

La Lettre du Cercle

CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Siège social : 14, rue de la Tour, 75116 PARIS

Numéro 51 – juin 2013

www.cpat.fr

EDITORIAL

Où, quand, comment ?

Y répondre, c'est déjà de l'aménagement du territoire.

Où ? C'est là et ailleurs, que l'on soit sédentaire ou nomade. Où on peut, où on veut.

Quand ? C'est aujourd'hui, hier et demain, la naissance et la mort. Quand on est jeune, quand on est vieux.

Comment ? C'est la main et la tête indissociablement, que l'on soit seul ou ensemble. Comment vivre.

Où que ce soit, n'importe quand, de toutes façons morts ou vivants, nous sommes là. Pour le vivant soyons optimistes, pour la mort nous verrons.

Pour un oui pour un non ça ne va pas et c'est le désespoir qui envahit toute la société. Nous, au Cercle, nous avançons, nous proposons, nous avons foi en la nature humaine, nous voulons être optimistes mais nous ne sommes pas naïfs ; alors, pour le rester, on a besoin de vous, de votre aide.

Philippe BOSSEAU

Aménagement du territoire et Décentralisation.

Exposé de Michel COTTEN
Assemblée générale du Cercle
10 avril 2013

Notre rencontre se situe quelques jours après le rejet, par référendum local, du projet de collectivité unique alsacienne et le jour même du découpage en trois morceaux du projet Lebranchu (1) intitulé initialement « Acte 3 de la Décentralisation ».

On ne peut se borner à parler de ce projet ; il faut remonter dans le temps ; il faut aussi prendre en compte toutes les réformes en cours concernant les collectivités territoriales françaises et situer tout cela par rapport aux dernières réflexions connues (de moi) sur l'aménagement du territoire, notamment le rapport « Territoires 2040 » publié en 2010.

Sommaire

• AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DECENTRALISATION	1
MICHEL COTTEN	
• ENCORE UNE REFLEXION SUR LE LOGEMENT	6
PHILIPPE BOSSEAU	
• POUR CONSTRUIRE LE FUTUR	6
MICHEL TERRIOUX	
• VISITE AU MINISTERE DE L'EGALITE DES TERRITOIRES ET DU LOGEMENT	8
PHILIPPE BOSSEAU	
PAGES D'HISTOIRE	9
• LA DECENTRALISATION - DECEMBRE 2002	
FRANÇOIS ESSIG JEAN-MARIE SIMON	11
• LA DECENTRALISATION ? FAISONS-LA !	12
FEVRIER 2004 - CLAUDE ROUSSEAU	

L'aménagement du territoire constitue, selon moi, un «système» à trois composants, relativement stable dans le temps, malgré les grands changements qui ont eu lieu depuis 1963.

* Trois valeurs fondamentales : la croissance économique est une bonne chose ; ok pour rajouter «durable» ; on ne peut pas vraiment faire totalement confiance aux forces du marché pour atteindre l'optimum économique et social ; il appartient aux élites de l'Etat de proposer et de mettre en œuvre les corrections nécessaires, les élus locaux n'étant pas globalement à la hauteur des enjeux.

Pour cela, il faut être le plus proche possible du pouvoir central (le CIAT a été créé en 1960 avant la Datar et le Plan d'aménagement du territoire de Claudius Petit date de 1950) ; il faut être présent dans tous les lieux où se mènent des politiques à incidence aménagement du territoire ; la Datar souffre de ne plus participer aux conférences budgétaires depuis 1987 ; avec les responsables (élus) locaux, il faut rester ferme et si possible négocier en position de force, avec l'aide des préfets

*Le style : les missionnaires venus du pied de la Tour Eiffel sont actifs, volontaires mais aussi pragmatiques ; ils tirent leur légitimité de la qualité des travaux de prospective qu'ils mènent inlassablement ; ils aiment les scénarios, les cartes (2), les axes et plus récemment les chorèmes ; dans leurs (rares) accès de modestie, ils reconnaissent que «l'un des écueils des politiques d'aménagement du territoire est le peu d'articulation entre les producteurs de réflexions prospectives et les décideurs censés les utiliser.»

Avant d'entrer dans le sujet, juste un souvenir personnel : j'étais en 1972 conseiller de Pierre Baudis maire de Toulouse ; pendant plus d'une heure, salle des Illustres, Jérôme Monod avait décrit l'avenir de la l'agglomération toulousaine dans ses rapports avec l'Espagne notamment. « Vous nous apportez quoi finalement M. le délégué? » « Si vous croyez que l'on déplace les entreprises comme des bureaux de tabac, M. le maire, avait répondu J-M ». J'ai vu dialoguer l'Aménagement du territoire et le Pouvoir local.

1- Le Système Datar s'est plus ou moins adapté aux trois chocs qu'il a subis :

- le ralentissement durable de la croissance économique, après le choc pétrolier et le raz de marée de la mondialisation, cad de l'arrivée sur

la scène internationale de pays low-costs et à fort taux de croissance comme la Chine ;

- la montée en puissance de l'Europe, à la fois ultra libérale (la concurrence par les infrastructures en matière de haut débit 100Mbits, par exemple, planification résiduelle dans les zones blanches..) et très interventionniste (fonds structurels très ciblés à partir 1990) ;

- le renforcement des pouvoirs locaux (Lois Defferre 1982 puis Raffarin 2004), coïncidant avec la montée de l'endettement public > 100% du PIB, réduisant la capacité financière de l'Etat (le grand emprunt, dernière tentative héroïque de l'Etat pour investir ?)

* Loi 7/07/83: «Les Collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'aménagement du territoire, au développement économique et à la protection de l'environnement»

Compétences partagées, perte de monopole voire de prééminence de l'Etat

Art 1 modifié de la Constitution: (2003): «sa gestion (celle de l'Etat) est décentralisée» ;
Nouvel art 72 § 3 posant le principe de la vocation des CL à gérer les services publics.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat n'a pas pu s'opposer plus longtemps à la signature de la «Charte européenne de l'autonomie locale».

Comment le système Datar s'est-il adapté aux deux premières vagues de Décentralisation ?

