

Café géographique, 29 février 2012

J-53 : QUELLE POLITIQUE POUR LE TERRITOIRE ?

Philippe ESTÈBE

Philippe ESTÈBE, docteur en sciences politiques et en géographie, enseigne à l'IEP Paris et à l'École des Ponts-et-Chaussées. Depuis 1995, il est directeur d'études au cabinet conseil ACADIE, et depuis 2005 directeur de l'IHEDATE (Institut des Hautes Etudes de Développement et d'Aménagement des Territoires en Europe), après avoir enseigné à l'Université de Toulouse II-Le Mirail.

La dernière fois, lors d'un café géo à Toulouse qui a eu lieu à J-52 il y a 5 ans, j'avais abordé la question de la politique du territoire sous l'angle de l'aménagement du territoire. Cette fois, alors qu'on sort d'un large débat législatif sur la Réforme territoriale qui a abouti à la loi de 2010, je focaliserai donc sur **les questions institutionnelles et les pouvoirs territoriaux**.

Trois remarques préliminaires :

- Autant en 2010, le débat fut intense sur la Réforme territoriale (conseiller territorial, élection des présidents d'intercommunalités, taxe professionnelle, etc.), autant la question a disparu dans la campagne électorale actuelle. C'est une sorte d'agenda caché, la question est toujours sous-jacente : **décisive pour notre vie quotidienne, elle n'est pas pourtant pas un enjeu politique susceptible de mobiliser l'opinion.**
- La fabrique du territoire est une activité permanente depuis les premières lois Defferre de 1981-82 : 7 lois spécifiques, plus les lois de finances, d'urbanisme ou de fiscalité qui ont des implications territoriales. L'activité législative et politique ne cesse pas : **une des principales caractéristiques du territoire et de produire du territoire**, de fabriquer des périmètres, des institutions, des pouvoirs territoriaux.
- **L'acharnement géographique n'est pas une spécificité française** : outre l'Allemagne, modèle inaccessible, nos voisins fabriquent aussi du territoire. La Catalogne n'a plus besoin d'Etat espagnol, Flamands et Wallons se disputent la Belgique, la Ligue lombarde met en cause l'unité italienne, la Grande-Bretagne se décentralise au point que l'Ecosse s'interroge sur son indépendance, la Suisse est confédérale, etc.

Un chantier permanent, un agenda caché, une préoccupation européenne : pourquoi cette interrogation sur le territoire, sur « la bonne échelle » ? La raison fondamentale est que les institutions territoriales sont en permanence en train de courir après les gens, après nous. Et nous, depuis 20 ou 30 ans, **nous sommes entrés en mouvement**, nous passons les frontières,

nous transgressons les Pyrénées. Une des activités des élus législateurs est d'ajuster leurs périmètres et leurs compétences à ce mouvement brownien qui nous a saisis. Nous sommes devenus des consommateurs d'espaces, de façon hédonique ou contrainte, y compris dans notre quotidien : travail, loisirs, études, consommation, relations amoureuses, etc. Ce sont des espaces éminemment transgressifs.

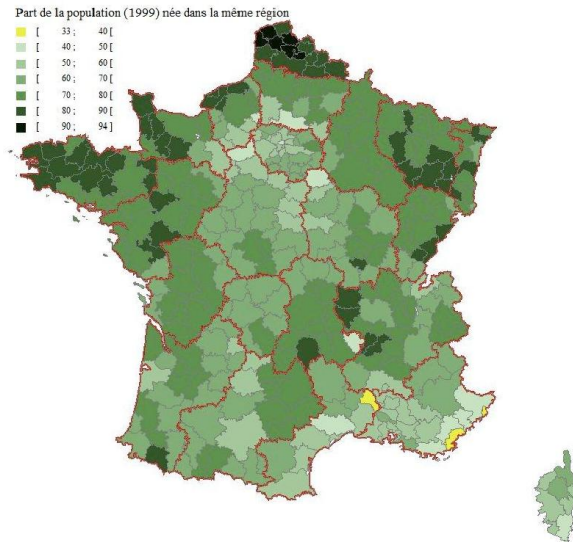


Fig. 1 : Mobilité de la population

Une incertitude fondamentale : **qu'est-ce qu'un habitant d'un territoire ?** A Paris intra-muros, il y a 2 millions d'habitants, mais 900 000 banlieusards y entrent pour travailler et 300 000 parisiens en sortent, plus les 48 millions de nuitées touristiques par an, de sorte que les citoyens qui votent à Paris sont minoritaires. La démocratie locale, dit Jean Viard, c'est la démocratie du sommeil : vous votez là où vous dormez, mais vous ne votez pas, ou marginalement, là où vous produisez, là où vous consommez, là où vous aimez, là où vous reposez.

