux, la communauté urbaine a un périmètre de 27 communes qui ne correspond absolument plus à la réalité de ce qu'est devenue la métropole bordelaise. Avec l'étalement urbain, la métropole de Bordeaux ne s'arrête plus à Saint-Médard-en-Jalles et à Villeneuve d'Ornon, à côté de Bègles ; elle va de Libourne à Arcachon. Le dernier recensement a d'ailleurs montré que le bassin d'Arcachon a vu augmenter sa population de 15 % au cours des six dernières années. Ce phénomène s'accompagne d'un certain nombre de travers relatifs au traitement des déchets et à l'assainissement, que je ne citerai pas ici puisque ce n'est pas l'objet de cette rencontre. Dans l'idéal, il conviendrait de créer une grande métropole qui aille de Libourne à Arcachon et qui aurait plus de sens en termes d'aménagement du territoire et de gouvernance. Je ne crois pas que la concurrence des strates démocratiques soit un avantage pour les administrés. Je vois bien, dans ma région, la contradiction entre ce que veut le département, ce que propose la région, et ce que ne veut pas la communauté urbaine. On l'a vu sur des sujets aussi importants que le grand contournement autoroutier de Bordeaux, puisque le président du département voulait un pont sur l'estuaire alors que le président de la communauté urbaine de l'époque et maire de Bordeaux

On aurait intérêt, à supprimer les départements pour donner plus de pouvoir aux régions, mais aussi à donner une plus grande logique aux agglomérations, qui devraient avoir un périmètre beaucoup plus grand.

souhaitait pour sa part un pont sur la Garonne à l'entrée de la ville. Ce genre de situation aboutit à des négociations aux conséquences néfastes. A Bordeaux, le fruit de la négociation a été la construction du pont Bacalan-Bastide qui ne répond à aucun des deux souhaits initiaux. Cette situation crée aussi une concurrence terrible sur l'installation des entreprises, ce qui nous ramène au débat sur la taxe professionnelle. Je pense donc qu'il faut apporter des réformes structurelles, et non pas seulement les réformes démagogiques qui nous sont proposées aujourd'hui et qui consistent à dire qu'il faut diviser par deux le nombre d'élus.

En ce qui me concerne, je trouve aberrant d'imaginer la création d'un conseiller territorial qui siègerait à la fois au département et à la région, alors même que l'on critique le cumul des mandats. Les compétences de la région sont-elles les mêmes que celles du département ? Ne pourrait-on pas plutôt réfléchir à des régions qui soient plus grandes ? Lorsqu'on s'inscrit dans une logique d'Europe fédérale, ce que réclament les écologistes depuis longtemps, il est insensé d'avoir des régions comme la Basse Normandie et la Haute Normandie, qui sont des confettis au regard de l'Europe. Une vraie Euro-région, pour ce qui est par exemple des territoires situés près de chez moi, devrait probablement aller de Bordeaux à Santander, ce qui permettrait en outre de résoudre un certain nombre de problèmes, notamment ceux liés à l'énergie et au transport. Je pense enfin que l'on aurait intérêt, comme le proposent les Verts, à supprimer les départements pour donner plus de pouvoir aux régions, comme cela est déjà le cas en Espagne ou en Allemagne, mais aussi à donner une plus grande logique aux agglomérations, qui devraient avoir un périmètre beaucoup plus grand.

Concernant les réflexions qui sont faites sur le Sénat, cela fait longtemps que les Verts proposent un Sénat des régions. D'ailleurs vous aurez remarqué que le facteur-clé pour être sénateur aujourd'hui n'est plus forcément l'âge, mais est plutôt d'entrer au Conseil Général. Or, tout ceci me semble être une machine à fabriquer des notables et des clientèles. Lorsque l'on regarde certains départements, on se demande quel sens politique ont aujourd'hui ces cantons au regard de la réalité que vivent les Français. On a par exemple certains hommes qui se font élire avec 300 votes en région rurale, et qui maintiennent des pratiques néfastes pour

l'environnement et pour l'aménagement du territoire. Ce sont là les questions que l'on doit se poser et c'est pour cette raison que ce débat mérite mieux que celui qui est engagé aujourd'hui. Le Président de la République a convoqué en Congrès à Versailles l'Assemblée Nationale et le Sénat pour donner plus de pouvoir au Parlement. Le Parlement devrait donc se saisir de cette question pour l'élever au-dessus des querelles auxquelles on assiste aujourd'hui. M. Marleix, le secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, nous propose certes des ajustements car il voit que la réforme ne passe pas, y compris chez les siens, mais il n'en reste pas moins que la France mérite mieux que ce projet petit et démagogique. Elle mérite une vraie réforme de ses institutions, qui ne passe pas forcément par la réforme des collectivités territoriales, mais qui passe par des changements dans le mode d'élection, le contrôle démocratique, et la redéfinition des notions de métropole, d'agglomération et d'intercommunalité.

Je suis maire et à ce titre, j'essaie de me battre comme beaucoup d'élus pour que l'intercommunalité fonctionne. En ce sens, je considère que c'est une chose très difficile que de faire fonctionner l'intercommunalité, car cette dernière reste fondée sur une logique du chacun pour soi, notamment en ce qui concerne l'obtention des subventions, qu'il s'agisse du FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), du FSE (Fonds Social Européen) ou des subventions de l'Etat. Dans ma ville, il y a une opération de renouvellement urbain (ORU) et je me félicite de ce que l'Etat ait pris ses responsabilités. Je crois qu'il faut encourager l'intercommunalité et qu'il nous reste beaucoup d'efforts à faire, y compris de la part des élus qui ont été en quelque sorte élevés dans cette concurrence. Je dirai une dernière chose pour conclure : je constate une dérive très dangereuse chez les préfets, qui ne sont plus aujourd'hui des représentants de l'Etat mais plutôt des représentants du Président de la République ou de son gouvernement. Et je pourrais citer de nombreux exemples de prises de position des préfets qui reflètent cette dérive.

Vincent Giret

Tout le monde s'accorde finalement aujourd'hui sur la nécessité d'une réforme. De part et d'autre des clivages politiques, et à tous les niveaux, mais personne n'y met la même chose. Dominique

La suppression des départements aurait eu beaucoup de mal à passer les obstacles parlementaires et tout particulièrement celui du Sénat.

Paillé, pourriez-vous nous réexpliquer quelle est la philosophie de la réforme et quelles en sont les prochaines étapes ?

Dominique Paillé

Nous sommes partis d'un constat qui est fait par l'ensemble des élus et de la population française. Nous avons, depuis des années, empilé les strates de collectivités territoriales et il est nécessaire d'y apporter une certaine rationalisation et une certaine clarification. Le deuxième constat assez consensuel que l'on peut faire, c'est que la concurrence qui existe entre les différents niveaux de collectivités territoriales entraîne des décisions qui ne servent pas l'intérêt général. A partir de là, nous avons modestement essayé de redessiner la cartographie des collectivités territoriales dans le sens de l'intérêt général. J'utilise le mot « modestement » à propos puisque la réforme que nous proposons ne supprime aucun échelon si ce n'est celui du pays, qui avait une existence tout à fait relative sur une grande partie de notre territoire. Pourquoi ne supprimons-nous pas d'échelon ? Tout simplement parce qu'il n'y a pas de consensus au niveau de nos concitoyens mais également de la classe politique pour le faire. Et de manière réaliste, je dois avouer que la suppression des départements que souhaite Noël Mamère et qui répond à une logique à laquelle j'adhère, aurait eu beaucoup de mal à passer les obstacles parlementaires et tout particulièrement celui du Sénat. Par conséquent, nous avons préféré une loi qui permette d'obéir à une logique que je vais vous décrire, en même temps qu'elle fasse évoluer cette vie harmonieuse que nous souhaitons entre les différentes entités territoriales.

Dans un premier temps, nous avons voulu améliorer l'efficacité de l'action de nos collectivités à travers la spécialisation. Les régions, les départements et les métropoles auront désormais des compétences précises qui ne se chevaucheront pas. Jusqu'à aujourd'hui, nous avons en effet constaté que le fait que certains acteurs possédant ou s'arrogeant une compétence générale entraînait souvent des dysfonctionnements et des dépenses inutiles. Par ailleurs, les financements croisés qui étaient légions entre ces différentes collectivités n'étaient véritablement pas très efficaces. Nous avons tenté de rechercher cette efficacité, non seulement par la spécialisation des compétences, mais aussi par la mise en place d'un nouveau type d'élu qui se substitue au Conseiller Régional et au Conseiller Général, et qui aura une double vision sur les

champs de compétence départementaux et régionaux. Cette réforme, qui est la pierre angulaire du dispositif que nous souhaitons mettre en place, aboutira aussi à la diminution du nombre d'élus et à l'amélioration de leur statut. Je précise cela en référence à l'intervention de Noël Mamère, parce que je partage, à titre personnel, son souci d'instaurer un véritable statut de l'élu et d'interdire le cumul des mandats.