*La réforme de la planification conçue par Michel Rocard, est contemporaine de la loi «Droits et libertés», 1^{ère} loi Defferre, qui crée notamment des collectivités régionales gérées librement, par des élus :

Plans + régions > Contrats de plan ; formule miracle conciliant la planification centralisée et la gestion décentralisée. A partir de 1982 la Datar s'est focalisée sur les régions.

Durée des contrats : d'abord 5 ans puis 7 ans ; on préfère aligner sur la durée des fonds européens que sur celle des mandats locaux. Personnellement, j'aime bien le Contrat de Projets Bretagne : «mettre Quimper à 3h de Paris en train», ça me parle ; en plus ça se fait.

Le volet territorial des contrats de plans n'a jamais été pris au sérieux: peu d'association de départements et de villes ou agglomérations ; pas de suivi spécifique ;

Quand le Plan national a disparu (les plans régionaux n'ont jamais vu le jour) on est passé

aux «contrats de projets» 2006>2013, que l'on peut analyser comme une tentative de raccordement des priorités des Fonds structurels européens et les prescriptions des différents schémas nationaux aux politiques des régions (CT). On a assisté à une captation par l'Etat impécunieux des fonds européens ; malgré l'expérience réussie en Alsace, le transfert de la gestion de ces fonds aux régions, prévu par la loi Raffarin n'a pas eu lieu. Ce transfert est prévu par le projet Lebranchu, ce qui met l'Etat à poil.

* La Datar n'a pas beaucoup investi dans la simplification du «mille-feuille» subrégional ; la région parisienne longtemps zone interdite pour la Datar ; gros problème de gouvernance pourtant. La création du Grand Londres en 1999, adoptée après référendum, qui se substitue aux 33 autorités locales préexistantes, avec un maire élu directement au SU, est un acte majeur d'aménagement du territoire ; elle a donné un avantage compétitif certain à la métropole anglaise sur une aire urbaine parisienne morcelée.

«En régions», la restructuration territoriale a commencé sérieusement avec la loi Chevènement, instituant la DGF bonifiée pour les EPCI solidaires, cad unifiant leurs taux de TP ; ce n'est pas un texte Datar non plus. De même, les possibilités d'action de type aménagement du territoire sur les transferts de l'Etat aux CL (100 Milliards en 2011, dont 40 ME de DGF) ainsi que sur la fiscalité locale n'ont pas été fortement envisagés ; la suppression de la TP et son remplacement s'est fait en dehors de préoccupations aménagement du territoire. La grande réforme des finances locales intervenue fin 2010, s'est faite sans préoccupations d'aménagement du territoire.

Au terme de cette réforme, les régions, considérées par la Datar comme ses principaux interlocuteurs n'ont pratiquement plus de marge de manœuvre fiscale, en dehors des cartes grises ; plus de TH depuis l'an 2000, ni de taxes foncières depuis 2011 et 25% seulement du produit national à taux fixe de la CVAE.

2- Comment inscrire l'aménagement du territoire dans les réformes en cours et prévues des CL?

- «L'acte 3» de la décentralisation, rebaptisé tardivement MAP (Modernisation de l'action publique) n'est pas le seul chantier de réforme des collectivités locales en cours. Il y en a au moins trois autres.

* Les trois chantiers autres que «l'acte 3» ;

-La partie conservée de l'héritage de l'ancien gouvernement est plus importante, qu'on le dit :

.La loi de Finances pour 2010 a supprimé la taxe professionnelle et réalisé une réforme de la fiscalité locale sans précédent depuis la loi du 4/01/1981 ; la mise en œuvre complète de cette réforme demande des années, notamment s'agissant de la péréquation du produit de la nouvelle CVAE (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises). Cf. tableau actuel et lisible de la fiscalité locale dans le 17ème rapport de l'Observatoire des finances locales» : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/OFL2012_15.pdf

. La loi du 16/12/2010 portant réforme des collectivités locales n'a pas été abrogée, sauf sur deux points, importants il est vrai: la création de «conseillers territoriaux», siégeant dans les conseils départementaux et régionaux, qui aurait entraîné une division par 2 du nombre d'élus ainsi qu'un redécoupage des cantons, dont le nombre et le périmètre est resté presque inchangé depuis 1801... Le rétablissement de la clause de compétence générale pour les conseils généraux et régionaux.

Pour le reste, et notamment la rationalisation de l'intercommunalité l'objectif de juin 2013 a été maintenu ; il est en passe d'être atteint. Les préfets ont bien travaillé. On n'est pas revenu sur la suppression des «pays» (art 51 de la loi de 2010) chère à la Datar.

- Une réforme des scrutins locaux est en cours par ailleurs, conduite par le ministre de l'Intérieur.

Actuellement il y a 3900 cantons tenus dans 86% des cas par des hommes ; l'instauration d'un scrutin binominal instituant une stricte parité hommes/femmes, le nombre des cantons étant divisé par 2, a fait tousser le Sénat ; les écarts de population entre les cantons ruraux et urbains devraient être fortement réduits. La DATAR a-t-elle suivi?

Par ailleurs l'élection directe des conseillers intercommunaux (siégeant dans les communautés de communes, communautés urbaines etc.) est confirmée. Ce seront les premiers des listes municipales ; sur les bulletins de vote cela apparaîtra clairement ; il en résultera dès 2014 une plus grande légitimité des groupements de communes.

- Enfin, une réforme en profondeur du régime des transferts de l'Etat aux CL est dans l'air ; ces transferts représentent 100 Mds€ par an !, dont 42Mds E pour la seule DGF. Dans un premier temps il s'agit de répartir la baisse des

dotations de 3MdsE annoncée par Jérôme Cahusac, ministre du Budget, au Comité des finances locales en février dernier ; il serait dommage que les préoccupations d'aménagement du territoire ne se fassent pas entendre dès ce stade.

* Le projet Lebranchu: l'acte 3 devenu MAP a été découpé ce matin 10 avril en trois projets de lois.

