

Actes

des 4^{es} universités d'été

4 et 5
juillet
2011

Le Grand-Bornand
(Haute-Savoie)

Demain,
quelles intercommunalités
dans quels périmètres ?



En publiant ces actes, nous souhaitons retranscrire
les interventions des différents conférenciers
qui se sont succédé au cours de ces journées.
Ces conférences ont été complétées avec des éléments
de réflexion et des exemples apportés *a posteriori*
par les intervenants.

Ce pictogramme mérite
une explication. Son objet
est d'alerter le lecteur sur
la menace que représente
pour l'auteur de l'écrit,
particulièrement dans le
domaine de l'édition tech-
nique, le développement
massif du **photocopillage**.



Nous rappelons donc
que toute reproduction,
partielle ou totale, de la
présente publication est
interdite sans autorisation
du Centre français d'explo-
itation du droit de copie
(**CFC**, 20 rue des Grands-
Augustins, 75006 Paris).

Rédaction : Association des directeurs généraux
des communautés de France

Réalisation : Groupe Territorial - BP 215 - 38506 Voiron Cedex

Impression : Deux-Ponts - ZA des Condamines - Bresson - 38300 Eybens

Septembre 2011

Dépôt légal à parution

Table des matières

- Introduction.....12

Lundi 4 juillet 2011

- Des citoyens divers aux attentes multiples et variées.....19
- La raréfaction de la ressource est-elle une réalité?
Quel impact sur les missions des intercommunalités? ...43
- Peut-on imaginer un périmètre institutionnel
pertinent au regard des enjeux actuels?.....65
- Synthèse de la première journée.....89

Mardi 5 juillet 2011

- Les 1^{res} esquisses des SDCI,
périmètre quand tu nous tiens.....99
- Quelles intercommunalités demain?.....115
- Synthèse des 4^{es} universités d'été.....129
- Discours conclusifs.....137

**Maîtriser l'information pour que chacun
s'épanouisse dans la cité**



EDITEUR DES LOGICIELS

- **Ressources Humaines**
- **Gestion Financière**
- **Services à la Population**
- **Enfance et Education**
- **Services Techniques**
- **e-administration**



1. Les universités d'été de l'ADGCF à l'espace Grand Bo.
2. Mathieu Chartron, DGS du Grand Dole, Maryse Salle, enseignante-chercheuse à Toulouse.
3. 1^{re} table ronde : des citoyens divers aux attentes multiples et variées : Joseph Carles, Brigitte Fouilland, Didier Locatelli.
4. Brigitte Fouilland, enseignante à Scienco Po Paris.
5. Guy Gilbert, professeur des universités, ENS Cachan.
6. 2^e table-ronde : la raréfaction de la ressource est-elle une réalité ?
7. Gérard Hanus, directeur du parc naturel de Chartreuse.



LE DÉVELOPPEMENT DURABLE AU CŒUR DE LA VILLE

Jean-Pierre Bouquet, maire de Vitry-le-François, dans la Marne, s'est engagé dans une démarche de maîtrise de l'énergie. Avec EDF Collectivités à ses côtés, il cherche les solutions les plus adaptées pour réduire l'empreinte écologique des bâtiments et sensibiliser les habitants à l'éco-efficacité énergétique.

« C'est en prenant conscience du coût de l'énergie et de son impact sur l'environnement que nous avons décidé d'entrer dans une logique de développement durable, en partenariat avec EDF Collectivités, raconte Jean-Pierre Bouquet. La démarche de maîtrise de l'énergie m'a paru très adaptée à nos problématiques territoriales, en ce sens qu'elle permet de dresser nos constatations

énergétiques dans un souci à la fois financier et environnemental. » En décembre 2008, un protocole d'accord a été signé entre la ville et EDF Collectivités, qui a lancé les premiers audits énergétiques en mairie et dans les écoles. « Nous nous sommes aperçus qu'il n'y avait pas d'isolation au niveau des toitures et qu'il y avait beaucoup de pertes au niveau des huisseries », cite-t-il encore Jean-Pierre Bouquet.

CHIFFRE CLÉ

740 000 kWh,

c'est la quantité d'énergie qui sera économisée par la ville de Vitry-le-François, à l'issue des travaux, soit l'équivalent de la consommation annuelle moyenne d'environ 62 foyers.

L'adhésion des citoyens

Un an plus tard, à la fin d'une première série de travaux dans trois établissements scolaires (double vitrage, portes métalliques isolantes), les économies d'énergie ainsi réalisées ont été valorisées dans le cadre du dispositif des Certificats d'économie d'énergie (CEE)*.

« C'est un véritable encouragement pour inscrire ces actions dans le durée », souligne le maire, très attaché à la sensibilisation de ses concitoyens (lire l'encadré). Grâce à l'expertise d'EDF Collectivités, une deuxième tranche de travaux a été lancée au printemps 2010 : les chaudières au fioul de deux écoles ont été remplacées par des chaudières à gaz à condensation. Les menuiseries en bois feront place à du PVC à rupture de pont thermique et les portes en bois, à des portes métalliques doublées. Autres améliorations prévues : l'isolation des combles d'une école et de la mairie. « On voit les résultats concrets : la population observe et adhère ! », se félicite Jean-Pierre Bouquet, qui envisage d'équiper les toitures du gymnase et du stade avec des panneaux photovoltaïques, tout en

visant au lancement d'un éco-quartier, programmé pour 2012.

* Depuis le 15 juin 2009, tous les investissements de la politique énergétique de la France, les travaux d'énergie réalisés « en vertu », doivent être liés à des actions d'économie d'énergie. Les crédits sont versés d'office aux agents publics, tels que l'Etat, à l'issue de l'émission des Certificats d'économie d'énergie (CEE).

L'EXPERTISE D'EDF COLLECTIVITES

Virginie Galca, directrice de développement territorial Champagne-Ardenne

« EDF a remis la collectivité de Vitry-le-François en vue d'identifier les gisements potentiels d'économie d'énergie, avec une approche globale du patrimoine et en ciblant les bâtiments qui consomment le plus d'énergie. Cette étape d'identification s'est notamment appuyée sur l'outil informatique GbEnergie qui permet de visualiser les consommations énergétiques des bâtiments. Une fois les travaux décidés et réalisés par la collectivité, nous valorisons les économies d'énergie via le dispositif des Certificats d'économie d'énergie (CEE). Cette démarche globale, vertueuse, lancée en 2008, se poursuit : d'autres travaux sont d'ores et déjà programmés cette année. Et comme la technique met en sans les hommes, EDF a accompagné la collectivité en sensibilisant et en formant les élus et agents territoriaux à la maîtrise de l'énergie. Parallèlement, la ville a mené, en partenariat avec EDF, une démarche de sensibilisation au développement durable auprès des élèves de CM1 et CM2, citoyens de demain, et de leurs enseignants, grâce à un jeu de questions-réponses sur les économies d'énergie. Ce jeu-concours a ensuite été étendu à tous les habitants. Cette action a par ailleurs été citée dans le Panorama durable 2009 de l'Association des Eco-maires pour son exemplarité. »

Pour en savoir plus, contactez votre interlocuteur dédié ou rendez-vous sur edfcollectivites.fr





- 8. 3^e table ronde : peut-on imaginer un périmètre institutionnel pertinent au regard des enjeux actuels ?
- 9. Frédéric Tesson, maître de conférences, université de Pau.
- 10. 4^e table ronde : les 1^{res} esquisses des SDCI : périmètre quand tu nous tiens !
- 11. Françoise Gatel, présidente de la communauté de communes de Chateaugiron.
- 12. Alain Faure, directeur de recherches CNRS.
- 13. Table ronde politique : quelle intercommunalité demain ?
- 14. Joseph Carles, maître de conférences à l'IEP Toulouse.
- 15. Robert Borrel, 1^{er} vice-président d'Annemasse Agglomération.



Après 7 ans d'existence, CarPostal France affiche d'excellents résultats et de nouvelles ambitions.

Après une phase exploratoire dans les régions proches de la Suisse et un premier succès à Dole pour exploiter le réseau urbain, la jeune société a poursuivi son implantation dans le Languedoc-Roussillon, en Alsace, Rhône-Alpes et Bourgogne. En quelques années, CarPostal France s'est positionnée comme un spécialiste du transport urbain des petites et moyennes agglomérations.

Au siège social de Bourg-en-Bresse, comme dans les villes où CarPostal France est actif, la direction a su s'entourer de femmes et d'hommes qui vivent leur métier dans un véritable esprit d'équipe, et dont l'expertise vient compléter l'assistance technique de sa maison mère helvétique. Quelques années seulement ont suffi à insuffler un esprit d'entreprise au personnel des sociétés qui forment le groupe.

Ce dernier, spécialisé dans le transport urbain et interurbain, est désormais actif dans 8 départements. Ses sociétés filiales exploitent les transports urbains de Dole, Haguenau, Mâcon, Bourg-en-Bresse, Villefranche-sur-Saône et Agde. En complément des lignes régulières urbaines, CarPostal exploite des services de transports scolaires et des services de transport à la demande, en zonal ou lignes virtuelles.

À Villefranche-sur-Saône par exemple, sous l'impulsion de l'Autorité Organisatrice, CarPostal a entièrement restructuré le réseau le 23 août 2010, en s'inspirant du modèle d'intermodalité et de cadencement pour lequel la Suisse est réputée. Des correspondances systématiques avec les trains à destination ou en provenance de Lyon et de Dijon sont désormais assurées. En l'espace d'une année, le réseau Libellule de Villefranche-sur-Saône, a connu une augmentation de la fréquentation de 30 %.



CarPostal maîtrise également parfaitement les contraintes et spécificités du transport interurbain.

Dans l'Hérault, sa filiale CarPostal Méditerranée s'est vue confier par le Conseil général trois lots de lignes régulières de transport de voyageurs et de scolaires pour desservir les bassins d'Agde, de Béziers et Montpellier. Ces lignes relient, entre autres, Montpellier à Sète, Pézenas et Béziers.

Dans le département de l'Isère, l'efficacité de CarPostal a su convaincre. En 2009, le Conseil général isérois lui confiait l'exploitation de la ligne Express Crolles-Grenoble-Voirion, ligne empruntant l'autoroute sur une partie de son tracé. Chaque jour, plus de 5 000 voyageurs utilisent cette ligne Express, cadencée aux 5 minutes aux heures de pointe.

Depuis septembre 2011, CarPostal exploite également deux autres lignes Express qui pénètrent dans l'agglomération grenobloise.



Cette évolution positive est le résultat de la qualité des offres de CarPostal, des bonnes références que constituent les réseaux qu'elle exploite déjà en France ainsi de la fiabilité dont elle apporte la preuve chaque jour en Suisse.



Introduction

Pascal Fortoul,
président de l'ADGCF

Ces 4^{es} universités d'été ont pour titre « Demain quelles intercommunalités dans quels périmètres? » Je vais revenir rapidement sur ce contenu.

Tout d'abord « **Demain** ». Nos universités d'été s'inscrivent désormais dans la prospective : de quoi sera fait demain, comment exercerons-nous nos métiers ? Nous prenons donc deux jours pour imaginer le futur. Et même dans le monde particulièrement incertain qui est le nôtre, il faut se demander comment, demain, nous piloterons dans cette incertitude ? C'est le rôle de nos universités d'été de se projeter vers ce futur.



12

Ensuite, « **Quelles intercommunalités dans quels périmètres? »** À l'heure de la mise en place de la loi RCT du 16 décembre 2010, de la création des commissions départementales et de la présentation des premiers schémas départementaux de coopération intercommunale, nous ne pouvions pas ne pas aborder cette question des périmètres. Mais comment l'aborder sans refaire les débats déjà mille fois entendus ? Fidèles à nos convictions, nous croyons fermement que le contenu importe plus que le contenant. Il y a deux ans, nous avons consacré nos universités d'été à la question du projet. Aujourd'hui, face à cette problématique des périmètres qui interpelle notre quotidien, il est apparu essentiel de mettre au premier plan nos concitoyens : qui sont-ils ? Quelles sont leurs attentes au regard de leurs pratiques de territoires ? Nous nous interrogerons ensuite sur notre capacité à produire des politiques publiques au regard d'un contexte profondément bouleversé principalement en matière de ressources. Enfin notre multi-appartenance, au travers des PNR (parcs naturels régionaux), des SCOT (schémas de cohérence territoriale) sera mise en exergue pour savoir si elle constitue, ou non, un élément de réponse à apporter aux habitants. Toutes ces réflexions auront pour toile de fond les questions de périmètres : la recherche du périmètre pertinent a-t-elle un sens ? En tout cas, les schémas départementaux nous renvoient systématiquement à cette notion.

La synthèse de cette première journée sera réalisée par Alain Faure, qui nous dira comment organiser l'action publique dans un contexte où la multiterritorialité de chacun est plus organisatrice de société que la structuration institutionnelle des territoires.

Malgré l'altitude de nos propos et de notre réflexion, nous gagnerons encore en hauteur en fin de journée pour notre désormais traditionnelle soirée.

Dès 8 h 30 demain matin, nous redescendrons, j'avais envie de dire « sur le plancher des vaches », vers notre quotidien et vers des questions de périmètres avec, dans nos bagages, les réflexions de la veille. Cette deuxième journée sera consacrée à deux tables rondes, l'une technique, l'autre politique avant que Joseph Carles ne vienne conclure ces universités d'été. Joseph Carles, que je voudrais remercier, sera le fil rouge des différents ateliers de ces 4^{es} universités d'été et je lui laisse immédiatement la parole. Je vous souhaite une excellente journée.

Energies Communes GDF SUEZ, partenaire de l'ADGCF a parrainé il y a quelques mois le colloque « L'intercommunalité au service de l'urbanisme : pour un usage pertinent de l'espace ».

Parmi les sujets évoqués, le Grenelle de l'Environnement a été fréquemment cité ; l'occasion de revenir sur ses conséquences pour les collectivités territoriales.

Le Grenelle Environnement : nouveau cadre pour l'action des collectivités

Fruit d'une concertation totalement inédite, de deux lois et de centaines de décrets (dont la plupart sont en attente de parution), le Grenelle Environnement va encadrer l'action publique pour plusieurs décennies.

Lancée par le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables en 2007, la « révolution verte » affiche notamment quatre grandes ambitions :

- lutter contre le changement climatique,
- élaborer des stratégies d'adaptation à ses conséquences,
- préserver la biodiversité,
- contribuer à un environnement respectueux de la santé, l'un des buts les plus ambitieux étant de diviser par 4 notre empreinte carbone d'ici à 2050.

Pour y parvenir, la France doit réduire de 3% par an ses rejets de gaz à effet de serre (GES). Cela implique l'utilisation toujours plus efficace des énergies.

Responsables de l'émission de 12% des GES français, les collectivités territoriales sont l'un des acteurs majeurs du Grenelle Environnement : au cours des prochaines

années, elles devront non seulement évaluer leurs émissions de GES (cf. les Plans climat énergie territoriaux que les 448 collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants doivent avoir bouclé avant le 31 décembre 2012 !!), mais aussi contribuer au développement des énergies renouvelables, bâtir des immeubles toujours plus sobres, rénover le parc immobilier existant, accroître leur offre de transports publics, maîtriser l'étalement urbain...

Parce qu'il consomme 42% de l'énergie finale (soit 68 millions de tonnes équivalent pétrole), priorité est donnée à l'**amélioration de la performance énergétique du bâtiment**.

Dorénavant, tous les bâtiments neufs publics tertiaires et tous ceux situés en zones ANRU devront respecter les objectifs fixés, soit 50 kWhEP/m²/an en moyenne. Dès 2020, tous les immeubles neufs auront ainsi un bilan énergétique positif, seront bien isolés et dotés de sources de production d'énergie renouvelable ; ils produiront, « effaceront » leur besoin d'énergie aux périodes de pointe et seront construits avec des matériaux à faible impact environnemental.

Parallèlement, l'Etat, les collectivités et les bailleurs sociaux devront, avant 2012, avoir évalué la consommation de leurs bâtiments. Cet état des lieux achevé, d'importants programmes de rénovation devront alors être planifiés et menés à bien sur la période 2012 - 2020, l'objectif étant de réduire de 38% les consommations d'énergie et de moitié les émissions de GES dans un délai de huit ans.

A partir de 2013, 400 000 logements sociaux devront ainsi être réhabilités chaque année, et d'ici 2020, les 800 000 logements sociaux les plus énergivores ne devront pas consommer plus de 150 kWh/m²/an...



Dans le seul secteur du bâtiment, le programme est donc des plus chargés !

Mais l'agenda des collectivités l'est tout autant dans les domaines des transports, de l'urbanisme, de la production d'énergie, de la gestion des déchets et de l'eau. Et paradoxalement, c'est au moment où s'accroissent leurs obligations que faiblissent les moyens financiers.

Pour pallier ces difficultés et contribuer - en tant qu'énergéticien responsable - à l'atteinte de ces objectifs sociétaux ambitieux, GDF SUEZ est à vos côtés. Votre interlocuteur Énergies Communes est là pour vous proposer non seulement nos offres de diagnostics, audits, suivi et pilotage de vos consommations, mais aussi tout notre accompagnement vers une meilleure connaissance de votre patrimoine et de sa performance énergétique et environnementale. Sans oublier nos offres - plébiscitées par nos clients - de formations techniques de pointe de vos personnels, tant en gaz qu'en électricité.

En réponse à vos attentes, nous développons également des solutions financières, tels les contrats de performance énergétique, le développement de partenariats publics-privés ou la contribution du dispositif des certificats d'économies d'énergies aux travaux d'économies d'énergies, mais aussi les outils de déploiement des bonnes pratiques de développement durable auprès de vos administrés.

Des services et des solutions que vos interlocuteurs Énergies Communes GDF SUEZ vous expliqueront plus avant et grâce auxquels, ensemble, nous pourrions relever ces défis que la société civile toute entière s'est lancée au travers du Grenelle de l'environnement.

Contact : Gérard Chiche
Délégué National
aux Relations Territoriales
GDF SUEZ Branche Energie France
gerard.chiche@gdfsuez.com

Lundi
4 juillet 2011

Des citoyens divers aux attentes multiples et variées

Joseph Carles

Professeur à l'université de Toulouse

La journée extrêmement riche d'aujourd'hui va, au fond, tourner autour d'une question centrale: celle du citoyen, celle de celui qui vit sur les territoires. Plus précisément, cette matinée s'ouvre sur la question des attentes actuelles des citoyens. Est-ce que la façon dont on perçoit les choses, dont on met en œuvre les actions, est toujours en résonance, en adéquation avec ce qu'attend le citoyen dans sa manière de vivre – pardonnez-moi – de consommer le territoire et de se positionner sur ce territoire. C'est une interrogation que nous devons avoir si nous souhaitons mettre effectivement en œuvre les propositions de service public que ces citoyens sont en droit d'attendre.

Pour répondre à ces questions, nous accueillons Brigitte Fouilland, enseignant-chercheur à Sciences Po, qui travaille sur ces questions et a un regard hexagonal mais aussi plus élargi avec des visions européennes, et Didier Locatelli, un fidèle de ces universités d'été, qui va nous présenter la façon dont les mouvements s'opèrent sur les territoires. Peut-être a-t-on encore des clichés, des visions qui ne sont pas confirmées par les études, les analyses. Il semble qu'il est extrêmement important de disposer de ces regards pour avoir, non pas une simple perception, mais une vision analytique et scientifique de ces évolutions.

Pour commencer, nous allons écouter Brigitte Fouilland sur cette question du positionnement des citoyens chez nous, mais aussi par contraste et comparaison dans les pays européens.

Brigitte Fouilland

Enseignante à Science Po – Master STU

Je remercie tout d'abord les organisateurs de ces journées de m'avoir invitée. Enseignant-chercheur, je suis aussi responsable d'un Master qui forme les étudiants aux métiers du territoire et de la ville et il est extrêmement important pour moi, non seulement de parler, mais aussi de discuter avec vous pour entendre vraiment quelles sont les préoccupations des acteurs des territoires. Car former des gens aux métiers du territoire, c'est aussi et d'abord écouter ce qui s'y passe. Ce qui m'intéresse sur ce thème « Demain quelles intercommunalités dans quels périmètres? », c'est bien sûr ce « demain ». Aujourd'hui si on veut mettre au cœur de notre réflexion les citoyens, il faut penser à leurs attentes présentes mais aussi les anticiper. Et cette question est posée justement par des acteurs

de ces périmètres que sont les intercommunalités, et qui s'interrogent sur les contours des territoires sur lesquels et dans lesquels ils agissent. Ceci m'a beaucoup intéressée.

Cette question me semble s'inscrire dans un triangle: d'un côté **la question des périmètres** – qu'est-ce que le périmètre dans lequel on intervient? – et concerne plutôt les géographes, d'un autre côté, **la question des acteurs**, qui agissent dans ces périmètres et qui m'intéressent en tant que politiste sociologue, et en troisième point du triangle, **les citoyens**, qui sont au centre de questions de service public et de la question « pour qui travaille-t-on? ». C'est de ce triangle « acteurs, périmètre et citoyens » dont je voudrais vous parler.

Pour cela, je trouve que c'est toujours intéressant de décaler un peu son regard. Je pense au décalage de beaucoup d'entre vous, qui êtes venus ici au Grand-Bornand en dehors de votre univers quotidien, mais aussi au décalage sous forme de coups de projecteur extérieurs, afin que ce qu'on vit et ce qu'on connaît au quotidien prenne du champ. Je vais aussi essayer de prendre en compte les tendances les plus récentes, afin d'éviter, comme souvent, qu'il y ait un temps de décalage entre le message et sa perception, décalage qui fait que l'on n'est pas complètement aux prises sur ce qui se passe ou va se passer.

Je voudrais développer deux points: d'une part, le passage du périmètre vécu au périmètre gouverné, du flou à la géométrie variable, qui fait référence aux citoyens et aux acteurs; d'autre part le passage du périmètre de gouvernance au citoyen, du périmètre du contour spatial aux interrogations sociales.

Sur la question du périmètre vécu au périmètre gouverné, du flou à la géométrie variable, je voudrais rappeler que ces interrogations sur les périmètres territoriaux existent dans toute l'Europe. Pourtant, il y a en France une interrogation spécifique sur la question du périurbain. Les interrogations sur les périmètres de territoires, les échelles administratives, le caractère opératoire des périmètres pour répondre aux enjeux économiques, sociaux et politiques ne sont pas récentes. **Dans tous les pays, il y a des tentatives de travailler sur des périmètres qui ne sont pas forcément les périmètres administratifs.** La réflexion porte sur le nombre d'échelons administratifs (deux ou trois échelons – peu de pays en comptent d'ailleurs), sur le regroupement des communes (cette interrogation ne se retrouvant pas dans tous les pays, certains ayant opéré des fusions depuis longtemps), sur les tentatives diverses de géométrie variable. En Allemagne par exemple, il a eu constitution de « régions », sans caractère administratif, qui sont des régions de projet, à cheval sur plusieurs Länder. La Grande Bretagne a essayé de faire des entités territoriales régionales ou des autorités locales administratives qui ne sont pas identiques sur tout le territoire. Ces tentatives se retrouvent dans d'autres pays d'Europe, et sont parfois des succès, des réussites

mais aussi quelquefois des échecs. Partout on tâtonne et partout on réfléchit à cette question des meilleurs périmètres pour répondre aux enjeux économiques et sociaux et partout il y a cette interrogation sur la décomposition, la recomposition des territoires.

Pourtant, **il y a une spécificité en France**, outre les 36000 communes et la formation des intercommunalités qui sont des spécificités anciennes: la manière d'aborder la question du monde urbain qui s'étend, de l'étalement urbain autour de villes de taille plus ou moins importante, de cet étalement urbain que nous appelons **le périurbain**. Dans d'autres pays d'Europe, ce mot n'est d'ailleurs pas utilisé. En Allemagne, on voit les mots de suburbanisation, éventuellement d'exurbanisation, la notion de « *zwischenstadt* » – (entre-ville). On s'intéresse aux formes spatiales et urbaines et moins aux questions administratives ou aux formes politiques. Les modes de vie priment. Au Royaume Uni, il y a des études sur l'urbain, sur le rural mais pratiquement aucune sur le périurbain que l'on continue à qualifier de « *suburbs* » en mélangeant les termes de « banlieue » et de « périurbain ». L'étalement urbain est principalement l'étude d'une forme spatiale, d'une forme culturelle, peut-être même seulement un état d'esprit. Cette notion n'est pas très opératoire sur le plan économique ou administratif ou pour l'approche des modes de vie. En revanche, en France, il y a une interrogation spécifique sur la forme du périurbain, qu'on a d'ailleurs essayé de transmettre à l'Union européenne, la Commission de Bruxelles ayant commandité une étude sur cette question. Par opposition au terme de « suburbanisation » qu'on appelait « l'extension dense » apparue depuis la fin du 19^e siècle, la France a forgé ce terme de périurbain en le définissant comme un **processus d'urbanisation qui s'est développé à partir des années 1960-1970 à la périphérie des villes dans des espaces à faible densité et sans continuité de l'habitat avec l'agglomération urbaine**. La spécificité de la France réside dans la longue réflexion sur la manière de définir, qui montre que l'on essaie d'appréhender une réalité nouvelle. Dans les années 1950, avait été forgée la notion d'unité urbaine qui comprenait l'idée de la continuité du tissu du bâti – on pensait à ce moment-là que l'unité urbaine était de plus de 2000 habitants avec une continuité du bâti. Puis on s'est aperçu que ce critère perdait de son sens du fait de l'accroissement de la mobilité de la population, que la ville s'étalait sur ses marges, de manière beaucoup plus fragmentée et diffuse. L'Insee a alors inventé un autre sigle: les zones de peuplement industrielles et urbaines (ZPIU), afin de traduire la réalité de communes industrielles, sortes de communes dortoirs, dont on déterminait le rattachement ou non à une ville. Ceci ne reflétant pas la réalité, la fameuse notion d'aire urbaine a été créée en 1997 et utilisée depuis le recensement de 1999. Le zonage en aires urbaines a permis de mieux approcher différents types de territoires, en prenant en compte la combinaison de deux espaces: d'une part des espaces à dominante plutôt urbaine avec des pôles urbains comprenant les villes centres (ayant plus de 50 % de la population de

ce pôle urbain), les banlieues, et d'autre part, au-delà de ce pôle urbain, le périurbain, c'est-à-dire les communes qui sont sous influence et qui ne sont pas reliées forcément au pôle. Ce qui est intéressant dans cette notion de périurbain, c'est qu'elle n'est pas définie par un périmètre, mais par une influence urbaine, centrée au départ sur les déplacements domicile-travail. Le périurbain est donc caractérisé par des communes qui n'appartiennent pas à la ville centre ou à la banlieue mais qui sont habitées par des gens dont la spécificité est le mode de vie. **Ainsi, le périurbain se définit essentiellement par un mode de vie.** Ceci rejoint le thème de ce colloque car beaucoup d'agglomérations sont marquées par ce périurbain, tout de suite, et s'intéressent donc au citoyen et au mode de vie par cette première entrée qu'est le déplacement domicile-travail. Pour en donner une définition, ce périurbain représente des zones qui envoient au moins 40 % de leurs résidents actifs travailler dans l'aire urbaine. Cette définition est donc à la fois fonctionnelle et centrée sur les modes de vie, ce qui rend la notion française du périurbain relativement floue.

Joseph Carles

Est-ce que cela veut dire qu'on passe aujourd'hui d'une vision socioéconomique de cet espace à une vision basée sur la façon de vivre le territoire?

22

Brigitte Fouilland

Je ne pense pas que les tentatives de l'Insee aient reposé sur cette idée car l'Insee reste très centré sur le socioéconomique. Mais je pense que cela démontre que, derrière ce construit statistique, il faut avoir une interrogation sur cette question des modes de vie. C'est la raison pour laquelle il y a là une spécificité française, qui est inscrite dans une interrogation globale. Cette spécificité réside dans le maintien, à côté des espaces à dominante urbaine, des espaces à dominante rurale très importants. Par ailleurs, le périurbain est extrêmement important, prégnant mais pour autant il évolue beaucoup. Il faut que l'on tienne compte de ces évolutions. En Europe il y a un point commun, qui est une spécificité européenne par rapport aux États-Unis: le fort développement du phénomène périurbain dans les années 1975-1990 puis son ralentissement, qui s'est suivi aujourd'hui d'une réaffirmation des villes centres. Dans cette spécificité européenne, les villes centres existent encore, avec des quartiers, du patrimoine dans les centres-villes. Reste qu'une **spécificité française** demeure: **la très grande différenciation géographique régionale, qui montre la différence entre étalement et densification.** Il faut insister sur le fait que la croissance périurbaine a concerné principalement l'Île-de-France puis le Languedoc-Roussillon, la région PACA,

et Rhône-Alpes à partir de 1975, puis les régions du Nord et du Nord-Est de la France, qui ont été marquées beaucoup plus tardivement et de manière moindre par cette notion périurbaine. De plus, les périmètres se sont souvent étendus avant leur densification, c'est-à-dire que les étalements ont été réalisés avant la densification. Mais là encore, il y a des différences. Ce mouvement a émergé très tôt dans des très grandes villes comme Paris, Lyon Bordeaux ou Nantes mais aussi Grenoble, Nancy, Dijon, tandis que d'autres villes l'ont connu plus tardivement comme Saint-Étienne, Valenciennes, Béthune, Lens.

Un autre point important réside dans **le découplage entre développement périurbain et attractivité économique**. Pendant toute la période 1970-2000, le périurbain s'étendait là où il y avait de l'attractivité économique comme si les villes centres et leurs banlieues débordaient à partir d'activités et d'attractivité économiques. En revanche, depuis 2000, l'éloignement de la limite urbain/rural est moins lié à l'attractivité des villes. Ainsi certaines villes se sont étendues bien qu'elles n'aient pas les indicateurs d'attractivité les plus forts; on pense à Calais, à Montbéliard, à Besançon, etc. Seules les villes méridionales continuent à maintenir cette corrélation.

En résumé, le point sur lequel je tiens à insister est le suivant: **la question des périmètres urbains est posée partout en Europe mais il y a vraiment une spécificité française du périurbain, qui est peut-être trop stigmatisée, mais qui nous donne le point d'entrée d'une réflexion sur les modes de vie. De plus, partout en Europe, il y a une renaissance des villes centres mais une diversité des situations.**

Le deuxième point qui me paraît important pour passer du périmètre à la gouvernance et au citoyen est l'interrogation sur le passage du contour spatial aux interrogations sociales. La question du périmètre est alors très intéressante pour servir de cadre à l'analyse sur le mode de gouvernance. Mais cette question doit trianguler plus fortement avec la question des attentes citoyennes et des modes de vie.

Je ne vais pas insister sur le premier point que tout le monde connaît: on ne peut pas parler des périmètres sans regarder comment ils sont gouvernés au sens de « gouvernement » – c'est-à-dire au sens d'institutions administratives qui gouvernent, comme les intercommunalités dans lesquelles vous êtes – et au sens de « gouvernance » – c'est-à-dire de coordination avec des acteurs économiques, sociaux, associatifs, financiers, etc. Depuis une trentaine d'années, il y a une montée de ce qu'on appelle « **les acteurs collectifs urbains** », c'est-à-dire les acteurs qui travaillent en lien avec ces acteurs économiques, sociaux, etc. Dans cette gouvernance, il y a le développement de la **notion de « projet »**, de projet urbain, de projet d'agglomération, de projet de ville, que l'on retrouve dans les autres pays. **La question des périmètres renvoie alors à la question des modes de gouvernance qui renvoie aujourd'hui très nettement à la question projet**, avec une mise en scène des villes, des

agglomérations. Cette question du périmètre interroge aujourd'hui particulièrement les intercommunalités parce que la nouveauté de ces périmètres et leur légitimité citoyenne interrogent leur opérationnalité, leur visibilité et les modes de coordination entre acteurs publics et privés à l'échelle intercommunale. Elles questionnent donc les investissements, les choix d'équipements, les aides concrètes, les services publics mis en œuvre etc. ce qui évidemment met en relation le périmètre avec le mode de gouvernance.

Reste qu'aujourd'hui je pense que la question du périmètre doit absolument trianguler plus fortement avec celle des modes de vie et des demandes citoyennes à travers des pressions qui s'exercent, la question de la compétence entre territoires devenue plus aiguë du fait de leur compétition: de la compétition internationale du capitalisme mondial qui intervient aussi dans la constitution de nos territoires, de la compétition nationale, de la compétition régionale, de la compétition urbaine. Cette compétition entre territoires est perçue de manière très diffuse par les habitants, qui relève de l'anxiété qui ne s'ancre pas sur des choses perçues, et non de la peur qui s'ancre sur des faits réels et perçus. C'est là qu'interviennent la responsabilité des élus et celle des responsables territoriaux face à cette demande citoyenne très large et diffuse. Ceci s'inscrit aussi sous l'angle de l'Union européenne, qui a depuis de longues années une présence dans les territoires à travers les fonds structurels et sa politique régionale. Or de 2007 à 2013, l'Union européenne a beaucoup reculé sur cette présence, et je suis sûre que son intérêt pour les territoires va reculer à partir de 2014. Ceci aura des conséquences sur la manière de gérer les territoires. De plus, cette réflexion doit aussi prendre en compte ce qui sera évoqué plus tard, à savoir les contraintes en termes de ressources. Dans ce contexte, la question du périmètre reste intéressante pour analyser nos modes de gouvernance mais elle ne peut pas être le seul angle d'accroche pour rendre compte des dynamiques sociales. N'oublions pas que nos territoires et nos villes et beaucoup d'intercommunalités sont de plus en plus inégaux. Depuis la fin des années 1990, on voit partout que les États Providence – et cela est vrai dans toute l'Europe – sont dissous. Avec une concentration de richesse au sein des villes et une montée parallèle de la pauvreté, des sans-emploi, des sans-abri, des sans-logement, et donc une montée des inégalités. Ceci se traduit partout par **des ségrégations sociales, urbaines, territoriales**, une montée de l'entre-soi. Ces questions sont nouvelles mais s'affirment depuis dix ans. On doit donc absolument tenir compte de ces éléments, qui sont à croiser avec la question des mobilités, mobilités journalières mais aussi internes et internationales. Ceci pose **des questions sur l'intégration, sociale, ethnique, culturelle, religieuse et des générations les unes avec les autres**. Je pense que le vieillissement des populations aura des répercussions sur le périurbain puisque celui-ci était initialement habité par de jeunes actifs avec famille

voulant avoir plus d'espace, et aujourd'hui ces jeunes actifs ont vieilli et ne sont plus ni jeunes ni actifs. Or il n'est pas sûr que la question du périmètre permette de répondre complètement à tous ces éléments: **ces questions sociales ne sont pas forcément des questions de périmètre.** Il faut alors une autre façon de concevoir les périmètres, dépassant celle des périmètres du gouvernement ou de la gouvernance. La réflexion sur les attentes des citoyens en termes de dynamiques sociales participe de cette nouvelle conception. Je m'engage personnellement ici, à travers les réflexions menées dans nos laboratoires de recherche et dans les travaux de nos étudiants, en affirmant que la question de la gouvernance c'est aussi la question de « l'in-gouvernance » c'est-à-dire des choses qui sont difficiles à gouverner, qui ne le sont pas aujourd'hui et qu'il faut faire réémerger comme et en particulier ces nouvelles questions de dynamiques sociales. Elles ne sont pas forcément ingouvernées mais il faut trouver des moyens de répondre à des besoins émergents. Mais pour y répondre, du fait des différences déjà mentionnées, je ne crois pas beaucoup aux bonnes pratiques, aux choses qui sont reproductibles. S'il est intéressant de regarder ailleurs pour enrichir nos expériences, cela ne peut suffire à construire complètement les politiques. Nos politiques se fondent sur l'analyse de la demande sur place, de la demande sociale, de la demande sur les modes de vie, de la demande à partir des citoyens d'un lieu donné, à un moment donné. Il faut donc forger une réponse qui s'attelle à l'invention, à l'innovation et à l'analyse très fine de ce qui est en train de se passer. Bien sûr l'échange et le coup d'œil comparatif sont fructueux, mais en même temps, il y a une nécessité de l'invention, de l'innovation qui nécessite l'analyse.

Je terminerai en mentionnant que ce qui a changé depuis dix ans est **la question de la ville durable**, de la nécessité d'un mode de vie très différent prenant en compte des questions énergétiques, des questions de transport, des questions d'équipement liées à la durabilité et aussi des questions d'alimentation, des questions d'approvisionnement et de mode de vie au sens profond du terme. Pour y répondre, il ne faut pas une posture lénifiante mais de réelles propositions. Aussi, je pense que la question des périmètres est centrale pour travailler sur les modes de gouvernement, sur les modes de gouvernance mais rappelons-nous toujours que le mot de gouvernance est un mot qui associe tous les acteurs – tous –, et non seulement les acteurs politiques, administratifs, mais aussi économiques et sociaux également. **Ce mot de « gouvernance » n'est pas une réalité mais un processus, une façon d'avancer, au travers duquel on peut peut-être trouver une réponse à ces demandes mentionnées qui sont en émergence.**

Joseph Carles

Merci. J'ai trouvé très intéressante cette diversité que vous avez expliquée. On ne peut pas avoir un modèle unique. Le benchmarking comparatif est intéressant mais n'est pas transposable. S'il faut que l'on s'enrichisse, il y a aussi la nécessité d'innover, d'inventer pour être en complète cohérence et résonance avec ce qu'attendent les populations. C'est le passage d'un mode « total » à un mode partagé, du gouvernement à la gouvernance, de la compétition à la coopération. Toutefois, je ne partage pas votre position sur la compétition. De mon point de vue, la compétition n'existe pas, c'est une invention conceptuelle. Vous nous dites qu'il faut être à l'écoute des attentes, de la demande, de la façon dont vivent nos concitoyens. Didier Locatelli pourra nous éclairer sur ces questions.

Didier Locatelli

Cabinet New Deal

Nous nous sommes intéressés au rapport des citoyens au territoire et surtout à **l'évolution des modes de vie et leur impact sur ce rapport au territoire.**

Nous avons d'abord découvert qu'il y a **un présupposé qui voudrait que l'efficacité des politiques publiques soit directement liée à la pertinence du périmètre.** Sur les vingt dernières années, il y a un effort constant d'adaptation des périmètres à des supposés territoires vécus et pertinents. Ceci se retrouvait dans l'enchaînement des lois Voynet, Chevènement et SRU, qui entendaient adapter un territoire de projet à un territoire d'intégration fiscale, à un territoire de planification. Cette logique se trouve aujourd'hui dans les SDCI où il s'agit d'adapter les périmètres intercommunaux aux territoires vécus. On se situe dans cette quête d'un territoire pertinent comme étant la manière la plus efficace de mettre en œuvre des politiques publiques de qualité. Ce présupposé initial repose sur un certain nombre de représentations. D'abord, la première représentation veut que l'on conçoive des territoires comme étant des ensembles très cohérents, homogènes, et autocentrés. C'est le schéma très caricatural des territoires en relation les uns avec les autres tout en étant autonomes les uns des autres. La deuxième représentation consiste dans l'approche des aires urbaines au travers d'une relation domicile-travail, qui serait le principal élément structurant les modes de vie. C'est ce que Brigitte Fouilland a évoqué. La dernière représentation aboutit à considérer que les personnes habitant ces territoires vont développer des sentiments d'appartenance comme ils étaient supposés le faire dans les villes ou dans les communes auparavant.