Qui est présent sur le territoire ? Comment ajuster les pouvoirs territoriaux à un local plus globalisé encore que la nation, fait de territoires traversés par des flux, des informations, des marchandises, etc. ?

Pour gouverner un territoire, il faut sortir du local.

1. Les bases du système territorial français.

La fragmentation politique : le maintien des communes rurales

Plus que l'empilement des niveaux de territoire (3 ou 4 dans la plupart des pays d'Europe), c'est la persistance de la fragmentation en 36 000 communes qui est spécifique de la France. 80% de population réside dans 5000 communes, ce qui diffère peu des autres pays, mais les communes rurales ont été maintenues alors qu'elles ont disparu ailleurs, absorbées par la croissance urbaine. En France, c'est le même phénomène jusqu'en 1871, mais à cette date la carte se fige et c'est celle de 1871 que nous avons sous les yeux. A la fin du XIX^e siècle, la

République, au moment où elle s'installe en France, a un soutien politique dans les villes, mais pas dans les campagnes. Pour les conquérir, elle propose une sorte de pacte : **en échange du soutien dont elle a besoin, la République garantit aux communes rurales l'autonomie politique.**

Joue aussi l'idée, à l'époque, que la terre appartient à ceux qui la travaille : **l'autonomie des communes rurales, c'est aussi celle des petits propriétaires terriens.** L'usage, le droit des sols est aujourd'hui encore un élément essentiel et conflictuel, par exemple dans les rapports entre communes interconnectées. Lors du Grenelle de l'environnement, le PLU (plan local d'urbanisation) n'est pas passé à l'échelle intercommunale car il aurait fallu retirer aux communes la propriété des sols. C'est la conséquence de ce pacte entre la République et les paysans parcellaires. La persistance du département s'explique de la même manière : il garantit le maintien de l'autonomie territoriale des espaces ruraux. Derrière la fragmentation se profile la question rurale, élément structurant du rapport politique français au territoire.

La concurrence entre les échelons territoriaux

La République étant unitaire et non pas fédérale, les échelons n'ont pas, en langage juridique, « la compétence de leurs compétences », mais des pouvoirs délégués : ce sont des échelons administratifs plus que politiques. Il n'y a pas de hiérarchie des normes produites par les différents échelons : le département fait des règlements sur ses propres compétences, la région ou les communes font de même. Si bien faits soient-ils à chaque échelon, celui-ci a la compétence sans le pouvoir normatif et il en résulte une absence de pouvoir. **L'équivalence de pouvoir des échelons empilés sur un même territoire les met donc en concurrence.**

L'Etat à tous les étages : les « petites nations »

Pas seulement la déconcentration des services de l'Etat, par ailleurs de plus en plus réduits puisqu'il se retire. Mais, au-delà : la décentralisation est construite selon la déclinaison en cascade du modèle étatique. **Tous les échelons territoriaux fonctionnent comme de petits états** alors qu'ils n'en ont pas le pouvoir ni la compétence. La logique étatique, c'est le monopole de la souveraineté sur un territoire, le style présidentiel façon V^e République, la revendication de la souveraineté alors qu'on n'en a pas les instruments. On a transformé les « petites patries » de la III^e République en « petites nations ».

Par exemple : le Schéma Régional de Développement Economique de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur s'inquiète d'une balance commerciale déséquilibrée à cause des hydrocarbures. Or c'est la France qui importe les hydrocarbures, et non la région PACA : l'expression Balance commerciale régionale n'a pas de sens. Autre exemple : les vaches allaitantes du Limousin. On s'inquiète que les veaux limousins soient exportés pour engraissement en Italie, aux dépens de la région qui en perd la valeur ajoutée. Rapatrier les veaux serait-il la solution ? En fait, l'exportation des veaux après la naissance correspond à un équilibre écologique et agricole : pour les rapatrier, il faudrait remplacer les prairies naturelles par une production céréalière plus coûteuse.