Suivant la ministre qui le présentait à l'Université d'été de la Rochelle, le projet d'ensemble était prêt depuis le mois d'août ; mais au fil des concertations les conflits d'intérêts entre communes, départements et régions se sont aggravés ; l'AMF qui fédère 99% des communes françaises a fini par le rejeter en bloc ; je ne vais pas commenter longtemps ce texte réécrit six fois depuis l'été, sans résultat.

Le premier projet de loi intitulé «Modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles», devrait être déposé en mai ; celui sur les régions en septembre et celui sur le niveau communal plus tard. Seraient créés :

- une Métropole de Paris constituée de la ville de Paris et des EPCI de l'Unité urbaine (3 départements de la petite couronne) ; les préfets auront des pouvoirs spéciaux temporaires(?) pour achever la carte des regroupements de communes en EPCI d'ici fin 2015 ;

Cet établissement conduira les actions que les communes et EPCI voudront bien lui transférer ; il élaborera un projet métropolitain ainsi que des plans métropolitains concernant le logement, la transition énergétique et les urgences sociales...

A coté de cette Métropole subsistera une «Conférence métropolitaine» (elle existe déjà et son président actuel est Ph Laurent maire de Sceaux..) assortie d'une conférence des maires et d'un conseil de développement.

-Deux chapitres sont consacrés respectivement à la métropole de Lyon et à celle de Marseille-Aix, qui exerceraient sur leurs territoires les compétences (sociales) des départements et des régions.

-Une nouvelle catégorie d'EPCI qualifiée de «Métropoles» ; j'ai un peu de mal à les distinguer des Communautés urbaines créées en 1964 ; elles pourraient, à leur demande recevoir des transferts de compétences de l'Etat en matière de logement ; mais les agglos dotées d'un PLH peuvent déjà recevoir des délégations d'aides à la pierre. Lille, Strasbourg et Nice devront se contenter de ce statut (statut à 60 Euros l'habitant pour la dotation interco. de la DGF.)

- Chto dielat? Et maintenant que faire, du point de vue aménagement du territoire?

En tenant compte des neuf champs d'action retenus dans le document Datar, «Territoires 2040», publié en 2010, dont la promotion de Paris, ville Mondiale

* Concernant le Grand Paris.

. Il existe des solutions techniques à l'échelle de l'agglomération mais non coordonnées entre elles, en matière d'eau d'assainissement et de transports urbains (Stif présidé par le président Rif depuis 2005, Société du grand Paris créé en 2010).

.Urbanisme, transports et logement devraient être dans la même main ; les transports en commun ont bien été décentralisés et confiés à la région ; l'urbanisme reste largement de la responsabilité des communes ou groupements ; l'Etat ne se décide pas à décentraliser vraiment la politique du logement social ; pourtant on construit en RIF deux fois moins de logements que nécessaires (30.000 au lieu de 70.000) ; la pression de la demande fait flamber les prix ; le taux de rotation dans le logement social diminue d'année en année, la marche d'escalier à franchir pour accéder au secteur libre étant de plus en plus haute ; et malgré cette analyse reprise dans le projet de loi on ne change rien ou presque ; il est clair que ce système mixte ne marche pas ; la décentralisation est la solution.

.Le projet Lebranchu-Map n'est pas à la hauteur des besoins de gouvernance du grand Paris ; il ne faudra pas trop compter sur des transferts d'actions des EPCI vers la Métropole de Paris ; la Conférence métropolitaine est une instance bien sympathique, mais c'est d'un leadership et de décisions dont on a besoin.

Il y a là un beau terrain d'action pour la Nouvelle Datar ; en commençant par un rapport «Comment conserver à Paris son rôle mondial?» (Ma) Réponse: en la dotant comme Londres d'une gouvernance intégrée, et décentralisée. Demandez-vous pourquoi, au delà des anecdotes, Londres a eu les derniers JO ?

*Concernant les métropoles.

Le soutien sans faille des métropoles d'équilibre est sans conteste une des réussites incontestables de la Datar ; une meilleure collaboration avec la DGCL aurait permis d'aller plus vite plus loin.

Le dispositif Lebranchu paraît un peu étriqué ; pourquoi un statut particulier pour Lyon et Aix-

Marseille seulement ? Pourquoi ni Lille ni Strasbourg, pourtant qualifiées d'Euro métropole dans le rapport introductif ? C'est une bonne idée de confier aux métropoles la gestion du social, (RSA, AAH, Personnes dépendante) actuellement entre les mains du département à Lyon ou à Marseille ; mais alors pourquoi ne pas en faire bénéficier les 210 agglomérations ou vivent plus de 70% de la population française ; ces agglos sont déjà autorités organisatrices des transports urbains ; elles ont des PLH leur permettant d' être autorités organisatrices du logement social ; elles peuvent maîtriser leur urbanisme au bon niveau ; alors confions leur le logement social, avec le transfert du «1% patronal» (0.45% en réalité) qu'il est urgent de territorialiser. (3)
<http://www.slate.fr/source/michel-cotten> ;
 «Construire 500.000 logements en France est-ce possible?»

* Concernant les ressources locales.

.La réforme de la fiscalité locale que toute une génération d'aménageurs a demandée, a été largement réalisée avec la loi de Finances pour 2010 ;

La principale taxe remplaçant la TP est désormais à taux fixe national: 1,5% de la VA ; le produit de la CVAE est réparti entre les régions : 25% ; les départements: 48,5% et le bloc communal (Communes et EPCI). Les collectivités peuvent faire augmenter l'assiette, ce qui est plus sain du point de vue économique que de majorer les taux.

Reste à ajuster les mécanismes de péréquation, en tenant compte des premières répartitions.

Si le bloc communal s'avise de majorer la CFE (contribution foncière des entreprises) au non du plafonnement global à 3.5% de la VA par entreprise, elles sont amenées à financer les dépassements, aux cotés de l'Etat.

La spécialisation des taxes locales réclamée à cor et à cri est largement faite également: les régions n'ont plus accès à la TH depuis l'an 2000 ; elles ont perdu les taxes foncières en 2010 ; leur marge de manœuvre est singulièrement réduite (elles peuvent jouer sur les cartes grises).