Nous avons également voulu faire en sorte que les structures locales soient adaptées à la réalité de notre territoire. Noël Mamère réclame, à juste titre, la création de métropoles. Or, c'est précisément dans ce cadre que nous avons mis sur pied les métropoles comme nouvelle entité publique intercommunale dans les agglomérations de plus de 450 000 habitants. Il ne s'agit pas d'une entité totalement autonome puisque ce sont les communes qui la composent qui y enverront des élus pour la présider, mais on peut la considérer comme un premier pas dans la bonne direction. Nous allons aussi plus loin dans l'adaptation des structures aux territoires, puisque nous offrons dans cette loi la possibilité de modifier les contours régionaux par référendum. On peut imaginer des fusions de régions, ou des ajouts de départements à certaines régions, qui pourront être faits par le choix démocratique des citoyens concernés. Nous allons même jusqu'à créer une nouvelle structure, celle de la commune nouvelle, qui se substitue à tout le dispositif mis en place par la loi Marcellin dès 1971 concernant les fusions de communes, et qui n'avait pas véritablement fonctionné. Il s'agit donc d'une loi qui tient compte de l'évolution démographique et géographique de nos territoires en offrant la possibilité d'adapter les structures à la réalité de ces mêmes territoires.

Nous allons aussi un peu plus loin car si cette loi n'élimine pas le cumul des mandats, elle permet néanmoins une certaine avancée vers davantage de démocratie. Elle permet par exemple une lisibilité accrue des élus qui siègeront dans les communautés de communes ou communautés d'agglomération lors de l'élection des conseils municipaux avec la mise en place d'un fléchage sur les listes, afin de mettre ainsi fin à la nébuleuse sur un sujet que certains décriaient à raison. Cette loi descend aussi le seuil des scrutins de liste pour les collectivités à 500 habitants. Au-delà de cette limite, il sera nécessaire de présenter des listes paritaires, comme cela se fait déjà dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce qui je crois, constitue une avancée réelle en terme d'égalité des genres.

Il reste un point en suspens, qui n'est d'ailleurs pas celui qui a motivé le lancement de cette réforme : le mode de scrutin. Le gouvernement a présenté un mode de scrutin un peu complexe, qui est un scrutin uninominal à un tour pour 80 % des élus, et les 20 % restant étant élus à la proportionnelle. C'est un système qui a déjà été mis en place dans d'autres pays, mais qui n'est pas ancré dans la tradition française et qui a par conséquent beaucoup de mal à trouver preneur au sein de la majorité. Il y aura à ne pas douter des évolutions sur ce point. Alain Marleix a lui-même fait savoir il y a quelques jours qu'il était plutôt favorable au scrutin uninominal à deux tours sur la base de circonscriptions électorales à redessiner. Que ce soit à un tour ou à deux tours, il faudra très probablement redécouper le territoire national en très grands cantons. Ce que je puis vous dire, c'est que sur ce point du mode scrutin le gouvernement et la majorité sont ouverts et qu'il ne doit donc pas être un handicap pour faire passer une réforme qui est avant tout une réforme de compromis. Un premier pas dans la bonne direction de la rationalisation et de l'efficacité de notre architecture territoriale.

Vincent Giret

On perçoit bien dans ce débat les dimensions de rééquilibrage des responsabilités et de démocratie avec la question du scrutin qui ne fait pas consensus, y compris dans les rangs de la majorité. Il y a enfin la question fiscale, qui a trait aux moyens dont vont bénéficier les échelons territoriaux. Et il y a là, Arnaud Montebourg, un point qui vous paraît contestable. Est-ce que vous pourriez nous l'expliquer ?

Arnaud Montebourg

Il est intéressant de dialoguer hors des enceintes parlementaires pour prendre le temps de réfléchir sur le destin des territoires et sur la manière dont on décide de les armer dans cette période qui a besoin de puissance publique. La puissance publique n'est pas seulement nationale ; elle est aussi locale. Et elle représente la possibilité d'agir et de décider du destin d'un territoire. Ces questions, qui sont posées depuis la Révolution Française, ne couvrent pas seulement le débat entre les girondins et les jacobins, que je trouve trop binaire. Ce débat s'est poursuivi sous une forme assez moderne à travers

La réforme suppose une part admise de concurrence entre les territoires, mais aussi des axes de mutualisation puissants. Or, aujourd'hui, nous n'avons aucun de ces deux éléments : ni la liberté de s'administrer, ni la solidarité.

des discussions contemporaines sur la décentralisation, que ce soit par le référendum du général De Gaulle en 1969, le grand débat de 1982 ou la deuxième vague de la décentralisation en 2004. La question posée, qui est de savoir si nous avons besoin en France de donner aux territoires des outils pour un développement autonome, des outils qui leur permettront de décider des conditions dans lesquelles ils peuvent déployer leurs ressources et leurs atouts, n'a jamais été traitée de manière satisfaisante. Cette question suppose une part admise de concurrence entre les territoires, mais aussi des axes de mutualisation puissants. Or, aujourd'hui, nous n'avons aucun de ces deux éléments : ni la liberté de s'administrer, ni la solidarité. C'est d'ailleurs parce que l'on n'a pas traité ces questions avec la profondeur nécessaire que l'on se retrouve aujourd'hui avec un fatras de problèmes qu'il est difficile de démêler.

La première interrogation suscitée par ce débat consiste à savoir si l'on avance vers une augmentation des transferts de compétences de l'Etat central aux entités territoriales. A titre personnel, j'y suis favorable, mais je ne suis pas sûr que les partis politiques, quels qu'ils soient, soutiennent cette vision avec ce qu'elle implique, à savoir plus d'autonomie fiscale. Je proposerais volontiers à mon propre parti des centimes additionnels sur les impôts nationaux pour financer les grandes politiques des collectivités territoriales, et ce pour une raison simple : la fiscalité locale est morte, elle n'a plus de réalité, elle est injuste, inefficace et coûte très cher à recouvrer. Je propose de passer à la fiscalité moderne qui a survécu, qui est juste et progressive, et qui ne pèse pas seulement sur les ménages mais aussi sur le système économique. Les services publics peuvent être financés par l'impôt sur le revenu, le développement des infrastructures et l'aménagement du territoire par l'impôt sur les entreprises, et tout ce qui relève de prestations sociales par la CSG (Contribution Sociale Généralisée). Il s'agit d'une architecture assez simple, claire et lisible sur la feuille d'impôt.

Vient ensuite la question de la multiplication des structures. Selon la droite, ce problème est le premier objectif de la réforme, ce qui ne l'empêche finalement pas de rajouter de nouvelles structures, telles que les métropoles et les communes nouvelles. J'en conclus que le gouvernement ne fait pas la réforme pour les buts qu'il avance, mais plutôt pour récupérer des collectivités locales grâce à l'instauration d'un système de scrutin uninominal à un tour.

Il faut travailler à un système politique local plus démocratique, avec plus de contrôle des contribuables, un surcroît de pouvoir des oppositions, la consultation des citoyens, la présence de mécanismes de contrôle des décisions publiques.

Le bloc de la majorité étant constitué de minorités qui vont des chasseurs aux néo-centristes en passant par la droite, ils remportent des élections à la proportionnelle, comme les élections européennes, mais sont handicapés sur les scrutins à deux tours. Ici, le problème n'est pas tant le type de scrutin que le contrôle démocratique des citoyens sur les collectivités territoriales. Nous avons aujourd'hui en France des monarchies présidentielles locales à l'image des comportements de courtoisie qui existaient sous Louis XIV. Il faut travailler à un système politique local plus démocratique, avec plus de contrôle des contribuables, un surcroît de pouvoir des oppositions, la consultation des citoyens, la présence de mécanismes de contrôle des décisions publiques. C'est ce que j'ai tenté de mettre en place dans mon département, en augmentant les impôts locaux de 13 % pour couvrir le cinquième risque et en créant des jurys de citoyens qui exerceront un contrôle sur l'utilisation des fonds levés. Cette initiative n'est qu'un exemple parmi de multiples autres initiatives qui sont prises quotidiennement sur le terrain, afin de pallier au déficit démocratique des institutions. Le partage du pouvoir et la collégialité constituent un autre exemple de mesure pouvant être prise, cette fois pour éviter la personnalisation du pouvoir. Je dirais que pour ce qui est des ressources et de la démocratie, un département reste de par sa taille, assez éloigné de la population. Une commune est plus proche de ses habitants, ce qui n'empêche pas que l'on retrouve d'importants problèmes démocratiques dans les grandes communes ou les communautés d'agglomération. C'est d'ailleurs pour cette raison que beaucoup de maires ont mis en place des consultations et des comptes-rendus de mi-mandat, comme à Paris où Bertrand Delanoë a lancé le mouvement il y a une dizaine d'années.