Le seul modèle étatique à tous les étages est-il valable ? Il fut encouragé par les politiques d'Aménagement du Territoire des années 80 (loi Voynet, etc.) : **l'idée (erronée) était que le développement du pays dans son ensemble serait la somme des développements locaux.**

2. Les tendances lourdes actuelles.

La distinction entre autonomie fiscale et autonomie politique

Plus les collectivités territoriales sont autonomes en terme de compétence, moins elles le sont en terme de fiscalité. Depuis une vingtaine d'années, **la ressource fiscale territoriale est peu à peu nationalisée** : le contribuable local acquittait environ 70% de l'impôt local, aujourd'hui 30% seulement, le reste revenant au contribuable national. Pourquoi ?

La fiscalité locale est devenue une variable d'ajustement conjoncturelle. Par exemple, lors de la suppression de la taxe professionnelle : cet impôt local sur les entreprises était fondé sur à la fois sur la masse salariale et sur la valeur des investissements des entreprises. Dès 1999, la gauche a supprimé l'impôt sur la masse salariale pour relancer l'emploi ; aujourd'hui la taxe professionnelle est supprimée complètement pour la même raison. C'est l'Etat, donc les contribuables nationaux, qui compense grâce à la CET (Cotisation Economique Territoriale). Il y a continuité entre la gauche et la droite...

Autre exemple, concernant **la solidarité** entre collectivités territoriales qui veulent à la fois plus d'autonomie et plus d'équité fiscales : deux revendications difficiles à concilier puisque, compte-tenu de la distribution des bases fiscales, plus d'autonomie signifie plus d'injustice, que seul l'Etat peut corriger par une redistribution.

Il y a **dissociation entre autonomie fiscale et autonomie politique.** En Allemagne aussi existe un système de redistribution entre Etat et Länders et entre Länders. Comment sortir de cette situation ? Le choix est politique : ou l'autonomie politique et la compétition fiscale injuste, ou l'équité et la nationalisation de la ressource territoriale.

La tension entre compétence juridique et capacité politique

La décentralisation a été conçue comme un système de défaisance par blocs de compétences délégués par l'Etat aux collectivités territoriales : les chemins de fer, la santé, les bâtiments scolaires, etc. Une division des tâches semble établie entre échelons du territoire : l'école primaire à la commune, le collège au département, le lycée à la région. **Mais compétence ne signifie pas capacité politique** : quelle force politique est-elle conférée à chaque échelon ?

D'autre part, les compétences sont attribuées aux différents échelons, qui sont tous « empilés » sur les mêmes électeurs : pour exister politiquement, il faut agir aussi hors des compétences. La région agit pour les lycées ou les TER, mais son action est plus visible à la marge de ces compétences. D'où la notion, âprement discutée en 2010, de « compétence territoriale générale » : chaque collectivité dispose d'un bloc de compétences déléguées, mais

elle agit aussi sur tout problème qui se pose sur son territoire, même en dehors de ses compétences. Il y a **tension entre compétence juridique et capacité politique**.

L'ambiguïté de l'intercommunalité : maintien ou disparition de la fragmentation ?

Le développement exponentiel de l'intercommunalité comme réponse à la fragmentation territoriale fait problème côté législateur et côté élu (souvent la même personne). L'élu y voit un instrument classique de type syndical au service de la commune ; le législateur, la préfiguration d'une future commune de grande taille par incorporation progressive des petites communes existantes. D'où l'ambiguïté d'un instrument qui à la fois **maintient la fragmentation et vise sa disparition**.

3. Les fausses bonnes idées.

Supprimer un échelon territorial

C'est toujours **le département** qui est menacé de suppression. Dans les « Lieux de mémoire » (Pierre Nora), Marcel Roncaloyo raconte les débats sur la loi départementale en 1889 : les mêmes arguments qu'aujourd'hui sont utilisés contre le département (tropisme rural et anti-urbain, archaïsme, etc.). La revendication récurrente de sa disparition a été suivie d'échecs répétés qui l'ont même renforcé. Même s'il disparaissait, il faudrait le réinventer car c'est l'espace où se traitent la solidarité et la redistribution ville-campagne.

Un nouveau personnage, **le conseiller territorial**, est mis en place par la réforme actuelle, il est à la fois le représentant du département et celui de la région. Qui va gagner ? Départementalisation de la région ou l'inverse ? Paradoxalement, le conseiller territorial représente à lui seul un même territoire à deux échelles différentes.

