



Les ressorts du développement territorial

Politiques publiques et gouvernance territoriale

Philippe Estèbe

Je suis consultant sur des questions de développement local et j'enseigne à Sciences Po et à l'École des ponts. Je travaille fréquemment avec Laurent Davezies.

À la suite de l'invitation de Martin Vanier, je me suis posé la question suivante : le dispositif institutionnel politico-administratif de gouvernement du territoire tel qu'il existe aujourd'hui en France est-il efficace du point de vue du développement territorial ?

Mon intervention se situe dans les pas de celle de Laurent Davezies et reprend notamment la distinction qu'il a faite entre régime de croissance et régime de développement. Ma réflexion s'articule autour de deux idées. Premièrement, on a tendance à considérer que le modèle d'organisation politico-administratif territorial n'est pas efficace du point de vue du développement territorial pour des raisons proprement institutionnelles. Or j'aurais tendance à penser qu'aujourd'hui, l'enjeu n'est pas directement un enjeu institutionnel d'organisation des pouvoirs et de répartition des périmètres. En effet, un certain nombre de processus sont en cours, qui vont dans la bonne direction de l'organisation institutionnelle du territoire. Le problème, qui est mon second point, est de savoir ce qu'on fait une fois qu'on a une organisation institutionnelle qui tient la route. Il me semble qu'aujourd'hui, on a un vrai problème de conception et de stratégie d'action publique, et une efficacité plutôt faible des stratégies de développement.

Affirmer que le problème n'est pas institutionnel est un peu hasardeux. On a souvent dit que trois traits constitutifs du modèle d'organisation territoriale handicapent le territoire français et le développement territorial : le morcellement communal, l'empilement des niveaux et la présence de l'État à tous les étages. On a tendance à dire que même avec l'intercommunalité, la décentralisation n'a pas complètement transformé ce paysage institutionnel. Malgré les lois qui ont été votées, on resterait dans une sorte d'ancien régime territorial. Mais, quand on regarde les processus à l'œuvre sur ces trois aspects, la transformation est vraiment profonde.

Contrairement à ce qu'on prétend, l'intercommunalité est le sport favori des élus locaux : avant la loi Chevènement, on comptait 19 000 établissements publics de coopération intercommunale. Alors qu'on parle souvent de l'égoïsme du syndicat des écharpes, il y a en fait une forte volonté de coopérer, qui est historiquement le pendant du morcellement communal français. Quand on regarde de manière un peu brute les effets de la loi Chevènement sur l'organisation territoriale des grandes aires urbaines, on peut cependant être sceptique puisqu'il y a en moyenne 4,5 EPCI par aire urbaine. Si l'objectif originel était de doter les aires urbaines de gouvernements consolidés permettant

d'œuvrer à cette échelle, on peut dire que cet objectif n'est pas atteint, d'autant plus que la périphérie des aires urbaines est plutôt constituée de petits EPCI qui fonctionnent sur le modèle du club, alliant à la fois l'utilité économique et l'homogénéité sociale. Mais en réalité, quand on regarde ce qui se joue au cœur des aires urbaines grandes et moyennes, l'objectif est bien atteint : la quasi-totalité des espaces agglomérés en France sont couverts par une intercommunalité de type communauté d'agglomération ou communauté urbaine. La France périurbaine est morcelée, mais la France urbaine dense est en passe d'intégrer des logiques de gouvernement importantes. On a beaucoup dit que l'intercommunalité version Chevènement était paralysée par le système de gouvernement au consensus. La règle non écrite de la plupart des intercommunalités consiste à ne jamais imposer à une commune une décision dont elle ne veut pas. Dans les faits, quand on regarde la façon dont les intercommunalités, notamment les grandes intercommunalités centrales, évoluent, on s'aperçoit que le gouvernement au consensus n'est pas un frein au développement des responsabilités politiques intercommunales. Aujourd'hui, se constitue un bloc territorial bicéphale communes–communautés, qui ne fait pas disparaître la commune mais qui donne aux agglomérations une capacité politique forte. Ce qui s'est joué avec la loi Chevènement, c'est en fait l'extension du pouvoir politique des maires des grandes villes et des villes moyennes, qui engrangent aujourd'hui non seulement des compétences, mais surtout des responsabilités politiques de plus en plus reconnues. Par exemple, un certain nombre de communautés sont en train de s'emparer sans le dire des questions d'urbanisme, qui était historiquement considérées comme l'apanage de la commune.