. Par ailleurs pour contribuer à la réduction du déficit budgétaire, les CL ont été brutalement mises à contribution à partir de cette année ; en 2015 la réduction devrait atteindre 3MdsE.

Pendant ce temps on distribue encore 4Mds Euros pour financer la garantie de DGF, en réalité le niveau de taxe locale atteint en 1964 à la quasi totalité des communes, riches ou pas ; une idée pourquoi ne pas financer le développement local avec cette garantie, qui s'éteindrait au bout de 10 ans ?

Compte tenu de la complexité des mécanismes de péréquation mis en œuvre tant à partir de la CVAE que de la DGF et de l'incertitude de leurs résultats, faute d'objectifs suffisamment clairs, la Nouvelle Datar pourrait susciter une réflexion d'ensemble sur la question, avec trois préoccupations suivantes

.Par ses temps difficiles, l'augmentation globale nette des ressources des CL est exclue: c'est par la péréquation que l'on doit ajuster désormais ; cela plaira au Budget.

. Les préoccupations d'aménagement du (ou des) territoires, complètement méconnues jusqu'ici, méritent d'être prises en compte à coté bien sur du souci d'adéquation aux besoins locaux et de justice entre les collectivités ;

.Un objectif global de péréquation devrait être formulé: réduire de 10% par an entre collectivités de profil comparable, plutôt que de fixer des montants en euros ;

- Dans tous les Etats, centralisés ou pas, le Gouvernement central a besoin de projeter ses politiques sur le terrain et de tenir compte des projets locaux ; il peut aussi essayer de les orienter.

- La poursuite de réflexion prospectives globales ou sectorielles est une activité d'avenir ; mais elle doit se faire désormais en relation avec les régions et les agglomérations, telles qu'elles sont et non avec des zombies ; à l'occasion des contrats de plan, la DATAR a mieux mesuré l'intérêt des travaux d'aménagement du territoire des régions (de certaines comme la Bretagne, en tout cas).

- Les territoires sont définitivement des objets, jamais des sujets: ce sont des autorités locales qui décident et qui contractent, pas des territoires ; elles sont à ce titre, parmi d'autres, un facteur de polarisation des activités souvent oublié et rarement cartographié. (3)MJC

(1) <http://www.slate.fr/source/michel-cotten> : «L'acte 3 de la décentralisation est bien mal parti..»

(2) Curieusement, ces cartes sont le plus souvent hexagonales ; elles négligent l'Europe et le fait que la France a la Zone Economique Exclusive la plus grande du monde après les Etats-Unis. (11millions de Km2)

(3) <http://www.geoportail.gouv.fr> ; « Le portail des territoires et des citoyens »

Encore une réflexion sur le logement

Philippe BOSSEAU

S'il suffisait pour construire un logement d'avoir un terrain, de l'argent, un architecte et un entrepreneur ce serait tellement plus simple. Tellement plus simple qu'on n'y pense pas, qu'on n'y pense plus, qu'on ne peut plus y penser. Le seul bon sens perturbé par « tout se complique » ne permet plus la création de logement pourtant si nécessaire à tous, privilégiés ou pas.

Tout et plus encore a été dit sur la « crise du logement » en France et cela depuis des décennies. La crise perdure malgré les « coups de gueule » les lois, les décrets, les réglementations de tous ordres, les plans d'urbanisme, les financements, les colloques divers et variés, publics et privés, toujours richement « sponsorisés ». Le sujet a même eut et a ses ministères.

Quelle débauche de talents et quelle hypocrisie masquant le manque d'intérêt plus que de courage. Quels désordres dans l'urbanisme mais quelle fortune !

Tout cela pour rien sinon pour la finance dans ce qu'elle a de plus pernicieux en s'emparant de tous les métiers de la construction, sur l'ensemble de la filière : maîtres d'ouvrage, architectes, bureaux d'études, bureaux de contrôle, experts en tout, banques, assurances, entreprises, gestionnaires, syndicats avec les sociétés de maintenance, d'entretien du bâti, des espaces verts, des services. C'est la multiplication des intervenants d'un côté, c'est la centralisation d'un autre. Le désengagement de l'Etat est une des causes principales du blocage qui annihile toutes actions.

Mais rêvons un peu, un instant sur l'acte de bâtir et surtout soyons simples et concrets.

La maison est en soi un large univers qui nous relie aux autres, au même territoire, à la même terre. C'est du sentiment avant d'être du bâti. Mais le temps fait que la maison d'ici, aujourd'hui n'est pas tout à fait la même que là-bas, hier. Le mouvement est toujours perpétuel pour l'âme, le cœur et le corps.

La maison individuelle, concept récent, s'oppose aujourd'hui au collectif, concept plus ancien, les deux exacerbés par l'éclosion de zones urbaines ségréguées, qui sépare de plus le logement de luxe du logement social.

L'un de mes grands maîtres d'ouvrage, Monsieur Alain Poher, Maire de la ville d'Ablon m'évoquait en son temps son refus catégorique d'appliquer un POS, (plan d'occupation des sols) aux prétextes que le groupement humain se fait par affinité, qu'il est mobile et hétérogène, et qu'il varie dans le temps nécessitant ainsi une adaptabilité de règle incompatible avec des règlements dont la durée d'élaboration est au minimum de trois ans et celle de validité de quinze ans !

Que l'Etat fasse son travail : financement du logement social, élaboration de règles d'urbanisme simples relatives aux maîtres d'ouvrages qui peuvent être des particuliers pour tout type de logement, simplifier les procédures de permis de construire, ouvrir le financement à tous constructeurs car c'est d'une approche médiane que le logement aussi bien public que privé peut se faire avec chacun des intervenants à sa place, à son échelle suivant son goût, sa mesure et son bon sens pour le bonheur de tous.