Renforcer l'autonomie fiscale des collectivités territoriales

Il faudrait alors des ressorts territoriaux suffisamment vastes pour gommer les iniquités dans la répartition des bases fiscales. Il y a quand même un vrai enjeu sur l'autonomie fiscale des régions, principales victimes de la réforme territoriale puisqu'elles se retrouvent avec des impôts sur lesquels elles n'ont aucune prise (choix des taux, définition des bases), ce qui met en jeu leur autonomie politique. Plus globalement, **l'autonomie fiscale se heurte toujours à la question de l'équité fiscale** : il ne peut pas y avoir de bon impôt local parce que les bases sont mal réparties.

Un impôt local fondé équitablement sur le revenu pourrait apparaître comme socialement acceptable, mais il créerait une concurrence fiscale plus forte entre collectivités pour attirer les populations les plus solvables : **un impôt socialement juste peut avoir des effets territoriaux inéquitables**. Un impôt juste serait un impôt qui maximiserait le coût de l'évasion fiscale territoriale : il est plus difficile de quitter la France qu'un département.

Clarifier les compétences

Grand débat de la loi de 2010 : simplifier et ordonner les compétences territoriales. Or, ce qui est intéressant, ce n'est pas l'unicité mais l'articulation des points de vue. Par exemple, le fait que la région ou le département puissent avoir leur mot à dire sur les modalités d'occupation des sols définies par une commune ou une intercommunalité. **L'articulation des échelles territoriales** est plus un gage d'efficacité et de qualité qu'un risque de complication et d'enchevêtrement. Ainsi le droit des sols aujourd'hui n'est pas suffisamment partagé : le maire fait seul le plan d'urbanisme communal, sous la pression des propriétaires de la commune ; il faudrait qu'il soit appuyé par des compétences émanant de l'intercommunalité (c'est en train de se faire), du département ou de la région.

Elargir les périmètres

Jean Viard pense qu'il faut instaurer des intercommunalités fortes à l'échelle des aires urbaines. On ne peut pourtant envisager une extension infinie des périmètres communaux ou intercommunaux, sous peine d'ingouvernabilité. D'autant plus que, dès lors qu'on considère que le local est plus globalisé que le national, la nature des politiques territoriales change : **toute politique territoriale est forcément interterritoriale**. Ainsi, il est impossible de définir, dans une intercommunalité (si grande soit-elle), une politique du logement sans tenir compte du marché du logement qui nécessairement se joue à des échelles plus vastes.

Car la population peut augmenter très vite et se déplacer : comment construire à tout prix dans le cadre restreint d'un PLH (Plan Local d'Habitat) sans trop consommer d'espace ? Comment réguler le marché, minimiser la vacance, organiser la fluidité, circuler d'un territoire à l'autre alors que les déménagements sont plus rapides que la construction ? Il faut **passer de la gestion de stock à l'intérieur d'un territoire à la gestion de flux interterritoriaux**, utiliser le mouvement pour répondre à des demandes. Le problème est le même pour les marchés du travail ou de l'éducation, ou d'autres encore.

4. Sortir du local pour gouverner le territoire.

Le partage des souverainetés

Comment **passer de l'empilement au partage des souverainetés** ? Ce qui se fait localement est traversé par l'extérieur et influe sur lui. Le Plan de Déplacement Urbain de Paris est conçu pour les parisiens intra-muros, les électeurs : moins de voitures, couloirs de bus, velib' et autolib', mais qu'en est-il pour ceux qui viennent de la couronne, banlieusards, artisans, consommateurs divers ? Autant la politique interne doit être conçue en fonction de l'extérieur, autant elle est comptable des externalités qu'elle provoque tout autour : c'est cela le partage des souverainetés, qui existe souvent déjà dans la pratique.

Autre exemple : la politique d'accueil en milieu rural, la campagne comme territoire d'accueil pour qu'elle soit habitée et non désertée. En Limousin, 45% des nouveaux arrivants s'installent dans des communes de moins de 2000 habitants, ce qui entraîne une explosion de la mobilité en voitures individuelles car l'habitat se dilue, mais l'emploi se concentre. Même chose pour les médecins, qui se dispersent comme résidents mais dont les cabinets se

concentrent dans les petites villes : il y a partout des médecins, mais peu de cabinets. L'accueil résidentiel est assuré, mais pas l'accueil sanitaire.

