

XXème Rencontre des intercommunalités iséroises

Intervention de Didier Locatelli de NEW DEAL (texte détaillé)

Introduction

- Les 4 mots-clés **périmètre, compétence, autonomie et égalité.**

Où en est le bloc communal d'un point de vue territorial ?

- Le faux débat entre urbains et ruraux
- L'interdépendance des territoires
- Le rôle clés des villes et des bourgs-centres

Où en est le bloc communal d'un point de vue institutionnel ?

- La fin d'un cycle initié par la loi Chevènement
- L'émergence de la logique de bloc communal ou l'évolution des modes de faire
- Du projet intercommunal au Projet de Territoire

Où en est le bloc communal face au défi environnemental ?

- Comment les territoires se sont-ils saisis de la question environnementale ?
- La promesse historique d'un droit au développement de tous les territoires est-elle encore tenable ?
- La question environnementale indissociable de la question sociale

Introduction

La décentralisation a accouché d'un certain nombre de convictions, de représentations et de principes qui continuent à fortement structurer la pensée territoriale et la manière de conduire l'action publique locale.

On peut finalement résumer ces convictions et ces représentations à partir de 4 mots-clés **périmètre, compétence, autonomie et égalité**.

- **Le périmètre.** La recherche du périmètre pertinent a été la grande affaire de la décentralisation et particulièrement de l'intercommunalité dont les contours n'ont cessé d'évoluer depuis 30 ans. Cette attention forte portée au périmètre fait écho à 2 convictions :
 - Tout d'abord, on pense que l'efficacité des politiques publiques est directement dépendante de la pertinence du périmètre sur lequel elles sont déployées.
 - Et surtout, qu'il est possible de définir des périmètres institutionnels qui correspondent aux réalités socio-économiques et sociodémographiques.
- **Les compétences.** L'autre grande affaire aura été la répartition des compétences avec, là encore, un parti pris fort : il est possible de déterminer un échelon optimal de déploiement d'une politique publique (principe de subsidiarité) et de confier l'intégralité d'une politique à un échelon donné (principe de spécialité et d'exclusivité de l'interco).
- **L'autonomie.** On dit souvent que la décentralisation s'est construite comme une démultiplication du modèle de l'État et a pensé les territoires comme de « petites nations » c'est-à-dire comme des entités autonomes. Il s'agit d'une autonomie politique mais aussi d'une autonomie fonctionnelle.

Dans le monde territorial idéal voulu par la décentralisation, la vie des individus et leur parcours de vie s'organisent nécessairement à l'intérieur du territoire et sont fortement structurés par la relation au travail avec une unité de lieu : les individus vivent dans les mêmes espaces, à proximité de leur lieu de travail et une unité de temps : les individus vivent dans les mêmes temporalités selon les rythmes imposés par l'économie et la société industrielle.

De fait, cette représentation du territoire fonctionnant comme une nation en réduction s'accompagne de la conviction selon laquelle l'attractivité des territoires est directement dépendante de leur capacité à proposer des emplois. La question de l'attractivité se résumerait ainsi à la question de la performance économique du territoire. Dans cette conception, les territoires se retrouvent en concurrence les uns avec les autres pour attirer des entreprises et créer des emplois mais aussi des équipements, des services, des logements...

- **L'égalité.** Pour reprendre les propos de Philippe Estèbe « *L'égalité des territoires est une passion française issue de la Révolution. Elle a été le fondement de la politique d'aménagement du territoire depuis les 30 glorieuses* ».

L'égalité territoriale est au centre de tous les débats qui sont aujourd'hui à l'agenda territorial, qu'il s'agisse bien évidemment d'aménagement et de développement des territoires, d'organisation des pouvoirs locaux, de fiscalité et même de prise en compte des enjeux environnementaux (ZAN).

Elle nourrit aujourd'hui cette défense catégorielle des territoires qui a émergé après la loi NOTRe comme si l'égalité des lieux était plus importante que l'égalité des gens et comme si les territoires existaient en dehors des populations qui les habitent.

- Au nom du principe d'égalité, **chaque territoire revendique son droit au développement** d'où une multiplication des zones pavillonnaires, commerciales et industrielles en périphérie des villes à partir de la décentralisation de l'urbanisme.
- Au nom du principe d'égalité, **les territoires continuent à se livrer à une concurrence importante en matière de développement économique et commercial.**
- Au nom de l'égalité des territoires, **chaque habitant doit pouvoir accéder aux équipements et services non pas de manière équitable mais bien de manière égalitaire**, d'où une couverture homogène du territoire en équipements et services, ce qui induit un modèle coûteux dans un pays à faible densité mais dans lequel il y a des habitants partout.
- Au nom du principe d'égalité, **chaque sous-partie du territoire réclame sa part du développement** d'où des stratégies d'éclatement des fonctions plutôt que de concentration ; de dilution des équipements et services plutôt que de massification et d'où, de fait, des concurrences à l'intérieur même des territoires.