Le troisième problème est celui du millefeuille, qui me semble assez marginal dans la mesure où la plupart des collectivités locales s'entendent. Je suis le président du département le plus peuplé de la région Bourgogne, qui compte quatre conseils généraux de droite. Nous avons des désaccords institutionnels mais aussi une certaine harmonie politique. Sur toutes les compétences partagées, nous avons signé des contrats. L'économie, par exemple, est une compétence de la région mais à chaque fois qu'il y a une proposition de subvention pour une entreprise, un comité se réunit avec des élus et des techniciens des deux administrations locales pour prendre les décisions. D'ailleurs, lorsque l'on regarde les chiffres

des financements croisés, on voit qu'ils restent très marginaux. Je ne dis pas qu'il n'existe pas de problèmes, mais je considère que l'on peut les résoudre sans faire le Big Bang que nous propose le gouvernement avec ses arrière-pensées politiciennes. Il est vrai qu'il serait préférable d'éviter l'accumulation des structures administratives, mais cela suppose que l'on crée une nouvelle carte en respectant les identités territoriales. Je ne suis pas opposé, par exemple, à ce que la Haute et la Basse Normandie fusionnent, mais cela suppose que l'on redessine les collectivités en tenant compte des identités territoriales afin de ne pas brutaliser la carte et l'Histoire. Il faut aussi respecter les élus et arrêter des les stigmatiser en les présentant comme des mauvais gestionnaires, alors que l'on a 500 000 administrateurs quasi-bénévoles sur le territoire qui abandonnent beaucoup de leur vie à leur fonction d'élu. Je pense notamment aux maires et aux conseillers généraux, dont certains possèdent des exploitations, des entreprises ou sont ouvriers. Critiquer ces personnes-là constitue selon moi une faute politique majeure que la droite va payer durablement.

Pour reconstruire un système d'administration locale, je pense qu'il conviendrait d'abord de se demander si l'on est prêt à accorder plus de libertés aux collectivités territoriales. Aujourd'hui, cela ne semble pas être le cas puisque nous mettons en œuvre des politiques nationales avec des impôts locaux. En période de crise, alors que les budgets sociaux explosent, l'Etat semble se décharger sur les collectivités locales. Dans mon département, il n'y a actuellement qu'une seule route nationale, toutes les autres voies de transport étant maintenues par les collectivités. La conséquence de cela est qu'il y a désormais des nids de poule sur les grandes routes nationales qui ont fait la France de Louis XIV à Napoléon III.

Pour conclure, je dirais que la réforme défendue par l'UMP est donc une réforme déstabilisante et qui ne règle rien. S'il y avait eu un vrai travail politique pour savoir ce que l'on fait de nos territoires, qui constituent une ressource extraordinaire en France, je crois sincèrement que nous n'en serions pas là.

Question de la salle

Dominique Paillé, quels enseignements tirez-vous de la fusion de communes à laquelle vous avez participé et quels retours d'expérience pourriez-vous en faire ?

Dominique Paillé

Cette expérience a été difficile alors qu'il s'agissait de deux communes qui ne comptaient respectivement que 3 500 et 2 500 habitants. Certaines habitudes avaient été prises et les habitants vivaient plus la proximité comme un gage d'émulation que comme la nécessité de l'union. Je suis parvenu à mon objectif au bout de vingt ans de mandat comme maire, mais c'est une expérience qui a été extrêmement instructive à titre personnel pour mesurer l'état des mentalités. Ces deux communes travaillaient dans le cadre d'un district urbain depuis vingt ans, et malgré cela, franchir le cap d'une fusion a été une épreuve pour beaucoup de mes concitoyens locaux. Est-ce que cela a permis une meilleure gestion ? La réponse est oui. Nous avons gagné du temps, de l'argent, et nous avons aussi gagné en termes de prospective. Mais pour y parvenir, nous avons dû réunir l'ensemble de la population autour d'une table afin de les sonder sur les perspectives de développement qu'ils espéraient à moyen et long terme. Quant au projet de loi actuel, il vise à mettre sur pied des collectivités nouvelles sans pour autant dépouiller de tout sens les anciennes communes, puisqu'elles conserveront un officier d'état civil à travers un maire délégué.

Question de la salle

Je souhaiterais faire une remarque et poser une question : il me semble que lorsque l'on parle de l'organisation des collectivités territoriales, on ne pose pas suffisamment la question de la réalité rurale. Concernant le débat sur le département lancé par Noël Mamère, je pense que l'on ne peut pas aujourd'hui supprimer les départements car ils exercent une fonction essentielle qui est d'assumer la solidarité territoriale. Si les petites mairies n'avaient pas le personnel des départements pour les aider dans leurs démarches, elles n'existeraient tout simplement plus. Enfin, ma question est la suivante : pourquoi n'a-t-on jamais, dans l'organisation des collectivités territoriales, fait la distinction entre l'exécutif et le délibératif ?

Arnaud Montebourg

Je pense qu'il s'agit d'une proposition très pertinente parce qu'il n'y a pas, aujourd'hui, de distinction entre le délibératif et l'exécutif. J'ai fait cette proposition il y a un certain nombre d'années,

et elle avait d'ailleurs été déposée sous forme d'amendement dans la loi Chevènement. Aujourd'hui, c'est une idée qui s'impose parce que dans la période de disette des finances publiques que nous vivons actuellement, l'utilisation des fonds et les actions seront plus âprement discutées.

Sur votre analyse de la solidarité rurale, je voudrais rappeler qu'elle constitue une des caractéristiques et une des forces de la France. Vous verrez d'ailleurs comme cela sera, au XXI^{ème} siècle, un outil de développement considérable. Nous autres, élus ruraux, constatons depuis quelques années un exode urbain, qui rappelle le phénomène de l'exode rural il y a une cinquantaine d'années. Les néo-ruraux fuient les villes pour chercher un autre style de vie à la campagne. Il est vrai que la démographie commence à se répartir sur le territoire de façon plus harmonieuse, même s'il subsiste certaines zones de déprise très fortes. Mais cela prouve que la question de la ruralité est une question très actuelle et très moderne. Parmi les outils du développement rural, la solidarité rurale occupe une place importante. L'imaginaire rural qui organise l'entraide sociale pourrait d'ailleurs être adapté au monde urbain, qui apparaît aujourd'hui fractionné, individualisé et égoïste. S'il y avait le même niveau d'administration dans un immeuble qu'il en existe dans une commune rurale, je pense que l'on n'aurait pas les problèmes de violence, d'insécurité et d'incivilité que l'on connaît dans les centres urbains. Ces ressources rurales sont à protéger et la défense des départements participe de cela. Nous menons actuellement une fronde contre le gouvernement pour défendre cet état d'esprit, contre la chute des départements pauvres qui ont besoin de solidarité nationale.

Table ronde :

Entreprendre pour le développement territorial :

Rôle et place des entreprises

Ont participé à la table ronde :

François Blancard,

Directeur Général du Crédit Foncier

Antoine Frérot,

Directeur Général de Veolia Environnement

La table ronde est animée par Vincent GIRET

François Blancard

Le Crédit Foncier essaie de constater les évolutions et de les anticiper. Sur le fond, le Crédit Foncier est un acteur un peu spécifique puisqu'un tiers de ses activités se fait à l'international, ce qui lui donne un double regard sur les collectivités territoriales en France et à l'étranger. Les deux tiers de l'activité restante se décomposent à parts égales entre le financement du logement et de l'accession à la propriété, et le financement des grands opérateurs privés et publics, des collectivités territoriales aux promoteurs, en passant par les partenariats publics-privés et les fonds d'investissement.

