

La carte fait-elle le territoire ?

Compte-rendu des échanges du 13 mai 2016 à Lannion
(Amphithéâtre Félix Le Dantec)

Introduction de Gérard Falezan, Président du Conseil de développement du Pays du Trégor-Goëlo.

Face à la rapidité des évolutions en cours, à commencer par la nouvelle carte intercommunale, les membres du Conseil de développement ont souhaité prendre le temps du débat avec les élus, mais aussi avec les membres du CESER.

Intervention de Marylise Lebranchu.

La décentralisation est un phénomène récent. Dans les années 2000, les premières analyses ont montré que si elle a apporté beaucoup, notamment en termes de services publics (= « *le patrimoine de ceux qui n'en ont pas* »), un phénomène nouveau s'est développé : la concurrence entre territoires. Celle-ci a conduit à des situations de dumping territorial, et donc à une dépense publique dont la valeur ajoutée est très faible. La réforme territoriale visa donc à passer de la concurrence à la coopération, car mutualiser permet d'assurer les services au plus grand nombre.

Le deuxième principe qui a guidé l'action du gouvernement était d'avancer vers une société du contrat. Il n'est pas possible de demander à tous les territoires de s'organiser de la même façon. L'État, pour la première fois de son histoire, a reconnu la diversité des territoires.

Au sein de la CTAP¹, chaque Région peut ainsi demander à l'État de lui transférer des compétences supplémentaires. D'autre part, les collectivités peuvent – et doivent - discuter entre elles des transferts de compétences. La CTAP doit permettre à ce débat d'avoir lieu dans la transparence.

Dernière interrogation : y avait-il d'autres compétences à transférer ? Le dernier grand transfert a été réalisé dans le cadre de la loi Sapin : la formation professionnelle. Sur ce point, il était possible d'aller plus loin. Ceci mis à part, il n'y a plus vraiment de compétences à transférer : même les plus fervents décentralisateurs ont du mal à dire quelles compétences pourraient encore l'être.

Représentant de la CFDT. Quelles sont les marges de manœuvre en matière d'expérimentation ?

M. Lebranchu. Toute la difficulté vient du fait que le mot expérimentation est inscrit dans la Constitution, avec une définition bien particulière. Après 5 ans, toute expérimentation doit être généralisée ou abandonnée. C'est donc pour éviter de rendre obligatoires les généralisations que le gouvernement a préféré parler de « délégation de compétences ».

1 **Conférence Territoriale de l'Action Publique**, instaurée par la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Loi MAPAM.

Conseiller municipal. On comprend bien que la loi NOTRe ait fixé à 15 000 le seuil minimal de population au sein des EPCI. On comprend moins pourquoi le Préfet, dans l'ouest des Côtes d'Armor, impose des EPCI de 100 000 habitants sans explication. Les communes et les EPCI ont l'impression de se faire annexer. Il s'agit d'un détournement de l'esprit de la loi.

Isabelle Nicolas, Présidente du Pays du Trégor-Goëlo. Le département est présenté comme un laboratoire, du fait de la taille des EPCI. Mais il y a une frustration, avec l'impression d'avancer à marche forcée. D'une part, les citoyens n'ont pas été associés. D'autre part, les élus ont souvent eu le sentiment de ne pas être entendus. Beaucoup pensent qu'on leur impose des territoires qui manquent de sens.

Marylise Lebranchu. N'est jamais entrée dans les discussions internes à chaque Département. Il a été demandé aux Préfets de proposer la carte la plus rassembleuse possible, en se basant sur les bassins de vie². Or, de nombreuses études ont montré que les zones d'attraction des grandes agglomérations s'étendaient, et que l'on rencontrait souvent de grandes difficultés dans les 4^e couronnes. C'est pourquoi les préfets devaient prendre en compte les différents échanges : flux domicile-travail, santé, études, etc. Il faut aussi tenir compte de la localisation de l'habitat, face à une situation dramatique de pertes de terres agricoles. A partir de 2035, la France devrait perdre son indépendance alimentaire. « *C'est sans doute un sujet plus lourd que le numérique, car nous savons trouver des solutions sur le numérique, pas sur cette question. Donc il va falloir densifier.* » L'organisation des EPCI doit prendre tout cela en compte.