La deuxième critique récurrente du système territorial français porte sur l'empilement des échelons. Les lois de décentralisation n'y ont apparemment rien changé. En fait, le problème en France n'est pas tant l'empilement des échelons en soi. Dans les pays voisins, on retrouve aussi trois ou quatre niveaux d'administration territoriale. Le problème est l'équivalence juridico-politique des échelons, l'absence de hiérarchie et le fait que les normes édictées par chaque échelon ne s'imposent qu'à lui-même et pas aux autres. L'autre problème tiendrait au maintien des départements. Mais, compte tenu du transfert des compétences, les départements sont en train de devenir des agences de gestion de services et de personnel avec une dissociation croissante entre les dimensions politique et technique. De fait, on évolue vers une collectivité territoriale qui restera sans doute une collectivité au sens juridique du terme, mais qui sera de moins en moins un acteur politique du développement territorial et de plus en plus un gestionnaire, une sorte d'agence rendant des services collectifs. Sans vraiment le dire et sans bouleversement institutionnel fondamental, les problèmes du morcellement communal et de l'empilement des niveaux sont, sinon totalement réglés, du moins en train d'évoluer dans le bon sens.

Troisième problème couramment cité : la présence de l'État à tous les étages, qui soulève pose un problème de niveau d'encadrement et de doublon avec les collectivités territoriales. Dans les faits, il y a une sorte de révolution silencieuse : l'État local est passé du statut d'espèce menacée au statut d'espèce en danger de disparition. La décentralisation et la transformation d'autres instruments de gouvernement font que l'État local a largement disparu du paysage politique local, à la fois parce qu'il a de moins en moins de troupes et parce que le rapport État–territoire s'est complètement déplacé.

Un des signes en est le passage du contrat au concours. Dans la période post-décentralisation, il y a eu inflation de politiques contractuelles à l'époque considérées comme la bonne liaison entre les

enjeux nationaux et les politiques territoriales. Du temps de la loi Voynet (1999-2000), on disait que l'aménagement du territoire en France, c'était « un territoire, un projet, un contrat ». Dans cette logique contractuelle, l'État local jouait un rôle important de négociateur de premier rang de l'action publique territoriale aux côtés des collectivités territoriales. C'était moins le cas pour les contrats d'agglomération, mais pour les contrats de ville, les préfets, les sous-préfets et les services de l'État étaient non seulement des sources éventuelles de subventions, mais, surtout des producteurs de contenus de politiques publiques territoriales. On a pu penser que la France allait vers un régime spécifique de cohabitation du central et du local cimenté par le lien contractuel. Sept ans après, les politiques contractuelles ont quasiment disparu du paysage politique territorial. On est passé à un régime de concours, les concours de type ANRU et ceux de type DIACT sur le modèle de l'appel à projets. Le concours, en remplaçant le contrat comme instrument de liaison, marque un changement dans la philosophie du rapport entre le centre et la périphérie. On passe d'un rapport dans lequel l'État local est coproducteur de politique à une situation dans laquelle l'État central passe des commandes et fait exécuter des politiques centrales aux collectivités territoriales. Le paradoxe du retrait de l'État à l'échelle locale est que le concours crée un rapport plus directif et plus rigide entre le centre et la périphérie. Le concours est aussi une modalité habile de gestion de la sélection entre les territoires : même si une géographie prioritaire qui donne le droit de participer aux concours subsiste, c'est le respect des critères de l'ANRU qui donne droit aux crédits. On passe d'une logique d'attribution plus ou moins mécanique de crédits centraux liés à la situation objective des territoires à une sélection dans laquelle ce sont les meilleurs qui gagnent, ou, du moins, ceux qui ont intégré avant les autres les critères d'attribution des crédits. L'État s'est en fait retiré des différents étages et a renforcé sa position à l'étage le plus bas, avec probablement une plus grande efficacité de transmission des objectifs nationaux de politiques publiques.