Cette palette d'interventions nous amène à trois constatations : La première constatation est que le consommateur, qui est à la fois citoyen et donc électeur, est très attaché à la territorialité dans ses analyses. Nous ne devrions pas sous-estimer la capacité critique du citoyen consommateur dans les choix d'abstention ou de participation à un scrutin électoral, il a une vraie vision des politiques d'aménagement et de logement dans les territoires.

La deuxième constatation, c'est qu'il y a un vrai sujet de préoccupation sur les politiques liées au logement car il y a là une réelle rupture entre offre et demande de logements. Il faut avoir en tête qu'au niveau des citoyens, la capacité d'acquisition d'un logement se situe autour de 2 000 et 3 000 euros le mètre carré pour un foyer de quatre personnes incluant deux enfants là où l'offre se situe plutôt au-delà de 3000 euros. La visibilité sur le parcours résidentiel doit également être renforcée.

Le troisième constat, c'est que les jeunes ménages sont aujourd'hui totalement conscients de la nécessité d'un développement durable et y sont attachés. Vous pourrez certes me dire qu'il y a une contradiction entre la limite de 2 000 et 3 000 euros le mètre carré qui pèse sur les citoyens et le développement durable que l'on nous annonce souvent comme un surcoût. Il faut néanmoins vivre avec cette contradiction, en donnant des réponses opérationnelles pour faire baisser les prix sans renier la qualité générale des constructions et des politiques d'aménagement. Les collectivités ont à cet égard un rôle important à jouer, sur lequel je reviendrai. Je souhaite néanmoins rappeler que, lorsqu'il y a dix ans, on achetait une voiture pour l'équivalent de 10 000 euros, elle était moins efficace et moins sûre que les voitures que l'on achète aujourd'hui pour 8 000 euros. Il ne faut donc pas dire qu'améliorer la qualité

de la construction dans le cadre d'une politique de logement génère des hausses de prix.

A partir de ces trois éléments, nous avons progressivement développé trois convictions :

La première est que les politiques de logement et les politiques d'aménagement sont intimement liées. Lorsque l'on interroge les élus sur ce point, ils répondent unanimement qu'ils ne peuvent pas dissocier les politiques de logement et celles d'aménagement, parce que les budgets des ménages intègrent des éléments liés à l'aménagement du territoire, notamment les coûts de transport.

La deuxième conviction est que le logement vient immédiatement après la famille dans la liste des préoccupations des ménages français. Pour autant, je crois que l'on n'a pas suffisamment présenté le logement comme un élément de cohésion sociale.

Notre troisième conviction est qu'il n'y a plus d'opposition entre les acteurs du privé et du public, entre la voiture et le transport collectif, entre le locatif et l'accession. Or, plus les acteurs sont réunis autour d'une même cause citoyenne, plus nous considérons qu'il sera aisé de trouver des solutions opérationnelles. Nous devons ainsi favoriser la mise en place de réponses mixtes.

Voici quelques-unes des réponses que nous apportons à ces enjeux; Nous avons créé une Direction de l'Habitat chargée de modéliser plusieurs situations de politiques de logement. Grâce à cela, nous sommes désormais capables de déterminer dans quelle situation se trouve chaque ville du territoire français en termes de logement. Cela nous a prouvé que l'on peut être dans deux villes très éloignées et avoir les mêmes problématiques de logement à gérer, notamment le fait de retenir des jeunes ménages en centre ville. La seule mission de cette direction est donc d'aller au contact des élus pour leur expliquer qu'en fonction de la politique qu'ils souhaitent impulser et de la situation démographique de leurs territoires, il nous est possible de leur proposer des solutions variées : PSLA (Prêt Social Location Accession), accession en zones ANRU, PTZ (Prêts à Taux Zéro) majorés ou Pass foncier. Et peu importe si ces mécanismes sont remplacés demain par de nouveaux mécanismes, je suis convaincu que les politiques de logement et d'aménagement vont être de plus en plus situées dans les territoires, parce que c'est là que se trouvent les réponses à apporter à nos concitoyens.

Les politiques de logement et les politiques d'aménagement sont intimement liées. Parce que les budgets des ménages intègrent des éléments liés à l'aménagement du territoire, notamment les coûts de transport.

La deuxième réponse porte sur les prix : nous tentons par exemple de mettre en place des partenariats avec certains constructeurs à qui nous donnons un objectif de prix sur des zones sensibles, afin qu'ils soient en adéquation avec la demande. Cette politique du Crédit Foncier reflète notre croyance que la primo accession sociale doit constituer un fer de lance d'une politique du logement.

Enfin, notre troisième réponse est liée au mode de financement. A cet égard, je prendrai comme exemple le Pass foncier, qui n'est pas un mode de financement classique. Le Pass foncier a été le premier mode de financement à rassembler tous les acteurs, tant publics que privés, afin de trouver les meilleures solutions : dissociation foncier et bâti, TVA à 5,5 %, cela permettant de faire baisser les prix des logements. Je conclurai en disant que nous pensons qu'il y a encore, aujourd'hui, des innovations à apporter sur le prix et sur le mode de financement des logements.

Vincent Giret

Antoine Frérot, je souhaiterais que vous nous expliquiez la difficulté que rencontrent les acteurs économiques dans le dialogue avec le grand bazar administratif français.

Antoine Frérot

Je voudrais commencer par rappeler deux points. La mondialisation déplace d'un territoire à l'autre des pans entiers de l'activité économique. Néanmoins, les services publics, qui sont le corps de métier de Veolia, échappent à cette tendance car ce sont des métiers de proximité. La gestion de l'eau, de la propreté ou des transports urbains n'est pas délocalisable : ces services doivent être produits sur place, ce qui leur offre un rôle beaucoup plus confortable dans leurs relations avec les territoires. Mais, inversement, cette position confortable les oblige aussi à nouer des liens plus forts avec les territoires qui les font vivre. Le deuxième point est que la mondialisation imprime de nombreux stigmates sur les territoires. Sur le modèle de la division du travail générée par les avantages comparatifs des territoires, une sorte de division des ressources naturelles et une division des pollutions commence à s'instaurer. La Chine, par exemple, supporte chez elle les pollutions industrielles des productions que d'autres pays lui sous-traitent.

Aujourd'hui,
l'attractivité d'un
territoire ne repose
pas seulement sur
des coûts salariaux
faibles ou un
régime fiscal
favorable, mais
aussi sur la qualité
des services de base
et sur tout ce
qui facilite la vie
des entreprises
et de leurs salariés.

De même, l'Europe, qui a opté pour une agriculture productiviste, paie, sous la forme de ressources en eau contaminées, la contrepartie du rôle de grenier à blé qu'elle a tenu à jouer pour d'autres pays. La spécialisation des activités humaines contraint donc à la fois les entreprises et les territoires, et influe nécessairement sur les relations entre ces deux types d'acteurs.

Les entreprises participent au développement territorial de plusieurs façons. La première idée que je souhaite mettre en avant, c'est que les entreprises irriguent l'économie des territoires qu'elles desservent, que ce soit par le biais de la main d'œuvre ou des achats, ces derniers étant encore effectués au niveau local pour une grande partie des entreprises françaises. Veolia fait par exemple travailler 10 000 PME régionales à travers la France pour 2 milliards d'euros de commandes par an. Au-delà de ce rôle d'irrigation de l'économie, en proposant des services publics efficaces, les entreprises apportent aussi aux collectivités des atouts dans la compétition urbaine. Car dans le cadre de la concurrence qui était évoquée ce matin entre les différents centres urbains, l'efficacité des services publics compte autant que celle du système économique dans les choix des investisseurs. Aujourd'hui, l'attractivité d'un territoire ne repose pas seulement sur des coûts salariaux faibles ou un régime fiscal favorable, mais aussi sur la qualité des services de base et sur tout ce qui facilite la vie des entreprises et de leurs salariés. Le troisième élément de participation au développement territorial est celui de l'économie du savoir. La réussite économique d'un territoire repose en effet de plus en plus sur sa capacité à attirer des innovateurs, des chercheurs et des outils de formation. Les agglomérations s'affrontent d'ailleurs sur le marché de la recherche, par exemple pour attirer les pôles de compétitivité. Et si Malmö ambitionne de devenir un hub de la recherche pharmaceutique ou si Dresde se spécialise dans les nanotechnologies, c'est à leurs entreprises qu'elles le doivent. C'est le même constat que l'on peut faire à Montpellier pour le secteur de l'eau ou à Brest pour le secteur de la mer. Qui dit économie du savoir dit aussi formation, et cette dernière est d'ailleurs pour les collectivités territoriales un accélérateur de développement.