Or cette représentation par les acteurs des modes de vie et de la relation citoyens-acteurs-territoire est relativement datée. Nous avons identifié **un certain nombre d'évolutions des modes de vie** qui bousculent

ces certitudes. La première est l'émergence de la vie « multicommunale ». Auparavant les gens habitaient, travaillaient, consommaient, s'éduquaient dans la même ville. Aujourd'hui, ils ont une utilisation du territoire plus large. En effet, 61 % des actifs travaillent hors de leur commune de résidence. Cette dissociation spatiale habitat-travail a été le fruit d'une conception de l'aménagement, reprise notamment dans la charte d'Athènes par Le Corbusier. Aujourd'hui, on revient sur un aménagement plus durable. On s'aperçoit toutefois que même les territoires, qui ont des ratios emploi/actifs qui se bonifient, voient le pourcentage de personnes travaillant à l'intérieur de leur territoire diminuer. Le deuxième point réside dans l'évolution du territoire périurbain. Un cinquième de la population, un tiers du territoire national, deux cinquièmes des communes sont concernés par ce phénomène. Si, au sein de ce territoire périurbain, il y a des situations très contrastées comme le disait Brigitte Fouilland, il y a aussi souvent des territoires « multipolarisés ». Il ne s'agit pas uniquement d'une extension infinie de la ville et de gens polarisés sur une ville centre. **Les territoires sont multipolarisés** et sous l'influence de plusieurs agglomérations ou villes centres. Ceci est délicat à prendre en compte pour la définition des périmètres. La troisième évolution est le développement des mobilités, des mobilités physiques qui est un phénomène bien connu, mais aussi des mobilités professionnelles, qui sont moins identifiées. Chaque année, en moyenne 18 % des chefs de ménage changent d'emploi, 40 % pour les salariés du secteur privé. À cela s'ajoute la mobilité résidentielle. Entre 1990 et 1999, un Français sur deux a changé de résidence. Parmi eux, deux tiers ont changé de commune et un tiers de département. La combinaison de ces mobilités professionnelle et résidentielle fait changer le rapport au territoire. De plus, une quatrième évolution se trouve dans un phénomène peu appréhendé: la transformation des temporalités et surtout l'individualisation des modes de vie. Les aires urbaines de l'Insee sont fondées sur la relation au travail qui structure les modes de vie: 40 % des actifs d'un territoire convergent en effet vers la ville centre. Or aujourd'hui, on remarque que seulement 12 % du temps éveillé (c'est-à-dire sommeil déduit) est consacré au travail. La relation au travail ne structure donc plus spatialement et temporellement les modes de vie, comme dans l'après-guerre ou les années 1980. Sur la transformation des temporalités, on remarque aussi qu'aujourd'hui, la journée de travail standard ne concerne plus qu'un actif sur deux. 35 % des salariés ont une durée de travail variable selon les jours de la semaine; et 60 % des salariés n'ont pas les mêmes heures d'entrée et de sortie au cours de leur semaine de travail. Un salarié sur deux est une femme, 6,8 millions de couples sont biactifs. Ceci témoigne d'une individualisation des modes de vie qui touche la relation au travail et bouleverse la relation des individus au territoire, héritée du passé. Le dernier élément important d'évolution des modes de vie réside dans les mutations sociologiques des années 1980 et la prise d'autonomie des individus dans la consommation d'abord,

puis dans le rapport à la famille, dans le rapport au travail et bien sûr dans le rapport aux institutions et au territoire. Dans les années 1960, les groupes sociaux étaient étanches avec des appartenances clairement définies. Aujourd'hui il s'agit de rapports à des communautés, de fonctionnements en réseau avec des individus ayant des appartenances multiples. Ceci aboutit à une singularité sociale, mais aussi à **une pluralité territoriale avec des individus « multi-identités » développant une « multiterritorialité »**.

Au final, en cumulant ces phénomènes d'émergence de la vie multi-communale, du périurbain, des mobilités, de la désynchronisation des temps sociaux, de l'individualisation des modes de vie, de la prise d'autonomie des individus, on constate que le fonctionnement des territoires a changé, mais plus fondamentalement c'est le rapport des individus au territoire et à la proximité qui a changé. Concernant le rapport au territoire, on note que les territoires se sont multipliés, superposés et enchevêtrés. Ils sont de plus en plus spécialisés et interdépendants. C'est le fameux concept d'« **interterritorialité** ». Le fonctionnement des territoires montre que les périmètres ne sont pas forcément figés et surtout qu'il existe des « interterritoires », des « interrelations » entre territoires. Cette pratique n'est plus en adéquation avec le premier schéma évoqué, celui de sous-ensembles étanches et autocentrés. Le rapport des individus au territoire a de même changé : l'utilisation des territoires est de plus en plus large et discontinue. Il y a juxtaposition de **territoires qui sont des non-lieux** et sur lesquels l'individu ne s'investit pas affectivement, **et de territoires qui sont de véritables espaces d'opportunité**. En regardant les cartes mentales (qui nous servent à établir des projets de territoire) – pour lesquelles on demande aux habitants quels territoires ils utilisent – on s'aperçoit que les périmètres sont de plus en plus discontinus, que les territoires utilisés ne sont pas forcément en relation les uns avec les autres. Parfois, le territoire périurbain est même complètement éclaté. Ces cartes montrent que la représentation des territoires et la manière dont le territoire est utilisé au quotidien n'ont rien à voir avec la vision autocentrée qui a présidé aux aires urbaines ou à notre représentation classique du territoire.

Par ailleurs, le rapport à la proximité a lui aussi évolué. Si l'attente de proximité est récurrente, elle s'entend de moins en moins sous son acception géographique. **La proximité est devenue une question d'accessibilité physique et mentale, de fluidité et de commodité**. Par exemple, pour les couples biactifs habitant dans le périurbain, ce qui importe est moins que la crèche soit proche de leur domicile, que son amplitude horaire corresponde à leur manière de travailler, temps de travail et temps de parcours compris.

En conclusion, les questions de « l'interterritorialité » et de la « multi-territorialité » mettent en cause le mythe du territoire comme espace unique dans lequel tous les enjeux seraient appréhendables, et la vision selon laquelle il suffirait de définir un territoire pertinent pour mettre

en place des politiques publiques efficaces. Ainsi, et c'est ce que disait Pascal Fortoul en introduction, la « multiterritorialité » des individus pourrait être plus structurante et organisatrice de société que les tentatives institutionnelles de rationalisation de fonctionnement du territoire. Ne serait-on pas en train de courir indéfiniment derrière un périmètre institutionnel alors que l'évolution des modes de vie serait beaucoup plus rapide. Il me semble qu'il y a ainsi **un décalage permanent entre cette société réelle et cette société institutionnelle**. De plus, au-delà de la structuration intercommunale, se pose la question de la coopération interterritoriale, du fait de l'existence de territoires de vie de plus en plus larges et discontinus, sur lesquels aucun territoire intercommunal au sens strict ne peut amener de réponse unique.

Joseph Carles

Ces regards différents apportés par l'analyse et confrontés à nos représentations, tant sur la relation domicile travail que sur le temps consacré au travail, sont particulièrement intéressants. Je voudrais vous poser à tous deux une première question: les notions de « territoire vécu », de « territoire de projet » ont-elles encore du sens? Vouloir institutionnaliser, ou même verbaliser, cette question des périmètres est extrêmement compliqué – c'est d'ailleurs ce que l'on voit avec les schémas départementaux de coopération intercommunale. Nos positions sur le périurbain, sur la métropole sont-elles encore cohérentes avec ce qui vient d'être mentionné, avec les perceptions des citoyens? Faut-il encore essayer de qualifier le territoire?

Brigitte Fouilland

Qualifier les territoires est pédagogiquement intéressant: cela permet de se mettre d'accord sur les termes, d'établir des représentations pédagogiquement riches en terme de processus de travail.

Reste que l'on se trouve dans un bouleversement considérable de la société, auquel on ne peut complètement répondre en terme de périmètre. Par exemple les questions d'accroissement des inégalités, et je tiens à insister sur ce point, sont centrales pour les territoires. À l'intérieur des territoires, vous voyez bien où sont les plus riches, les plus pauvres, les accroissements de richesse, etc. Mais il s'agit là de micro-territoires, qui ne doivent pas faire oublier de regarder ce qui se passe à la croisée des grandes catégories territoriales comme les métropoles. En outre, il y a une vraie interrogation de fond qu'évoquait Didier Locatelli sur les réseaux de relations et sur les mobilités, qui rejoint celle des inégalités. L'absence de mobilité fait partie de nos inégalités, car la mobilité est une ressource très forte dans notre société. D'autre part aujourd'hui, si on parle plus d'appartenance à des réseaux qu'à des catégories du fait

de ces mobilités, du recul du contexte institutionnel où les familles et les groupes sociaux sont formalisés, il ne faut pas pour autant oublier les appartenances à des groupes, sociaux, territoriaux. Il ne faut pas se précipiter sur le concept, il faut se laisser interroger par la réalité et ensuite essayer de la saisir, ce qui est compliqué.

Didier Locatelli

La question n'est pas tant de remettre en cause les tentatives de rationalisation des périmètres mais de réaliser que tout ne pourra pas forcément rentrer dans les cadres et de trouver des modes de coopération autres. La société évolue plus vite que la structure institutionnelle. Ainsi, il faut admettre qu'on ne pourra pas répondre à certaines évolutions par une approche classique intégrative et institutionnelle. Il faudra plutôt se tourner vers des approches « projet », coopératives et souples. De ce point de vue, la métropole peut être intéressante.

Joseph Carles

La question de fond posée aux territoires n'est-elle pas celle de leur mise en réseau? Nos organisations ne sont-elles pas dans un processus? Cela renvoie à la notion de compétition évoquée tout à l'heure. Contrairement à votre vision, je pense que la compétition ne permet pas la mise en réseau. La compétition est une perception que l'on a, me semble-t-il. Si l'on sort de cette perception qui veut que l'on soit en compétition pour affirmer que les territoires représentent des complémentarités, travaillant en réseau coopératif. Je suis un territoire économique mais je suis aussi un territoire social, un territoire de loisirs, etc., mais à des moments différents. Au fond la démarche n'est-elle pas de dire: « allez, sortons de cette compétition qui n'existe pas et essayons de construire un réseau coopératif ».

Brigitte Fouilland

D'une part, je partage complètement cette vision. Un master a été créé pour apprendre que, dans les territoires, la seule possibilité de réaliser est de mettre autour d'une table des gens, acteurs publics et privés, qui vont coopérer. Mais d'autre part, je ne partage pas votre point de vue. Il y a de la coopération mais ce n'est pas une mise en réseau qui doit faire comme si « tout le monde est beau, tout le monde est gentil ». Ce n'est pas un long fleuve tranquille. Il ne s'agit pas de dire il n'y a pas de conflit ni de logiques différentes. **Justement toute la question du réseau c'est de prendre en compte des logiques différentes.**

Jean-Paul Vogel

Directeur de l'INSET de Montpellier

Dans ce que vous venez d'exprimer (le rapport Balladur, la loi du 16 décembre 2010, la rationalisation des schémas départementaux de coopération intercommunale) ne se situe-t-on pas à côté des vrais enjeux, ceux des inégalités entre territoires, entre des groupes sociaux face au vécu des territoires, face à la mobilité, face aux questions de péréquation horizontale et verticale? Travailler sur le vécu des territoires par les habitants et moins sur les questions institutionnelles, ce sont les enjeux que vous avez signalés l'un et l'autre.

Didier Locatelli

Je pense qu'effectivement toute une partie de la problématique ne peut être appréhendée uniquement par la recherche du territoire pertinent. Cette recherche repose sur une vision datée des modes de vie, qui risquerait de nous faire passer à côté de mutations sociologiques considérables. Cette approche par les territoires pertinents n'est pas mauvaise, mais elle est très largement insuffisante.

Brigitte Fouilland

Il ne faut pas complètement déprimer. La question des périmètres et des institutions qui le gouvernement renvoie à la gouvernance, qui est indispensable car il faut avoir des cadres pour répondre aux questions. Il doit donc y avoir cette dimension. De plus, ceux qui gouvernent (dans les gouvernements et dans la gouvernance de ces territoires) font du très bon boulot, avec une vraie prise en compte des besoins des habitants dans certains endroits. C'est ce qu'a montré une étude du Master que je dirige portant sur les modes de vie et les mobilités dans le périurbain. Mais je crois que l'on reste attaché à apporter des réponses en termes d'équipements, d'infrastructures ou de transport, sans laisser assez de place aux demandes croissantes en termes d'intégration, d'insertion et de relations. C'est peut-être un maillon faible des institutions qui ont, par habitude (française, de formation, etc.), tendance à penser que la réponse a trait uniquement à des équipements. Il y a probablement des choses à écouter et à entendre mais cela reste difficile: il faut trouver les moyens de les comprendre, d'aller au cœur des choses, de percevoir des choses parfois imperceptibles, de comprendre ce que les gens expriment par eux-mêmes, et non leur faire dire ce que l'on a envie qu'ils disent. **Ce qui est difficile, c'est de saisir ces besoins, de les analyser et de les transformer en politiques.**

Philippe Allain

DGS Cap Atlantique

Ce qui vient d'être dit fait écho avec ce que je ressens: la question du mythe du territoire pertinent et du mythe du projet de territoire. Nous sommes tous dans la représentation qu'il existerait un projet de territoire qui puisse fédérer toute une série d'acteurs y compris les personnels que nous encadrons. Cela m'a toujours paru d'un orgueil un peu démesuré. En réalité ne s'agirait-il pas plutôt du projet d'un acteur ou de plusieurs acteurs sur un territoire donné compte tenu des moyens dont il dispose et avec des objectifs. Cette vision ramènerait peut-être les choses à de plus justes proportions.

Joseph Carles

Si j'essaie de traduire, ne serait-on pas aujourd'hui dans un contexte où les évolutions sont telles, où les choses sont si complexes, que nous n'avons pas la capacité à normer un territoire du côté des élus, à dire ce que l'on va réaliser? Ne serait-on pas dans l'illusion? Cela renvoie bien sûr à la question de la gouvernance et de la capacité à proposer aux acteurs d'être partie prenante pour travailler à ce que pourrait être ce territoire.

32

Didier Locatelli

Je pense le contraire: dans cette relation entre le territoire, l'acteur et le citoyen, le projet est une manière de dépasser le cadre, de faire des choses, de mettre des gens en réseau, de partager des ambitions communes. On peut s'inscrire même temporellement dans un projet commun sans forcément être dans le même cadre institutionnel. La **démarche de projet** a cet avantage de pouvoir dépasser le cadre institutionnel à un moment donné, et est, de mon point **une des réponses à la limite qu'impose le cadre institutionnel**.

Philippe Allain

Ce n'est pas ce que je disais. Bien sûr qu'il faut un projet, une vision, une ambition, mais c'est la dénomination même du projet de territoire qui me paraît illusoire.

Didier Locatelli

Quant à moi, je parlais de la démarche de projet, pas forcément de la démarche de projet de territoire en tant que telle qui sous-tendrait qu'il

y a un territoire unique. C'est plus la démarche de projet, la mise en mouvement des acteurs.

Joseph Carles

Vos échanges montrent qu'aujourd'hui, le mot « projet » est devenu un mot-valise sur lequel on a un certain nombre de difficultés.

Jacques Godron

Consultant

Ce qui vient d'être dit est très intéressant car cela pose brutalement la question d'éléments choses dont on avait pris l'habitude et qu'on n'interrogeait plus. Je prends deux exemples
Premièrement, l'ancrage: il y a cinq ou dix ans, ce colloque aurait évidemment parlé de l'ancrage territorial avec pour enjeu de fixer des gens, des entreprises, des activités. Aujourd'hui, vous évoquez une remise en cause totale de la notion d'ancrage parce que l'on est ancré dans plusieurs territoires. Tous les opérateurs du territoire qu'ils soient habitants, entreprises, ou autres sont de plusieurs territoires. Donc cette notion univoque qui existait entre l'acteur ou l'opérateur ou le producteur du territoire et son territoire n'existe plus. Deuxièmement, cela remet en cause la notion de spécialisation territoriale. La composante du grand territoire qui voulait se spécialiser soit par ses équipements, soit par sa vocation culturelle, touristique, productive, etc. ne fonctionne plus. Je vois deux éléments de réponse qu'il faudrait étudier. D'une part, il y a évidemment la sortie spatiale. Quand cela devient compliqué à l'échelle de la grosse maille, on change d'échelle, comme avec l'exemple de la métropole. C'est un moyen commode de ne pas résoudre le problème, une fuite en avant. *Why not?* Cette solution pose quand même la question du nombre de parties prenantes: comme toutes les composantes du territoire intéressent tout le monde, que tout le monde veut avoir le droit de donner son avis. Cela risque de déboucher sur une gouvernance interne ingérable. D'où, d'autre part, ma proposition en terme de prospective, qui réside, au-delà de l'intercommunalité, dans la supracommunalité.

Joseph Carles

Je pense que c'est une anticipation mais, effectivement, à un moment il faudra peut-être un pilote.

Je voudrais faire quelques observations. Premièrement, je reviens sur ce qui a été dit. D'abord sur **la notion de citoyen**, je suis gêné car je pense qu'il vaut peut-être mieux travailler d'abord sur des notions comme l'éthique, la déontologie. Le citoyen est important certes, il devient maintenant un alibi dans la bouche des élus. Or je ne suis malheureusement pas sûr que tout ce que l'on peut faire en direction du citoyen soit à la hauteur de ce que l'on pourrait attendre quand on est raisonnablement informé et que l'on y réfléchit. Ensuite, **sur le contenant et le contenu**, nos débats montrent notre tendance à mélanger le contenant, à savoir « le juridico-financier », avec le contenu, qui est ce que l'on fait, le projet. Je prends l'exemple de la métropole que je connais bien. On parle de métropole, de métropolisation, de pôle métropolitain et l'on mélange tout. Dans la bouche des élus, cela sert aussi parfois d'alibi pour contre-carrer des évidences qui pour des techniciens informés sont logiques. Ces abus de langage sont très néfastes. Troisième élément, la **libre administration**. Je vais être un petit peu taquin: la libre administration est souvent dans la bouche des élus notamment, mais je me demande s'il ne faudrait pas la remettre en cause. Joseph Carles l'a dit: il faut un pilote. Toutes ces confrontations et ces interrelations sont très bien, mais il faut savoir quelle est la bonne hiérarchisation: qui fait quoi, qui dirige quoi, qui organise quoi? Ne faudrait-il pas une forme de tutelle comme dans certains pays? Je ne parle pas d'une régionalisation ou d'un État fédéral comme dans la plupart des pays comparables au nôtre, mais il faudrait se poser la question de la libre administration intelligemment pour avoir une vraie hiérarchisation, et inventer. Deuxièmement, en ce qui concerne nos bases même de travail, je crois qu'il faut revenir à des choses simples: **bassin d'emploi, bassin de vie**. À un moment donné, quand on prend une carte et qu'on voit où vivent les gens, comment ils se déplacent et où ils travaillent, avec un vrai travail scientifique, cela fait ressortir des évidences sur lesquelles les élus seraient obligés d'abonder. **Le rural** enfin, que l'on assimile aux communes de plus de 2000 habitants selon l'Insee. Cela veut dire que le rural se retrouve dans l'urbain et dans le périurbain. Or ce qui m'intéresse ce n'est pas cette définition juridico-institutionnelle du rural, mais le rural avec les territoires qui se désertifient. Il y a en effet plus de 90 % des gens en milieu urbain, tandis que ce chiffre était de 54 % dans les années 1950. Il y a là un vrai problème. Par exemple, pour les milieux de montagne – on y est ici –, il faut trouver comment développer ces zones qui sont extrêmement difficiles. Plutôt que de parler du rural, je préférerais parler des territoires qui ont des difficultés en terme de développement. C'est sur ce point que joue la vraie égalité, la vraie solidarité.

J'ai maintenant deux questions. Premièrement, il me semble qu'une problématique n'a pas été évoquée: **la notion de coût de l'espace**. Ce

coût n'est pas que financier, il est aussi écologique et donc durable. Ceci vaut pour la ville et pour le territoire français dans son ensemble. Pour faire du développement, il faut bien parler de coût financier, de coût de développement et finalement de coût écologique. D'où ma deuxième question sur les inégalités: qu'est-ce que l'inégalité? Il y a l'inégalité issue de la fiscalité évidemment. Elle est celle qui touche les collectivités, mais ce n'est pas pour autant qu'elle est dominante. Quid de l'inégalité des revenus, des ressources et du patrimoine?

Brigitte Fouillard

Sur la question de la supra-communalité, cette réflexion doit avoir lieu mais à condition de ne pas oublier l'infra-communalité et les questions qui se posent aux habitants, aux citoyens. Il ne faut pas toujours penser les échelles à un niveau trop large, qui ne permettrait plus de répondre aux préoccupations que j'ai citées tout à l'heure en termes d'intégration et d'insertion. Ces questions appellent peut-être à une diversification des échelles auxquelles on les traite.

Sur la question du coût de l'espace, de son développement économique, des inégalités, je serai assez prudente car nous manquons d'outils d'analyse sur un certain nombre de points. Je crois qu'il faut revenir sur la manière dont on analyse. Comme vous le dites, il ne faut pas forcément s'intéresser aux catégories Insee, on a besoin d'un renouvellement des données sur lesquelles on travaille. Les pourcentages qui sont calculés sont souvent des construits sociaux, parfois éloignés de la réalité actuelle.

35

Joseph Carles

Il y a une vraie question à laquelle il faut répondre: est-ce que, dans un processus de représentation, l'idée des économies d'échelle est toujours pertinente? Est-ce que nous ne sommes pas passés dans un registre de « déséconomies » d'échelle. Il ne faut jamais perdre de vue que le coût n'est jamais qu'une opinion.

Jean-René Moreau

DGS San Ouest Provence

Au point de départ, les questions suivantes ont été posées: quel service public, pour qui travaillons-nous, quels sont les citoyens? C'est d'ailleurs très intéressant que ce soit aux universités d'été des directeurs généraux des communautés de France que cette question se pose, et moins au sein de l'ADCF ou d'autres associations d'élus. C'est à mon avis révélateur. J'adhère aussi à ce qui a été dit sur l'influence du périurbain en France par rapport aux autres pays européens. La grande caractéristique du

périurbain, notion effectivement très française, est due essentiellement à une particularité: la notion d'espace et la capacité foncière dont dispose encore la France. Ceci explique peut-être l'apparition de cette notion dans les 1970-1990, puis le recentrement sur le centre-ville quand on s'est aperçu que le périurbain était très « espacivore ».

Un autre élément que je voudrais évoquer est **la gestion de l'inattendu**. C'est une notion fondamentale, notamment aujourd'hui, avec la recomposition, les superpositions de périmètres non arrêtés, et à laquelle on sera tous confrontés, surtout les intercommunalités. Nos organisations vont devoir s'organiser pour y faire face, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans ce qui a été dit, l'élément essentiel est que **le mode de vie domine la notion de territoire** et non l'inverse. Or nos législateurs sont en train de faire l'inverse et nous le subissons. Il y a un décalage entre les citoyens, entre les acteurs politiques et nous qui travaillons pour le politique et mettre en œuvre un certain nombre de choses, qui va créer des difficultés importantes. Pourquoi? Pour la simple et bonne raison que l'on se trouve, dans ce que j'appelle, « **un nomadisme circonscrit** », fondé sur le développement des mobilités, physiques, professionnelles, résidentielles que vous évoquiez, qui repose sur des périmètres qui ne sont pas forcément les mêmes que ceux des territoires.

Un autre point sur lequel je voudrais insister en guise de question. Par rapport à cette notion de territoire, le citoyen est en perte de repères durables, qu'il essaie de trouver en dehors du territoire où il réside, en dehors du territoire où il travaille. Il y a une distorsion qui s'opère, un décalage important entre le périmètre institutionnel et le mode de vie des citoyens, qui n'est pas facile à vivre. Il faut faire attention à ce qu'il n'y ait pas des territoires dans le territoire ou dans les territoires. On a évoqué le périurbain mais on a complètement évacué le problème des banlieues. Or il y a des interactions dans les groupes sociaux, sur les groupes territoriaux, sur les classes sociales, sur les catégories auxquelles on veut appartenir, qui créent du dysfonctionnement. Effectivement tout ne peut pas rentrer dans un cadre mais je crois, et c'est là ma question, qu'il n'y a plus de capacité à faire de l'innovation tant au niveau des élus que des fonctionnaires. Pourquoi? Parce que nous sommes pris dans des choses qui nous sont imposées de l'extérieur, par des schémas préétablis, des systèmes, qui ne laissent plus aucune place pour l'immanence, la réflexion. On est contraint d'agir dans l'immédiateté. Ne pensez-vous pas que les territoires, tels qu'ils sont définis aujourd'hui, ne sont plus en correspondance avec les modes de vie, et qu'ils éloignent de plus en plus les citoyens? Ceci confirme d'ailleurs certains comportements: je parlais de nomadisme, dans le travail, dans le résidentiel, mais il y a aussi un nomadisme au niveau électoral. Qu'est-ce que cela donnera-t-il au point de vue électoral demain dans ces territoires qui sont imposés dans les SDCI par les préfets, sans concertation et donc sans négociation?

Joseph Carles

Prenons plusieurs questions avant de faire une réponse collective.

Julie Freche

Juriste au conseil général des Pyrénées-Orientales

Les outils juridiques de la prise en compte des modes de vie n'existent-ils pas déjà notamment avec la notion d'intérêt communautaire reconnue par délibération? La suppression des pays et des conseils de développement marque peut-être le recul de l'interterritorialité mais ne met-on pas en avant le contenant au lieu du contenu? Par ailleurs l'introduction du suffrage universel direct n'est-il pas une réponse à la prise en compte de l'avis des habitants?

Joseph Carles

La prise en compte des modes de vie et de la nécessité de l'interterritorialité ne dépend pas de la disposition d'outils juridiques. Par rapport à cela, n'oubliez pas que les pays, par exemple, si on ne les dissout pas, on ne peut pas en créer d'autres. Donc cela veut dire que quand on a un outil, finalement on l'arrête.

Frédéric Pin

DGS de la communauté d'agglomération des Portes de l'Isère

Je m'interroge sur **la relation entre la coopération interterritoriale et la question des périmètres** que nous avons tendance un peu à opposer. En ce moment, nous sommes occupés par la question des périmètres et nous avons l'impression que cela nous empêche d'être efficaces sur les logiques de coopération interterritoriale. Je me demande si pour dépasser cela, il ne faut pas aborder la question des périmètres en se disant: « quel est le bon périmètre pour que je puisse exister dans des logiques de coopération interterritoriale? » Pour coopérer, il faut aussi exister et exister au bon niveau. Est-ce que ce n'est pas une façon de dépasser cette opposition? Je prends l'exemple de mon territoire, le territoire du Nord-Isère, qui pendant des années et des années a subi les influences lyonnaises, l'absence d'influence grenobloise et qui aujourd'hui essaie d'exister dans des logiques de coopération, notamment dans un pôle métropolitain à échelle lyonnaise. Il y arrive parce qu'à un moment donné, il a su se créer un périmètre qui semble aujourd'hui pertinent pour exister dans ces logiques de coopération.

Joseph Carles

En fait tu poses la question du **leadership à géométrie variable**.

Jean-François Dauvergne

DGS de la communauté de communes du Pays d'Amplepuis-Thizy

Je voudrais « enfoncer le clou » par rapport à ce qui vient d'être dit. **La coopération entre territoires, la mise en réseau sont intéressantes à condition d'être entre territoires pertinents.** La pertinence d'un territoire doit se fonder d'abord sur la possibilité d'avoir un projet et ensuite sur la question de la ségrégation spatiale. Si on fait des territoires de riches et des territoires de pauvres, cela ne marche pas. Je pense que ce qui doit définir la notion de périmètre cohérent autour d'une ville, c'est un espace qui rassemble à la fois le cœur de ville, la banlieue, le périurbain riche, le périurbain pauvre et la partie de la zone rurale qui est polarisée par cette ville, et sans faire des tranches à l'intérieur de cet espace. Pour moi, **un périmètre cohérent** est celui qui permet justement de bâtir des politiques publiques du développement économique, ou autre, mais qui a un objet de **lutte contre cette ségrégation spatiale et sociale**. Sinon cela n'a pas de sens.

38

Jean-Luc Humbert

DGS de Valenciennes Métropole

Ma première observation résulte de ce qui a été dit ce matin: les périmètres ne semblent pas suffisamment prendre en compte les questions les plus récentes liées aux évolutions de nos sociétés dans nos espaces urbains ou périurbains que ce soit en matière d'intégration, d'insertion, de modification de la composition des familles, etc. Or je ne suis pas sûr que cela soit une question de périmètre. Je pense que c'est d'abord une question qui renvoie à **la conception du rôle de l'action publique** et de l'action publique locale en particulier dans notre pays. Ce sont des phénomènes nouveaux auxquels nous sommes confrontés comme l'ensemble des décideurs publics; ce sont des sujets complexes, multi-formes et aujourd'hui l'action publique culturellement, historiquement n'est pas formatée pour répondre à ces questions-là. Nous n'avons pas de sociologue dans nos collectivités.

La deuxième interrogation toujours sur le territoire est sur le périmètre. **Le périmètre est d'abord un espace de légitimité pour agir.** Mais ce n'est pas un espace clos et rien n'interdit que les gens qui représentent l'espace de légitimité travaillent en dehors. La notion de travail en réseau, la notion de recherche d'autres périmètres pertinents pour agir, pour intervenir sur tel(s) ou tel(s) sujet(s) est tout à fait possible. Et tout cela renvoie à la question du projet, des projets politiques et des sujets sur

lesquels le politique souhaite ou non s'investir. Si c'est extrêmement simple sur des sujets généraux et communs, sur des questions politiques comme le logement social, la ségrégation, les écarts de richesse, et inégalités entre territoires, les sujets sont extrêmement sensibles; les coopérations entre territoires sont extrêmement difficiles. Celui qui a des pauvres les garde. C'est une question fondamentalement politique qui renvoie à la conception et au rôle que le politique se donne car les outils législatifs et réglementaires existent. Les pôles métropolitains existaient, la loi n'a finalement fait que définir les sujets sur lesquels les villes devaient coopérer.

Joseph Carles

J'observe que la lecture que l'on a du mot « **périmètre** » est une lecture **géographique ou territoriale**, et non une conception des compétences. Si on ne parle pas de périmètre de compétences c'est qu'on parle de périmètre géographique uniquement. On a exactement cette incapacité à le mettre en relation avec les politiques publiques.

Olivier Pagano

DGS de la communauté de communes du Pays de Glazik

Ma première remarque porte sur la notion de périmètre. On a beaucoup parlé de périmètre variable. J'ai entendu tout à l'heure une intervention sur la notion d'ancrage des acteurs. Je suis assez surpris qu'il n'y ait pas eu d'intervention sur **le lien entre le territoire et la richesse fiscale**, qui, jusqu'à présent, est quand même un des points importants que nous avons à traiter pour mettre en œuvre nos différentes actions quels que soient la collectivité ou l'établissement. Je pense qu'il y a toujours une responsabilité de la part de la collectivité pour maintenir un ancrage des acteurs et des institutions économiques sur le territoire, tout simplement parce que c'est ce qui permet de garantir la richesse et la ressource. Ensuite j'ai une question. Il y a eu beaucoup d'interventions sur le périmètre variable ou, en tout cas, qui doit évoluer. On est aussi en train de se rendre compte que **l'outil intercommunal ne ressemble pas à ce qu'on avait souhaité au départ**. Est-ce que les communautés sont en capacité de s'adapter aux nouvelles contraintes des territoires, est-ce que finalement nous n'avons pas créé des outils qui ressemblent énormément aux communes, que l'on critiquait, que l'on critique toujours, et qui ne sont pas capables d'évoluer? Il faut se poser la question de l'intercommunalité que nous avons créée: a-t-elle respecté le sens de l'intercommunalité telle qu'elle avait été envisagée dans les années 1980 et mise en place dans les années 1990, comme un outil souple de projet apte à faire appel à la concertation des différents acteurs? La caisse d'allocations familiales a su s'adapter aux notions de territoires. Est-ce que

cela a été suffisamment pris en compte? Est-ce que finalement au-delà des élus, nous, en tant que DGS, n'avons pas aussi une responsabilité quant à la difficulté de mettre en adéquation les différents périmètres avec les outils?

Joseph Carles

Je vais vous demander une réponse à tous les deux en forme de conclusion: avons-nous aujourd'hui des outils juridiques satisfaisants? N'y a-t-il pas inadéquation entre l'institutionnalisation et la réalité de ce que veulent les citoyens? Ne répète-t-on pas à travers l'intercommunalité le modèle communal sans avoir véritablement innové?

Didier Locatelli

Je suis assez sensible à ce que disait Frédéric Pin: **le périmètre n'est pas une finalité, mais un moyen** pour aborder d'autres logiques notamment la coopération interterritoriale. Je pense qu'effectivement nous ne prenons pas assez en compte l'évolution des modes de vie, et pas uniquement la question des relations habitat/travail. Quand on regarde la plupart des études sur les déplacements, la part domicile/travail est évaluée entre 15 % et 17 %; Le périmètre n'est pas la finalité mais il peut être un point de départ, car il faut une taille minimum pour exister et aborder l'interterritorialité.

40

Brigitte Fouilland

Je pense que beaucoup de choses se sont répondu les unes aux autres. Je pense que la question est la suivante: est-ce que les périmètres nous permettent de rendre compte des évolutions des modes d'aujourd'hui? On passait du spatial au juridique et à l'institutionnel. Aujourd'hui, on tend un peu à faire réémerger le domaine du sociologique ou de la **représentation de la société**. Les questions de ségrégation par exemple ne sont pas purement spatiales. Je pense que des marges d'innovation existent et que les institutions ne l'empêchent pas complètement. Je crois que **la principale innovation est une innovation de représentation**. On connaît les chiffres, on sait qu'il y a des femmes qui travaillent, qu'il y a des gens qui se déplacent qui vieillissent, mais il y a une différence entre savoir et intégrer complètement dans le raisonnement ces évolutions. En revanche, c'est vrai que la question des territoires, des interterritorialités, des multiterritorialités, suppose que chaque territoire sache ce qu'il représente dans la coopération interterritoriale. C'est aussi quelque chose de tout à fait fondamental.

Joseph Carles

Alain Faure nous a rejoints parce que, comme il va être chargé de la synthèse, il veut nous faire part de ses observations.

Alain Faure

Directeur de recherche au CNRS

Je m'invite. On m'a donné le rôle de synthèse de cette belle réunion de famille. Je vais le prendre sur un plan un peu thérapeutique. Je vais vous glisser des éléments pour que la thérapie collective avance aujourd'hui. Je suis très surpris et je veux insister sur un point: vous êtes une communauté qui se réunit en université d'été pour appuyer des valeurs communes, pour défendre un projet. Vous le faites à chaque université de façon très forte et votre profession a eu beaucoup de capacité à inventer des mots forts – projet, excellence, développement. Or lors de ce début de matinée, il y a **une démagnétisation des mots**, alors que jusqu'à présent vous produisiez du mot. Vous êtes dans cette période de crise au moment où vous avez le plus de marges de manœuvre, et il y a un joli paradoxe. C'est-à-dire qu'on est dans une période de changement, de changement fort et là tout d'un coup les mots deviennent dangereux et compliqués. Comme je dois faire la conclusion ce soir j'insiste: continuez ce coup de déprime, continuez à gratter là où cela fait mal: sur ce mot « métropole » qu'on ne peut plus prendre, « projet » qui devient dangereux, les nouveaux gros mots comme « supra-communalité » qu'on n'ose pas dire. Je vous rappelle que vous êtes dans une grande réunion, c'est un peu une commémoration, il y a quelque chose de rituel. Il faut qu'il y ait des larmes, que ça crise. Moi je suis très preneur, continuez sur cette voie, c'est bien parti.

Joseph Carles

Cela promet pour la synthèse; nous allons nous régaler ce soir. Je voudrais remercier tout le monde. On vient de dire que l'on est bousculé, et que c'est pour cela qu'on ne sait plus si l'on a besoin d'un périmètre ou pas. C'est bien cela la question?

Alain Faure a dit quelque chose pour égratigner vraiment: « de toute manière nous n'avons jamais eu autant de marges de manœuvre ». Nous allons voir maintenant si c'est vraiment le cas puisque nous allons aborder la question des ressources.

La raréfaction de la ressource est-elle une réalité? Quel impact sur les missions des intercommunalités?

Joseph Carles

Quand on observe les choses, les faits évoquent la question de cette raréfaction de la ressource. Est-ce que l'on a vraiment ces faits? Si tel est le cas, cela impacte-t-il tout le monde de la même manière? Est-ce qu'il y a des gagnants et des perdants? Est-ce qu'il y a une inégalité de traitement dans ces évolutions? Comment la territoriale vit la chose? Qu'est ce qu'elle en tire? Est-ce qu'il faut que chacun d'entre nous apporte le paquet de mouchoirs ou pas? Est-ce que, finalement, il ne nous reste plus que les yeux pour pleurer ou a-t-on encore d'autres possibilités? Est-on en capacité de réagir autrement?

Pour évoquer ces questions, une table ronde va nous permettre de donner des éclairages. Avec la participation de Guy Gilbert, professeur à Cachan, qui est l'un des experts de toutes ces questions de financement local. Avec son compère Alain Guengant, ils sont aujourd'hui des références pour les associations d'élus, pour les ministères. Mathieu Chartron, DGS de la ville et de la communauté d'agglomération du Grand Dole apporte son témoignage sur le vécu dans sa collectivité. Et, pour finir, on aura l'intervention de Gabriel Colletis, professeur d'économie à l'université de Toulouse et Maryse Salles qui est également professeure d'université à Toulouse.

Je vais proposer dans un premier temps à Guy Gilbert de nous dire quels sont les effets de cette réforme, quels sont les perspectives et les impacts.

Guy Gilbert

Professeur des universités ENS Cachan, membre de la commission Carrez-Thénault

Je voulais d'abord dire tout le plaisir que j'avais à participer à ces rencontres, c'est la première fois et j'en attends beaucoup. Je vais me limiter à l'état des lieux. Très modestement, je vais essayer de dire quel est l'impact sur les communautés des réformes en cours dans le domaine de la fiscalité locale. Le message central que je vais essayer de faire passer est le suivant: **cet impact est extraordinairement diversifié. L'idée de la raréfaction générale des ressources est une idée qui est globalement fautive**, même si la situation des collectivités est très contrastée. Je voudrais dire à quel point le problème de l'impact territorial de cette réforme est une question importante, évidemment pour chacun d'entre vous,

mais aussi globalement, parce que cette réforme n'a absolument pas été pensée de façon territoriale, la réforme fiscale a été pensée de façon fiscal-fiscale. Il s'agissait d'alléger la charge des entreprises. La dimension territoriale n'est intervenue qu'après coup et avec les errements que l'on va voir. Ce n'est pas un procès d'intention, c'est une réalité. Pour que la réforme soit acceptée auprès des territoires, il a fallu garantir à chacune des collectivités individuellement qu'elle recevrait autant de ressources qu'elle en avait auparavant. Autrement dit, on a opéré le malade sous anesthésie, mais l'anesthésie va prendre fin. L'exercice qui consiste à se dire « quand le malade se réveillera, que se passera-t-il » est un exercice très concret et pas si banal que cela à réaliser. C'est cela que je voudrais essayer de tracer devant vous ce matin. Pour ce faire, je vais essayer de répondre à trois questions.

1^{re} question: quels sont les effets territoriaux sur les communautés de la réforme en question?