La question est de savoir ce qu'on fait de cette redistribution du pouvoir entre les différents échelons et entre le centre et la périphérie. Je pense que les stratégies qui sont à l'œuvre aujourd'hui dans le champ du développement territorial sont soit faiblement efficaces, soit efficaces là où elles ne devraient pas forcément l'être. Implicitement, tout le système fonctionne dans un référentiel anti-métropolitain alors même que le modèle dominant de la réussite territoriale décrit par les économistes est le modèle métropolitain. Quand on regarde les différentes stratégies d'aménagement, par exemple les schémas régionaux d'aménagement du territoire ou les schémas régionaux de développement économique, on est frappé par une triple confusion : confusion entre périmètre et territoire — les régions se comportent les unes vis-à-vis des autres comme des petites nations, ce qui pose un réel problème du point de vue du développement territorial ; confusion à l'échelon des collectivités territoriales entre compétition entre territoires et compétitivité du territoire — plus les territoires seraient en compétition les uns avec les autres, mieux le pays s'en sentirait ; enfin, forte confusion entre redistribution au sens fiscal entre territoires, et solidarité au sens social entre les personnes. Je ne pense pas qu'on règle la question de la cohésion sociale en assurant la redistribution fiscale entre les territoires.

En ce qui concerne la confusion entre périmètre et territoire, il suffit de regarder la plupart des schémas régionaux d'aménagement du territoire (les srat), qui sont à peu près tous taillés sur le même modèle : pour commencer, une ou deux cartes situant la région dans l'Europe et dans le monde ; immédiatement après, des cartes complètement repliées sur le périmètre de la région qui font comme si le reste du monde n'existait pas. C'est encore plus frappant quand on regarde les diagnostics émis à l'occasion des schémas régionaux de développement économique. Certains font

valoir que c'est un mauvais exemple parce que les SRDE sont un exercice raté, pas seulement à cause de la mauvaise volonté de l'État, mais parce que les ressorts du développement territorial n'ont pas été intégrés par les régions au moment où elles ont fait leur diagnostic. Tous les diagnostics sont présentés de manière uniforme : classement de la région, par exemple « 17^{ème} région française en termes de PIB par habitant, 24^{ème} région française en termes d'emplois métropolitains supérieurs... », avec en conclusion l'idée que tous les curseurs devraient être ramenés au même niveau : une région classée au 17^{ème} rang en termes de PIB par habitant devrait être au même rang en matière d'emplois métropolitains supérieurs. Chaque région veut gagner une ou deux places par rapport aux autres régions françaises. L'économie est évacuée au profit d'une politique d'indicateurs de classement, qui ressemblent, avec un côté un peu plus scientifique, aux palmarès des villes de France régulièrement publiés par les hebdomadaires. En outre, l'économie régionale est conçue de manière totalement isolée. Or, la France est un des pays le plus intégré au monde du point de vue économique et ses territoires sont extraordinairement interdépendants. Le fait que les régions n'en tiennent pas compte dans leurs diagnostics est parfois poussé à l'extrême. Par exemple, le diagnostic du SRDE de la région PACA indique que le commerce extérieur de la région est déséquilibré en raison du trop grand poids des hydrocarbures dans ses importations. Or, ce n'est pas la région PACA qui importe des hydrocarbures, c'est la France, la région PACA étant simplement la zone d'arrivée de ces importations. Ce raisonnement repose sur une vision complètement « périmétrée » du développement, qui, dans une certaine mesure, peut se comprendre puisque l'espace politique dont la région est comptable est celui de ce périmètre. Mais la région est aussi comptable du bien-être de cet espace, donc, du type de relations et d'interdépendances qu'il entretient avec les autres espaces. Pour en revenir à l'exemple du prétendu déséquilibre de la balance commerciale de la région PACA, il est compliqué de voir ce qu'on peut en tirer en termes de stratégies de développement : on a du mal à imaginer que la région ferme Fos et empêche les pétroliers d'accoster.

Georges Dubrez : La vraie question est de savoir quels correctifs on peut apporter à ces diagnostics. On doit bien tenir compte de l'apport des hydrocarbures dans la région PACA, puisqu'une de ses caractéristiques est d'être la pompe à essence de la France.

PE : Je dirais plutôt qu'elle est la porte d'entrée de ces hydrocarbures. Mais cela ne joue pas un rôle décisif dans l'économie générale de la région, du point de vue de ce qui fait réellement sa richesse.

Laurent Davezies : Cela gonfle le PIB de la région parce que les raffineries ont une grosse valeur ajoutée, mais cela crée relativement peu d'emplois et de formation du revenu local.

Philippe Estèbe : C'est un peu le même problème que la Haute-Normandie, qui est une région riche avec des habitants pauvres. La dissociation entre PIB et revenu permet de comprendre cet écart.