Il faut laisser à la commune de la gestion de proximité au sein des grands EPCI. Des délégations peuvent avoir lieu. Par exemple, l'EPCI peut élaborer les cartes des écoles primaires, des cantines, des EPHAD, et en déléguer la gestion. « *On travaille très bien dans les communes, mais on travaille au-dessus de nos moyens* » (financiers, mais pas seulement : c'est aussi un problème de foncier). Les petits EPCI ont plus de mal à rentrer dans ce type de débat. Cela passera aussi par une convivialité des élus. Il faut aussi que les élus se projettent loin. Et nos citoyens ne sont plus dans les communes ni dans les EPCI, mais dans des territoires bien plus larges. Nos citoyens sont en avance et il faudra des projets communs à l'échelle de ces territoires. C'est pour cette raison que les élus intercommunaux seront un jour élus au suffrage universel.

« Le travail qui a été fait ici est difficile [...], mais vous avez une chance de prendre de l'avance sur d'autres. »

Présentation de l'étude « Réforme territoriale en Bretagne, efficacité et solidarité » par Marie-Pierre Sinou et Martial Wesly (CESER de Bretagne)

En 2014, le CESER appelait les collectivités à dialoguer entre elles pour rénover l'organisation territoriale de la Bretagne. Les lois de réforme territoriale ont confirmé la pertinence de ce message. Elles offrent en effet aux collectivités de réelles marges de manœuvre pour réorganiser leurs compétences. De plus, la contrainte financière les pousse à optimiser leur action sans attendre... et donc à travailler ensemble.

Cette étude du CESER montre que les collectivités de Bretagne s'engagent volontairement dans l'expérimentation de telles initiatives collectives. A partir de la présentation et de l'analyse de cas concrets, le CESER fait des propositions pour les aider à mettre ces réorganisations au service de projets de territoire au niveau local et pour les coordonner au niveau régional.

26 fiches permettent au CESER de mettre en lumière la diversité des solutions imaginées par les collectivités en Bretagne, qui vont des coopérations simples jusqu'à la fusion de structures, en passant par diverses

² Seuil fixé à 20 000 habitants par le commissariat Général à l'Égalité des Territoires. D'après l'INSEE, en France, les bassins de vie sont définis « comme les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ».

formes de mutualisations. Certaines s'avèrent audacieuses, comme la transformation de la Communauté de communes du Mené en Commune nouvelle, ou encore la mutualisation intégrale des services de la Ville de Brest et de Brest Métropole.

La nécessité d'optimiser l'action publique est au cœur de chacune de ces évolutions. Les réorganisations volontaires et concertées de l'action des collectivités permettent en effet d'améliorer le service rendu tout en maîtrisant la dépense publique et parfois de réaliser des économies. Elles constituent aussi des occasions d'adapter leurs interventions à de nouvelles demandes.

Le panorama dressé par l'étude montre une accélération des réorganisations, qui concernent désormais tous les niveaux de collectivités. Celles-ci sont donc entrées dans une période charnière de leur existence.

Dans ce contexte, le fait que la Bretagne ne fusionne pas comme d'autres régions permet aux élu.e.s et aux agents territoriaux de concentrer leur énergie sur le dialogue avec les autres collectivités ainsi qu'avec la société civile.

En raison de l'urgence et de la complexité des réorganisations, les élus ont trop souvent tendance à sous-estimer l'importance d'associer les citoyens, la société civile et les agents territoriaux à leurs réflexions. Ce faisant, ils se privent de capacités d'expertise utiles à la réussite des projets. L'enjeu n'est pas seulement technique ou comptable : pour le CESER, les réorganisations doivent aussi contribuer à renforcer le fonctionnement démocratique des institutions.