Ph.B

Pour construire le futur

Michel TERRIOUX

Délégué général de la FNAIM Ile de France

Depuis plusieurs années, les experts se posent les questions suivantes :

- En Ile-de-France à Paris, dans la première couronne, dans la deuxième couronne, comment répondre aux besoins des habitants pour vivre mieux ?
- Y a-t-il une bulle spéculative immobilière ?
- L'offre de logement en quantité et en qualité est-elle suffisante si l'on tient compte de la démographie et des soldes migratoires ?
- Le foncier constructible est-il suffisant pour couvrir les besoins ?
- La rétention foncière des mairies est-elle une réalité ?
- Comment condamner les recours abusifs contre les permis de construire ?
- L'offre locative est-elle adaptée au prix ?

Cette liste de question n'est pas exhaustive mais les réponses ont toujours quelques difficultés à être entendues par les pouvoirs publics et les acteurs du logement !

Une réponse est la réalisation du Grand Paris car 2013 sera l'année des ruptures.

La première d'entre elles et qui n'est pas la moindre est une croissance zéro.

C'est la 1^{ère} fois depuis de nombreuses années que notre pays ne créera pas de richesses supplémentaires.

La seconde rupture sera l'accroissement de la fiscalité notamment sur les ménages. Le pouvoir d'achat sera donc en berne.

D'autres ruptures se produiront en espérant qu'il n'y ait pas de révolte sociale dans notre pays.

Et pourtant l'économie américaine reprend, l'économie chinoise devient la super puissance et d'autres apparaissent, le Brésil l'Inde...

Face à cette situation la France ne s'en sortira pas seule et pour construire le futur il faut agir notamment à deux niveaux.

Au niveau européen, une intégration des différentes politiques est nécessaire.

Au niveau de l'Île-de-France, le renforcement de l'attractivité de cette région est indispensable.

De très nombreuses études montrent que nous perdons en compétitivité et attractivité par rapport à d'autres mégapoles comme Londres, Shanghai, Berlin, Hambourg, etc.

Cette situation est paradoxale car nous disposons d'une démographie supérieure à la moyenne, d'infrastructures de qualité et d'une main d'œuvre très professionnelle.

Mais l'image de marque de Paris vue de l'étranger est celle d'une ville touristique et culturelle.

Il nous faut donc, au moment où les parlementaires réfléchissent à une nouvelle décentralisation, donner à cette région un cadre juridique porteur de développement économique.

Une réforme des statuts de la ville de Paris est incontournable pour une ville qui a tant changé depuis 50 ans.

L'administration en a bien conscience puisque dans le secteur de la sécurité, indispensable à toute démocratie, la Préfecture de Police a désormais la responsabilité des forces de l'ordre - police et gendarmerie - sur le territoire parisien et les 3 départements de la petite couronne.

Cette réforme administrative va dans le bon sens : mutualisation des moyens, centralisation

de la décision, opérabilité plus grande sur le terrain...

Au-delà de cette première étape, la réorganisation des forces de l'ordre sur ce nouveau territoire -Paris et 1^{ère} couronne- il y a 2 ans, et la volonté politique de renforcer les actions de prévention dans les zones sensibles n'ignorent pas le Grand Paris, avec notamment la création de 54 gares.

Ces gares deviennent des enjeux stratégiques d'un futur proche. Carrefours de flux et de mobilité transfranciliens, elles peuvent devenir des zones à risques de délinquance. A n'en pas douter, les études et réflexions devraient conduire à réduire ces risques et les sentiments d'insécurité.

C'est un objectif incontournable. A titre d'exemple, en tant qu'administrateur d'une entreprise sociale, nous avons eu à changer le lieu du siège social.

Après étude, deux lieux ont été retenus et proposés au Comité d'Entreprise. Les visites et consultations ayant été faites, le site en 1^{ère} couronne très moderne n'a pas été retenu en raison du sentiment d'insécurité ressenti par les collaboratrices dans les transports collectifs et les gares de connexion.

Le choix s'est donc porté sur l'implantation parisienne, mais avec une charge d'exploitation de 500 000 € supplémentaire par an.

Il est donc nécessaire que les entreprises puissent développer leurs activités dans les meilleures conditions possibles, notamment au niveau de la sécurité des biens et des personnes.

N'oublions pas non plus que l'attractivité de notre région parisienne est en recul, et que pour attirer les investisseurs étrangers, la sécurité de leurs collaborateurs et la possibilité de trouver un logement correspondant à leurs besoins sont une nécessité économique et sociale.

La stabilité juridique est aussi impérative et surtout la législation et les textes réglementaires doivent être lisibles.

Pour autant la vie quotidienne des franciliens et de ceux qui séjournent dans cette région mérite un peu plus d'attention de la part des Pouvoirs Publics.

C'est pourquoi il est urgent d'avancer dans la mise en œuvre du Grand Paris.

Favoriser la mobilité des personnes par la création de 54 gares, faciliter la construction de 70 000 logements dont 10 000 pour les classes moyennes, constituent une réponse adaptée aux enjeux de notre avenir.

La création des 70 000 logements en Ile-de-France a fait l'objet par l'Etat de la territorialité des objectifs des logements qui fixe les territoires où ces logements doivent être construits.

De plus, les 17 contrats de développement territorial aujourd'hui négociés entre l'Etat et les collectivités, garantissent la pérennité des actions de construire pendant 15 années. Le temps de la construction et de l'aménagement du territoire est pour une fois déconnecté du temps des échéances politiques.

La création des 54 gares et des 70 000 logements modifieront donc le fonctionnement des marchés de l'immobilier francilien, en facilitant la mobilité des habitants et en répondant mieux aux besoins des franciliens par des logements neufs économisant l'énergie.

Une meilleure organisation des pôles de compétitivité qui permet le croisement fertile entre les entreprises, grandes ou petites et les universités ou les grandes écoles, devrait être aussi un impératif.

Construire notre futur est à notre portée, mais il reste la nécessité de l'incarner.

Aucune transformation humaine ne se réalise sans des leaders capables de rassembler dans les moments de rupture ceux et celles qui y participent.

Le propos de Jean BODIN est toujours d'actualité « il n'y a de richesse que d'hommes ».

M.T

m'interrogeant sur l'avenir du Cercle, moi sur celui de l'aménagement du territoire.