2^e question: en quoi le pacte financier communautaire risque-t-il d'être impacté par cette réforme?

3^e question: quel sera l'impact sur l'exercice des missions des communautés, est-ce que, avec les ressources prévisibles des communautés, la tendance des dépenses est encore soutenable?

Je commence par la première question sur l'impact territorial de la réforme.

44

Premièrement, les effets de la réforme sont très contrastés selon les territoires: il y a des gagnants et des perdants. On entend évidemment les perdants, on entend moins les gagnants. Les compensations versées au titre de la réforme sont donc très variables. Il n'y a pas de raréfaction à court terme de la ressource mais une baisse de perspectives de croissance et aucune perte systématique de pouvoir de taux, contrairement à ce qui se dit souvent. Les effets sont assez compliqués à expliquer mais au fond c'est mon boulot de les rendre simples – ce que je vais essayer de faire. Ce qui n'est pas banal c'est que la réforme fige la situation des communautés: **il y a des gagnants et des perdants et ils le restent**. Et les écarts vont s'accroître. Le jeu des chaises musicales tout le monde l'a en tête: la TP a été remplacée par la CFE et la CVAE mais on oublie souvent que le bloc communal – communautés comme communes – récupère la taxe d'habitation départementale, ce qui va avoir une importance et des conséquences statistiques.

Commençons par comparer les ressources qu'aurait données mécaniquement la réforme sans compensation et les ressources antérieures. Si mécaniquement on avait appliqué aux communautés les ressources prévues par la réforme, les communautés n'auraient pas retrouvé leurs billes précédentes. Deux communautés sur trois sont bénéficiaires potentielles de la réforme, et gagnent à la substitution et donc vont se voir prélever des ressources pour revenir à leurs ressources antérieures et un tiers des communautés est dans la situation exactement inverse. Vous

voyez également que les communautés relativement peu peuplées sont plutôt parmi les grosses gagnantes. Si on comparait cette image avec celle des départements, on aurait une différence absolument considérable. L'appariement fiscal de la réforme pour les départements a été bien meilleur que pour des communautés. Pourquoi? Du fait de la conjonction de trois effets:

- Le premier effet: on a remplacé la TP qui était essentiellement une taxe sur les équipements par une taxe sur la valeur ajoutée, qui est en fait pour les établissements multiples proportionnelle à l'emploi. C'est une taxe qui va aux communautés où se trouve de l'emploi. Cet **effet-base** (substitution d'une base à une autre) explique une bonne partie de l'image. Là où il y avait beaucoup de base foncière immobilière, peu d'équipements industriels, beaucoup d'emploi, ou une forte valeur ajoutée tertiaire, l'effet est favorable, et inversement.
- Le deuxième effet est que la réforme a augmenté le taux de prélèvement dans certaines collectivités, qui taxaient peu et l'a baissé dans des collectivités qui taxaient beaucoup. C'est un **effet taux**. Évidemment, la réforme est favorable aux communautés où le taux de TP était inférieur à 1,5 % calculé par rapport à la valeur ajoutée et un effet défavorable pour les autres.
- Troisième effet, qui a été oublié car le législateur ne l'avait pas pris en compte, est l'**effet intégration des compétences des communautés**: la réforme a été systématiquement favorable aux communautés qui avaient peu intégré de compétences. Vous voyez qu'en réalité c'est tout à fait lié à l'effet taux.

C'est la combinaison de ces trois effets qui explique l'éclatement des situations. Si vous êtes intéressés, regardez (*présentation de graphiques*) la situation d'Ouest Provence ou de Dunkerque, qui sont dans le quart sud-ouest de ce graphique, qui est **la zone de la double peine**. Et si vous allez dans le quart nord-est, plus occupé mais proche du centre, vous êtes dans la **zone du double dividende**.

Dès lors, est-ce que les collectivités ont, grâce à cette réforme, gagné ou perdu du pouvoir de fixation des taux sur leurs nouvelles ressources? La réponse, globalement, si on se limitait à la substitution de la taxe professionnelle – CFE plus CVAE, la réponse serait négative. Si on ajoute la taxe d'habitation départementale, 90 % des communautés voient accroître le pouvoir de taux et 10 % des communautés le voient décroître. Vous voyez que ceci n'est pas indépendant de la taille démographique des communautés. L'idée selon laquelle la réforme a amputé de façon globale la capacité des communautés à fixer des taux est de nouveau une affirmation hasardeuse, voire globalement fausse. Elle est tout à fait vraie pour 10 % des communautés et notamment des communautés fortement peuplées, mais on ne la rencontre pas dans la majorité des communautés.

Maintenant, on entre dans un exercice un tout petit peu plus sophistiqué: comparer la dynamique des ressources des communautés avant et après la réforme. Et on s'aperçoit d'une chose assez étonnante: les gagnantes à la réforme, qui aujourd'hui contribuent au fonds national de garantie individuelle des ressources, vont être durablement gagnantes, car cette contribution est figée en nominal. Et symétriquement, les perdantes qui reçoivent aujourd'hui un complément de ressources, qui sera lui-même figé en nominal. Non seulement sont gravés dans le marbre le nom des gagnantes et des perdantes mais que les gagnantes seront mécaniquement de plus en plus gagnantes et les perdantes seront de plus en plus perdantes, à raison du gel en nominal en euros des compensations en question. On peut parler ici d'**effet de levier ou d'effet de massue des dotations de compensation**. Les perdants reçoivent un coup sur la tête et il est durable. Les gagnants bénéficient d'un effet de levier.

Dernier exercice plus subtil mais tout aussi compréhensible: qu'aurait été la dynamique des ressources des communautés en l'absence de réforme comparé à ce que sera la dynamique de leurs ressources avec la réforme? Ceci repose évidemment sur un certain nombre d'hypothèses. Si on fait l'hypothèse que les communautés auraient pu continuer à augmenter les taux de taxe professionnelle comme elles le faisaient par le passé, vous voyez apparaître des gagnants (qui sont au-dessus de la ligne rouge au nord-ouest de la bissectrice rouge), de nombreux gagnants mais aussi de nombreux perdants et quelquefois des perdants massifs. Si, en revanche, on se livre à l'exercice qui figure dans un rapport officiel – le rapport Durieux Surlemont – on n'a pas tout à fait la même carte. Le rapport officiel a supprimé toute possibilité pour les communautés d'augmenter les taux de TP et a fait une croix sur l'autonomie de décision en matière fiscale des communautés, ce qui diminue considérablement le nombre des perdants et augmente donc symétriquement le nombre des gagnants.

Le second point que je voulais évoquer: **est-ce que la nouvelle donne change l'économie d'ensemble des relations intracommunautaires entre les communes membres et la communauté?** La réponse est oui et ceci va sans doute avoir des conséquences internes très durables. Premièrement le lien vertical entre le taux unique de CFE et la moyenne des taux fonciers d'habitation place la politique fiscale de la communauté sous la dépendance des communes, si le taux de CFE est au plafond. Il redonne des marges à la communauté dans le cas contraire. Deuxièmement, l'influence de chaque commune dépend de sa proportion des taxes foncières et d'habitation dans le total des bases de la communauté. Et troisièmement, il y a un effet de retour de la politique communautaire sur la fixation des taux communaux par la DSC et des possibilités élargies de révision des pactes.

Pourquoi y aurait-il nécessité de réviser les pactes? Tout simplement parce que la réforme a changé considérablement la donne dans ce

domaine. Avant l'attribution de compensation était la redistribution d'un actif fiscal dont la valeur était garantie et dont les accroissements étaient mutualisés. C'était cela la TPU. Maintenant l'actif fiscal est dévalorisé puisque la CFE va rapporter moins que la TP et est compensé par le transfert de la TH départementale, et de la dotation de compensation de la taxe professionnelle au FNGIR. Pour la dotation de solidarité communautaire, ce n'est pas mieux. Avant c'étaient le partage de la croissance de la TP et l'exercice d'une certaine solidarité. Maintenant, c'est le partage d'une moindre croissance CFE et CVAE, mais c'est également l'élément polluant qui est le partage de la croissance résidentielle ce qui n'a aucun sens compte tenu des différences d'évaluation des valeurs locatives d'une commune à une autre. C'est une erreur manifeste du législateur et j'espère qu'elle sera corrigée un jour. Concernant le vote des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière: la réforme place dans un face à face inédit la communauté et les communes membres sur la TH. Est-ce que ceci conduira à une accumulation ou à un partage des hausses de taux? En tout cas, ceci est un facteur qui va fragiliser encore un peu plus la TH. La TH – j'en prends le pari devant vous – va subir le sort de la TP. Assise comme aujourd'hui, la TH va être soumise au même processus de plafonnement, le plafonnement au revenu de la valeur ajoutée va exploser, et la TH va subir le sort de la TP. Autrement dit le déplacement du lieu de confrontation stratégique entre les communes membres et la communauté sur la TH est sans doute un déplacement temporaire, jusqu'à ce que la TH devienne un impôt à taux national sur le revenu. Le jeu fiscal va se compliquer un tout petit peu avec l'utilisation des taxes foncières mais je n'en parle pas pour gagner du temps.

Je voudrais terminer par un dernier point en se demandant: **est-ce qu'on peut continuer à dépenser au niveau des collectivités locales dans ce contexte?** Les effets d'empilement. Aujourd'hui, statistiquement, le constat est assez clair: lorsque 100 euros de charges sont transférés à la communauté, cela s'est accompagné dans le passé de 50 euros de réduction de dépenses au niveau communal dans le cas des communautés de communes, et de 35 euros dans le cas des communautés d'agglomération. Les estimations, les prévisions montrent que ce train de dépenses est macro-économiquement impossible à soutenir. Il faudrait globalement réduire de moitié le taux de croissance des communautés pour arriver à tenir avec la croissance prévisible des ressources. Voilà les bonnes nouvelles que je voulais partager avec vous ce matin.

Joseph Carles

Si on doit retenir une chose, c'est le processus de relations entre les communautés et les communes. Les universités d'été 2010 s'étaient penchées sur les pactes. Je crois que le pacte fiscal et financier va dans

tous les cas devoir être revisité à l'aune d'un impôt local à taux national qu'est déjà pour partie celui de la TP. Je partage depuis quelques années le pari de Guy: c'est que la taxe d'habitation devienne un impôt local à taux national. Cela bouge d'ores et déjà. Quelle est la perception qu'un dirigeant a de ces modifications dans cette configuration?

Mathieu Chartron

DGS du Grand Dole et de la ville de Dole

On essaie de ne pas partir en dépression! En tout il semble qu'on est effectivement à une vraie cassure. Je vais présenter en toute humilité un exemple vécu à l'intérieur du périmètre d'une communauté d'agglomération sans parler de liens avec le département, la région, dont on pourrait débattre.

Très rapidement, je vous donne une photo de mon territoire – car j'ai besoin d'augmenter ma taxe de séjour également. La communauté est géographiquement en Franche-Comté, entre Besançon et Dijon au milieu du réseau Rhin-Rhône, un réseau de communautés d'agglomération et urbaine au sein duquel on réfléchit à se mettre en pôle métropolitain. Elle est jeune, ce qui explique un certain nombre de données. Née le 1^{er} janvier 2008, elle est issue d'une fusion entre deux communautés de communes, une très rurale et une plus urbaine tournée autour de la ville centre, regroupe 41 communes et 53000 habitants. Elle a une vraie caractéristique: il y a une vraie ville centre, avec ses équipements, ses fonctions, une sous-préfecture, 26000 habitants et une vraie césure entre des communes périurbaines voire très rurales, puisque 30 communes de moins de 1000 habitants. On est considéré actuellement comme légèrement gagnants à la réforme puisqu'on est légèrement contributeur au FNGIR. Notre particularité est la jeunesse de l'agglomération, qui n'a pas eu le temps de mettre en œuvre une politique de rattrapage de son taux de TP qui était historiquement très faible et lié à la présence d'une très grosse entreprise sur une des communes. L'agglomération est en cours de mutualisation de services avec la ville centre pour le 1^{er} janvier 2012 avec une mutualisation de la direction générale effective depuis le 1^{er} mars, ce qui me vaut quelques moments de schizophrénie que je vais partager avec vous.

La raréfaction de la ressource est-elle une réalité? C'est une réalité que j'estime contrastée. Effectivement, il y a des gagnants, il y a des perdants. On sait qu'on a encore quelques marges de développement. À très long terme, je pense que l'on n'a pas eu le temps d'analyser les choses, mais l'on est plutôt face à une très mauvaise répartition de la richesse au niveau intracommunauté d'agglomération. On est donc véritablement à une césure: soit on développe un nouveau cercle vertueux local soit on reproduit les schémas vicieux qu'on est en train de vivre actuellement.

On a mené un travail d'agrégation des comptes et mis en place – toujours pas validé depuis un an – une réflexion sur un pacte fiscal et financier parce qu'on sent bien qu'on est à une **période de fracture**.

La ville centre a de plus en plus de mal à assumer son rôle et ses charges de centralité. Une nouvelle équipe élue en 2008, en même temps que l'agglomération, n'a pas voulu transférer beaucoup de compétences et commence déjà à en subir les conséquences. La ville est mise en difficultés par son fonctionnement courant, par des charges de centralité fortes et ne peut plus développer ses politiques. L'agglomération est un outil intégrateur qui n'a pas encore pris le relais et qui constitue quand même une capacité d'investissement forte mais moins dynamique qu'auparavant avec la réforme de la taxe professionnelle. Et enfin, les communes sont faiblement fiscalisées et non impactées par les charges de centralité qui génèrent un autofinancement fort et ne participent pas du tout à la solidarité territoriale. En plus, et depuis 2011, la nouvelle donne fiscale avec la déspecialisation de l'impôt instaure un jeu un petit peu mortel entre ville centre et agglomération, pour savoir qui va dégaîner le premier. Au niveau des dépenses réelles – le travail d'agrégation est dans mon support de présentation, on ne sent pas vraiment la crise. Le trend 2008-2010 est le suivant: des charges de fonctionnement continuent à augmenter, peu de transferts de compétences à l'agglomération; au niveau de la ville centre des dépenses qui restent relativement égales au niveau de l'agglomération; une vraie augmentation les autres communes peu impactées. Les charges de personnel sont plus impressionnantes: elles continuent à augmenter au niveau de la ville centre, plus légèrement au niveau de l'agglomération qui n'a pas pris le relais, et sont stables au niveau des communes. En fait, il y a eu des transferts de compétences mais sans personnel: les transports, les DSP, etc. Les recettes, en revanche, subissent un léger à-coup. On arrive à quoi? Avec ces courbes de charges et recettes de fonctionnement, à une capacité d'autofinancement nette, qui pose véritablement de grosses questions. La ville centre a une CAF nette négative depuis des années qui va en s'amplifiant, l'agglomération se constitue une CAF nette très fortement, et les communes ont une CAF nette plutôt intéressante et qu'elles sauvegardent sans aucun problème. Concernant l'investissement, l'agglomération n'investit pas et n'a pas pris encore le relais; la ville centre (vous voyez ici le jeu des mandats avec augmentation-diminution) n'arrive plus à investir, et les communes investissent tant bien que mal, plus que la ville centre. Dès lors, l'encours de la dette est mécanique: des communes peu endettées, une agglomération sans dette et une ville centre qui supporte à elle seule les deux tiers de la dette du territoire.

Voilà, le résultat du travail fait sur le pacte financier mené également avec un bureau d'études. Ce qui est intéressant, c'est que l'évolution de l'épargne en général sur le territoire est à relativiser mais ne diminue pas si fortement que cela par rapport à la crise. Cela a été compensé

parce que l'agglomération notamment avait des marges de manœuvre en matière de fiscalité. En revanche, en 2009, la communauté d'agglomération ne concentre que 11 % de l'épargne mais a pris une place prépondérante et surtout la ville centre concentre 35 % de l'épargne globale du territoire mais un peu moins de 40 % si on ne prend que les communes alors que son poids dans la population est égal à 49 %. L'endettement est supporté largement par la ville centre à hauteur de 61 % et pas du tout par l'agglomération (0 %). Et donc les marges de manœuvre sont différenciées notamment avec le rapport au niveau de la dette puisque la ville centre a une capacité de remboursement à onze ans contre quatre ans pour les autres communes. De plus, la ville centre Dole est « surfiscalisée » ce qui est classique mais qui pose question par rapport à des communes qui bénéficient des éléments de centralité portés par la ville.

En résumé, on a une communauté d'agglomération qui est jeune et n'a pas pris l'entière mesure de ses capacités financières; des communes sous-fiscalisées qui mènent un train de vie supérieur à la ville centre et qui génèrent un autofinancement net non négligeable; et une ville centre qui s'essouffle. Et je crois que c'est une situation relativement courante. Résultat, on a **un vrai risque de perte d'attractivité** au niveau du territoire, avec des investissements de centralité de moins en moins forts car toujours portés par une ville centre en difficulté. On a en plus des partenaires, dont le conseil général, qui favorisent le saupoudrage des investissements sur les communes. Il y a également **un risque de reproduction d'un schéma vicieux**, celui qu'on vit actuellement à la ville centre – et c'est ma schizophrénie au niveau de la mutualisation – puisque tout ce système qui s'essouffle au niveau d'une ville centre est en train d'être reproduit au niveau de l'agglomération. L'agglomération vivait, avant réforme, sur la base de la dynamique de la TP, et avait été montée pour cela, mais elle n'avait pas mis en place – c'était plutôt malin – de mécanisme de solidarité avec ses communes — pas de DCS donc — se créant effectivement une vraie capacité d'action. Avec la réforme de la TP, cette capacité d'action disparaît en partie. Ma grande crainte est que l'on ait recréé d'ici cinq à dix ans un système vicieux dans la communauté d'agglomération en organisant un jeu uniquement à double entrée entre la ville centre et l'agglomération, avec minoration systématique des charges transférées, demandes fortes de nouveaux services à l'agglomération sans contreparties des communes, avec une agglomération qui porte quand même des projets d'investissements lourds qui vont générer du fonctionnement (piscine, etc.).

Dès lors, **comment repenser la solidarité entre les territoires?** Actuellement vraiment les questions sont posées sans tabou au niveau de l'agglomération. Je crois que les clés sont dans la loi du 16 décembre au niveau politique, fiscal et financier. Je pense que le territoire a réagi, même s'il n'a pas pris encore son pacte fiscal, tous les éléments sont donnés aux élus des communes. On partage le constat, on ne partage pas encore les recettes. Une mutualisation est en cours mais avec une généralisation – et cela, c'est

accepté – aux communes membres contre paiement et non pas service gratuit. On est donc parti pour l'administration territoriale unie. Cela peut paraître ambitieux mais c'est une politique générale d'économies sur l'intégralité du territoire. Une généralisation de la mutualisation – et cela a été acté depuis la semaine dernière – commence par la lecture publique, le sport, etc. et les transferts de charges de centralité. L'équipe municipale a pris effectivement conscience de l'urgence à transférer mais pas n'importe comment. Il faut transférer au coût juste sans minorer et à faire partager financièrement ce transfert de charges entre ville centre et communes. Quand un équipement, comme une médiathèque ou une piscine – c'est une proposition – est utilisé à 50 % par des usagers en dehors de la ville centre, le transfert de charges est partagé entre la ville centre et les communes, bien sûr sous réserve de garantie de maintien à minima de service rendu. La mise en œuvre de fonds de concours ascendants a aussi été actée. Par exemple, pour les salles de sport, les cinq ou six communes intéressées versent des fonds de concours ascendants à l'agglomération pour la construction des équipements. Cela limite tout de suite les envies. Et puis il y a la mise en œuvre d'attributions de compensation variables en cas de demandes spécifiques: les communes qui demandent des augmentations de services dans les centres de loisirs par exemple, sont ponctionnées automatiquement sur l'attribution de compensation à hauteur du nouveau service. Ainsi, on est depuis maintenant un an dans **une inversion totale du sens de la solidarité**. On réfléchit maintenant à la DGF territoriale, l'unification des taux... On devrait continuer cette politique-là.

Joseph Carles

À travers l'exemple du Grand Dole présenté, on voit que les modifications de financement peuvent être un prétexte pour revoir l'exercice de la solidarité au profit de la ville centre, au profit du territoire. Il y a des marges de manœuvre pour modifier les processus, pour avoir celles du territoire, et non celles qui composent le territoire. Ce que je retiens de cette présentation, c'est ce mouvement où « on pense territoire », sans être dans une agrégation de collectivités, et donc sur la solidarité. On ne peut pas imaginer que la locomotive du territoire soit pénalisée dans le processus, qui est de bénéficier de la solidarité.

À partir de ces deux interventions, il faut se poser une question: est-il inéluctable de réduire la dépense pour l'ajuster, ou y a-t-il une autre façon de regarder les choses? Je vais demander à Maryse Salles et Gabriel Colletis d'évoquer ce sujet sous un autre angle.

Maryse Salles

Enseignante-chercheuse à Toulouse

Gabriel Colletis et moi-même sommes enseignants-chercheurs à Toulouse I. Gabriel travaille sur le développement économique territorial et moi sur l'aide à la décision, particulièrement la décision publique.

On a beaucoup parlé de ressources. Et sur ce sujet, on pourrait considérer que le dilemme est apparent. D'une part, il y a une perception, une représentation, pour reprendre le terme de tout à l'heure, d'une contrainte très forte sur les ressources, qui résulte notamment d'une pression sur les ressources fiscales. On pourrait donc penser qu'il y a deux réponses évidentes non discutables à combiner: on tente d'augmenter les ressources et on tente de diminuer les dépenses. Ce qu'on a intitulé le « **scénario à la grecque** ». Tenter d'augmenter les ressources, cela paraît très difficile, puisque je pense que vous n'avez pas de port du Pirée à vendre, de France Télécom local à vendre. Il y a donc apparemment une marge de manœuvre relativement réduite. Pour tenter de diminuer les dépenses, après la rationalisation de certaines dépenses, il ne reste plus que la tentation d'arriver à une solution de type grec c'est-à-dire une diminution des services rendus aux citoyens.

Notre réflexion interroge justement cette notion de ressources. On va évoquer ces questions de représentations des ressources mentionnées ce matin, mais on voudrait les resituer en termes de pilotage des politiques et de conséquences sur ce pilotage, dans une perspective d'opérationnalité.

Notre intervention se fera en trois parties:

- 1 - La présentation de différentes visions possibles du territoire, des ressources, du développement et tout particulièrement du développement économique
- 2 - On en déduira des interrogations sur les missions des intercommunalités
- 3 - Et enfin, dans ce souci d'opérationnalité, on terminera sur le pilotage des politiques publiques, notamment avec le rôle des indicateurs.

Gabriel Colletis

Enseignant-chercheur à Toulouse

Je vais évoquer avec vous des représentations différentes du territoire, qui sont au moins au nombre de deux, avant d'en venir à la question des ressources, avec un certain nombre d'échos à ce qui a été dit ce matin, et en dernier lieu sur les questions de développement économique.

Tout d'abord, il y a deux représentations majeures du territoire. La première représentation du territoire est celle du « **territoire réceptacle** »

c'est-à-dire un **territoire donné**. Il s'agit d'une représentation statique du territoire posé comme existant. On peut alors lui trouver des périmètres, qui dépendent de frontières. La distance est toujours appréhendée comme un coût de franchissement de l'espace, et le territoire est doté de ressources: le nombre d'habitants, d'entreprises, d'universités... Dans cette conception, il faut en permanence optimiser ces ressources, car évidemment certains territoires réceptacles reçoivent des ressources de l'extérieur ou au contraire sont privés de certaines ressources. La seconde conception très différente est celle du « **territoire processus** », c'est-à-dire le **territoire révélé**. Il s'agit là d'une représentation dynamique dans laquelle le territoire est ouvert avec des frontières variables selon la configuration du jeu des acteurs. Le périmètre est alors à géométrie variable, ce qui fait écho à ce qui a été dit ce matin. On ne raisonne pas sur des emboîtements mais sur des enchevêtrements. Ces enchevêtrements dépendent de la question de coordination – un projet, un problème rencontré par l'un des acteurs.... En d'autres termes, il n'y a pas d'enchevêtrement optimal mais **un enchevêtrement ad hoc dépendant du problème à résoudre**. On se situe alors dans une logique d'activation du territoire qui repose soit sur des ressources qui sont à découvrir, c'est-à-dire des ressources latentes, soit des ressources qui sont des richesses à créer par combinaisons inédites, c'est-à-dire des ressources de connaissance. À ces deux conceptions du territoire, il y a deux conceptions afférentes des ressources, factorielles et immatérielles. Les ressources du « territoire réceptacle » sont toujours des **ressources factorielles**: le climat, le paysage, le foncier, le sous-sol, les infrastructures, les équipements et en particulier les équipements d'entreprise, les ressources financières et parmi elles les ressources fiscales, la main-d'œuvre qualifiée ou non qualifiée, les instituts de formation comme les universités, les IUT, les écoles, et les institutions de recherche. L'enjeu est l'optimisation de ces ressources. À l'inverse, dans le « territoire processus », les **ressources sont immatérielles**, et sont potentiellement infinies. Elles sont de deux types. Tout d'abord, il y a **les ressources permanentes**, à savoir le patrimoine cognitif du territoire. Il s'agit de la mémoire des situations de coordinations antérieures qui ont bien fonctionné, d'une relation de confiance. Ce patrimoine cognitif est extrêmement important parce qu'il donne au territoire sa souplesse, sa dynamique. Les représentations partagées sont le langage, les codes, le sentiment d'appartenance et ce sont donc des ressources permanentes au territoire. Ensuite, il y a **les ressources spécifiques** qui sont mobilisées pour résoudre un problème ou pour mettre en œuvre un projet particulier: des compétences individuelles, des compétences collectives, dont les compétences de communication, de coordination et de coopération pour reprendre un terme déjà utilisé par Joseph tout à l'heure.

À partir de là, on doit se poser la question du type de développement à mettre en œuvre sur un territoire. Le premier type de développement économique est « **le développement par agglomération** ». Il s'agit d'une

concentration d'acteurs dans un même lieu. La proximité spatiale est la base du territoire, mais ce territoire est réduit, ce qui en fait un véritable lieu qui se définit par une concentration spatiale d'acteurs. L'unité élémentaire est l'acteur. Plus il y a d'acteurs et mieux c'est. On cherche à concentrer, attirer, retenir le plus possible d'acteurs dans ce territoire qui est le territoire réceptacle, et à optimiser l'utilisation des ressources factorielles. Ce territoire d'agglomération est peut-être un territoire dominant, notamment parmi les élus. Or il ne traite pas des relations entre ses acteurs car le territoire de simple agglomération est seulement une concentration spatiale d'acteurs et d'activités. En changeant de perspective, on trouve les deux autres modes de développement économique du territoire. Le second mode de développement économique est historiquement situé, il s'agit d'un « **mode de spécialisation** », c'est-à-dire que le territoire se spécialise sur un secteur particulier, l'industrie textile, l'industrie automobile, l'aéronautique, peu importe. Or une trajectoire de spécialisation est toujours une trajectoire finie, quel que soit le secteur. Tout comme on n'imaginait pas qu'il puisse y avoir une crise de la sidérurgie, il y aura évidemment une crise de l'industrie aéronautique. Comme le destin du territoire dépend du secteur, le territoire perd la maîtrise de son développement puisqu'il dépend en réalité de logiques économiques qui sont des logiques sectorielles. Le troisième type de développement est « **le développement par spécification** », qui est légèrement différent et qui consiste à développer des compétences transversales. Ces compétences transversales ne sont pas dédiées à un secteur particulier – c'est très important – et sont redéployables d'une activité à une autre. Si la proximité spatiale est fondamentale pour un espace d'agglomération, le territoire par spécification joue aussi sur les autres proximités, qui sont au moins aussi importantes. **La proximité organisationnelle** est une proximité entre deux ou plusieurs acteurs qui détiennent des actifs complémentaires pour résoudre un problème. Lorsqu'un acteur est confronté à un problème, il sollicite les acteurs qu'il identifie et peut combiner ses propres compétences avec les leurs pour résoudre le problème. On appelle cela une proximité organisationnelle. Elle est absolument essentielle pour le développement par spécialisation ou par spécification. Pour coopérer, la proximité spatiale n'est pas primordiale, au contraire des relations de confiance. L'autre proximité est **la proximité sociale**. L'unité élémentaire est, non pas l'acteur isolé, mais l'interrelation. Il faut jouer, non pas sur la concentration des acteurs, mais sur les effets de densité, donc les relations, donc la proximité selon les trois dimensions que j'ai indiquées entre les acteurs. Et ici très logiquement, on révèle ou on crée des ressources immatérielles et, bien sûr, on les utilise.

Maryse Salles

En deuxième partie, on va s'interroger sur les missions des intercommunalités en correspondance avec les différentes représentations évoquées. Selon nous, ces représentations déterminent les actions. La façon de concevoir le triplet territoire-ressources-développement économique permet d'interroger les missions et les actions des intercommunalités. En lien avec les deux conceptions du territoire et des ressources qui en découlent, nous proposons deux types de missions. D'une part, les **missions « physiques »**, qui sont des missions qui utilisent, développent ou créent des ressources factorielles. On pense par exemple aux besoins d'équipements et de fonctionnement du territoire et de sa population: l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, etc. On va traiter, créer, utiliser, développer des ressources factorielles. Si on se positionne en soutien au développement économique du territoire, on va créer des ressources factorielles comme des infrastructures dans une logique de développement économique par agglomération. Il faut créer des zones d'activité, des infrastructures, câbler, etc. pour attirer des entreprises, mais aussi baisser drastiquement la fiscalité liée à ces entreprises, afin de leur octroyer de bonnes conditions. D'autre part, **les missions « immatérielles »** qui portent des ressources immatérielles. L'intercommunalité, pour développer son territoire, va alors devoir développer des compétences transversales c'est-à-dire redéployables et non bornées dans le temps ou sur une spécialité. Pour cela, il faut créer des mises en relation et donc, par de la coordination, créer de l'expérience et de la confiance. Ce seront les bases du développement économique par spécialisation d'abord puis par spécification. Ainsi, le développement économique par spécialisation ou spécification mobilise les ressources factorielles mais de façon extrêmement minoritaire par rapport à la mobilisation des ressources immatérielles. Au sein de ces différentes missions et entre ces missions, il faut faire des choix, les mettre en œuvre, et évaluer. Non pas évaluer la réalisation au regard des moyens mis en œuvre, mais évaluer l'efficacité au regard de l'objectif fixé. Il s'agit de pilotage des politiques publiques. Il faut ensuite regarder ce qui se passe une fois les choix faits. Et pour ce faire, les comparaisons entre collectivités publiques et entreprises sont inefficaces.

Il faut faire attention au phagocytage des concepts qui sont propres à la décision publique par la décision privée: nous ne sommes pas dans des univers de rentabilité, dans les mêmes types de missions. Cette parenthèse étant fermée, j'ajoute deux mots sur ce contexte. On a parlé de gouvernance, qui était complexe du fait de la multiplication des acteurs et du fait de la particularité de la décision publique, qui veut que l'on ait peu ou pas de mémoire, pas de capitalisation d'expériences. On est constamment en train de devoir inventer la manière de prendre les décisions. Cette complexité réside aussi dans des raisons exogènes, qui sont les plus fortes – l'évolution des missions, la réforme de la fiscalité, les nouvelles

cartes, l'évolution sociologique, des comportements des populations, et aussi, et on ne peut le nier, la notion de compétition dont certains aspects nationaux et internationaux ont un impact sur les intercommunalités. Il y a aussi des raisons internes. À cet égard, la culture de la décision dans les collectivités mérite d'être consolidée car il n'y a pas d'expérience longue de la mesure de l'efficacité. J'insiste ici sur la différence entre la mesure des moyens, la mesure des actions d'un côté et la mesure de l'efficacité de l'autre. On a des outils, souvent limités au suivi budgétaire, à des indicateurs financiers ou monétaires. Or notre position, qui s'est vérifiée sur le terrain, dans les entreprises mais surtout de manière plus prégnante dans les collectivités et dans la décision publique territoriale, est la suivante: le passage des axes stratégiques, si tenté qu'on ait pu les définir, aux objectifs généraux, aux objectifs intermédiaires, aux décisions de terrain, puis à l'évaluation de ces décisions, n'est pas simple. Il demande à être formalisé pour pouvoir être géré c'est-à-dire pour pouvoir mettre en place un système de pilotage au sens complet du terme. Nous proposons d'avoir **une vision à trois niveaux depuis la définition de politique jusqu'à son application sur le terrain**. On a un premier niveau, qui est celui des **représentations**. Selon la mission, nous avons une représentation du territoire, des ressources, du développement spécifiques, et donc des politiques différentes. Nous avons travaillé plus sur les régions que sur les intercommunalités, notamment étudié les schémas régionaux de développement économique. Dans neuf cas sur dix, ces représentations étaient implicites ou, quand elles le sont, restent sur des grandes orientations politiques exprimées. Or on ne peut pas passer directement de ces représentations à une représentation sur le terrain. Il y a un niveau intermédiaire sur lequel nous travaillons, qui est **le niveau des moyens, des méthodes, des principes**. On va y trouver les grands axes stratégiques, la manière de les décliner, les objectifs plus ou moins quantifiés, par exemple développer telle filière, améliorer la communication avec les citoyens, baisser les coûts de telle mission... Avec ces objectifs, il doit y avoir un certain nombre de méthodes notamment pour construire des catégories: la définition d'une filière, le découpage des filières en activités économiques du territoire, le classement des compétences, des territoires – urbain, rural... Ce genre de classification est utilisé de fait, mais jamais présenté comme une classification. L'unité élémentaire est l'acteur que j'essaie de stocker le plus possible sur un territoire dans le cas d'une politique par agglomération; mais, dans une politique de spécialisation ou de spécification, le réseau prime. Ce niveau est très méconnu et n'est pas pris au sérieux. C'est-à-dire que soit on prend sans les discuter des catégories issues de l'Insee, soit on a l'impression que ça ne mérite pas qu'on y travaille spécifiquement. Or si on ne travaille pas spécifiquement dessus, ce n'est pas un risque mais une probabilité de 100 % que les catégories dominantes vont être reprises car rien n'aura été proposé par les acteurs de terrain qui travaillent au dernier niveau. Ce troisième niveau est celui des **normes**, qui

de fait prescriptif. Par exemple, il consiste sur la manière d'instruire un dossier, de gérer un projet, de prioriser les objets de travail (les territoires, les filières prioritaires...). On trouve donc ce qui est réellement fait sur le terrain, comme les projets que l'on va décider de financer, dans le cas des aides aux entreprises. Et bien sûr, la norme ultime parce qu'elle est auto-réalisatrice, concerne les indicateurs. Avoir un œil fixé sur un indicateur précis donne une politique qui va améliorer cet indicateur. Il ne faut donc pas se contenter de récupérer des indicateurs exogènes « obligés », mais réfléchir sur les moyens qu'a sa propre organisation de mesurer l'efficacité de ce qu'elle fait elle-même par rapport à ses propres buts, ses propres visions du territoire.

Joseph Carles

Le temps nous manque pour présenter ces indicateurs, on va donc passer aux questions-échanges.

Le contexte actuel nous amène vers une réduction de la trajectoire actuelle de nos ressources. Cela va entraîner des modifications dans la relation entre le niveau communal et le niveau intercommunal, avec des interrogations sur l'indépendance des politiques fiscales communales et intercommunales. Cela va aussi impacter la façon dont on pense l'action. Nous avons une conception opérationnelle de l'action. Mais, et c'est ce qui vient d'être dit, il y a d'autres missions qui sont du registre immatériel mais porteuses de ressources à prendre en compte. La vraie question est donc la suivante: comment les ressources que l'on peut générer par cette démarche nouvelle sur l'immatériel peuvent-elles nourrir la capacité à continuer à produire de l'activité fonctionnelle? Mais passons maintenant à vos questions.

Jean-René Moreau

DGS du San Ouest Provence

La question va s'adresser à M. Gilbert. Dans le tableau qui a été présenté, on a parlé d'Ouest Provence que je connais bien puisque j'en suis le directeur général. Mon Président est au Comité des finances locales, et on travaille beaucoup avec M. Carrez. Je veux soulever une petite problématique par rapport à ce qui a été indiqué. D'abord, il y a forcément une perte de ressources puisqu'il y a des transferts de charges de l'État qui se cumulent avec la raréfaction des ressources financières. Cela a une autre incidence pour une collectivité comme la nôtre: non seulement la double peine mais la triple peine. En termes de péréquation, une collectivité relativement riche admet de contribuer à l'effort. Mais cela aboutit à appauvrir de façon nationale la péréquation. Pourquoi? Car les communautés fortement industrialisées n'auront plus d'intérêt à accueillir de nouvelles industries. La désindustrialisation de la France,

par ce simple procédé, va ainsi s'accroître dans les deux-trois années de façon considérable. D'autre part, la péréquation au niveau national est une aberration. Au régional ou au départemental, la péréquation aurait pu se fonder sur des systèmes de compensation dans des aires géographiques, ce qui n'est pas possible au niveau national. Ne pensez-vous pas que cette réforme va créer une séparation du territoire avec le monde économique et qu'elle va aboutir à un transfert sur les impôts ménages, même si la TH devient complètement intégrée et plafonnée comme la TP? Quelle sera alors la liberté de manœuvre dans les trois ans qui viennent dans l'ensemble des collectivités?

Guy Gilbert

Je vais essayer de ne pas monopoliser la parole. La question est passionnante. J'aurai des réponses très simples. C'est oui partout. Effectivement, la fiscalité locale dans les entreprises après la réforme est une fiscalité qui va bénéficier aux territoires de l'emploi et va jouer largement contre les territoires industriels. Elle a été faite pour ça et on aura sans doute les effets collatéraux que vous mentionnez. Sur la péréquation, j'irai plus loin. Telle qu'elle est prévue aujourd'hui, avec le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, c'est une péréquation stupide. Son seul élément positif est qu'elle fasse un pas vers la DGF territoriale. Premièrement, elle est sous-dimensionnée. Deuxièmement, elle est assise sur une conception du potentiel fiscal qui est la non-compréhension de ce qu'est un potentiel fiscal. Le législateur a confondu potentiel fiscal et produit fiscal et aurait été recalé dans un examen de première année. Troisièmement, elle est séparée depuis l'ajout de la discussion parlementaire qui a consisté à séparer la péréquation, qui a scindé le fonds entre un fonds Ile-de-France et un fonds pour le reste de la France. Ceci introduit « deux poids deux mesures » dans un système de péréquation horizontale. On connaît parfaitement les raisons de ce genre de choses, c'est évidemment insoutenable. Et tous ces éléments rejoignent les modifications du pacte financier et l'exemple de Dole est extrêmement intéressant sur cet aspect. Le prélèvement se fait sur les communes et l'obligation est faite que 50 % des sommes ainsi distribuées le soient par les communautés. Le jeu sur la péréquation est donc très mal posé par le législateur et va être extraordinairement compliqué par ce contexte.

Jean-Luc Bertoglio

DGA du San Ouest Provence

Premièrement, sur le « penser autrement » évoqué par Joseph Carles, je pense qu'il faudra y revenir, et l'évoquer notamment avec les interactions entre acteurs publics et privés. Deuxièmement, sur les relations ville

centre et agglomération ou territoire, il faut aussi parler du qualitatif. Si les élus cessaient de parler du quantitatif, par exemple au niveau des populations qu'ils souhaitent augmenter, il serait plus aisé de parler du qualitatif et notamment de ce qu'est la valeur ajoutée dans un territoire. Troisièmement et c'est ma question: sur la péréquation, on parle beaucoup de « bidouillages » financiers et fiscaux via des systèmes très complexes du ministère des Finances et des interrelations que plus personne ne comprend. Mais, pour moi, **la vraie valeur fiscale et financière d'ajustement est l'intercommunalité elle-même**. Ne pensez-vous pas qu'il serait plus logique de parler du vrai fonctionnement de l'intercommunalité elle-même avec optimisation – notamment à travers ses compétences – et son contenu, et non de travailler sur les questions financières et fiscales incompréhensibles?

