

UNADEL
Union nationale
des acteurs et des
structures
du développement
local

adels
Revue Territoires

« Quelles dynamiques territoriales demain ? » *Regards sur le volet intercommunal du projet de loi de réforme des collectivités*



Séminaire UNADEL & ADELS
11 février 2010 – Paris, Caisse des dépôts et consignations

Programme du séminaire

9h45 : Présentation du volet intercommunal du projet de loi de réforme des collectivités territoriales

Cécile JEBEILI, maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse-le-Mirail.

10h20-12h00 : Quels sont les apports et les limites des évolutions proposées pour les dynamiques territoriales ? Quel type de développement territorial ces réformes suggèrent-elles ?

Table ronde réunissant : Christophe BERNARD (secrétaire général de l'Association Des Communautés de France, ADCF), Gwénael DORE (directeur des études de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays, APFP), Jean FREBAULT (membre du comité d'animation de la Coordination Nationale des Conseils de Développement, CNCD), Sylvie GAUCHET (secrétaire générale de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FNPNR), Claude GRIVEL (administrateur de l'Union Nationale des Acteurs du Développement Local, UNADEL).

Animation par François HANNOYER (Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale, ADELS)

Discussions

12h00 : Synthèse des débats sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales lors du passage en 1^{ère} lecture au Sénat.

Georges GONTCHAROFF, ADELS – UNADEL

14h – 16h30 : Quels modes d'organisation et pratiques de développement territorial demain ?

Témoignages de : Cécile CHABROL (directrice du Pays du Trégor-Goëlo), Suzanne GIOANNI (co-directrice du Parc Naturel Régional du Verdon), Olivier BROCARD (chargé de mission du Pays des Paillons), Danielle MAMETZ (vice-présidente de la Communauté de communes Voie romaine).

Animation par Stéphane LOUKIANOFF (UNADEL)

16h30 : Conclusion

Claude GRIVEL, pour l'UNADEL et l'ADELS

Le volet intercommunal du projet de loi de réforme des collectivités territoriales <i>Cécile Jebeili, maître de conférences à l'Université Toulouse-le Mirail</i>
--

Parmi les 4 projets de loi portant réforme des collectivités territoriales actuellement présentés pour examen au Parlement, le volet intercommunal occupe une place quantitative inversement proportionnelle à son retentissement médiatique.

En effet, près de 70% des dispositions des différents projets de loi lui sont consacrés, et pourtant, il semble faire l'objet de beaucoup moins de débats que les questions relatives à l'élection du conseiller territorial ou à la suppression de la clause générale de compétence. C'est également le volet qui a connu le moins de changements entre les différentes versions préparées par le gouvernement, qui se sont, par ailleurs, édulcorées, étiolées et vidées peu à peu de leur substance initiale au fur et à mesure qu'elles se sont confrontées aux résistances des élus et de leurs associations. D'ailleurs, les aspects du volet intercommunal de la réforme qui ont le moins résisté à l'épreuve du temps et des débats politiques sont ceux qui ne concernent la question intercommunale que de façon indirecte, je veux parler des métropoles qui sont devenues des intercommunalités alors qu'il était prévu qu'elles soient des collectivités territoriales et des communes nouvelles qui devaient initialement procéder de l'intercommunalité et ne seront finalement que de simples communes fusionnées.

Si le volet intercommunal a si bien résisté et n'a pas suscité de débats passionnés, la raison en est probablement qu'il s'agit là d'un aspect certes plus technique de la réforme, mais également mieux préparé et probablement plus consensuel. Pour autant, toutes les dispositions relatives à l'intercommunalité ne font pas l'unanimité et ne sont pas encore tout à fait clarifiées. D'ailleurs la commission des lois du Sénat a retenu un certain nombre d'amendements relatifs à cette question.

Ce volet intercommunal concerne donc les périmètres, la gouvernance, les compétences et les moyens des intercommunalités. Mon exposé se découpera en trois parties : la démocratisation de l'intercommunalité, l'achèvement et la rationalisation de l'intercommunalité, et enfin l'approfondissement de l'intercommunalité.

1. LA DEMOCRATISATION DE L'INTERCOMMUNALITE

Le projet de loi dispose dans son article 2 que les conseillers communautaires seront désormais élus au suffrage universel direct et non plus désignés en leur sein par les conseils municipaux des communes. Cette disposition fait partie de celles depuis longtemps réclamées et toujours repoussées, puisqu'elle figurait déjà dans le rapport Mauroy de 2000, dont la plupart des propositions sont d'ailleurs restées lettre morte. Depuis, l'élection des conseillers communautaires fait partie des engagements politiques de toutes les formations, et revient dans les propositions de toutes les commissions et missions qui se sont penchées sur la question de l'organisation territoriale en France, sans que jamais une loi n'ait permis d'engager une telle réforme.

L'intercommunalité doit être un lieu de démocratie parce qu'elle est et va devenir de plus en plus un lieu de pouvoir, parce qu'elle est doré et déjà un véritable territoire et parce qu'elle doit des comptes à sa population, notamment au regard du fait qu'elle lève l'impôt. En outre, la désignation des conseillers communautaires par les conseillers municipaux pose le délicat problème de l'équilibre politique de l'assemblée intercommunale. En effet, si dans les intercommunalités « polychromes », la désignation des délégués des communes au sein de la majorité municipale dans chaque commune, n'empêche pas la représentation de l'opposition au sein du conseil de la communauté, c'est loin d'être le cas pour les intercommunalités « monochromes ». Dans ce cas, si tous les conseils municipaux appartiennent à la

même couleur politique, rien ne les oblige - et notamment tout les en empêche lorsque le nombre de sièges par commune est limité - à assurer la représentation politique dans la désignation de leurs délégués. Certes, l'article L. 5215-10 du Code Général des Collectivités Territoriales prévoit l'élection des délégués des communes membres au scrutin de liste à un tour, avec répartition des sièges selon les règles de la représentation proportionnelle pour les communautés urbaines. Cependant, cette disposition ne s'impose pas pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, où l'initiative de la représentation proportionnelle dépend du bon vouloir des élus municipaux. Bon vouloir dont on peut valablement douter quand on mesure les enjeux politiques d'une représentation au sein du conseil communautaire. Dès lors, une partie des citoyens ne sera donc pas représentée au sein de l'assemblée intercommunale et les décisions seront prises sans avoir fait l'objet de discussions entre les différents représentants politiques.

Si seulement 2,1 % des communautés ont mis en place des groupes politiques au sein de leur conseil communautaire, elles ne sont encore que 26 % à compter des délégués communautaires représentant des oppositions communales. Les communautés sont donc beaucoup moins politisées que les conseils municipaux et les nouvelles dispositions du projet de loi devraient changer la donne dans ce domaine. **Le système de scrutin retenu pour les communes de plus de 500 habitants est donc celui du «fléchage»**, déjà préconisé dans le rapport Mauroy de 2000, sur le modèle des élections municipales et d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille. Les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figureront sur une seule et même liste, les premiers de la liste ayant vocation à siéger au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire, les suivants sur la liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune. Dans les communes de moins de 500 habitants, les délégués des communes sont le maire et les conseillers municipaux désignés dans l'ordre du tableau établi lors de l'élection municipale. En outre, l'article 3 est censé tirer les conséquences de l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires en améliorant l'équilibre de la représentation des communes membres en prenant davantage en compte leur poids démographique.

A l'heure actuelle le nombre de conseillers communautaires et la répartition des sièges entre les communes sont fixés par accords passés entre les communes. Il en résulte des situations nécessairement hétérogènes. Ainsi, près de la moitié des communautés ont mis en place un système de représentation en fonction du poids démographique des communes, et le tiers d'entre elles ont adopté un système mixte avec un nombre minimal de représentants et une représentation proportionnelle à la population. En moyenne, les conseils communautaires comptent 35 délégués et plus du tiers comptent entre 35 et 50 délégués. Ce qui conduit à une représentativité des délégués par rapport au nombre d'habitants des communes variable selon à la fois le nombre d'habitants de la communauté et le nombre de communes la composant. Mais sans grande surprise, ce sont évidemment les communautés les plus lourdes et les plus grandes qui ont la plus faible représentativité de leurs délégués. Cet article 3 institue donc des règles nouvelles qui encadrent la composition des conseils communautaires et fixent un cadre unique et commun à l'ensemble des EPCI à FP :

- chaque commune doit avoir au moins un délégué ;
- aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- le nombre de délégués supplémentaires à répartir entre les communes sera fonction de la population totale de la communauté, comme indiqué sur le tableau ci-après :

Population municipale de l'EPCI à FP	Nombre de sièges supplémentaires
De moins de 3500 habitants	6
De 3500 à 4999 habitants	8
De 5000 à 9999 habitants	10
De 10 000 à 19 999 habitants	14
De 20 000 à 29 999 habitants	18
De 30 000 à 39 999 habitants	24
De 40 000 à 49 999 habitants	30
De 50 000 à 74 999 habitants	36
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 300 000 à 349 999 habitants	72
350 000 habitants et plus	80

Répartition des sièges supplémentaires en fonction de la population

Ces sièges supplémentaires seront répartis entre les communes selon les modalités suivantes :

1. seules participent à la répartition les communes dont la population est supérieure au quotient obtenu en divisant la population de l'EPCI par le nombre total de sièges du conseil : *population de l'EPCI / nombre total de sièges du conseil*.
2. les sièges à pourvoir sont répartis entre ces communes selon le système de la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne.
3. si, en application de ces règles, une commune (A) devait se voir attribuer plus de la moitié des sièges, seul un nombre de sièges supplémentaires portant le nombre total de ses délégués à la moitié des sièges du conseil, arrondi à l'entier inférieur lui sera finalement attribué.
4. les sièges supplémentaires seront alors répartis à la représentation proportionnelle avec application de la règle de la plus forte moyenne entre les autres communes dont la population municipale est supérieure au quotient obtenu : $(\text{population de l'EPCI} - \text{population de la commune (A)}) / (\text{nombre total de sièges du conseil} - \text{nombre de sièges de la commune (A)})$.

En outre, cet article 3 prévoit également de limiter le nombre de vice-présidents des EPCI à 20% de l'effectif de l'assemblée délibérante (actuellement 30% de l'effectif) et ce nombre ne peut en aucun cas être supérieur à 15 vice-présidents. Cependant, si l'application de cette règle conduisait à fixer un nombre de vice-présidents inférieur à 4, celui-ci pourrait être porté jusqu'à 4. Il est prévu que ces dispositions s'appliquent immédiatement. Toutefois, jusqu'au prochain renouvellement municipal, les EPCI qui ne changent pas de périmètre restent régis par les dispositions antérieures à la loi. En revanche les nouveaux EPCI créés après la publication de la loi seront régis par les nouvelles règles. Des simulations ont été réalisées et démontrent que d'une manière générale, **l'application des nouvelles règles devrait se traduire par une réduction significative du nombre de délégués communautaires. Si l'on appliquait immédiatement ces nouvelles règles au nombre de délégués communautaires connus au 1^{er} janvier 2009, on passerait ainsi de 92 091 à 71 496, soit une réduction de 22%.**

En moyenne, chaque communauté urbaine (CU) perdrait 2 délégués, chaque communauté d'agglomération (CA) perdrait en moyenne un quart des sièges et chaque communauté de communes (CC) perdrait 7 sièges en moyenne. En ce qui concerne le plafonnement à 50 % des sièges, une telle règle s'appliquant déjà aux CC et aux CA, l'impact des dispositions législatives projetées serait faible, puisqu'aujourd'hui, sur les 489 groupements dans lesquels une commune représente plus de la moitié de la population (dont les 29 intercommunalités de 2 communes), il n'y en a que 5 dans lesquelles cette commune dispose plus de la moitié des sièges. Quant à la baisse du nombre de vice-présidents, l'impact du projet de loi est plus important, puisqu'il permettrait de faire baisser de près de 50% leur nombre actuel.

Enfin, en ce qui concerne l'impact sur l'équité de la représentation des communes membres, le projet de loi permettra de se rapprocher significativement du poids démographique de la ville centre dans 85 % des cas. En dernier lieu, on trouve dans le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale un Titre III contenant plusieurs dispositions visant à améliorer les conditions d'exercice des mandats locaux. Ces dispositions ont pour but de faciliter, améliorer, valoriser et encourager l'exercice de fonctions électives, en particulier dans les petites communes. A cet égard, l'article 13 de ce Titre prévoit, à l'instar de ce qui existe déjà pour les CU et les CA, l'attribution d'un régime indemnitaire aux délégués communautaires des CC qui serait plafonnée à 6% de l'indice brut 1015, comme pour les CA de moins de 100 000 habitants, et comprise dans l'enveloppe constituée des indemnités du président et des vice-présidents.

2. L'ACHEVEMENT ET LA RATIONALISATION DE L'INTERCOMMUNALITE

Les constats

Depuis le rapport assez accablant rendu par la Cour des comptes en novembre 2005, et réitéré ensuite en 2009 la question de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale fait peu ou prou l'unanimité au sein des associations d'élus et des partis politiques. Rappelons rapidement quelques chiffres :

- Au 1^{er} janvier 2010, l'intercommunalité à FP comptait 2 611 EPCI réunissant 60 millions d'habitants, soit 89 % des Français et 34 773 communes, soit 95 % des communes françaises, dont 2409 communautés de communes, 181 communautés d'agglomération, 16 communautés urbaines et 5 syndicats d'agglomération nouvelle.
- Même si ces chiffres sont très bons et qu'il n'est pas inapproprié de parler de « révolution intercommunale » selon les termes du rapport Mauroy, ils signifient cependant deux choses :
 - d'une part que, fatalement, l'évolution du taux de couverture de l'intercommunalité ralentit à mesure que l'intercommunalité progresse, autrement dit le rythme de création des intercommunalités est de plus en plus faible : au rythme actuel, il faudrait encore 5 années supplémentaires pour absorber la totalité des communes isolées ;
 - d'autre part, et par conséquent, qu'il existe encore des zones blanches dans la carte intercommunale et qu'un certain nombre de communes résistent encore au rouleau compresseur intercommunal.

Au total ce sont donc encore **2 516 communes totalisant 8 199 071 habitants, soit près de 7 % des communes et 12,7 % de la population qui constituent aujourd'hui ces fameuses zones blanches** honnies et traquées par les pouvoirs publics, pour les chiffres de 2009.

Si les communes de moins de 500 habitants semblent être les plus nombreuses à demeurer isolées, elles ne représentent que 7,2 % de leur catégorie, alors que les communes de plus de 10 000 habitants résistent proportionnellement davantage à l'intercommunalité et réunissent bien entendu une part plus importante de population qui échappe ainsi à l'intercommunalité. Par ailleurs, une autre question préoccupe l'État, il s'agit de la question des périmètres, de la taille et du poids des intercommunalités existantes. En effet, les choses ont peu évolué depuis le constat établi par la Cour des comptes en 2005 et en 2009 : il y a encore trop d'intercommunalités trop petites, c'est-à-dire ne réunissant pas un nombre suffisant de communes, et/ou d'un poids démographique insuffisant, qui ne réunissant pas assez d'habitants. Ainsi, au 1^{er} janvier 2009, **la taille moyenne d'une communauté est de 13 communes** et elle regroupe en moyenne 21 700 habitants, avec de fortes disparités néanmoins entre les catégories de communautés bien entendu, mais également à l'intérieur des catégories. La part des communautés de moins de 5 000 habitants tend néanmoins à diminuer, près du tiers en 2001, un peu plus du quart aujourd'hui, et le nombre de communautés comptant moins de 5 communes est passé de 19 % en 2001 à 13 % aujourd'hui, même s'il reste encore près d'une trentaine de communautés formées de façon aberrante de deux communes, particulièrement en Ile-de-France. Ainsi, il y avait en 2009, 11 communautés de communes comptant moins de 700 habitants, et en tout, 153 communautés de moins de 2 000 habitants, et 711 de moins de 5 000 habitants.

En outre, la question de la taille et du poids des communautés se pose de façon différente, selon que l'on se situe en milieu urbain ou en milieu rural. En ce qui concerne les aires urbaines, si dès 2004, l'observatoire des territoires a constaté que près de 80 % d'entre elles voyaient leur population quasi-intégralement couverte par l'intercommunalité à FP, il faut néanmoins noter que 14 % seulement des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines couvraient la quasi-totalité de l'aire urbaine. Autrement dit, l'aire urbaine se divise, dans la plupart des cas, en une mosaïque de communautés. Ainsi, en moyenne, chaque aire urbaine de plus de 50 000 habitants compte 9 communautés, dont 1,3 à statut spécifiquement urbain (communauté d'agglomération ou communauté urbaine) et 7,7 communautés de communes, pour une moyenne de 40 communes par aire urbaine, qui peut monter jusqu'à 113 communes pour celles qui dépassent le seuil des 50 000 habitants. En moyenne toujours, la communauté constituée autour de la ville-centre de l'aire urbaine regroupe 54 % de la population et 24 % des communes de l'aire urbaine. Le milieu urbain se caractérise donc par une mosaïque intercommunale.