Il connaissait le Cercle mais je lui précisais qu'un de nos membres avait fait partie de la Commission pour la création du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Sur l'aménagement du territoire, peu d'information, manifestement le sujet est en gestation au ministère. J'ai relevé cependant :

- Une réelle sensibilité pour une action interministérielle avec unité d'analyse, de choix et d'exécution, mais surtout de commandement, en laissant la mise en forme à l'échelon administratif adéquat.
- Un intérêt certain pour les usages et pratiques induits par les sciences et les techniques actuelles, leurs influences sur le comportement humain à travers le monde et sur la politique urbaine à mener.
- Un attachement prononcé pour une nouvelle approche de l'urbanisme, plus ouvert à toutes les échelles, moins centralisé entre la finance et la technostructure, moins sujet aux modes difficilement pérennes dans l'art de bâtir.

Pour le Cercle, une reconnaissance de nos motivations, de nos actions. Notre démarche lui semble propice à une mise en valeur de l'aménagement du territoire par la diversité de nos membres, la qualité des intervenants aussi bien lors des visites et des conférences que nous organisons que des articles publiés dans notre Lettre.

Monsieur Alexis Masse a accepté de venir nous entretenir du devenir de l'aménagement du territoire, la date est à préciser.

Ph.B

Compte-rendu de visite au ministère de l'Egalité des territoires et du logement

Philippe BOSSEAU

M. Alexis Masse, Conseiller pour la ville et l'égalité des territoires, au cabinet du Ministre de l'Egalité des territoires et du logement, Madame Cécile Duflot, m'a reçu longuement et avec attention. Notre propos fut singulier, lui

PAGES D'HISTOIRE

A de multiples reprises, le Cercle s'est penché sur la question de la décentralisation.

A de multiples reprises, ce sujet a fait l'objet de textes de la Lettre du cercle, comptes rendus de réunion ou libres propos.

Le sujet est à nouveau d'une brûlante actualité et a fait l'objet d'une réunion animée par Michel Cotten et dont le compte-rendu est dans cette Lettre.

Et dans la rubrique « Pages d'histoire », vous trouverez ci-après trois textes datant de 2002 et de 2004.

Débat sur la décentralisation

François ESSIG

Réunion du Cercle le 10 décembre 2002

Lettre du Cercle n° 17 - mars 2003

Je ne voudrais pas prendre position sur la décentralisation dès l'ouverture de ce débat. Mais, si Hervé Nora m'a demandé d'intervenir, c'est probablement parce qu'il sait que je suis un décentralisateur convaincu. Avec Pierre Richard et un certain nombre de grands élus et de chefs d'entreprises, j'ai signé pendant la campagne présidentielle un appel aux candidats proposant le transfert aux collectivités locales de la gestion de l'ensemble des services collectifs touchant à la vie quotidienne des Français, l'Etat étant recentré sur ses fonctions de stratège et de régulateur. Parmi les signataires : Jean-Pierre Raffarin, deux ministres et le Président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, au milieu d'autres grands élus de tous bords politiques.

Commençons tout d'abord par regarder les problèmes posés par la décentralisation et par les analyser dans le détail.

1. Notre pays a une vieille tradition centralisatrice et il n'est pas anormal que les élus hésitent quand il faut franchir le pas en sens inverse : la décentralisation égale en effet la responsabilisation, et derrière elle c'est donc la réforme de l'Etat qui est en cause. Là tout le monde est à juste titre prudent, ne serait-ce que parce qu'une réforme de l'Etat est toujours interprétée comme un affaiblissement de l'Etat.

Il est courant de dire que la décentralisation n'est pas une simple évolution, que ce doit être une révolution. Mais quand on regarde *a posteriori* la réforme Defferre, on peut se poser la question de savoir s'il y avait vraiment révolution.

- A cette question, on peut répondre oui du fait de la suppression du contrôle *a priori* de la légalité et du transfert de l'exécutif du Préfet au Président du Conseil Général.

- On peut, par contre, être beaucoup plus dubitatif si l'on regarde les transferts de compétence : un bout des routes nationales, une partie de l'immobilier des lycées, de la formation professionnelle...

- Mais il faut bien admettre que cette réforme est restée très conservatrice sur le plan de l'autonomie financière des acteurs locaux, qui a même par la suite été de plus en plus mise en cause par la réforme de la taxe professionnelle, le plafonnement des taxes locales, la suppression de la vignette, la diminution des droits de mutation.

D'où une première grande question, un premier enjeu véritable, celui de la liberté des collectivités locales sur le plan financier et comme sur celui du contenu des transferts de compétence. L'un allant avec l'autre.

2. La décentralisation est-elle compatible avec l'égalité de traitement des citoyens devant la loi et devant l'impôt ? Dans la trilogie républicaine, l'égalité passe souvent avant la liberté et la fraternité : c'est le deuxième obstacle à la décentralisation car toute notre histoire nous a ancrés dans l'idée de l'application uniforme de la loi en tous points de l'hexagone.

Ainsi l'égalité devant le service public est une priorité pour les politiques. Dans les discours réservés sur la décentralisation, le thème revient souvent : les citoyens ne seront pas traités de la même manière dans telle ou telle région en fonction du degré de priorité que la collectivité locale affectera à tel ou tel service public.

Un exemple typique de cet obstacle en est l'Education Nationale : le diplôme national est un principe intangible ; à partir de ce principe, toute décentralisation ne peut avoir qu'un effet limité.

Et le fait que le principe de l'expérimentation retenue par le Premier Ministre (proposé dans l'appel aux candidats) soit aujourd'hui fortement contesté constitue lui aussi une excellente illustration de ce thème.

Et pourtant, l'expérimentation n'est pas une nouveauté comme en témoignent les Trains Express Régionaux ou, en matière universitaire, l'Université Technologique de Compiègne. Mais, à chaque fois, il a fallu une loi (O.Schrameck avait utilisé la validation par le Conseil Constitutionnel du dispositif législatif sur l'innovation universitaire pour pousser la démarche de décentralisation sur la Corse !).

Les avantages de l'expérimentation sont nombreux, au premier rang des quels le fait que :

- les collectivités choisissent leur menu sur une carte
- les expériences créent le mouvement et peuvent entraîner une généralisation.