Pour en revenir à la vision isolationniste du territoire régional, une fois qu'on a fait ces diagnostics, une seule stratégie est appliquée dans tous les territoires, avec une banalisation du pôle de compétitivité à l'échelle régionale : innovation, politique de l'offre et transferts de technologies entre recherche et industrie. Il est frappant de voir que, dans les stratégies économiques, rien n'est dit sur l'économie publique, sur la consommation ou sur les modes de circulation. Tout est axé sur la façon dont on peut faire augmenter le PIB régional en attirant des capitaux et des emplois métropolitains supérieurs.

On pourrait dire que ce nationalisme territorial n'est pas dramatique, puisque, si chaque région augmente son PIB, le PIB national augmentera mécaniquement. Mais ce nationalisme territorial se couple à la confusion entre compétition et compétitivité. En voulant gagner des places pour être plus compétitives en termes de PIB, les régions entrent en compétition les unes avec les autres pour obtenir un certain nombre d'éléments qu'elles considèrent comme décisifs en matière de développement territorial, comme la recherche et l'enseignement supérieur. Ce qui pose un problème à l'échelon national, parce que le développement local tend à fonctionner comme un jeu à somme nulle par rapport au développement national. En effet, le développement régional passe par une revendication de distribution équitable des grands facteurs de production et d'innovation dont on a dit par ailleurs que leur efficacité venait de leur concentration.

Ce qui est vrai à l'échelle régionale se répète en cascade à toutes les échelles. Les politiques d'aménagement régional reproduisent de manière mimétique les systèmes de mise en compétition développés par l'État. Quand on regarde la façon dont un certain nombre de régions calibrent leurs aides aux territoires, on retrouve la même logique de mise en compétition sur le mode de l'appel à projets. Aujourd'hui, dans un certain nombre de régions, cette mise en compétition devient le gage de l'équité territoriale, avec une revendication d'égalité des chances des territoires dans la compétition. L'idée est que les territoires ruraux et les territoires urbains ne sont pas armés de la même manière pour fabriquer un bon projet et participer à la compétition pour l'accès aux ressources. Les régions ont donc une double responsabilité : organiser la compétition entre les territoires et, en même temps, organiser l'égalité des chances dans ce droit à la compétition, ce qui signifie concrètement distribuer de l'ingénierie partout. Cette compétition en cascade finit par fabriquer une espèce de droit nouveau, qui est le droit au développement généralisé. Aujourd'hui, tout territoire peut et doit prétendre au développement. Cette obligation de maintien d'un droit au développement pour tous fait que les régions sont très embarrassées pour travailler avec leur métropole. Il est difficile politiquement d'afficher sa préférence territoriale.

Enfin, le troisième problème de l'action publique est lié à la confusion entre redistribution et solidarité. Il me semble que le produit phare de la loi Chevènement, à savoir la taxe professionnelle unique (TPU), qui a permis de construire des agglomérations avec des systèmes de gouvernement, a créé une atmosphère assez tendue qui fait que la redistribution entre territoires risque d'obérer la solidarité sociale. En premier lieu, on peut dire que dans certains cas, la TPU est une prime à la périurbanisation. Les communes faiblement ou pas dotées en taxe professionnelle bénéficient de toute une série de services dont la qualité et la quantité augmentent au fur et à mesure que les intercommunalités montent en responsabilité et voient alimenter leur rente foncière, leur qualité d'accueil et leur qualité résidentielle par la taxe professionnelle recueillie dans certains pôles industriels. Aujourd'hui, un certain nombre de communes résidentielles périphériques n'ont pas intérêt à accueillir de l'activité industrielle porteuse de base de taxe professionnelle, qui est plutôt de l'activité lourde et occupant de l'espace. En revanche, elles ont intérêt à se spécialiser sur l'accueil résidentiel : un habitant supplémentaire ne leur coûte pas grand-chose parce qu'une partie du coût de cet habitant est supportée par les taxes professionnelles de la communauté ; en revanche, cet habitant supplémentaire leur rapporte énormément puisque ce sont ces communes qui touchent la taxe d'habitation et la taxe foncière. Dans un certain nombre de territoires, l'intercommunalité à TPU peut être une machine à produire de la périurbanisation et elle risque en partie d'obérer le développement économique de l'ensemble du territoire, notamment par concurrence entre urbanisation et espaces économiques. En second lieu, la redistribution en TP entre communes riches