Au-delà de cette contribution classique des entreprises aux territoires, il me semble que les entreprises leur apportent aussi des éléments qu'elles sont les seules à pouvoir leur procurer dans leurs domaines d'activité respectifs. Veolia apporte par

exemple des solutions pour pouvoir faire face à ce que l'on appelle la rareté. Tout le monde sait que l'Homme moderne vit aujourd'hui sensiblement au-dessus des moyens de la planète. Or, dès lors qu'il y a rareté, s'enclenche automatiquement la dynamique de l'innovation dans laquelle les acteurs économiques ont un rôle à jouer. Et ce, en premier lieu parce que les entreprises sont sans doute les mieux placées pour faire en sorte que l'économie retrouve une croissance sobre après la phase actuelle de croissance gourmande en énergie, en matières premières ou en eau. Au-delà des économies en ressources naturelles, l'innovation permet également d'inventer de nouvelles ressources. Le recyclage des déchets, le fait de transformer les déchets en nouvelle matière première, en est le meilleur exemple. Un autre exemple, peut-être moins connu mais qui relève de la même logique, est celui des eaux usées. Autrefois considérées comme néfastes pour la santé des hommes et destinées à être tenues le plus loin possible des zones habitées, elles constituent aujourd'hui, pour bon nombre de collectivités françaises, une ressource à part entière, leur permettant de poursuivre leur développement économique sans augmenter les prélèvements dans la nature. Ces techniques possèdent toutes une caractéristique commune, qui est d'être des solutions de proximité. Ce sont ces énergies de proximité, ces matériaux de proximité et ces eaux de proximité qui permettent de répondre à la triple nécessité de décarboner, dématérialiser et déshydrater l'économie.

A travers ces exemples sur les nouveaux services à l'environnement, il est possible de mettre à jour une dimension méconnue, mais qui me semble importante, de la solidarité entre les entreprises et les territoires. A la fin des années 70, un slogan faisait fureur dans le monde du travail : « Penser globalement, agir localement ». L'application de ce concept s'est souvent soldée par des échecs. Or, il semblerait que pour l'environnement et beaucoup d'autres domaines, ce soit l'exact inverse qui soit vrai : « Penser localement, pour agir globalement », ce qui nécessite une collaboration étroite entre les entreprises et les collectivités locales. Si l'on observe attentivement comment sont nées les principales innovations de ces dernières années, je crois que l'on s'apercevrait qu'elles ont le plus souvent surgi de la rencontre initiale d'un territoire et d'une entreprise.

Pour Veolia,
la solidarité
avec les territoires
qui la font vivre
est une condition
de survie.

Vincent Giret

Ces projets de réforme peuvent-ils avoir une incidence en changeant le type de rapport entre les collectivités et les entreprises, ou pensez-vous que ce sont vos logiques d'entreprise qui vont s'imposer ?

Antoine Frérot

Pour une entreprise comme Veolia, la logique d'entreprise ne peut s'abstraire d'une démarche politique. Mais au-delà du cœur de métier spécifique de Veolia, je constate que l'entreprise ne peut s'abstraire d'un projet social, au moins en ce qui concerne l'employabilité de ses employés, pour éviter leur déclassement. Aujourd'hui, il y a en effet des personnes salariées qui vivent dans leur voiture faute de parvenir à se loger avec leur salaire. L'employabilité des salariés est donc un enjeu et un devoir pour les entreprises, de même que la performance sociétale. Une entreprise doit chercher à contribuer à l'intérêt général si elle souhaite que ses performances économiques et financières perdurent et soient acceptées. On peut dire à ce titre qu'il y a un besoin d'équilibre. Pour Veolia, la solidarité avec les territoires qui la font vivre est une condition de survie. Et bien évidemment, une réforme territoriale ne peut, à cet égard, être neutre.

François Blancard

J'ai la profonde conviction que le consommateur et le citoyen ont besoin de proximité. Or, le fait qu'un Français sur deux n'ait pas voté aux dernières élections est révélateur du fait que la population ne se reconnaît pas dans les différents échelons qui existent actuellement. En ce qui concerne les entreprises, je pense qu'elles auront toujours besoin de réaliser une double lecture, afin de tenir compte des enjeux nationaux et des enjeux locaux. En d'autres termes, il faudra que toute entreprise ait des réseaux de proximité avec les élus. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Crédit Foncier ouvre des agences au lieu d'en fermer et préfère s'armer d'une multitude de petites agences plutôt que de quelques grandes agences. Les entreprises ont aussi besoin d'un échange avec l'échelon national, car l'Etat est l'entité compétente sur un certain nombre d'enjeux, notamment les infrastructures. Dans le cas du Crédit Foncier, il apparaît évident que les infrastructures ont un impact sur le logement, par exemple

en termes de mobilité des populations. Un contact en amont avec les orientations nationales est donc tout aussi important, puisque pour comprendre les politiques locales, il faut auparavant avoir compris les enjeux nationaux dont elles découlent.

Antoine Frérot

Je voudrais revenir sur le sondage qui a été commenté en introduction. J'ai été frappé de voir que l'échelon que les Français auraient choisi d'éliminer est celui de l'intercommunalité, qui est sans doute le plus utile. Comment se fait-il que les Français ne sachent pas que les services essentiels que leur apportent les collectivités publiques se font au travers de l'intercommunalité ? C'est le cas de l'eau, de l'assainissement, des transports publics et de la gestion des déchets. Je crois qu'il y a un risque de voir un jour contestés les acquis procurés par cet échelon, qui a pourtant apporté un vrai progrès à la gestion des politiques locales sur un nombre important de sujets.

Une autre histoire, d'autres solutions ?

Un regard allemand sur l'évolution des collectivités territoriales

Frank Baasner

Directeur de l'Institut d'Etudes de Ludwigsburg

Il est devenu assez à la mode en France d'observer ce qui se passe en Allemagne, alors que cela n'était pas du tout le cas il y a une vingtaine d'années. Aujourd'hui, dans de nombreux débats politiques en France, on regarde ce qui se passe dans ce pays voisin, certes différent, mais qui partage une même vision de la société et des valeurs communes. L'institut que je dirige existe depuis 60 ans et a pour tâche principale d'observer les transformations de la société française grâce à un regard comparé avec l'Allemagne, et de promouvoir, là où c'est nécessaire et possible, la coopération entre ces deux pays. La différence d'organisation de ces deux Etats constitue pour nous un sujet-clé depuis des décennies. Néanmoins, il reste difficile d'expliquer aux Allemands la réalité française au-delà de ses caractéristiques les plus connues, telles que le centralisme. Et il reste très difficile aussi d'expliquer au public français ce qu'est une république fédérale. Vous savez que l'Allemagne n'a pas connu d'époque de centralisation « heureuse » mais possède une longue tradition de fédéralisme. En Allemagne, les 16 Länder sont l'Etat. Chaque Land possède d'ailleurs une constitution, un vrai parlement, un gouvernement et les centrales du pouvoir s'appellent souvent « chancellerie d'Etat ». Il est important de saisir cela pour comprendre le poids politique et économique des 16 Länder.

L'Allemagne fédérale telle que nous la connaissons aujourd'hui a été voulue par les alliés à la fin de la Seconde Guerre Mondiale, et ce sont eux qui ont imposé la création des Länder. Dans les années qui ont suivi la fin de la guerre, on a assisté à des regroupements de Länder. Ainsi, en 1952, le pays de Bade, de tradition catholique, et le royaume de Württemberg, de tradition protestante, ont décidé

de fusionner, ce qui montre qu'en dépit de leur histoire, il n'est pas exclu que les Länder changent de visage. Il me semble que le millefeuille français ne constitue pas une particularité dans la mesure où il s'agit d'un phénomène qui est aussi présent en Allemagne. Nous avons des communes, mais aussi des intercommunalités, appelées Kreis, qui gèrent les questions de services publics, des Länder, et enfin l'Etat fédéral. Pour ce qui est des communes, elles ont subi une réforme importante qui a vu la fusion de nombre d'entre elles entre 1969 et 1975. L'Allemagne est alors passée de 24 000 à 8 500 communes. Et cette réforme, imposée, ne serait sûrement pas passée si elle avait fait l'objet d'un référendum. Suite à la réunification, nous avons hérité de 8 000 communes supplémentaires provenant de l'ancienne RDA, qui sont d'ailleurs de taille inférieure à celles de l'ancienne Allemagne de l'Ouest. Les contours de ces communes des nouveaux Länder n'ont pas été modifiés, mais il est clair que ce problème de la taille des communes de l'ancienne RDA devra être réglé un jour.