Ces représentations, ces principes, ces modes de faire continuent, je le disais, à structurer fortement la pensée territoriale et la manière de conduire l'action publique locale alors même que le monde territorial a profondément changé et que de nouveaux enjeux et défis sont apparus. Trois grandes questions méritent aujourd'hui d'être posées :

- **Où en est le bloc communal d'un point de vue territorial ?**
- **Où en est le bloc communal d'un point de vue institutionnel ?**
- **Où en est le bloc communal face au défi environnemental ?**

Où en est le bloc communal d'un point de vue territorial ?

On a très souvent dit que l'organisation institutionnelle française était avant tout le fruit de son histoire. On fait ici référence à...

- la fameuse controverse entre Touret et Mirabeau au moment de l'assemblée constituante qui aboutit à la création de 44 000 communes en miroir des 44 000 paroisses,
- l'impossibilité, contrairement à la plupart des autres pays européens, de réduire de manière significative le nombre des communes et la mise en œuvre d'un processus de substitution à la fusion des communes : l'intercommunalité.

En réalité, notre organisation institutionnelle est au moins autant le produit de la géographie que de l'histoire. La France est un vaste pays, relativement peu peuplé mais dans lequel il y a du monde de partout. La densité y est 2 fois inférieure à celle de l'Allemagne, 3 fois inférieure à celle de la Belgique, 4 fois à celle de l'Angleterre, 5 fois inférieure à celle des Pays Bas.

Cette singularité géographique a rendu particulièrement complexe l'administration de ce vaste territoire et aujourd'hui encore la dichotomie entre la géographie des lieux et la géographie des usages reste encore largement à surmonter.

C'est cette dichotomie qui nourrit le faux débat urbain/rural, empêche de prendre acte de l'interdépendance des territoires et de reconnaître le rôle singulier et éminemment important des villes et des bourgs-centres.

Le faux débat entre urbains et ruraux

Depuis l'acte III de la décentralisation et notamment la loi NOTRe, le débat local est marqué par une opposition forte entre les différentes natures de territoire, les métropolitains et les urbains d'un côté, les périurbains et les ruraux de l'autre.

L'Isère compte 512 communes, seulement 112 sont classées dans les espaces à dominante urbaine. Si on regarde la géographie des lieux, on doit conclure que l'Isère est un département à dominante rurale puisque près de 80 % de ses communes sont des communes rurales.

Si l'on considère la géographie des gens et des pratiques, la réalité est tout autre. En même temps que les nouvelles cartes de densité et de classification des communes entre espaces urbains et espaces ruraux, l'Insee a établi en 2020 de nouvelles cartes qui définissent l'aire d'attraction des villes. L'influence d'une ville sur les communes environnantes est mesurée par l'intensité des relations domicile-travail.

De quoi s'aperçoit-on ?

- Parmi les 405 communes iséroises classées dans les espaces à dominante rurale, seulement 140 ne sont pas dans l'aire d'influence d'une ville
- Plus spectaculaires encore, ces 140 communes ne regroupent que 117 443 habitants soit à peine plus de 9 % du total de la population départementale.

Ainsi, 78,33 % des communes de l'Isère sont des communes rurales mais 90,7 % de la population départementale vit dans où sous l'influence d'une ville.

Dit autrement, et cela vaut pour l'Isère mais aussi pour presque tous les territoires français, la très grande majorité des communes rurales est peuplée d'individus qui certes dorment à la campagne mais qui utilisent, fréquentent, pratiquent la ville tout autant que les urbains. Ce sont les fameux « rurbains ».

La segmentation classique entre urbain, périurbain et rural obscurcit désormais davantage la compréhension des territoires qu'elle ne l'éclaire.

L'interdépendance des territoires

La décentralisation a rêvé de territoires, qui à l'image des nations, seraient fonctionnellement autonomes. Ce mythe du territoire autonome et autocentré demeure encore très présent dans la mythologie territoriale. Le Graal de tous les territoires demeure le fameux équilibre entre le nombre d'actifs et le nombre d'emplois que l'on mesure via l'Indicateur de Concentration d'Emploi.

- Durant les 10 dernières années, les territoires ont consenti à un effort de rationalisation des périmètres intercommunaux sans précédent : la France compte désormais 1 254 EPCI ; elle en comptait 2 600 en 2010. La France compte 1 254 EPCI mais seulement 306 zones d'emplois. A peine 25 % des EPCI sont aujourd'hui équilibrés en emplois actifs. Tous les autres, sont dépendants d'autres territoires pour donner à travailler à leurs actifs résidents.
- L'Isère compte 18 EPCI. Sur ces 18 EPCI, seulement 3, la Métro, la CAPI et l'Oisans accueillent davantage d'emplois qu'ils n'hébergent d'actifs. Tous les autres, le Grésivaudan, le Pays Voironnais compris ont moins d'emplois que d'actifs et dépendent donc d'autres territoires.

Même l'Isère, dans son ensemble, ne dispose pas d'un Indicateur de Concentration d'Emploi équilibré puisque l'on ne recense que 91,6 emplois pour 100 actifs occupés et est en partie dépendante des emplois offerts par la métropole lyonnaise.