et communes pauvres marche souvent à rebours : l'argent passe certes des territoires riches vers les territoires pauvres, mais souvent aussi des habitants pauvres vers les habitants riches. En effet, les bases de taxe professionnelle cohabitent plutôt avec l'habitat ouvrier et le logement social. On pense souvent que les logements sociaux sont surtout dans les banlieues. Or, à l'exception de Paris et Lyon, ils sont surtout dans les villes-centres. Faire de la redistribution territoriale permettant de sceller politiquement l'accord intercommunal peut constituer un véritable problème du point de vue de la solidarité sociale et contribuer à affaiblir fortement la cohésion de l'ensemble. La TPU est, certes, un très bon produit, mais elle a atteint toute une série de limites et reste insuffisante. C'est pourquoi on réfléchit à différents dispositifs, dont la fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation, de façon à faire participer les communes résidentielles à l'effort collectif de solidarité.

En conclusion, selon moi, la vraie question n'est pas d'ordre institutionnel, mais porte surtout sur les stratégies et les registres d'action. On n'a pas pris la mesure de la spécificité de l'action de développement territorial. On continue à faire descendre à tous les échelons une seule stratégie de développement national. Cette sorte de mimétisme institutionnel est une erreur et le vrai chantier de l'action publique territoriale est justement qu'elle devienne territoriale.

III. Discussion

Jean-Luc Imbert

Je voudrais faire trois commentaires.

- 1) Vous avez opposé périmètre et territoire, compétition et compétitivité, et redistribution et solidarité. Il me semble qu'on n'assiste pas à une opposition entre chacun de ces termes, mais au fait que le premier peut constituer l'instrument du deuxième. La notion de périmètre, qui est nécessaire parce qu'il faut définir des circonscriptions d'action, est la clé d'entrée vers la notion de territoire. Plutôt que de confusion, je parlerais de lien ou de clé d'entrée de lien vers l'autre. Cela vaut aussi pour la compétition et la compétitivité. Les éléments de compétition qui ont été relevés peuvent être une clé d'entrée vers plus de compétitivité. On pourra peut-être me reprocher une approche un peu libérale, mais je pense que générer de la compétition peut générer de la compétitivité. Sur le troisième point, jecrois qu'il y a plus de confusion entre redistribution et solidarité qu'entre les deux oppositions précédentes. Mais là aussi, la redistribution financière pose inévitablement la question de la solidarité au sens large.*
- 2) Je partage ce que vous avez dit dès lors qu'il s'agit d'une appréciation exprimée sur une situation à l'instant t, mais pas s'il s'agit d'un jugement sur un processus qui est aujourd'hui en cours. Par exemple, pour la première fois en France, avec les schémas régionaux, on demande à des collectivités infranationales politiquement légitimes de se poser la question de l'avenir de leur périmètre. C'est une évolution majeure. On peut faire de nombreux reproches à ces schémas régionaux, mais il me semble que le processus entamé il y a plus de 25 ans franchit une étape importante : On confie à des gens légitimes la responsabilité de réfléchir à l'avenir de leur territoire. Cet exercice est, certes, imparfait, mais il est utile. On verra avec le temps ce qu'il en sera.*
- 3) En ce qui concerne la TPU, elle génère certes de la périurbanisation, mais sûrement moins qu'auparavant. Le moteur fiscal a été un des moteurs de l'aménagement du territoire en France pendant ces réformes fiscales.*

Philippe Estèbe : Je souscris à tout ce que vous avez dit. J'ai forcé le trait et votre intervention est, en creux, la conclusion que j'aurais dû apporter à mon exposé. Je suis d'accord sur le fait qu'on ne peut pas se passer du périmètre. Le problème est plutôt la capacité à passer du périmètre aux questions territoriales, et, derrière cela, aux interdépendances. Le périmètre ne considère que lui-même, mais le territoire est pris dans des systèmes de flux d'argent, de marchandises et de spécialisation, et on ne peut travailler pour le développement territorial qu'en en tenant compte. Mais je suis d'accord sur le fait que le périmètre doit être l'instrument du passage au territoire.