Joseph Carles

Je crois que la réponse est contenue dans la question. J'ai posé une question sans donner de réponse: le premier atelier montrait très bien que les besoins des citoyens étaient non pas dans une problématique d'accumulation – je veux plus, de plus en plus, etc. – mais dans une problématique de simultanéité de besoins très différents les uns des autres. Avec la raréfaction des ressources, on ne peut plus répondre à cette problématique d'accumulation des besoins. Ma question est donc la suivante: **est-ce que l'intercommunalité de demain n'est pas de pouvoir permettre à des acteurs (habitants et entreprises principalement), de répondre à des besoins très variés immédiatement, tout le temps et dans différents espaces**, que de donner plus de moyens (dotations, fournitures...)? Concrètement, nous n'avons plus les moyens de fournir incessamment des zones d'activité, des services culturels, sportifs... Ne faut-il pas mieux permettre à un grand ensemble de gens de pouvoir bien faire ce qu'ils ont à faire aujourd'hui, à tous les instants, et aux différentes échelles? L'enjeu de l'intercommunalité serait alors un enjeu de processus avec des ressources immatérielles qui coûtent beaucoup moins cher.

Gabriel Colletis

Je crois que la combinaison des réformes en cours et des logiques économiques mondiales font que les territoires fermés ou qui misent sur des dynamiques d'agglomération vont se retrouver dans de grandes difficultés. Ils ne pourront en réalité pas poursuivre leur trajectoire. **L'avenir des territoires passe plutôt par la mise en évidence de processus, de dynamiques** et la logique essentielle est la logique d'accès. Mais je voudrais donner deux précisions. Tout d'abord, l'ancrage des acteurs et des activités ne pourra pas se jouer sur la fiscalité car il y aura toujours un espace avec une pression fiscale plus faible. L'ancrage, notamment

des acteurs économiques va se jouer sur des facteurs génériques, et ce sont les ressources immatérielles dont le coût est nettement plus faible. Mais, les compétences des acteurs publics ne sont plus du tout de même nature. Il ne s'agit plus de mettre en place des zones, du foncier, des infrastructures, mais d'organiser les compétences, de les mettre en réseau, de les identifier, de les signaler, de créer des relations de confiance. Ceci permettra d'éviter que les entreprises n'externalisent leurs savoir-faire, à l'image d'Airbus qui ne réalise en interne que 20 % de son chiffre d'affaires. Ceci suppose une volonté politique, une compétence publique et des indicateurs ad hoc.

Denis Courtois

DGS de la communauté de communes du Val d'Amboise

J'ai un point d'accord avec Jean-René Moreau sur la désincitation à accueillir plus d'entreprises, classées Seveso dans le cas de mon territoire, introduite par la réforme fiscale. Mais c'est le seul point d'accord. Sur la péréquation, il faut arrêter de se raconter des histoires et revenir vingt ans en arrière lors de la création du fonds de solidarité en Ile-de-France où les très très riches croyaient qu'elles allaient disparaître et les pauvres attendaient de voir ce qui se passe. Vingt ans après, est-ce que la situation a changé à Puteaux? Non. Est-ce que la situation a changé à Chanteloup-les-Vignes? Non. Cela veut dire que, quand une péréquation est aussi faible, les problèmes qui existent dans ces villes, notamment les villes les plus pauvres, demeurent. Le vrai problème n'est pas que la réforme fige les situations, mais qu'il existe en France des territoires qui ont des trains de vie indécents, et des territoires qui n'ont pas de moyens pour vivre. Tous les systèmes mis en place depuis vingt ans ont été inefficaces: fonds de solidarité Ile-de-France, pénalisation sur l'absence de logements sociaux (des listes d'élus font même campagne pour payer l'amende, c'est un culot monstre). Je le dis d'autant mieux que je suis dans une collectivité industrielle avec 7 millions de TP pour 22000 habitants, une entreprise qui produit 2,5 millions de TP. 15 %, soit 420000 euros par an, partent au bout du territoire départemental. Est-ce que cela est dur pour moi? Non, je le dis honnêtement. Est-ce que si on doublait ce serait très dur? Cela deviendrait un petit peu plus difficile mais cela ne deviendrait pas très dur. Alors posons les vrais problèmes et si on veut parler de péréquation, disons-nous des choses et des choses vraies.

Guy Gilbert

Amen pratiquement à tout. Il faut bien voir que toute la péréquation mise en place est une péréquation frontale – on collecte sur les riches et on en fait bénéficier les pauvres – et ce n'était pas le cas avant alors que

les dotations de l'État étaient modulées en fonction de la richesse. On entre dans un nouveau modèle. Politiquement, on voit ce que cela veut dire. Ceci étant, le fonds SRIF était un des mécanismes de péréquation les plus efficaces mais cela ne représentait rien en terme d'engagement budgétaire. Or il ne faut pas s'imaginer que la péréquation est la panacée. On a regardé si les dotations de péréquation avaient un effet sur la croissance des bases d'imposition, pour voir si la péréquation générait de la croissance. La réponse n'est pas positive, elle n'est pas négative non plus. Effectivement, il ne faut pas s'imaginer que la péréquation est nécessairement un facteur de développement du territoire, du moins aussi simplement que cela.

Nicolas Portier

Délégué général de l'AdCF

Je voudrais faire le lien entre les deux précédentes tables rondes. Il faut fabriquer du territoire pour faire de l'interterritorialité. Même si on n'arrive pas à circonscrire le territoire pertinent, on arrive à voir des territoires à enjeux avec des logiques de bassin de vie, des logiques d'accès à des équipements, des logiques de solidarité fonctionnelle, des logiques de solidarité fiscale. On arrive alors au dur du sujet, le contribuable, que l'on regrette de ne pas évoquer. Or pour moi, on ne parle que d'habitants mais de l'habitant dans sa schizophrénie, dans sa complexité l'usager à visage multiple, de la vieille personne immobile au cadre nomade. Il faut tenir les deux bouts de la chaîne. Sur la solidarité fiscale, on est, dans ce que certains appellent, **la démocratie du sommeil**. Je vais aller habiter dans des communes sous-fiscalisées, et je consomme les équipements dans la journée, avec l'intercommunalité on arrive au bon territoire. En revanche, on a encore un long chemin devant nous avant l'unification des taux (par rapport à l'exemple de sous-fiscalisation manifeste de certaines communes) et la DGF territoriale. Faudra-t-il unifier sur le TH ou sur le foncier? Dans tous les cas, on se situe sur le territoire démocratique local, avec ces contribuables, usagers et puis, demain, électeurs. La fiscalité, la proportionnalité entre un niveau de service rendu et une contribution, sont le cœur de la démocratie locale. Par ailleurs, sur ce nouveau panier de recettes, il a le mérite de se diversifier. Ne soyons pas dans la nostalgie de l'ancienne TP qui était chaotique, et voyons que nous gagnons du pouvoir de taux (dans l'ancien régime, avec le plafonnement des bases, le pouvoir de taux effectif est deux fois moindre). Or, personne n'a voulu recevoir autant de TH des départements, qui est rentrée par effraction dans le débat. Ce n'est pas le changement d'assiette qui pose problème, mais la récupération d'un poids d'impôt ménage de cette ampleur. On s'était battus il y a cinq ou six ans pour aller vers une assiette valeur ajoutée, or la TH déforme complètement la structure et crée ce FNGIR aussi massif. Ceci explique les incompréhensions notamment entre des

ruraux et des urbains, qui sont pauvres et ne comprennent pas qu'ils paient pour les riches à travers le fonds de garantie. Il faut bien rappeler en effet que ceux qui contribuent massivement au fonds de garantie sont ceux qui ont beaucoup plus de recettes fiscales après la réforme. En simulation à 2015-2020, certains ont des taux de croissance prévisionnels de 8 % à 12 %. Il va y avoir des mises en rattrapage de certains territoires par la dynamique spontanée du nouveau panier qui va être considérable. Le deuxième phénomène à anticiper est la modernisation des valeurs locatives, qui représentent 80 % de nos recettes. On peut toujours regarder la CVAE avec les critères de territorialisation, avec l'ajout d'un peu de valeur locative représentative des investissements capitalistiques dans le critère de répartition de la CVAE, mais cela ne redresse pas massivement l'impact macroéconomique de la réforme. La CVAE représente en effet moins que la TH dans nos budgets communautaires. Le trend des recettes ne pourra changer qu'avec le basculement sur les valeurs locatives et la taxe d'habitation.

Sur la question de la péréquation, l'enjeu se joue très prochainement. La consolidation, qui est un exercice très lourd, est en train de se faire. Certains veulent aller très vite avec l'agrégation des richesses au niveau communautaire. La péréquation se fait territoire communautaire vers territoire communautaire. L'idée est donc de bien consolider les richesses. Les communes pauvres vont tout de même s'enrichir puisque l'on fait remonter tout ce qu'il y a dans les communes au niveau communautaire. Les grands gagnants de la réforme fiscale à la péréquation vont le sentir passer. On a fait des simulations sur ce sujet. En tout cas, il faut bien comprendre que l'enjeu est l'élargissement du potentiel financier, en allant jusqu'à chercher les recettes de poche: taxe de séjour, remontées mécaniques. Le prélèvement sur ce panier commun se fera sur la base de cette forfaitisation sans savoir en effet si c'est la communauté qui doit ensuite se retourner vers ses communes. Nous demandons absolument à ce que la loi précise comment se fait le partage du prélèvement entre les communes et la communauté. Sinon ce sera la guerre dans vos communautés au 1^{er} janvier. Les communautés sont organisatrices du reversement. Et parallélisme des formes, il faut savoir combien doit, à défaut d'accord local, reverser à ses communes et selon quelle grille de répartition. Les grandes lignes sont arbitrées et le Parlement se saisira du texte, même si ces éléments sont symbiotiques entre le Comité des finances locales, les parlementaires et la DGCL. Le débat sera de savoir à partir de quand on écrête, à partir de quand on est très riche et ensuite savoir si on forfaitise: si on l'est au-dessus de la moyenne, paie-t-on une cotisation forfaitaire ou en fonction de l'écart à la moyenne? Ce qui a fait l'unanimité la semaine dernière, c'est un système où l'on cotise avec un prélèvement proportionnel à l'écart à la moyenne. Mon dernier point, et qui peut nous diviser – concerne la notion de richesse: par rapport à quoi est-on riche, par rapport à quelles charges? Doit-on mettre des strates, considérer que tout territoire doit avoir les mêmes ressources par

habitant, définir des indicateurs de charges représentatifs d'une certaine densité, d'urbanité, de centralité. Certains disent oui, mais nous avons aussi nos charges de ruralité ou de littoralité ou de montagnitude. Le dernier Comité des finances locales prévoyait un prélèvement en fonction des richesses sans indicateur de charges mais avec une redistribution en fonction d'indicateurs de charges avec notamment des indicateurs de revenus. Les élus ruraux refusent les strates à l'entrée et à la sortie. Mais certains élus, urbains et ruraux, pensent que, sans strate, il faudra revenir à un indicateur de charges ou d'effort fiscal pour arriver à comparer des choses comparables. C'est un sujet important qui peut être diviseur entre collectivités à un moment où il n'y a plus d'argent dans les dotations de l'État pour faire de la péréquation. Si les associations d'élus n'arrivent pas à s'accorder sur un système équitable pour plus de solidarité, cela posera un problème national.

Joseph Carles

Cela veut dire qu'on est déjà sur un mécanisme de péréquation globale mais qui va inviter toutes les intercommunalités à revisiter complètement leur pacte fiscal et financier. La recomposition de la péréquation va modifier la donne. Ainsi ce qui se débat aujourd'hui au plan macro va devoir trouver une déclinaison dans chacune des interco.

Un intervenant dans la salle

Je voudrais parler de la ressource qui atteindrait un plafond, qui serait lui-même trop haut, de sorte que la ressource doit diminuer en permanence. On s'applique depuis vingt-cinq ou trente ans à dévalider le sens de l'impôt. On l'a fait au niveau des entreprises avec toutes les réformes de la TP et là vous nous annoncez qu'on va le faire avec les impôts ménage. C'est une catastrophe du point de vue du développement des services publics. On voit bien la déliquescence dans laquelle l'État met ses propres services et on le fait redescendre au niveau des collectivités territoriales, à qui on demande de pallier tous les problèmes que cela pose, de se répartir les capacités restantes.

Guy Gilbert

La réforme a été faite pour transférer, non pas diminuer, l'impôt local vers les ménages. Ce n'est donc pas en fait dévaloriser l'impôt puisque l'impôt ménage va augmenter mécaniquement: on garantit la ressource globalement, on allège la fiscalité des entreprises et donc on augmente la fiscalité des ménages. Aujourd'hui, qu'il y ait un esprit global de dévalorisation de l'impôt, je suis parfaitement de cet avis, mais en l'occurrence

Peut-on imaginer un périmètre institutionnel pertinent au regard des enjeux actuels?

Joseph Carles

Quelle capacité à rendre compatible les dispositifs actuels (SCOT, SDCI...) avec les enjeux actuels? C'est la question qui se pose. Ces outils sont nécessaires, et il faut dans cette table les présenter. Nous verrons notamment comment les parcs naturels régionaux réagissent à ces questions de périmètre. Comment les choses peuvent-elles s'articuler dans un parc qui regroupe trois communautés?.

Philippe Andlauer

Directeur du Parc naturel régional du Haut Jura

Un petit écho à une critique de ce matin: « territoires de projet » qu'est-ce cela veut dire?

Sur la présentation demandée des parcs, ils sont des structures imaginées dans les années 1960-1970. Il en existe aujourd'hui quarante-six en France qui couvrent 13 % du territoire national. On estime qu'il y a la création d'un parc par an, tout du moins en projet. Le principe des parcs était d'expérimenter à l'époque ce qu'on appelle aujourd'hui le développement durable. Notre propos n'est pas de faire de la protection de l'environnement mais de concilier développement, environnement et social, et surtout de **faire de l'aménagement du territoire en s'appuyant sur les patrimoines physique et humain**. Donc on dispose d'une charte qui est un projet de territoire renouvelé tous les douze ans. Nous sommes la seule collectivité à devoir faire nos preuves pendant un certain temps et devoir ensuite convaincre pour pouvoir être renouvelé tous les douze ans. **La question du périmètre se pose de fait à nous de deux façons**. Tout d'abord, puisque nous faisons l'objet d'un label « parc » qui nécessite qu'**un territoire soit identifié sur des motivations géographiques et patrimoniales**. Cela a des avantages et des inconvénients. Par rapport à la question du bassin de vie évoquée ce matin, il est sûr qu'il ne s'agit pas tout à fait de la même base. Cela permet néanmoins de dépasser les frontières administratives habituelles et de faire de l'interdépartementalité ou de l'interrégionalité puisque beaucoup de parcs sont sur deux ou trois départements voire deux régions. C'est un avantage de travailler à l'intérieur d'un périmètre qui partage un ensemble de points communs, de valeurs, et qui recoupe parfois un bassin de vie, mais pas toujours. De ce point de vue, la question du périmètre est cruciale. Ensuite, ce périmètre ainsi défini est indicatif au départ, puis est ensuite fixé par le

vote des collectivités qui adhèrent, ou non, à la charte donc au projet de territoire. Par rapport à ce qui a été dit ce matin par les universitaires de Toulouse, nous sommes entre les deux. Ce territoire est défini sur la base de **ressources factorielles** – les paysages, l’agriculture, la culture — bases de la création, mais aussi sur des **ressources immatérielles** très importantes – histoire, mémoire – largement à la base de la création des parcs et cultivées ensuite dans les politiques.

Je suis plutôt un militant du périmètre, du « territoire pertinent ». Suite aux propos de ce matin, ma crainte est que, à force de dire que le périmètre est mythique, qu’il n’y en ait pas, car tous les territoires sont à géométrie variable, on perde la notion de territoire. On aboutirait à recréer – c’est ma crainte – des Siviu, ce que l’on veut éviter. **L’intérêt d’identifier un territoire est de faire la cohérence des politiques publiques en travaillant en transversalité.** On n’a pas une politique ici sur la santé, une politique ici sur l’école, une politique ici sur le développement économique. On essaie de trouver ce qui fonde une communauté d’intérêts et de valeurs, avec un sentiment d’appartenance de la population et on essaie de créer à partir de ces volontés locales. Nous sommes là dans la ressource immatérielle. On va avoir des politiques sectorielles, des politiques verticales, et on va répondre à une logique propre à un moment, sur un périmètre et sur une politique donnés mais on n’arrivera probablement pas à faire cette synthèse, qui est ce qu’on recherche quand on fait du territoire. **Ce qui fonde la politique des parcs, c’est la recherche du lien et de la transversalité.**

66

On reviendra au débat ensuite mais on tient à vous remercier de nous avoir invités Gérard et moi, puisque c’est la première fois que les parcs sont présents à votre congrès. Nous sommes structurés en association de directeurs de parcs depuis quelque temps et en phase de contacts et de rapprochement avec votre association. Nous espérons que nous pourrions peut-être aller plus loin dans les années à venir.

Joseph Carles

Pour revenir sur l’expérience du parc du Haut Jura, est-ce que cette mission de fédération et de cohérence a permis de remplir cet objectif originel de création des parcs naturels?

Philippe Andlauer

Globalement oui, même si c’est un travail permanent. Notre parc est adossé à la frontière suisse. Nous avons une approche d’aménagement du territoire. Au départ, les parcs étaient liés aux communes. Aujourd’hui la loi a changé et l’adhésion relève des intercommunalités qui ont la clef

d'entrée. Si l'intercommunalité n'approuve pas la charte, les communes ne peuvent pas l'approuver. Il y a eu un glissement dû à l'évolution du poids des intercommunalités sur le territoire. On travaille donc de plus en plus avec les intercommunalités compte tenu de leurs compétences et on avait réussi pendant un certain temps à avoir un périmètre du parc adossé à celui des intercommunalités de manière à travailler la cohérence des politiques. Si nous n'avons pas la main sur la politique des intercommunalités, on peut donner des orientations, financer des actions, et travailler de façon cohérente. De plus, ces questions étaient doublées par la question du pays existant à l'intérieur du parc et porté par celui-ci. Une acceptation politique du portage du pays sur la partie jurassienne du parc a facilité la compréhension et la résolution des problèmes mis en commun du point de vue patrimonial pour la partie parc, et du point de vue économique et des services pour la partie pays. Cela nous a permis de travailler avec les intercommunalités dans des instances de concertation. À l'occasion de la révision de la charte, de nouvelles communes ont voulu adhérer et donc l'adéquation des périmètres intercommunaux est moins vraie aujourd'hui puisqu'au nord du parc, une partie seulement de l'intercommunalité voisine a été autorisée à adhérer, par décision de la région.

Joseph Carles

Gérard Hanus, comment se passe l'articulation et est-ce que le même processus est visible sur le parc de la Chartreuse? Y a-t-il des spécificités avec la composition de ce parc?

Gérard Hanus,

Directeur du Parc naturel régional de la Chartreuse

Les parcs naturels régionaux présentent une grande diversité en termes de dynamiques de territoire, de types de territoire, et de dynamiques rurales. Le parc de la Chartreuse est fortement périurbain entre Chambéry, Grenoble, Voiron et le Grésivaudan. Il s'agit d'une zone de montagne enchâssée bien identifiée, enserrée par ces agglomérations. On dispose d'un patrimoine à la fois naturel, culturel remarquable et bien identifié, avec une réserve des hauts plateaux qui est un peu l'équivalent de celui du Vercors en plus petit, une forêt spécifique et tout l'héritage culturel des Chartreux. C'est un territoire qui fonctionne bien. C'est aussi un territoire qui a été partagé entre la Savoie et le Dauphiné pendant longtemps. On a fêté cette année le cent cinquantième de l'unification pour certains, de l'annexion pour d'autres. Nous avons **un territoire qui ne va pas de soi et se construit**. Et le parc participe de la création de ce territoire dont le projet est de garder un territoire de vie, qui existe vis-à-vis des agglomérations, qui doit pouvoir remplir une fonction d'accueil

dans un rapport équilibré avec les villes avoisinantes, sans tomber dans le scénario tendanciel qui consisterait à devenir une zone dortoir et d'excursion à la journée comme un parc périurbain de loisirs. Il y a quelques petites intercommunalités de cœur de 2000 à 12000 habitants donc nous sommes sur des niveaux faibles de population. Et nous avons trois grandes agglomérations, avec Chambéry, Grenoble et Voiron. Les intercommunalités sont pour la plupart intégrées dans le syndicat mixte. Avec la réforme territoriale, on avait un projet de découpage du territoire autour de ces trois agglomérations. Face à cela, les élus ont décidé de se positionner rapidement auprès des préfets en disant que ce projet n'était pas cohérent avec le projet du territoire parce qu'il serait la mort du parc, son éclatement, et qu'il paraît important d'avoir à la fois une communauté de communes de cœur, un peu plus puissante que celles qui existent aujourd'hui, mais qui soit vraiment un relais possible de l'action du parc sur son territoire. Cela imposera de redéfinir les relations de travail avec les agglomérations qui nous entourent. En effet, il y a un certain nombre de choses que l'on doit faire ensemble, et demain plus encore qu'aujourd'hui, dans le domaine des transports, du développement économique, du social, de l'éducation, de l'environnement. **La réforme a ainsi accéléré la structuration du territoire et a posé plus fortement qu'il y a deux ans la question de l'interterritorial.**

Joseph Carles

Comment ont réagi les préfets?

Gérard Hanus

Les préfets ont été favorables d'entrée de jeu car il existait déjà deux communautés de communes interdépartementales et ils ont été sensibles à l'argument avancé d'une gouvernance plus cohérente permettant un meilleur portage du projet de territoire. Demain, le parc redéfinira donc ses relations avec ces communautés de communes puisqu'à l'instar de beaucoup de parcs, nous avons rempli dans le passé des fonctions au-delà de nos compétences comme le développement économique qui demain sera porté par ces intercommunalités.

Au regard de l'évolution du monde rural, la question de l'évolution des parcs se pose. D'ailleurs nous nous réunissons prochainement avec nos élus sur le thème de l'avenir des parcs. Certains de nos collègues s'interrogent ainsi: faut-il toujours reculer devant la ville? Ce recul était justifié par la nécessité de rester sur des cœurs de patrimoines naturels puisque nous sommes des parcs naturels régionaux, mais c'était il y a quarante ans... Aujourd'hui, il faut réfléchir autrement. D'une part, le périmètre n'est pas figé, il n'a pas vocation à rester le rural stricto sensu. Il faut intégrer le périurbain et le rurbain. D'autre part, il faut travailler au-delà

de nos périmètres pour s'apporter mutuellement des éléments avec les agglomérations. C'est une nouveauté: la nature du territoire fait débat, certains vont jusqu'à dire qu'on pourrait faire des parcs en ville. Nous avons aussi des compétences, des savoir-faire qui n'ont aucune raison de rester enfermer dans le territoire.

Joseph Carles

L'évolution des parcs ne se fait pas isolément mais aussi quand les autres structures évoluent. Sur le périmètre, la question se pose aujourd'hui de savoir si le parc peut apparaître comme un pôle métropolitain? De nombreuses questions sont ouvertes au travers de la présentation qui vient d'être faite.

Nous allons passer à une autre structure, non pas les SCOT en tant que tels, mais les syndicats mixtes qui les portent. La question se pose aujourd'hui de la place de ces schémas et des syndicats mixtes, de leur périmètre et de leur compatibilité. Nous allons partir d'une présentation globale d'un Scot pour ensuite s'interroger sur la prise en compte de celui-ci par une communauté d'agglomération.

Rachel Ouezman

Directrice du SCOT Sud Meurthe-et-Moselle

En quelques mots, le Scot est un document de planification régi par le Code de l'urbanisme qui lui donne une portée réglementaire. Il se structure autour de trois documents: un rapport de présentation et d'objectifs (diagnostic et approche environnementale), le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui fixe les orientations politiques à venir en termes d'aménagement et de développement et permet de travailler sur toutes les politiques publiques, et enfin un document prescriptif avec lequel les PLH, PLU et PDU devront être mis en compatibilité. Il traduit les orientations générales du PADD au niveau de l'aménagement du territoire. C'est plus spécifiquement l'outil du Scot et du syndicat mixte.

Il me semblait utile de revenir en préalable sur **les rencontres nationales des Scot** qui se sont tenues la semaine dernière à Lyon et qui interrogeaient le Scot au travers des différentes grandes réformes. Les éléments relevés insistaient sur l'évolution du rapport au territoire et au fait urbain, avec les complémentarités croissantes entre les territoires. Est aussi ressorti qu'il fallait, au travers des nouveaux outils — pôles métropolitains ou inter-Scot — travailler, malgré la complexité, avec une certaine souplesse pour s'adapter aux spécificités de chacun des territoires. On s'interroge sur une réglementation qui va de plus en plus loin sur le contenu, notamment du document d'orientation et d'objectifs, qui peut interpeller sur la souplesse. Mais en tant qu'aménageur, il nous

faut des outils qui permettent la déclinaison de notre projet en terme d'aménagement du territoire. Il y a un bon curseur à trouver.

Pour le Scot, tout commence lors du choix de son périmètre. En fonction de ce choix, les enjeux, les projets et les réflexions sont nécessairement différents. Si l'on est sur un territoire d'agglomération ou de pays, il s'agit d'utiliser le périmètre du Scot pour traduire un projet déjà travaillé. À l'inverse si, comme en Meurthe-et-Moselle, on fait le pari de travailler à une nouvelle échelle, c'est bien pour travailler avec de nouveaux enjeux et de nouvelles ambitions. Concernant **le Scot Sud Meurthe-et-Moselle, l'objectif était de structurer un grand territoire pour travailler sur les complémentarités entre l'urbain et le rural** avec la volonté de ne pas décrocher de la dynamique qui se joue au nord vers le Luxembourg. La dynamique bénéficiait d'un portage politique initial entre le président de la communauté d'agglomération du Grand Nancy, le président du conseil général et celui de l'association des maires. Ce territoire Sud Meurthe-et-Moselle de taille très importante rassemble **vingt-neuf inter-communalités**, il est cohérent au sens de l'esprit de la loi SRU. Il est structuré autour de Nancy et de trois autres centralités, Toul, Lunéville et Pont-à-Mousson mais aussi autour des bassins industriels qui ont un rôle important dans la structuration du territoire.

Aujourd'hui, on est fort de 570000 habitants et on est seulement en phase d'élaboration de notre PADD en cours de validation. Nous n'avons pas encore complètement décliné notre projet au niveau du document plus prescriptif. On ambitionne de construire la « multipôle » sud Lorraine structurée autour des différentes polarités avec l'idée que chaque pôle puisse rayonner à une échelle différente, Nancy étant une polarité essentielle au vu de ses fonctions métropolitaines. La complémentarité définit le projet qui se couple avec le développement de l'armature verte pour en faire une métropole « verte » et donc, jouer du potentiel environnemental et paysager de notre territoire en plus des fonctions offertes sur un plan métropolitain. Le terme « métropolitain » est souvent utilisé chez nous. Nous aurons une action dans la planification au travers des PLH et PDU. Pour le parc naturel, le Scot devra être compatible avec la charte. Dans le cadre du projet de SDCI, on réfléchit sur les façons de relier la programmation avec la planification, l'objectif étant d'apporter des contributions aux élus pour assurer la mise en œuvre de ce projet qui fait l'objet d'un portage politique relativement important. Cette réflexion guide les élus dans les propositions qui sont apportées au préfet.

Joseph Carles

Vous vous êtes qualifiée d'aménageur et non de planificateur. Le Scot est-il alors le levier de l'aménagement?

Rachel Ouezman

Je me sens davantage travailler sur l'aménagement du territoire que sur la planification qui est en amont. Le Scot est un des leviers de l'aménagement parmi d'autres. Il faut utiliser l'outil syndicat mixte en complémentarité avec les autres aménageurs pour concrétiser les objectifs du Scot sur le territoire.

Joseph Carles

Finalement, qui est aménageur? le syndicat mixte ou la communauté d'agglomération? Y a-t-il une difficulté pour savoir qui aménage, qui planifie et qui réfléchit? Comment se situe la communauté dans un processus de planification comme celui du Scot?

Anne-Marie Le Glanic

DGS de la CARENE (communauté d'agglomération de la région Nazairienne et de l'Estuaire)

Je vais déjà vous dire ce qu'est la CARENE et ensuite la situer dans son territoire et par rapport au Scot. Je vais dès à présent m'excuser auprès de mes voisins car je ne parle pas du parc naturel régional de Vrière dans mon propos. Je vais donc expliquer cet acte manqué.

La communauté d'agglomération a seulement dix ans et comporte dix communes pour 116000 habitants dont 70000 pour la ville centre. La moitié des communes du parc régional de Vrière sont sur la CARENE, les autres communes étant sur Cap Atlantique qui est l'agglomération tout à l'ouest de l'estuaire en bord de mer, avec les deux villes pôles que sont la Baule et Guérande. Le territoire de la CARENE est situé entre cette communauté d'agglomération et Nantes Métropole à l'est dans un ensemble Scot Nantes/Saint-Nazaire qui représente six EPCI, 792000 habitants, soit la moitié du département. Le Scot et les différents schémas de secteur ont été approuvés en 2008, nous rentrons bientôt en révision puisque l'aménagement du territoire qui relève des agglomérations a fait évoluer de fait le territoire et aujourd'hui le schéma de secteurs n'a plus la cohérence nécessaire. Par ailleurs l'aéroport Notre-Dame-des-Landes est un nouveau paramètre qui est venu bousculer tous les schémas d'aménagement. Les EPCI dans le Scot ont des histoires, des poids et des enjeux différents donc tout le travail consiste à mettre en mouvement la réflexion commune, ce que font très bien les animateurs du syndicat mixte, qui néanmoins n'est pas encore un lieu d'actions communes. Il faut d'abord apprendre à partager les grands enjeux avant de pouvoir agir ensemble. Évidemment la démarche est portée par deux grands élus, sur le territoire depuis trente ans et qui ont l'habitude de travailler ensemble,

qui sont Joël Batteux, président de la CARENE et maire de Saint-Nazaire, et Jean-Marc Eyrault, président de Nantes métropole et maire de Nantes.

Je vais vous parler du futur **pôle métropolitain**, mais par rapport au fondement de notre action sur le terrain je pense que le territoire pertinent n'est pas celui qui existe, il devrait être le territoire de l'ouest de la métropole c'est-à-dire celui de Cap Atlantique-Carene. C'est le même bassin de vie, ce sont des enjeux identiques, à l'exception de la question financière où nous sommes les grands perdants alors que Cap Atlantique est le grand gagnant. Les habitants veulent que les deux agglomérations fonctionnent encore alors que ce n'est pas encore le cas. En revanche, le pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire est en marche. Il existera par transformation du syndicat mixte du Scot. Cette tradition de travailler ensemble a permis que cela se fasse. Les élus sont d'accord sur les enjeux et la méthode, maintenant il faut que tout le monde y trouve son intérêt. Sachant que Nantes Saint-Nazaire est un territoire qui travaille ensemble depuis longtemps au-delà de toute forme de gouvernance nouvelle. Concernant l'économie, l'innovation et l'enseignement supérieur et sachant que nous sommes sur un territoire industriel, nous n'entendons pas qu'il se désindustrialise. C'est le fondement de l'action collective sur le grand territoire. L'aéroport de Notre-Dame-des-Landes est un fort enjeu de développement, d'aménagement pour ce territoire mais aussi pour les départements et régions limitrophes. Avec le grand port maritime de Saint-Nazaire, les nouvelles liaisons induites entre les deux impliquent d'être très vigilants sur l'évolution du territoire. Enfin, un deuxième pôle métropolitain est en train d'émerger. Il s'agit d'un réseau d'agglomérations, l'espace métropolitain Loire Bretagne, qui rassemblera Rennes, Nantes, Angers, Saint-Nazaire et Brest dans une dimension de lobbying international.

72

Joseph Carles

On se rend compte que les périmètres sont à géométrie variable. Les présentations faites nous montrent que le périmètre n'est pas figé. Est-ce la même chose lorsque l'on est sur d'autres secteurs? Comment le Scot vient impacter? Restent-ils des marges de manœuvre, des espaces de prérogatives pour tous les territoires dans ces schémas?

Martine Poirot

DGS communauté de communes du Bassin de Pompey

Rachel Ouezman vous a présenté le Scot Sud Meurthe-et-Moselle qui regroupe une trentaine d'EPCI dont la communauté urbaine du Grand Nancy. Vous avez pu voir autour du noyau central de ce Scot, des bassins d'appui, des corridors de passage. Nous sommes intervenus dans cette

armature territoriale en revendiquant le rôle de **pôle urbain d'équilibre**. L'idée étant de dire que la dénomination « bassin industriel » est très connotée, sans être négative pour autant. Quand on zoome sur le SCOT, sur le fait urbain, c'est-à-dire l'armature des villes relais qui ont périçlité fortement ses quinze-vingt dernières années au détriment d'ailleurs des pôles urbains que nous constituons aujourd'hui, notre vocation était de se dire : quand on étudie les habitudes de vie, toutes les compétences et stratégies territoriales, on est bien dans une construction d'un bassin de vie à l'échelle de la communauté de communes du bassin de Pompey. C'est une communauté de 40000 habitants sur treize communes bien distinctes née d'une reconversion sidérurgique assez douloureuse au sein d'un pays qui a créé la fameuse métropole européenne Nancy-Metz. La communauté de communes s'est retrouvée au cœur d'un enjeu géo-stratégique et a travaillé la supra-territorialité. On se posait la question de notre propre évolution, on avait achevé la reconversion, on était en développement de services à la population, et le projet de territoire était en train d'être écrit au moment où le travail effectif avec le Scot avançait. Le périmètre du Scot Sud Meurthe-et-Moselle imaginé en 2003-2004 a mis du temps à se confirmer à cause des recours. Aujourd'hui, nous sommes en pré-PADD et le SCOT devrait aboutir en 2012. **La démarche en supra-territorialité** a fait mûrir un certain nombre de visions et nous a confortés. Elle nous a aidés à détecter des points communs au-delà du partenariat avec la communauté urbaine dans le syndicat mixte des transports – la mobilité étant un élément fort de la problématique du Scot. Nous avons des PLH, des PDU, nous ne sommes pas en PLU inter-communal mais on réfléchit à l'urbanisme à une échelle plus large. Avec ces considérations, nous avons imaginé **une armature territoriale qui n'oppose pas l'urbain au rural**. Notre vocation en périurbain a été de revendiquer des fonctionnalités urbaines supérieures – santé, culture, formation, université – mais également pour nos espaces moins denses des fonctions fortes de mixité sociale, voire de parc urbain. Tous nos projets de territoire étaient fondés sur les mêmes préoccupations; toutefois les représentations initiales n'étaient pas les bonnes – au niveau des techniciens et des élus par ricochet – le périurbain a en réalité une forte autonomie économique et sociale.

Joseph Carles

Nous sommes devant deux types de réflexions. Des outils ou des structures de réflexion stratégique, et ceux qui devront mettre la main dans le cambouis pour réaliser tous ces dispositifs. Peut-on avoir une vision stratégique totalement déconnectée des réalités opérationnelles de terrain – les éléments du service public – portées par les collectivités de premier niveau, communes et intercommunalités? N'y a-t-il pas **un hiatus entre la vision stratégique et la réalisation opérationnelle**, notamment quand

les documents deviennent très prescriptifs et peuvent constituer des freins à des politiques de territoire? Voulez-vous réagir à ma provocation?

Rachel Ouezman

Il s'agit d'un élément fondamental, c'est une préoccupation partagée. C'est pour cela que le choix a été fait de s'appuyer sur les pays et les EPCI. En l'occurrence, on n'a pas fait un travail – peut-être aussi parce qu'il s'agit d'un premier Scot – sur une évaluation plus approfondie des politiques publiques qui aurait été un outil fort utile. Néanmoins, on a effectué un travail d'association très étroit en amont avec les intercommunalités par des cycles de réunions sur le projet, avec les techniciens pour s'assurer que la structuration imaginée des pôles corresponde aux projets des territoires et pourra être mise en œuvre. On a également un cycle avec les présidents d'EPCI qui vient confirmer ou infirmer certains éléments élaborés conjointement avec les EPCI. Ce n'est probablement pas suffisant mais c'est un premier pas. Se pose aussi la question des interlocuteurs des EPCI. Quand l'EPCI s'appuie sur un projet de territoire intégré et que les interlocuteurs référents ont une vision sur le SCOT, cela facilite la prise en compte de l'ensemble des éléments.

74

Joseph Carles

Quand l'on se situe sur un territoire comme celui de la métropole toulousaine où fonctionnent une communauté urbaine, deux communautés d'agglomération, un pôle scientifique qui n'est pas dans la communauté urbaine, un SCOT central qui reprend les trois, et des SCOT périphériques en marguerite, la situation est singulière. Et l'on peut s'interroger sur la nécessaire adéquation entre la structure juridique et ces paramètres.

Philippe Andlauer

Deux éléments rentrent en ligne de compte, même si le Haut Jura ne subit pas la même pression que Toulouse. Tout d'abord ce qui justifie une structure plus large que les intercommunalités, c'est la résolution de problématiques plus globales encore: par exemple les transports, la gestion de l'eau et des bassins-versants. Elles se gèrent au niveau d'un territoire « pertinent ». Ces problématiques doivent aussi pouvoir être déclinées au niveau des communautés de communes. Mais la politique se fait à une échelle plus vaste. La question se repose d'ailleurs aujourd'hui avec les fusions d'intercommunalités. Il faut fédérer ces structures. **La structure ne doit toutefois pas devenir un dogme** mais doit faire de la concertation avec l'ensemble des parties prenantes et **créer ces lieux**

de concertation, pour que les outils créés – notamment le Scot – soient en adéquation avec les besoins des intercommunalités.

Anne-Marie Le Glanic

Si les problématiques « transports » et « gestion de l'eau » se gèrent chez nous au niveau de la communauté d'agglomération, aujourd'hui se pose la question de la coopération avec le parc. Sur le plan politique, il y a un point de blocage. Le président souhaite que l'adhésion de la communauté d'agglomération au parc implique nécessairement la sortie de ses communes membres pour éviter les conflits d'intérêts. Pour l'instant nous ne sommes pas adhérents malgré l'insistance des communes. Le parc est en train de préparer sa charte, techniquement on y travaille et les élus aussi mais avec leur casquette communale. La situation est problématique puisque le parc attend les moyens de l'agglomération pour fonctionner car ses moyens propres sont très restreints. On ne sait pas comment travailler ensemble.

Patrice Breton

En reprenant ce qui a été dit ce matin sur la concurrence des territoires et la création de biens immatériels, il me semble qu'on ne se trouve pas dans une concurrence de territoires, mais bien plutôt dans des **concurrences d'objectifs et surtout des concurrences d'ingénieries**. Les experts ont des objectifs propres personnels selon leurs compétences, leur formation, leur appétence aux problématiques, et les objectifs de leurs structures. On n'arrive pas à créer de la coopération. J'ai l'expérience en Essonne des relations avec le parc naturel de la Haute Vallée de Chevreuse – parc assez particulier aujourd'hui en tension – où le dialogue n'était pas possible. Nous posions des questions d'ingénieries sur l'aménagement du territoire dont le parc s'était déjà emparé sur son propre territoire au détriment de l'ingénierie communale. Il avait fait fonction d'ingénierie intercommunale sur l'aménagement local, ce qui pouvait l'intéresser au premier chef, y compris le développement économique selon des orientations particulières. Le lieu de concertation ne fonctionnait pas car on était une concurrence d'ingénieries sur un territoire plus étendu.