En milieu rural en revanche, le poids démographique insuffisant des communautés de communes est bien entendu lié à la faible densité de ce milieu. Par ailleurs, il s'avère qu'un grand nombre d'intercommunalités rurales ne se structurent pas autour des bassins d'emploi ou bassins de vie, qui permettent pourtant de définir les territoires vécus et donc les nécessités et les besoins réels de la population, mais en fonction des limites cantonales. Ainsi, en 2004, 480 communautés avaient un périmètre strictement cantonal, et 480 autres approchaient le périmètre cantonal à une ou deux communes près, soit 960 « communautés cantonales ». En 2006, seules 727 communautés rurales (soit 29% des communautés) couvraient 75% ou plus d'au moins un bassin de vie et étaient fédérées autour d'une unité urbaine ou d'un bourg structurant.

Enfin, la question de la pertinence des périmètres intercommunaux se décline également au regard de deux anomalies qui subsistent à l'heure actuelle et qui obscurcissent encore la lecture que l'on peut faire de la carte intercommunale : **la discontinuité territoriale et la persistance d'enclaves, ainsi que le nombre encore trop élevé de syndicats**. Selon le rapport de la Cour des comptes de 2005, 133

intercommunalités, soit 5,3 % des communautés étaient en effet constituées sur des territoires discontinus au 1^{er} janvier 2005, et 59, soit 2,3 % des communautés, comprenaient une enclave. Bien que ces cas de figure restent marginaux, ils demeurent néanmoins préoccupants au regard de la gestion des territoires et conduisent à des situations absurdes, voire absconses.

Enfin, en ce qui concerne le syndicalisme, on comptait encore 15 698 syndicats au 1^{er} janvier 2009, dont 11 179 SIVU, 1 445 SIVOM et un chiffre toujours en augmentation de 3 064 syndicats mixtes. En raison notamment du faible poids démographique de certaines communautés, du nombre insuffisant de communes les composant, du manque de cohérence des périmètres, de l'émiettement intercommunal caractérisant certaines zones, de la discontinuité territoriale de quelques communautés et de la persistance d'enclaves dans certains cas, les mécanismes de suppression syndicale n'ont pas toujours été opportunément mis en oeuvre, et le nombre de syndicats n'a pas subi la baisse significative attendue. En outre, le nombre de syndicats mixtes a nécessairement augmenté, en raison d'une part de la procédure de « représentation-substitution », et d'autre part de la coopération rendue indispensable dans certains cas entre les communautés dont le périmètre ne présente pas un caractère suffisamment pertinent, notamment en milieu urbain. Si le nombre de syndicats a effectivement baissé de près de 11% entre 1999 et 2005, en revanche, le nombre de syndicats mixtes a quasiment doublé pendant cette même période, passant de 1 454 à 3 029 entre 1999 et 2005. La Cour des comptes relève ainsi, à titre d'exemple édifiant, le cas d'une communauté de communes située en Champagne-Ardenne qui est démembrée en trois parties, séparées par une autre communauté de communes ou par des communes totalement isolées. De sorte que par exemple, le transport scolaire des enfants des communes les mène parfois dans une école plus éloignée que celle qu'ils devraient logiquement fréquenter si l'espace communautaire s'était construit de façon rationnelle. De la même façon, aucune économie d'échelle n'est véritablement réalisée, d'autant que des équipements sont mis en place par une communauté sans tenir compte de ceux qui ont été mis en oeuvre par l'autre intercommunalité. Cette situation est d'autant plus absurde que chacune des deux communautés ne disposent que de faibles ressources, puisqu'elles ne réunissent pour l'une, moins de 10 000 habitants, pour l'autre moins de 3 000 habitants, et auraient donc intérêt à remanier leur territoire, et probablement à fusionner. Le recours à la formule du syndicat mixte est en effet considéré par la Cour des comptes, dans un certain nombre de cas, comme « *un palliatif à l'absence de pertinence des périmètres et un expédient pour éviter l'élargissement du territoire communautaire* ». De la même façon, le recours au syndicat mixte révèle parfois les failles du système, lorsqu'il est rendu nécessaire pour mettre en oeuvre l'articulation des différents projets portés par les territoires des intercommunalités voisines, comme par exemple l'élaboration d'un SCOT commun, ou la prise en charge des transports urbains. Dans ce cas encore, on peut dire qu'il traduit, en tout état de cause, l'absence de pertinence territoriale des intercommunalités et trahit leur incapacité à se réunir pour former une communauté dotée d'un espace de solidarité cohérent et porteuse d'un projet de développement adapté aux besoins de la population.

Cependant, on connaît les raisons de l'attachement des élus locaux à la formule plus souple de l'intercommunalité syndicale. Même si les périmètres syndicaux sont souvent plus larges que ceux des communautés, le caractère technique et le nombre limité de leurs missions permet de réaliser un large consensus. A l'inverse, les EPCI à FP sont de plus en plus généralistes et soulèvent des enjeux économiques, politiques et financiers plus importants. Ces caractéristiques empêchent souvent la réalisation du consensus nécessaire sur un périmètre suffisamment étendu. On sait également que les syndicats ont précédé les communautés, que leur existence est ancienne et qu'ils sont reconnus par la population, ce qui rend plus difficile leur dissolution au bénéfice de la constitution d'une communauté. On pressent enfin que, si leur mise en place est rendue nécessaire pour les besoins d'une coopération entre les différentes communautés, complexifiant ainsi à loisir le maillage territorial, ils restent néanmoins une solution parfois plus souple et plus efficace que la création d'une supra-communauté dont le territoire serait certainement plus pertinent mais dont la gouvernance serait probablement hasardeuse,

voire impossible. Où l'on s'interroge donc sur la question de la conciliation entre pertinence territoriale, compétences intercommunales et gouvernance ...

Les solutions

Le Comité Balladur pour la réforme des collectivités locales reprend à peu près les mêmes critiques que celles énoncées par la Cour des comptes et fait des propositions qui vont également dans le même sens, notamment, la proposition n°4 : « *achever avant 2014 la carte de l'intercommunalité* » et la proposition n°5 : « *rationaliser avant 2014 la carte des syndicats de communes* ». Les mêmes propositions se retrouvent également dans le Rapport d'étape Belot (préconisation n°2 : « *achèvement de la carte de l'intercommunalité à FP avant 2011 en envisageant d'utiliser des outils incitatifs* » et préconisation n°4 : « *avant fin 2012, sur proposition du représentant de l'État validée par la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale et après une large concertation départementale, forte réduction du nombre de syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) et transfert des compétences correspondantes aux groupements à FP* ») et dans le rapport Warsmann (10^{ème} principe : « *achever la carte de l'intercommunalité en 2010* »).

Le gouvernement a donc suivi l'ensemble de ses recommandations qui font l'unanimité et consacre une partie du Titre IV de son projet de loi de réforme des collectivités territoriales, intitulé « développement et simplification de l'intercommunalité », notamment à la question de l'achèvement et de la rationalisation de l'intercommunalité. L'exposé des motifs du projet de loi indique à cet égard que « *le gouvernement se fixe trois objectifs en la matière : la couverture intercommunale intégrale du territoire français à l'horizon du début de l'année 2014, la rationalisation des périmètres des structures intercommunales à la même échéance, l'approfondissement de l'intercommunalité à travers la rénovation de son cadre juridique* ». Les articles 16 et 17 posent le principe selon lequel, les préfets seront chargés d'élaborer, pour la fin de l'année 2011, au terme d'une large concertation avec l'ensemble des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI et des syndicats concernés, un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI), qui sera soumis à la Commission Départementale de la Coopération Intercommunale (CDCI). Cette procédure n'est pas sans rappeler celle des Schémas Départementaux d'Orientation de l'Intercommunalité (SDOI) qui relevait des préfets, en collaboration avec les CDCI, depuis une circulaire du 23 novembre 2005 émanant du ministre de l'Intérieur de l'époque, un certain Nicolas Sarkozy, après la publication du rapport de la Cour des comptes consacré à l'intercommunalité. L'ambition de ces schémas était de « *faire le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité et recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale en vue d'accroître sa cohérence et sa lisibilité [...]; le schéma devait proposer les fusions et les évolutions de périmètre nécessaires à un meilleur fonctionnement des EPCI* ». Ces schémas devaient être remis au ministre le 30 juin 2006, sans que pour autant leur soit attachée une valeur prescriptive. Ils n'ont finalement pas été suivis d'effets. Ce qui change donc, cette fois-ci, c'est que non seulement ce n'est plus une simple circulaire, mais la loi qui impose l'élaboration des schémas (comme la loi du 6 février 1992 du reste, mais les CDCI avaient vidé à l'époque ces schémas de tout contenu prescriptif), mais qu'en outre, ils seront suivis d'effets, puisque le préfet peut appliquer des dispositifs exceptionnels, transitoires et dérogatoires pour mettre en œuvre les prescriptions du schéma.

➤ *Le contenu du schéma*

Selon l'article 16 du projet de loi, le schéma devra « *prévoir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à FP et la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales et devra prendre en compte les orientations suivantes* :

- la constitution, dans la mesure du possible, d'EPCI à FP regroupant au moins 5 000 habitants ;
- une amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à FP au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'INSEE et des SCOT ;
- l'accroissement de la solidarité financière ;
- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard notamment de leur activité effective et de la cohérence accrue de leurs périmètres ;
- la mise en cohérence des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace compte tenu de l'abrogation de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire²¹. »

Le schéma « peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'EPCI à FP, ainsi que la modification de leurs périmètres. Il peut également proposer la suppression, la transformation ainsi que la fusion de syndicats. Le transfert des compétences exercées par le syndicat à un EPCI à FP doit être systématiquement recherché. »

La procédure d'élaboration et d'approbation du schéma est la suivante :

- Le schéma est élaboré par le préfet.
- Il est adressé, pour avis, aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et des syndicats mixtes concernés par les propositions de modification de la situation existante en matière de coopération intercommunale.
- Ces conseils et ces organes délibérants se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification et à défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.
- Lorsqu'une proposition intéresse des communes ou des EPCI ou des syndicats mixtes appartenant à des départements différents, le préfet saisit, pour avis, le préfet du département concerné, qui se prononce dans un délai de trois mois après consultation de la CDCI ; à défaut d'avis rendu dans ce délai, l'avis est réputé favorable.
- Le schéma ainsi que l'ensemble des avis sont ensuite transmis, pour avis, à la CDCI qui, dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer ; à défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.
- Les propositions de modification du schéma, conformes aux objectifs de celui-ci (couverture intercommunale intégrale du territoire par des EPCI à FP et suppression des enclaves et des discontinuités territoriales), adoptées par la CDCI à la majorité des 2/3 de ses membres sont obligatoirement intégrées dans le schéma.
- Le schéma est arrêté par décision préfectorale et publié.
- Il est révisé selon la même procédure au moins tous les six ans à compter de sa publication.

Selon l'article 17 du projet de loi, le schéma doit être approuvé au plus tard avant le 31 décembre 2011.

➤ *Les pouvoirs préfectoraux renforcés dans le cadre d'une procédure dérogatoire et transitoire*

En effet, les articles 29 et 30 du projet de loi confient aux préfets, durant une période limitée de deux ans (c'est-à-dire du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2013), des pouvoirs leur permettant d'appliquer le SDCI afin d'achever et de rationaliser la carte intercommunale de leur département. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2012, conformément au schéma, le préfet pourra proposer :

- de créer un EPCI à FP ;
- de modifier des périmètres d'EPCI à FP ;
- d'opérer des fusions d'EPCI à FP ;
- de modifier les périmètres de syndicats de communes ou des syndicats mixtes ;
- de dissoudre des syndicats de communes ou des syndicats mixtes ;
- d'opérer des fusions entre syndicats de communes ou des syndicats mixtes ;

Il pourra cependant s'écarter des prescriptions du schéma, si l'évolution de la situation le justifie et après avis de la CDCI qui peut imposer des modifications au projet à la majorité des 2/3 de ses membres. Du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012, ces propositions devront recueillir l'accord des communes concernées par délibération concordante de leurs conseils municipaux à la majorité qualifiée abaissée à la moitié des communes représentant la moitié de la population totale. A partir du 1^{er} janvier 2013 et jusqu'au 31 décembre 2013, en cas d'absence de majorité qualifiée des conseils municipaux des communes concernées, le préfet pourra imposer ses décisions après avis de la CDCI. Par ailleurs, il est également prévu un dispositif simplifié de droit commun.

➤ *Les procédures de droit commun simplifiées*

L'article 18 permet au préfet, à partir du 1^{er} janvier 2014, d'intégrer une commune à un EPCI à FP, dès l'instant où elle n'appartient à aucun EPCI à FP ou qu'elle crée une enclave ou une discontinuité à l'égard d'un EPCI à FP existant. L'avis de l'organe délibérant de l'EPCI à FP ainsi que celui de la CDCI sont requis et réputés favorables passé un délai de trois mois après transmission de l'arrêté qui vaudra, le cas échéant, retrait de ladite commune de l'EPCI à FP dont elle est membre. En effet jusqu'à présent, aucune extension de périmètre d'un EPCI ne pouvait s'effectuer sans l'accord des communes à inclure, il n'y avait donc aucun moyen juridique d'intégrer des communes qui s'y opposaient formellement.

L'article 19 supprime la disposition dérogatoire introduite par la loi du 13 août 2004 qui permettait à une commune d'adhérer à un EPCI à FP en créant de ce fait une enclave ou une discontinuité territoriale, lorsqu'elle en était empêchée par le refus d'adhésion d'une seule commune. « *Cette disposition n'a [en effet] plus lieu d'être dès lors que le dispositif du projet de loi permet d'achever la couverture intercommunale intégrale du territoire* », selon l'exposé des motifs du projet de loi.

Par ailleurs, le gouvernement déplore que le nombre de fusions n'ait pas été suffisamment important ces dernières années et suppose que la complexité de la procédure explique en partie le blocage de certaines situations. Dès lors, l'article 20 modifie et simplifie la procédure de fusion des communautés. D'abord en rendant la consultation de la CDCI automatique, quelle que soit l'origine de la fusion et plus seulement quand le préfet est à son origine. Ensuite, la fusion permet l'intégration de communes membres d'EPCI à FP « *lorsque leur inclusion est de nature à assurer la cohérence spatiale et économique ainsi que la solidarité financière nécessaires au développement du nouvel EPCI* » et non plus seulement des communes isolées. L'avis des conseils communautaires des EPCI susceptibles de fusionner est simplement requis au lieu de leur accord. En contrepartie, les conditions de majorité des conseils municipaux sont renforcées : la règle de l'accord de la majorité qualifiée des 2/3 des conseils municipaux des communes représentant la moitié de la population totale à l'échelle du périmètre du futur EPCI est maintenue, mais y est ajouté l'accord d'au moins un tiers des communes de chacun des EPCI concernés. Les communes se prononceraient en même temps sur le nouveau périmètre et sur le statut du nouvel EPCI. Enfin, les compétences subordonnées à la reconnaissance de leur intérêt communautaire ne seraient transférées au nouvel EPCI qu'une fois que celui-ci a été défini dans un délai de deux ans à compter de l'arrêté prononçant la fusion ; jusqu'à là, l'ancien intérêt communautaire est maintenu dans les anciens périmètres correspondant à chacun des EPCI fusionnés. Ensuite, les articles 21 à 24 ont pour objectif de favoriser la réduction du nombre de syndicats, conformément aux prescriptions du schéma. Ainsi, l'article 21 du projet de loi ajoute logiquement un article L. 5111-6 au Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui dispose que : « *la création d'un syndicat de communes [...] ou d'un syndicat mixte[...] ne peut être autorisée que si elle est compatible avec le [SDCI] ou avec les objectifs de rationalisation* ». L'article 22 permet la fusion entre syndicats de communes ou entre syndicats mixtes fermés ou entre ces deux catégories. Ce dispositif élargit le champ des possibilités offertes par la loi du 13 août 2004 qui prévoyait seulement la fusions des syndicats avec des EPCI à FP, mais qui avait omis de prévoir la fusion entre syndicats. L'article 23 élargit les cas de dissolution de plein droit des syndicats de communes et de

syndicats mixtes qui n'ont plus d'objet au cas où l'un d'entre eux transfère toutes ses compétences à un syndicat mixte ou ne compte plus qu'un seul membre. L'article 24 élargit logiquement le mécanisme de la substitution des CC aux syndicats qu'elles recouvrent intégralement, au-delà des seules hypothèses de création d'une CC, à celles des transformations, fusions ou extensions de périmètre ou de compétences de l'EPCI. Enfin, l'article 25 abroge l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire qui prévoyait la création des Pays.