La société tient de moins en moins dans les territoires si congénitalement nécessaires au politique. Chaque individu a désormais un territoire dans lequel il dort et des territoires dans lesquels il vit, pour travailler mais aussi pour consommer, se cultiver, se distraire. L'individualisation des modes de vie multiplie

à l'infini les combinaisons des territoires pratiqués et de fait, les modes de vie et les pratiques territoriales contribuent à rendre les territoires interdépendants.

La grande question aujourd'hui n'est plus celle du redécoupage des territoires et de la distribution des compétences mais celle de l'articulation des échelles et de la coopération entre les territoires.

Le rôle clés des villes et des bourgs-centres

Cette mise en interdépendance des territoires est le fruit d'un double mouvement qui a profondément modifié le fonctionnement des territoires depuis une quarantaine d'années :

- l'un de ses mouvements est lié à la localisation de l'emploi,
- l'autre à la localisation de l'habitat.

Outre le renforcement de l'interdépendance des territoires que l'on vient d'évoquer, ce double mouvement a eu une autre conséquence majeure : **la prise de pouvoir des villes** et des Bourgs centre ;

De ce point de vue, il est fondamental de préciser que lorsqu'on parle de prise de pouvoir des villes-centres, on n'évoque pas uniquement, loin s'en faut, la question métropolitaine. Du fait notamment de sa particularité géographique, un territoire peu dense, le phénomène de métropolisation est beaucoup moins puissant en France qu'il ne l'est dans d'autres pays.

Cette singularité de la fonction et de la ville-centre dans son territoire vaut autant pour les villes moyennes et les villes-marchés en secteur rural que pour les métropoles. Elle vaut autant pour Grenoble que pour Voiron, Bourgoin ou Vienne mais aussi pour La Côte-Saint-André, Saint-Jean de Bournais, Le Roussillon, La Tour du Pin, Les Abrets en Dauphiné, Pontcharra, La Mure...

Pour comprendre ce processus, il faut effectivement se pencher sur le double mouvement de polarisation de l'emploi et de l'habitat.

En quarante ans, on est passé d'une économie dominée par les activités productrices à une économie dominée par les activités tertiaires. 79,1 % des emplois en France sont des emplois tertiaires ; à l'échelle du département, c'est 76 %. Malgré les efforts de réindustrialisation et de relocation d'activité productrice, ce processus est loin de s'essouffler : en 2021, l'économie française a créé 650 emplois supplémentaires... mais détruit 38 000 emplois industriels.

Autant l'économie productive était favorable aux territoires, autant l'économie tertiaire est favorable aux villes.

Cela vaut au niveau national, cela vaut aussi au niveau local : le département de l'Isère compte près d'un demi-million d'emplois. Les 5 communes accueillant le

plus d'emplois totalisent 33 % du total des emplois départementaux, les 10 premières 44 %, les 15 premières 51 % sur un total de 512 communes. Grenoble a un indicateur de concentration d'emplois de 148, Voiron de 134, Bourgoin de 153, Vienne de 126, La Côte-Saint-André de 168, La Tour du Pin de 130, Saint-Marcellin de 133...

Les habitants eux, ont fait le chemin inverse des emplois et cela ne date pas de la crise de la COVID : depuis 1990, les grands pôles urbains, ont perdu 1,4 million d'habitants ; le périurbain en a gagné 2,7 millions et les communes rurales 341 000. Depuis 1990, l'Isère a gagné 250 000 habitants mais la plupart des communes-centres que j'ai citées précédemment peinent à stabiliser leur population malgré leurs efforts en matière de logement.

Ce sont les villes-centres qui donnent à travailler aux actifs des territoires. Ce qui vaut pour l'emploi vaut aussi pour les autres fonctions, la consommation, l'accès à la santé, aux loisirs, à la culture. Les villes-centres constituent des villes ressources au profit de l'ensemble des ressortissants du territoire (parfois même bien au-delà...) qui certes, dorment dans leur commune de résidence mais utilisent les services et les fonctions de la ville-centre tout autant que ceux qui y résident.

Alors que sous couvert d'égalité les territoires ont eu tendance à maltraiter les villes et les bourgs-centres, ils doivent aujourd'hui au contraire investir massivement dans leur centralité.

C'est de mon point de vue, un angle mort de la construction intercommunale, un dilemme que le mouvement intercommunal n'est pas arrivé à dépasser faute de l'avoir véritablement abordé. Ce dilemme n'est pas celui de la relation commune/EPCI qui a contrario a focalisé beaucoup d'attention notamment dans la répartition des compétences mais celui de la relation ville-centre/territoire sachant que les villes et les bourgs-centres, de par leur fonction, sont des communes à part dans le territoire.

Où en est le bloc communal d'un point de vue institutionnel ?

Je disais précédemment que la France, au tournant des années 70, avait fait un choix singulier par rapport aux autres pays européens, celui de l'intercommunalité plutôt que celui de la fusion de communes.

Ce choix en partie, a été imposé par la contrainte géographique : dans un pays dense, fusionner 2 communes contiguës peut avoir du sens. Dans un pays peu dense, fusionner 2 communes distantes de plusieurs km et sans continuité du bâti est d'une complexité tout autre et ne génère pas nécessairement les bénéfices escomptés.

