

**CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
du Nord-Pas de Calais**

Groupe « Prospective »

Mai 2009

**Réformer l'organisation territoriale
du Nord-Pas de Calais
pour un meilleur service aux citoyens**

Rapport

présenté par Bernard GRISON

Ce document a été élaboré sous la responsabilité du rapporteur.

« Je ferai voir que (...) un royaume composé de pays d'états, de pays d'élection, de pays d'administrations provinciales, de pays d'administrations mixtes ; un royaume dont les provinces sont étrangères les unes aux autres ; où des barrières multipliées dans l'intérieur séparent et divisent les sujets d'un même souverain ; (...) où il n'est pas possible d'avoir ni règle constante ni vœu commun, est nécessairement un royaume très imparfait, très rempli d'abus et tel qu'il est impossible de le bien gouverner. »

Charles Alexandre de CALONNE, *Précis d'un plan d'amélioration des finances*, 20 août 1786

Le rapporteur souhaite remercier particulièrement :

- *les membres du Groupe « Prospective », pour les auditions qu'ils ont réalisées et pour leur contribution active tout au long de ce travail, relatif à la réforme des collectivités locales en Nord-Pas de Calais.*
- *l'ensemble des personnalités auditionnées par le Groupe « Prospective », dont la liste figure en annexe, qui ont contribué de façon déterminante aux réflexions entreprises.*
- *Madame Elisabeth LULIN (membre du « Comité BALLADUR »), Messieurs les professeurs LASCOMBE et GUIGNET, ainsi qu'Alain EVEN (président de l'Assemblée des CESR de France) pour leurs riches interventions respectives au CESR du Nord-Pas de Calais, à différents moments du premier trimestre 2009.*
- *Les stagiaires de Sciences-Po Lille qui ont, à diverses étapes, travaillé sur ce rapport Yoan RAIH, Simon RAOUT et Morgan AUTRET. Et aussi Alix de PHILY.*
- *L'équipe permanente du CESR et notamment Nicolas BOISSEL, Chargé de mission.*

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	11
<u>I- Contexte et enjeux de la réflexion sur la clarification des compétences des collectivités locales.....</u>	13
<u>I.1- L'émergence des structures territoriales et de leurs compétences : un processus historique.....</u>	13
I.1.1- Les trois échelons de collectivités territoriales.....	13
I.1.2- L'intercommunalité: une nécessité qui revêt de multiples visages.....	16
I.1.3- Les "pays": une volonté de coordonner.....	18
I.1.4- Les statuts particuliers de l'organisation territoriale.....	18
<u>I.2- L'apparition d'un consensus autour de la nécessaire réforme des structures territoriales</u>	19
I.2.1- Diagnostic de la décentralisation.....	19
- La répartition des compétences entre collectivités locales	
- Financements croisés et ressources des collectivités locales	
- Les modalités d'organisation des relations entre collectivités	
- La place de l'Etat auprès des collectivités territoriales	
I.2.2- La multiplication des rapports relatifs à la clarification des compétences des collectivités territoriales.....	22
<u>I.3- La réforme des collectivités territoriales, un enjeu pour de nombreux acteurs.....</u>	24
I.3.1- La mise en place d'un Comité pour la réforme des collectivités territoriales.....	24
I.3.2- La volonté d'implication d'une multitude d'acteurs.....	24

<u>II- Les caractéristiques de l'organisation territoriale du Nord-Pas de Calais</u>	27
<u>II.1- L'organisation administrative locale du Nord-Pas de Calais</u>	27
II.1.1- Une région riche de 1 546 communes.....	27
II.1.2- Une carte des intercommunalités bien avancée mais non achevée.....	28
II.1.3- Seulement deux départements et une identité régionale affirmée.....	30
II.1.4- Une restructuration en cours de nombreuses structures en Nord-Pas de Calais.....	32
<u>II.2- Quelques spécificités du Nord-Pas de Calais</u>	33
II.2.1- Des caractéristiques socio-économiques préoccupantes.....	33
II.2.2- Une région très urbanisée.....	33
II.2.3- Les relations transfrontalières.....	34
<u>II.3- La place de l'Etat en région Nord-Pas de Calais</u>	36
II.3.1- Les dépenses de l'Etat en région Nord-Pas de Calais.....	36
II.3.2- La persistance de doublons entre l'Etat local et les collectivités territoriales.....	36
II.3.3- L'enjeu d'une bonne maîtrise de la dépense publique en Nord-Pas de Calais.....	38
<u>III- Aperçu synthétique des opinions recueillies au cours des entretiens réalisés</u>	39
<u>III.1- Le jugement global porté par les acteurs du Nord-Pas de Calais sur le système français des collectivités locales</u>	39
<u>III.2- Les avantages et les inconvénients du « millefeuille » administratif local et des financements croisés</u>	40
III.2.1- Les financements croisés, atouts ou freins pour le fonctionnement des collectivités du Nord-Pas de Calais ?.....	40
III.2.2- Vers une spécialisation des collectivités territoriales du Nord-Pas de Calais?.....	40