Les coopérations, mutualisations, transferts de compétences et autres fusions sont en effet à considérer comme des moyens et non comme des fins. Pour le CESER, il est important de souligner la dimension fondamentalement politique de ces réorganisations, qui doivent être mises au service de projets de territoire. Ces initiatives peuvent alors être vues comme des occasions pour les élus de réaffirmer leur position au cœur de l'action publique locale. Il importe aussi d'y associer l'ensemble des parties prenantes.

Les projets de territoire ont vocation à intégrer pleinement la cohésion sociale et la solidarité. C'est pourquoi leur élaboration doit partir des besoins des citoyens et s'appuyer sur un diagnostic des forces et fragilités des territoires.

L'analyse des initiatives recensées dans cette étude fait apparaître un certain manque de cohérence. Ainsi, la montée en puissance des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) questionne la place des Pays et des Départements dans l'architecture territoriale de la Bretagne. Il en va de même pour l'affirmation des Métropoles, qui doivent définir des leviers pour que leur développement bénéficie également aux autres territoires, avec lesquels elles entretiennent des relations d'interdépendance. La Région et les Métropoles doivent par ailleurs trouver des modes d'action complémentaires.

Un autre enjeu important réside dans une meilleure adéquation entre les notions de territoires de l'action publique et de territoires vécus.

Enfin, les réorganisations visent à mettre en cohérence l'action des collectivités, notamment dans les domaines de compétences partagés. Elles ne suffisent toutefois pas à atteindre pleinement cet objectif, car les élus locaux ne disposent pas de tous les leviers nécessaires. A l'inverse, certaines solutions, visant par exemple à développer l'ingénierie territoriale, s'avèrent parfois redondantes. Il demeure donc indispensable de renforcer la coordination des collectivités dans bien des domaines.

Compte-tenu de ces constats, le dialogue entre collectivités reste plus que jamais nécessaire. Il doit porter non seulement sur l'exercice des compétences, mais également sur les réorganisations elles-mêmes.

Deux conditions permettront d'ouvrir ce dialogue. La première est de parvenir à s'extraire des échéances à court terme pour penser les évolutions sur le long terme. Cela suppose de considérer les mandats actuels

comme des mandats de transition. Les élus ont par conséquent la responsabilité d'utiliser toute la durée de leur mandat pour conduire les changements. Car si la décision politique peut être rapide, la mise en œuvre des réorganisations demande un pilotage et un suivi sur plusieurs années.

La seconde condition est d'aller au bout de la logique des réorganisations et d'afficher rapidement leurs objectifs finaux, afin de donner aux citoyens et aux partenaires de la collectivité la visibilité qui leur permettra de se positionner et d'accompagner la démarche.

Il convient en outre d'associer les agents aux réflexions, car ils sont les premiers concernés et peuvent apporter leur expertise technique ainsi que leur connaissance du territoire et des usagers. De même, il est nécessaire de s'inspirer des expérimentations visant à mieux associer les citoyens aux évolutions de l'action publique.

Enfin, chaque projet de territoire devrait faire l'objet d'un débat au sein d'une instance représentative de la société civile (CESER, Conseils de développement). Celles-ci possèdent en effet une expertise collective, construite dans le temps et utile à la réussite des projets.

En complément au dialogue local autour des projets de réorganisation, il convient également de créer les conditions d'un dialogue régional entre les différents niveaux de collectivités à propos de l'exercice de leurs compétences.

La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) instaurée par la loi MAPTAM de 2014 a vocation à organiser ce dialogue, grâce notamment à des « conventions territoriales d'exercice concerté des compétences ». Dans les faits, la portée de ses travaux dépendra de l'ambition que se fixeront les collectivités qui en sont membres. La CTAP doit devenir effectivement le lieu de recherche d'une meilleure articulation des actions des collectivités de Bretagne. Elle pourrait ainsi travailler sur la délégation de compétences de l'Etat aux collectivités ou entre collectivités, sur la coordination de leurs interventions, sur la territorialisation des politiques publiques, sur l'accès à l'expertise, etc.