Qu'il s'agisse de la politique des services à la population ou de la gestion des réseaux (eau, assainissement, énergie, communications...), **une vision et une gouvernance inter-territoriale est partout nécessaire.**

La relation Etat/territoire

Elle passe jusqu'à maintenant par **la décentralisation, c'est-à-dire la délégation de compétences étatiques aux collectivités locales**, à charge pour elles de les administrer en tant que prestataires. D'où la démultiplication du modèle étatique à tous les échelons du territoire, soulignée plus haut.

Les collectivités territoriales, quelle que soit l'échelle, devraient être des partenaires de l'Etat et non des prestataires locaux : non pas délestage, mais prise en charge locale des questions nationales, par des accords stratégiques qui restent à inventer. Ainsi, les questions du périurbain ou de la campagne habitée sont des questions d'intérêt national autant que local. Le partenariat implique un changement de la part des instances de l'Etat (ministères, DATAR) autant que des pratiques des collectivités territoriales.

Il s'agit d'une transformation d'ordre pratique et non pas institutionnelle, d'ordre politique et non pas administratif. Pas question de proposer une énième réforme des institutions, mais de **poser le problème du local en termes de politique publique.**

DÉBAT

- 1. A propos de la base électorale des représentants locaux : peut-on la modifier ? Y introduire une certaine proportionnalité ?*

Philippe Estèbe : La démocratie locale s'inscrit dans des périmètres où il faut être résident pour voter, comme à l'échelle nationale. La démocratie sans frontières, c'est la démocratie sans le peuple : pas de peuple ni de citoyen sans frontière, le corps électoral est défini d'abord par un périmètre. Pour ma part, je plaide pour une **différenciation du modèle de gouvernement local par rapport au gouvernement national**. Autant le modèle national reste pertinent, autant le local doit être repensé.

Comment faire ? Comment introduire une dimension non résidente, non « périmétrale » ? Peut-on s'inscrire pour voter à plusieurs endroits ? Evidemment non. La solution est à chercher **dans une démocratie participative plutôt que dans une démocratie représentative**. A l'exemple de Toronto où se constituent des « comités d'usagers de la ville » où entrent des navetteurs et même des touristes car ils ont leur mot à dire sur les transports ou la santé. La démocratie participative ne concerne pas que les résidents, sinon on risque de les enfermer dans leur statut d'habitants ou dans leurs quartiers. On peut utiliser la démocratie participative pour sortir du local défini comme résidentiel.

- 2. En dehors des problèmes d'intérêt général, les élus ont aussi des problèmes d'intérêt personnel. Qu'en est-il notamment des futurs conseillers territoriaux ?*

P.E : Toute réforme territoriale est aussi une réforme du marché du travail des élus. A ce sujet, la Gauche n'est pas mieux placée que la Droite, elle a des élus à tous les étages. La Gauche a gagné le Sénat, pourrait-elle le supprimer ? Les individus ne se déterminent pas seulement en fonction de l'intérêt général, mais aussi de leur position dans le système. Mais ma question n'est pas tant la réforme territoriale que la pratique de la construction des politiques publiques territoriales : pour sortir de la réforme, parlons de politique publique.

Un exemple : **les pôles métropolitains**. Il ne s'agit pas d'une nouvelle carte d'un territoire, mais de la reconnaissance de **groupements à géométrie variable et discontinus** : on sort de la logique habituelle qui veut que toute réforme territoriale passe par la production de territoires. C'est la seule idée neuve de la réforme de 2010. Le pôle métropolitain permet aux communes ou intercommunalités rurales de dialoguer avec la métropole, alors qu'auparavant elles ne pouvaient qu'être absorbées ou exclues. Les élus sont prêts à l'inter-territorialité et n'attendent que ce moyen de la mettre en acte, au risque d'être affaibli. Il existe donc une conscience de l'intérêt général et pas seulement des intérêts particuliers : sortir du local pour dialoguer avec les autres et non uniquement préserver légitimement sa position.