Joseph Carles

Ceci renvoie à la question de la stratégie et de l'opérationnalité. Comment avoir un espace qui réfléchit s'il ne collabore pas avec celui qui doit mettre en œuvre?

Martine Poirot

Le phénomène est lié à la spécialisation des territoires. La vision historique des parcs naturels régionaux est la sanctuarisation d'un patrimoine à préserver dans un périmètre de protection. La logique initiale de protection des territoires est forcément intrinsèque au parc. Dans le parc naturel régional de Lorraine, nous avons deux communes. Un plan climat territorial a été créé à l'échelle de ce parc. Évidemment, on a été retoqué... et on recrée un autre plan climat territorial à l'échelle du pays. On se saisit de ces outils parce que les intercommunalités n'ont pas été assez représentées dans les parcs naturels régionaux sur des territoires où ces parcs avaient une fonction importante. Les territoires étaient spécialisés – le parc naturel, le fait urbain. Aujourd'hui, **cette spécialisation s'estompe, la dichotomie rural/urbain disparaît avec les notions de « parcs urbains », de développement durable, de ville durable.**

Gérard Hanus

Je ne vous suis pas sur les concurrences entre ingénieries. Oui en revanche pour **la concurrence de projets politiques** car il s'agit effectivement d'enjeux à intégrer sur l'avenir des territoires, sur le sens du projet dans un certain nombre de pôles. Les discussions qu'il y a pu y avoir entre tous les élus entre le Voironnais, la région de Grenoble, et ceux de Chartreuse sont bien des enjeux politiques en termes de projets et cela ne nous empêche pas de travailler les uns et les autres sur la meilleure façon de mettre en commun nos ingénieries territoriales sur un certain nombre de sujets. Ma première réaction est exprès un peu vive. Ma deuxième idée est qu'il y a beaucoup de diversité selon les parcs. Les contextes de création sont différents, les contextes territoriaux sont différents, l'histoire est différente entre ceux d'il y a quarante ans et ceux d'aujourd'hui, et ceux qui se créent aujourd'hui sont aussi divers que ceux qui naissaient il y a quarante ans. Une étude sur le sujet montre autant de diversité aujourd'hui, certainement grâce à la diversité des projets. En dernière remarque, je reviens sur la notion du périmètre et du projet. Le périmètre classé – celui qui est défini dans le décret – est celui qui permet au parc, au vu d'une enquête publique, de pouvoir dire « notre charte s'impose aux documents d'urbanisme ». De plus, les structures adhérentes au syndicat mixte du parc, celles qui ont approuvé la charte, sont des communes et des communautés de communes. J'ai vingt-deux communes qui sont classées pour partie seulement sur le territoire du parc, mais il n'empêche qu'elles adhèrent en totalité au projet et on travaille avec elles, non sur leurs problématiques propres, mais sur les problématiques qui sont effectivement au cœur du projet du parc. On travaille avec l'ensemble de ces communes au-delà du périmètre déjà classé.

Dominique Garnier

Directeur général de la communauté de communes d'Erdre et Gesvres

Vous avez aperçu la communauté tout à l'heure, c'est une des communautés du Scot de la métropole Nantes-Saint-Nazaire et la communauté qui va accueillir en 2017 l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Je souhaiterais apporter la contradiction à Patrice Breton sur la question de l'ingénierie. J'insisterai sur **l'apport du Scot de la métropole Nantes Saint-Nazaire dans la démarche justement dans le domaine de l'ingénierie**, la mise en œuvre d'une ingénierie commune sur un certain nombre de points. Je pense notamment au travail qui a été fait dans le cadre de la stratégie métropolitaine visant à définir les pôles centraux que sont Nantes et Saint-Nazaire et un certain nombre de pôles intermédiaires qui viennent renforcer le maillage territorial. Le Scot de la métropole-syndicat mixte est venu en soutien aux différentes intercommunalités justement pour les aider, au-delà de la description des créations de pôles, à mettre en œuvre le projet politique, à amener une mairie à fournir des études de définition urbaine par exemple sur deux pôles sur mon territoire. Le syndicat mixte a financé des études de définition urbaine sur ces pôles-là. Aujourd'hui, on met en place, dans le cadre d'un accord-cadre, des études pré-opérationnelles qui vont faire en sorte qu'un même urbaniste va travailler sur les deux pôles structurants de notre territoire. Je pense – puisqu'on parlait de la définition aménageur ou planificateur – qu'à une période, **le Scot** de la métropole a été un élément de planification, aujourd'hui **avec le pôle métropolitain** il peut devenir **un levier vers de l'opérationnalité pour les territoires d'aménagement que sont nos propres EPCI**.

Joseph Carles

On a aussi des agences d'urbanisme qui ont pu porter cette expertise.

Jean-Luc Humbert

DGS de Valenciennes métropole

Nous sommes un peu dans l'image du triangle de ce matin autour des axes **Scot/parc naturel/agglomérations**. À entendre les différents exposés, la question est celle des relations entre les trois, est-ce un triangle d'or ou un triangle des Bermudes? Par rapport à ce que disait Anne-Marie sur le peu de collaboration avec son parc naturel, je peux citer comme exemple celui que je connais et qui s'appuie sur le même constat. Nous avons engagé un travail avec le parc naturel, notamment en matière d'élaboration du plan climat territorial qui constitue pour nous un outil-ressources. Je voudrais faire observer que Valenciennes est concerné par le plus ancien PNR et a souffert longtemps d'une espèce d'image d'Épinal

de conservation, de protection des espaces, des oiseaux et plutôt anti-développement, alors que la problématique des agglomérations est au contraire de jouer un effet de levier maximum pour le développement. Il y a donc des antagonismes apparents.

Dernière remarque: le PNR a adopté sa nouvelle charte et à ce titre les intercommunalités sont membres dorénavant de cette structure en lieu et place des communes membres. Compte tenu de l'organisation périmétrique et des chevauchements de périmètres cela nous paraît être dorénavant un élément incontournable. Les agglomérations ne peuvent pas ignorer les parcs naturels. Le parc naturel dans sa charte a adopté un coefficient qui limite la périurbanisation et qui va donc s'imposer en cas d'élaboration du Scot d'où l'intérêt que les uns travaillent avec les autres. On ne voit pas comment un travail si important avec les conséquences coercitives qu'il emporte établi par un PNR puisse être ignoré des gens qui élaborent un Scot à supposer que ces derniers associent correctement les agglomérations, ce qui est un peu le sujet à Valenciennes.

Joseph Carles

Il existe **une représentation de l'aménagement « gigogne »** avec un grand schéma, autour du Scot avec son syndicat mixte élargi qui définirait l'orientation, puis on descendrait à un deuxième niveau – le parc, l'intercommunalité ou le pôle métropolitain – puis on descendrait à nouveau, etc. Est-ce qu'aujourd'hui les territoires peuvent se conjuguer sur un processus gigogne? Je n'en suis pas convaincu. Finalement, est-ce que la recherche de cohérence ne crée pas un maximum d'incohérence?

Jean-Luc Humbert

De mon point de vue, il est impossible de ne pas travailler en cohérence entre un PNR, des gens qui élaborent un Scot et une ou plusieurs agglomérations concernées. C'est une chaîne indissociable. En termes de planification et d'aménagement du territoire – à supposer que l'on en fasse au niveau des Scot – on ne peut imaginer ce qui va se passer dans les dix à vingt ans à venir sans en mesurer les conséquences sur les autres acteurs.

Joseph Carles

Peut-être la société marche-t-elle sur la tête? Si on veut innover, il faut en sortir.

Martine Poirot

Par rapport à la planification, je pense que c'est ce qui peut être craint fortement dans un Scot comme celui de Meurthe-et-Moselle. L'idée étant d'expliquer jusqu'où doit aller le Scot dans sa précision en termes de planification-prescription mais en même temps l'enjeu fort – et là il y a eu consensus et un élan nouveau sur le Scot: définir une ambition commune avec un enjeu de développement. Le Scot est au service d'un projet de développement comme un outil d'aménagement. C'est là où l'on replace le politique, le projet. S'il y a une bonne coopération pour une mise en cohérence, je pense que sur des enjeux de développement, le Scot doit permettre à ces enjeux de s'exprimer, de se réaliser avec tout ce qui peut être aléatoire en prospective, et en se donnant des marges de manœuvre de développement.

Jean-Paul Vogel

Directeur de l'Inset de Montpellier

Je voulais interpellier et faire le contradicteur. Je suis assez frappé voire choqué par les propos tenus sur le rôle du Scot. **Le Scot ne peut pas être aménageur, il ne peut être que planificateur.** On fait de la prospective certes et évidemment on travaille sur l'aménagement du territoire mais l'on ne peut pas être aménageur. J'interviens au titre de ma casquette d'ex-DGS du Grand Besançon et aussi ex-responsable du Scot du Grand Besançon, qui était un Scot inter-intercommunal avec six autres communautés de communes. Je me suis souvent interrogé sur l'efficacité de cette planification à l'échelle inter-intercommunale. Il paraîtrait intéressant de faire une analyse de tous les Scot qui se seront passés depuis une dizaine d'années, sur leur durée, leur efficacité, leur rapidité d'exécution et ensuite leur validité en tant que telle. **Les Scot qui sont les plus rapides et les plus efficaces sont liés à une intercommunalité.** Ceux qui se superposent à une communauté d'agglomération ou à une communauté urbaine sont plus faciles à faire: on est complètement dans l'articulation entre projet-planification-territoire. Certes, on se complique la vie quand on fait un Scot inter-intercommunal mais cela oblige à se placer d'un point de vue de la planification et de la prospective et non pas de l'aménagement. Le Scot du grand Besançon a voulu que les communes (parce que le Scot ne peut pas être prescripteur en terme d'aménagement) développent l'habitat à côté des haltes ferroviaires. On a donc mis un bonus en matière de quota d'habitat sur les communes qui avaient une halte ferroviaire ou une bonne desserte en transports en commun, et à l'inverse on pénalisait les autres communes. Le Scot a alors été critiqué, soit par des communes qui voulaient davantage d'habitat que ce que l'on leur octroyait, soit par d'autres qui avaient des haltes ferroviaires ou allaient en avoir, mais ne voulaient pas qu'on leur dicte leur développement en matière d'habitat. Il a fallu que la communauté

d'agglomération intervienne en tant qu'aménageur, et ce n'est pas le Scot qui intervenait mais bel et bien la communauté d'agglomération, qui relaye le discours du Scot, en disant: « Monsieur le maire si vous ne voulez pas faire votre zone d'habitat, nous ne financerons pas la halte ferroviaire qui vous dessert ». Il y a un jeu entre différents acteurs. Et je pense que le Scot lui-même et son syndicat mixte doivent être distingués de l'intercommunalité: j'ai souvent vu des élus du syndicat mixte du Scot qui se prenaient pour des délégués communautaires. Ils se trompent car ils ne peuvent pas agir comme des délégués communautaires qui ont un pouvoir sur l'aménagement, puisqu'ils ne financent rien. Ils ne peuvent que mettre en synergie, planifier, réfléchir en prospective mais surtout pas aménager.

Nicolas Portier

Délégué général de l'AdCF

Le travail demandé par Jean-Paul Vogel est fait. Le Grido, groupement de recherche des juristes de droit public spécialisés dans l'urbanisme, a fait une analyse comparée des premiers Scot parus et qui va dans le sens de ce qui a été dit par Jean-Paul. On n'est peut-être pas aux bonnes échelles, mais ceux qui ont fait le pari – Montpellier, Plaine Commune –, ont sorti des Scot beaucoup plus rapidement mais surtout en terme de consistance juridique, avec des effets d'entraînement sur les PLU. Si on est dans du droit un peu dur, des sujets prescriptifs, on ne peut pas multiplier les documents enchevêtrés. Dans des rapports de compatibilité un peu durs surtout avec le Grenelle, on est obligé d'avoir un peu d'emboîtement. Il faut distinguer les documents de coopération, contractuels, les chartes de pays... d'une part et, d'autre part, les documents de planification avec ses exigences de rapport de compatibilité. Le rapport très intéressant du Grido montre que les agglomérations qui ont porté le Scot l'ont sorti beaucoup plus vite avec un contenu opérationnel avéré. Certes l'échelle n'est peut-être pas la bonne. Mais, se pose alors la question de savoir si l'on fait de l'inter-Scot en ayant des Scot de communautés, ou si l'on fait le grand Scot avec des plans de secteurs, ou encore si on va vers le PLU intercommunal. Il n'y a donc pas de territoire unique mais la réflexion stratégique est de savoir où on positionne les outils.

Patrick Phulpin

DGS de la communauté d'agglomération de Villefranche-sur-Saône

Le Scot se transforme de plus en plus par son caractère prescripteur renforcé par le Grenelle 2. Le Scot maintenant peut imposer au PLU des règles de densité ou encore conditionner des ouvertures à l'urbanisation ou à des dessertes de déplacements de transports en commun. On sait aussi que le Grenelle 2 précise que le PLU intercommunal peut être

décliné en plans de secteurs sur tout ou partie des communes membres. Aujourd'hui, au niveau des schémas départementaux de coopération intercommunale, se pose la question de la compétence du PLU intercommunal. Ma question vise le lien entre PLU intercommunal et Scot. Des communautés d'agglomération qui ont la compétence PLU intercommunal vont se retrouver en difficulté dans le cas de fusions définies par le SDCI avec d'autres communautés qui ne voudront pas laisser cette compétence. Je pense que **le Scot est un véritable projet de développement et un outil d'aménagement**. Je suis un peu désespéré de voir que le PLU ne sera que très difficilement une compétence gérée par l'intercommunalité. Est-ce que le Scot ne serait pas, dès lors, la bonne dimension politique pour gérer l'urbanisme en terme d'aménagement? À noter quand même qu'au niveau de l'intercommunalité, on est compétent en matière de PDU, de PLH, reste cette fameuse compétence des transports qui est un non-sens. Je pense qu'au contraire et par dépit il faudrait doter le Scot d'une véritable compétence en matière de gestion des PLU.

Philippe Allain

DGS de Cap Atlantique

Pour répondre à la question « est-ce que trop de cohérence tue la cohérence? », il faut se demander par rapport à quoi, à quels objectifs et en agissant sur quel objet de travail? Anne-Marie disait justement que le périmètre Carène + Cap Atlantique correspondait plus au bassin de vie, c'est incontestable. En revanche, serait-ce un meilleur périmètre pour l'ensemble des objectifs? Pas forcément puisqu'ils ne sont pas les mêmes. Est-ce que ce serait un territoire pertinent pour les transports? Ce serait mieux mais pas encore suffisant. **Il faut raisonner systématiquement** – voilà une proposition méthodologique – **sur un périmètre et les compétences en se posant la question de savoir ce qu'on ferait de mieux et de moins bien**. C'est une question d'opportunité.

Joseph Carles

La cohérence est prédéfinie. On dit c'est cohérent, mais pourquoi ne pas dire que c'est incohérent? Par rapport à un certain nombre d'objectifs, cela n'est pas forcément cohérent. La notion de territoire pertinent ne peut se conjuguer au singulier, elle dépend effectivement de ce que l'on va développer sur ce territoire. Or on ne peut pas multiplier les appartenances à cinquante territoires. Je crois cependant, pour en revenir à la problématique du Scot, qu'il va permettre de saisir des opportunités. Lorsque vous apprenez que vous avez la possibilité de construire le plus gros avion du monde, il faut que vous puissiez tout modifier immédiatement pour l'accueillir. Si vous êtes plantés par un document prescriptif dépendant d'autres autorités à solliciter, et que pendant ce temps le

territoire concurrent en Allemagne est prêt à combler le fleuve pour l'accueillir, vous perdez la partie. **Le Scot doit permettre de se saisir d'opportunités en se dotant de marges de manœuvre.**

Philippe Auger

Directeur SCOT région de Grenoble

Pour évoquer la pertinence des Scot, il importe de partir de l'analyse objective du fonctionnement de nos territoires. Un Scot construit sur l'échelle d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine va plus vite et semble plus efficace, mais ce n'est pas un Scot. Cela en a la couleur et un peu le goût. Mais la difficulté est que le Code de l'urbanisme demande au Scot de régler des questions qui se posent au territoire. Parmi celles-ci, il y a la périurbanisation et l'étalement urbain, or elles ne se jouent pas à l'échelle d'une agglomération centrale. Prenez Montpellier, le Scot est intéressant sous bien des facettes mais il ne se déploie pas à l'échelle de l'aire d'influence de la ville de Montpellier, il est donc sans doute bien embarrassé pour traiter la question fondamentale de la gestion par polarisation de la mobilité ou celle de la périurbanisation, par exemple. Ce qui en apparence peut paraître efficace et rapide ne sert globalement pas toujours à grand-chose, cela renvoie plutôt à de la charte ou de la littérature d'aménagement, ce qui n'est pas l'objectif poursuivi par le Code de l'urbanisme.

Concernant les parcs, je pense qu'il faut les aider à ne pas s'enfermer dans le discours identitaire patrimonial et les aider à reconsidérer **les territoires-parcs comme des volets patrimoniaux des pôles métropolitains.** Cela me fait sourire car le pôle métropolitain était une annexe d'annexe de la loi sur l'organisation de la République, il se peut que ce soit tout ce qui reste de la loi. C'est peut-être ainsi que l'histoire avance et il est très important pour les parcs d'être attentifs à cette évolution et aux propositions d'articulation sur lesquelles ils pourraient s'appuyer pour essayer de tisser des rapports, qui sont assis sur la coexistence pacifique avec les agglomérations toutes proches. Des difficultés se posent notamment avec la poursuite du discours sur l'identité montagnarde alors qu'on sait que les habitants vendent leur terrain au prix de l'agglomération qui est juste en bas. La situation ne pourra pas durer très longtemps, il va donc falloir tricoter de nouvelles réponses.

Pascal Fortoul

La démarche d'élaboration des chartes des parcs est particulièrement intéressante et devrait beaucoup nous inspirer – nous les communautés – par rapport à notre démarche de projet de territoire, notamment sur la méthodologie. Pour la Chartreuse, le PNR est le support d'une prise de conscience qui a abouti à la création d'une communauté de communes

entre deux départements. À partir du moment où la charte des parcs est susceptible d'être l'élément déclenchant d'une réalité institutionnelle qu'est, par exemple, une communauté de communes assez étendue et recouvrant quasiment tout le parc, quelle est la réalité du parc? Est-ce qu'il faut en passer par cette communauté pour avoir des relations avec la vallée, les villes portes, les intercommunalités qui sont autour?

Thierry Cot

DGS du Grand Évreux agglomération

Le périmètre d'un parc se constitue sur le projet car, in fine, ce sera le fait de l'adhésion des communes et des intercommunalités qui validera le projet. Un second éclairage intéressant qui peut donner plus de valeur à un périmètre de parc naturel régional est que le syndicat mixte du parc n'a pas de compétences. Il s'agit d'un organisme de mission qui a, en termes de mode de travail, une logique vraiment pédagogique de concertation, de faire faire, pour aboutir à la mise en cohérence. Quant à l'aspect identitaire, un peu caricatural, cela doit dépendre des territoires de parcs, entre les parcs de montagne sans doute plus faciles à identifier en matière de périmètre que des parcs en vallée où la cohérence patrimoniale est plus difficile à formaliser sur une carte.

Philippe Andlauer

Sur l'identité des parcs, la question fait encore un débat mais est en voie de se résoudre. Nous – en parc de montagne – on se refuse à parler d'identité pour ne pas tomber dans une espèce de traditionalisme ambiant qui corsette tout. Je crois que les élus du Haut Jura ne le souhaitent pas. Il s'agit d'un territoire industriel et la dimension que l'on développe est principalement l'aménagement du territoire, l'économie et la relation entre l'économie et l'environnement. Quand on parle de culture, il ne s'agit pas de culture identitaire – on va éventuellement sur la question de l'appartenance et encore assez peu – mais plutôt de considérer que le territoire est vivant, qu'il bouge tout le temps, et que le patrimoine n'est pas le patrimoine d'il y a cent ans. Celui-là est normé notamment par la Drac. Le patrimoine d'aujourd'hui sera celui de demain et c'est celui-là qu'il faut soutenir. Il faut évidemment s'appuyer sur du patrimoine ancien pour sa valeur. Mais le patrimoine sur lequel on travaille n'est sûrement pas le seul patrimoine d'il y a une centaine d'années, le bâti ou les danses folkloriques, notre patrimoine de travail ce sont les musiques actuelles et tout ce que les gens font et qui est utile pour eux. De ce point de vue-là, les choses évoluent beaucoup, même si, d'un parc à l'autre, ces considérations peuvent avoir quelques acceptations différentes.

Joseph Carles

Quelles sont vos réactions en conclusion? Des questions ont émergé. D'abord, comment s'inscrit le Scot? Doit-il être ou non prescriptif? Ensuite, la méthodologie utilisée dans le cadre des parcs naturels peut-elle inspirer la création des projets de territoire? Enfin, on constate une nécessaire création d'intelligence collective mais qu'apportent les experts? Quid du citoyen?

Rachel Ouezman

Dans le débat, on s'est éloigné de la réponse aux attentes des citoyens. Il me semble que **le Scot a un bon périmètre quand il dépasse les périmètres d'intercommunalité parce qu'on travaille sur la mobilité**. Par ailleurs, on ne cesse de dire qu'aujourd'hui il faut qu'on travaille sur le fait métropolitain. Les habitants vivent sur une partie du territoire, ils y travaillent, ils y consomment, ils y développent plein d'activités et on ne peut pas déconnecter la réflexion d'aménagement du territoire de ces documents de planifications, qui traduisent des projets d'aménagement et de développement. Par rapport au fait urbain et à la mobilité, la question du périmètre est essentielle, c'est dans cet esprit que le législateur avait imaginé les Scot lors de la loi SRU: on était bien sûr des grands périmètres de Scot. **La création d'intelligence collective est, quant à elle, en lien avec le périmètre**. Chez nous, le périmètre n'a jamais été remis en question. Les élus n'ont pas remis en question le choix initial d'avoir un grand périmètre de Scot parce que justement il nous fait travailler sur les complémentarités et sur la création d'une intelligence, d'une ambition, d'un avenir collectif et partagé au niveau des solidarités également. **En terme de méthodologie**, ce n'est pas du tout la même chose de faire un Scot d'agglomération que de faire un Scot d'autre taille qui n'avait pas d'historique et avec une identité à créer. **Le Scot a sa légitimité à trouver** dans ce paysage institutionnel et il me semble que cela nécessite un travail en terme de gouvernance relativement important, toujours être critiquable au vu des moyens et du temps mobilisés. La méthodologie est importante et les relations, avec les EPCI ou avec les différents et nombreux partenaires, ne sont pas les mêmes sur tous les territoires. Il faut aussi composer avec l'existant. En ce qui concerne **le Scot prescriptif**, je m'étais déjà prononcé tout à l'heure. À un moment donné, si on veut avoir une traduction du projet PADD, il y a plusieurs outils. D'abord existe l'outil « document d'orientation » auquel il faut attacher un certain niveau de prescription. Il y a aussi les plans climats qui font partie des possibilités de mettre en œuvre notre projet et ensuite toutes les stratégies dont les éventuels pôles métropolitains qui peuvent permettre de développer des stratégies économiques ou autres.

Joseph Carles

Est-ce que tous ces dispositifs ne sont pas de nature à technocratiser l'aménagement? Et quelle place les politiques peuvent avoir dans cette expertise nécessaire, dans cette ingénierie? Est-ce que l'on ne risque pas d'avoir **une vision technocratique de l'aménagement** en oubliant les politiques et en leur disant voilà la cohérence?

Anne-Marie Le Glanic

Dans le territoire où je travaille, il n'y a pas de risques que les élus se fassent déborder par la techno-structure. Concernant l'intelligence collective aujourd'hui, la question peut se poser effectivement. Sur mon territoire, il y a une très grande qualité d'ingénierie, en revanche **il n'y a plus d'interlocuteur au niveau de l'État**. C'est un vrai problème car on a besoin de les challenger sur ce qu'on peut proposer. Nous avons en face de nous des représentants de l'État qui sont là uniquement en censeurs. Quand on est sur des territoires qui sont très fragiles au niveau environnemental, on a en permanence à se confronter à l'État, aux « ayatollahs » de l'écologie qui n'ont que faire du développement du territoire. Les grands enjeux industriels doivent être préservés et doivent évoluer, or on se heurte frontalement à des difficultés pour se parler, même véritablement pour se comprendre, et je crains que ce grand écart ne se poursuive et devienne très conflictuel. Je crains que l'on soit obligé de voir les arbitrages se faire au niveau du préfet de région puisqu'on arrive plus à travailler avec les services de la Dreal notamment. Il s'agit d'un problème qui paraît aller croissant. Pour ce qui est du citoyen, nous avons élaboré à la CARENE notre agenda 21. On a tenté de le mettre au cœur du dispositif à travers le conseil de développement mais aussi en direct. Or c'est très difficile car **les compétences des agglomérations ne sont pas forcément proches des besoins quotidiens des citoyens**. Il est très compliqué de les faire réagir sur des enjeux lointains d'aménagement du territoire.

Philippe Andlauer

Sur la question de l'aspect prescriptif des Scot, on a de moins en moins le choix. Avec le Grenelle, le fait de voir maintenant empiler les couches d'études successives sur le commerce, les transports, l'énergie... fait que petit à petit on en vient à rendre le Scot assez prescriptif. Dans nos zones rurales, cela ne devrait pas être absolument nécessaire – au contraire peut-être des zones plus urbanisées avec des enjeux importants en matière d'occupation de l'espace. On devrait pouvoir laisser une marge de manœuvre un peu plus grande aux élus locaux de manière à ce qu'ils gardent une maîtrise minimum de la gestion de leur espace dans

un cadre qui est bien sûr défini, où règne un sentiment d'appropriation et non de technocratie. **Le Scot devient tellement lourd à mettre en œuvre que cela génère un aspect de rejet de la technocratie.** Par ailleurs, nous sommes habitués à la participation des habitants, mais on ne connaît pas trop les conflits évoqués. Dans la recherche de consensus sur la question du lien entre développement économique et préservation de l'environnement, il faut convaincre sur le long terme. Il existe des points de crispations mais, globalement, sur la gestion de l'espace dans une dimension soit plus écologique soit plus d'aménagement et d'artificialisation, je crois qu'on arrive à peu près à trouver les consensus.

Gérard Hanus

Je veux revenir sur deux choses. D'abord, **concernant la question du périmètre pertinent, on ne raisonne pas ainsi. On vit la porosité du territoire et l'interterritorialité.** Je pense à la communauté de communes au sud des Chartreuses qui est traversée d'un débat citoyen sur la question de savoir s'il faut aller avec la métropole grenobloise ou en Chartreuse. Quand on raisonne transports et assainissement, il faut aller avec l'agglomération, quand on discute forêt, eau, il faut aller avec la Chartreuse. Quand on discute tourisme, il faut aller avec les deux! Donc la question est un peu dépassée. Pour autant, les territoires ont du sens mais dans un monde moderne de bulles de savons qui se croisent... Ce ne sont pas des questions d'identité mais plutôt des questions d'intérêts, de vivre ensemble.

86

Au niveau des parcs nous sommes en ce moment à nouveau dans une montée en puissance des intercommunalités avec la réforme. Sur la Chartreuse, la plus ancienne intercommunalité a quarante ans mais la plus récente en a dix avec très peu de passé. Notre rôle doit évoluer, on doit se repositionner. Je vois deux directions: **se recentrer davantage sur nos missions** avec la nécessité de chercher des relais de compétence auprès des structures dont c'est le métier. Pour nous, ce sera faire du lien avec ces différentes intercommunalités de cœur, de périphérie, etc. pour arriver à avoir les bonnes synergies sur la mise en œuvre du projet, et les bonnes synergies au niveau de l'ingénierie. Il y a à faire dans ce domaine, notamment l'intégration de territoires ruraux dans des communautés urbaines avec la place de l'agriculture. La deuxième voie, et particulièrement dans des parcs comme les nôtres, postule qu'**environnement et développement ne s'opposent pas.** Vous parliez tout à l'heure de sanctuarisation mais c'est une image d'Épinal sur laquelle il faut revenir. Si elle existe, je m'insurge! Et notre boulot au quotidien est de discuter, d'un côté avec les associations environnementales qui nous tapent dessus et, de l'autre côté avec les services de l'État qui nous tapent dessus aussi sur les problèmes de gestion de l'eau, d'aménagement de zones économiques. Il ne s'agit pas d'imposer une vision plutôt que l'autre,

mais de préserver ce qui fonde la qualité des patrimoines et la pérennité des ressources qui bénéficient à tout le monde, et sont du domaine des biens publics, tout en ayant du développement sur le territoire, car sans développement, il n'y aura pas d'emplois ni de services à la population, et on sera dans un territoire dortoir que nous ne désirons pas. Il est aussi possible d'imaginer que l'on noue de nouveaux types de transactions entre ces territoires de montagne et les zones urbaines. Ce sont des choses vieilles comme le monde mais sur lesquelles il faudra peut-être revenir par rapport à la valeur d'un certain nombre de biens et services.

Martine Poirot

Sur les Scot, je ne « psychoterai » pas tant que certains. L'intérêt de réfléchir sur **la supra-territorialité, c'est aussi se saisir d'enjeux d'aménagement du territoire**. Je pense qu'on est en pleine décentralisation de l'aménagement, et si on ne s'en saisit pas, on restera dans des périmètres trop conscrits et fermés. Il faut plutôt être sur de la collaboration, de la coopération. **On fabrique de la coopération** au niveau du Scot Meurthe-et-Moselle. Cette intelligence collective nous aide à développer aussi des visions communes d'aménagement que ce soit rural, urbain, de préservation, du développement. Qu'il soit rural ou urbain, le foncier a la même importance. La pression foncière spéculative n'est peut-être pas la même mais le foncier a la même importance. On peut discuter d'enjeux, postulats et objectifs identiques. On est tous dans des logiques de Scot « grenellisé » avec des questions de densité qui se posent à tous les territoires. La relation de confiance qu'on instaure au sein du Scot Meurthe-et-Moselle est fondamentale pour se parler et arrêter de s'ignorer. La planification n'est qu'une résultante. Elle n'existe pas pour elle-même mais au service de la pertinence des périmètres. C'est plutôt **l'usage pertinent et non pas le périmètre géographique pertinent** qui guide notre réflexion. Le périmètre non pertinent est un périmètre frontière/forteresse qui oublie complètement les collaborations, qui est fini, qui ne cherche pas à sortir d'un carcan administratif ou institutionnel. Pour finir sur une image poétique, le périmètre imaginaire serait celui des valeurs communes, on serait dans l'immatériel et aussi dans une nouvelle conception de l'urbanité, du vivre ensemble... Alors pourquoi ne pas imaginer ce périmètre comme quelque chose de complètement non géographique?

Joseph Carles

Une belle perspective pour conclure sur cette table ronde, dont je voudrai remercier tous les participants. J'observe que nous progressons très sensiblement sur les questions de travail ensemble, que nous commençons à avoir des approches collaboratives. Il est vrai qu'on peut déplorer que,

dans ce processus, un partenaire soit de plus en plus en retrait avec cette vision réglementaire qui n'intègre pas forcément des réalités opérationnelles. Les structures arrivent à se parler, à intégrer des spécificités. On est au début de la construction de cette gouvernance mais il me semble, à entendre tout ce qu'on a entendu, qu'on progresse. On a mis en évidence ce qui est encore à corriger, ce qu'il faudra encore perfectionner, mais, somme toute, ce n'était plus dans l'auto-flagellation mais dans l'ouverture et la perspective.

Synthèse de la première journée

Alain Faure

Directeur de recherches au CNRS

Je ne vais pas faire de synthèse. Je suis venu pour faire une expérience en laboratoire dans un lieu, en montagne, en altitude, un peu loin de vos bases pour vous déstabiliser. Certains se sont déjà perdus avec leur GPS. Vous aurez des émotions ce soir dans la balade en montagne.

Voilà un débat explosif et impossible « demain quelles intercommunalités et quels périmètres? ». C'est gonflé de poser des questions aussi larges dans la période actuelle où l'on travaille avec un grand sécateur sur les découpages intercommunaux. Et ensuite trois tables rondes avec des sujets très compliqués, très larges: le citoyen, la ressource et le territoire pertinent.

D'abord une réaction au premier degré sur le fonctionnement général de votre grande famille. Pour la parité, 38 % de femmes ce qui est bien moins catastrophique que dans les arènes des élus locaux. Pas beaucoup de cravates, plutôt des quadra/quinqua, un public dynamique dans la prise de parole, dans la façon d'être. Le sentiment que j'ai est celui d'une corporation tranquille sans angoisse apparente. On sent un univers professionnel qui a sa stabilité sans angoisses existentielles ni drames.

Si on gratte un peu, on voit que vous êtes accompagnés par le ministère de l'Intérieur, l'ADCF, *La Lettre du cadre territorial*, les revues locales. En somme des amis proches qui vont vous accompagner dans la réflexion. On sent que ce congrès est pensé avec une stratégie et à mon désarroi ce n'est pas une grande messe tendue avec des fortes émotions. Vous êtes sur un modèle plutôt calme dans l'énoncé de la grande famille. Visiblement elle a son histoire, sa diversité, elle n'est pas là pour laver son linge sale ou pour allumer des feux, c'est une petite institution qui se réunit. Ce n'est pas comme au début de l'intercommunalité où il fallait écrire vos lettres de noblesse, votre légitimité professionnelle, votre compétence exceptionnelle. Cela explique aussi le jeu sur les mots. Vous n'avez plus besoin de mettre plein de mots qui disent qui vous êtes sur le plan professionnel. Il s'agit du principe des corporations en France. C'est-à-dire d'abord exister par des cycles de formations et par un langage professionnel qui marquent toute une série de caractéristiques, qui font le corps professionnel. On vous sent assez stables et sans menaces sur ce terrain.

Mon métier consiste à faire de la datation au carbone 14 des idées, d'essayer de repérer comment des idées présentes dans l'air du temps sont reprises par des médiateurs et deviennent des priorités, des valeurs ou des objectifs. J'ai donc traqué la manière dont vous parliez de ces questions d'intercommunalité et mon premier constat est que c'est **un travail en douceur sur les mots**, sans grandes envolées, ni mots magiques, ni terrains sur lesquels s'expriment des positions radicales et même surtout une série de préventions, une sorte de prudence sur les mots qui pourraient nous emmener trop loin. Les termes « gouvernance », « clichés », « cartes mentales à surveiller », « mythes à discuter », faire attention au projet, à la notion de pertinence, d'ancrage, aux schémas préétablis, lecture par gagnant et perdant, réfléchir aux doubles peines externes... Le langage est assagi et puis des mots apparaissent. Le mot métropole est apparu étonnamment après plus d'une heure alors qu'il s'agit d'un sujet au cœur des débats. Cet après-midi quelqu'un a dit bien aimer le mot métropole... on est dans la prudence. Des petits refrains de corporation, de maturité, sur « attention aux abus de langage », « changer notre présentation des choses », « arrêter de se raconter des histoires », « disons-nous des choses vraies », « la vraie question » – ce besoin de dire qu'on est dans des fragilités et qu'on va donc essayer de dire juste ce qu'il faut. Si je me raccroche à ma spécialité – la science politique qui traite de la violence symbolique – vous n'êtes pas trop dans ce registre. Ont été abordés ce matin: le scénario à la grecque, des « remises en causes brutales », « les territoires en difficulté », « les périmètres qui tuent », « la ségrégation spatiale », les intercommunalités avec « un train de vie indécent ». Voilà, une forme de violence dans le langage, cette indécence de la richesse parfois dans certains territoires dont vous êtes peut-être un des directeurs ou une des directrices.

J'ai repéré aussi tout le lexique des mots que vous n'avez pas dits, des choses qui ne sont pas sorties. Plutôt rassuré sur le fait que le durable, le participatif, la décroissance n'aient pas été dans le registre, plus surpris par l'absence de l'Europe et des départements alors que dans l'intercommunalité – il me semblait qu'il y avait un débat sur le département et le conseiller territorial. Peu sur la région, presque rien sur les conseils de développement... Sur l'identité, un positionnement à la fin avec de la méfiance et de la prudence. Et **rien sur la vraie violence** du racisme, de l'insécurité, de l'exclusion, de la gentrification, des zones en déshérence, des secteurs en souffrance sociale. Vous n'êtes pas entrés sur ce terrain, vous allez dire que ce n'est pas votre job. Je ne sais pas si les intercommunalités n'ont pas pour partie ce job, je pense même le contraire, j'y reviendrai. (*Intervention de la salle pour dire que cela a été évoqué sur l'inégalité sociale*) Sur l'ambiance générale ce n'est pas l'obsession centrale de vos débats.

Un constat général: une approche prudente, un « nous » assez stable mais double. Le « nous » professionnel assez assuré, et cet après-midi le

« nous » territorial localisé. Des « nous » puissants qui apparaissent. Vous avez une sorte de facilité à exprimer ce « nous » dans les expériences de territoires. Quand un territoire est identifié par l'auditoire, le débat va plus vite que dans des considérations plus générales sur ce que fait l'intercommunalité. En somme, un ensemble assez lissé.

J'aimerais vous embarquer en conclusion sur **la question du changement**. En sciences politiques, c'est une obsession d'essayer de comprendre à partir de quand il y a changement dans l'action publique. On est dans une période où la question du changement est posée de façon centrale par plusieurs acteurs et institutions différentes. Je veux rentrer dans ce débat sur le changement dans l'action publique versus l'intercommunalité. Le changement est souvent analysé en sciences politiques comme le non-changement, c'est-à-dire qu'on comprend bien pourquoi les choses ne changent pas, pourquoi elles restent en place notamment les institutions, alors qu'on a beaucoup de mal à voir les déclics indiquant de nouvelles orientations. Et dans ce qui fait que les choses ne changent pas, il existe de nombreux débats et théories. J'aime la théorie sur les sentiers de dépendance, importée par des économistes américains à partir de cette idée qu'une institution préfère toujours rester sur son sentier, dans les pratiques qu'elle a développées sur de longues années plutôt qu'en tester d'autres à cause du confort mental plus important, même si des diagnostics disent qu'il faut changer de pratique. Les institutions sont puissamment marquées dans des ornières où elles préfèrent toujours reproduire des systèmes même quand il faut changer par un réflexe de survie observable dans les grandes organisations – entreprises et institutions. L'équation avec les intercommunalités est plus subtile car elles n'ont pas un grand sentier de dépendance contrairement aux communes et aux départements qui ont deux siècles d'histoire. Certaines sont même assez récentes et beaucoup de témoignages montraient des jeux très subtils de temporalité. Certaines ont deux ans, d'autres dix ou quinze ans. J'aimerais vous embarquer sur ce terrain qui a été en permanence posé dans ce débat en le reformulant. Sur une expression qui permet toutes les transactions « **changer d'aire** »/« **changer d'ère** ». Vous êtes actuellement dans cette double équation, vous avez le débat sur l'aire par le périmètre et vous avez tout le débat suivant: faut-il changer d'ère pour faire de l'action publique c'est-à-dire changer les règles du jeu pour mener à bien vos politiques publiques? J'aimerais vous entraîner sur ces deux défis parce que je fais le parallèle avec les élus locaux qui eux aussi sont en plein dans cette problématique du double changement d'aire/ère et j'aimerais insister sur les points qui font que c'est difficile de changer. Vous êtes dans la période sans doute la plus favorable à des changements profonds dans votre métier, dans vos compétences, vos façons d'intervenir sur l'action publique. Et en même temps tous les blocages, toutes les herbes se dressent rapidement. Donc je vais décliner les deux changements d'aire/ère.