La fin du dispositif de création des Pays fait craindre, sans doute à raison, la disparition à terme de ce territoire de projet, même si pour l'instant il s'agit d'une simple abrogation de la possibilité de créer de nouveaux Pays, qui n'a donc pas d'effets rétroactifs ni sur les Pays ni sur les conseils de développement existants. Ces territoires ont pourtant su fédérer les communes, notamment en milieu rural, autour de projets de développement tout à fait porteurs. Cependant, la Cour des comptes dès 2005, le rapport d'étape Belot dans sa préconisation n°7, le rapport Warsmann dans son principe n° 5 et le rapport Balladur, dans sa proposition n° 6, ont tous postulé, au minimum pour que les régions privilégient les contrats de projet avec les intercommunalités plutôt qu'avec les Pays (Cour des Comptes), ou pour les plus radicaux la suppression pure et simple des Pays, et le transfert de leurs activités aux intercommunalité (Warsmann). Les arguments avancés sont d'une part que l'existence des Pays nuit à la lisibilité de notre organisation territoriale, puisqu'ils rajoutent une couche supplémentaire au « mille-feuille institutionnel » que l'on cherche précisément à alléger ici, et d'autre part qu'ils avaient été mis en place pour préfigurer l'intercommunalité et qu'une fois cette intercommunalité achevée (à l'horizon 2014), ils ne remplissent plus cette fonction.

Non seulement, les schémas doivent intégrer le fait que les Pays ne pourront plus désormais être créés, mais doivent également procéder au rapprochement de ceux existants avec les structures intercommunales de type syndical ou communautaire. Le gouvernement déplore en effet que les groupements de collectivités territoriales (syndicat mixte ou EPCI) élaborent plus de la moitié des projets, et que dans le cadre d'un syndicat mixte, il s'agisse d'un « *transfert en cascade des compétences* » (de la commune vers l'EPCI, puis de l'EPCI vers le syndicat mixte) éloignant d'autant plus l'administration locale du citoyen. En outre, toujours selon le gouvernement, près d'un projet sur trois est géré par une association et dans ce cas « *ces structures ne sont pas habilitées à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions de contrats publics (portage des emplois et des financements publics)* ».

Le calendrier de la réforme

Le gouvernement prévoit donc que dans l'hypothèse où la loi entre en vigueur au 1^{er} janvier 2011, les schémas soient publiés au 1^{er} janvier 2012. Il y a lieu cependant de s'inquiéter. En effet, si la question de l'achèvement et de la rationalisation de l'intercommunalité ne fait en définitive que peu de vagues, il en est tout autrement des autres questions incluses dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales. On peut craindre dès lors que les polémiques et les débats houleux qui ne manqueront pas d'agiter le Parlement concernant notamment l'élection des conseillers territoriaux ne retardent l'entrée en vigueur de la loi. Si bien que l'on peut légitimement se demander s'il n'aurait pas été plus judicieux d'instaurer un examen prioritaire du volet intercommunal de la réforme, afin de ne pas retarder le calendrier de sa mise en oeuvre et l'inscrire dans le cadre des échéances municipales et communautaires de 2014.

La composition et le rôle de la CDCI

Enfin, dans un autre registre, les articles 26 et 27 sont relatifs à la CDCI. L'article 26 modifie la composition de la commission en augmentant la représentation des intercommunalités au détriment de celle des communes. Ainsi la CDCI est dorénavant composée de :

- 40% de représentants de communes (au lieu de 60%) ;
- 40% de représentants d'EPCI (au lieu de 20%) ;

- 15% de représentants du département (inchangé) ;
- 5% de représentants de la région (inchangé).

En outre, l'article 27 étend les cas de consultation obligatoire de la commission, non seulement aux projets de création des EPCI à FP, mais également aux projets de création des syndicats mixtes, ainsi qu'aux projets de modification de périmètre d'un EPCI ou de fusion qui diffèrent des propositions du schéma.

3. L'APPROFONDISSEMENT DE L'INTERCOMMUNALITE

L'article 31 prévoit le transfert automatique au président de l'EPCI, dans un délai d'un an après la publication de la loi, du pouvoir de police du maire pour les compétences exercées par l'EPCI dans les domaines de l'élimination des déchets ménagers, de l'assainissement, de la réalisation d'aires d'accueil des gens du voyage ainsi qu'en matière de stationnement et de circulation. Jusqu'à présent en effet, il s'agissait d'une simple possibilité offerte aux maires. Néanmoins, le président de l'intercommunalité devra transmettre, pour information, aux maires des communes concernées les arrêtés de police qu'il prend, dans les meilleurs délais. Le maire demeure bien entendu la seule autorité en matière de police administrative générale.

L'article 32 facilite la procédure de transfert de compétences et prévoit que tout transfert de compétences sera dorénavant décidé par délibérations concordantes de l'organe délibérant et d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, au lieu de la majorité qualifiée requise pour la création de l'EPCI, jusqu'à présent exigée. L'article 32 décide également d'unifier et de faciliter la détermination de l'intérêt communautaire, d'une part en chargeant dorénavant le conseil de la communauté de communes de le déterminer, d'autre part en ramenant le vote à la majorité simple du conseil et non plus à la majorité des 2/3. Selon l'ADCF, cette disposition, associée à la précédente relative au transfert de compétences, devrait avoir un effet puissamment accélérateur sur les processus d'intégration. Du reste, elle est approuvée par 72 % des présidents d'intercommunalité.

L'article 33 sécurise au regard du droit européen les conventions par lesquelles les services d'une commune membre d'un EPCI peuvent être mis à disposition de celui-ci. La Commission européenne ayant d'abord estimé qu'elle relevait d'une procédure de marchés publics, le gouvernement a fait valoir que cette mise à disposition n'est qu'une modalité d'organisation interne de l'administration locale, destinée à optimiser les transferts de compétences, sans incidence sur le fonctionnement du marché intérieur, dans la mesure où cette réorganisation administrative est effectuée hors du champ concurrentiel. Une clarification des modalités des conventions de mise à disposition est toutefois apparue utile. Une réflexion a dès lors été engagée par le ministère de l'Intérieur, en lien avec la Commission, pour donner toutes garanties que ces conventions interviennent exclusivement dans le cadre des transferts de compétences et n'empiètent pas sur le champ concurrentiel. Le présent article reprend les modifications de la législation qui ont été accueillies favorablement par la Commission européenne. Ainsi, lorsqu'une commune a conservé tout ou partie des services concernés par le transfert de compétences, à raison notamment du caractère partiel de ce dernier, dans le cadre d'une bonne organisation des services, ils peuvent en tout ou partie être mis à disposition de l'EPCI pour l'exercice des compétences de celui-ci. À l'inverse, les services d'un EPCI peuvent en tout ou partie être mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Ainsi, dans cet article il est garanti que les

conventions de mise à disposition interviennent dans le cadre des transferts de compétences et n'empiètent pas sur le champ concurrentiel et ne concernent pas la réalisation de prestations à titre onéreux mais définissent un mode d'organisation administrative dans lequel les coûts engendrés par la mise à disposition donnent lieu exclusivement à des remboursements de frais de fonctionnement. Cet article permet également d'apporter un tempérament au principe de transfert des services concomitant à celui des compétences, en permettant que des communes puissent avoir conservé leurs services à raison du caractère partiel du transfert de compétences (notamment en cas de définition de l'intérêt communautaire) et évite ainsi de créer des structures redondantes.

L'article 34 prévoit quant à lui une gestion unifiée des personnels entre communes et communauté, créant un modèle d' « Administration Locale Unique ». Dans ce cas, les services communs sont alors gérés par l'EPCI et en fonction de la mission réalisée, les personnels sont placés sous l'autorité hiérarchique du maire ou sous celle du président de l'EPCI. En effet, le dispositif juridique actuel liait la mutualisation aux transferts de compétences et a donc vocation à ne s'appliquer qu'aux compétences partagées entre l'EPCI et ses communes membres. La gestion unifiée des services permet de créer des services communs (comme les ressources humaines, les services informatiques, les services d'analyse et de gestion financière, ...) sans préjudice des compétences exercées par l'EPCI. Ce système permet non seulement une meilleure maîtrise de la dépense publique locale, une optimisation de l'organisation interne, mais également un développement du travail en commun entre communes et EPCI qui renforcera le sentiment d'adhésion à l'EPCI et favorisera peut être, à terme, de nouveaux transferts.

Ainsi donc, les deux modalités d'administration prévues par le projet de loi sont cependant très proches, puisque dans les deux cas, il s'agit de mettre en commun des personnels. Cependant, dans le premier cas, la mise à disposition de services n'est effectuée que dans le cadre de transferts de compétences et une convention prévoit le remboursement par la commune ou l'EPCI bénéficiaire des frais de fonctionnement des services. Dans le second cas, la gestion unifiée peut être mise en œuvre en dehors des transferts de compétences et les remboursements de frais seront opérés *via* une ponction de l'attribution de compensation. Il faut remarquer cependant que dans cette seconde hypothèse, seul le cas des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) semble avoir été prévu.

La réflexion sur la mutualisation des services est déjà engagée dans 38 % des communautés et d'ores et déjà mise en œuvre dans 41 % des communautés. En outre, l'article 33 prévoit également qu'afin de permettre une mise en commun des moyens, sans préjudice des compétences dont il est doté, un EPCI à FP peut se doter de biens qu'il partage avec ses communes membres selon des modalités prévues par un règlement de mise à disposition.

Ce qui a disparu dans la dernière version du texte :

- La mutualisation de la dotation globale de fonctionnement territoriale des communes et des intercommunalités réclamée pourtant par près de 40 % des présidents de communautés.
- L'unification des taxes directes locales sur le modèle de la TPU.
- Le transfert de la compétence de réalisation des Plans locaux d'urbanisme (PLU) aux communautés de plus de 30 000 habitants, jugé opportun par 45% des présidents d'intercommunalités.

CONCLUSION

Pour conclure, les dispositions du volet intercommunal de la réforme, telles qu'elles nous sont proposées aujourd'hui, vont toutes dans le même sens : un pilotage de l'État très « musclé » du fait intercommunal, une marche forcée vers l'intercommunalité et la fin du premier épisode intercommunal à l'occasion duquel l'État proposait et les communes disposaient. Cette reprise en main très ferme par l'État qui apparaît tout au long de la réforme, et pas seulement dans le volet intercommunal, donne à penser que cet Acte III de la décentralisation prend parfois des allures d'Acte I de la recentralisation. Cette réforme a cependant le mérite de situer l'intercommunalité au cœur de l'organisation territoriale de notre pays et d'en faire un acteur majeur du développement territorial de demain, en l'axant sur le couple communes-intercommunalité qui constitue dorénavant le bloc local de référence. Pour cela, il est en effet nécessaire de poursuivre la « révolution de l'intercommunalité », tout en prenant garde néanmoins que le « rouleau compresseur intercommunal » n'écrase pas les autres acteurs du développement territorial, comme les communes ou les Pays. A ce titre, il est d'ailleurs regrettable que ce volet intercommunal de la réforme n'ait pris en considération que l'intercommunalité institutionnelle, et non l'intercommunalité de coordination et de contractualisation, comme les Pays ou les Parcs Naturels Régionaux, ou l'intercommunalité de planification comme les SCOT ou les PLU, alors que le renforcement de l'intercommunalité nécessite de travailler davantage sur l'articulation entre ces différentes échelles si l'on souhaite favoriser et améliorer le développement territorial.



Table ronde : Quels sont les apports et les limites des évolutions proposées pour les dynamiques territoriales ? Quel type de développement territorial ces réformes suggèrent-elles ?

Christophe BERNARD (secrétaire général de l'Association Des Communautés de France, ADCF), Gwénael DORE (directeur des études de l'Association de Promotion et de Fédération des Pays, APFP), Jean FREBAULT (membre du comité d'animation de la Coordination Nationale des Conseils de Développement, CNCD), Sylvie GAUCHET (secrétaire générale de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FNPFR), Claude GRIVEL (administrateur de l'Union Nationale des Acteurs du Développement Local, UNADEL)

Animation par François HANNOYER (Directeur de l'Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale)

François HANNOYER :

En introduction de votre présentation, je vous propose de nous donner votre impression générale concernant le projet de loi et la tenue des débats, comme si vous deviez donner le titre du prochain dossier de la revue Territoires.

Christophe BERNARD – ADCF :

« On retrouve dans ce projet, pour ce qui concerne l'intercommunalité, l'essentiel du projet de loi Marleix présenté il y a un an. Le titre pourrait donc être "Un an de perdu"...

Au sujet de la question démocratique, le scrutin par fléchage est un premier pas *a minima* pour créer du lien entre électeurs et élus communautaires et cela permet de mettre le débat communautaire sur la place publique. Mais avec la ventilation, qui s'effectuerait sans doute au profit des villes centre, on risque de voir déplacer certains des débats des villes-centre vers le conseil communautaire. L'étape suivante et nécessaire serait pour nous de définir une véritable élection intercommunale. Par ailleurs, la féminisation annoncée ne se fera sans doute pas. Enfin, nous demandons que dans le cas où les communes s'entendent sur un mode de représentation au sein de l'intercommunalité, elles puissent le définir dans leurs statuts (sinon, la loi s'impose), et que cette représentation soit pondérée en fonction du nombre d'habitants, en évitant qu'une commune puisse avoir plus de la moitié des sièges. Les répartitions mécaniques telles que présentées dans les tableaux nous semblent inopérantes ; plus il y aura de souplesse, plus il y aura de communautés créées. Par ailleurs, je soulignerais que les réformes des collectivités devraient se faire en lien avec la réforme de l'État et que le calendrier de mise en œuvre aurait dû éviter de gêner les élections municipales. Nous regrettons enfin que le transfert automatique de la compétence urbanisme aux intercommunalités ait été retirée du projet (mais reviendra peut être par la loi Grenelle 2). »

Gwénael DORE – APFP :

« Je commencerais par dire que le projet de loi est marqué par une inégalité de traitement entre rural et urbain. L'APFP est favorable à la montée en puissance des intercommunalités. Toutefois, l'échelle des Pays reste pertinente. L'élection des conseillers communautaires est une avancée mais les conseils de développement des Pays sont supprimés. On aboutit ainsi à un hiatus entre les agglomérations qui conserveraient leurs conseils de développement (et une contrainte législative) et les Pays qui n'en auraient plus de façon "obligatoire". Il est regrettable qu'il n'y ait pas eu d'amendement sur le maintien des conseils dans les Pays et leur extension aux territoires de projets que sont les PNR.

D'autre part, contrairement à ce que disent l'ADELS et l'UNADEL, je ne pense pas que les Pays constitués en association soient plus protégés que ceux en syndicats mixtes, au moment du redécoupage défini dans le SDCI. Les pôles de coopération prévus dans les aires urbaines (métropoles) sont des syndicats mixtes. Pourquoi alors supprimer cette possibilité en milieu rural ?

Plutôt qu'une reprise en main par l'État, ce qui menace bien plus les territoires ruraux à mon avis, c'est le désengagement de l'État et de la puissance publique : parmi de nombreux exemples, citons la réduction

en peau de chagrin du volet territorial des CPER, l'offensive contre les financements croisés, la critique en règle de la contractualisation (alors qu'il s'agit d'un outil de coordination et de rationalisation des investissements publics) pour ne rien dire de la "réorganisation" des services publics (cf. RGPP).