Mais les inconvénients en sont eux aussi souvent mis en avant, surtout par les adversaires ou les réticents :

- une « cartographie » quelque peu trouble des compétences en France, qui risque de conduire à une mosaïque peu digne du cartésianisme national,
- la mise en cause du cher principe d'égalité.

Le deuxième thème de débat autour de la décentralisation doit donc être :

- jusqu'où peut-on mettre en cause le principe d'égalité devant le service public ? Y a-t-il des garde-fous à mettre en préalable ?
- faut-il toujours prévoir une généralisation des expérimentations qui réussissent, ou peut-on au contraire entrer dans la voie d'une France diverse dans sa « gouvernance » locale ?

3. Décentralisation et inégalités régionales. C'est évidemment un thème cher à la Datar. S'il est inutile d'en préciser la problématique, il est important de noter qu'elle rejoint le thème précédent de l'égalité.

Mais surtout, cette question débouche sur le vaste point d'interrogation des finances des collectivités locales : comment et jusqu'à quel point assurer l'autonomie financière des collectivités locales ?

Vous connaissez les différentes hypothèses actuellement envisagées en réponse à cette question. J'en retiens une qui me séduit, celle d'un impôt autonome par niveau de collectivité. Mais est-ce réaliste ?

Autre question à laquelle il faudra savoir répondre : quel accompagnement financier à la décentralisation de compétences ? On évoque le transfert d'une part de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers)...

Dernier point fondamental, enfin : comment éviter le « décrochement » des régions les moins riches ? Quel mécanisme financier nouveau de solidarité nationale va-t-il falloir instaurer ? Peut-on jouer sur la dotation globale dont les critères seraient totalement revus pour intégrer cette correction d'inégalité ? Peut-on imaginer un fond de solidarité régionale alimentée par les régions les plus riches pour assurer le rattrapage des autres ?

Là encore, le débat est ouvert.

4. Décentralisation et niveaux d'administration locale.

Là aussi, nous nous distinguons par rapport à nos voisins européens, notamment du fait de notre empilement des structures d'administration. En 1963, à mon entrée à la DATAR, il y avait 89 départements et 36 000 communes. Aujourd'hui, la France administrative est composée de 21 régions, une centaine de départements, toujours 36 000 communes, et des structures intercommunales qui ont fini par déboucher : communautés urbaines, communautés d'agglomération, structures intercommunales de pays, etc.

Cet empilement s'est développé sans que les nouveaux échelons aient pu absorber ni même coordonner, voire simplement orienter les échelons inférieurs :

- des régions petites et aux moyens et compétences limités (surtout comparées à leurs homologues Allemands, Italiens ou Espagnols), face à des départements aux fondements historiques solides et disposant de moyens financiers importants leur permettant, par exemple, de financer de grands équipements structurants tels que le Futuroscope ou Vetry (à chaque fois 200 M€, sinon plus)

- des structures intercommunales qui n'ont pas la légitimité démocratique de l'élection au suffrage universel direct face à des villes avec un fondement historique et sociologique solide (d'où les difficultés qui surgissent lorsque le Président de la Communauté Urbaine ou d'agglomération n'est pas en même temps maire de la Ville centrale).

Les questions fondamentales qui se posent sont alors les suivantes :

- peut-on, au début du 21^{ème} siècle, remettre en cause un de nos échelons d'administration ?
- le droit « expérimental » au regroupement volontaire qui est inscrit dans les projets sera-t-il suffisant pour faire avancer l'idée de grandes régions ?

La structure idéalisée par quelques géographes, intellectuels ou technocrates avec deux échelons - des grandes régions et des puissants regroupements intercommunaux - a-t-elle une quelconque chance d'avenir ?

Toutes questions qui constituent une belle illustration du thème révolution versus évolution.

Voilà un tableau - je ne sais pas s'il est impressionniste, cubiste ou surréaliste - qui n'a eu pour seul objectif de faire ressortir l'ampleur du chantier - des chantiers plutôt - sur le sujet

Au lendemain du 21 avril, je me suis dit que notre pays avait besoin d'un grand courant d'air pour retrouver le moral. J'ai pensé alors que la décentralisation serait une bonne solution pour

répondre à la demande que je croyais formulée : réforme de l'Etat, débureaucratization, réouverture du dialogue social, gestion de proximité et participation plus démocratique des citoyens.

En voyant le Premier ministre en faire sa priorité personnelle, je me suis dit qu'il répondait bien à la demande.

Force est de constater aujourd'hui que le débat s'enlise dans les obstacles et les prudences que j'ai décrits.

Aucun souffle ne passe dans les débats parlementaires et l'explication qui est donnée est que le bon peuple des citoyens électeurs ne serait pas du tout intéressé par le sujet.

Faut-il mettre en cause la méthode ? Quand on n'est pas d'accord sur le fond, on conteste toujours la méthode.

Dans l'appel aux candidats à la Présidence de la République, nous avons proposé le modèle de la Convention sur l'Avenir de l'Europe pour permettre aux citoyens, à l'issue d'un débat démocratique, d'en valider les conclusions en leur soumettant un projet de loi-cadre référendaire.

La méthode retenue par le Premier ministre a été celles des assises régionales. Honnêtement je ne sais pas quels échos elles ont eu. Il est sûr en tout cas que l'écho n'est pas remonté au niveau national ni dans la presse nationale.

Je reste optimiste. J'ai dit que la décentralisation - révolution était nécessaire. Ne pensons pas révolution silencieuse : il y aura toujours un héritier de M. Debré pour défendre les valeurs d'une France «une et indivisible » - des valeurs qui sont dignes d'écoute et qui doivent être méditées. Pensons plutôt révolution continue : nous avons 5 ans devant nous !

F.E

Compte rendu du débat du Cercle du 10 décembre 2002

Jean-Marie SIMON

Lettre du Cercle n° 17 - mars 2003

Le brillant exposé de François Essig a donné lieu à un débat tout aussi riche et très animé, ainsi qu'à quelques petites contributions écrites préalables ou postérieures à la réunion. Le rapide compte rendu qui suit ne cherche pas à être exhaustif : que ceux dont les propos ne sont pas repris m'en excusent.