Il me semble que le changer d'aire est une équation sur **changer d'aire sans perdre la face**. Se pose en effet cette question, dès lors que vous êtes en demeure de changer de périmètre, d'enjeux d'intérêts. Si on bouge les lignes, qu'est-ce qu'on perd? Et qu'est-ce qu'on gagne? Qu'est-ce qu'on perd par rapport aux voisins? Cette idée de changer d'aire sans perdre la face est évidemment très difficile. Plus les débats avancent dans chacun des départements, plus la question de ceux qui reculent se pose un peu là: si on y va, qu'est-ce qu'on va perdre par rapport aux autres? Un débat très fort souligné sur les ressources mais pas uniquement. Les questions de l'équation urbain-rural sont aussi celles de la perte à partir du moment où on touche à ces périmètres stabilisés qui parfois étaient déjà écrits par l'histoire, de façon pas très cohérente dans certains cas mais qui avaient acquis leur cohérence avec les institutions. Qu'est-ce qu'on touche dès lors qu'on y va? On peut être loin des politiques publiques, être dans du symbolique mais il y a un débat fort qui s'ouvre. Vous ne l'avez pas assez évoqué même si en fin de journée c'est revenu. Changer d'aire c'est aussi changer de compétences parce que dès lors qu'on change de territoire on change en partie la façon de travailler sur le terrain. On n'intervient plus exactement de la même façon dans toute une série d'enjeux. Il y a aussi la possibilité de perdre la face au sens où l'on perd la maîtrise de ce qui va être décidé. Il s'agit d'une obsession qui revient en permanence pour les élus. Le PLU intercommunal constitue un changement d'aire extrêmement sensible pour les élus locaux mais bien évidemment sensible pour vous car le foncier a en permanence du sens par rapport à ce que vous faites. Finalement, cette première équation « du changer d'aire » nous met en face d'une histoire politique française très particulière qui fait que les élus locaux sont dans un système conservatoire et autocentré. Que ce soit l'intercommunal ou le communal, la logique des intérêts qu'ils défendent se situe aux frontières du périmètre sur lequel ils sont. Dès lors que l'on parle de changer les périmètres, on touche forcément à cette logique conservatoire et autocentrée, on touche à toutes ces règles d'intérêts qui ont été construites sur le temps long. Vous êtes complètement dans ce débat et vous ne pouvez pas faire l'impasse sur la question d'intérêts.

Le débat ne se situe plus dans des questions de gouvernance mais de gouvernement. La fin du débat sur le Scot et les PNR a bien mis le doigt là où ça fait mal. Le Scot et les PNR sont parfois des tigres de papier, ils n'ont pas les compétences, ils n'ont pas le budget et ils se retrouvent en cas de conflits forts avec finalement des marges de manœuvre très étroites par rapport aux collectivités locales instituées qui relèvent du gouvernement local et non de la gouvernance comme dans les Scot. Si vous voulez ouvrir le débat du changer d'aire, il faut absolument et franchement ouvrir le débat des gouvernements locaux qui demain auront les compétences, les budgets et les grandes responsabilités dans l'action publique locale. Il s'agit du débat sous-jacent de la métropole. Je suis beaucoup consulté par les élus locaux par rapport à ces débats et il est fascinant de voir que

parfois les élus locaux préfèrent avoir une petite intercommunalité, un gouvernement local avec moins de budgets et de moyens plutôt qu'être noyé dans une grande intercommunalité avec beaucoup de budget et de moyens. C'est bien un débat de gouvernement et non de gouvernance. Ils savent que, quand ils seront dans une intercommunalité avec peu de moyens, ils feront peut-être de la gouvernance mais ils le feront dans un rapport de force asymétrique en position de faiblesse. Les PNR sont dans cette situation. Ils sont en position à la fois de rayonnement car ils ont construit un certain nombre de savoir-faire et logiques propres mais ils sont dans une extrême faiblesse par rapport aux agglomérations, par rapport aux territoires qui sont des collectivités locales. C'est mon diagnostic. Vous pouvez être contre et objecter que l'histoire racontera la suite de ces institutions fragiles. Mais on ne peut faire abstraction de l'idée que peut-être demain les grandes décisions se prendront entre les gouvernements locaux, et pas entre les structures Scot, PNR et autres syndicats mixtes. J'insiste, n'hésitez pas dans vos débats futurs, demain matin à **aller dans les logiques de gouvernements, de pouvoir, et pas seulement dans la technique** où vous êtes très compétents.

Donc la question « changer d'aire sans perdre la face » est loin d'être résolue dans la réforme qui arrive. Mais « **changer d'ère sans perdre son âme** », c'est là que le défi est le plus important: arriver à concevoir, demain, un intérêt communautaire qui soit accepté par les fameux usagers, les fameux citoyens bénéficiaires des politiques publiques que vous mettez en place. Comment construire demain des politiques territoriales à l'échelle d'un territoire assez vaste, parfois celui de la métropole, parfois celui d'une grande région rurale, dans lequel les citoyens ne se sentent pas complètement exclus des sphères de décision? Ça a été dit dans le dernier tour de table, le citoyen aime bien avoir le repère de son élu, il a peur d'être noyé sur un trop grand territoire. Les métropoles le vivent toutes, on est aujourd'hui dans une période de « métropolisation » honteuse. La métropole signifie un gros machin trop loin du citoyen, plutôt dans une logique centre-ville en tout cas urbain prédateur et beaucoup moins dans une logique de grande région urbaine. Sur le plan sémantique, il faudrait arrêter de dire « grande région urbaine de » mais on devrait dire « grande région de telle ville » pour montrer que la région n'est pas que l'urbain. Dans métropole, il y a l'urbain toujours caché dans les représentations. Il y a beaucoup d'images d'Épinal qu'il faut travailler aujourd'hui dont celle de la métropole qui est en France particulièrement importante. Les études comparatives montrent qu'en Europe et en Amérique du Nord la métropolisation n'est pas une maladie honteuse. En France, le terme « métropole » passe difficilement.

Gabriel Colletis a dit qu'il faut s'appuyer sur le patrimoine cognitif du territoire pour avancer. Il a montré que les économistes appelaient patrimoine cognitif les éléments positifs, tous les éléments ressources qui permettent de parler d'un territoire agrandi. En sciences politiques

le patrimoine cognitif est presque toujours décrit en termes négatifs presque traumatiques. Le patrimoine cognitif des territoires, ce sont leurs blessures sur leur temps long, les événements qui les ont exclus, qui les ont coupés en deux, le fait qu'ils n'ont pas bénéficié de la croissance, qu'ils ont subi la désindustrialisation, qu'ils ont perdu des filières, qu'ils ont vécu des événements graves. Quand on fait des travaux sur les images fortes de la politique dans les territoires, on retient surtout ces événements traumatiques, ces blessures qui fondent l'identité. Il y a là un décalage énorme: l'économiste va appuyer la stratégie du grand territoire sur les ressources fortes factorielles tandis que le politiste va voir la force du territoire sur cette capacité à tisser une histoire sur des blessures, sur des faiblesses, sur des repères par rapport au territoire voisin qui le menace.

Je vous invite à être beaucoup plus attentif à ce qui fait que votre territoire sur le plan mental se sent comme dans l'incapacité de grandir, de changer d'aire et d'ère parce qu'il n'a pas les mêmes blessures que le territoire voisin, parce qu'il n'a pas la même histoire longue, les mêmes événements fondateurs qui expliquent ce « nous » territorial si puissant. Cet élément doit être pris en compte parce que c'est lui qui explique **la panne de récit intercommunal aujourd'hui**. Je dis toujours lors de diagnostics: **politiques publiques en pointe, récit en panne**. À la fois des mesures, une intelligence collective, territoriale de management de gestion assez sophistiquée, un corps de métier de plus en plus qualifié mais on constate très souvent une panne de récit. Ce sont des intercommunalités qui ont du mal à raconter facilement la valeur ajoutée du travail à l'échelon intercommunal. Autant il est facile de dire au niveau communal ou régional pourquoi on est les meilleurs, les plus authentiques, ou comment on est dans la proximité, autant cela s'avère très difficile pour des intercommunalités qui ne sont pas toutes dans la maturité. Je ne parle pas de stratégie de communication ou de marketing territorial. Il s'agit du récit au sens du story-telling à l'américaine, des histoires très travaillées, des récits pour imaginer les bonnes raisons qui font que l'on intervienne sur les transports en commun, sur le logement social, sur les espaces verts, une série de constructions où on raconte aux électeurs des éléments qui leur permettent de valider l'idée qu'il faut faire ce type de politique publique. Il y a un côté endoctrinement mais subtil car on doit s'appuyer sur des réalités. Obama n'aurait pas été élu s'il n'avait pas réussi un travail de récit phénoménal pour faire passer dans les têtes l'idée qu'avec son itinéraire, son histoire, sa couleur de peau, il pouvait être président des États-Unis. Au début de la campagne, les démocrates ne voulaient pas de lui comme candidat car il n'était pas éligible avec son profil. Obama a fait un travail énorme pour, petit à petit, construire des récits validant l'idée qu'avec son profil il pouvait être élu. Il me semble que les intercommunalités sont toutes aujourd'hui dans ce défi de raconter des récits entendables par l'extérieur. Les parcs n'ont pas ce

souci, ils ont un récit qui est plutôt de sortir de cette identité trop forte qui parfois interdit de voir tous ceux qui travaillent dans l'urbain mais vivent dans le parc, ou tous ceux qui ont des transactions très fortes avec les territoires voisins. **Cette idée de récit, c'est de la poésie qui fait sens et permet aux idées d'avancer.** Je reviens à ma datation au carbone 14, les bonnes idées de politiques publiques ne sont pas des idées géniales au plan technique mais celles qui ont été traduites dans les termes entendables par le plus grand nombre. Il faut absolument que vous – les leaders techniques et intellectuels des intercommunalités – vous fassiez aussi du récit, que vous puissiez argumenter assez simplement et assez facilement pourquoi vous vous engagez sur telle compétence avec tel budget pour tel public. J'insiste lourdement parce que **vous n'avez pas parlé du fond.** Vous me direz que le sujet était le périmètre. Oui mais quand même... En dehors de petites flambées sur les ségrégations, les inégalités, il y a eu très peu de débat pour dire que votre cœur de métier consiste en plus d'écologie, ou des transports en commun qui fonctionnent mieux, ou de l'après-carbone. J'ai été assez surpris du fait que vous n'avez pas voulu aborder directement ces sujets que vous maîtrisez dans les débats généraux sur les périmètres. Vous n'avez plus parlé que du ciseau, des recettes mais plus du tout des usagers. La connexion n'a pas été faite aujourd'hui avec les usagers. Vous n'avez pas produit de sens. Vous n'êtes pas arrivés à faire cette transaction, à dire que si on fait tout cela, c'est parce qu'on estime que dans tel type de service public il y a une valeur ajoutée communautaire; la valeur ajoutée communautaire ne sort pas. J'étais récemment dans un brainstorming avec des élus et des techniciens dans une grande métropole. On disait qu'il faudrait décliner ce qu'est un service public métropolitain. Quelles sont les parties du service public qui relèvent du métropolitain et qui ne pourraient être bien traitées qu'à cet échelon? Mais tout cela, il faut l'énoncer. Il ne suffit pas simplement de le décrire sur un plan technique, de dire qu'il faut faire un tramway ou une station d'épuration. Il faut construire un discours qui fait que tous ceux qui sont concernés par cette station d'épuration ou par ce tram, qu'ils soient loin ou près de la métropole, entendent ce discours et l'intègrent. Il faut aussi que les élus locaux le reprennent, qu'ils ne soient pas juste là en disant c'est juste de la technique, on va signer mais l'essentiel c'est que l'hyper proximité dans ma commune continue à fonctionner. Je vous invite à faire ce travail de récit. Donnez du sens au débat, donnez du sens sur les périmètres, sur les compétences. Allez sur un terrain plus sensible, moins technique. Il me semble que les intercommunalités aujourd'hui doivent s'offrir des plumes peut-être des anthropologues ou des sociologues et aussi de bons écrivains qui racontent l'intérêt communautaire.

Je vais terminer avec ma casquette de citoyen. Je suis convaincu qu'il existe un service public métropolitain à inventer mais je suis frustré qu'il n'y ait aucun grand élu qui porte fortement un thème qui saute aux yeux

dès qu'on recule un peu et qu'on fait du comparatisme international: **la ségrégation sociospatiale**. Les ségrégations qui font qu'aujourd'hui le monde est très fragmenté. Cela se vérifie dans les métropoles au Canada, aux États-Unis, en Europe. Quand les spécialistes sont sollicités sur l'égalité dans les métropoles, ils disent tous: non mais hyperfragmentation avec des zones en souffrance, en déshérence et des zones qui vont très bien. La période actuelle est très paradoxale. Le local est innovant et en même temps en échec complet sur les sans-voix et sur un certain nombre de zones particulièrement difficiles qu'on arrive plus à remettre dans une dynamique positive.

Je vous remercie pour votre attention.

Mardi
5 juillet 2011

Les 1^{res} esquisses des SDCI, périmètre quand tu nous tiens

Emmanuel Duru

AdCF, responsable des affaires juridiques, questions institutionnelles, culture

Nous sommes en pleine actualité avec le vote des schémas avant la période cruciale où la CDCI a la capacité de les modifier. Aujourd'hui, on est au stade de projets qui dessinent les périmètres de demain. Deux mots clés pour synthétiser : **des schémas volontaristes et hétérogènes**. Quelques chiffres brièvement : un taux de réduction de 30 % des communautés avec 300 fusions – procédure reine – potentielles. On décompte entre zéro et dix-sept fusions envisagées par schéma ce qui montre l'hétérogénéité. Pour les syndicats, le taux de réduction est de 32 % avec un département record qui est la Gironde et qui prévoit un taux de 81 %. Dans le Loiret, on note plus 4 % de communautés créées du fait des communes isolées. Il y a des variantes en fonction des données démographiques, géographiques.

Sur le plan formel, une grande hétérogénéité avec des schémas de quelques pages et plusieurs tomes de 500 pages. Globalement, les élus estiment que la procédure s'est bien passée avec une démarche de concertation en amont et des propositions de schémas « à blanc » car le préfet lui-même ne peut revoir sa copie une fois le schéma proposé. On remarque **trois types de schémas** : ceux qui témoignent de la **vision de l'État** qui propose et où les élus disposent; ceux où le schéma est issu d'une **vision partagée** comme en Loire-Atlantique, ceux où **les préfets sont les greffiers des élus**, qui sont souvent ceux chez qui les choses ne bougent pas le plus. Dans tous les cas, il y a des indications précises sur les rattachements des communes isolées, qui sont le cœur de la loi et plus de marge de manœuvre sur les fusions.

Plusieurs justifications de ces évolutions sont évoquées : le seuil de 5000 est pensé à titre exclusif. Or il y a les critères des bassins de vie, qui sont cartographiés dans les schémas, mais le critère de la solidarité financière, qui est important dans la loi, sans être défini par le législateur, est peu présent dans les schémas, et l'absence de données de Bercy n'aide pas à décider en connaissance de cause. En terme de méthodologie, la mise en œuvre est prévue pour 2012. Cependant, certains SDCI prévoient d'eux-mêmes des échelles de temps plus longues (Haute-Garonne pour 2012-2018). La loi prévoit une clause de revoyure tous les six ans à partir de 2018 et certains élus veulent l'avancer à 2015, même si cette proposition ne fait pas consensus. Le point d'accroche est la capacité de la CDCI à modifier ces schémas. Pour la première fois, les élus locaux peuvent

imposer leur point de vue aux préfets. C'est une innovation mais cela ne peut se faire qu'à la majorité des deux tiers. Il semble qu'il sera difficile de trouver des accords sur les alternatives au projet de schéma. Une autre difficulté est le caractère imposable des SDCI qui interdit les modifications. Certains préfets ont donc proposé des variations mais ceci fragilise le schéma. Une bonne solution a été trouvée de proposer à la CDCI plusieurs variantes.

Sur le contenu des schémas concernant **les syndicats**, le premier axe a consisté à supprimer les syndicats sans activité. En plus, il y a une approche par compétences: l'eau et les bassins-versants, l'assainissement, les primaires et l'école, etc. Le problème sur ces enjeux est le manque d'outil sur les problématiques infracommunautaires. De plus, deux freins à la fusion sont identifiés: la capacité à gérer la proximité sur des territoires élargis et l'application immédiate des règles de gouvernance à la fin du mandat. Pourtant, des syndicats départementaux sont proposés.

Concernant **les communautés**, vingt à vingt-cinq communautés d'agglomération ont été créées par des fusions-transformations ou des élargissements, parfois conséquents comme à Toulon ou Bordeaux. Mais de manière générale, le statu quo prévaut. Trois cas de métropoles ont été envisagés (Nice, Bordeaux, Strasbourg) ainsi qu'une dizaine de pôles métropolitains mais pour cela beaucoup de territoires n'avaient pas attendu les schémas. La communauté XXL qui a créé des peurs est finalement minoritaire, même s'il y a quelques exemples à plus de 100 communes. De plus, la RIF n'est pas totalement absente comme dans les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis, ou les Yvelines. Il y a des points de blocage comme dans l'Essonne, où la CDCI a été annulée devant le TA. Par ailleurs, les hypothèses de démembrement de communautés sont marginales sauf pour résoudre des questions de périmètres. Les préfets ont préféré les fusions. Les projets interdépartementaux sont rares même s'ils posent des vraies questions en termes de bassins de vie.

En conclusion, il s'agit d'un exercice connu, conduit en 2006, mais le caractère opposable des schémas les rend plus précis. **La concertation a été menée** même si le règne des « grands élus » n'est pas toujours terminé. Les questions en suspens sont **les dates de mise en œuvre et des inconnues sur les plans financiers et fiscaux**. Cet exercice est-il un simple rendez-vous pour rebattre les cartes à la marge ou engage-t-il les communautés pour des années? La clause de revoyure améliorera les choses à la marge, mais plus on ira vers l'intégration plus il sera difficile de modifier. **Cet exercice va vite engager les communautés sur le long terme.**

Joseph Carles

Beaucoup se sont demandé pourquoi la procédure n'a pas été inversée en mettant la concertation comme première étape. La vraie question est l'application effective de ce schéma sur la répartition des compétences et des moyens financiers.

Pascal Fortoul

Président

L'ADGCF a souhaité avoir le ressenti des DGS et non une étude quantitative. Quand on énonce que 44 % des EPCI vont disparaître, **on a l'impression d'un schéma ambitieux mais le ressenti des DGS n'est pas le même**. Ils notent une forte disparité des schémas. Les préfets se sont appuyés sur la circulaire mais certains ont été plus loin dans l'étude du territoire. Les doutes des DGS portent plus sur la capacité des schémas à franchir la barre de la CDCI et craignent qu'à la sortie, le résultat soit globalement décevant. Ils estiment que le préfet a fait le service minimum imposé par la loi: rattachement des communes isolées, communautés peu peuplées. Le fait que la loi Chevènement ait donné naissance à un nombre important de communautés qui ont structuré le territoire, fait que les ambitions fortes restent limitées, même s'il y a des créations de structures XXL; les DGS doutent de leur gouvernance.

Les DGS sont le plus en phase avec la précédente présentation qui concerne les syndicats c'est-à-dire avec le recensement et la suppression des syndicats sans activité, mais rien n'est dit sur le devenir des syndicats ayant une faible activité qui sont amenés à disparaître. Pour les DGS, c'est une analyse par métier avec une volonté d'étendre parfois les compétences à un niveau départemental.

Cette vision des DGS, sur une proposition et une sortie de ces schémas non aussi ambitieuse que les chiffres peuvent le laisser penser, serait due à une méconnaissance des structures intercommunales et notamment de leurs compétences. On a vu des tableaux de recensement des compétences erronés. **La perception du rôle des communautés par les préfets est erronée**. Autre élément souligné par les DGS: **la difficulté de l'interdépartementalité**. Celle-ci fonctionne pour quelques communautés, comme entre l'Isère et la Savoie, mais une incompréhension entre certains préfets (Drome, Ardèche) a été notée. Manque de temps, manque de connaissance et parfois des positionnements curieux.

On a interpellé les DGS sur la dimension politique ou politicienne des propositions. Globalement, tout le monde note que les propositions respectent l'avis des « **grands élus** » et que ceux qui feront les frais des schémas seront ceux qui ne s'y seront pas préparés ainsi que les « petits élus qui ne pèsent pas », comme les présidents des intercos de petite taille qui ne sont pas dans le jeu départemental. Il y a des cas particuliers dans le Rhône par exemple où le schéma est fondé sur la consultation

de deux élus, ou d'autres départements où le poids de grands élus a été déterminant au regard de certaines propositions étonnantes en termes de taille ou de regroupement.

Sur l'exercice futur des compétences dans ces nouvelles communautés, **l'absence de simulation et d'analyse des impacts financiers** reste une vraie difficulté pour les DGS. Dans certains cas, les débats sont curieux: on hésite à accueillir des pauvres pour en voir les conséquences sur la communauté. Ceci pose réellement question. Il y a aussi de vraies questions sur la gouvernance de structures très importantes et des interrogations sur le rôle des DGS dans ces grandes structures où ils peuvent être marginalisés.

Je pensais qu'il y aurait des craintes sur la pérennité des emplois des DGS, mais il n'y a pas d'inquiétude manifeste des DGS, notamment sur les communautés. Cette crainte se retrouve plus sur les syndicats.

Finalement, il est fort probable que les ambitions arrivent à réunir une majorité des deux tiers au sein des CDCI pour calmer les ardeurs. En revanche, réunir une majorité des deux tiers pour faire des propositions alternatives, aucun de nos collègues n'y croit véritablement.

Joseph Carles

Effectivement, aujourd'hui la perception, la crainte sont que, face à une ambition qui est déjà considérée comme mesurée, la CDCI ne se retrouve encore en deçà de cette ambition affichée. Et je crois en effet que cela traduit aussi – ce qui est bien normal – la position d'un certain nombre d'élus au regard de ce qui est en train de se passer. Ce qui vient d'être dit est important, cette différence, le contraste entre le quantitatif tel qu'il est annoncé et la perception qui peut en résulter. On va donc se retourner vers Frédéric Tesson sur la question de savoir si ce schéma est une nouvelle façon d'organiser notre territoire, de l'aménager. Quel regard portez-vous sur ces propositions et sur cette première démarche aujourd'hui connue de schémas.

Frédéric Tesson

*Maître de conférences en géographie et aménagement,
université de Pau et des Pays de l'Adour*

J'apporterai un regard extérieur puisque je suis universitaire. Je vais cependant essayer de ne pas être trop universitaire. En fait, je m'intéresse en tant que géographe au rapport à l'espace du politique. Et cette loi montre un rapport à l'espace singulier à la fois du politique et de l'État. Pour rebondir sur ce que disait Pascal Fortoul: **comment imaginer que l'intercommunalité telle qu'elle a été pensée depuis 1992 puisse arriver à un territoire rationnel?** C'est quelque chose qui m'a toujours surpris

que l'on puisse imaginer cela. Or l'État a toujours pensé que l'on pouvait y arriver.

En donnant en 1992 l'idée que c'étaient les élus eux-mêmes qui, par leur association et leur alliance, allaient construire l'intercommunalité, il n'y avait absolument aucune raison pour que cela donne quelque chose de cohérent et de solidaire. On n'a par exemple pas forcément envie d'accueillir les pauvres. **L'alliance c'est le réseau, ce sont des stratégies et donc automatiquement de l'entre-soi.** On préserve des rentes de situation. Le législateur n'était pas dupe puisque je me rappelle d'un discours de Dominique Voynet juste après la loi de 1999 où elle disait vis-à-vis de sa loi au sujet des contrats de ville: « Il faudra faire attention à ce que ce soit des intercommunalités qui soient pertinentes ». Elle avait intégré le fait que cela pouvait ne pas être pertinent. Et je confirme qu'il n'y a aucune raison que cela le soit. En plus, on a rajouté là-dessus la question de la compétitivité. Les élus locaux ont une injonction de compétitivité et pour ce faire, on coupe les branches mortes. Une entreprise qui veut être compétitive se sépare de ses morceaux qui ne marchent pas. L'Italie du Nord qui veut être compétitive a pour objectif de se séparer du reste de l'Italie qui la freine. Donc il n'y a aucune raison qu'on arrive à travailler dans de la solidarité. C'est pour cela que les intercommunalités qu'on juge défensives, celles qui sont ciblées par la loi, celles qui se construisent en périphérie des agglomérations, des villes moyennes, etc. sont compétitivement rationnelles. Le maire se dit « si je veux bénéficier de ma rente de situation, surtout il ne faut pas que j'aïlle avec l'agglomération, il faut que je reste là, que je maîtrise ma fiscalité, etc. ».

Comment peut-on lire la loi de 2010 par rapport à cela? Elle ne change pas vraiment de posture. La seule chose c'est que l'État siffle la fin de la récréation territoriale et dit qu'il faudrait faire quelque chose de cohérent. Il reprend les rennes et donne les super-pouvoirs aux préfets, comme on entend le dire. Mais il y a l'esprit de la loi et il y a la lettre. Et on se rend aussi compte que la République française – notre belle république unique, unitaire, égalitaire – n'est pas du tout égalitaire car les préfets n'ont pas du tout la même façon d'interpréter la loi. De temps en temps, ils produisent un fascicule et de temps en temps, c'est le tome de 500 pages. On avait la même chose lors de la circulaire de 2006 pour les premières orientations d'intercommunalité. Cette loi pour moi renvoie à deux constats importants. Le premier point est que **l'État constate l'échec de la rationalité par l'alliance.** Et le deuxième constat est que **les intercommunalités sont trop petites** et il faut les faire plus grosses. Ainsi l'État rationalise par le nombre d'habitants – 5000 – même si on voit les problèmes que cela pose. Cette loi est une réponse territoriale à un problème qui est réticulaire puisqu'on l'a bien vu hier matin que l'on vit tous en réseaux, que l'on vit tous ici et ailleurs, plus en archipels et en arcs qu'en aires et que notre rapport à l'espace s'élargit non en auréoles mais en points et en arcs. Personnellement, j'habite entre Pau et Bordeaux. La révolution de ces dernières années, ce ne sera pas le

passage de l'agglomération de Pau de quatorze à quarante mais ce sera l'ouverture de l'autoroute A65 avec une réduction du temps de parcours de 2h30 à 1h50. C'est quelque chose qui m'arrange. Que l'on passe à quarante dans l'agglomération de Pau, personnellement en tant que citoyen cela ne m'interpelle pas énormément. Même si le fait que je sois un peu connecté à ces questions ça m'interpelle quand même. Cette volonté d'élargissement est une mauvaise interprétation du graphique qui représente nos rapports à l'espace. C'est un peu comme si l'État se disait: le rapport à l'espace des individus s'élargit, donc il faut élargir l'espace. Au contraire, ce qui m'interpelle dans mon quotidien, c'est d'avoir des services juste à côté de chez moi, à proximité de mes points d'ancrage: **le service doit se rapprocher de l'individu**. Mais il y a aussi les exclus, ceux qui ne sont pas dans la mobilité. Pour eux, les points d'ancrage se réduisent à la proximité immédiate de leur lieu de résidence qui en fait est le lieu de toutes leurs fonctions. On parle de cela évidemment pour les banlieues mais c'est aussi vrai dans les centres-villes, dans le pavillonnaire très lointain, des gens qui sont allés avec la force centrifuge s'expatrier très loin et qui sont captifs de leur lieu de résidence. C'est un point important sur lequel le préfet se retrouve dans une situation ubuesque à cause du calendrier de sortie des statistiques.

On a parlé des **bassins de vie** mais il y a un concept, présent dans la loi, dont on n'a pas parlé. Il s'agit des **unités urbaines** qui, selon l'Insee, sont « la continuité morphologique de la ville ». Il y a eu un petit problème avec cette loi et c'est là où l'État est assez fautif de mon point de vue: le schéma a été préparé au mois d'avril et à cette date, pour chiffrer des unités urbaines, n'étaient disponibles que les chiffres de 1999. Dans la société actuelle, celle où l'on bouge, réfléchir à un schéma qui va fixer des périmètres sur des chiffres qui datent de douze ans, cela m'a paru totalement hallucinant. D'autant que, et c'était un petit peu la cerise sur le gâteau du calendrier, l'Insee a publié les chiffres des unités urbaines le 10 mai, moment où les schémas étaient tous finis, bouclés. Cela donne des choses intéressantes – pour un géographe-chercheur j'entends. On se rend compte que l'État n'a pas donné les moyens à ses préfets d'avoir les clés en main pour vraiment agir. Et c'est là où j'ai un petit exemple disponible dans mon PowerPoint. On voit les limites du schéma de préfiguration du préfet des Pyrénées-Atlantiques, qui a été extrêmement participatif. Il envisage d'élargir la communauté d'agglomération de Pau à certaines communes qui étaient dans une autre intercommunalité plus rurale et périurbaine. Je me suis demandé pourquoi. J'ai donc superposé le pôle urbain, c'est-à-dire l'unité urbaine version 1999. Et on se rend compte qu'il a pris ces communes parce qu'elles correspondaient totalement à la limite du pôle urbain. Sauf que les chiffres des nouveaux pôles urbains sortis le 10 mai ont changé la donne. Il y a d'autres communes qui ont intégré l'unité urbaine. On aurait pu imaginer que le préfet, plutôt que de n'intégrer que ces communes-là, coupe l'intercommunalité en deux en rattachant le nord à l'agglomération et le sud à autre chose. Il aurait eu

les clés avec ces chiffres-là pour faire quelque chose de plus pertinent. À l'arrivée, il n'a pas eu les arguments suffisants et dans le schéma, l'agglomération garde son périmètre et on revient à l'ancienne intercommunalité voire on la renforce. Ainsi des communes qui sont dans le pôle urbain et qui touchent la ville de Pau ne sont pas dans l'agglomération.

D'autre part, on parlait tout à l'heure de **l'interdépartementalité**. Or le fait de confier à un préfet un schéma départemental induit qu'il réfléchit d'abord comme garant du département et réfléchit à cet échelon et qu'il ne passe pas la frontière, il n'y a pas de raison pour cela. En plus, quand il imagine la passer, encore faut-il que le préfet d'à côté imagine la passer aussi. Dans les Pyrénées-Atlantiques, ça a été le problème car le préfet était arrivé depuis six mois et avait donc dû faire sa géographie administrative très vite. On se retrouve sur deux visions, dans une logique préfet contre préfet et aucune concertation entre les préfets pour imaginer des schémas qui transgressent. Pourtant, c'est quand même l'enjeu. Un troisième élément assez étonnant dans cette loi est **l'absence totale dans les débats du canton**. Les conseillers généraux ont été hypermoteurs dans la création de l'intercommunalité version 1999, en tout cas dans le Sud-Ouest, où l'on se trouve avec des intercommunalités très cantonales. Là aussi, il y a eu un problème de calendrier par rapport aux conseillers territoriaux qui vont remplacer les conseillers généraux sur la base d'un canton mais sur un périmètre modifié. On réfléchit aux nouvelles intercommunalités sans connaître la base cantonale de demain. Je suis là pour être naïf et cela m'interroge. J'étais à une journée d'étude de juriste avec Gérard Larcher et le préfet des Pyrénées-Atlantiques. Il y avait 150 élus dans la salle. Or c'est une question qui n'a pas été abordée. Autre élément étonnant dans le calendrier: tous les départements ne sont pas égaux, certains ayant des élections sénatoriales, d'autres non.

Je voudrais lâcher quelques petits **éléments prospectifs**, des petites choses qui me disent qu'on pourrait se saisir de cette nouvelle intercommunalité pour faire des choses un peu différentes, un peu nouvelles. Et je ne suis pas surpris que vous soyez inquiets des problématiques de gouvernance qui vont se poser. Peut-être est-ce une chance à saisir?

La première chose concerne les communautés de communes XXL en milieu rural. On va demander à des espaces ruraux – dont on dit qu'ils ne sont pas très structurés, qu'ils n'ont pas trop de ressources humaines, etc. – ce que l'on a demandé à aucune autre structure: gérer la poly-centralité. On va se retrouver avec des communautés de communes très vastes où il va y avoir plusieurs centres. On n'a jamais demandé cela à aucune institution, sauf à l'Europe peut-être, et encore on voit comment ça marche de gérer une poly-centralité en terme de décision. Peut-être est-ce une chance de voir apparaître dans ces structures un petit peu d'innovation: pas de l'innovation révolutionnaire version stratégie de Lisbonne mais de l'innovation ordinaire, peut-être réticulaire: **faire marcher du réseau**. C'est une échelle, une taille où il peut se passer des

choses intéressantes, en faisant attention à ne pas singer les institutions existantes. Là est le problème et c'est là que l'on aura besoin de vous en termes de réflexion et de gouvernement.

Par ailleurs, il y a un élément qui me paraît intéressant. On va se trouver avec **des territoires qui ne sont pas cohérents, difficiles à appréhender pour les citoyens**. On va aussi avoir des territoires qui vont être déconnectés des « territoires mémoire » auxquels on s'identifie mais qui n'existent pas, qui n'existent que dans nos têtes, on va s'en distancier, on ne pourra pas les retrouver. Cela pourra peut-être libérer les acteurs de ces deux contraintes. Il y a en effet un élément très important: ce n'est pas l'incohérence des territoires qui pose problème mais la croyance en l'existence d'une cohérence potentielle. C'est cette croyance qui fait que les acteurs locaux considèrent que tout peut et doit se jouer dans cet espace-là. À partir du moment où on ne croit plus à cette cohérence, cela nous libère de ce carcan territorial et cela nous oblige à fonctionner comme tout le monde fonctionne dans la discontinuité avec l'extérieur. Le problème qui est posé est que, comme l'illustre le train des réformes: 1992, 1999, 2010 -, on ne laisse pas le temps aux communautés d'exister. Or si on veut fabriquer des briques de base de l'organisation territoriale, c'est pour que ces briques de base ne se regardent pas en tant que briques, qu'elles n'aient pas conscience d'être briques mais qu'elles aillent travailler avec l'extérieur, qu'elles se projettent. J'ai fait ma thèse sur les réseaux de ville. C'est une politique qui a disparu mais il s'agissait de villes centres qui, à distance dans un système territorial un petit peu vaste, s'associaient, s'alliaient pour des projets en dehors de toute compétence. C'était du lobby notamment et cela fonctionnait en réseau. Pourquoi cela a-t-il disparu? Parce que la loi de 1999 est arrivée et a dit aux collectivités qu'il fallait maintenant qu'elles travaillent sur leurs agglomérations. La priorité a donc été de fabriquer l'agglomération. On n'a jamais laissé le temps de revenir à autre chose qu'à l'agglomération. Je pense que les pôles métropolitains pourraient être un de ces « machins » qui permettrait d'innover un peu et de mettre en mouvement.

Le dernier message que je voulais faire passer est que cette chose qui vous tombe dessus avec un calendrier hyperrapide peut être une chance, **un laboratoire de gouvernance nouvelle, un laboratoire d'innovation institutionnelle dont vous pouvez être les chevilles ouvrières.**

Joseph Carles

Merci, c'est intéressant. On s'aperçoit que l'on part sur ces schémas avec un certain nombre d'interrogations. Par exemple, quid du remplacement des syndicats dans le processus? Aujourd'hui, on a un outil juridique nouveau qui s'appelle la société publique locale. Va-t-on implanter une forêt de SPL en lieu et place des syndicats? Il y a des tentations de ce type qui commencent à émerger. On a fait un pas, on a du quantitatif, il

ne faut pas le faire en arrière. C'est une opportunité, il ne faudrait pas passer à côté, il ne faudrait pas que ce soit l'échéance des occasions manquées. Il y a beaucoup d'autres questions et je donne donc vite la parole à la salle.

Patrice Breton

Le développement des communautés d'agglomération d'un côté, et la couverture totale du territoire en intégrant les communes orphelines de l'autre côté, vont changer complètement **la donne de la distribution de la DGF**. Il y avait un article dans *La Gazette des communes* dernière où les parlementaires expliquaient qu'il faudrait rajouter un milliard à la DGF: dans le cadre de l'enveloppe normée actuelle, les communautés de communes seraient largement perdantes sur la DGF, alors même qu'elles ont déjà des limites financières très fortes. Il faut s'attendre à ce que ce soit une période extrêmement difficile. Une deuxième question porte sur la **fusion des compétences**. On parle de fusions en terme de territoire mais pas du tout en termes de compétences exercées. Va-t-il y avoir des compétences exercées sur des demi-territoires dans la même communauté? On ne parle pas de période d'homogénéisation, de période de mise en route. Ce sont les deux questions qui ne sont pas du tout traitées dans cette loi.

107

Emmanuel Duru

En un mot sur la DGF, ce n'est pas une question, c'est plutôt un constat. Ils ont préféré quelqu'un d'autre que moi à Bercy: je vous aurais bien donné un peu plus de DGF mais le téléphone n'a pas sonné. Plaisanterie mise à part, il est clair que l'enveloppe est normée et que sous l'effet « diffusion », c'est le même gâteau à partager entre plusieurs. Après, il y a une vraie question sur le CIF. Pour les fusions, l'alignement est par le haut. Si on faisait des gaps financiers auparavant, il ne faut pas s'attendre à faire les mêmes opérations dorénavant. Le CIF doit être désormais perçu comme **une garantie** plutôt que comme une vraie marge de manœuvre financière. Sur la question des compétences, on en a parlé tout à l'heure, **le prisme de la loi est celui des périmètres et non celui des compétences**.

Joseph Carles

Il devait y avoir une autre loi sur le sujet des compétences.

Emmanuel Duru

Il y a les fameux **schémas régionaux de répartition des compétences** qui vont arriver d'ici 2015 – on les a un peu oubliés d'ailleurs. Au niveau du bloc local, les compétences n'ont pas été abordées et c'est une question que tout le monde se pose: comment demain je gère l'action sociale, l'urbanisme, etc. J'en profite juste pour rebondir. Il y a deux choses qui ont été un peu absentes du débat: les compétences et, en lien avec l'intervention de Pascal Fortoul, **les questions sur le personnel**: l'avis des DG, mais aussi des personnels, compte. Je suis très heureux et je ne doutais pas qu'une association comme la vôtre ne craigne pas pour ses postes. En revanche, il y a quand même des inquiétudes sur le terrain des personnels sur les conséquences des futures fusions ou des reprises de syndicats. Et cela n'a pas été traité dans la loi.

Frédéric Tesson

J'ai un petit élément de réponse car j'étais vendredi (1/07/11) avec Gérard Larcher, le préfet et cela a été abordé. Dans les Pyrénées-Atlantiques, il y a eu une fusion, avant la loi, de quatre intercommunalités. Elles ne tombaient pas sous le coup de la loi et donc étaient dans une logique de monter vers le haut, au niveau des compétences. Les directions sont allées voir le précédent préfet, qui a accepté la création de syndicats pour gérer certaines compétences. La discussion a tourné sur le fait que, au niveau des préfets, il était possible que l'on aille vers des **compétences territorialisées à l'intérieur des communautés**.