Pour conclure, une question : à l'avenir, les Pays seront-ils interdits de signer des contrats ? Au nom de quoi ? Et une remarque : ce qui est visé à travers l'attaque des Pays, ce sont fondamentalement les régions... »

Sylvie GAUCHET – FNPNR :

« La situation des PNR est un peu particulière car ils sont à la fois hors du projet de réforme (ils dépendent du Code de l'environnement et mettent en œuvre un projet approuvé pour douze ans par l'État, ce qui leur permet d'être relativement protégés) et dedans car ce sont des syndicats mixtes, ouverts, qui pourraient donc être transformés par les schémas départementaux de l'intercommunalité. D'où des inquiétudes sur l'avenir des PNR. La base du périmètre des PNR est la commune, mais qu'en sera-t-il à l'avenir avec la recomposition intercommunale ? Que se passe-t-il si le périmètre classé du PNR est concerné par un autre contrat ? L'autre question pour nous est d'ordre financier, car cette redistribution risque d'accélérer le retrait de certaines collectivités des syndicats mixtes de PNR. »

Claude GRIVEL – UNADEL :

« Le sens de cette réforme est une vraie question, pas assez abordée. L'approche de ce matin est très techniciste, ce qui à mon sens peu apparaître un peu limité.

Comment les dynamiques locales peuvent-elles être prises en compte, voire transcendées, dans ce projet ? La difficulté est que l'intercommunalité ne s'est imposée que très récemment dans le paysage institutionnel local. L'appropriation par les citoyens d'un débat visant le fonctionnement de celle-ci (qui fait quoi ? comment associer la société civile ?) reste donc encore faible. Et puis, il faudrait déjà qu'il y ait derrière cette réforme un vrai projet politique. Il n'y a pas d'approche globale politique mais des approches techniques et sectorisées qui peuvent être intéressantes individuellement mais ne dessinent pas de vision claire des directions prises. On commence par réduire les ressources financières (réforme de la taxe professionnelle, par exemple) avant de définir ce que chacun doit faire. Alors que le développement local s'est construit dans le partenariat, la contractualisation entre les différents niveaux de collectivités. Là on va vers des technocraties locales qui seront surtout appelées à gérer des services. Or, ce qui fait la force du développement local c'est la créativité... »

Jean FREBAULT – CNCD :

« La place des citoyens et pas seulement de la société civile, reste trop faible dans les débats concernant ce projet de loi. La recomposition des pouvoirs est ici en cause. Je m'inscris tout à fait dans le point de vue de Claude Grivel : on a du mal à trouver sa place dans un tel débat d'initiés.

Une démarche commune avec l'APFP et l'UNADEL serait intéressante pour défendre les conseils de développement des Pays. Il faut reconnaître que la CNCD a plutôt travaillé sur les conseils de développement en agglomérations. Nous nous interrogeons aussi sur le mode d'élection des intercommunalités, calqué sur le modèle Paris-Lyon-Marseille¹ ("PLM"). En effet, il faut souligner qu'il a des défauts, comme celui de centrer les élections municipales sur l'arrondissement et non sur la commune. Il ne faudrait pas que le fléchage "PLM" accentue cela. Nous regrettons par ailleurs que le découpage institutionnel ne corresponde plus aux modes de vie des habitants. Cependant, pour que la révision des périmètres fonctionne, il faut qu'elle repose sur le volontariat, en limitant le rôle de l'État à un dernier recours.

¹ Le projet du gouvernement propose que les candidats au mandat de conseiller municipal et aux fonctions de délégué communautaire figurent sur une seule et même liste, les premiers de liste ayant vocation à siéger au conseil municipal de leur commune et au conseil communautaire, les suivants de liste ne siégeant qu'au conseil municipal de leur commune. Ce système appelé « PLM » a été institué pour élire à la fois les conseillers des mairies d'arrondissement et de secteur et les conseillers municipaux de la mairie centrale pour les villes de Paris, Lyon et Marseille (cf. p4).

Enfin, nous avons des craintes pour les financements à venir des associations, du fait de la suppression annoncée de la clause de compétence générale. Les économies de dépenses peuvent avoir des conséquences négatives qui ne sont pas débattues publiquement. »

Discussions

Camille LENANCKER – Carrefour des Pays Lorrains :

« La question politique est insuffisamment prise en compte de mon point de vue dans notre débat. Lors d'un débat récent que nous avons organisé en Lorraine sur ce volet de la réforme, nous avons rappelé que deux conceptions de l'intercommunalités se sont longtemps opposées : la première est que l'intercommunalité est une émanation avant tout des communes, d'où la désignation par les représentants de celles-ci des conseillers communautaires. Dans cette approche, la commune est bien la base de l'intercommunalité. Mais l'autre approche consiste à faire quasiment de l'intercommunalité une collectivité territoriale. C'est cette approche qui semble prédominer aujourd'hui au regard de la montée en puissance à laquelle nous assistons. Mais alors, la base de l'intercommunalité ne devrait elle pas être en fait le citoyen comme c'est le cas dans les autres collectivités territoriales ? Ce qui implique aussi un suffrage universel direct, et non un fléchage "PLM", et un véritable débat électoral autour du projet intercommunal. L'ADCF devrait peut-être assumer le choix d'un suffrage universel direct qui transformerait la commune en circonscription électorale impliquant une égalité du citoyen devant le vote. N'y a-t-il pas risque de déni démocratique à vouloir garder demain un droit de regard des communes sur les règles du jeu de leur représentation ? »

Christophe BERNARD – ADCF :

« Selon nous, l'intercommunalité est le prolongement de la commune... »

Participant – Pays de Picardie :

« Une remarque sur la dimension politique du projet : on a le sentiment que les conseils de développement servent vraiment de lieu d'élaboration des actions publiques à long terme, d'autant plus que les élus ont des difficultés à se projeter dans le long terme. Et une question : quelle est la place des Pays dans les projets régionaux ? »

Yves-Marie SZYMUSIAK – Pays de Thiérache, UNADEL :

« Avec la croissance des mobilités, la définition des bassins de vie est sans doute à revoir et devient plus complexe. Qu'est-ce qui dans ces projets permet d'articuler les différents territoires de vie des habitants et de les y associer ? »

Jean-MAILLET – Communauté d'agglomération de Reims :

« Lors des prochaines élections municipales, comment les programmes vont-ils s'élaborer ? Les élus ne vont-ils parler que de la commune, ce qui est le plus facile, ou vont-ils s'approprier la nouvelle dimension intercommunale alors que jusqu'à maintenant la scène politique intercommunale était peu politisée ? Ils doivent en tout cas acquérir une parole politique audible sur la scène intercommunale. »

Christophe BERNARD – ADCF :

« Les textes du projet de loi sont protéiformes. D'un côté la création du statut de délégué territorial est d'ordre politique, mais l'achèvement de la mise en place de l'intercommunalité prend un chemin purement technique. Il faut s'interroger sur ce qu'on veut développer dans la gouvernance

communautaire. Il y a une coupure entre développement local et politique : le développement local n'est pas pris comme sujet politique. »

François HANNOYER :

« Cette réforme va-t-elle créer encore plus de distance entre les élus et les citoyens ? »

Claude GRIVEL – UNADEL :

« On nous rabâche depuis des années des idées préconçues, telles que "les collectivités dépensent trop", "le mille-feuille n'est pas efficace", etc., sans jamais poser la question de ce que font ces acteurs du développement local et pour quoi. On s'interdit de réfléchir au rôle de la commune aujourd'hui et de sa capacité à rendre les services attendus par la population. Je suis favorable à l'élection des élus communautaires au suffrage universel direct, car de mon point de vue l'habitant est à la base de l'intercommunalité. Mais la démocratie c'est aussi la gestion de la délégation, qui se fait du citoyen à l' élu communal et de la commune et l'intercommunalité. L'important est d'être capable de porter le débat communautaire auprès des habitants, de prendre le risque de les solliciter sur le projet communal autant que sur le projet intercommunal. La question posée aux élus locaux aujourd'hui est de savoir s'ils seront capables de mener ce dialogue. »

Jean FREBAULT – CNCD :

« Nous défendons la notion de "subsidiarité active". L'absence totale de la société civile dans ce débat nous a incité à porter un amendement sur les conseils de développement. Cela n'a pas fonctionné. La plupart des élus ne connaissent pas les conseils. Il y a un fort lobby communal, mais l'habitant ne vit plus uniquement à cette échelle. Or ce lien avec les habitants est très absent du débat politique. »

Gwénael DORE – APFP :

« Les modalités de coopération sont renforcées en agglomérations alors qu'elles sont fragilisées en milieu rural. Je ne suis pas d'accord avec la proposition UNADEL-ADELS qui dit que si les conseils de développement de pays sont supprimés il faut en créer dans les intercommunalités. Ces dernières me semblent trop petites : c'est à l'échelle des bassins de vie que les conseils de développement sont les plus pertinents. »

Jean FREBAULT – CNCD :

« Une difficulté pour défendre cela : les enjeux et les articles concernant les conseils de développement de pays et d'agglomération ne sont pas forcément traités en même temps. »

Georges GONTCHAROFF, au nom du groupe de travail ADELS - UNADEL
Synthèse des débats sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales
lors du passage en première lecture au Sénat

Pour plusieurs raisons, il est difficile de porter un jugement global sur la réforme des collectivités territoriales. La première est que le travail parlementaire ne fait que commencer et qu'il va s'entendre jusque dans le courant de l'année 2011. Pour le texte principal, celui qui touche aux institutions, nous n'avons à ce jour que la première lecture sénatoriale. La première lecture de l'Assemblée nationale n'interviendra qu'après les élections régionales. Le travail de la commission des lois du Sénat et les amendements ont déjà un peu fait bouger le texte du projet gouvernemental. On commence à se faire une idée des points sur lesquels le gouvernement a commencé à céder et de ceux sur lesquels il fera encore des concessions, malgré la discipline infaillible de sa majorité. Nous sommes donc très loin d'avoir un texte définitif et notre réflexion d'aujourd'hui ne constitue qu'une étape.

La seconde raison est liée à la méthode suivie par le gouvernement : disperser la réforme en un nombre important de projets de loi et les présenter dans un ordre qui défie la logique. Pas moins de six textes doivent être considérés. Deux d'entre eux sont déjà votés : la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une contribution territoriale des entreprises, réforme qui entraîne des conséquences considérables sur les budgets locaux et qui, surtout, diminue gravement le pouvoir des élus dans leur liberté de voter l'impôt local ; la concomitance de toutes les élections locales en mars 2014, grâce au raccourcissement des mandats des conseillers généraux et des conseillers régionaux, réforme qui prépare l'élection des fameux conseillers territoriaux qui gèreront à la fois les départements et les régions. L'ordre logique des choses nous semble être de définir d'abord la distribution des compétences, pour adapter les structures à leurs fonctions ; puis, ensuite, de déterminer la gouvernance de ces structures, c'est-à-dire les lois électorales qui mettent en place les élus dont elles ont besoin ; puis, enfin, de les doter de moyens matériels, humains et surtout financiers, nécessaires à leurs missions. C'est exactement l'ordre inverse qui a été choisi. On a d'abord réformé le financement. On terminera par la question des compétences, pas avant 2011.

La troisième raison découle de l'abondance et de complexité des textes. À côté d'éléments tout à fait dangereux et inacceptables, à nos yeux, se mêlent des avancées positives qu'il est honnête de reconnaître.

Trois finalités gouvernementales sont avancées pour justifier la réforme. Le jugement objectif nécessite aussi la compréhension des motifs qui poussent le Président de la République et le gouvernement à présenter cette réforme. L'écoute des discours et la lecture des exposés de motifs peuvent nous éclairer. La première argumentation est incontestablement liée à la volonté de faire des économies. Elle commence par une forte stigmatisation des élus locaux, trop nombreux, trop dépensiers, mauvais gestionnaires, gaspilleurs de l'argent public, engageant leurs finances dans des domaines dont ils ne devraient pas se mêler, pratiquant d'intolérables financements croisés, tombant dans une concurrence entre collectivités qui multiplie les doublons, ayant embauché un nombre pléthorique de fonctionnaires territoriaux. L'objectif est donc de faire des économies. Cette motivation court tout au long du projet. Elle est particulièrement marquée dans la suppression proposée de la compétence générale pour les départements et les régions et par son encadrement strict pour les communes, c'est-à-dire dans la réduction de la voilure des collectivités territoriales. En cantonnant les collectivités à leurs compétences d'attribution, on les empêche de s'engager financièrement dans des domaines d'intérêt local, mais que la loi ne rend pas obligatoires. On leur refuse donc l'expérimentation, l'innovation, le soutien volontaire aux associations, par exemple culturelles ou sportives. En cantonnant les collectivités à leurs compétences d'attribution, on réduit aussi considérablement les financements croisés qui permettaient à plusieurs collectivités de s'associer pour mener ensemble un projet important, co-financé et co-piloté par plusieurs niveaux, autour d'un « chef de file ». Pourquoi cette pratique éprouvée devient-elle soudainement scandaleuse et

budgétivore ? Le désir d'économie est aussi sensible dans la volonté de réduire le nombre d'élus, et donc le nombre d'indemnités, par la fusion des petites communes et, surtout par la création des conseillers territoriaux, deux fois moins nombreux que l'addition des conseillers généraux et des conseillers régionaux (3 000 au lieu de 6 000). De plus, en maints endroits du texte, on voit poindre l'idée d'appliquer aux collectivités territoriales la logique de la Révision Générale des Politiques Publiques que l'État s'applique à lui-même. Cette cure d'amaigrissement ne s'accompagne d'aucune réflexion sur la quantité et la qualité du service public local, pourtant grand amortisseur de la crise.

La seconde argumentation porte sur la simplification. Elle commence aussi par une stigmatisation du mille-feuille institutionnel : trop de niveaux, dans un enchevêtrement de pouvoirs, de compétences, de moyens, illisible pour le citoyen de base. On sacrifie donc les Pays sur l'autel de la simplification, alors qu'ils ne constituent pas un niveau de collectivité territoriale. Mais, paradoxalement, on crée trois nouvelles structures : les métropoles, les pôles métropolitains et les communes nouvelles. Le mille-feuille aura donc deux feuilles de plus ! De plus, on s'appuie sur des comparaisons européennes qui ne tiennent pas la route.

La troisième argumentation exprime une volonté de rationalisation, de préférence volontaire, mais imposée autoritairement par l'État, *via* le pouvoir fortement renforcé des préfets, si les élus ne se plient pas à cette exigence. Rompant avec l'esprit de l'acte I de la décentralisation (Defferre, 1982) et même avec celui de l'acte II (Raffarin, 2003), le projet est marqué par un retour massif de l'intervention de l'État sur le local, ce qui fait dire à beaucoup d'observateurs que l'on est en présence d'une recentralisation, d'une contre-réforme.

Trois interventions sont développées sur le maillage du territoire, caractérisées par une absence de vision globale de l'aménagement du territoire.

L'idée d'établir un Schéma départemental de la coopération intercommunale, par le truchement d'une commission départementale renouvée, afin de rationaliser et de rendre plus efficace l'intercommunalité, est positive, à condition que cette restructuration nécessaire se fasse par la volonté des élus et des citoyens des territoires et non par des décisions autoritaires de l'État, *via* le préfet. L'achèvement de la carte intercommunale en y faisant entrer les quelque deux mille villages gaulois récalcitrants, l'élargissement par fusions des périmètres des communautés de communes d'opportunité non viables, l'intégration d'un grand nombre de syndicats aux communautés, l'amélioration de la mutualisation des services, l'encouragement à la fusion volontaire des trop petites communes par la création des « communes nouvelles », sont autant d'objectifs que nous pouvons partager. L'essentiel est de préserver la capacité d'auto-organisation des acteurs locaux et ne faire apparaître l'autorité de l'État qu'*in extremis*, quand les acteurs locaux n'ont pas réussi à s'entendre, dans un délai de rigueur fixé par la loi. Le principe de la libre administration des pouvoirs locaux requiert que l'État ne légifère pas méticuleusement sur la teneur des pactes locaux, dans la mesure où ils résultent, de la part des élus, d'une prise de conscience des bénéfices de la solidarité intercommunale.

De 1965 à 1995, les Pays sont nés et se sont multipliés sans aucune base légale. La majorité sénatoriale a voté la suppression de cette base légale. Cela ne signifie pas pour autant la disparition des Pays. Non seulement, il a été admis que ceux-ci pouvaient continuer de fonctionner jusqu'au terme des contrats qu'ils ont signés, c'est-à-dire jusqu'à la fin 2013, mais rien n'empêche qu'ils subsistent au-delà, sous des formes syndicales ou associatives, si les élus locaux et les forces vives des sociétés locales en ont la volonté. Les collectivités territoriales, et notamment les régions qui ont souvent beaucoup soutenu les Pays, peuvent-elles prendre le relais du désengagement de l'État ? Nous avons développé un fort argumentaire, un fort plaidoyer, pour démontrer l'utilité des Pays et des conseils de développement qui les

accompagnent. Nous n'avons pas encore été assez convaincants et mobilisateurs. Il faut continuer le combat pour les lectures parlementaires suivantes.