L'unique tentative allemande récente de fusionner deux Länder s'est soldée par un échec car la constitution allemande exige pour cela la tenue d'un référendum. La fusion concernait la ville-état de Berlin et l'état de Brandebourg, qui entoure cette dernière. Or, les citoyens ont massivement voté contre cette fusion. Je pense qu'il faut donc être prudent en utilisant la consultation populaire pour des décisions politiques de cette ampleur. Si l'on avait demandé leur avis aux Allemands lors de la fusion des communes, ils auraient d'ailleurs très certainement voté contre, tout comme ils auraient certainement voté contre le passage de la Deutsche Mark à l'Euro.

Le fédéralisme a aussi un impact immédiat sur les finances, via la question de la fiscalité. En Allemagne, la TVA et l'impôt sur le revenu sont dès le départ partagés entre le niveau fédéral, le niveau des Länder et le niveau communal. Cela génère une compétition entre les différents Länder, car dès lors que ces derniers reçoivent un pourcentage de la valeur économique qui est créée sur leur territoire, ils ont tout intérêt à être compétitifs, à faire baisser le chômage et à faire en sorte que les entreprises fonctionnent. Ce système génère aussi inévitablement des inégalités puisque les salaires et le niveau de vie ne sont pas les mêmes partout. La péréquation, sensée favoriser la redistribution de la richesse, fait par ailleurs l'objet de contestations de la part des Länder les plus riches, qui ne souhaitent

Dans le contexte
actuel de
mondialisation,
on voit bien
que la structure
des collectivités
territoriales
habituelles ne
fonctionne plus,
ce qui pousse à la
création de régions
métropolitaines
d'un certain poids.

pas financer les territoires les plus vulnérables. L'exemple de la Sarre est parlant : ce Land, peuplé de moins d'un million d'habitants, possède, à l'instar des autres Länder, son propre gouvernement, ce qui représente une dépense considérable. Une fusion avec un autre Land est néanmoins pratiquement impossible dans la mesure où elle nécessiterait la mise en place d'un référendum. C'est donc le statu quo qui prévaut, et qui maintient en place un système inefficace dans lequel la Sarre (comme Brème) survit grâce à une aide fédérale annuelle, en plus de la péréquation.

Le dernier point que je souhaiterais aborder est l'importance du contexte. Dans le contexte actuel de mondialisation, on voit bien que la structure des collectivités territoriales habituelles ne fonctionne plus, ce qui pousse à la création de régions métropolitaines d'un certain poids. Ce mouvement est soutenu et souhaité par l'Union européenne, et partout en Allemagne nous assistons à la création de nouveaux ensembles qui s'intitulent « régions métropolitaines ». C'est ce qui s'est passé, par exemple, à Stuttgart, une ville spécialisée dans l'automobile et les nouvelles technologies, caractérisée par son faible chômage et un certain dynamisme, mais qui ne possédait que 500 000 habitants. L'idée a donc été de créer une grande agglomération, qui regroupe désormais plus de 2,5 millions d'habitants, et qui a un poids politique et économique beaucoup plus important. Je conclurai sur ce point, en ajoutant néanmoins que les deux sujets d'actualité les plus importants pour l'Allemagne sont probablement la fusion des petits Länder et la création de métropoles mieux adaptées au contexte international actuel. Comme en France, le niveau des grandes agglomérations et le niveau des régions fortes (les Länder) semblent les deux niveaux les plus dynamiques et performants actuellement.

Table ronde :

La place du citoyen : qui doit décider de quoi ?

La démocratie locale en question

Ont participé à la table ronde :

Alexandre Chemetoff,

Urbaniste, architecte-paysagiste

Stéphane Rozès,

Politologue, Président de CAP, enseignant à Sciences Po et HEC

La table ronde est animée par Vincent GIRET

Il y a constamment dans le débat politique un grand absent : la ville.

Alexandre Chemetoff

Pour revenir sur la notion de décloisonnement, entre les domaines de compétence comme entre les échelles de la gouvernance territoriale, je vais commencer par parler de moi. Les urbanistes me considèrent comme un paysagiste, les architectes comme un urbaniste et les paysagistes comme un architecte. En réalité, je suis à la fois architecte, urbaniste et paysagiste et j'ai décidé de passer au travers d'un certain nombre de fractures qui sont visibles aussi bien dans nos territoires que dans la spécialisation des métiers et des pratiques. Je revendique cette approche à la fois comme intellectuel, comme artiste et comme chef d'entreprise, pour poser la question des formes de l'engagement : sommes-nous au service de ces collectivités ? Ou en sommes-nous des interlocuteurs ?

Dans les échanges qui ont eu lieu ce matin, on a assez peu parlé de la réalité de ces territoires. Je suis toujours fasciné par le fait qu'il y a constamment dans le débat politique un grand absent : la ville. En évoquant les échelons, on aurait du parler du fait urbain car une des réalités de notre territoire, c'est qu'il est peuplé de citoyens, la plupart d'entre nous, en effet, habite en ville. En venant ce matin à bicyclette depuis la commune de Gentilly² dans le département voisin du Val-de-Marne, empruntant le même chemin que Pierre et Marie Curie entre leur laboratoire d'Arcueil et la rue d'Ulm, le long de la Bièvre, j'ai traversé la frontière qui sépare deux départements sans percevoir la réalité de cette fracture administrative. Je n'ai pas eu le sentiment de franchir une barrière en passant d'un côté à l'autre du périphérique et c'est précisément ce en quoi la question du Grand Paris me paraît très artificielle. Je me demande d'ailleurs si l'Etat est légitime pour s'imposer comme il le fait, dans la destinée de la grande ville. J'ai plutôt le sentiment de connaître une autre réalité de ce pays qui est celle d'une géographie modelée par son réseau de transport.

Grâce au TGV, la place Stanislas de Nancy³ est à une heure et demie de la Gare de l'Est et ce rapprochement contribue à former une autre représentation géographique qui se superpose à la carte

2 - Alexandre Chemetoff dirige, avec Malika Hanaïzi (administratrice) et Patrick Henry (architecte) l'agence d'architecture, d'urbanisme et de paysage, Alexandre Chemetoff & Associés basée à Gentilly.

3 - L'agence mène depuis 1989 une série de projets sur les Rives de Meurthe et sur le plateau de Haye à Nancy : de la maîtrise d'œuvre urbaine à la maîtrise d'œuvre d'espaces publics, de la construction de logements, parking, commerces à la restauration de grands ensembles urbains des années 1960.

Il est nécessaire de reposer la question de la valeur des territoires et des projets dans un monde où les cités ne se résument plus à leurs centres urbains mais sont devenues des villes-territoires.

et dessine un autre territoire. Dans la ville de Saint-Étienne⁴, qui est assez représentative de l'imbrication de la ville et des grandes industries, se posent par exemple toutes les questions relevant des moyens dont disposent les communes et les départements et de l'intervention de l'Etat par l'entremise d'établissements publics. Cette question des moyens vise à faire en sorte que la ville parvienne à se refonder sur cet héritage industriel. On se souvient que Saint-Étienne était une ville nouvelle industrielle ouverte sur deux fleuves, la Loire et le Rhône. Les exportations destinées à l'Afrique et au continent américain descendaient la Loire jusqu'à Nantes et Saint-Nazaire, suivant le chemin des armes qui furent envoyées à La Fayette, comme les produits manufacturés étaient transportés sur le Rhône jusqu'à Marseille vers les anciennes colonies d'Afrique du Nord et d'Indochine. Il ne faut pas oublier que le territoire est toujours porteur de ces héritages, ce qui devrait nous encourager à reconnaître la singularité de ces lieux et à déplacer la vie politique sur le véritable théâtre des opérations, le territoire lui-même.

On perçoit bien qu'il y a deux niveaux de la vie politique : l'un marqué par l'omniprésence de la fonction présidentielle, abstrait et qui s'affranchit de toutes ces considérations, et un autre, dit de la politique locale, qui est dévalorisé à mesure que l'on s'approche de la capitale en TGV. Tout se passe comme si la parole des hommes politiques investis de responsabilités importantes dans la gestion de grandes collectivités territoriales et qui font sur le théâtre des opérations la preuve de leur pertinence, perdait dans les lieux du pouvoir centralisé sa substance même. Je pense d'ailleurs qu'il est nécessaire de reposer la question de la valeur des territoires et des projets dans un monde où les cités ne se résument plus à leurs centres urbains mais sont devenues des villes-territoires. A partir de ces nouveaux espaces, nous est-il peut-être permis d'innover, en réinventant le sens d'un engagement et la portée des actions politiques lorsqu'elles s'incarnent dans un projet de transformation du cadre de vie. L'architecture, alors, n'est plus seulement la mise en forme d'un programme, mais devient une façon d'interpeller un lieu, pour que nos lieux de vie changent. Chacun d'entre eux devenant un endroit dans lequel la question du rapport démocratique avec le territoire est reposée. C'est une démarche que j'ai d'ailleurs adoptée en tentant de rapprocher l'idée du territoire et de la commande.