Certains considèrent qu'avec le retour en force du communalisme, l'intercommunalité est en crise. Il est clair que l'on arrive à la fin d'un cycle initié par la loi Chevènement qui s'est traduit par une dévitalisation continue des communes et une logique de dessaisissement progressif des compétences communales au profit des EPCI.

La fin d'un cycle initié par la loi Chevènement

L'intercommunalité moderne a été redéfinie par la loi Chevènement de 1999. Si cela n'a jamais été clairement avoué, l'intercommunalité voulue par la loi Chevènement tendait clairement vers la supra-communalité : l'aboutissement devait être si ce n'est la disparition des communes tout au moins une organisation dans laquelle l'intercommunalité finissait par intégrer l'essentiel des compétences ; les communes ne gérant plus que l'interface avec le Citoyen/Usager. Les intercommunalités avaient vocation à devenir de véritables collectivités territoriales et non de simples établissements et l'élection au suffrage direct des conseillers communautaires devait acter cette transition.

L'aboutissement du processus intercommunal semble de moins en moins tendre vers la supra-communalité. Il apparaît de plus en plus évident, non seulement qu'il n'y a pas de modèle unique compte tenu de la diversité territoriale mais que, plus fondamentalement, communes et intercommunalités ne constituent pas 2 strates territoriales différentes mais 2 expressions de la même strate qu'il convient d'articuler au mieux en maximisant les bénéfices offerts par ces 2 expressions.

Il est cependant intéressant, de poser la question de savoir pourquoi ce puissant mouvement initié par la loi Chevènement n'est pas allé au bout de sa logique. 2 facteurs explicatifs méritent d'être mis en avant.

- ***La répartition des ressources.*** L'un des dispositifs les plus ingénieux de la loi Chevènement était la généralisation de la TPU. En confiant aux EPCI l'impôt le plus dynamique, le législateur donnait les moyens à l'intercommunalité d'assumer facilement les transferts de compétences opérés et l'ajustement par le haut des niveaux de services sur l'ensemble des périmètres communautaires. Mais au gré des différentes réformes de la fiscalité économique, les EPCI ont perdu non seulement leur pouvoir de

taux mais aussi l'effet base particulièrement généreux de la Taxe Professionnelle historique. Dès 2014, le rapport Malvy-Lambert préconisait de modifier radicalement la répartition des ressources du bloc communal afin de confier les 2/3 des ressources aux EPCI. Pour cela, une seule alternative : faire sauter le verrou de la modification des attributions de compensation. Devant l'impossibilité de revenir sur la règle de l'unanimité, les recommandations du rapport Malvy-Lambert sont restées lettre morte et aujourd'hui encore, en moyenne, 71 % de la richesse du bloc communal est dans les mains des communes.

Si les communes concentrent encore 71 % des ressources du bloc local il faut bien qu'elles continuent à produire des politiques et des services.

- **Les effets de bord de l'extension des périmètres communautaires.** On a évoqué le fait que les effets de la loi RCT de 2010 et la loi NOTRe de 2015 avaient conduit à une division par 2 du nombre d'intercommunalités avec pour conséquence directe, **un accroissement considérable du nombre de communes dans chaque EPCI** :
 - 50,4 communes en moyenne pour les Métropoles
 - 41,6 communes en moyenne pour les Communautés urbaines
 - 26,6 communes en moyenne pour Communautés d'agglomération
 - 21,12 communes en moyenne pour les Communautés de communes.

L'émergence des EPCI XXL pose la question de la dilution du poids des villes-centres, de l'émergence d'assemblées communautaires complexifiant la gouvernance intercommunale.

Surtout, **elle complexifie le déploiement des équipements et des services qui réclament de la proximité et de la réactivité** : même dans les systèmes intercommunaux les plus intégrés, il était nécessaire de disposer d'un échelon permettant d'organiser les politiques et les services qui réclament de la proximité.

On a ainsi vu émerger 3 grands types de réponses et 3 grands modèles organisationnels en réponse à ce besoin de proximité et de réactivité :

- **la territorialisation des actions communautaires ;**
- **la restitution des compétences de proximité aux communes ;**
- **la coopération et l'exercice partagé communes/EPCI.**

C'est ce dernier modèle qui exprime le mieux la logique de bloc communal. Au-delà des compétences obligatoires, chaque territoire en fonction de ses spécificités, en fonction de son projet particulier va se poser la question de

la répartition des tâches la plus pertinente afin de maximiser les avantages de chacune des échelles avec souvent comme constante :

- **des communes qui s'occupent en priorité des habitants**, des services de proximité, du lieu social,
- **une intercommunalité qui s'occupe en priorité du territoire**, de sa cohésion, de son développement ainsi que de l'organisation de la solidarité entre les communes et les citoyens.

L'émergence de la logique de bloc communal ou l'évolution des modes de faire.

L'émergence de la logique de bloc communal modifie profondément les modes de faire : pour l'intercommunalité, **il ne s'agit plus nécessairement de « faire à la place » des communes mais aussi « de faire avec les communes » et même « d'aider les communes à faire ».**

- **Restitution de compétence**
- Développement d'une **ingénierie dédiée aux communes**
- Multiplication des **fonds de concours**
- Organisation en **bassins de services** dans lesquels les communes développent des **mutualisations horizontales**
- **Gestion pour le compte de...**

... nombreux sont les exemples de dispositifs pragmatiques qui illustrent la volonté de travailler ensemble et pas chacun de son côté.