Entre compétition et compétitivité, il n'y a pas d'opposition en soi. Le problème est qu'à l'échelle régionale, il n'existe aucune scène où peuvent se construire des accords stratégiques de régulation de la compétition entre les territoires. L'inter-Scot lyonnais est, théoriquement, une scène de régulation, mais il y a une profonde difficulté à trouver des accords stratégiques, par exemple autour de la bonne santé de Lyon. Les différents territoires périphériques se spécialisent tendanciellement dans le résidentiel. Ils sont alimentés par la richesse lyonnaise et le développement lyonnais, mais ils ne voient pas l'intérêt à garder Lyon en bonne santé.

Laurent Davezies : Ces territoires voient les difficultés de Lyon comme une forme de justice. On a 15 territoires du SCOT qui se portent très bien, et le territoire central qui ne se porte pas bien. Mais, parce qu'il est le plus riche, on considère qu'il doit verser des fonds. Lyon est perdant parce qu'au nom de la justice, il doit redistribuer vers sa périphérie, ce qui entraîne un fort effet anesthésiant. Les élus sont surpris lorsqu'on leur explique qu'ils sont dans un jeu à somme nulle et que cela risque de devenir un jeu à somme négative. Cette dynamique de territoires en compétition les uns par rapport aux autres donne le résultat inverse de ce qu'ils souhaitent.

PE : La compétition doit être régulée dans des logiques d'intérêt territorial, ce qui renvoie à un problème d'échelle : l'intérêt général varie selon l'échelle à laquelle on le regarde.

Jean-Luc Imbert : Problème d'échelle, mais, surtout, problème d'acteurs. On raisonne dans un espace qui réunit des acteurs publics à différents niveaux. Mais, sur des questions de compétition et de compétitivité, quelle est la place du monde économique, de ceux qui font la richesse et le développement ?

LD : En France, on est dans un système assurantiel-libéral. Contrairement au modèle allemand, où l'entrepreneur comprend qu'il contribue au pilotage global de son territoire et à la production de ses ressources, l'entreprise en France est consommatrice et considère que ce qui relève des compétences du public ne la concerne pas. À Lyon, ville très industrielle, nous avons fait une enquête auprès des entrepreneurs, qui montre qu'ils s'en remettent, à ce sujet, à la Chambre de commerce et d'industrie qui les représente. Or, la CCI est un établissement public. Les entrepreneurs lyonnais ne savent pas ce qu'est le SCOT. En revanche, à Nantes, j'ai vu des entrepreneurs qui s'intéressent sérieusement à leur territoire et qui sont présents aux côtés des élus. J'ai du mal à accepter la plainte des entreprises qui s'estiment brimées au niveau des territoires alors qu'elles ne participent pas aux instances.

Jean-Luc Imbert : Je me plaçais sur le registre de Philippe Estèbe, qui critiquait les insuffisances des SRDE. Mon propos était de dire qu'on ne peut avancer qu'à partir du moment où la réflexion et les programmes de travail prennent en compte les stratégies des entreprises. Mon propos n'est pas de

dire que les entreprises ne sont pas présentes autour de la table parce qu'elles ne le veulent pas ou parce qu'elles ont un mauvais rapport aux acteurs publics. Je pense simplement qu'il faut prendre en compte, sous une forme indéterminée, les stratégies des entreprises, dès lors qu'on est dans un exercice de prospective et de programmation sur la question du développement économique. Quant à savoir comment le prendre en compte, c'est un autre débat. Mais les entreprises sont bien présentes sur les territoires et il faut intégrer cela à la réflexion.

Marc Censi :

Je pense qu'il ne faut pas confondre les 18 000 entités d'intercommunalité syndicale avec l'intercommunalité à fiscalité propre, c'est-à-dire les EPCI. L'intercommunalité syndicale a tendance à diminuer très rapidement, alors que, quand le dispositif sera achevé, il y aura sans doute environ 2500 EPCI sur l'ensemble du territoire national. Il ne s'agit pas seulement des communautés d'agglomération, mais aussi des communautés de communes qui maillent le territoire et qui apportent une réponse à la dispersion communale. Ces 1500 EPCI ont une conséquence qui n'est pas assez souvent mise en évidence : elles donnent enfin la parole à des territoires organisés. Les 36 000 communes étaient muettes et totalement sous la dépendance des départements. Avec les EPCI, dont chacun regroupe en moyenne 12,5 communes, les territoires ont la parole. Ils sont porteurs de projets, porteurs d'une vision de leur propre avenir, ce qui est, à mes yeux, une formidable révolution. C'est la première fois que le terrain s'organise pour s'exprimer, ce qui est beaucoup plus important que la décentralisation. Les conséquences sont incalculables, notamment sur les départements. Les relations du département avec son territoire changent complètement, ce qui pose le problème du rôle du conseiller général : quand il n'est pas président de l'intercommunalité, ce qui est le cas dans la moitié des intercommunalités, qui a réellement le pouvoir ?