4 - A Saint-Étienne, l'agence a remporté en 2009 le marché d'étude de définition pour la transformation du secteur Manufacture / Plaine Achille dont la surface totale est de 100 hectares

Dans le principe, le pays souhaite une décentralisation vécue comme gage d'efficacité, de proximité et de démocratie locale, mais dans la réalité, les Français considèrent qu'il faut arrêter la décentralisation parce que cette dernière a semblé entraîner ces dernières années des inégalités territoriales.

Pas plus tard que cette année, nous avons posé l'acte fondateur de cette démarche à Bordeaux et dans l'agglomération bordelaise en affirmant que des situations construites⁵ pouvaient être le point de départ d'une nouvelle façon d'envisager la ville et ses territoires, en dépassant les limites et en transgressant les échelles.

Vincent Giret

Je vois dans votre intervention un écho à ce qu'ont dit les chefs d'entreprises. Finalement, au-delà du dispositif institutionnel, il y a une nécessité d'inventer de nouvelles pratiques en partant du projet ou de la vision locale. On est loin du cadre figé du rapport d'une institution avec une autre, puisque l'on est plutôt dans la mise en mouvement d'acteurs de terrain et de citoyens qui transcendent les institutions traditionnelles.

Stéphane Rozès

Les interventions des dirigeants d'entreprises et de M. Chemetoff convergent sur la tension dans nos territoires entre le commun et le distinct. D'où la difficulté des citoyens à s'approprier l'architecture institutionnelle entre l'Etat-Nation et les municipalités. Cela est sans doute dû au fait que lorsque l'on parle de territoire, deux éléments sont mêlés : l'efficacité des territoires et leur appropriation par les individus. Comme nous le faisait remarquer Frank Baasner, chaque peuple a des spécificités. Elles tiennent à son imaginaire. Or, le nôtre est caractérisé par la volonté de ne pas reconnaître les différences entre les différents territoires et néanmoins le besoin de se construire des identités locales en période de crise, lorsque l'Etat-Nation protège moins. Les paradoxes de l'opinion sont nombreux et renvoient à des tensions de l'individu relatives à sa pratique du territoire du fait de la prévalence de l'imaginaire national sur celui des régions et même des villes. Je travaille depuis un an avec l'Agence d'Urbanisme de Loire-Atlantique (AURAN), sur les tensions entre les conduites des résidents et les aspirations

5 - Situations construites est l'intitulé d'un projet entrepris dans la Communauté Urbaine de Bordeaux en 2010. C'est aussi le titre de l'exposition sur le travail d'Alexandre Chemetoff & Associés qui s'est tenue à Bordeaux à Arc en rive centre d'architecture en 2009. D'une manière plus générale, les situations construites font référence à une manière de faire les projets qui considèrent le monde tel qu'il est comme l'espace de travail. Pour le transformer, il faut adopter ce qui est déjà là d'une manière à la fois critique et active.

La démocratie locale est perçue comme une démocratie participative et ceux qui travaillent sur la question savent combien il est difficile de permettre un investissement des citoyens sur la vie locale, autre que les questions immédiates et prosaïques.

des citoyens de sorte que les politiques territoriales puissent aider à les combler. Les aspirations sont portées par l'idée de « commun » et les conduites par celle de distinct.

Le rapport au territoire porte quatre types de tensions :

La première porte sur la question de l'organisation de nos collectivités territoriales. Dans le principe, le pays souhaite une décentralisation vécue comme gage d'efficacité, de proximité et de démocratie locale, mais dans la réalité, les Français considèrent qu'il faut arrêter la décentralisation parce que cette dernière a semblé entraîner ces dernières années des inégalités territoriales. Mis à part quelques grandes métropoles qui semblent dynamiques et intéressantes pour les entreprises, il y a une crainte de relégation pour la plupart de nos territoires, notamment dans le rurbain.

Le deuxième paradoxe repose sur la simplification du millefeuille territorial, qui permettrait d'éviter le gaspillage des ressources. Le sondage présenté en introduction montre que la majorité des Français est favorable à une simplification de l'organisation territoriale. Pourtant, lorsque l'on demande quel échelon doit être éliminé, il apparaît qu'il ne faut toucher à rien. Ce paradoxe est dû au fait qu'en l'absence d'une vision des territoires conduisant à la réforme, tout retrait d'un échelon est perçu alors comme un moins démocratique.

Le troisième paradoxe est que la démocratie locale est perçue comme une démocratie participative et ceux qui travaillent sur la question savent combien il est difficile de permettre un investissement des citoyens sur la vie locale, autre que les questions immédiates et prosaïques. La démocratie procédurale mésestime le besoin intégrateur de se retrouver dans une incarnation inclusive.

Enfin, le quatrième paradoxe provient de la question : qui doit faire quoi ? Dans l'absolu, on considère que l'Etat doit garantir le régalien, l'efficacité macro économique et la cohésion sociale sur le territoire. Le concept d'égalité est en effet particulièrement ancré dans l'imaginaire français. Avec la crise économique, on voit néanmoins que la question fiscale provoque un repli sur la proximité et le local comme le prouvaient les résultats du sondage présenté ce matin. Il y a une approche positive et une approche négative de ce repli et de la question de l'identité locale. L'épanouissement des individus passe par le besoin d'articuler le distinct du résident et le commun du citoyen. Dans les conduites, le marché et la

consommation des territoires font travailler le distinct. Le commun repose, lui, sur la notion de partage et d'incarnation. Et les acteurs locaux reprennent ce double imaginaire. Les maires jouent sur le fait que leur territoire est différent des autres, mais travaillent le commun du territoire qui repose sur trois piliers qui font l'imaginaire d'un territoire : une incarnation, celle du maire, un projet municipal et des politiques publiques locales. C'est d'ailleurs ce qui fait que la dimension des agglomérations n'est pas prise en compte. Aux dernières élections municipales, on a ainsi vu les candidats faire l'impasse sur les politiques d'agglomération. Ils vendaient des projets faits par les agglomérations, mais sans évoquer leur rôle, car ils savaient que l'agglomération en tant qu'entité locale n'a pas de légitimité démocratique. Existe le risque de superposition entre cette dernière dont la municipalité a le monopole et l'efficacité économique et technique dévolue aux agglomérations.

Le repli sur le territoire a un fondement. Les individus essaient de trouver leur propre cohérence sur les territoires. La crise climatique et économique restreint le champ des possibles et ils reconfigurent donc à l'intérieur de leur imaginaire la question du souhaitable. Cela signifie qu'ils développent des pratiques de territoires qui mettent en commun cette articulation au quotidien. Quelles sont les attentes des individus sur les territoires ? Les habitants de ces territoires sont à la recherche de cohérence entre leur conduite de court terme comme résidents et leur représentation du nécessaire souhaitable de long terme en tant que citoyens. C'est ce qui explique que sur les territoires, la question de l'environnement soit mise en avant comme façon de refaire du commun quand la simple mécanique de la poursuite des conduites individuelles économiques et sociales de court terme ne fait plus sens en soi et ne permet plus une projection dans un meilleur commun.

La première attente des habitants est donc que les politiques et les organisations des territoires permettent une meilleure cohérence de leurs contradictions entre des conduites individuelles de court terme et leur représentation du souhaitable de long terme.

La deuxième attente des habitants est que leur territoire soit économiquement attractif dans la compétition territoriale. L'attractivité des territoires est jugée en fonction de l'empreinte sociale, sociétale et environnementale des entreprises qui s'installent.

La réforme
est pensée selon
une vision
du « comment »
or, nous ne sommes
pas un pays
du « comment »
mais un pays
du « pourquoi ».