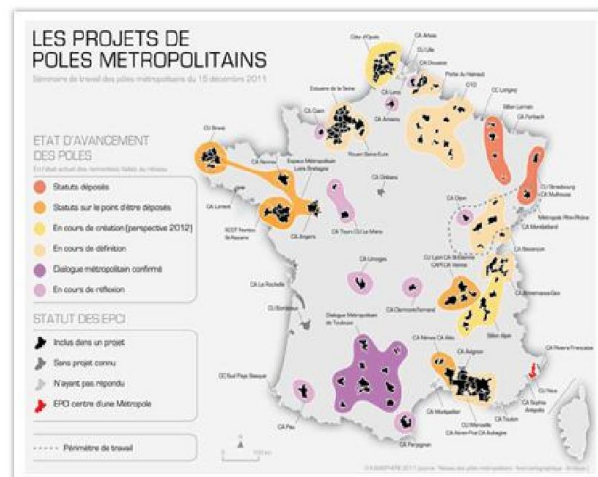
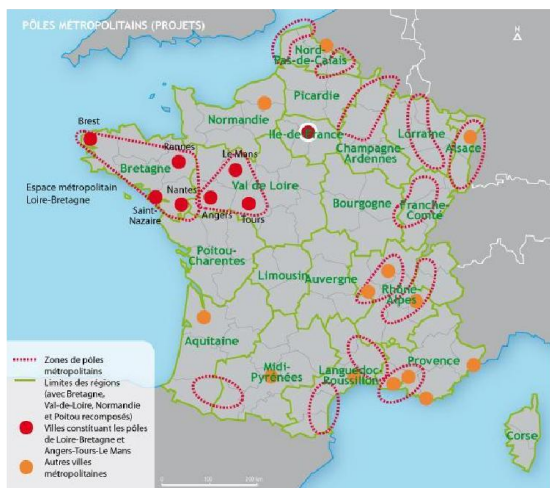


Fig. 2 et 3 : Deux projets de pôles métropolitains

Le **pôle métropolitain** est en France un **syndicat mixte** regroupant des intercommunalités à fiscalité propre créé par l'article 20 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, et destiné à favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches, situées au sein de grandes régions urbaines complexes ou de « corridors » de développement ».

3. *On ne peut que se féliciter que les élus travaillent ensemble dans le pôle métropolitain. Mais qu'en est-il de la Région ? En Midi-Pyrénées, il n'y a qu'un pôle métropolitain. Quelles sont les relations entre pôle métropolitain et région Midi-Pyrénées ? Ainsi, au niveau universitaire, les collectivités territoriales sont de plus en plus impliquées depuis 10 ans, mais le pôle universitaire est concentré sur le pôle métropolitain. Quelle est l'articulation entre le Schéma régional d'Aménagement du territoire et le Pôle métropolitain dont le souci n'est pas de s'occuper de la périphérie de la région ? Il*

faudrait, en même temps que la construction du Pôle métropolitain, que soient renforcés les pouvoirs régionaux et que la région soit reconnue comme chef de file.

P.E. : Depuis le début de la décentralisation, il y a une **tension entre région et métropole**, et la région n'a jamais eu vraiment de consistance politique dans le système français. La création des pôles métropolitains relance cette tension. L'ARF (Association des Régions de France) ne demande pas de compétence territoriale, mais le renforcement des pouvoirs stratégiques régionaux et du pouvoir normatif des régions : sur l'enseignement supérieur, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle, etc., pas sur le territoire en tant que tel. Mais il est impossible d'envisager un territoire gouverné entièrement du seul point de vue de la métropole.

4. *La notion de Pôle métropolitain est-elle vraiment innovante ? C'est en fait un syndicat mixte comme il en existe déjà 60000 en France, où s'opère la coopération entre acteurs : la région travaille avec le département et les communes sans qu'il y ait besoin d'une hiérarchie ou de chef de file, une coopération de fait fonctionne sans qu'il y ait besoin d'une nouvelle structure en syndicat mixte, par ailleurs fort coûteux. La vraie question est donc, vous l'avez dit, celle de la gouvernance : articuler les territoires entre eux, pas seulement les acteurs ou représentants élus, mais aussi les citoyens. Dommage que cette question soit occultée dans la campagne électorale, mais elle reviendra au moment de la mise en place des conseillers territoriaux en 2014.*

P.E. : Il y a quand même au moins une innovation dans le pôle métropolitain : c'est un syndicat mixte fermé...