Les rapports Attali et Balladur ont franchement prôné « l'évaporation » des départements. Le projet de loi n'a pas osé aller jusque-là, mais de nombreuses mesures tendent à vider les départements de leur substance et de leurs moyens, ce que certains ont analysé comme un prélude à leur disparition. La première mesure consiste à les couper de leur base traditionnelle de légitimité : le canton dans lequel s'exerce la gestion de proximité, notamment dans l'espace rural. La création entérinée par la majorité sénatoriale, des conseillers territoriaux, élus, pour 80 % d'entre eux, dans de nouveaux cantons découpés par le gouvernement, beaucoup plus étendus et peuplés (trois cantons actuels, 10 000 habitants, comme ordre de grandeur), met fin aux « notables de sous-préfecture » que fustigeait le Général de Gaulle. Gérant à la fois le département et la région, ces super-élus seront écartelés entre les missions départementales de gestion de proximité, et les missions régionales plus stratégiques. Sans parler de la fantastique régression démocratique que représente le mode de scrutin uninominal majoritaire à un tour qui est prévu à leur sujet, au grand détriment du pluralisme et de la parité et au grand bénéfice partisan du parti majoritaire. La seconde attaque anti-départementale du projet réside dans la création des métropoles. Prenant quasiment toutes les compétences des communes membres, plus les principales compétences des départements et des régions, plus des compétences déléguées par l'État, ces « super-puissances » risquent d'accaparer toutes les richesses et tous les moyens, au détriment de tous les autres territoires. Que sera le département du Rhône face à la métropole lyonnaise ? Les métropoles sont tournées vers l'extérieur : la compétition entre les grandes agglomérations européennes et internationales. Leur création n'est accompagnée d'aucune réflexion interne à la France et cela semble assez normal puisque, depuis l'éclipse de la Datar, l'État n'a plus aucune doctrine relative à l'aménagement du territoire. Face aux métropoles qu'en est-il du péri-urbain ? Qu'en est-il du rural ? À quelles conditions les métropoles peuvent-elles être des locomotives qui entraînent tout le territoire ? Sans parler du fait que des métropoles s'étendant en tache d'huile, sans périmètre contraint, sont totalement contraires aux conceptions du développement durable.

Trois aspects sont liés à la démocratie locale. Le système antérieur, que ce projet se propose de remplacer, reposait sur un certain équilibre entre les libertés locales et le pouvoir étatique, se traduisant par les capacités d'intervention du préfet. La réforme décentralisatrice de 1982 et celle de 2003 étaient construites sur cet équilibre. Le présent projet introduit une rupture. L'État dirige ; l'État organise ; l'État distribue les rôles ; il tient les cordons de la bourse... Cette reprise en mains se fait notamment par le biais de la menace de suppression de la clause de compétence générale pour les départements et pour les régions et par son strict encadrement pour les communes. Réduits à des compétences d'attribution, privés de financements autonomes, les départements et les régions risquent de devenir les simples exécuteurs des politiques étatiques, dans une régression démocratique considérable. C'est par la clause de compétence générale que les collectivités territoriales soutiennent la vie associative, dans tous les champs de l'action locale, qu'elles participent à l'innovation et à l'expérimentation. Au-delà de l'intervention de délégation de mission de service public, les initiatives extra-légales foisonnantes des associations dans la vie locale sont gravement compromises, si les collectivités locales ne peuvent plus les soutenir.

Certes le peuple a les élus qu'il mérite, la démocratie représentative est en crise, mais c'est fortement mépriser le peuple et les élus que de stigmatiser les gouvernements locaux, comme le font ceux qui pensent ainsi justifier une réforme marquée par le retour de l'État. Nous estimons que les citoyens conscients et organisés peuvent avoir des élus responsables, capables de s'ouvrir à la démocratie participative, gérant souvent avec plus de rigueur qu'un État qui s'enfonce dans une dette abyssale, et en tout cas perfectibles, même si quelques exceptions confirment cette règle.

Les conseils de développement des Pays sont-ils sacrifiés avec ceux-ci ? Le projet n'en dit pas un mot, pas plus que des conseils de développement des communautés d'agglomération. Il est vrai que l'expression de la « société civile » et la « démocratie participative » ne semblent pas beaucoup préoccuper les initiateurs de la réforme. La seule avancée notable réside dans l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct et par fléchage. Certains auraient préféré un scrutin entièrement distinct de celui des élections municipales, afin que les enjeux intercommunaux fassent enfin l'objet d'un débat public et d'un enjeu électoral. Il faudra veiller à ce que les prochaines campagnes électorales à ce niveau donnent toute leur place au compte-rendu de mandats et aux projets de l'intercommunalité. Il faut cependant accepter positivement cette première étape et préparer la suivante.

L'ADELS et l'UNADEL proposent de prendre rendez-vous avec les réseaux présents pour discuter d'une éventuelle action commune sur ce point.



Quels modes d'organisation et pratiques de développement territorial demain ?

Témoignages, participants :

Cécile CHABROL (directrice du Pays du Trégor-Goëlo), Suzanne GIOANNI (co-directrice du Parc Naturel Régional du Verdon), Olivier BROCARD (chargé de mission du Pays des Paillons), Danielle MAMETZ (vice-présidente de la Communauté de communes Voie romaine).

Animation par Stéphane LOUKIANOFF (Délégué général de l'UNADEL)

Stéphane LOUKIANOFF :

Nos débats de cet après midi vont prendre un chemin un peu différent de la matinée, en essayant d'anticiper les évolutions en cours, au travers cette fois-ci de la parole d'acteurs de territoires sur différents types d'enjeux tels que la réforme des collectivités, le développement durable, la place de la société civile dans la vie des territoires, la déqualification des Pays ou encore la montée en puissance de l'intercommunalité. Mais avant d'aborder les témoignages de pratiques, je vous propose de prolonger nos débats de ce matin cette fois-ci en interpellant non plus les représentants de réseaux nationaux mais les acteurs de terrain présents autour de la table.

Questions :

Une participante :

« Les reconfigurations en cours sont susceptibles d'augmenter encore la taille des territoires. Or, on ne peut pas étendre trop leurs frontières car on va encore éloigner le citoyen des structures et cela risque de rendre plus floue la perception qu'elles ont de leur territoire, sur le plan physique notamment, pour la gestion de l'eau et de l'environnement en général. Comment la superficie des territoires est-elle prise en compte dans vos travaux ? »

Yves-Marie SZYMUSIAK – Pays de Thiérache :

« Comment sont pris en compte les bassins de vie et les besoins des habitants dans vos expériences ? »

Maurice JAKUBOWICZ – Réseau « Récits » :

« Les conseils de développement sont promoteurs de projets. Mais ils ont aussi à travailler ensemble, pour faire interagir les différents aspects du développement durable. Pour cela, comment s'est résolue la question de la démocratie ? Avez-vous par exemple mis en place une charte éthique de fonctionnement ? Une autre question : dans les projets portés par les Pays, comment faites-vous pour tenir compte des territoires connexes (comme les territoires transfrontaliers) et de leurs projets ? »

Guillaume DEFONCLAR – Conseil de développement du Pays Santerre Haute Somme :

« Une remarque tout d'abord : l'irruption de la société civile dans les conseils illustre, selon moi, le fait que le vote ne semble plus suffisant aux gens pour orienter les politiques. Ma question : dans vos expériences, comment avez-vous intégré les pratiques et projets culturels pour créer du lien ? »

Réponses :

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« La question du périmètre renvoie à celle de l'accessibilité des services et à celle du bassin de vie. Il n'y a pas qu'un seul bassin de vie sur un territoire, puisqu'on peut y trouver un bassin de travail, un bassin de loisir, etc.

Pour ce qui est de la dimension physique du territoire, nous avons pour notre part une grande façade maritime. Cette réalité physique structure nos actions : nous travaillons par exemple avec le Pays voisin sur la qualité de l'eau car nous avons des bassins versants communs.

Sur la question démocratique, notre conseil de développement a un statut associatif. Au niveau du GIP du Pays, 40 % des sièges sont réservés à des membres du conseil, toutes les actions sont co-pilotées par un élu et un membre du conseil. Même pour les actions que le conseil de développement a en propre, comme sur les jeunes, il y a co-portage avec les élus. »

Olivier BROCARD – Pays des Paillons :

« Le conseil de développement du Pays des Paillons a pris le parti de participer à toutes les démarches participatives qui concernent son territoire afin de connaître les projets, y contribuer en lien avec la Charte du Pays, mais aussi les relayer. C'est le cas par exemple au sein des débats publics ou des instances de participation sur les lignes TER, le réaménagement de lycées et les politiques de l'emploi. »

Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Nous avons développé des actions avec les Pays voisins mais également avec les territoires belges dans le cadre de relations transfrontalières. Nous travaillons ainsi sur la ressource en eau et la coopération sanitaire avec le Pays des Moulins de Flandre et le territoire belge. Même si chaque État a sa propre politique d'accès aux soins, nous avons des problèmes communs de prise en charge des handicaps, d'accueil des personnes âgées. Nous avons donc cherché à partager les équipements de part et d'autre des frontières. En redéfinissant les limites de nos bassins de vie, avec les Pays voisins, nous avons pu réunir les besoins de suffisamment d'habitants pour pouvoir bénéficier d'un matériel d'imagerie médicale de meilleure qualité. Des Belges cherchent parfois à se faire soigner en France, ne favorisant leur accès aux soins en France, ce qui nous fait sortir du cadre légal... »

Suzanne GIOANNI – Parc Naturel Régional du Verdon :

« Au sujet du périmètre de notre territoire, "en haut" on nous dit qu'il est trop petit, mais nous il faut deux heures pour aller d'un bout à l'autre du territoire et les gens nous disent parfois que le Parc est trop grand... Pour nous, ce qui définit le territoire c'est la problématique, l'enjeu, ce qui fait qu'on peut avoir à se regrouper pour mieux répondre à certains problèmes. Le territoire ce n'est pas toujours un bassin de vie, c'est avant tout un enjeu. »

Stéphane LOUKIANOFF :

J'aimerais savoir comment les informations sur la réforme des collectivités sont perçues dans vos territoires. Ont-ils anticipé les changements à venir ?

Olivier BROCARD – Pays des Paillons :

« Des craintes sont exprimées, même si le débat n'est pas suivi au jour le jour. Jusqu'en 2014, il faut faire vivre les projets. Nous savons qu'entre 2012 et 2014 les choses vont changer. Notre Pays risque d'être englobé dans une métropole et les élus craignent beaucoup la disparition de leur rôle. Mais le fait métropolitain ne nous fait pas peur, nous l'avons intégré dans nos pratiques. Nous travaillons depuis le

début avec des partenaires au-delà de nos frontières si les enjeux le nécessitent. Nous interpellons ceux qu'il faut interpeller : État, entreprises, particulier, communes, etc. Si notre territoire est englobé, ce qui compte pour nous c'est que notre mission soit maintenue, en gardant nos façons de faire. »

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Dans un premier temps, nos élus ont d'abord cru qu'il fallait tout arrêter puisque les Pays allaient disparaître. Mais depuis qu'on sait que les pays existants pourraient se maintenir, les actions se poursuivent. Les élus n'imaginent pas que le Pays puisse disparaître. Nous avons par exemple récemment mis en place une action sur l'énergie partagée.

Au sujet du volet intercommunal, nous avons dans notre territoire deux communes isolées et l'Île de Bréhat, mais qui ne fait pas partie du Pays. La réforme à venir a relancé le débat de l'intégration de ces communes et celui de l'augmentation de la taille de certaines intercommunalités. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Les équipes techniques s'interrogent-elles aussi ?

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Au niveau des techniciens, on s'informe davantage, mais sans pour autant arrêter d'animer les projets en cours. »

Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Notre Pays regroupe 125 000 habitants et 45 communes. On y entend deux sons de cloches au sujet de la réforme. Une partie des élus défend l'idée que les Pays ne servent à rien. D'autres en revanche s'inquiètent de leur fragilisation et de la disparition prochaine de leur fondement juridique, estimant que cela pourrait s'accompagner d'une fragilisation financière au niveau de la région.

Notre périmètre est le même que celui d'un SCOT, les deux ayant quasiment les mêmes élus. J'ai une question à ce sujet : le Pays a fait valider des options de développement durable et a été précurseur de la mise en place du SCOT. Celui-ci a aussi engagé des projets de développement durable, mais en étant opposable. Du coup, le SCOT ne pourrait-il être notre base de réflexion et le Pays l'organe de mise en œuvre technique des actions ? »

Catherine SADON – APFP :

« L'une des préconisations que l'on fait à destination des Pays, c'est de se convertir en syndicat mixte et de converger vers le SCOT. Une cinquantaine de Pays le font. Par les liens qu'il a avec les communes et les intercommunalités, le Pays pourrait faciliter la mise en œuvre des actions du SCOT. La maîtrise d'ouvrage pourrait être portée par les communes. Dans le montage d'un SCOT, il y a un volet concertation que le conseil de développement, quand il existe, pourrait animer.

C'est une fenêtre pour l'avenir, avec un bémol cependant : quand les périmètres ne sont pas exactement les mêmes, cette convergence sera plus difficile. »

Témoignages

Quelle relations intercommunalités-Pays au sein d'un même périmètre ?

Témoignage d'Olivier BROCARD – Pays des Paillons

« Le Pays des Paillons est situé dans les Alpes maritimes, au nord de Nice. Il regroupe onze communes, 24 000 habitants, ce qui peut paraître petit pour vous. Le mot "Paillons" a une signification chez nous, l'identité territoriale est forte. Cette identité est marquée par une histoire, le territoire étant français depuis seulement 1860 et par un relief particulier de vallées qui vont directement dans la mer et des altitudes assez hautes.

Ce Pays a été créé en association depuis 2000, avec pour mission l'élaboration d'un projet de territoire. Le travail d'équipes, élus et techniciens est centré sur cet enjeu. La charte a prévu la construction d'une intercommunalité sur le même périmètre, ainsi que d'un SCOT, car ces structures nous permettaient d'élargir nos capacités d'action. Le document d'orientation générale du SCOT est en cours de rédaction, avec le conseil de développement en pivot de la concertation. Le projet du SCOT est en fait la traduction de la charte du Pays dans le cadre SCOT, avec à peu près les mêmes acteurs, mais une gouvernance différente. En effet on ne travaille pas de la même façon selon qu'on est au Pays ou à l'intercommunalité ; à l'intercommunalité on gère, au Pays on se confronte à des gens non élus. Chaque commune a un élu au conseil de développement. Nous disposons de cinq commissions thématiques mixtes, sachant qu'elles sont communes au Pays et au conseil de développement. Nous avons également créé un espace de rencontres entre représentants associatifs et socioprofessionnels, sans les élus.

Chez nous, les communes restent le lieu de la démocratie. Mais cela n'empêche pas les coopérations car ces dernières ont compris qu'elles ne pouvaient plus travailler seules. Nous avons ainsi été à l'origine de l'ingénierie de la création du SCOT, mais aussi du schéma d'élimination des déchets, en cohérence avec le cadre régional. Nous animons également un contrat de rivière, géré au niveau du bassin de versant.

Notre Pays est concerné par la création d'une métropole et pourrait y être intégré. Mais comme je le disais ça ne nous pose pas de problème car le fondement de notre travail est de revenir aux communes comme lieu de démocratie. »

Véronique SORIN – Pays Bocage Bressuirais :

« Vous avez une communauté de communes et un Pays. Mais statutairement, comment cela s'organise-t-il ? »

Olivier BROCARD – Pays des Paillons :

« Les membres du Pays sont les communes, la communauté de communes et le conseil de développement. L'équipe technique du Pays travaille pour l'ensemble de ses adhérents. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Quelles différences entre les rôles joués par la structure porteuse du Pays et le conseil de développement ?