La loi Engagement et Proximité de 2019 a tenu à encourager ce mouvement. Elle marque clairement la volonté de l'État d'un rehaussement de la place et de la voix des communes. Deux mesures phares traduisent cette volonté :

- **La mise en place obligatoire d'une Conférence des Maires¹** destinée à assurer une meilleure représentativité des communes dans la gouvernance intercommunale et à renforcer le dialogue entre les Maires et l'EPCI.
- **La possibilité d'élaborer un Pacte de Gouvernance** sachant que la portée du Pacte de Gouvernance dépasse de très loin les simples questions de gouvernance et qu'il peut notamment définir :
 - Les conditions par lesquelles l'EPCI confie par convention, la gestion ou la création de certains équipements ou services à une commune membre,
 - La mise en œuvre de commissions spécialisées associant les Maires à une échelle infra communautaire,
 - Les conditions de délégations aux Maires par le Président de l'EPCI de l'engagement de certaines dépenses pour des travaux de la vie courante (voirie, écoles...).

¹ Sauf si le bureau de l'EPCI comprend déjà l'ensemble des Maires des Communes membres.

Du projet intercommunal au Projet de Territoire

Enfin, la logique de bloc communal change profondément la manière même d'élaborer les Projets de Territoire.

L'élaboration de Projets de Territoire est consubstantielle de l'intercommunalité moderne du fait des particularités même de l'intercommunalité ; notamment des spécificités de sa gouvernance mais aussi de la raréfaction de la ressource, de la dysmétrie des moyens au sein du bloc local et l'interdépendance entre EPCI et communes et de la multiplicité des acteurs qui font la ville et le territoire.

Les premières générations de Projets de Territoire étaient marquées par un certain nombre de partis pris. Elles portaient un regard essentiellement introspectif sur le fonctionnement du territoire. Elles posaient essentiellement la question du périmètre et des compétences. Elles questionnaient le rôle respectif des communes et de l'outil intercommunal avec comme question centrale « *Que veut-on faire ensemble ?* » et comme enjeu principal « *Comment faire territoire ?* ». Dans bien des cas, il s'agissait davantage de « projets communautaires » que de véritables « Projets de Territoire » et l'articulation entre l'action communale et l'action communautaire demeurait relativement faible.

Depuis, l'évolution du contexte territorial, institutionnel et financier mais aussi cette approche nouvelle de la relation communes/intercommunalité ont changé de manière assez radicale la logique, le contenu et même la méthodologie d'élaboration des Projets de Territoire.

Il s'agit désormais :

- En premier lieu de **sortir du double carcan du périmètre et des compétences** :
 - Le projet de territoire doit d'abord **faire émerger une vision** c'est à dire une trajectoire souhaitée d'évolution du territoire
 - Il doit ensuite **analyser les écarts** entre la trajectoire souhaitée et la trajectoire réelle du territoire : de cette confrontation entre les 2 trajectoires émergent un certain nombre d'**enjeux**
 - Il doit réfléchir sur **l'ensemble des enjeux du territoire** (et pas seulement sur les prérogatives intercommunales) et sur la **capacité de la puissance publique à se saisir de ces enjeux**,

- Ensuite, le projet de territoire doit poser la double question **des politiques publiques à mobiliser en regard des enjeux** et en capacité de modifier la trajectoire du territoire et **des échelles pertinentes de déploiement de ces politiques.**
 - De ce point de vue, le projet de territoire doit permettre de **penser autant « le dedans »** l'organisation du bloc local / la relation communes-EPCI) **que le « dehors »** et notamment la structuration des coopérations interterritoriales et des relations avec les autres éléments du système territorial
 - **Il doit aussi aborder la question des modes de faire** dans une logique où l'intercommunalité ne cherche plus systématiquement à « faire à la place » mais à « faire avec » voire à « aider les communes à faire » ;
- Enfin, le projet de territoire doit nécessairement aborder la **question des ressources du territoire** :
 - De ce point de vue, Projet de Territoire et Pacte Financier sont indissociables
 - Le projet de territoire nécessairement **définir des priorités et faire des choix** : l'unité de mesure n'est plus ce qui est utile mais parmi tout ce qui est utile ce qui est prioritaire
 - Avec le Pacte financier et fiscal, il doit permettre de mettre en cohérence les priorités politiques et l'allocation des ressources disponibles à l'échelle du territoire : il s'agit d'organiser à l'échelle du bloc communal, **un dialogue itératif entre ce qu'il est souhaitable de faire** (le Projet de Territoire...), **ce qu'il est possible de faire** (les capacités financières à un instant T...) **et ce qu'il est soutenable de faire** (la politique fiscale...).

Au final, il s'agit donc de réaliser un véritable projet du territoire et pas seulement un projet intercommunal.

Où en est le bloc communal face au défi environnemental ?