5. *Qu'en est-il des espaces interstitiels ? de la ruralité ? Pas seulement le rural profond comme dans le Limousin, mais des espaces ruraux interstitiels comme en Rhône-Alpes entre Lyon et St Etienne par exemple ? Comment traiter le fait rural ?*

P.E. : Le fait rural peut et doit s'incarner dans la coopération à la carte des différents acteurs : **personne n'est propriétaire du fait rural, ou de la métropole, ou du périurbain**. C'est un système intéressant, mais très compliqué à gérer parce qu'en France on a donné plus de pouvoir à l'espace qu'aux gens. Et il faudrait considérer les gens comme des citoyens et non comme des habitants, des résidents.

6. *Régions françaises et régions allemandes ? Une Europe des Régions ?*

P.E. : En Allemagne, les régions sont des Etats, elles ont des prérogatives étatiques. A Bruxelles, les Länders allemands ont de véritables ambassades, les régions françaises des agences de lobbying. Quant au fédéralisme, **la France n'est pas prête, sur son territoire, à se transformer en un pays fédéral**. Et à l'échelle européenne, les Etats recyclent 50% de leur PIB alors que l'Europe recycle 1% du sien : il y a un écart énorme entre les Etats et l'Europe et un transfert de souveraineté semble très difficile. Mais le renforcement des régions françaises, dans le système tel qu'il existe, est, lui, nécessaire.

7. *Sans aller jusqu'au fédéralisme, les régions françaises ne sont pas des entités suffisamment puissantes et reconnues politiquement au niveau européen : la Bavière négocie avec l'Europe, pas Midi-Pyrénées. C'est quand même un problème pour la construction européenne.*

P.E. : Notre système national est cohérent et fort, avec une redistribution sociale et territoriale remarquable. Renforcer la puissance des régions, c'est rencontrer le problème déjà vu de la tension entre autonomie fiscale et équité territoriale, c'est sortir du pacte républicain et de son système de redistribution...

Pas d'accord : l'Etat en France n'a jamais garanti la solidarité et l'égalité entre les gens et entre les territoires, pour l'éducation, la santé, etc. Je ne suis pas du tout sûr que, depuis la décentralisation, on n'ait pas accru la solidarité, qu'on n'ait pas augmenté les différences. Peut-on vraiment opposer un état central garant de la solidarité et un état fédéral qui ne la garantirait pas ?

P.E. : En effet, la décentralisation n'a pas accentué les différences, au contraire, mais grâce aussi à la redistribution nationale. Je pensais à la Catalogne qui veut rapatrier en région les cotisations sociales nationales, à la Flandre qui veut créer une caisse de chômage flamande parce que ce sont les Wallons qui en profitent de la caisse nationale.

8. *Si vous étiez au gouvernement, quelles sont les 3 premières mesures que vous prendriez pour faire avancer la décentralisation ?*

P.E. : 1. Renforcer le pouvoir normatif des régions sur des compétences stratégiques (enseignement supérieur, aménagement du territoire, formation professionnelle, etc.) pour leur donner les moyens de leur politique.

2. Retirer le droit des sols aux communes.

3. Organiser une conférence nationale des exécutifs (Régions, DATAR, ministère de l'Intérieur) chargée de définir des choix stratégiques d'aménagement du territoire afin de sortir des contrats de plan Etat-Région et d'entrer dans une logique de partenariat des territoires.

9. *Votre « apologie » de l'enchevêtrement amène deux remarques :*

- *pratiquement, sur le terrain, c'est très difficile : l'enchevêtrement n'apporte pas forcément plus de démocratie, mais plutôt plus de jeux de pouvoir.*

- *l'essentiel du budget des grandes collectivités est sur des compétences propres et non des compétences partagées : il n'y a pas d'enchevêtrement, mais des blocs de compétence déléguée. En termes de gestion, c'est plus efficace que des compétences générales où toutes les collectivités interviennent sur tout.*

P.E. : Qu'est-ce qu'une bonne répartition des compétences en matière de transport ? La commune, le département, la région ? C'est une compétence partagée. Si l'aménagement du territoire semble du domaine de la région, l'éducation, les transports, le logement, le droit des sols sont des compétences partagées. **La question n'est pas de l'enchevêtrement, mais de la confrontation des points de vue entre divers échelons**, pour éviter par exemple un double emploi (plusieurs équipements nautiques communaux proches, par exemple). Cette confrontation est possible et souhaitable, elle devrait même être obligatoire, mais dans le cadre de compétences clairement établies.