Olivier BROCARD – Pays des Paillons :

« Le Pays met en œuvre la charte de Pays, en rassemblant les acteurs concernés et des partenaires. Il apporte également son ingénierie pour différents projets : la création du SCOT, des actions de communes, etc. »

François PRUNERT – Communauté de communes du Pays Châtillonnais :

« Le conseil de développement bénéficie-t-il d'une convention et de moyens financiers propres ? »

Georges GONTCHAROFF – ADELS :

« Au cours du débat sénatorial, il a été souvent dit que les Pays avaient beaucoup embauché, coûtaient cher, faisaient doublon. Du coup, j'aimerais que chaque intervenant précise le budget de son Pays et le nombre de permanents. Par ailleurs, je connais les Paillons et je soulignerai deux choses. Il y a tout d'abord une "identité négative" dans ce territoire : le Pays s'est aussi constitué en défense de l'hégémonie niçoise. Le Paillon, c'est en effet la poubelle pour les déchets de Nice. On aurait volontiers mis dans les paillons la station d'épuration, l'incinérateur, etc. Le second aspect est qu'on a ici un cas de figure où le transfert de compétences est limité, beaucoup restant au niveau communal. C'est à mon avis à mettre en lien avec la forte présence d'élus communistes dans le territoire. Il y a une doctrine du parti communiste au sujet de l'intercommunalité qui accepte l'intercommunalité à condition que les choses reposent d'abord sur les communes. »

Olivier BROCARD – Pays des Paillons :

« Oui, sachant qu'aux élections nationales ça vote à droite... Sur la question de la résistance, il est vrai qu'on donne souvent l'impression d'un Pays défensif face à une agglomération. Mais cette résistance n'est pas un refus de participer aux projets : on a intégré le fait métropolitain au travers, par exemple, des déplacements domicile-travail pour densifier les habitations aux abords des transports en commun.

Notre budget est un budget de fonctionnement puisque nous n'assurons quasiment pas de maîtrise d'ouvrage sinon pour des expérimentations. Il est de 200 000 € par an, pour une équipe de quatre personnes à temps plein. Mais il faut souligner que vu qu'on a assuré l'ingénierie pour élaborer le SCOT, cela a évité des embauches à des communes, d'où des économies. D'autre part, notre participation aux diverses commissions extérieures se fait sous forme de bénévolat, ce qui limite les coûts. Le financement de notre budget est assuré à 20 % par les communes, 40 % par l'État et 40 % la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Il y a un budget propre pour le conseil de développement, pour son animation et ses expérimentations.

Pour conclure, je soulignerai, qu'en général, au niveau des communes et des intercommunalités, on mélange souvent le pouvoir délibératif et exécutif. Au sein de notre Pays, nous intervenons par délibération et interpellons ensuite le pouvoir exécutif pour qu'il mette en œuvre les actions que l'on a imaginées. »

Catherine SADON – APFP :

« Le Pays des Paillons a une identité culturelle et géographique qui induisent des modes de fonctionnement spécifiques. Mais cette expérience pose la question plus générale de la prise en compte de sous-ensembles dans de plus grandes structures. Comment prend-on en compte les sous-ensembles qui ont une vraie identité ? Par ailleurs j'aurais une question, pourquoi n'avez-vous pas mis en place le SCOT avec l'agglomération niçoise ? »

Olivier BROCARD – Pays des Paillons :

« Nous avons interpellé l'agglomération car nous pensions que le SCOT devait se faire à l'échelle de l'agglomération, mais à l'époque ils n'ont pas voulu. Dans le cadre de la création de la métropole, la communauté de communes disparaîtra probablement avant le Pays. Mais celui-ci sera amené à jouer un rôle au sein de la métropole, pour assurer les mêmes missions. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Les deux prochaines interventions vont nous permettre d'illustrer la prise en compte des dynamiques de territoires voisins, je vous propose que nous passions à ces témoignages.

Comment renforcer les pratiques de coopération entre territoires ?

Témoignage de Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Le Pays du Trégor-Goëlo est situé dans l'ouest des Côtes d'Armor et comprend 69 communes, 119 000 habitants, une communauté d'agglomération, six communautés de communes et deux communes isolées. Elle est portée par un GIP dont le budget est 370 000 € par an, pour une équipe de six à sept personnes. Ce budget est fourni par une cotisation des communes adhérentes, l'enveloppe ingénierie des conseils général et régional, complétés par des financements spécifiques (Leader et programme de santé). Les Pays du Trégor-Goëlo et de Guingamp ont failli être un seul Pays, la fusion des deux est donc un sujet récurrent, mais ils se distinguent par des aspects physiques : la partie Trégor-Goëlo est beaucoup plus côtière. Sur certaines problématiques, notamment l'environnement, nous collaborons. Nous avons ainsi rédigé une charte environnementale commune et avons à ce sujet une chargée de mission commune jusqu'en 2009. Depuis, le Pays de Guingamp a pris l'animation du SAGE (à cheval sur les deux), quand le Pays du Trégor-Goëlo assure l'animation de la charte de l'environnement. Enfin, nous avons mis en place des réunions régulières entre les équipes d'élus des deux GIP. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Mais les élus ont-ils envie de travailler ensemble sur un éventail d'enjeux de développement ou bien l'intérêt commun est-il uniquement économique ?

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Cela dépend des enjeux. Sur le tourisme, par exemple, ils sont différents d'un Pays à l'autre. Sur le SAGE, les deux structures se rapprochent, comme sur l'animation territoriale de santé. Nous avons sur ces sujets des actions en commun. »

Un participant :

« Quand vous dites "on", s'agit-il des élus ou des équipes techniques ? »

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Cela dépend, ici aussi. Les élus se croisent souvent, se connaissent. Les conseils de développement respectifs peuvent aussi orienter les rapprochements selon les thèmes. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Les politiques publiques vous incitent-elles à travailler ensemble ?

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Les coopérations sont issues des acteurs locaux. Mais il se trouve que sur la santé, la région a lancé une étude au sujet du phénomène suicidaire dans le Pays du Trégor-Goëlo et un pays voisin, car

nous sommes particulièrement touchés par le suicide. Cela a contribué au rapprochement, mais nous travaillions déjà ensemble sur l'animation territoriale de santé. »

Témoignage de Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Notre pays est situé en Flandre intérieure. À l'ouest se trouve la Flandre maritime, à l'est l'agglomération lilloise et au nord la Province de Flandre occidentale, en Belgique. Notre territoire, rural se caractérise par une pression foncière forte et une identité locale à défendre, sans que cela empêche de travailler en coopération avec d'autres territoires. Notre budget est de 240 000 € de fonctionnement et de 600 000 € pour les programmes d'actions. Nous cherchons nos financements auprès d'Interreg, de la région, du Frametz, etc.

Nous partageons beaucoup d'ingénierie avec le Pays des Moulins de Flandre sur quelques problématiques, dans le cadre d'Interreg. Nous avons plusieurs actions communes avec le Pays des Moulins et le Pays Cœur de Flandre, tel qu'un festival culturel local mais aussi des actions avec des réseaux agricoles. Sur le SCOT, qui concerne les questions d'habitat et de foncier, les élus réfléchissent à la fusion par la création d'un syndicat mixte. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Comment s'y prend-on pour travailler avec des territoires belges ? Y'a-t-il des spécificités ? Des types d'actions qu'on peut faire ou pas avec certains territoires partenaires ? D'une façon générale, la coopération rend-elle difficile la mise en œuvre de certaines actions ?

Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Dans tout programme d'actions, il y a des hauts et des bas. Mais ça me semble plus facile de travailler à plusieurs. On peut être plus pertinents et convaincants en s'associant entre Pays. »

Guillaume DEFONCLAR – Pays Santerre Haute Somme :

« Lorsqu'une entreprise souhaite s'installer, comment gérez-vous les éventuelles concurrences entre les territoires en interne ? »

Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Les compétitions sont partout, les communautés de communes de nos Pays ont, par exemple, toutes installé une zone d'activité. Mais malgré tout je pense que le Pays peut gommer ces concurrences. »

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Chez nous, il n'y a pas vraiment de concurrence avec le Pays voisin. Par contre, il y en a au sein de notre Pays... Une entreprise était en cessation de paiement et quand un repreneur est arrivé, l'agglomération voisine lui a proposé de s'installer sur son périmètre, sans prévenir la communauté de communes où était l'entreprise avant. Cela a créé des tensions. La discussion entre élus a eu lieu lors d'une réunion du Pays. »

Hervé BEAGUES – Région Nord-Pas de Calais :

« Il y a treize Pays dans le Nord-Pas de Calais et depuis 2006 un Schéma régional de développement du territoire a été créé avec des priorités régionales et un engagement de la région à discuter avec les Pays pour sa mise en œuvre. Ceci se fait dans le cadre de l'enjeu de maîtrise de la périurbanisation, pour lutter contre l'artificialisation des sols. Un poste de chargé de mission sur le thème de l'habitat a été créé et est partagé entre les deux pays. C'est bien la traduction des attentes de la région envers les Pays pour la réalisation de ses objectifs. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Les conseils de développement sont-ils des lieux privilégiés pour favoriser ces coopérations entre pays ou est-ce que ce sont les élus qui collaborent d'abord ?

Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Sur l'entrée touristique, le Pays des Moulins (qui n'a pas de conseil de développement) a fait une étude, alors que dans le Pays Cœur de Flandres c'est le conseil de développement qui a fait l'étude. Cela a abouti à un projet commun, pour travailler sur la notion de "village-patrimoine". »

Catherine SADON – APFP :

« Au risque de poser une question qui fâche, s'il y a des coopérations entre Pays, ne faut-il pas revoir le périmètre de Pays ? Par ailleurs, mettez-vous en œuvre des actions rassemblant plusieurs SCOT ? »

Danielle MAMETZ – Communauté de communes Voie romaine :

« Notre SCOT est récent et nous avons adhéré à une association interSCOT. Sur la pertinence du périmètre, effectivement les coopérations démontrent des problématiques communes. Un périmètre commun aurait été pertinent et pourrait se faire à terme. »

Cécile CHABROL – Pays du Trégor-Goëlo :

« Chez nous, il n'y a pas de réticence *a priori* à regrouper les Pays, mais toutefois de réelles divergences apparaissent aujourd'hui dans les façons de faire. La discussion reviendra régulièrement. »

Dominique ALLAUME-BOBE – Pays Vallée d'Anjou :

« Nous mutualisons nos salariés avec des communautés de communes qui ne peuvent pas financer de postes sur certains thèmes. Lors de notre dernière assemblée générale, nous avons mis en évidence des indicateurs intéressants de "retour sur investissement" du Pays : pour 1 € donné par les communautés de communes au Pays, elles en ont reçu 2,5 € en retour ; pour 1 € généré par le Pays, ce sont 7 € qui sont finalement attribués à l'économie locale non délocalisable. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Nous allons passer au dernier témoignage. Dans le plaidoyer pour les conseils de développement réalisé en décembre par l'ADELS et l'UNADEL, nous avons proposé que les conseils de développement soient mis en place dans d'autres types de territoires de projet désormais, en particulier les Parcs Naturels Régionaux. Certains ne nous ont pas attendus bien sûr, je propose que notre dernière invitée nous présente ainsi la démarche mise en place il y a peu au sein du PNR du Verdon.

Création d'un conseil de développement dans un Parc Naturel Régional

Témoignage de Suzanne GIOANNI – Parc Naturel Régional du Verdon :

« Pour rebondir sur ce qui vient d'être dit, je pense qu'il faut éviter le systématisme des conseils de développement. C'est l'auto-organisation qui doit primer. Notre territoire comprend 46 communes, à cheval sur deux départements, communes essentiellement rurales, regroupant 200 000 habitants, avec une densité de moins de 30 habitants par km². Notre territoire, à cheval sur la montagne, accueille beaucoup de populations urbaines, en résidences principales et secondaires.

Beaucoup de communes restent non regroupées, par refus historique d'un pouvoir central qui impose, mais ce territoire commence à s'organiser en intercommunalité par la force des choses.

Notre charte de Parc a été revalidée en 2008 ; il s'agit de la seconde charte. La mission centrale que le Parc s'est donnée est la gestion du patrimoine, dont la ressource en eau, mais aussi les richesses patrimoniales. Le Parc accueille 1,5 millions de visiteurs par an, avec des problèmes de sur-fréquentation et de déséquilibre annuel. Notre équipe comprend trente salariés permanents ainsi que des saisonniers. Cela peut paraître beaucoup mais nous intervenons sur des thèmes très variés. Nous évitons de porter trop de maîtrise d'ouvrage, en préférant accompagner plutôt que se substituer.

Pourquoi a-t-on créé un conseil de développement ? Les élus ont souhaité, très tôt, intégrer la société civile à la vie du Parc. Les commissions thématiques du Parc ont été ouvertes et une association des "Amis du Parc" au sein de laquelle on retrouvait plusieurs personnes ayant soutenu le Parc à sa création, a même vu le jour. Lors de l'évaluation de la première charte, on s'est aperçu du manque de visibilité du Parc, ce qui nous a amené à réfléchir à comment mieux impliquer les acteurs locaux, en réfléchissant aux conditions de la participation et en souhaitant que les acteurs soient autonomes dans les gestions de projet.

La première étape a été la création d'un comité de préfiguration regroupant des personnes ressources déjà connues. Un appel à candidatures a également été émis. Ce comité devait nous aider à sentir s'il était pertinent de créer un conseil de développement et de savoir comment le faire vivre. Trois grandes questions ont ainsi été abordées :

- un conseil de développement, pour quoi faire ?
- au service de qui : du territoire, du projet de charte, des habitants ?
- avec quelles modalités de fonctionnement ?

Le conseil, de statut associatif, a créé cet été 2009 et s'organise pour l'instant de façon souple. Il est constitué d'un noyau dur auquel on associe des personnes ressources en fonction des thèmes. La volonté d'autonomie du conseil s'est traduite par la définition d'un budget propre, pour qu'il dispose de sa propre animation. »

Un participant :

« Un Parc Naturel Régional repose sur un territoire. On observe que, dans l'évolution des Parcs, ils se rendent compte que leur territoire a des vertus diverses : économiques, culturelles, sociales. Comment le conseil de développement s'intéresse-t-il à ces diverses dimensions ? »

Gérard MANDIN – Pays d'Apt :

« Comment ouvrir le conseil de développement à des personnes utilisant le territoire comme lieu de loisir ? »

Suzanne GIOANNI – Parc Naturel Régional du Verdon :

« C'est un type de population auquel on s'intéresse, notamment au travers des résidents secondaires : pour qu'ils deviennent "ambassadeur de territoire", pour développer des services qui répondent à leurs besoins et pour faciliter leur intégration.

On est aussi parti sur un *a priori* global d'associer les habitants "d'un jour ou d'une vie", sachant que chez nous la question des résidences secondaires ne peut être que centrale car la moitié des habitations est de type secondaire... Mais on ne voit pas encore ce que cela donne. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Comment l'équipe technique du Parc s'approprie-t-elle cette démarche ? Les salariés ne craignent-ils pas que cela génère du travail en plus ? C'est parfois des remarques que l'on entend de la part des équipes techniques...

Suzanne GIOANNI – Parc Naturel Régional du Verdon :

« Au sein de l'équipe, on trouve à la fois des personnes motivées et inquiètes par la création du conseil de développement. Les plus inquiets craignent que le conseil fasse doublon avec ce qu'on fait et que des "gens qui n'y connaissent rien" viennent se mêler de nos actions. Tout cela pose la question de la place faite dans nos structures aux savoirs populaires. Des sociologues, membres bénévoles de l'association, nous aide à mieux appréhender ça.

Le recrutement des personnes ressource s'est fait par voie de presse. Le rôle du conseil de développement est plutôt d'aller au devant des gens qui ne s'expriment pas beaucoup, plutôt que de susciter des adhésions. Ils commencent par travailler sur les jeunes, en imaginant un dispositif de séjour exploratoire pour faciliter la découverte du Parc. »

Stéphane LOUKIANOFF :

Il faut souligner que la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur facilite particulièrement la création de conseils de développement...

Emmanuel BENSON – Pays Corbières Minervois :

« Dans notre territoire, le conseil de développement accueille beaucoup d'habitants et peu de représentants d'institutions. Les intégrer à des actions concrètes n'est pas simple. La question récurrente est de savoir de qui ils sont représentatifs. Ces habitants retournent régulièrement vers le reste de la population, afin de jouer un rôle de passeur. »



Conclusion

Claude GRIVEL – ADELS-UNADEL

Je dirai pour conclure qu'il faut faire en sorte que les réformes en cours ne bousculent pas les initiatives ici présentées au point de les rendre impossibles. On a parfois le sentiment d'avoir deux mondes différents : dans nos réseaux et au travers des débats que nous avons eu ce matin, on parle beaucoup des conséquences de la réforme et nous sommes souvent alors dans le registre de la peur, de l'inquiétude,... Mais nous voyons bien aussi au travers des témoignages de l'après midi toute l'inventivité des territoires. Il me semble important de souligner que nous ne devons pas être dans une posture systématique de résistance. Pour que nos territoires vivent, il faut aussi accepter qu'ils évoluent. Nous devons rester force de propositions tout en étant conscients des contraintes qui s'exercent.