L'été que nous venons de vivre nous a rappelé, si besoin était, la réalité de la crise environnementale. Il nous a fait toucher du doigt qu'au-delà de la crise climatique et de manière aussi vitale que la perte de biodiversité, l'épuisement des ressources, l'eau en particulier, constituait une menace non plus lointaine mais bien immédiate.

Comment les territoires se sont-ils saisis de la question environnementale ?

Le premier rapport sur la non-soutenabilité de notre modèle de développement date de 1972 avec la publication du fameux rapport Meadows commandité par le Club de Rome au Massachusetts Institute of Technology : « *les limites de la croissance* ».

Les conclusions du rapport étaient sans ambiguïté : **quels que soient les progrès de la technologie, la croissance perpétuelle ne pouvait aboutir qu'à un effondrement.**

- **Depuis l'échéance n'a fait que se rapprocher** : le rapport du MIT évoquait 2100, on est passé ensuite à la prochaine génération. On évoque aujourd'hui une situation critique et irréversible dans moins de 2 décennies.
- **Depuis, le spectre des préoccupations environnementales n'a cessé de s'élargir** : le réchauffement climatique bien sûr mais aussi la perte de biodiversité avec, sur les 8 millions d'espèces existantes, 1 million menacé d'extinction et l'épuisement des ressources de la planète.
- L'ONG américaine Global Footprint Network a popularisé le **concept de « jour du dépassement »**. Il s'agit d'un indicateur, fondé sur la notion « d'empreinte écologique » qui **calcule la date à partir de laquelle l'humanité est supposée avoir consommé l'ensemble des ressources que la planète est susceptible de régénérer durant cette même année.**
 - * *En 1972, lors de la publication du rapport, le jour du dépassement intervenait le 29 décembre ce qui signifie qu'à 2 jours près, l'empreinte écologique de l'humanité ne dépassait pas la capacité de régénération de la planète.*
 - * *En 2022, le jour du dépassement est intervenu le 28 juillet soit 5 mois avant le terme de l'année. **Nous consommons donc davantage de ressources que la planète n'est en capacité de régénérer. Dit autrement, nous sommes en train d'épuiser la planète et nous n'avons pas de planète de rechange.***

Dans sa conclusion sur la non-soutenabilité du modèle, le rapport du MIT insistait sur l'accroissement de la population mondiale. Aujourd'hui, on pointe volontiers la responsabilité des pays émergents au premier rang desquels la Chine. Pourtant, **c'est bien avant tout la responsabilité des pays développés**

qui est engagée : si l'on calcule l'empreinte écologique par pays, on constate que si toute l'humanité avait une empreinte écologique équivalente à celle des Américains, il faudrait l'équivalent de **5 planètes**. Si toute l'humanité vivait comme les Français, il faudrait **2,7 planètes**. Le jour du dépassement en France intervient désormais le 5 mai.

Il serait faux de dire que les territoires ne se sont pas saisis de la question environnementale.

- Cependant, dans la plupart des cas, ils n'ont fait que **juxtaposer des politiques environnementales** (... en matière de gestion de la ressource en eau, de réduction et valorisation des déchets ménagers, de réduction de la consommation énergétique et des GES, de production d'énergie non carbonée) **avec des politiques de développement classiques** (... en matière d'aménagement, d'habitat, d'économie, de services, de mobilité même) **sans véritablement changer de modèle ni de logique.**
- On doit aussi constater que **l'essentiel des stratégies territoriales reste dominé et prisonnier d'une logique de croissance** : plus de population, plus d'emplois, plus de services, plus de ressources...
 - *Quel Maire est aujourd'hui prêt à renoncer à aménager la énième zone pavillonnaire parce qu'il voit les effectifs de son école décroître ?*
 - *Quel Président d'intercommunalité est disposé à sortir de la course à l'armement économique et commercial et à sortir d'une logique de concurrence stérile avec le territoire voisin ?*
 - *Quelle réaction immédiate et première à l'annonce de la mise en œuvre du ZAN : « on va nous empêcher de nous développer » !!!*
- **Les critères même qui fondent la bonne santé d'un territoire s'inscrivent dans une logique de croissance.**

Dit autrement, **les territoires se sont contentés de gérer au moins mal les externalités négatives du développement** mais sans **jamais véritablement questionner le développement** en tant que tel et **l'injonction perpétuelle à la croissance** pour tous les territoires.

La promesse historique d'un droit au développement de tous les territoires est-elle encore tenable ? On pourrait même dire que la croissance est inscrite dans les gènes de la décentralisation. On a vu à quel point la revendication d'égalité territoriale était en fait la revendication d'un droit permanent au développement pour tous les territoires.