Par ailleurs, je ne suis pas tout à fait d'accord avec vous quand vous dites que l'organisation institutionnelle est un facteur à relativiser. Vous avez évoqué une caractéristique française, qui n'est pas le nombre de niveaux mais le fait que chacun des trois échelons bénéficie de la clause générale de compétence. En dehors des compétences d'attribution, cette clause générale de compétence porte sur le développement économique, sur le tourisme, sur la culture et sur la quasi-totalité de l'action collective. Non seulement chaque niveau peut faire ce qu'il souhaite, mais du fait de la Constitution, aucun niveau n'a un droit d'ingérence sur ce qui fait un autre niveau. Ce facteur institutionnel crée une sorte de pétaudière organisée sur l'ensemble sur territoire national. Personne n'est capable de mesurer ce que cela coûte en gabegie à l'action collective locale. Pour planter un drapeau départemental ou régional sur une initiative, il y a des disputes qui alourdissent les dossiers, qui rallongent les calendriers et qui organisent en permanence des chantages et des pressions entre région, département et niveau local. Il ne faut pas minimiser cette situation comme vous l'avez fait, et il faut voir que la réforme est nécessaire. La décentralisation a déshabillé l'État et le fait que les préfets ne soient plus les présidents des départements et des régions a été une révolution salutaire. Mais, comme l'avait prévu Gaston Defferre, on aurait dû, en parallèle, réformer l'organisation des pouvoirs locaux. Or, cela n'a pas été fait. On a chargé les pouvoirs locaux d'un certain nombre de compétences nouvelles dans le cadre des transferts, ce qui aggrave les effets de la désorganisation des pouvoirs locaux et des trois échelons de collectivités territoriales. J'essaie, depuis des années, de faire passer ce message et je regrette que les universitaires ne nous relaient pas là-dessus, notamment en tentant de calculer ce que cela coûte à la France.

Enfin, vous avez, certes, raison sur la TPU, mais le système ancien, qui était une concurrence parfois dure entre les communes qui cherchaient à se « voler » des entreprises, interdisait toute politique d'aménagement de l'espace à la dimension d'une agglomération ou d'une communauté. La TPU a mis fin à ces conflits, ce qui est sans commune mesure avec l'inconvénient que vous avez évoqué. Il est vrai qu'à partir du moment où les communes n'ont plus comme ressources que la taxe foncière et la taxe d'habitation, elles vont chercher à générer de l'habitation. Mais ce problème est pris en compte par les communautés d'agglomération. Celles-ci sont encore en pleine évolution et toute une série de dispositifs se mettent aujourd'hui en place, notamment les dotations de solidarité intercommunale et la fiscalité mixte, qui redonne une recette sur les taxes d'habitation à la communauté. Tout cela est en train de s'équilibrer, mais gardons-nous de penser qu'il revient à l'État d'organiser les choses. Il faut laisser le maximum de liberté aux élus locaux pour trouver des solutions efficaces.

Pierre Bretel : Ma question s'adresse à Marc Censi. Vous avez évoqué 2500 intercommunalités. Pensez-vous que la carte va se rationaliser de façon telle que le nombre d'établissements diminuera ?

Marc Censi : Oui, c'est actuellement en cours. Il y a de nombreuses révisions de périmètres et les perspectives que nous avons faites montrent 2533 EPCI aujourd'hui. Il est probable qu'on se stabilisera à un chiffre inférieur.

Anne Frémont-Vanacore : Comment les régions de nos partenaires européens qui s'inscrivent dans des traditions politiques différentes de la nôtre évitent-elles l'écueil de la confusion entre périmètre et territoire et compétition et compétitivité.