Je voudrais dire aussi, au nom de Céline BRAILLON, présidente de l'ADELS, et d'Hélène SCHWARTZ, présidente de l'UNADEL, que l'on a gagné un premier pari en réussissant à mobiliser largement pour cette journée, en pleine période d'élections et de bouclage de budgets. Elle marque le début d'un cycle de réflexions et de sensibilisation. Je remercie l'ensemble des réseaux qui ont participé aujourd'hui. Vous avez pu voir que nous ne sommes pas toujours d'accord sur tous les points. Certains réseaux sont plus efficaces dans le lobbying, d'autres dans l'information et dans la réflexion collective ; on essaie de regrouper nos moyens. Cependant, je dirais que le lobbying est certes utile mais on en voit aussi les limites. Dans un contexte de quasi pensée unique, de stigmatisation des élus et des dépenses publiques, malgré tout le lobbying que l'on fait, les amendements que l'on propose sont peu pris en compte. Il me semble que c'est plutôt sur le terrain que nos initiatives passent, en gardant à l'esprit l'effet levier souligné tout à l'heure au sujet de l'investissement.

Je remercie également Cécile JEBEILI pour son travail de synthèse de la matinée, ainsi que Georges GONTCHAROFF pour la synthèse des débats publiée sur notre site Internet.

Je vous donne rendez-vous le 22 avril à Paris et le **7 mai à Lyon** pour deux nouvelles journées de débats sur la réforme territoriale. La première portera sur les relations à venir entre collectivités territoriales et territoires de projets, et la seconde sur les métropoles. N'oubliez pas non plus les prochaines rencontres de la démocratie locale organisées par l'ADELS, les 28 et 29 mai à Grenoble.

Liste des sigles

- ADELS** : Association pour la Démocratie et l'Éducation Locale et Sociale
- ADCF** : Association Des Communautés de France
- APFP** : Association de Promotion et de Fédération des Pays
- CA** : Communauté d'Agglomération
- CC** : Communauté de Communes
- CDCI** : Commission Départementale de Coopération Intercommunale
- CGCT** : Code Général des Collectivités Territoriales
- CNCD** : Coordination Nationale des Conseils de Développement
- CPER** : Contrat de Projet État-Région
- CU** : Communauté urbaine
- EPCI (à FP/ à TPU)** : Établissement Public de Coopération Intercommunale (à Fiscalité Propre / à Taxe Professionnelle Unique)
- FNPNR** : Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
- INSEE** : Institut National de la Statistique et des Études Économiques
- GIP** : Groupement d'Intérêt Public
- PLU** : Plan Local d'Urbanisme
- RGPP** : Révision Général des Politiques Publiques
- SARDT** : Schéma Régional de Développement Du Territoire
- SCOT** : Schéma de COhérence Territoriale
- SDIC** : Schéma Départemental de Coopération Intercommunale
- SDOI** : Schéma Départemental d'Orientation de l'Intercommunalité
- SIVOM** : Syndicat Intercommunal à VOcation Multiples
- SIVU** : Syndicat Intercommunal à VOcation Unique
- UNADEL** : Union Nationale des Acteurs du Développement Local

**Intervention de G. DORE retranscrite en détail :
« Apports et limites des évolutions proposés par le législateur
pour les dynamiques territoriales ? »
11 février 2010, Caisse des Dépôts et Consignations**

Gwénaél DORE, Association de Promotion et de Fédération des Pays (APFP)

Contributions au débat, légèrement actualisées à la suite du Débat à l'Assemblée Nationale le 18/02/2010

Je félicite l'ADELS et l'UNADEL pour l'organisation de ce débat à une date judicieusement choisie (après le vote du Sénat en 1^{ère} lecture) et en favorisant la confrontation de différents réseaux nationaux impliqués dans le développement des territoires.

A la suite de la présentation du volet intercommunal du projet de loi de réforme des collectivités territoriales par Cécile JEBEILI, Maître de conférence en droit public à l'Université Toulouse-le-Mirail, je voudrais souligner deux problèmes du projet de loi :

1) au lieu de simplifier, le projet de loi complexifie en créant plusieurs strates : métropoles, pôles métropolitains, départements réduits aux parties rurales, communes nouvelles (avenir souhaité des communautés de communes de la part de technocrates [cf. rapport Balladur] obsédés par nos 36.000 communes) ; s'il généralise la couverture intercommunale, le projet ne cherche pas vraiment à sortir de communautés de communes trop petites (désormais référence minimum à 3.000 hab.).

2) le projet est marqué par une inégalité de traitement rural/urbain : en plus des métropoles, création de pôles métropolitains sous forme de syndicats mixtes proches des Pays qu'on supprime par ailleurs... Est en particulier détricoté le triptyque législatif de 1999-2000 en matière d'organisation des territoires : Voynet (territoires de projets)/Chevènement (territoires institutionnels) Gayssot (aménagement spatial), qui présentait une réelle complémentarité et pour lequel une plus grande cohérence était à rechercher après une dizaine d'années de mise en œuvre.

Je souhaiterais donc apporter des éléments de réponse aux trois questions qui nous été posées avant ce débat :

- I) La place de la démocratie locale dans le projet de loi
- II) Le type d'intercommunalité encouragé et les territoires de projets de demain
- III) Une reprise en main par l'Etat ?

I) La place de la démocratie locale dans le projet de loi

L'élection des conseillers communautaires est une avancée mais d'autre part sont supprimés les Conseils de Développement des Pays, emportés avec l'abrogation de l'article 22 de la LOADDT. On aboutit ainsi à un hiatus entre agglomérations qui conserveront leurs conseils de développement (et une contrainte législative) et les Pays qui n'en auraient plus de façon "obligatoire"² (*rats des villes et rats des champs....*).

² Extrait du Débat à l'Assemblée Nationale le 18 février 2010 :

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État*. Enfin, l'abrogation de l'article 22 n'a pas pour effet de supprimer automatiquement les conseils de développement ni les structures analogues associant la société civile au sein des EPCI à fiscalité propre. Pour autant, il ne faut pas que cela se traduise par des recrutements, des dépenses ou des indemnités supplémentaires. Les collectivités seront libres et l'association de la société civile au sein de ces conseils de développement ne nécessite pas de dispositif législatif spécifique.

[Mme Catherine Coutelle](#). Tout ce qui est démocratie locale dérange !

Il est regrettable que les commissions du Sénat n'aient été saisies que d'un amendement sur l'article 26 relatif aux conseils de développement dans les agglomérations, et qu'il n'y ait pas eu d'amendement « de repli » sur le maintien des conseils dans les Pays, et leur extension aux territoires de projets que sont les PNR.

Les communautés de communes ne sont pas le bon niveau pour organiser les conseils de développement (cf. proposition n°3 du texte ADELS/UNADEL publié dans la Revue Territoires de janvier 2010) : les conseils de développement sont à concevoir à l'échelle de territoires stratégiques. Des conseils de développement au niveau de nombreuses actuelles communautés de communes resteraient un cadre souvent trop étroit pour mobiliser les milieux socio-économiques. A l'échelle des communautés de communes rurales, c'est plutôt des commissions consultatives extra-municipales/intercommunales qu'il faut développer, et il ne faut pas se faire trop d'illusions sur l'élargissement des communautés de communes initialement proclamé par les ministres, puisque le projet de loi ne parle même plus d'un objectif d'un minimum de 5000 habitants dans les SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale), mais seulement à la suite d'un amendement du Sénat, de 3000 habitants (le Premier Ministre avait annoncé devant le congrès des maires à l'automne 2009 qu'il n'y aurait plus de seuil fixé...).

Un conseil de développement à une échelle plus large est de nature à constituer un levier pour élargir la réflexion des élus à un niveau territorial propice à des projets de développement, et favoriser l'élargissement du périmètre des communautés de communes. Les conseils de développement ont plutôt vocation à être constitués à une échelle intercommunautaire (sauf lorsque les communautés de communes sont très grandes, approximativement équivalent à la taille moyenne actuelle des Pays).

Comme le souligne un Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental-CESE (Roulleau, 2009, Page 41), « La loi Voynet avait prévu l'installation de conseils de développement au niveau des agglomérations et des pays. Le CESE estime que ces instances ont fait leurs preuves » (...) « Elles doivent se situer **« au niveau des métropoles³ et des agglomérations » et « au niveau des bassins de vie : il s'agit de donner aux acteurs d'un territoire plus vaste que celui des communautés de communes, correspondant à un espace de projet, la possibilité de se réunir afin de se concerter et de se prononcer sur les projets et la stratégie du territoire ainsi que sur tout ce qui fait sa vie et son développement.** D'une façon générale et à un moment où la France est confrontée à une crise de la citoyenneté, le CESE estime que, si tout nouveau dispositif doit être plus lisible, toute réforme doit aussi donner aux citoyens les moyens de s'exprimer et de développer leur implication dans la vie collective ».

II) Le type d'intercommunalité encouragé et les territoires de projets de demain

A propos des Pays, des chercheurs⁴ ont remarqué : « En promouvant des structures de développement d'assez grande dimension (d'un ordre de grandeur de 50 000 habitants) en contexte rural, le législateur a cherché à constituer des références pour les populations et les activités locales, mais aussi pour les autorités publiques d'échelon supérieur. »

La généralisation de l'intercommunalité devrait se faire sans vraiment chercher à sortir de communautés trop petites (référence prévue à 3000 habitants dans les SDCI). Il y a donc nécessité de structure de coopération intercommunautaire, comme l'ont souligné différents travaux :

- débat sur « pôles de coopération » dans le groupe 3 relatif à l'organisation des territoires) dans les assises des territoires ruraux,
- examen sur 10 départements, travail en cours de l'APFP avec la DIACT, ETD et l'ADCF,

³ au niveau des métropoles, ne faut-il pas tout simplement procéder à l'élargissement des conseils de développement des communautés urbaines...

⁴ Aubert F. et B. Schmitt, 2008, « Mécanismes économiques à l'oeuvre dans les espaces ruraux. Conceptions du rural et logiques de l'intervention publique », *Economie Rurale*, n°307, septembre-octobre, page 19

- étude récente pilotée par Mairie Conseils sur de nouvelles gouvernances rural/urbain, dans laquelle la plupart des cas étudiés portent sur des Pays assurant la coopération entre rural, périurbain et urbain

Comme le note un avis du CESE (Roulleau⁵, 2009, Page 26), « tant que les intercommunalités n'auront pas la taille suffisante pour élaborer et mettre en oeuvre des politiques de développement territorial à une échelle pertinente, il sera nécessaire de s'appuyer sur des lieux de définition des schémas territoriaux. ».

Il convient de discuter l'analyse de la note ADELS/UNADEL (page 12) diffusée dans le dossier du participant, estimant que les pays organisés en associations seraient plus protégés que les syndicats mixtes⁶ (d'autant plus qu'un amendement Courtois a étendu aux associations l'article 28 contre la tutelle⁷, et que dans de nombreux cas, le contrat constitue un puissant ciment aux regroupements y compris associatifs...). J'estime que les syndicats mixtes de Pays qui remplissent de vraies fonctions de coopération de communautés sur des projets n'ont pas forcément à craindre de passer devant la CDCI⁸.

Mais en aucun cas, les Pays ne sauraient être conçus (cf. Commentaires concluant la note ADELS/UNADEL, dernière page) pour « monnayer » les projets de territoire, « rabattre et concentrer les subventions, pour ensuite les redistribuer aux communes et aux EPCI... » (note ADELS/UNADEL page 13⁹)... Au contraire les Pays ont essentiellement un rôle de liaison, de recherche de cohérence et de rationalisation des dépenses et des investissements publics sur l'ensemble d'un territoire, en privilégiant des « conférence d'élus » des différentes communautés fédérées (cf. exemple de l'Aisne donné par le président du conseil général dans le débat sur l'article 25 au Sénat) et à partir d'une ingénierie dont le coût ne doit pas être exagéré¹⁰ (cf. chiffres données dans le Rapport Fouché, 2006, Sénat).

⁵ Claude Roulleau, 2009, *Avis sur le Rapport du Comité pour la Réforme des Collectivités Locales*, CESE

⁶ extrait de la note : « On voit d'ailleurs, dans le débat, que les pays qui sont organisés aujourd'hui sous forme d'association sont plus « protégés » que ceux qui le sont sous une forme syndicale ou même d'un GIP ».

⁷ Article 28 adopté par le Sénat :

L'article L. 1111-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

2° Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

« L'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer. »

⁸ ⁸ Extrait du Débat à l'Assemblée Nationale le 18 février 2010 :

M. Alain Marleix, *secrétaire d'État*. Il ne s'agit pas de supprimer automatiquement les structures porteuses des pays existants, mais de les intégrer dans le cadre de la réflexion à mener entre le préfet, les élus et la CDCI sur le futur schéma départemental de coopération intercommunale.

En fonction de ce que le schéma retiendra, les missions des pays seront reprises par les EPCI ou par des fédérations d'EPCI. De même, devra être recherchée la cohérence avec les syndicats mixtes portant les SCOT.

⁹ extrait de la note : « Nous avons en effet pensé, avec l'esprit de la loi Voynet, que les pays devaient porter les projets de territoire, synthèse des travaux locaux des élus et des conseils de développement et les monnayer auprès des départements et surtout des régions. Nous avons voulu faire des pays « un point de passage obligé » des démarches ascendantes. Nous avons aussi pensé que les pays devaient rabattre et concentrer les subventions, pour ensuite les redistribuer aux communes et aux EPCI, pour des projets locaux conformes au projet de territoire. Nous avons donc voulu faire des pays « un point de passage obligé » pour les démarches descendantes. Nous nous sommes félicités de voir certaines régions décider que leurs contrats territoriaux passaient obligatoirement par les pays, avec l'avantage d'avoir moins d'interlocuteurs, d'avoir des interlocuteurs compétents grâce à l'ingénierie qu'ils avaient développée, d'avoir des projets cohérents et coordonnés pour de plus vastes territoires, et d'éviter ainsi le saupoudrage clientélaire. Nous avons présenté ce schéma comme une nouvelle forme de gouvernance du territoire beaucoup plus satisfaisante que l'ancienne. Nous avons même dénoncé des régions qui n'agissaient pas ainsi et qui continuaient de financer directement les projets des communes et des EPCI, en court-circuitant les pays. **C'est ce système que les sénateurs de droite (et quelques-uns de gauche) ont violemment dénoncé.** Les pays et les élus des départements et des régions qui les ont soutenus dans ces démarches ont-ils préparé des verges pour être battus ? **Faut-il que nous procédions à une révision déchirante à propos de cette ambition ?** »

¹⁰ extrait de la note ADELS/UNADEL : « Nous avons aussi toujours souhaité voir les pays s'étoffer en ingénierie regroupée, tout en restant souples et légers. Mais cette consistance efficace des pays a nécessairement un coût que la logique purement comptable qui nous gouverne n'a pas manqué de dénoncer.

La discussion sur l'article 25 a comporté des attaques en règle contre la contractualisation infrarégionale (voir notamment au Sénat les déclarations du Président de la Commission des Lois du Sénat et du Secrétaire d'Etat aux Collectivités Locales), et à l'Assemblée Nationale le 18 février 2010, M. Marleix s'est bien gardé de répondre à l'interpellation de député Philippe Duron sur l'après 2012¹¹... Il est toutefois prématuré de conclure que les Pays seraient interdits de signer des contrats à l'avenir, dès lors qu'il y aurait un accord volontaire de communes et d'intercommunalités pour se regrouper et que d'autre part les Régions et les Départements devront continuer à fixer des règles pour l'attribution de leurs financements non extensibles à souhait (le Sénateur A. Fouché ayant rappelé à juste titre dans le débat sur l'article 25 que c'était également souvent une exigence de l'Etat : cf. LEADER, PER...). Il y a aura toujours nécessité de territoires de taille critique : cf. l'actuel programme Leader ou les contrats désormais financés par Région (et peu par l'Etat...), et plus récemment le 2ème appel à projets sur les Pôles d'Excellence Rurale (même si les Pays ne sont pas mentionnés expressément...). En fait, les plus grandes incertitudes semblent du côté de la définition future des compétences des régions (et des départements...), de la chasse aux financements croisés..., de l'étranglement des finances locales, du rôle des conseillers territoriaux encore difficile à cerner ...

III) Une reprise en main par l'Etat ?