Enfin, la troisième attente est la cohérence entre efficacité économique, cohésion sociale et protection de l'environnement. Pour conclure, je souhaiterais dire que la réforme est pensée selon une vision du « comment » en mettant la question des moyens et de la dépense au centre de sa justification. Or, nous ne sommes pas un pays du « comment » mais un pays du « pourquoi ». La réforme des collectivités territoriales a été pensée comme le fait de faire rentrer le pays dans des contraintes existantes. Et cette pensée du « comment », qui a présidé à la réforme, fait l'impasse sur l'appropriation par les habitants et sur la question de savoir ce qu'est un territoire. Le cœur du débat est de déterminer de quelle manière on redéfinit, avec les contraintes actuelles telles que la mondialisation, l'incarnation d'un territoire, sa taille critique sur le plan économique et les outils de politique territoriale qui permettent à l'individu de sortir par le haut de ses propres contradictions.

Clôture

Daniel Delaveau

Maire de Rennes, Président de Rennes Métropole,
Président de l'Assemblée des Communautés de France

Je souhaite tout d'abord remercier l'AFCAP d'avoir organisé cette matinée de réflexion extrêmement riche et dense. Je voudrais commencer par une première remarque sur l'intérêt de prendre en compte les approches des élus autant que celle des autres acteurs qui interagissent sur les territoires. Le décloisonnement entre les élus, les entreprises et les autres acteurs est en soi quelque chose de fondamental. Je pense que l'on a bien vu, dans les différentes approches qui ont été présentées, un certain nombre d'éléments allant dans ce sens. En ce qui me concerne, je suis un élu de terrain, maire, président d'une communauté d'agglomération, président des Communautés des Communes de France, et j'ai été interpellé, mais non surpris, par les résultats du sondage et la place qui était donnée à l'échelon de l'intercommunalité. Interpellé parce que concrètement, les intercommunalités occupent une place et un rôle extrêmement importants dans la vie quotidienne des habitants. A l'écoute des résultats de ce sondage se pose évidemment la question démocratique de l'intercommunalité, car si l'on observe les avancées et les évolutions des réformes de décentralisation depuis les années 80, on a immédiatement à l'esprit les lois de 1982 et 1983, la réforme de 2004 et les lois ATR et Chevènement en 1992 et 1999 respectivement, qui ont généré la révolution silencieuse de l'intercommunalité et ont été un réel succès. La loi de 1999 a d'ailleurs été votée à l'unanimité par les députés, ce qui constitue un signe non négligeable. La montée en puissance des intercommunalités a constitué un événement majeur, et nous sommes en droit de nous demander ce qui se serait passé si elle n'avait pas eu lieu. Nous avons en France 36 723 communes, parmi lesquelles 20 000 communes qui ont une population inférieure à 500 habitants. L'intercommunalité est l'avenir des communes et si l'on veut conserver une présence de proximité, la clé se trouve très

certainement dans le renforcement de l'intercommunalité et dans l'affirmation du fait urbain, que je considère central. Si je voulais être populiste et démagogue, je pourrais douter de l'existence de la ruralité de nos jours. Il y a certes des territoires à dominante rurale et d'autres à dominante urbaine, mais les habitants eux-mêmes sont tous des urbains dans leur mode de vie, dans leur mode de consommation et dans leur aspiration aux services. Il me semble qu'il est nécessaire d'analyser l'organisation des territoires à partir de leurs habitants, et je pense donc que c'est de là que doit aussi partir la réforme des collectivités territoriales. C'est aussi pour cela que l'intuition du comité Balladur de considérer les intercommunalités, les métropoles et les régions comme l'échelon d'avenir est une intuition qui me semble juste. Cela ne signifie peut-être pas qu'il faille tuer la commune et le département, mais plutôt qu'il faut s'interroger de nouveau sur le rôle de chaque échelon. Comme nous le faisait remarquer M. Baasner, la vraie question n'est pas tant celle du nombre d'échelons dans le millefeuille mais celle du « qui fait quoi ? ».

Je m'interroge donc sur les vraies motivations de cette réforme, qui je pense ont été avant tout financières. Or, si les questions financières peuvent être fondées et doivent bien être prises en compte, notamment en ce qui concerne le déficit budgétaire, on peut néanmoins se demander si elles doivent diriger l'ensemble d'une réforme de nos territoires. L'approche financière se conjugue avec une approche politicienne qui fait disparaître la question du projet et de la vision. Il est intéressant d'observer que l'idée de la réforme a été amenée par un matraquage systématique sur le nombre d'élus et leurs dépenses. Or, il aurait été plus intéressant de fonder la réforme sur une vision de l'aménagement du territoire, sur la question du projet que l'on souhaite pour nos territoires et sur la réalité de vie des citoyens. Les habitants de nos communes sont de plus en plus poly-appartenants, comme le mettait en exergue M. Chemetoff en évoquant l'importance de la mobilité, puisque nos concitoyens s'abstraient des frontières administratives et institutionnelles. Cette poly-appartenance des citoyens s'effectue d'ailleurs aussi bien dans la proximité que dans des perspectives plus lointaines, grâce à la réduction des distances que suppose l'amélioration des réseaux de transport. Je peux prendre l'exemple de Rennes, où l'on voit apparaître des ménages bi-localisés, dans lesquels l'un des membres du ménage travaille à Rennes et l'autre

Il y a aussi une
approche erronée,
qui est de
considérer
qu'il y a d'un
côté un couple
commune-
communauté
et de l'autre
un couple
département-
région, alors
que le département
est ancré
dans une vision
de proximité.

à Nantes. Lorsque l'on réfléchit à une réforme territoriale, il convient aussi de rappeler que la question centrale est celle de la ville-territoire, car 90 % de la population mondiale vit dans des villes. Selon l'INSEE, l'aire urbaine dans le département d'Ille-et-Vilaine représente par exemple 200 communes sur les 253 que compte ce département. Il s'agit d'un vaste territoire qui englobe à la fois des paysages agricoles et ruraux, et des paysages urbains. Aujourd'hui, la réforme traduit de nombreuses contradictions. Paradoxalement, on assiste à un mouvement de recentralisation, et la remarque faite sur la multiplication des agences est à cet égard très pertinente, puisqu'il s'agit d'une autre façon de reporter au niveau national des décisions jusqu'alors gérées par les territoires. Un journaliste avait une fois fait remarquer que les réformes ne font souvent pas ce qu'elles annoncent, et de ce point de vue, on peut être aujourd'hui dubitatif sur ce qui va ressortir de la réforme des collectivités territoriales. On peut par exemple se demander ce qu'il reste du texte présenté par le comité Balladur, après qu'il ait été modifié par l'Assemblée Nationale puis passé à la moulinette du Sénat. Dans le texte qui est passé au Sénat, on voit que la question des métropoles a été laminée : on crée une nouvelle entité qui n'est rien d'autre qu'une communauté urbaine. Sur les aspects intercommunaux, il y a des avancées possibles : ainsi, l'achèvement de la carte intercommunale et la nécessité de renforcer l'intercommunalité vont dans le bon sens, mais le texte manque néanmoins d'ambition et reflète une réforme qui risque de faire « pschitt ». Il y a aussi une approche erronée, qui est de considérer qu'il y a d'un côté un couple commune-communauté et de l'autre un couple département-région, alors que le département est ancré dans une vision de proximité. Il y a d'ailleurs eu une tentative de tuer le département par asphyxie financière, qui s'est traduite par la réforme de la taxe professionnelle, une réforme certes nécessaire mais qui a aussi révélé les vraies motivations du gouvernement, qui était d'affaiblir les collectivités territoriales.

Il faut souhaiter que les débats parlementaires à l'Assemblée permettent de redonner du souffle et de l'ambition à ces projets de réforme territoriale et locale. Nous devons prendre en compte l'évolution des modes de vie, des comportements sociaux et du vécu de nos concitoyens dans leurs pratiques quotidiennes. La question démocratique de l'intercommunalité concernant la mise en place d'un suffrage universel est désormais incontournable.

Pour conclure, je voudrais insister sur le fait que l'avenir de la commune passe nécessairement par l'intercommunalité, ce qui ne signifie pas la mort de la commune. J'ai toujours plaidé pour un statut qui permette de conserver les communes tout en ayant une nouvelle collectivité territoriale qui ait la capacité d'agir sur un territoire plus vaste. Nous en sommes encore très loin mais il faut se fixer un objectif pour faire en sorte que les choses avancent. Nous pourrions imaginer la mise en œuvre du principe européen de subsidiarité, qui implique que tout ce qu'il n'est pas possible de faire à un échelon peut être réalisé à un échelon supérieur. La réforme est un beau défi, mais elle suppose que les politiques mettent l'accent sur la vision, ce qui n'est pas le cas actuellement. Je plaide donc pour un projet et une vision forte, associés à des décisions courageuses.