10. *Le Sénat n'aurait-il pas un rôle à jouer dans la conférence nationale des exécutifs que vous proposez ?*

P.E. : En effet, on peut imaginer que le Sénat pourrait être le lieu de recherche et de passation de compromis entre l'Etat et le territoire. C'est dans la tradition du Sénat, où siègent d'ailleurs la moitié des Présidents de Région, qui se retrouveraient dans une conférence des exécutifs...

Compte-rendu
établi par **Jean-Marc PINET**
et revu par **Philippe ESTEBE**

ANNEXES

Un exemple de pôle métropolitain : le Sillon lorrain

Les communautés d'agglomérations et urbaines de Metz, Nancy, Thionville et Epinal ont créé mardi le premier pôle métropolitain français, le Sillon lorrain, tel que prévu par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ont-elles indiqué dans un communiqué.

"Ce pôle pourra se voir confier des actions d'intérêt métropolitain : développement économique, promotion de l'innovation, la recherche, l'enseignement supérieur et la culture, l'aménagement de l'espace, développement des infrastructures et des services de transport", ont expliqué les maires des communes lorraines. Le Sillon Lorrain, qui existait jusqu'alors sous la forme d'une association, est le premier pôle métropolitain officiellement créé en France, selon les communes concernées.

Il représente 1,2 million d'habitants et doit favoriser "l'unité lorraine, en dépit d'antagonismes historiques", ont indiqué les élus. Le Sillon lorrain a notamment vocation à faire émerger une université unique, une communauté hospitalière de territoire ou une offre touristique commune.

"Le pôle métropolitain permet d'avoir une maîtrise d'ouvrage commune permettant de réaliser une économie en termes de moyens et de temps pour développer des projets ambitieux à l'échelle du pôle", ont souligné les élus.

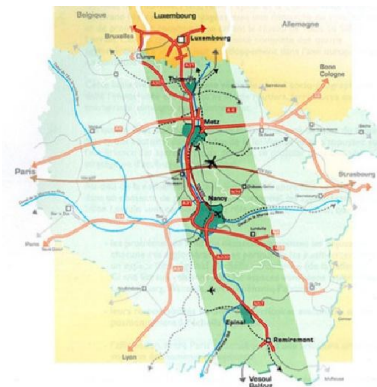


Fig. 4 : Le Sillon lorrain

Lectures complémentaires

- Daniel BEHAR, Philippe ESTEBE, 2012, « La paradoxe de la décentralisation : rupture institutionnelle et reproduction du modèle étatique », *Pouvoirs locaux*, à paraître
- Jean VIARD, 2012, *Nouveau portrait de la France*, Ed. de l'Aube
- Philippe ESTEBE, 2008, *Gouverner la ville mobile : intercommunalité et démocratie locale*, PUF
- Martin VANNIER, 2008, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Economica
- Laurent DAVEZIE, 2008, *La République et ses territoires, la circulation invisible des richesses*, Editions du Seuil

Quelques liens

- 28 Février 2007 : J-52, *Quelle politique pour le territoire ?* Philippe ESTEBE
http://www.cafe-geo.net/article.php3?id_article=1078
- Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Martin Vanier, « Pôles métropolitains : du « faire territoire » au « faire politique », ou la nouvelle bataille de l'interterritorialité », *Métropolitiques*, 18.05.11. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Poles-metropolitains-du-faire.html>
- Réponse : <http://olivier-crepin.blogspot.com/2011/05/le-regard-dacadie-sur-les-poles.html>
- Veille internet sur les pôles métropolitains réalisée par l'agence de Brest : [Pôles métropolitains | Scoop.it](http://poles-metropolitains.scoop.it)
- La Région Rhône-Alpes et le projet de pôle métropolitain : <http://www.ledauphine.com/politique/2012/02/07/poles-metropolitains-la-region-marque-son-territoire>
- Strasbourg et Mulhouse : http://www.weka.fr/actualite/collectivites-territoriales-thematique_7845/strasbourg-et-mulhouse-reunis-dans-un-pole-metropolitain-article_70250/
- Les écologistes et la décentralisation : <http://elus-rhonealpes.eelv.fr/2012/02/10/poles-metropolitains-les-ecologistes-portent-une-autre-vision-de-la-decentralisation/>