Les nouveaux schémas régionaux prescriptifs y seront discutés. Leur présentation doit donner lieu à de véritables débats, susceptibles de les faire évoluer. Ces débats permettront aux collectivités de préciser ensemble le rôle des chefs de file et la manière dont leur action s'articule avec celle des autres acteurs.

Le CESER, qui représente la société civile organisée à l'échelle régionale, a vocation à être présent de façon permanente au sein de cette instance dans le cadre de sa fonction consultative. Suite à la publication de ce rapport, le Président du Conseil régional a d'ailleurs confirmé que le Président CESER serait bien invité aux travaux de la CTAP. Le CESER pourra ainsi apporter ses éclairages aux travaux de la Conférence et être saisi par son Président sur proposition commune des collectivités membres. Cela doit aussi lui permettre de « *contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* », comme le prévoit désormais la loi.

Le CESER propose deux principes communs à ces projets guidés par l'intérêt collectif. A l'efficacité, il souhaite ajouter la solidarité, au sens d'une meilleure cohésion sociale et territoriale. Celle-ci doit aujourd'hui constituer une préoccupation centrale de tous les projets de territoire. C'est dans cette perspective que la Conférence territoriale de l'action publique doit devenir un lieu de mise en cohérence des recompositions de l'action publique, autour d'orientations partagées et d'une volonté commune d'optimiser l'action publique.

En tant que Président de la Conférence territoriale de l'action publique, le Président du Conseil régional détient toute la légitimité pour porter cette ambition et définir des méthodes d'animation permettant sa concrétisation.

Enfin, le CESER liste ses différentes préconisations :

- Mettre le projet de territoire au cœur des réorganisations

- Affirmer leur dimension fondamentalement politique
- Associer les agents aux échanges sur les projets et leur donner la possibilité de recourir à une expertise extérieure
- Associer les citoyens aux débats
- Débattre de chaque projet de territoire au sein d'une instance représentative de la société civile
- Évaluer les effets des réorganisations
- Se fixer pour objectif partagé d'inventer un nouveau système de gouvernance territoriale, fondé sur le dialogue entre collectivités
- Ouvrir un débat régional sur le rôle et le périmètre des Pays
- Faire de la CTAP l'instance de discussion d'un projet partagé d'organisation territoriale de la Bretagne et d'optimisation de l'action publique
- Associer le CESER aux travaux de la CTAP au titre de sa fonction consultative et utiliser la possibilité de sa saisine dans ce cadre

Intervention d'Olivier DULUCQ

Les conseils du CESER sont pertinents mais décalés dans le temps au vu de la vitesse à laquelle ont avancé les choses dans les Côtes d'Armor.

Au cours de 30 ans de décentralisation, l'Etat a voulu se moderniser par les territoires. La principale rupture est liée au fait que l'Etat souhaite maintenant réformer les territoires. Que leur reproche-t-il ? La plus grosse faute des collectivités a été de continuer à embaucher entre 2007 et 2012, alors que l'Etat réduisait ses effectifs avec les dégâts que l'on sait. Or, les collectivités ne sont pas autonomes financièrement, même après 30 ans de décentralisation. Quand l'Etat décide de serrer le cordon, cela aboutit de fait à une réforme des collectivités.

La construction de l'intercommunalité en Bretagne a été un phénomène intéressant, car il s'agissait d'une démarche volontaire et souvent unanime jusqu'en 2010. Les dernières lois l'ont fait passer du volontariat à une obligation partout et pour tous. Le plus regrettable est que le Parlement ait pensé qu'un seuil unique pouvait s'appliquer à tout le territoire. Ceci marque le retour du mythe du territoire pertinent, qui a traversé 40 ans de l'aménagement du territoire tout en étant démenti chaque jour. Il serait plus pertinent de réfléchir à l'inter-territorialité.