François Cavard : Je reviens à la question de l'empilement des compétences. Comme l'a dit Marc Censi, la clause générale de compétence permet à chaque niveau de collectivité de faire ce qu'il souhaite. Mais quand on regarde les budgets de ces collectivités, les compétences d'attribution représentent la majorité du budget et des agents publics qui y contribuent. Dans une région, le transport ferroviaire et la formation professionnelle constituent 80% du budget. Or, aucune autre collectivité ne conteste ces compétences à la Région ou ne s'engage sur ces terrains. Il ne faudrait pas faire croire que, si on décidait demain de fusionner les régions et les départements ou de supprimer les départements, on ferait de grosses économies. Il faudrait bien que les personnels sociaux des départements, qui rendent des services publics locaux, continuent d'exister. Il faut distinguer la lisibilité de la carte politique, que nos concitoyens peuvent trouver un peu complexe, et l'efficacité réelle de la répartition des compétences : la part réelle des sujets sur lesquels les différents niveaux de collectivité interviennent conjointement est plutôt faible. Certes, ils travaillent tous sur le tourisme et sur certains domaines culturels, mais cela ne concerne qu'une faible part de leurs budgets et de leurs agents publics. Il est un peu démagogique de donner à penser que la suppression d'un échelon de collectivité ferait faire des économies importantes. La seule conséquence d'une telle mesure serait la suppression d'un certain nombre d'élus locaux. On peut, le cas échéant, s'en satisfaire, mais même si cela permettait certaines économies d'échelle, il faudrait vérifier que cela n'entraîne pas en même temps des déséconomies d'échelle. On peut se demander si la région doit s'occuper des lycées et des collèges, ou si le département devrait s'occuper des collèges. De toute façon, il faudra toujours des gens pour s'occuper des lycées et des collèges. En tout état de cause, personne ne se marche sur les pieds pour traiter de ces questions.

Denis Vallance : Pour compléter ce que vous venez de dire, j'ajouterais que dans la petite part de l'action des départements et des régions qui fait soi-disant doublon, 80 à 90% sont en fait une dotation aux communes et aux intercommunalités. Si on supprimait un échelon, il y aurait éventuellement une clarification, mais pas d'économies.

PE : Je souscris complètement à ce qu'a dit François Cavard. C'est pour cela que j'ai dit que la question de l'empilement institutionnel n'était pas centrale dans le système. Au fond, je trouve que le système de régulation par blocs de compétences fonctionne plutôt bien. Il peut y avoir une relative confusion en matière de stratégies de développement territorial, mais les choses sont claires pour la plus grande partie des budgets en cause.

En ce qui concerne les régions des autres pays européens, je ne connais pas assez leur organisation pour répondre à la question, même si j'ai lu quelques ouvrages. Je vous recommande un article d'Yves Reiner intitulé *Standort Deutschland*, où il montre comment, bien que de nombreux Länder allemands soient encore plus nationalistes que nos régions, l'État fédéral et les Länder ont une tradition de conclusion d'accords stratégiques sur le développement global du système et sur un partage des tâches et une spécialisation entre les régions au service de la compétitivité de l'Allemagne. Ce fonctionnement repose sur un mécanisme institutionnel, mais aussi sur une certaine culture politique, sur l'habitude de fonctionner ensemble et de se mettre d'accord sur un certain nombre d'enjeux collectifs.

Jean-Luc Imbert : Les modes d'élection des décideurs ne sont pas les mêmes.

PE : Donc, cela renvoie peut-être à des différences institutionnelles. Mais je pense qu'il faut garder à l'esprit la façon de fabriquer des accords stratégiques entre les grands décideurs. En ce qui concerne l'intervention de Marc Censi, je ne suis pas certain que l'intercommunalité syndicale soit en voie de disparition brutale. L'intercommunalité syndicale est encore assez vivante.

Marc Censi : Cette disparition est progressive.

PE : Le grand mérite des EPCI est effectivement de donner la parole à des territoires organisés. Mais, du point de vue de la mise en compétition des territoires, cela peut poser problème, notamment du point de vue de l'attraction des populations à fort revenu et des actifs. Ce n'est pas un problème central, mais il n'est pas négligeable.

Enfin, je suis d'accord avec vous : quand le président de communauté n'est pas le conseiller général, le rôle de ce dernier est un peu vidé de sa substance. En même temps, je constate, dans certains départements, une assez bonne concordance entre la carte des communautés et la carte des cantons. Cela montre qu'au moins, au démarrage, les départements et les conseillers généraux ont joué un rôle assez important dans la structuration du processus intercommunal. C'est peut-être moins le cas maintenant.