Cependant, la gravité de la situation environnementale oblige aujourd'hui à poser une question fondamentale :

- Est-ce que dans un monde fini, dans lequel nous consommons d'ores et déjà davantage de ressources que la planète n'est en capacité de régénérer, **tous les territoires peuvent prétendre continuer à se développer simultanément et indéfiniment ?**
- Est-ce que cette promesse historique d'égalité des territoires inscrite dans l'ADN de la décentralisation, **cette promesse du droit au développement pour tous les territoires est encore tenable à l'âge de l'Anthropocène ?**
- Est-ce que l'on peut se saisir des questions environnementales en **restant prisonnier des territoires ?**

Ceci questionne fortement la manière dont les territoires se saisissent de la question environnementale mais au-delà, la manière dont ils se pensent en tant que territoires :

- Est-ce que les territoires doivent continuer à **gérer les externalités négatives du développement** sans sortir de l'injonction à la croissance ou ne doivent-ils pas au minimum, **conditionner le développement aux capacités du système territorial à maintenir ses équilibres et à ne pas épuiser ses ressources ?**
- **Les concepts de développement durable et de transitions sont-ils encore pertinents ?** On voit bien aujourd'hui leurs limites ; on dégrade moins la situation que l'on ne le faisait précédemment mais on continue tout de même à la dégrader ? **N'est-ce pas une logique plus radicale de bifurcation et de rupture qu'il faut désormais envisager ?** Les territoires doivent-ils consacrer leur énergie et leurs ressources à adapter et faire perdurer le modèle actuel ou doivent-ils mettre en place un autre modèle ? (exemple agriculture...)
- **N'y a-t-il pas aujourd'hui d'autres critères que la croissance de population ou la croissance de l'emploi qui fondent la bonne santé d'un territoire ?** La capacité à préserver ses ressources, la capacité à « protéger » ses habitants et à leur garantir de bonnes conditions de vie en temps de crise, la diminution de la vulnérabilité aux épisodes climatiques extrêmes et aux risques...

De ce point de vue, la manière dont les territoires se saisissent de la question du ZAN est particulièrement révélatrice. La loi Climat et Résilience du 22 août 2021 a confirmé dans son article 191 l'obligation faite aux territoires de réduire de moitié leur consommation foncière au cours des 10 prochaines années avec comme perspective d'arriver à la neutralité foncière d'ici 2050.

Au même titre que la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation des ressources, la diminution de notre consommation foncière constitue un objectif incontournable dans la perspective de limiter la perte de biodiversité, de préserver les espaces naturels et agricoles et d'augmenter la capacité d'adaptation et la résilience des territoires face à des épisodes climatiques de plus en plus extrêmes.

C'est peu de dire que la mise en place du ZAN provoque beaucoup d'émoi dans les territoires. Elle est souvent perçue comme un cheval de Troie de l'idéologie métropolitaine et vécue comme un diktat empêchant de fait, les territoires, notamment périphériques, de se développer quitte à passer sous silence, et c'est un véritable pavé dans la mare des décentralisateurs, que **depuis 1981, la population française a augmenté de 19 % et l'artificialisation des sols de 70 %.**

La mise en place du ZAN est pourtant l'opportunité de questionner nos stratégies d'aménagement et nos grandes politiques publiques au premier rang desquelles au premier rang desquelles l'habitat qui, depuis les 10 dernières années est responsable de 67% (70% en Isère) de l'artificialisation et l'économie qui est responsable de 25% (23% en Isère)

- **L'habitat** : nous répétons depuis des décennies qu'il manque 1 million de logements en France. Ce que l'on ne dit pas c'est qu'il y a aussi 2,9 millions de logements vacants. L'artificialisation des sols augmente 4 fois plus vite que l'évolution de la population. Notre consommation foncière par habitant est 15 % supérieure à celle de l'Allemagne, 50 % supérieure à celle de l'Angleterre alors même que 75 % des ménages anglais vivent en maison contre 55 % seulement en France.
- **L'économie** : la zone dédiée en périphérie de la ville demeure la réponse quasi exclusive aux besoins des acteurs économiques. Cependant, à l'origine, la zone dédiée est destinée à accueillir les activités strictement incompatibles avec l'habitat. Or la France compte désormais 79,1 % d'emplois tertiaires soit autant d'emplois compatibles avec l'habitat et qui ont vocation à réinvestir les villes. Si l'on perdait l'habitude de mettre tout et n'importe quoi dans les zones dédiées (et notamment les sièges d'EPCI) et que l'on réservait les espaces dédiés aux seules activités incompatibles avec l'habitat, non seulement on s'apercevrait que l'on

dispose d'une quantité très largement suffisante d'espace économique, y compris dans la perspective de réindustrialisation et de relocalisation d'activités stratégiques mais de surcroît, on améliorerait grandement le fonctionnement même des territoires en rapprochant et massifiant les fonctions alors que l'éclatement actuel est le principal facteur d'une sur-mobilité qui donne la primauté à la voiture individuelle.

Mais plus que tout, la mise en œuvre du ZAN est l'opportunité de renoncer à cette injonction perpétuelle à la croissance comme unique horizon d'évolution des territoires.

Enfin, la question environnementale indissociable de la question sociale ?

La question environnementale ne peut être dissociée de la question sociale. L'acceptation des logiques de sobriété, de frugalité, de décroissance même est difficile sans le rétablissement d'un minimum de justice sociale quand on sait que :

- **les 1 % des Français les plus riches émettent par individu, 15 fois plus de CO₂ que les 50 % les moins riches,**
- **les 10 % les plus aisés émettent 1,7 fois plus de GES que l'ensemble du reste de la population.**

On assiste à une rupture historique entre croissance et développement humain. La société française a longtemps été façonnée par le modèle républicain et l'ascenseur social qui entraînaient chacun dans un mouvement ascendant, même si bien évidemment certains progressaient plus vite que d'autres.