<u>III.3- Faut –il supprimer des strates administratives ?</u>	41
III.3.1- Quelle est la pertinence des « pays » en Nord-Pas de Calais?.....	41
III.3.2- Pourquoi ne pas envisager de fusionner un jour les deux Conseils généraux, voire de les fusionner avec le Conseil régional ?.....	41
<u>III.4- Quelles relations avec les territoires voisins du Nord-Pas de Calais ?</u>	42
<u>III.5- L’avenir des intercommunalités du Nord-Pas de Calais</u>	43
III.5.1- Quelle place alors pour les communes ?.....	43
III.5.2- LMCU : vers une grande « Métropole » ?.....	43
III.6- Réforme et conservatismes : les voies du possible.....	44
<u>IV- Conclusion et lignes directrices des recommandations soumises au vote de l’Assemblée plénière du CESR</u>	45

ANNEXES

- Glossaire
- Tableau des personnalités auditionnées
- La liste des réunions du Groupe « Prospective »
- Les 20 propositions du rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales
- La répartition actuelle des compétences entre les catégories de collectivités locales
- La liste des communes de moins de 300 habitants de la région
- Essai de synthèse des comptes administratifs des principales collectivités locales du Nord-Pas de Calais
- Bibliographie
- Les cartes : - carte des intercommunalités de la région
 - carte des « pays » de la région
 - carte des SCOT de la région
 - carte des communes de la région Nord-Pas de Calais (et de la Belgique)
 - carte des densités de population de l’Europe du Nord-Ouest
 - carte des quatre territoires de projet du Nord-Pas de Calais

Introduction

La mise en place du « Comité pour la réforme des collectivités locales », présidé par Edouard BALLADUR, a été l'occasion, pour le CESR Nord-Pas de Calais, de se saisir de ce sujet.

Durant les consultations du « Comité BALLADUR » au début de l'année 2009, ainsi qu'après la remise du rapport le 5 mars 2009, le débat s'est ouvert dans la presse et au sein de la société civile mais aussi, et de façon parfois vive, parmi les élus.

Quant aux citoyens, ils sont surtout préoccupés par les conséquences, pour eux, de la crise économique mondiale actuelle. La réforme des collectivités locales est un sujet complexe qui ne les mobilise pas spontanément. Pourtant, ils sont concernés au premier chef, puisqu'il s'agit de la démocratie locale, de l'emploi de leurs impôts et des services publics qui leurs sont rendus.

Le CESR, en tant qu'instance organisée de la société civile, a voulu d'autant plus s'impliquer dans la réflexion et apporter des propositions de réformes, adaptées aux besoins et aux caractéristiques du Nord-Pas de Calais.

Cette réforme s'avère très majoritairement souhaitée par les connaisseurs et les praticiens du sujet mais elle sera rendue difficile en raison du nombre et de la puissance des intérêts en cause, tout comme par le jeu habituel des conservatismes.

On peut comprendre que chaque élu soit naturellement attaché à son échelon de représentation, mais les Français, eux, attendent de l'organisation territoriale qu'elle s'adapte à la marche du monde et manifeste plus de lisibilité et aussi sans doute plus d'efficacité.

D'ailleurs, les élus locaux eux-mêmes aspirent souvent à davantage de simplification, pour que les décisions publiques relèvent de procédures éventuellement moins coûteuses mais surtout plus réactives.

En s'emparant de ce sujet sensible, le groupe « Prospective » du CESR n'a évidemment pas voulu « doubler » le travail national du « Comité BALLADUR », mais a souhaité partir des spécificités du Nord-Pas de Calais pour identifier les voies d'une meilleure organisation territoriale.