Pour certains, une vraie décentralisation est souhaitable, mais dans le cadre d'une

prospective

2010 / 2020 qui propose ce que pourraient être à cet horizon les territoires et l'espace. Pour d'autres, au contraire, nos concitoyens ne sont, dans leur grande majorité ou hormis dans certaines régions historiquement régionalistes, peu motivés par la décentralisation. Ce qu'ils attendent, c'est que les problèmes soient résolus par l'Etat, et donc que ce dernier travaille à améliorer son fonctionnement à tous les niveaux.

Il apparaît également indispensable de clarifier qui fait quoi, de l'expliquer au citoyen, de simplifier la phénoménale complexité qui caractérise toutes les actions aux niveaux régionaux ou locaux. Les financements croisés constituent en particulier un obstacle sérieux à la décentralisation, tant par leur lourdeur que par leur complexité, et ce même s'ils permettent d'associer tous les acteurs d'un projet. Mais il faut cependant se garder d'assimiler décentralisation et bureaucratie dans notre pays qui aime tant la réglementation et l'empilement de strates de tout genre.

Les expérimentations semblent à tous un excellent moyen pour convaincre, pour démontrer que l'on peut faire mieux en faisant autrement, pour sortir des débats théoriques entre spécialistes. Elles doivent être gérées comme des projets, avec des délais assez courts, un début et une fin.

Et ce n'est pas parce qu'une expérimentation débouche sur un succès qu'elle doit obligatoirement être généralisée ! Il est à ce propos intéressant de comparer la tradition française à ce qui se passe actuellement en Espagne où les différences sont considérables d'une région à l'autre.

Que doit-il rester de l'Etat central en région ? Faut-il encore un représentant de l'Etat dans les régions, dans les départements, ou faut-il au contraire le remplacer par le Président de région ? Et que faire pour réduire le poids excessif du ministère des finances au niveau local ? Des réponses apportées à toutes ces questions dépendra le degré de succès de la politique de régionalisation ...

Enfin, la LOLF votée en 2001 est considérée par beaucoup comme la première grande réforme, qui doit permettre de passer d'une administration de gestion à une administration de responsabilité, de 850 articles budgétaires à 150 projets !

En conclusion, il semble à tous qu'il faille revenir, voire venir à du concret, et commencer par montrer au citoyen ce que la décentralisation peut ou va lui apporter. Les exemples des lycées et des TER pourraient

constituer une première étape de cette démarche.

J-M.S

La décentralisation ? faisons-la !

Claude ROUSSEAU

Lettre du Cercle n°20 - Février 2004

ON PARLE beaucoup de décentralisation, ces temps-ci. C'est bien. On en parle à la DATAR, depuis toujours... On en parle aussi ailleurs, à l'Assemblée, au gouvernement, dans les régions, sensiblement plus que de coutume... Mais, comme dans la célèbre réplique de « Zazie dans le métro », il ne suffit pas d'en parler. Peut-être même vaudrait-il mieux en parler moins, pour la faire plus.

La « Décentralisation » comme concept, comme principe politique, çà n'a aucun intérêt... tant que çà ne se concrétise pas dans les choses. Je dirais même plus (comme Dupont et Dupond), ce peut être dangereux d'en parler comme ça, dans le vide et dans l'abstrait ; rappelez-vous les Jacobins et les Girondins, ou d'autres fâcheux événements, comme ceux du printemps dernier...

La DATAR, qui comme chacun sait, est à Paris, et n'a longtemps eu aucun « service extérieur » (pas de chapitre « déménagement des agents » à son budget, par exemple), s'est toujours voulue décentralisatrice, tout en restant au pied de la Tour Eiffel et auprès du Premier ministre. Ce n'est pas si paradoxal que ça, d'ailleurs ; les services « déconcentrés » de l'État en province peuvent paraître, eux, comme autant de marques de défiance vis-à-vis des autres institutions de la Collectivité publique.

Je connais au Cercle une personne éminente qui soutient que si l'on « décentralise » vraiment, il faut les supprimer, ces services déconcentrés, ainsi que les Préfets ! Ce genre de cogitations, c'est intéressant au plan de la logique pure et de la philosophie, mais... c'est tout.

Le grand public dit facilement et globalement « l'État » pour la Commune, le Département, la Région, l'État lui-même ; la distinction entre toutes ces entités apparaît ainsi comme une affaire de spécialistes, et d'élus. On dit quelquefois (pour se féliciter de ce « grand » nombre !) que les élus, avec tous les conseillers municipaux, c'est 500 000 personnes en France : l'audimat du débat entre eux sur le

concept de décentralisation, s'il était télévisé, serait bien faible ! Les citoyens électeurs, eux, ne s'intéressent qu'à la réalité concrète, ils souhaitent que les affaires du ressort de la Collectivité au sens le plus large soient bien conduites, et le soient au mieux de leurs intérêts à eux (intérêts collectifs et intérêts individuels, c'est une autre grande question...).

Alors allons-y, décentralisons, mais soyons pragmatiques comme l'ont toujours été les vrais aménageurs, et ne parlons de « décentralisation » que sur les cas précis et concrets que nous traitons. Ce sera moins grand peut-être, mais ce sera fait ! Et on verra une fois de plus, j'en mettrai ma main à couper, que la force de la chose concrète nous dispensera même le plus souvent de prononcer le mot « décentralisation ». Comme beaucoup de grandes idées et de grands concepts, il faut toujours la garder derrière la tête, et n'en parler qu'à la veillée, si l'on n'a pas sommeil et si l'on est en veine de réflexion philosophique...

C.R

La Lettre du Cercle

N° 51 - JUIN 2013

• **Directeur de publication :**

- Philippe BOSSEAU
Président du Cercle

• **Comité de lecture**

- Patrice BECQUET
- Hervé NORA
- Jean-Marie SIMON
- Jean-Claude VICARINI

• **Rédacteurs :**

- François EISSIG
- Jean-Marie SIMON
- Michel TERRIOUX
- Philippe BOSSEAU

• **Édition :**

- Françoise SALOMON