Plus un EPCI est grand, plus il exerce de compétences. Plus il exerce de compétences, plus il reçoit de dotations et plus il coûte cher. Les petites intercommunalités sont peu efficaces, les moyennes l'étaient davantage, les grosses le seront moins. Le terme de convivialité évoqué par Mme Lebranchu renvoie à Yvan Illitch. Pour lui, une institution fonctionne tant qu'elle est à taille humaine. Plus elle grossit, plus la possibilité de son contrôle s'éloigne et plus elle risque d'être contre-productive. Le remède, c'est la participation. Il va donc falloir trouver les formes et moyens pour mieux associer les populations au devenir des EPCI. Aujourd'hui, et c'est nouveau, toute évolution de leurs compétences sera payée par les contribuables locaux. Cela justifie d'autant plus d'associer les habitants à des débats du type : « *veut-on une interco d'investissements ou de services ?* » Si la principale fonction d'un EPCI est de développer une politique économique et de soutenir la recherche, les futurs EPCI costarmoricaïns seront trop petits. S'il s'agit de développer des services à la population ou une politique culturelle, ils seront trop gros. Pour trouver une alternative, il faut réinventer les Pays, en s'appuyant par exemple sur la carte des 15 bassins d'emploi. L'enjeu est donc moins de faire grossir les EPCI que de faire coopérer les EPCI qui ont des complémentarités « naturelles ».

M. Lebranchu. La question de la baisse des dotations est totalement indépendante de la réforme. Le gouvernement accepte de baisser la dépense publique parce que les Français considèrent qu'ils paient trop d'impôts. Or, aujourd'hui ce que les citoyens versent aux collectivités territoriales est supérieur à l'impôt sur le revenu. Par ailleurs, le gouvernement cherche à compenser la réforme qui a fait le plus de mal, soit la fin de la taxe professionnelle, qui a déshabillé les communes. Pourquoi ne peut-on pas aller vers l'autonomie fiscale ? Parce que les personnes qui paient le plus d'impôts sont celles qui vivent en centre-ville. Les dotations de l'Etat restent donc nécessaires pour compenser les inégalités territoriales. Nous avons proposé qu'il y ait trois critères pour que le calcul de la DGF devienne lisible : une dotation par habitant, une dotation de centralité et une dotation de ruralité. Cette réforme a été repoussée d'un an. Elle est juste, mais il n'est pas certain que les parlementaires la votent, parce qu'il y aura forcément des communes perdantes.

Par ailleurs, il ne faut conserver qu'un seul Conseil de développement sur un périmètre donné.

G. Falezan. Dans le cadre de l'étude du CESER, avez-vous rencontré des territoires où des projets de territoire ont été élaborés conjointement avec la société civile ?

M.Wesly. Les situations sont très différentes en fonction des territoires. Nous avons pu rencontrer des élus qui avaient pris le sujet très en amont et qui avaient lancé des consultations, aussi bien auprès du personnel que des citoyens, et donné du temps à chacun pour réfléchir. Ils se sont enrichi de ces démarches. En revanche, certains entretiens ont montré que l'étape de la consultation avait été mal traitée et que l'appropriation de la réforme était alors difficile.

Maire d'une commune du littoral. Les collectivités ont créé des emplois parce que l'État s'est beaucoup désengagé.

O. Dulucq. Les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté quand ceux de la fonction publique d'Etat diminuaient. A tort ou à raison, l'Etat a eu l'impression que les collectivités dépensaient plus alors que lui se serrait la ceinture. Dire cela n'est pas faire un reproche aux collectivités.

Maire d'une commune du littoral. Dans le cas des communes nouvelles, les élus invoquent plus le projet de territoire que le volet financier.

O. Dulucq. Même si en Bretagne, le processus de création de communes nouvelles a démarré plus lentement que dans d'autres régions, il est intéressant de remarquer qu'il en est des fusions de communes comme de la création des EPCI. Celles qui avaient une histoire ou un projet communs, le font assez naturellement, même si elles s'engagent dans cette voie pour faire face à des difficultés. A l'inverse, les fusions qui ne se font que sous la contrainte de la loi seront forcément compliquées. Mais il ne faut pas caricaturer : il y a de vrais projets de communes nouvelles.