Pascal Fortoul

Pour l'ADGCF, c'est un vrai axe de réflexion et de proposition que d'imaginer que demain **les communautés puissent être à géométrie variable**. Je vais choquer en disant cela mais je crois que c'est une porte de sortie technique assez intéressante pour peu que ces activités soient gérées au travers d'un budget annexe qui n'a pas de relation financière, autre que des reversements de charges d'administration générale ou des choses non financées par la fiscalité directe. Je pense que ce serait une sortie très intéressante sur un certain nombre de problèmes que les communautés rencontrent. Sur la problématique des compétences, on traîne ces questions depuis déjà un certain nombre d'années, elles ne sont pas liées à la loi de 2010 et on a su globalement les gérer depuis 1999. On sait à peu près faire la représentation-substitution. Pour régler un certain nombre de questions, pour éviter la création de syndicats lors des mouvements de rationalisation des périmètres, une communauté potentiellement à géométrie variable suivant un certain nombre de règles est une voie intéressante à explorer.

Jean-René Moreau

DGS du San Ouest Provence

Dans ce que vous avez évoqué les uns les autres, il y a une problématique qui correspond à la notion d'espace-temps et qui est liée à la notion d'aménagement du territoire. La question est celle de l'aménagement du territoire. À chaque fois, **on ne respecte pas la temporalité pour aménager cet espace**. Mais le paradoxe est le suivant. Souvenez-vous! En tant que DGS, nous allons y être confrontés dans le travail avec nos politiques. Il y a eu un découpage cantonal pour les élections récentes, il y a eu un découpage au niveau des législatives, on a maintenant ces nouveaux périmètres qui sont plus ou moins imposés. **Les circuits de constitution administrative ne sont en correspondance avec aucun de ces périmètres**. On voit les difficultés de gestion, de contact et de relations qui seront à établir, c'est un premier point. Le deuxième point est lié – on ne va pas y revenir – aux incidences financières concernant ces territoires. Tout cela va poser de gros problèmes de gouvernance. Ce que dit Pascal est vrai au sujet des territoires à géométrie variable. Pourquoi beaucoup d'intercommunalités vont être amenées à refuser les schémas départementaux des préfets, même si pour certains ils étaient relativement bons? Parce que, dans beaucoup de cas, il y a eu peu de concertation et en tout cas pas de négociation. Ainsi beaucoup de collectivités vont avoir comme alternative des politiques d'aménagement du territoire vers des pôles métropolitains. Si on veut faire de l'XXL, que ce soit avec des communautés de communes sur des territoires ruraux importants ou avec la création de grandes métropoles, sans tenir compte des proximités des autres intercommunalités, on risque des problèmes. De plus, il y a **deux grands absents** dans cette affaire, même si c'est évoqué avec les conseillers territoriaux, ce sont **la région et le département**. Le fait que certaines compétences des départements et des régions risquent d'être reprises par les métropoles de manière conventionnelle en cas d'accord avec des intercommunalités, et que les pôles métropolitains pourront bénéficier de subventions des départements et des régions (contrairement à la métropole, qui est celle qui en a besoin) va poser des vraies problématiques de gouvernance. Nous allons être confrontés à ces problématiques et cela nécessitera des organisations complètement différenciées par rapport à celles que l'on connaît aujourd'hui. Enfin dernier point, **c'est l'aspect des personnels**. Quid dans ces transformations de la situation des personnels. Il n'y a pas un mot sur la question des personnels. On va dire classiquement « on fait des mises à disposition » mais il y a des vrais problèmes qui se posent.

Denis Courtois

DGS de la communauté de communes du Val d'Amboise

Je souhaite apporter trois témoignages.

Tout d'abord, **sur les finances et les simulations**. Il y a quelques mois, quand mon président me racontait ce qui ressortait d'une première réunion avec un préfet, il m'a parlé d'aide financière. Sur le coup je n'ai pas réagi puis je me suis dit que j'avais mal lu le projet de loi. J'ai donc battu le ban et l'arrière-ban, et on m'a dit « tu rêves Denis, il n'y a pas un sou de plus ». Puis quelques mois après, on a eu le projet du préfet et il m'a dit que nous étions le seul département à avoir fait des simulations financières. La simulation financière sur la base du périmètre permettait avec un CIF à 0,50 de donner environ entre 10 et 40 euros par habitant de plus dans les intercommunalités. Quand vous avez les premières réunions sur le SDCI, que vos élus reviennent et vous présentent cela, vous dites ce n'est pas possible. Puis on s'aperçoit que les hypothèses sont très ambitieuses (à partir d'un CIF à 0,50). Donc je mets en garde sur ce sujet. Nous avons tous dit aux élus qu'avec une DGF qui augmente de zéro, cela ferait une simulation au niveau national de l'ordre de 1 million d'euros supplémentaire. C'est très clair, les 10 à 40 euros qu'il y aura de plus dans l'intercommunalité, ce sera autant qu'il y aura de moins dans les communes. Pour nos élus, c'est une explication pragmatique qui permet de relativiser les choses. S'il y a des simulations financières, faites attention. Je suis catastrophé du peu de sérieux des simulations des Trésors publics ou des préfectures.

Deuxième chose, par rapport aux personnels, le syndicat des DG s'était réuni très tôt, avec tous les collègues de l'intercommunalité et a utilisé le centre de gestion – outil opérationnel – sur toutes les mesures qui peuvent exister en cas de dissolution, fusion, etc. Il y a une vraie inquiétude sur le sujet et il faut s'y préparer très en amont. Il est intéressant de noter que cette information est remontée à la préfecture et le préfet nous a invités, syndicats ouvriers, syndicats de cadres, pour une table ronde sur le sujet. Le discours du préfet était le suivant : « ne vous inquiétez pas, moi j'ai fait mon travail de périmètre, mais cela ne se mettra pas en place avant 2014-2015, il n'y a pas urgence ». Et, dans la même minute, il nous glissait « vous savez de toute façon que, dans le département, à moyen terme il y aura cinq intercommunalités ». Apparemment, **la grande peur des préfets est d'avoir un mouvement social** sur le sujet – j'en étais très surpris. Et les références qu'ils ont sur les fusions, c'est la fusion entre le Trésor public et le service des finances, la fusion de certains services de la gendarmerie avec la police. Il y avait des questions légitimes de collègues sur le régime indemnitaire et on a tout de suite compris que l'harmonisation se ferait par le haut et, si des collègues étaient déplacés, les collectivités prendraient en charge les frais. Voilà comment ils conçoivent aujourd'hui la question des personnels. C'est notre rôle de faire remonter et prendre en compte par les élus les questions des personnels et les difficultés humaines qu'il y aura à gérer, les disparitions de syndicats, les déplacements de collègues en tout cas dans un département où vous avez des fusions très importantes.

Je continue sur la remarque de Frédéric Tesson sur la non-superposition de la carte de l'évolution intercommunale dans la région de Pau. Vous dites premièrement que cette carte ne tient pas compte des résultats du recensement le plus actuel et vous dites également que cette carte ne recouvre pas la future carte des circonscriptions des conseillers territoriaux. Sur le premier point, c'est effectivement dommage qu'on n'ait pas eu les derniers chiffres à jour sur les populations, parce que cela renvoie à une vocation du territoire communautaire fournisseur ou pourvoyeur de services à une population qui, par définition, plus elle est homogène, plus elle est intelligible. Pourquoi, à mon sens, **il ne fallait pas que la superposition des territoires communautaires et des circonscriptions futures du conseiller territorial soit faite?** Parce que cette superposition créerait automatiquement une configuration de certains départements où il y a superposition entre les communautés de communes et les cantons. Dans ces départements – on peut trouver cela positif ou pas – il y a une vassalisation. Le président du conseil général est obligé de dispatcher, de saupoudrer et de donner autant aux uns qu'aux autres et il y a un rapport de vassalisation entre le canton, qui est à la fois une communauté de commune qui a un conseiller général, et le conseil général. Avec cette superposition, quelle serait la vocation de ces territoires communautaires? Est-ce qu'ils seraient les territoires de production de services à une population – fonction administrative ou d'administration de services – ou est-ce qu'ils seraient également les vassaux de la future région? Dans la question, je donne un peu ma réponse. Je pense qu'il serait très dangereux et l'État ne pourrait pas accepter – mettez-vous à la place du préfet – d'avoir en face de lui des représentants de territoires qui soient en même temps ses administrateurs et qui seraient les vassaux de la région. Cela me paraîtrait intenable.

Agnès Gori-Rasse

DGS de la communauté de communes Caux Estuaire

Je voulais intervenir sur la question des personnels. Elle aurait peut-être pu être traitée par le législateur en parallèle. On a eu un conseil communautaire extraordinaire vraiment violent sur cette question de schéma départemental. En tant que DG, je suis très favorable à cette fusion sur la question de l'aménagement: les enjeux sont tels qu'il est déraisonnable de ne pas y aller. Mais les élus se sont cachés derrière les notions de proximité et de personnels pour pouvoir dire « non » à la fusion. Je voulais interpeller puisqu'on est là entre professionnels et entre collègues sur la question de la manière d'accompagner la conduite du changement dans la fusion. Si elle se fait, je pense qu'une des réponses à nos élus sur la question de la proximité, pourrait être la gouvernance et/ou le gouvernement. Pour répondre à la proximité et permettre à nos élus ruraux de continuer à exister, il va falloir leur garantir, qu'au

préalable de la décision finale systématique du conseil communautaire de la nouvelle assemblée, ils auront une carte à jouer sous forme de conférence des élus, de commission ou autre instance. La question de l'accompagnement technique, de l'aide à la décision est sans doute à travailler, il ne faut pas rester dans les sentiers battus mais innover. Sur la question du personnel, les dissymétries de taille entre les communautés posent aussi problème. Au Havre – comme pour d'autres territoires – il y a une grande agglomération et deux petites communautés de communes. Or c'est humain, les directeurs de service de la grande agglomération appellent ceux des petites intercommunalités pour leur dire « il faut que tu viennes me voir pour regarder comment je t'absorbe ». Je dis à mes collaborateurs que c'est inadmissible et inacceptable. Ils sont attachés, ils ont les mêmes diplômes, ils sont très compétents et ils n'ont pas à rougir. Peut-être qu'un jour, ils pourront être chefs de service de ces gens-là. Il y aura de la place pour tout le monde mais il y aura aussi ces jeux-là de pouvoir et de représentation. Mais, il n'y a pas que la technocratie. Les élus aussi ont envie d'arriver avec leurs moyens humains, d'être reconnus et ils le revendiquent.

Joseph Carles

On pourra poursuivre cette question lors de la table ronde avec les élus.

112

Jacques Bouyat

DGS de la communauté de communes du Pays de Quimperlé

Un témoignage très court. À écouter les collègues, j'ai l'impression d'être sur une île déserte. C'est vraiment calme dans le Finistère. La mer est calme, il n'y a pas un centimètre de périmètre qui a été modifié. Alors il a fallu que le préfet fasse quelque chose, il s'est intéressé aux syndicats et il est allé à la hache. Au niveau des syndicats, les responsables sont donc vent debout parce qu'il y a une incohérence totale. Mais sur la grande question des intercommunalités, c'est le calme complet.

Joseph Carles

Je propose de prendre deux minutes chacun pour une réponse conclusive, notamment à la question sur ce chevauchement entre le périmètre cantonal et intercommunal.

Frédéric Tesson

Je suis tout à fait d'accord sur la question du périmètre cantonal, j'ai d'ailleurs écrit là-dessus. Je m'interroge juste sur le fait que cela n'ap-

paraisse pas dans le débat. Je suppose donc que le calendrier a été fait pour que cela n'apparaisse pas et sans doute, peut-être, que c'est bien ainsi. Je pense que **la question de la proximité des services à l'intérieur des intercommunalités est une affaire de gouvernance** certes mais c'est aussi **une affaire de gouvernement**. Ce sera vraiment une innovation si on va jusqu'à la question du gouvernement pour trouver des solutions exécutives. Le problème des syndicats enfin, est aigu si on les tranche à la hache, sans toucher en parallèle aux EPCI, car on doit trouver des intercommunalités ayant un périmètre qui leur permette de reprendre les compétences des syndicats.

Emmanuel Duru

Trois points en guise de conclusion.

D'une part, sur ces questions d'intercommunalités cantonales, il y en a près d'un millier. Je trouve cela assez normal que cela n'intervienne pas dans le débat parce que cela n'a pas grand-chose à y faire. **Les intercommunalités cantonales sont plutôt des anomalies**. On a enfin la possibilité de réfléchir en bassins de vie or les cantons ne sont pas vraiment le mieux en terme de bassin de vie. Donc finalement je trouve cela très bien que l'on se soit débarrassé de la vision cantonale pour les périmètres – en apparence. Vous souvenez-vous des propositions de faire des départements des sortes de « Sénat des communautés »?

Deuxième point, **la gestion des compétences et la proximité sont le grand enjeu!** Dans la loi du 13 août 2004, on avait cette fausse bonne idée de vouloir forcément sortir par le haut. C'était de bonne foi pour le législateur qui voulait faire des super-communautés. On a bien vu que cela ne fonctionnait pas dans tous les cas, d'où la proposition de Pascal – qui était celle de l'ADCF à l'époque – de proposer des communautés à la carte. Cela paraît un peu incongru de le dire comme cela parce qu'effectivement ça a été mal compris dans un certain nombre de cénacles. Et bien oui, étant des promoteurs de l'intercommunalité, nous sollicitons l'intercommunalité à la carte, parce qu'à un moment, le volontarisme doit être teinté de pragmatisme. Et demain imaginer de la gestion territorialisée au niveau des communautés sera indispensable.

Dernier point parce que j'écoutais Alain Faure hier! Il me vient une question à laquelle je n'ai pas de réponse. Il s'agit de savoir si **cette loi de décembre 2010 est une loi de rupture ou de continuité**. Est-ce qu'on est dans les petits pas, dans l'aménagement à la marge, est-ce qu'on va régler les discontinuités, les enclaves, les communes isolées? Est-ce qu'on est dans une nouvelle existence ou dans la logique de 1992-1999 voire 2002-2004? Je suis assez partagé sur cette question parce que le législateur n'a pas tranché sur les périmètres. Il reste une ambiguïté où, d'un côté on renforce le pouvoir des préfets, et de l'autre on renforce les CDCI: on renvoie les choses dos à dos. Finalement cette majorité

des deux tiers va être très difficile à obtenir. Va-t-on réussir à passer un stade sur les périmètres? Je n'en sais rien. Dans le même temps, on a une nouvelle donne très claire qui arrive. Je crois **qu'il ne faut pas minorer l'achèvement intégral de la carte**. Il faut le minorer d'un point de vue spatial car moins de 5 % des communes restent isolées, mais cela change considérablement la donne du point de vue des principes. Demain tous les Français vivront en intercommunalité et l'échelon de base de l'administration territoriale ne sera plus les 36000 communes, mais le bloc local. Ce sera les 36000 communes dans les 2600 communautés. C'est essentiel quand on sait que tous les Français vivront dans une intercommunalité dont ils paieront une part des ressources – tout le monde demain va payer sa part de taxe d'habitation pour les communautés – et ils éliront directement les représentants. Derrière les mots il y a **une vraie réalité sur la citoyenneté intercommunale** et de ce point de vue, **les périmètres doivent absolument coller à cette réalité des bassins de vie et des bassins d'emploi**.

Pascal Fortoul

Juste deux mots en guise de transition avec l'intervention des élus qui ont eu la gentillesse de nous rejoindre ce matin. Il y a dix ans, l'affrontement se situait entre les intercommunalités et les communes pour l'existence des intercommunalités. Aujourd'hui, le débat est entre intercommunalités. Il se trouve qu'il existe deux collèges au niveau des CDCI, un collège de communes où l'association des maires a été à la manœuvre, et un collège d'intercommunalités. Il est clair que, dans un certain nombre de départements, il y a de grandes tensions au sein du collège intercommunalités – sous l'œil un peu rigolard de certains membres de l'association des maires. Où se trouve le pouvoir régulateur au sein du collège de l'intercommunalité?

Quelles intercommunalités demain?

Joseph Carles

Nous allons maintenant avoir un débat avec deux élus. Vont participer à cette table ronde, Françoise Gatel, présidente de la communauté de communes de Châteaugiron et présidente de l'association des maires de son département d'Ille-et-Vilaine; et Robert Borel, 1^{er} vice président d'Annemasse agglomération. Pour commencer, si vous le voulez bien, M^{me} Gatel nous apportera le regard des élus sur ce qui est en train de se passer au niveau de l'intercommunalité, sur la façon dont d'abord elle a été vécue. S'interroger pour savoir si cette loi est un progrès et ce qu'elle appelle comme remarques de votre part.

Françoise Gatel

Présidente de la communauté de communes de Châteaugiron

Je suis très heureuse d'être parmi vous aujourd'hui car c'est intéressant d'avoir cet échange avec des DGS et je pense que si les préfets avaient été invités par M. Richert à une soirée en altitude comme hier soir, peut-être que les périmètres départementaux auraient été plus harmonieux. Plus sérieusement, j'aimerais démarrer par une conclusion en écho aux questions posées. Je pense que **la sanction de l'efficacité de la réforme en cours n'est pas à attendre de l'État mais de nos électeurs et de nos concitoyens** puisque, chacun l'a dit, c'est bien l'intercommunalité qui reste quelque chose de très vague y compris pour des conseillers municipaux. Elle devient une vraie réalité parce que l'impôt va créer un lien absolument exceptionnel. Nos concitoyens vont être en droit de demander des comptes et l'intercommunalité va gagner en lisibilité. Dans les communes, des candidats se présenteront aux élections avec leurs noms soulignés et chacun va se demander pourquoi.

On a une loi où l'on parle de périmètre. Quelqu'un a dit que les élus ont leur rationalité – ils en ont une mais elle n'est pas toujours très cartésienne – et je pense que le périmètre n'est certainement pas une finalité, il doit être pris en considération pour réaliser un projet, pour apporter des services aux habitants. La question est là. Il s'agit donc de démarrer en disant qu'il y a trois mots qui ne sont pas des mots d'élus : **le périmètre, la pertinence et la rationalisation**. Vous travaillez au quotidien avec des politiques et vous savez qu'on n'est pas toujours pertinents, ni rationnels et que les périmètres... « ça va, ça vient ». Présenter une loi comme une équation rigoureusement mathématique à résoudre est un mystère que cette loi a un caractère universel et que la réalité de notre pays et celle de l'intercommunalité est fondamentalement différente. En Bretagne d'où

je suis originaire, l'intercommunalité est une vocation, une culture, une religion. Mais il y a des territoires où personne n'a voulu, n'a pu travailler ensemble. On ne peut donc pas demander d'appliquer la loi de la même façon du Nord au Sud. En plus, je pense que l'intercommunalité peut être abordée de deux façons. Soit le préfet décide de faire des découpages en disant que ce sera ainsi – mais comment découper des cantons alors que l'intercommunalité est quand même bien de la construction souhaitée par des élus? – soit on est dans la coconstruction. Cela me paraît être un élément important qui peut enlever de la rationalité, de l'efficacité. Mais je crois que l'intercommunalité ne peut pas s'abstraire des réalités géographiques. Quand on est en montagne, c'est une autre réalité que dans des secteurs très urbains. Il faut prendre en compte les réalités culturelles historiques et humaines parce que l'intercommunalité se fait doucement – c'est vrai – mais avec des hommes et des femmes. Il faut que les gens chassent leurs impressions et leur peur d'élus communaux de se faire manger par l'intercommunalité. On est en méfiance, on apprend à travailler ensemble et tout cela donne des réalités différentes. Mais en même temps, le préfet et le personnel doivent exiger des élus de la pertinence et de l'efficacité. C'est-à-dire qu'il y a un seuil critique où on atteint la capacité de faire, pour rendre des services à nos concitoyens.

On a beaucoup parlé du XXL. C'est une vraie question. Mais si on sort de notre champ territorial administratif et politique pour aller dans le champ économique, est-ce qu'il viendra à l'idée de quelqu'un de dire: les petites entreprises, c'est terminé: ça bricole, elles n'ont pas de services recherche et développement ni d'ingénierie. Il va falloir faire des multinationales! Je pense **qu'au lieu de parler périmètres il faut parler projets**: pourquoi on est ensemble, que veut-on faire? Il y a des intercommunalités qu'on va appeler de proximité. C'est un modèle qui a son efficacité dans la petite enfance, dans un certain nombre de services et cela fonctionne très bien, mieux que dans les syndicats car la capacité à décider y est beaucoup plus facile et donc plus efficace. Mais, il y a aussi l'obligation de rayonnement, de performance et d'aménagement du territoire qui va sans doute se faire à une autre échelle. Il est vrai qu'une intercommunalité de 15000 ou 20000 habitants ne va peut-être pas être hyperperformante en innovation technologique mais que la grosse intercommunalité d'à côté a peut-être besoin de celle-ci pour travailler. **Je crois à la porosité, à la transgression, parce que la réalité est très complexe.** Aujourd'hui, dans un monde où tout est compliqué, je ne pense pas qu'on puisse tout faire en un et qu'il faille enfermer les compétences et les élus dans un périmètre en disant: voilà votre champ de divagations et d'efficacité et vous ne sortez pas de là pour rien du tout. Mais comment peut-on faire? Sur des schémas autour de l'eau ou sur des Scot, il faut qu'on soit en plasticité, en porosité, en transgression parce qu'il y a des champs de réponses très différents, et qu'il faut qu'on soit efficace en matière de services envers nos concitoyens.

Joseph Carles

Vous évoquiez tout à l'heure des territoires avec une grande plasticité.

Françoise Gatel

Exactement. C'est comme dans la vie, on a une question, il faut y répondre à cette échelle-là. Telle question comme la petite enfance ne sera pas traitée à la même échelle que la démarche à l'international. On fait des grosses intercommunalités et à l'intérieur des syndicats. C'est un modèle de réponse mais je pense qu'il y en a d'autres. Il existe des **intercommunalités de proximité très efficaces** parce qu'elles ont la capacité à décider sur la proximité et se mettent **en coopération sous des pôles métropolitains** ou sous toutes autres formes pour faire des choses à plus vaste échelle.

Joseph Carles

Si vous m'autorisez, à vous entendre je me demande si on n'est pas en train d'essayer de reproduire le modèle de ces grands groupes industriels. Mais n'oubliez pas qu'Airbus n'intervient qu'à hauteur de 10 % dans la réalisation de ses avions. Cela veut dire que, si on fait de grosses intercommunalités, elles vont externaliser auprès d'autres structures, qui seront probablement sous-intercommunales. Le XXL présente ce risque d'être dans un processus dans lequel on va ensuite avoir une sous-traitance de la mise en œuvre qui fait qu'on perdra peut-être cette capacité globale que l'on recherche dans l'intercommunalité.

J'aurais une question sur la place de la CDCI et sur le rôle des élus dans la CDCI mais on va passer à votre expérience Monsieur Borel, qui est une expérience somme toute assez singulière et qui mérite d'être contée.

Robert Borel,

1^{er} vice-président d'Annemasse agglomération

Merci de m'avoir invité, c'est beaucoup d'honneur. Je suis devant des professionnels et moi, comme tous les élus, je ne suis qu'un amateur. Je suis venu hier pour prendre la température de votre rencontre et j'ai été très intéressé par vos débats d'hier après-midi qui m'ont bien montré que vous étiez extrêmement divers: autant que les élus et les territoires, il faut ajouter vos différences de tempérament et vos convictions sur vos élus. J'ai encore en mémoire l'éclat de rire d'une de vos collègues à la tribune qui, au contraire d'être en manque d'élus, disait qu'elle les avait sur le dos toute la journée et qu'elle aimerait s'en libérer un peu. Nous avons ces relations qui sont humaines et on administre avec ceci des territoires qu'on voudrait rendre rationnels et rigides.

Je suis là pour tenter de vous donner l'exemple de quelque chose qui s'est fait. Est-ce que la dernière loi est une rupture ou une continuité? Pour moi, elle est totalement une continuité. Je la vois en prémisses dans les déclarations qui datent de Pasqua. Il semble que le législateur a toujours tenu un certain cap mais en laissant les gens du terrain prendre l'initiative. Ils ne l'ont pas prise. On est quand même un des seuls pays d'Europe à ne pas l'avoir prise. On nous force un peu mais on a tendance à penser déjà qu'on nous y force trop. On élève des barricades. Est-ce qu'on va pouvoir faire tout ça? On est peut-être un peu trop frileux alors je vais essayer de vous présenter des choses très objectives. J'ai deux craintes quand même, la première c'est de vous paraître prétentieux parce que, quand on présente quelque chose qui est fait, on glorifie un peu. Je voudrais dire que si nous avons fait cela, c'est parce qu'à la différence des territoires représentés ici, nous y étions contraints. Donc ce n'est pas un mérite, c'est une obligation. D'autre part, je ne voudrais pas vous paraître marginal parce que vous pourriez sortir d'ici en disant que cette expérience est trop loin de votre réalité quotidienne. J'en serais fâché parce que je me sens dans la même situation, ou dans une situation très proche, de ce qu'on peut ressentir au Havre, en Gironde, à Toulouse ou ailleurs.

Ce préambule étant fait, il faut savoir qu'entre l'Hôtel de ville d'Annemasse et l'Hôtel de ville de Genève il y a moins de 5 km pour une hirondelle, qu'entre la gare d'Annemasse et la gare de Genève il y en a moins de six. Mais un train qui est en gare d'Annemasse et qui va à Genève doit parcourir 80 km parce qu'il faut passer par Bellegarde pour des raisons militaires qui datent de la fin du 19^e siècle. Genève a créé 30000 emplois pendant la crise mais n'a pas construit autant de logements que la ville d'Annemasse dans les dix dernières années. Elle exporte ses prix et nous fait loger sa main-d'œuvre. Voilà pourquoi je disais que nous étions forcés. Cette situation très particulière est pourtant spécifiquement française dans la mesure où il n'y a pas de politique des frontières en France. Cela a seulement commencé timidement il y a deux ans par quelques rassemblements autour de la mission opérationnelle transfrontalière des territoires périphériques. On n'a pas abouti malgré un rapport fait par trois parlementaires. Un avait été fait par un Alsacien nommé Jean Ueberschlag, député-maire de Saint-Louis qui date de vingt ans. Il insistait sur la nécessité d'avoir une politique des frontières mais il n'a jamais été suivi d'effet. C'est dommage car on aurait eu une prémonition de ce qu'on veut faire maintenant pour l'ensemble du territoire intérieur. Les frontières, après avoir été les marges des pays, sont maintenant devenues des lieux de frictions et de contact. Les problèmes y sont donc plus intéressants qu'ailleurs parce qu'ils sont plus prégnants.

Voilà une situation géographique exceptionnelle dans laquelle je me trouve, avec la Suisse et la région Rhône-Alpes. On a à peu près la même

surface et la même population. Les villes de la Suisse, les grandes villes Bern, Bâle, Zurich sont vers le Nord. Les grandes métropoles françaises Saint-Étienne, Lyon, Grenoble sont vers le Sud. Entre les deux, dans ce territoire interstitiel, vous n'avez qu'une ville d'une certaine importance, il s'agit de la ville de Genève. Immense métropole mondiale plus connue que Lyon ou que Bordeaux; en Extrême-Orient ou en Afrique; mais très petite: 600000 habitants. Nous avons – sous la pression de cette capitale qui était quand même pour nous le pot de fer contre le pot de terre – **anticipé la réforme territoriale**. Nous l'avons fait en 2007 et nous avons essayé de **créer à la fois un Scot et une communauté d'agglomération à la dimension du périmètre du Scot**. Tout cela a été créé par arrêté préfectoral du 5 décembre 2007. Nous avons supprimé sept syndicats et créé un. Nous avons pris en compte le fait qu'avec la population genevoise, nous étions à 800000 habitants, que nous avions donc une population française périphérique qui n'était pas très éloignée de la population genevoise. Nous avons pris en compte le fait que les démographes nous prédisent 200000 habitants dans les trente ans à venir. Je vous rappelle que la Haute-Savoie est un des départements de France où il y a le moins d'intercommunalités. J'étais conseiller régional, et je mettais en place les contrats globaux de développement initiés par la région Rhône-Alpes et j'essayai de combiner les deux côtés de mon personnage schizophrénique. J'étais à Lyon avec des gens qui voulaient plus d'intercommunalités. Quand je revenais en Haute-Savoie, j'étais avec des gens qui en voulaient moins. Je remercie ceux que je vois dans la salle qui, étant élus à l'époque et étant maintenant dans votre noble corporation, m'ont aidé à faire émerger petit à petit l'idée qu'il fallait faire quelque chose. Alors nous avons fait une **association régionale de coopération, l'ARC**. Vous avez ici le lac que vous reconnaissez, et au bout vers le sud ouest c'est la République du canton de Genève. Ne prenez pas Genève pour une ville, il y en a une mais elle n'a aucun pouvoir, la ville de Genève n'existe pas. Ce qui existe c'est le canton, c'est-à-dire un État. **Quand le préfet parle à Genève, il parle d'État à État; quand nous nous parlons à Genève nous parlons de collectivité locale à collectivité locale** et les conseillers d'État de Genève – qui ne sont pas des juristes comme les nôtres mais des magistrats intercommunaux, des ministres – travaillent sur leur périmètre. Ils sont également schizophrènes parce que l'État leur dit qu'il faut établir entre nous des relations d'État à État, il faut toucher à des problématiques lointaines, l'université, le développement de grands ensembles industriels, des échanges culturels, etc. Quand ils parlent avec nous, on parle logements, niveau de vie des citoyens, tramway, on parle de toute une série de choses qui sont véritablement dans le quotidien.

Au nord, il y a le district de Nyon qui fait partie du canton de Vaud puisque la Suisse est confédérale. Mais ce territoire est tellement tourné vers Genève qu'il est, comme nous, tourné vers cette association régionale de coopération. Et puis il y a l'ARC – l'Association régionale de

coopération. C'était quelque chose que j'ai essayé de fabriquer avec des élus qui m'entouraient. Cela a d'abord pris la forme d'une **association loi 1901**. C'est avec cette association informelle d'élus que nous avons passé une charte cosignée, négociée entre les Genevois et nous, en pure proximité. J'ai eu un jour un vérificateur de la CRC qui m'a dit « vous êtes le président d'une association loi 1901, vous avez passé un contrat avec un État étranger », il a refermé le dossier et a dit: « c'est exorbitant de tout droit mais je ne regarderai pas. » Aujourd'hui c'est **un syndicat qui fédère dix EPCI plus une commune seule**, Thonon, qui, malgré sa notoriété, n'a toujours pas d'intercommunalité autour d'elle. Le syndicat s'étend sur les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie. Vous avez beaucoup parlé de l'interdépartementalité, c'est peut-être pour ça que l'ARC n'a pas été mis par le préfet de Haute-Savoie dans les EPCI parce qu'il n'a pas reconnu qu'un petit bout du nez était à l'extérieur. Et puis ce syndicat mixte qui a maintenant remplacé l'association loi 1901 est **un périmètre qui est reconnu par Genève comme un partenaire**. Nous avons signé **une charte en 2007**, symboliquement, le jour même où l'on a créé l'agglomération. C'étaient deux instances qui étaient arrivées par hasard au même moment. Le projet d'agglomération prévoit notre avenir sur une trentaine d'années, essaie de régler les différents problèmes des 500000 passages par jour à la frontière. Genève est un doigt de gant dans le territoire français qui n'a que 4 km de frontière commune avec la Suisse et 120 km avec la France. Autrement dit, ce n'est pas la peine de s'enfermer dans des considérations administratives... Ça craque de partout. Vous avez là les graphiques de la croissance démographique et la courbe de Gauss qui montre les logements construits à Genève et la chute vertigineuse des dernières années. C'est dire la confiance qu'ils font à la France voisine, à nos frais... Il faut avec tout cela mieux gérer la mobilité, répartir la construction des logements la localisation des emplois. Nous nous sommes engagés contractuellement avec les suisses à ce que les 200000 nouveaux emplois soient logés pour moitié en Suisse. Ceci constitue une véritable révolution – maîtriser l'étalement urbain, diminuer l'impact sur l'environnement. Voilà les thématiques qui sont dans les contrats. Celles qui intéressaient les Suisses: l'urbanisation, la mobilité, l'environnement. Celles qui nous intéressaient: la vie quotidienne et les politiques de services.

Il y a des problèmes de solidarité qui se posent: les Suisses vont subventionner un certain nombre d'éléments de mobilité qui se trouvent en France, ils jouent leur rôle de ville centre. Vous avez posé hier et ce matin des problèmes de solidarité entre les grandes et les petites unités. Vous voyez que cela peut se produire quand il y a une ville centre qui veut bien se considérer comme étant à la fois l'animatrice et la responsable, y compris en solidarité de son territoire.

Alors évidemment, c'est une solution atypique: nous nous y sommes contraints parce qu'il y avait deux États, deux monnaies, deux droits du travail, deux droits fiscaux et une impossibilité d'unifier tout cela. **Cela**

nous a écartés des problèmes de gouvernance: pas besoin de se les poser car on ne pouvait pas. On a donc décidé de **réfléchir ensemble et de faire faire ensuite par les autres** qui sont les unités constituantes. **C'est informel, c'est même difforme, mais ça marche.**

Joseph Carles

Je voudrais vous remercier pour cet exemple révélateur de la possibilité que l'on a de sortir du cadre. La loi a créé une compétition entre la proposition de l'État et la vision de la CDCI. Ne peut-on avoir une coopération sur la vision de l'État et des élus?

Françoise Gatel

Pour rebondir sur l'exemple d'Annemasse, on voit bien que c'est la nécessité, la réalité et le mode vie de nos concitoyens qui ont amené les élus à devoir travailler ensemble. La question ne se posait même pas mais cela faisait partie de la vie dès lors que certains travaillaient dans un pays et habitaient dans un autre. Sans cadre, on pouvait penser que c'était plus difficile et vous nous avez répondu que non parce que vous avez été libérés des questions de gouvernance qui polluent quelquefois chez nous. On voit donc bien qu'on a nécessité de bouger et que s'impose la logique de bassin de vie périurbaine mais cela ne veut pas dire qu'il faille découper les périmètres sur le bassin de vie puisque je crois plutôt à des échelles de bassins de vie différentes.

Pour votre question je pense qu'effectivement, on voit que, selon les départements, les préfets ont travaillé différemment. Cela a été dit tout à l'heure par le président de votre association et j'ai écouté son propos avec beaucoup d'intérêt. Je pense que là où ça bouge positivement, les élus se sont préparés et ont senti qu'il fallait avancer. Je pense qu'on va arriver à **des schémas coconstruits** et que le danger vient du fait que les élus, qui n'ont pas commencé à réfléchir depuis deux ou trois ans, n'ont pas défini un projet. Quand le préfet sent que c'est faible et qu'il n'y a pas de volonté de projet, il taille pour que cela soit plus harmonieux. Je crois **qu'il appartient aux élus, et c'est un devoir pour moi, d'avoir un projet pour leur territoire**. Si un élu va présenter au préfet un projet qui a du sens en lui disant « comme ça, ça marche », le préfet, qui ne connaît pas forcément les cartes et les pertinences, va découvrir et peut-être entendre. Donc ça peut bouger!

Une difficulté – je ne sais pas comment cela se passe dans les différents départements – se trouve dans le fait que la CDCI qui a vocation à élaborer un schéma départemental doit être normalement dans une cohérence au niveau du département et dans la prise de distance des élus par rapport à leurs territoires. J'avoue que, dans mon département, je ne suis pas sûre que l'on va faire cela. Je suis présidente de l'associa-

tion des maires. Dans le cadre de la construction de la CDCI, il revient à notre association de composer les représentants. Nous avons voulu travailler en commun accord avec toutes les tendances politiques et donc en association avec les maires ruraux et l'ADCF. Je pense que c'est vraiment ce qui va sauver les communes et les préserver. Nous avons donc essayé de faire en sorte que l'ensemble des territoires soit représenté. Nous avons demandé au préfet d'avoir une vision qui ne soit pas hémiplegique – nous avons vu que le préfet, dans certains endroits, a secoué le cocotier des élus et dans d'autres, il n'a même pas fait de propositions. Nous avons dit que ce n'était pas possible, qu'il devait avoir une vision de l'État intercommunal. **À la CDCI, les élus sont là comme représentant de leur territoire.** Dans mon département, un collègue président de l'association des maires ruraux, qui a l'habitude de porter la parole des élus ruraux sur plein de choses, a fait silence radio à la CDCI parce que son territoire n'était pas du tout touché. Honnêtement, la première réunion ressemblait à une classe où vous aviez des élèves qui se disaient: « si je ne me fais pas trop repérer par le prof, je vais bien m'en sortir donc je ne dis rien; le préfet ne m'a rien dit, je ne dis rien, je ne parle pas, je signe la feuille de présence « ouf » je suis sorti vivant ». Dans notre département, tout le monde a essayé de voir s'il pouvait avoir la majorité des deux tiers. Personne ne l'aura. Le préfet ne l'aura pas, le collège de l'intercommunalité ne l'aura pas, si on a une approche politique on ne l'aura pas, les urbains ne l'auront pas, les ruraux non plus. Aujourd'hui, tombent chez le préfet des rafales de délibérations. Dans cette situation, le préfet, qui a beaucoup réuni les élus, devrait proposer une solution où l'on passe de vingt-neuf à vingt-deux intercommunalités. Il a en revanche touché au syndicat des eaux et des ordures ménagères, ce sur quoi on s'était mis d'accord. Et bien la fantaisie des délibérations des élus fait, qu'à l'intérieur même d'une intercommunalité, il n'y a pas le même avis. On a sur deux intercommunalités, deux communes qui, comme Annemasse et Genève, sont séparées par un pont et les deux disent qu'il faut qu'elles soient dans la même intercommunalité, mais dans la deuxième partie de la délibération, elles n'ont pas choisi la même. *(rires dans la salle...)*. Ce n'est pas un gag! Le préfet nous a dit qu'à partir des délibérations des élus, il allait amender son schéma. Je ne sais pas ce que ça va donner parce que c'est une rafale de délibérations, beaucoup très légitimes, avec une vision du territoire. Mais comment le préfet va-t-il pouvoir faire un truc qui va avoir du sens pour tout le monde parce que chacun a son propre regard sur les choses?

Robert Borel

Je veux donner mon assentiment à ce que pense M^{me} Gatel sur le fait qu'il y a une nécessité d'être un peu poussé dans le dos mais c'est la loi qui va pousser toute la France dans le dos. C'est à partir de là qu'il faut bâtir un

projet sinon le préfet restera le patron. Il y a donc nécessité, dans chaque périmètre, à trouver quelques leaders et quelques projets. Quand je pense leaders, je ne pense pas seulement aux élus mais aussi à la profession des directeurs généraux de services qui peuvent être des leaders, j'en ai vu. En revanche, Madame, je suis obligé de tempérer vos propos sur la facilité des choses parce que c'est très compliqué. C'est passionnant, je vois des maires de communes de 1500 habitants qui géraient leurs problèmes ruraux avec un relatif enfermement dans leur périmètre, qui maintenant sont rentrés dans des problématiques universitaires ou des problématiques de terrains d'aviation. Ils ont découvert un monde qui n'était pas le leur et cela les passionne. Mais en même temps, ils ont de fortes craintes, cela leur demande un travail immense, ils s'inquiètent pour les questions financières, ils y entrent avec les pieds comprimés dans les chaussures mais il y a des élans qui sont évidents et manifestes, et je crois qu'on a beaucoup de choses à découvrir.