Si le renforcement du pouvoir du préfet peut être interprété comme une reprise en main par l'Etat, la confiance dans les acteurs locaux a toutefois des limites : l'observation du terrain conduit à admettre qu'il y a nécessité de règles, voire de contraintes, pour faire évoluer les périmètres ou pour pérenniser les conseils de développement. Au demeurant, le pouvoir du Préfet a été encadré par le Sénat, et d'autre part, de l'expérience passée il ressort une faible coercition et/ou impulsion du Préfet...

Ce qui menace à mon avis bien plus les territoires, notamment ruraux, c'est plutôt le désengagement de l'Etat et de la puissance publique : parmi de nombreux exemples, citons la réduction en peau de chagrin du volet territorial des CPER, l'offensive contre les financements croisés, la critique en règle de la contractualisation (alors qu'il s'agit d'un outil de coordination et de rationalisation des investissements publics) pour ne rien dire de la « réorganisation » des services publics (cf. RGPP).

Enfin, alors qu'un consensus assez large existe en faveur d'une maîtrise des finances publiques (en finir avec le saupoudrage...) et de la généralisation de l'intercommunalité, un certain paradoxe apparaît au travers de la remise en cause des financements croisés et du passage par les intercommunalités et les Pays au profit de subventions directes pour les communes (cf. déclaration de M. Vasselle à propos des subventions en Picardie dans le débat sur l'article 25, ou de M. Portelli à propos du Plan Piscine de la Région Ile de France, et réplique de Mme Voynet) dans une logique de concurrence, voire de clientélisme...

Conclusion : poursuivre la mobilisation sur des propositions...

En conclusion, je voudrais souligner le rôle de l'APFP dans le débat parlementaire sur les Pays :

- Des amendements et argumentaires (cf. extrait du rapport de la commission de lois du Sénat) ont été soutenus auprès du Sénat¹² sur la base de propositions préparées par

¹¹ M. Alain Marleix, *secrétaire d'Etat*. En ce qui concerne les contrats de pays signés, dont l'exécution est en cours, ils ne sont naturellement pas remis en cause. Ces contrats engagent leurs signataires ou, à défaut, les structures qui leur succéderaient.

[M. Philippe Duron](#). Et après 2012 ?

¹² Pour nuancer certains regrets exprimés dans la note ADELS/UNADEL, au-delà des interventions (des groupes PS, CRC) et de sénateurs UC et UMP (notamment MM. Fouché et Pointereau) dans le débat sur l'article 25, on rappellera que E. Hervé était intervenu dans le Comité Belot, D. Voynet lors du débat sur les pôles métropolitains, R. Vall à plusieurs reprises au cours de l'automne,

l'APFP (ce qui ne devrait échapper à aucun observateur perspicace au travers la lecture d'interventions identiques de sénateurs...), et d'autres le seront à l'Assemblée Nationale.

- De nombreux Pays ont adressé des lettres aux sénateurs de leur département, et ceci doit être renouvelé auprès des députés avant la première lecture à l'Assemblée.
- Le président de l'APFP, Emile Blessig, député-maire de Saverne, poursuit inlassablement ses démarches notamment auprès des ministres les plus concernés : MM. Marleix et Mercier (qu'il a rencontré encore hier), intervention prévue à l'Assemblée Nationale le 18 février...
- Une journée nationale de mobilisation est envisagée en avril.

Dans un contexte très défavorable, la pression a permis de passer d'un discours gouvernemental affirmant vouloir « supprimer les pays » à celui du « maintien des pays existants ».

- Sur les syndicats mixtes de Pays souhaitant porter un SCoT, un amendement de facilitation de structure unique a été accepté.
- Sur la carte SDCI, l'intérêt de prendre en compte les démarches de projet devrait être étendu des SCOT aux Pays à l'Assemblée (où on ne devrait avoir affaire à un rapporteur obnubilé par sa dénégation des Pays en raison de sa vision locale de la relation entre sa ville et le Pays qui l'entoure).
- En ce qui concerne l'article Pays (article 25), l'objectif est de garder les dispositions législatives régissant les pays existants en acceptant l'idée de ne plus créer de nouveaux Pays, considérant que plus de dix ans se sont écoulés depuis la loi Voynet (compromis proposé par Jean Glavany depuis l'automne 2009, mais non position de repli...).
- Une réflexion doit s'engager sur des amendements visant à constituer des pôles de développement et d'aménagement en dehors des pôles métropolitains, ainsi qu'à maintenir en tout état de cause des conseils de développement au-delà des agglomérations.

L'heure est donc à un travail de conviction sur le terrain en direction des députés et de coordination sur les amendements avant la 1^{ère} lecture à l'Assemblée, alors que le Rapporteur, M. Perben, engage ses auditions...

Extrait Rapport Courtois (Commission des Lois du Sénat)

SOUS-SECTION 3 PAYS

Article 25 (art. 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire). Suppression de la catégorie juridique des pays

Cet article abroge l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, ce qui emporte la disparition des pays en tant que catégorie juridique spécifique.

Apparus dans un premier temps de manière informelle au cours des années 1970 sous la forme associative, les « pays » ont été institutionnalisés par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précitée qui les a définis comme un regroupement de communes ou d'intercommunalités à fiscalité propre exprimant « *la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres* » et constituant « *le cadre de l'élaboration d'un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995). La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a modifié la procédure de création des pays, en prévoyant l'intervention du préfet de région pour arrêter le périmètre d'étude, en les dotant d'un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs et d'une charte exprimant le projet commun de développement durable qu'ils visent à mettre en oeuvre.

Il existait, au 1^{er} janvier 2008, 371 pays, dont 345 reconnus par l'autorité préfectorale, qui couvrent 81 % du territoire français représentant 47 % de la population française. Ils sont constitués principalement sous la forme de syndicats mixtes (46,6 %), d'associations (30,5 %), d'EPCI ou de fédérations d'EPCI (8,1 %) ou de groupements d'intérêt public - GIP - (4,6 %).

Principalement, mais non exclusivement, tournées vers les territoires ruraux, ces structures croisent ou recouvrent parfois les périmètres d'intercommunalités, ceux des parcs naturels régionaux, ceux des pôles d'excellence rurale ou ceux des schémas de cohérence territoriale.

L'association de promotion et de fédération des pays (APFP) a défendu, devant votre rapporteur, le bilan des pays et elle a notamment contesté plusieurs points de l'analyse retenue par le gouvernement dans l'étude d'impact jointe au projet de loi.

Cependant, votre rapporteur constate que, si le rôle des pays dans la mise en place de l'intercommunalité doit être reconnu, ils ne présentent plus aujourd'hui la même utilité dans la perspective de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale et ajoutent, au contraire, à la complexité du paysage institutionnel, comme l'ont déjà relevé plusieurs rapports successifs⁵⁹([*](#)). La mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales a d'ailleurs préconisé dans son rapport d'étape la « *suppression des dispositions législatives réglementant l'existence des pays, sans porter atteinte à la liberté de coopérer des communes et des intercommunalités dans le périmètre des pays existants* ».

Partageant ces différents constats, le présent article prévoit donc d'abroger l'article 22 de la loi du 4 février 1995 afin de supprimer le régime juridique spécifique auquel obéissent les pays.

Les structures qui les portent continueront cependant d'exister, qu'il s'agisse d'associations, de GIP ou de syndicats mixtes. En revanche, la coordination des collectivités territoriales qu'elles organisaient n'aura plus lieu que de manière informelle ou sur la base du droit commun, le cas échéant dans un cadre contractuel.

La suppression de la catégorie juridique des pays s'articule d'ailleurs avec l'interdiction de subordonner l'octroi d'une subvention à l'appartenance à un EPCI ou un syndicat mixte, prévue à l'article 28 du présent projet qui répond à une des dérives constatées de l'organisation des pays, parfois utilisés par la région ou le département pour établir une tutelle indirecte sur les projets des communes ou des intercommunalités en les obligeant, pour recevoir un financement, à intégrer le syndicat mixte ou l'association de pays.

Votre commission a adopté l'article 25 **sans modification**.

Commentaire : Le Rapport « oublie » de mentionner le dépôt d'un amendement de R. Vall visant à maintenir les dispositions législatives organisant les Pays existants, tout en supprimant celles relatives à la création de nouveaux Pays.

Liste des participants du séminaire :

BENSON	Emmanuelle	Pays Corbières Minervois	direction@payscorbieresminervois.fr
CARA	Romain	PAYS d'Armance	pays-armance@orange.fr
CHEVRIER	Eric	Communauté de communes de l'Aire cantilienne	dgs@ccac.fr
DECELLE	Bernard	Conseil Régional Centre	bernard.decelle@regioncentre.fr
DESMOS	Michel	Pays d'Avre, d'Eure et d'Iton	pays.avre.iton@wanadoo.fr
GUITTON	Murielle	Pays Val de Lorraine	guitton@pays-valdelorraine.org
JAKUBOWICZ	Maurice		
LONDECHAMP	Yves	Communauté d'agglomération de St Quentin en Yvelines	marie-christine.bertrand@agglo-sqy.fr
MAILLET	Jean	communauté d'agglomération de Reims	
MOREL	Benoit	Communauté de communes de l'Aire cantilienne	
MOREL	Franck	Région Bourgogne	fmorel@cr-bourgogne.fr
PILTON	Claudine	ARADEL	claudine.pilton@aradel.asso.fr
PLANTADE	Odile	Région Aquitaine	Odile.Plantade@aquitaine.fr
RACINE	Bruno	Pactes locaux	brunoracine@free.fr

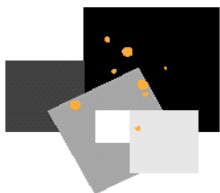
SALLES	Paulette	Région Midi Pyrénées	
TOURNIS	Sophie	Particulier	sophie.tournis@gmail.com
ALIAS	Amélie	Région Lorraine	amelie.alias@lorraine.eu
ALLAUME-BOBE	Dominique	CD Pays des vallées d'Anjou	contact@paysdesvalleesdanjou.fr
BEHAGUE	Hervé	Région Nord-Pas de Calais	
BELLUCCI	Marie-Hélène	IRTS	mariehelene.bellucci@irts-pacacorse.com
BLANC	Magali	association de développement autour du tauch	contact@asso-adat.org
BONTRON	Jean-Claude	SEGESA	bontron.jeanclaudio@wanadoo.fr
BOURGUEIL	Elise	Pays Chatillonnais	e.bourgueil@cc-chatillonnais.fr
CALVET	Sophie	Pays Chatillonnais	s.calvet@cc-chatillonnais.fr
CANETTE	Danielle	San de Sénart Ville Nouvelle	
CARAMELLE	Jérôme	CCI de l'Ain	jcaramelle@oin.cci.fr
COLLETTE	Florence	Région Limousin	f-collette@cr-limousin.fr
CONSTANTY	valérie	IAU- IDF	valerie.constanty@iau-idf.fr
CORDELLIER	Jérôme	Seine Saint Denis Avenir	j.cordellier@wanadoo.fr

CORDELLIER	Jérôme	Seine Saint Denis Avenir	
DE FONCLAR	Guillaume	CD Pays Santerre Haute Somme	g.fonclare@historial.org
DENIEUL	Jacky	IAAT	contact@iaat.org
DESPONT	Liliane	Pays Beauce gatinais en Pithiverais	pays-beauce-gatinais-en-pithiverais@wanadoo.fr
DREYER	Karine	Région Lorraine	Karine.Dreyer@lorraine.eu
DUGUET	Pierre	APFP - A3P	a3p.dp@wanadoo.fr
DUJARDIN	Eric	Monsieur le Président du conseil Général	eric.dujardin@cg50.fr
DUPORT	Liliane	Association 4 D	liliane.duport@noos.fr
DUVAL	Florent	Conseil Régional de Bourgogne	fduval@cr-bourgogne.fr
FARALDI	Luc	Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes	luc.faraldi@ville.gouv.fr
GAUDIN	Sebastien	Mairie de Colombes	
GREMONT	Valérie	conseil de développement de Plaine Commune	
GROLLEAU	Emmanuel	Région Auvergne	e.grolleau@cr-auvergne.fr
GROSCLAUDE	Stéphane	Plateforme interrégionale	plateforme.interregionale@wanadoo.fr
HAMARD	Sébastien	Région Bretagne	sebastien.hamard@region-bretagne.fr

HERMEZ	Olivier	CNFPT- I.N.E.T.	sandrine.coursager@cnfpt.fr
LAGADEC	Cécile	Idea 35	cecile.lagadec@idea35.fr
LAIDEBEUR	Christian	Fondation de France	christian.laidebeur@orange.fr
LASFARGUES	Marion	Décider ensemble	m.lasfargues@deciderensemble.com
LE SAUX	Serge	Pas de mail/06 83 95 07 61	
LONCHAMBON	Frédérique	ACFCI Direction des politiques territoriales	f.lonchambon@acfc.cci.fr
MICHEL	Véronique	GE Emergences	geemergencesv.michel@orange.fr
MONTES	Florian	Monsieur le Président du Conseil Régional	florian.montes@cr-haute-normandie.fr
PINELLI	Jean	Collectivité territoriale de Corse	jean.pinelli@ct-corse.fr
PRUDENT	François	Communauté de communes du Pays Chatillonnais	f.prudent@cc-chatillonnais.fr
RESTIER	Michael	APFP	m.restier_apfp@yahoo.fr
RICHARD	Isabelle	Agence pour l'Economie de l'Essonne	isabelle.richard@essonne-developpement.com
RONCIN	Jerôme	Syndicat mixte du Pays d'Othe	smpaysothe@wanadoo.fr
ROUSSEAU	Anne	Communauté d'agglomération de St Quentin en Yvelines	?
SADON	Catherine	APFP	csadon@yahoo.fr

SAUTIERE	Aurélien	Décider ensemble	a.sautiere@deciderensemble.com
SORIN	Véronique	Syndicat Mixte du Pays du Bocage Bressuirais	accueil@paysbocagebressuirais.com
TEYSSIER- METGE	Pauline	APCA	pauline.metge@apca.chambagri.fr
TRELLU	Florence	Pays Chatillonnais	f.trellu@cc-chatillonnais.fr
VALETTE	André	CD Pays Santerre Haute Somme	vallette.andre@orange.fr
VANACKERE	Gilles	Agence de service et de paiements de Montreuil ASP	
VIGIER	Valentin	Amnyos consultants	valentin.vigier@amnyos.com
VIRET	Christophe	Agence de service et de paiements de Montreuil ASP	
BERNARD	Christophe	ADCF	
BORDES	Patricia	ADELS	
BRAILLON	Céline	ADELS	
COSTANZO	Sabrina	ADELS	
GONTCHAROFF	Georges	ADELS	
HANNOYER	François	ADELS	
LEBLANC	Nicolas	ADELS	
LOGIER	Gerard	ADELS-UNADEL	
DORE	Gwenaël	APFP	gwenael.dore@yahoo.fr
GERVAIS	Laurence	ARDL PACA	ardl@wanadoo.fr
LENANCKER	Camille	Carrefour des Pays Lorrains	clenancker@cpl.asso.fr
FREBAULT	Jean	CNCD	
GAUCHET	Sylvie	FPNRF	
MAMETZ	Danielle	Pays Cœur de Flandre	contact@payscoeurdeflandre.net

BROCART	Olivier	Pays des Paillons	info@pays-des-paillons.fr
CHABROL	Cécile	Pays du Trégor Goelo	cecile.chabrol@paystregorgoelo.com
GIOANNI	Suzanne	PNR du Verdon	info@parcduverdon.fr
TREHET	Christophe	Transrurales initiatives	
GRIVEL	Claude	UNADEL	claudio.grivel@orange.fr
KELLENBERGER	Sonja	UNADEL	kellenberger.unadel@orange.fr
LOUKIANOFF	Stéphane	UNADEL	
SZYMUSIAK	Yves-Marie	UNADEL	yves-marie.szymusiak@orange.fr
DHERS	José	UNADEL-ADELS	jdhers@wanadoo.fr
JEIBELI	Cécile	Université Toulouse le Mirail	



UNADEL
Union nationale
des acteurs et des
structures
du développement
local

1, rue Sainte Lucie – 75015 Paris
tél. : 01 45 75 91 55
unadel@wanadoo.fr



Revue Territoires

1, rue Sainte Lucie – 75015 Paris
tél. : 01 43 55 40 05
secretariat@adels.org

Crédit photos : CCNLEBLANC/TERRITOIRES

Rédaction des actes : Agence de diffusion et d'information rurales – Adir

2, rue Paul Escudier 75009 Paris – tel : 01 48 74 52 88 – transrural@globenet.org