M-P. Sinou. L'étude du CESER cite plusieurs cas de communes nouvelles ou de fusions d'EPCI. Dans chacune de ces expériences qui nous ont semblé réussies, il y avait une habitude de travailler ensemble et une capacité à élaborer un projet commun.

Maire d'une « petite » commune. Les EPCI ont mis en place des services nouveaux (petite enfance, etc.), mais aussi des services en réponse au désengagement de l'État (autorisations du droit des sols). La difficulté est que ces prises de compétences ne se sont pas accompagnées d'une réduction du nombre d'agents des communes.

M.Wesly. Outre l'habitude de travailler ensemble, la fiscalité est un facteur facilitant. Lorsque les écarts sont importants, la fusion peut être très longue, voire impossible. Beaucoup de gens ont le sentiment que le transfert de compétences aux EPCI permet de réduire les effectifs

des communes. Dans les faits, nous constatons plutôt une tendance à recréer des postes, qui constituent parfois des doublons.

O. Dulucq. L'histoire de l'intercommunalité à la mode de Bretagne a été le 1+1=3. Aujourd'hui, les parlementaires sont persuadés que 1+1 vont faire 1,5. Mais la raison d'être de l'intercommunalité est bien de réaliser des projets communs, que les communes n'ont pas la capacité de mettre en œuvre. Il ne faut pas croire que la fusion ou la mutualisation aboutira à moins de dépense publique.

G. Falezan. Fait intéressant : trois EPCI travaillent actuellement sur la définition d'un projet commun de territoire.

Joël Le Jeune, Président de Lannion Trégor Communauté. Il ne faut pas oublier que d'autres décisions peuvent avoir un impact fort sur le nombre d'agents, comme le fait de gérer l'eau en régie, par exemple. Il s'agit d'un vrai choix politique, qu'a fait Lannion-Trégor Communauté.

Les faits démontrent qu'à chaque fusion de collectivités, les services à la population sont tirés vers le haut. Dans un premier temps, il n'y a donc pas d'économies, même si l'on peut espérer qu'il y en ait dans un second temps.

« Il faut arrêter de penser qu'il peut y avoir une solution parfaite à nos problèmes. Il faut apprendre à vivre avec la solution imparfaite proposée par les lois. Nous passons trop de temps à essayer de nous adapter au mieux aux dernières évolutions législatives. Ce faisant, nous prenons le risque de ne pas voir quels sont les vrais problèmes, les vrais besoins de la population. Il faut ralentir le rythme des évolutions législatives pour arrêter de parler des structures et s'intéresser davantage aux besoins et aux projets. »

La taille de Lannion-Trégor communauté (100 000 habitants) n'est pas pertinente pour tout. Mais il est possible de compenser grâce à des alliances avec Brest métropole ou les autres villes moyennes, par exemple. A l'inverse, on gagne parfois à gérer les services au plus près, en créant des commissions locales auxquelles peuvent être associés des citoyens ou des usagers.

Maire d'une « petite commune ». Il y a un lieu où la convivialité peut trouver toute sa place : la mairie. C'est la cellule de base de la démocratie. Cela est d'autant plus vrai que dans les petites communes rurales, la population, vieillissante, a de plus en plus de mal à se déplacer.

O. Dulucq. N'est pas favorable à la disparition des communes. Mais 23 000 communes ont moins de 700 habitants. La plupart vivent totalement à crédit de l'État d'une part, et de l'EPCI d'autre part.

Peut-être faudrait-il se dire qu'il y a les territoires de la démocratie (Communes, Département, Etat) et les territoires du projet (EPCI, Région, Europe).

Jean Hamon, Président du CESER. Il y a déjà eu 14 lois de décentralisation. La boîte à outils est donc gigantesque. Il ne faut pas imaginer qu'une quinzième loi qui nous ferait sortir de la situation actuelle. Le vrai enjeu est celui de l'intelligence collective.