Un intervenant de la salle.

Une question pour M. Borel d'Annemasse. Comment le préfet a-t-il traité tout ceci dans son schéma, est-ce qu'il en a tenu compte?

Robert Borel

Je vous ai dit que la France n'avait pas de politique frontalière. Donc les préfets ne sont pas très intéressés par les frontières. Ils font le boulot pour lequel ils sont désignés. Quand nous avons créé notre unité de 350000 habitants autour de Genève regroupés dans un seul syndicat mixte avec un président, un comité, un budget. Le préfet ne nous a pas aidés, il ne nous a pas encouragés. Le préfet de région nous a encore moins encouragés que, dans sa vision d'État à État, il considérait que c'était un peu une atteinte à la majesté de l'État que d'aller discuter en solo avec Genève. Le département ne nous a pas beaucoup aidés non plus car il y voyait un risque de scission et il a fallu le rassurer. Dans notre situation, il a fallu mater le préfet et le président du conseil général. Tout s'est finalement bien passé, mais nous n'avons pas encore réussi à faire inscrire ce périmètre dans le schéma départemental. On va y arriver, c'est imparable.

Jean-Luc Bertoglio

DGA du San Ouest Provence

Je souhaite juste faire une observation et poser une question qui en découlera. Sur l'intercommunalité, je suis assez d'accord pour dire qu'on est dans un système de coconstruction assez complexe qui doit tenir

compte des réalités socioculturelles, économiques, géographiques... C'est un discours latent. Malgré tout, l'intercommunalité est un outil qui n'est pour l'instant qu'un établissement public. Or le vrai débat qui est rarement posé est le suivant: l'intercommunalité est surtout une grosse intercommunalité de gestion, et plus on est urbain, plus cela devient incontournable car y sont gérés les trois quarts des grands services publics. Ma question découle de ce constat. On s'aperçoit que c'est un phénomène inéluctable, qui doit être guidé par ceux qui le vivent; c'est une évidence et cela devrait donc faire l'objet des SDCI. En revanche, tout le monde est d'accord pour dire que l'intercommunalité se développe sur une certaine vision d'un territoire et que, par définition, il y a une problématique de planification, que la base de tout est le développement, l'aménagement, ce qui est la base de la loi ATR. **Ce qui construisait l'intercommunalité réelle c'étaient l'aménagement et le développement** et depuis les années 1970 et le rapport Guichard en 1976, Olivier Guichard n'était pourtant pas un révolutionnaire. Il disait que le meilleur moyen d'aboutir à une sorte de consensus intelligent d'intercommunalité, à ce qu'on pourrait appeler plutôt « communes de demain » – ça m'intéresserait presque autant que les intercommunalités de demain – ce serait de donner la compétence urbanisme à une intercommunalité bien constituée. Ma question en découle: pourquoi est-ce que globalement les élus, les associations d'élus se sont opposés aussi fortement au transfert de la compétence urbanisme aux intercommunalités plutôt qu'au contraire essayer de gérer cette passation?

124

Joseph Carles

La question est claire. Je vous propose de prendre les autres remarques et on fera une réponse globale.

David Ben Sadoun

DGS de la communauté de communes des Collines du Léman

Je dirige une de ces communautés qui s'est construite historiquement comme une intercommunalité défensive avec Thonon-les-Bains (30000 hab.). Il n'y a que deux communes en France de 30000 habitants qui sont des communes isolées. Donc trois communautés de communes autour du lac qui sont en marguerite, dont les collines du Léman. Il y avait une question sur le fait de savoir si le préfet avait pris en compte l'appartenance à l'ARC dans le SDCI. La demande des collines du Léman était de pouvoir avoir un rapprochement Bas-Chablais/Collines du Léman/Thonon et trois communes de Brantone et c'est la proposition du préfet. Il a proposé un rapprochement en communauté d'agglomération avec des communes de l'ARC en coupant d'ailleurs l'aire urbaine de Thonon/Évian. Les communes qui sont limitrophes du côté du pays d'Évian sur

les rives françaises du Léman ne sont pas incluses dans ce périmètre. Résultat aujourd'hui, il y a beaucoup d'élus hors Collines du Léman qui sont favorables. Le maire de Thonon avait proposé un schéma qui conduisait à un éclatement des communautés de communes autour dont deux en fiscalité économique unique. Donc, depuis ce matin, j'entends des débats sur la rationalité des périmètres alors qu'il me semble que l'objectif chiffré de la loi pour les préfets est d'arriver à zéro pour le nombre de communes isolées en Haute-Savoie contre quarante-quatre aujourd'hui. Au 1^{er} juin 2013, le CGCT change et il faudra que toutes les communes rentrent dans une intercommunalité. Le géographe disait tout à l'heure qu'il fallait éviter de penser qu'il existe des territoires cohérents et M. Borel l'a rappelé: des territoires, y compris l'ARC, sont en dehors des clous. La priorité des priorités de la loi doit être effectivement que toute la France soit couverte. À parler de rationalité, de mise en cohérence, de porosité pour M^{me} Gatel, on rejoint la même rhétorique de ceux qui défendent une situation ubuesque avec un mille-feuille intercommunal avec, sur mon territoire, douze structures qui agissent sur une seule commune. Si on enlève les échelons départementaux, on tombe à neuf. La priorité, à mon avis, est la couverture totale au 1^{er} juin 2013.

Joseph Carles

Nous allons demander une réaction à nos deux invités. Pourquoi ne pas prendre la compétence urbanisme en intercommunalité? Et deux mots de conclusion sur cette approche des schémas de coopération.

125

Robert Borel

Je réponds à la deuxième question d'abord bien qu'elle soit très localisée voire localiste. Je crois qu'on recroise ici l'exposé du géographe. Il est des réalités géographiques et humaines qu'on ne peut laisser de côté quand on fait des périmètres d'administration; j'ai essayé de le montrer à cause de l'existence près de Genève du Chablais qui est une région bien connue mais peu peuplée – 80000 habitants – en cul-de-sac à l'extrémité de la France entre une montagne et un lac, qui dispose de deux capitales sinon trois ce qui est absurde. En fait, elle dispose de deux ou trois personnages politiques forts, ce qui est une catastrophe. Si le Chablais veut faire son unité, il faut contredire le préfet et lui dire « vous avez écouté les grands personnages et vous avez fait un découpage politique. Nous, élus de base, nous sommes beaucoup plus raisonnables. Nous ne voulons qu'un seul Chablais, pas de capitale et il faut que Thonon, Évian et Publier soient le centre économique et culturel qui donnera au Chablais sa force ». Le problème qui est posé par le Chablais est un problème de géographie humaine et il faudrait le prendre en compte par-delà les pesanteurs administratives ou politiques.

Sur l'autre point, nous avons un périmètre d'agglomération qui correspond au périmètre du Scot. Le Scot doit veiller à ce que la conformité des PLU soit assurée. Nous avons créé un service pour faire ce travail. Nous avons du coup été obligés de lutter contre nos propres maires, ce qui n'est pas très facile, mais là encore, avec du temps et de l'énergie on y arrive. Maintenant que les choses sont faites et que les PLU sont en conformité, on s'aperçoit que les maires demandent spontanément à mettre en commun un certain nombre d'outils d'urbanisme dans l'analyse des permis de construire, etc. Du moment où les tensions disparaissent et où le document unificateur est créé, il ne reste que la technique et, évidemment, le point central outillé d'ingénieurs et de gens compétents est une ressource.

Joseph Carles

Donc tu as la réponse – la compétence il faut la « hold-uper » quand on ne la donne pas: via les Scot on prend la compétence urbanisme et on l'applique aux PLU.

Françoise Gatel

Sur la seconde question posée, je pense qu'il ne faut pas opposer rationalisation et mise en vrac avec multiplicité des structures. Il faut raisonner en périmètres autour d'un bassin de vie en prenant en compte la notion beaucoup évoquée de mobilité. Je rappelle que le canton – dont je m'étonne que la loi ne l'ait pas supprimé définitivement – a été construit sur une notion de mobilité. À l'époque, il s'agissait d'aller de chaque côté du canton à cheval en une journée. La mobilité n'est pas une nouveauté. Sur le PLU, je suis d'accord avec mon collègue, mais vous touchez à quelque chose d'existentielle sur ces questions. Emmanuel Duru disait que les associations d'élus avaient été non seulement frileuses mais parfois vent debout contre cela, sauf l'ADCF qui est toujours en avance d'un temps et qui était pour l'intercommunalisation des PLU. Deux choses sur ce sujet. Il faut poser la question du PLU comme outil d'aménagement, ce qui est aujourd'hui absolument nécessaire. Deux communes ne peuvent pas faire leur PLU indépendamment, deux intercommunalités non plus. Il faut travailler ensemble et mettre cette compétence au niveau de l'intercommunalité. On voit bien qu'en disant cela, la question est trop visible et trop simple pour les élus et donc tout le monde s'énerve. Il est d'autres manières d'y arriver: en aidant les élus à prendre conscience de la nécessité d'outils de planification. Ils en ont eux-mêmes besoin pour éviter que leurs voisins viennent mettre une zone d'activité à côté d'une zone pavillonnaire, etc. Je pense qu'il faut que les élus prennent conscience de la nécessité d'avoir un PLU intercommunal. Il faut éviter de continuer à faire de l'étalement urbain. On a besoin de cohérence,

de systèmes de transport, et donc je crois qu'il faut cultiver les élus et les amener à prendre conscience de ces préoccupations et ensuite ils le feront ensemble. **Quand vous touchez au PLU, vous touchez au cœur de la fonction du maire.** Les élus, les maires, sont convaincus de la nécessité de l'intercommunalité. Il n'y a plus de communes s'il n'y a pas d'intercommunalité, qu'on le veuille ou non. Le fait que l'argent devienne rare va amener les gens à arrêter de vouloir construire des terrains de foot synthétiques dans toutes les communes où il n'y a même plus de joueurs. Dans mon département, des communes se demandent si elles ne vont pas vendre leur terrain de foot car il n'y a plus de club. Parallèlement, cela **pose la question de la fonction de la commune et du maire.** Est-ce qu'un maire – en étant un peu brutal – est un élu de quartier qui reçoit les plaintes et qui va au monument aux morts? Est-ce qu'il fait l'assistante sociale ou est-ce que le maire, parce qu'il est l'expression de la démocratie et représente la volonté des concitoyens d'un territoire, doit agir sur la façon dont leur territoire doit être aménagé. C'est une vraie question. Je pense qu'on ne peut pas enlever aux communes cela et que la solution réside dans le Scot. Un Scot assez prescriptif remplace aisément un PLU intercommunal. Au niveau du PLU, les élus locaux sont extrêmement contraints et donc cela se fait tout seul et très simplement. Mais cela renvoie à la question du bloc communal. **Est-ce que l'intercommunalité est la fin de la commune ou est-elle la prolongation de la commune?**

Synthèse des 4^{es} universités d'été

Joseph Carles – « Et si on se lâchait... »

Je vais être amené à faire un exercice compliqué. Hier, cet exercice a eu lieu mais plus sur le climat, sur l'ambiance. J'ai trouvé passionnant la façon dont mon collègue a restitué l'ambiance et l'esprit de la journée. Je suis sur un autre registre mais je vais quand même essayer de prendre en compte ce que nous a dit hier Alain Faure. Je ne propose pas une synthèse mais plutôt une promenade en essayant dans un premier temps d'écouter ce que nous a dit Alain Faure. Il nous a dit finalement « vous ne vous lâchez pas, vous êtes dans un processus d'autocensure. Vous vous retenez y compris sur les mots, certains même comme des mots tabous ». Il nous a donné le timing du mot « métropole » pour dire à quel point on avait une réticence à utiliser ce vocabulaire. Il nous a dit « allez-y » et il faisait écho à ce qu'on a entendu et à ce qu'on vient de voir pour terminer. Il nous a invités à innover, à sortir du cadre. C'est un peu dans cette démarche, dans cet état d'esprit que se situent ces universités d'été. Pascal Fortoul l'a dit, les universités sont la capacité à être prospectifs, à se projeter et on sait pertinemment que la seule chose qu'on ne peut pas prévoir, c'est l'avenir. On sait que nos amis économistes prédisent parfaitement bien le passé.

Sur le diagnostic, je crois en effet que **nous avons un diagnostic riche et globalement partagé**. Dans nombre de nos rencontres, nous sommes très performants pour faire des diagnostics, sur notre environnement, sur la conception du territoire et, on vient à nouveau de l'évoquer, un diagnostic sur ce métier ou cette vocation d'aménageur, et aussi, sur lequel on a été en retrait, d'après Alain Faure, le diagnostic de notre vocation à être les créateurs du lien social.

Sur le premier point, **notre environnement en mutation est pluriel et multiple**. J'ai trouvé que Brigitte Fouilland et Didier Locatelli nous ont alors alertés sur nos représentations. Effectivement nous avons eu peut-être une représentation du territoire fortement marquée par l'histoire. Nous avons encore un fort effet de rémanence, nous sommes encore fortement imprégnés de ce qui s'est passé, de ce qu'a été le territoire conçu dans les années Datar si je peux les appeler ainsi. Rappelons-nous: faire du développement, ce n'est pas compliqué, on désenclave, cela fait venir l'entreprise qui fait venir de l'emploi et ça y est on a créé de la dynamique. C'était cette mécanique qui permettait d'avoir des territoires en développement dans une société industrielle où cela n'était pas faux. La Datar n'avait pas une vision décalée, elle était cohérente par rapport à ce qui se passait dans l'aire industrielle. Nous n'avons peut-être pas compris que nous sortons de l'aire industrielle et que nous rentrons

dans ce processus post-industriel. Donc cette alerte signifie: attention le territoire n'est plus simplement un endroit où on va créer de l'activité économique et donc créer du logement. L'interpellation qui nous a été faite montre effectivement **un espace d'identités plurielles marqué par le culte de l'immédiateté**. Le territoire devient, selon l'observation de Brigitte Fouilland et Didier Locatelli cet espace sur lequel les citoyens veulent obtenir tout ce dont ils ont besoin dans un délai extrêmement bref. Notre vision est de dire ce que les citoyens veulent obtenir c'est un job. Certes, mais Didier Locatelli nous renvoie à nos représentations en disant: « attention, regardez le temps éveillé passé au travail est de 12 %! » Cela nous remue car notre vision n'est pas celle-là notamment quand nous nous regardons à travers le propre prisme de notre passage de temps au travail, on se dit que ce n'est pas possible. Or l'analyse montre que c'est la réalité. On a tous travaillé sur les mobilités, sur le problème de la liaison domicile-travail. Quand on regarde aujourd'hui ce que sont les déplacements domicile-travail, on s'aperçoit qu'ils ne sont plus majoritaires dans les processus de déplacements, ils deviennent minoritaires. Lorsque dans ma collectivité on a travaillé sur la question de la mise en place du tramway, on s'est posé la question et on a fait une analyse. Qu'avons-nous observé? Ce que dit Didier Locatelli est exact le tramway n'est pas fait pour du trajet domicile-travail, il va être utilisé à 30 % à ou 35 % pour cela parce que les mobilités sont ailleurs. Donc si nous continuons à analyser le territoire à travers une perception des mobilités domicile-travail, alors que ce n'est pas le cas, nous risquons de ne pas appréhender ce qui est en jeu.

Ensuite, il y a la question sur laquelle on a été un peu discrets dans les prises de paroles ou dans les interventions, **c'est la question sur l'enjeu des inégalités**. Or Brigitte Fouilland nous a dit: attention, c'est l'enjeu déterminant, c'est l'enjeu essentiel. Ne perdons pas de vue qu'aujourd'hui les inégalités territoriales génèrent des inégalités humaines. Soyons vraiment attentifs sur ces territoires qui peuvent être des territoires de nature à recréer des inégalités, notamment du fait de la montée en puissance du fait urbain ou du fait métropolitain.

On va écouter ce que nous dit Alain Faure, on ne va pas avoir peur du mot. C'est vrai que nous sommes sur **une métropolisation de l'organisation sociale**. On ne peut pas nier cette métropolisation. Regardons aujourd'hui comment se font les flux de population. Je crois que l'exemple de Genève nous montre que les flux sont là. Est-ce que je peux ignorer cette métropolisation ou est-ce que je ne dois pas la prendre en compte et pourquoi pas m'y intégrer? Finalement la question de la métropolisation est aussi le phénomène périurbain, le phénomène de banlieue et donc le phénomène de ce qu'on ne sait plus qualifier. On avait l'urbain, le rural, on avait le rurbain, on a le périurbain. On ne sait plus ce qu'on a, y compris l'Insee a du mal à nous dire comment elle va classer ces territoires et ces périmètres. C'est donc la marque de leur complexité. On a abordé ces questions en lien avec les schémas. Je ne veux pas dire que les schémas

sont erronés mais qu'ils ne sont plus en résonance avec les réalités du moment. Il me semble qu'on raisonne encore avec un temps de retard. On fait des analyses à travers des processus qui ont fonctionné dans un contexte qui n'est plus celui dans lequel nous sommes. En conséquence, nous ne pouvons plus nous contenter d'une perception sur les besoins. Nous ne pouvons plus avoir une représentation sans la valider. L'exemple sur le temps consacré au travail montre que nous avons des perceptions tout à fait différentes. On l'a vu quand on a eu un questionnement élargi sur les attentes des habitants du Pays Voironnais. Alors que tous les élus considéraient qu'il fallait leur donner des équipements publics de proximité, la population a dit non, on est conscient qu'il y en a suffisamment, en revanche permettez-nous d'y accéder. On s'aperçoit alors du décalage entre la perception que l'on peut avoir parce que l'on est effectivement dans une perception de la demande d'un moment qui n'est plus celle d'aujourd'hui. Il faut qu'on revisite tous ces processus, tous ces modes d'interventions, et c'est vrai que l'écoute citoyenne est difficile. On a entendu ici dire qu'on a voulu consulter mais que ce n'est pas simple. Je crois en revanche qu'il faut qu'on réintroduise, qu'on réinvente une autre façon de percevoir et de construire cette écoute citoyenne. Les propos sur les PLU sont révélateurs. Je ne peux pas imaginer aujourd'hui d'avoir l'aménagement de ma commune sans regarder ce qui se passe plus largement et donc effectivement si je fais une ZAC en oubliant tout le reste, ça ne va pas du tout. Si à côté on vient me planter une zone avec une exploitation industrielle un peu limite nous n'aurons pas été cohérents. Il faut amener à cette conviction, à l'idée qu'on ne peut plus être isolé mais qu'on est en interconnexion, impactés par les autres. Cela veut dire que votre métier – et les élus vous l'ont dit et exprimé – est un métier qui change. On a dit maintenant il faut que les cadres dirigeants fassent du marketing public mais dans un processus commercial c'est en fait du **marketing public** pour vendre l'image, pour vendre la marque. J'ai été jury de thèse où l'étudiant avait fait une thèse sur la marque de la ville. Je crois qu'il y a un autre volet du marketing public sur lequel il faut aussi qu'on construise des choses, il s'agit du marketing qui permet la mesure des attentes et la perception des besoins. Je crois qu'on regarde le marketing public au travers du prisme extérieur, il faut aussi le regarder au travers du prisme intérieur. Voilà pour ce premier volet d'environnement un peu sociologique en quelque sorte.

Deuxième chose à propos d'un **environnement financier** qui a peu inspiré le grand dynamisme à la table ronde hier matin. Que peut-on en retenir? Je crois que nous ne connaissons probablement pas une croissance des ressources telle que nous l'avons connue par le passé, qui avait créé la dynamique dont les intercommunalités ont pu bénéficier et qu'elles ont mise à profit pour enclencher un mouvement de développement. La réforme de cet impôt auquel était liée la dynamique a entraîné des pertes – on ne sait pas à combien 9 milliards ou 7 milliards – dans tous

les cas il manque des sous, c'est un fait. À un moment ou à un autre, ce sont les territoires qui le paieront avec des gagnants et des perdants mais très franchement la question des gagnants et des perdants est assez anecdotique. Bien sûr ceux qui perdent peuvent s'offusquer mais je peux le dire étant dans une collectivité qui perd, la vraie question c'est la prospective. La prospective, elle, est à travers ce dont les gouvernements qui vont venir quels qu'ils soient ne pourront faire l'économie, à savoir la réforme fiscale en ce qui concerne la taxe d'habitation. Je reprends ce qu'à dit Guy Gilbert. Regardez les intercommunalités, on leur a donné la taxe d'habitation et je crois que c'est plutôt un cadeau empoisonné dans la mesure où derrière on sait déjà qu'avec le plafonnement des salaires, il ne faut pas oublier que 30 % du produit de la taxe d'habitation provient d'une taxe d'habitation plafonnée, 30 % sont plafonnés. Cela signifie me semble-t-il que cette idée d'aller vers un impôt local à taux national en matière de taxe d'habitation, va encore peut-être amputer l'autonomie. Les conséquences montrées hier par Mathieu Chartron à travers l'exemple du Grand Dole impliquent la nécessité de revisiter les relations entre les communes et les communautés. On a commencé, et finalement ça s'est passé ici, avec la présentation de ce que pouvaient être les pactes fiscaux et financiers à passer entre les communes et les communautés. Mais ces pactes il va falloir leur donner encore une autre dimension parce qu'il va falloir qu'ils intègrent la question de la relation entre ville centre et la communauté. Le changement d'échelle de la ressource va nous inviter à cela.

132

Parallèlement, il faut faire un effort sur la dépense. Je me permets là d'attirer votre attention sur le mythe des économies d'échelle, je devrais dire **l'illusion des économies d'échelle**. Je pense que ce n'est pas là que se jouent les enjeux – vous l'avez dit tout à l'heure – si on fait des économies d'échelle au fond c'est sur le personnel, en regroupant. Tous ceux qui sont dans les syndicats « out », tous ceux qui sont en doublon dans les communautés fusionnées « out », et on va faire des économies d'échelle. Cela ne se passera pas parce qu'on ne pourra pas rendre le service. La vraie question pour moi de l'économie c'est de ne pas doubler le service. Au fond la pertinence de l'intercommunalité réside dans le fait qu'on ne continuera pas à doubler comme dans les premiers temps de la mise en place. Était-ce légitime ou pas? Peu importe, c'est factuel, on a bien doublé alors qu'en doublant on n'a pas pour autant doublé la qualité du service apporté à l'usager. Donc je crois que c'est là que la réflexion mérite vraiment d'être engagée et que, pour moi, se trouvent les économies.

Peut-être est-ce encore un peu éloigné, un peu conceptuel, un peu intellectuel, mais **la question de la ressource immatérielle est posée**. Je suis dans un territoire dans lequel la ressource immatérielle est importante et essentielle. Nous devons, non plus être des gens qui vont construire des équipements, mais qui réalisent de **la médiation** entre des grands centres de recherches universitaires, des industriels dans le domaine de

la robotique, des systèmes embarqués et du médical, et tous les organismes de valorisation et de capitalisation. Là aussi on n'est pas dans des **processus de gouvernance**. Les chercheurs font de la recherche, les industriels font de l'industrie et les autres essaient de s'adapter et c'est le médiateur public local qui peut arriver à dire je vais vous mettre en synergie. Quand on crée Aerospace campus ce n'est pas le béton qui est important mais la capacité à trouver un espace où l'on va fédérer la recherche et l'industrie. La valorisation dans ce cas il me semble que c'est aussi une réflexion qui va pouvoir être portée parce que nous avons de l'intercommunalité et je crois que c'est l'intercommunalité qui va déclencher cela. Je vois bien que la communauté urbaine a permis un effet d'accélération qu'on n'avait pas tant qu'on n'était pas dans ce processus. Je crois effectivement que cela doit nous amener aussi à avoir une autre vision sur la gestion financière. Je pourrais évoquer un exemple qui me paraît caractéristique. Je suis enseignant chercheur à l'université et cela m'amène à l'autre vision de la gestion financière. Aujourd'hui, quand un enseignant chercheur est dans un labo et qu'il fait de la recherche, il détruit de la valeur. Parce qu'un labo de recherche c'est de la dépense au sens de la comptabilité publique, c'est destructeur de valeur. Puis on va avoir quelque chose de magique qui va s'appeler le grand emprunt et le même labo va faire de la recherche financée par le grand emprunt. Il ne détruit plus de la recherche, il crée de la valeur. C'est-à-dire que le simple fait qu'on dise c'est de l'investissement cela fait de la valeur, et ce n'est pas de l'investissement cela détruit de la valeur. Il faut aussi replacer la façon dont on crée la valeur par des dépenses de fonctionnement et arrêter d'imaginer qu'une dépense de fonctionnement ne serait pas créatrice de valeur. Comment prendre en compte le fait que, quand on crée du lien social, on crée de la valeur. Ce sont des questions qu'il va falloir investir.

L'autre point qui a été évoqué en terme de contexte vise **les structures qui trouvent leur justification dans leur passé, dans leur histoire**, c'est le cas de ces PNR, des pays, des syndicats mixtes et la question Anne-Marie Le Glanic l'a bien soulevée à un moment quand elle a dit « j'ai dû oublier le parc naturel régional dans mon analyse et bien je ne sais pas tout à fait ce qu'il fait mais il est en train d'intervenir sur des champs qui sont les mêmes que les miens ». Ces structures qui ont été constituées dans un processus tout à fait particulier ont fait naturellement évoluer leur périmètre d'activités, leur périmètre d'intervention, en venant à ce moment-là en concurrence ou en télescopage avec des structures qui avaient été créées précisément pour ces périmètres. Mais regardez chez vous avec vos services et vos directions. Vous créez une direction pour un problème spécifique, quatre ans après regardez quel est le périmètre effectif et vous ne la reconnaissez pas dans ce pour quoi vous l'avez créée. Je crois que c'est la vie des institutions qui fait que naturellement elles ont cet effet d'extension permanent. Il va falloir aussi qu'on y soit

attentif. De plus, le Scot est le moyen de prendre le droit des sols, mais les outils de planification et d'encadrement qui soient trop prescriptifs, avec derrière la question de la cohérence. Je crois, et vous l'avez dit, que la cohérence ne se prédétermine pas. La cohérence comme la rationalité est limitée. Ce qui est rationnel pour moi ne l'est pas pour vous, mais demeure rationnel, ce qui est cohérent pour moi n'est pas forcément cohérent pour vous mais ça demeure cohérent. **La cohérence n'est pas quelque chose qui est prédéfini, elle est variable.** À souhaiter un territoire cohérent là aussi si l'on veut le conjuguer au singulier on va avoir du mal au même titre que le territoire pertinent. Le dernier élément est **cette expertise qui se renforce.**

Et la réforme dans tout cela? Ce matin, on a dit qu'on avait une réforme qui va peut-être simplifier, qui va accélérer. J'avais écrit cela hier soir sans avoir encore entendu la table ronde. Or j'ai entendu une idée volontariste mais une application qui est quand même beaucoup plus difficile, et donc qui n'est pas au rendez-vous de cette ambition affichée. Aujourd'hui, c'est peut-être le rendez-vous de l'installation et c'est un peu la question qui était posée: est-ce qu'on est sur du structurant en étant déstructurant d'abord ou bien est-ce qu'on est dans un processus de continuité

Par rapport à tout cela, il me semble que **nous sommes au cœur de la complexité.** Nous sommes dans le télescopage de toutes les problématiques que nous avons posées. Les mutations de mode de vie dont nous avons parlé impactent les problématiques de ressources – parce qu'il faut répondre autrement – qui à leur tour impactent, par l'effet papillon en quelque sorte les modes d'organisation, qui viennent disqualifier des réformes fondées sur des territoires en recomposition. Rentrer dans la complexité, c'est peut-être nous dire que le modèle qui est notre modèle est saturé. Le temps de l'adaptation est dépassé, il y a nécessité de changer de référentiel. Je crois que la commune ne sera plus la référence d'ancrage territorial, **l'intercommunalité est en train de devenir la référence de l'ancrage du territoire.** Et je crois que nos concitoyens vont avoir très vite compris que le passage de la commune à l'intercommunalité était quelque chose de naturel. Il faut trouver un paradigme différent pour mettre les territoires en mouvement. En revanche, il faut reconstruire avec les mêmes briques, c'est l'architecture qu'il faut changer mais en utilisant les mêmes briques et le cas échéant en inventant de nouveaux matériaux.

Allez, soyons beaucoup plus soutenables ou durables dans la construction de notre organisation territoriale: **il faut aller vers de l'innovation.** Il faut ne pas s'autocensurer et sortir du cadre. L'exemple que vous nous avez donné, même s'il a été compliqué et difficile, vous n'auriez pas pu le faire si vous n'étiez pas sortis du cadre. Vous avez dit: la seule façon de régler ce problème ce n'est pas de rester et de le regarder à partir de ce que je suis, mais de le regarder à partir de ce que je veux être. C'est une des grandes leçons que l'on doit retenir de tout ce qui change. Ne plus regarder les choses à partir de notre posture mais effacer la posture pour

regarder les choses depuis ailleurs. Quand on a un problème insoluble, on se rend compte qu'il est insoluble parce que la position de regard que l'on a dessus n'est pas la bonne. Je crois que c'est effectivement compliqué. Cela veut dire qu'il faut **accepter la fin de la compétition entre les territoires, accepter la fin du syndrome de l'écharpe** pour entrer dans le champ de la coopération. Il faut garantir, permettre à chaque partie prenante de conserver sa prérogative sur le périmètre qui lui est dû.

Je crois qu'il faut sortir de cet adage: « *il vaut mieux être le roi d'un petit royaume que le second d'un grand* ». De mon point de vue, il est complètement dépassé parce que, dans le grand, il n'y a plus de premier et il n'y a plus de roi. Dans le processus coopératif, il n'y a plus de roi, on est dans l'échange. Pour cela, il faut partager des ambitions, des visions, il faut aller vers l'amplification de cette intelligence collective. La vraie question, c'est qu'on produit des éléments du puzzle mais qu'on a un peu de difficulté à écrire la notice de montage. Peut-être que l'innovation, c'est celle-là.

Quand j'entends tout cela, je me dis finalement que je n'avais peut-être pas complètement tort en croyant l'idée de la **convention de gouvernance**, à l'idée de **cette démarche de coopération** dans laquelle on commence par **partager des ambitions**. La rationalité démocratique des élus me semble extrêmement importante pour permettre à chacun des territoires d'exister et de continuer à exister dans un processus de création d'intelligence collective. Ceci signifie aussi un processus de changement dans la façon interne de manager des intercommunalités, auprès de collaborateurs sur lesquels il faut s'adosser et qu'il faut faire participer à ces processus.

Pour conclure, il me semble que pour aller **vers un changement opérationnel**, il faut qu'on fasse preuve d'une **audace conceptuelle**.

Discours conclusifs

Pascal Fortoul

Président de l'ADGCF

Merci Joseph. Nos 4^{es} universités d'été touchent à leur fin et j'espère très sincèrement que ces deux journées de réflexion, cette synthèse qu'a pu faire Joseph – il dit qu'il ne fait pas de synthèses... – nous a convaincus du bien-fondé de ces journées, de leur richesse, de leur apport.

L'ambition était quantitative, on s'était donné un objectif de 200 participants, presque atteint! C'est vrai que le contexte n'était pas évident. De nombreux collègues retenus par des réunions liées à des questions de périmètres ne nous ont pas forcément rejoints. L'ambition était aussi qualitative et je trouve que, quand on demande à Joseph, qui est notre désormais célèbre fil rouge, de faire cet exercice extrêmement difficile de synthèse, et bien tout d'un coup on perçoit la cohérence de la réflexion à laquelle on a pu participer au cours de ces journées et je me dois de remercier tous ceux qui nous accompagnent dans cette réflexion, tous les universitaires qui nous ont accompagnés au cours de ces deux jours, les consultants qui se sont investis.

Et puis un grand merci aux deux élus qui nous ont rejoints, Françoise Gatel et Robert Borel, dont l'humilité, l'humour n'ont d'égal que finalement la conviction qu'ils ont pour les territoires et l'avenir de leurs territoires. Un grand merci parce que la tendance est toujours d'inviter des grands élus, des « têtes d'affiche » et finalement notre territoire est riche d'exemples concrets que nous aimons découvrir, tel l'exemple d'Annemasse et le Genevois, territoire de 800000 habitants. Ils ont su transgresser des règles, imaginer un avenir sous la pression et au travers d'une obligation. Notre métier, notre quotidien, notre devoir est effectivement d'imaginer cet avenir de nos territoires.

Pour conclure, je voudrais remercier Le Grand-Bornand pour son accueil. C'est la troisième fois que nous sommes accueillis ici et force est de constater que nous ne sommes jamais déçus. Un grand merci également à l'équipe technique de cet espace qui s'adapte parfaitement à nos besoins.

Je veux aussi remercier tous nos partenaires, je le dis, je le répète à l'occasion de tous nos rendez-vous, nous ne pouvons faire ce type d'exercice que grâce à nos partenaires. Donc qu'ils soient à nouveau remerciés. Ils sont présents sur notre site, je ne vais pas les citer tous. En sortant, je vais rejoindre trois de nos partenaires avec qui nous allons signer une

convention de partenariat, la MNT qui est un partenaire plus que fidèle désormais, la GMF et SITRA. D'ailleurs un certain nombre de nos partenaires qui gravitent autour des questions du personnel comme la MNT, la GMF, le CNAS m'ont suggéré hier au soir que la question du personnel puisse effectivement faire l'objet d'un thème de nos prochaines universités d'été parce qu'il y a de grands enjeux en matière de personnel au niveau de nos intercommunalités.

Au-delà des grands enjeux, il y a une attitude éthique qu'il convient de réaffirmer. Ce n'est pas parce qu'on est dans un processus de rationalisation, de fusion, qu'on est autorisé à faire n'importe quoi entre collègues. Il y a des compétences dans les grandes comme dans les petites intercommunalités et notre objectif est de réunir bien évidemment ces compétences managériales mais aussi les compétences peut-être un peu plus traditionnelles de développeurs qui existent dans un certain nombre d'intercommunalités.

Quelques remerciements encore, et qui pour moi sont tout aussi essentiels, c'est l'accompagnement des élèves administrateurs. Je voudrais rappeler leurs noms: Blandine Fortin, Muriel Hennetin, Manuel Zamora, que nous aurons forcément plaisir à retrouver dans nos intercommunalités – ils en viennent même parfois – ce sera donc avec encore un plus grand plaisir. Merci pour le travail qu'ils effectuent.

138

Un partenariat encore plus étroit avec le CNFPT et en particulier avec l'INET, est en cours d'élaboration et nous espérons son bon fonctionnement dès l'année prochaine.

Bien évidemment, un grand merci à Joseph Carles qui est notre fil rouge depuis plusieurs années. Il donne cette cohérence au fil des ateliers et est en capacité de nous livrer la synthèse de ces deux journées de travail.

Avant de vous donner rendez-vous, je ne peux oublier dans mes remerciements Laurence et Marie-Agnès sans qui rien ne serait possible. Elles le savent et je le répète toujours avec plaisir. Globalement, c'est le travail d'une équipe. Il faut savoir que le bureau s'est réuni à Paris à deux reprises début avril où sur une journée, un samedi, on a planché sur les thématiques. Il y a eu des désaccords, il a fallu modifier des intitulés... C'est la vie d'une association. Je suis très très fier de pouvoir effectivement compter sur la participation de tous pour élaborer un moment comme cela et donc je vous donne rendez-vous le 12 octobre prochain à l'occasion de l'assemblée générale à Rennes où il serait de bon ton qu'on soit suffisamment nombreux – un rendez-vous autour de 15 heures a priori – et puis bien évidemment nos universités d'été, les 5^{es}, début juillet 2012. Merci à tous. Je laisse le soin à Monsieur le Maire de conclure en le remerciant doublement puisque c'est la commune du Grand-Bornand qui nous invite à déjeuner.

Monsieur le Maire du Grand-Bornand

Monsieur le président,
Mesdames et messieurs les élus,
Mesdames et messieurs les directeurs généraux,
Mesdames et messieurs les représentants de l'ADGCF,

Vous nous faites l'honneur de votre venue au Grand-Bornand pour la troisième année consécutive dans le cadre de vos universités d'été et je tiens à vous remercier pour votre fidélité et votre confiance.

Je ne doute pas après avoir entendu Monsieur Joseph Carles faire la synthèse des débats que ces deux jours de travail auront fait l'objet d'échanges fructueux. Je sais néanmoins que vous avez su profiter des charmes et atouts du Grand-Bornand et j'ose croire qu'ils sont nombreux. Peut-être dans 24 heures Le Grand-Bornand aura-t-il un atout de plus et un lien particulier avec l'Afrique du Sud. Nous attendons tous ici en effet une bonne nouvelle en provenance de ce pays, celle de la désignation de la ville hôte pour les jeux olympiques d'hiver de 2018. Comme vous le savez, et si vous ne le savez pas c'est qu'on ne communique pas encore assez, Le Grand-Bornand est partie prenante de cette candidature en tant que site olympique pour le biathlon. C'est à la fois une chance et une reconnaissance pour une station village telle que la nôtre. C'est une chance pour sa notoriété et son développement touristique. C'est une reconnaissance aussi pour son savoir-faire en matière d'organisation de grands événements et je ne parle pas seulement des universités d'été de l'ADGCF mais aussi du Tour de France, des Coupes d'Europe et du Monde de biathlon, du festival Au bonheur des mômes.

Je me félicite donc de cette candidature pour Le Grand-Bornand mais aussi pour les territoires situés autour du lac d'Annecy. Cette candidature a fait l'objet en amont d'une grande concertation entre les différents acteurs pour mieux favoriser à cette occasion les grandes infrastructures dont nos stations ont besoin en termes d'accessibilité et de transports notamment par le rail et en termes d'infrastructures hôtelières et de devenir des villages olympiques.

Je voudrais à ce propos vous dire mon sentiment sur la réforme des collectivités territoriales qui a marqué la fin d'année 2010, réforme des ressources fiscales, des périmètres institutionnels, des modes de coopération et d'intégration entre collectivités. Autant de sujets dont vous avez discuté au cours de ces deux jours. Je crois que ces réformes sont sous-tendues par une nécessité, celle d'un dialogue, d'une concertation, d'un échange entre collectivités présentes sur un même territoire pour faire gagner celui-ci. Les problèmes, les défis sont aujourd'hui globaux et

interdépendants et nos solutions et nos réponses doivent être également globales et concertées. Que l'on considère que le législateur prenne les devants ou suive le mouvement, la nécessité d'une collaboration s'impose et selon moi elle s'impose même au-delà des simples relations entre nos institutions. Nous pourrions avoir les meilleurs périmètres institutionnels, les meilleurs mécanismes de péréquation, le meilleur système de représentation, nous n'en ferons rien si la volonté politique de travailler ensemble sur nos territoires est absente. Cela est vrai quand il s'agit de monter une candidature olympique, cela est vrai dans la gestion quotidienne de nos dossiers intercommunaux.

Je crois que vous, directeurs généraux d'intercommunalités, avez en cela un vrai rôle, un rôle sans doute novateur à jouer auprès des élus par votre expertise, votre expérience, votre réseau, votre état d'esprit de dévouement au service de l'intérêt général. Vous êtes très bien placés pour tisser les nécessaires relations de travail entre les différents acteurs d'un même territoire. Je sais que c'est déjà souvent le cas et je voulais de mon modeste point de vue vous en remercier.

Mais, en France, les relations se font aussi souvent autour d'un bon repas. C'est pourquoi je vous invite dès à présent à nous réunir autour du buffet. Je vous souhaite une excellente fin de séjour au Grand-Bornand et dans l'attente du plaisir de vous accueillir en 2012. Merci.