Ce contexte est désormais révolu : après des décennies de diminution, les inégalités n'ont cessé de se creuser depuis une vingtaine d'années avec un pic à chaque nouvelle crise. L'accroissement du pouvoir d'achat des ménages est distribué de manière de plus en plus inégalitaire. Le déterminisme culturel et économique des parents joue de plus en plus dans la trajectoire sociale des individus.

A l'échelle locale comme à l'échelle globale, la théorie du ruissellement (social et territorial...) est également largement remise en cause : il ne suffit plus de développer un territoire et d'accumuler des richesses pour assurer sa cohérence sociale. Les métropoles en sont une bonne illustration, elles qui juxtaposent les ménages au pouvoir d'achat le plus élevé et les ménages les plus pauvres. L'accroissement des fractures sociales génère de plus en plus de fractures territoriales.

Plus fondamentalement, c'est la place et la fonction du travail dans la société qui sont aujourd'hui questionnées dans un contexte où la puissance des processus de robotisation rompt le lien historique entre activité et emplois. La société reste encore largement structurée par la relation au travail qui conditionne encore

l'accès au logement, à la santé, à la protection, à la culture... Quelle organisation de la société dans un contexte où de moins en moins de personnes auront accès au travail ?

Conclusions

Je posais en introduction la question de savoir où en était le bloc communal d'un point de vue territorial, d'un point de vue institutionnel et face au défi environnemental et comment les principes historiques de la décentralisation matérialisés par ces 4 mots-clés (périmètre, compétence, autonomie, égalité) résistaient face à l'évolution du contexte territorial :

- La recherche du périmètre pertinent a été la grande affaire de la décentralisation. Les collectivités doivent désormais faire le deuil de la croyance selon laquelle l'extension des périmètres constitue une réponse au grand débordement territorial : **on ne peut enfermer les individus dans les territoires ni définir une échelle unique organisant une juxtaposition exacte entre périmètre institutionnel et réalités socio-économiques.**
- Davantage encore que la tertiarisation et que la métropolisation, plus encore que l'évolution des modes de vie et des pratiques territoriales, **la question environnementale fait exploser les périmètres.** Dès lors que l'on s'attaque à la préservation des ressources (l'air, l'eau, le foncier...), dès lors que l'on cherche à améliorer la résilience des territoires, à renforcer l'autonomie alimentaire, sanitaire, énergétique, les périmètres deviennent vite étriqués.
- On s'aperçoit aussi que contrairement au grand rêve de la décentralisation, **les territoires ne sont pas fonctionnellement autonomes, ce ne sont pas des « petites nations ».** Ils ne sont pas des îles posées sur un océan mais les composantes de grands systèmes territoriaux dans lesquels **les parties urbaines, périurbaines et rurales sont traversées par des flux, structurées par des dynamiques qui les rendent fortement interdépendants.**
- Cette interdépendance a nécessairement un impact majeur sur la manière de concevoir mais aussi de produire des politiques publiques.
 - Dans un système territorial dans lequel les différents territoires qui composent le système sont interdépendants, **les enjeux sont nécessairement multiscales.**
 - La prise en compte des enjeux de transition réclame de sortir d'une organisation en silo, de mettre en œuvre des approches transversales permettant de **faire converger et d'articuler au service d'un même enjeu un grand nombre de politiques publiques** traitées de manière autonomes jusqu'à aujourd'hui, voire traitées par des collectivités différentes.

- On arrive aux limites, en termes d'efficacité, d'une logique dans laquelle chaque territoire, chaque collectivité produit de la politique et des services publics de manière autonome sans se préoccuper de ce que font les autres territoires et les autres collectivités. Il ne s'agit plus d'empiler des politiques publiques plus ou moins convergentes **mais d'interterritorialiser les politiques publiques, c'est-à-dire déployer la même politique à l'ensemble des échelles territoriales.**
- Il est désormais impossible de confier l'entièreté d'une politique à un seul échelon. Le besoin de faire converger des politiques publiques de manière à la fois horizontale et verticale sonne le glas de la logique de subsidiarité (on confie l'intégralité d'une politique à l'échelon le plus approprié) et marque le passage à une logique de coopération (on déploie une même politique à différents échelons en maximisant les avantages procurés par chaque échelon).
- La grande question aujourd'hui est celle des coopérations :
 - Au sein du bloc local entre **communes et intercommunalité**
 - Au sein d'un même système territorial entre les **différents territoires qui composent ce système**
 - Entre les différents **échelons de collectivité**
- Enfin, et c'est peut-être l'essentiel, demeure ce questionnement essentiel qui vient percuter cette promesse historique de la décentralisation et cette revendication d'égalité territoriale qui, on l'a vu, était en fait la revendication d'un droit permanent au développement pour tous les territoires :
 - Est-ce que dans un monde fini, dans lequel nous consommons d'ores et déjà davantage de ressources que la planète n'est en capacité de régénérer, **tous les territoires peuvent prétendre continuer à se développer simultanément et indéfiniment ?**