C'est avec le souci permanent d'une démocratie locale renforcée que le rapporteur a mené sa réflexion et préparé ses préconisations, dans la perspective d'une organisation décentralisée régionale, simplifiée et efficace, pour un meilleur service au citoyen.

Le CESR a déjà eu l'occasion d'aborder cette thématique, directement ou indirectement. La question des territoires de projet, la notion de « chef de file », le souhait de mettre en œuvre des schémas régionaux prescriptifs, ont été au cœur d'avis récents du CESR¹.

¹ Avis du CESR, sur le projet de Schéma régional d'aménagement du territoire et de développement du territoire (SRADT), adopté en séance plénière le 11 avril 2006

Le présent rapport est une contribution supplémentaire au débat sur l'organisation territoriale du Nord-Pas de Calais. Il est rédigé sous la responsabilité du rapporteur dont les réflexions sont le fruit de nombreuses consultations et séances de travail, menées conjointement avec les membres du Groupe « Prospective » du CESR.

Une première partie de ce rapport rappelle le fonctionnement de l'organisation territoriale française actuelle et les remises en cause récurrentes dont elle a fait l'objet depuis une vingtaine d'années.

La deuxième partie de ce rapport est consacrée à l'organisation territoriale régionale en Nord-Pas de Calais, ses traits particuliers et ses handicaps, en incluant une première réflexion relative à la place de l'Etat sur ce territoire.

Le Groupe « Prospective » a par ailleurs réalisé, au cours des premiers mois de 2009, de nombreux entretiens internes et externes avec diverses personnalités locales : maires, députés, conseillers généraux, sénateurs, présidents d'intercommunalités, responsables d'organismes consulaires et fonctionnaires territoriaux.

L'objet de la troisième partie du rapport est d'effectuer une synthèse critique des opinions recueillies sur les réformes souhaitées en Nord-Pas de Calais.

Enfin, le rapporteur présente les lignes directrices des recommandations qu'il a soumises au vote de l'Assemblée plénière du CESR.

I- Contexte et enjeux de la réflexion sur la clarification des compétences des collectivités locales

La France compte 22 régions métropolitaines, 4 régions d'outre mer, 96 départements métropolitains, 4 départements d'outre mer (bientôt 5 avec Mayotte), 329 arrondissements, 3 883 cantons, 36 783 communes, 16 communautés urbaines, 174 communautés d'agglomérations, 2 406 communautés de communes, 5 syndicats d'agglomérations nouvelles et des milliers de syndicats intercommunaux.

De prime abord, la France semble bien mériter le qualificatif de « millefeuille » quant à l'organisation administrative et politique de ses territoires. La France détient d'ailleurs le record d'Europe en nombre d'élus par habitants : un pour 185 habitants !

Il est normal que l'organisation administrative d'un Etat soit complexe. Toutefois, de nombreux rapports officiels réclament périodiquement une réforme de l'organisation des collectivités locales. Le contexte actuel de crise économique et financière sollicite plus fortement encore l'efficacité de l'action publique sur les territoires.

I.1- L'émergence des structures territoriales et de leurs compétences : un processus historique

I.1.1 Les trois échelons de collectivités territoriales

Communes, Départements et Régions constituent l'armature des collectivités locales françaises. Leur interface de coopération est handicapée par le principe de non subordination d'une collectivité à une autre mais facilitée par la « clause générale de compétence » détenue par toutes.

La « clause générale de compétence » est en question !

Des lois attribuent certaines compétences à des niveaux donnés de collectivités.

Cependant, Communes, Départements et Régions bénéficient de la « clause générale de compétence » qui leur permet d'agir dans n'importe quel domaine de l'action publique si ces institutions jugent qu'un « intérêt public local » est en jeu.

La clause générale de compétence a été instituée au profit des communes par la loi du 5 avril 1884.

Des dispositions similaires ont été instaurées plus tard pour les Départements et les Régions et sont aujourd'hui présentes dans le code général des collectivités territoriales.

Le principe de clause générale de compétence, au bénéfice de toutes les collectivités locales, est critiqué, car l'usage occasionnellement extensif de cette clause se révèle être une source de confusion. Mais cette clause a aussi l'avantage de permettre d'utiles coproductions entre collectivités locales, concernées par exemple par un projet collectif d'intérêt commun.

Il est bon d'avoir en tête cette problématique d'attribution de compétences, car elle est au cœur de l'articulation complexe des collectivités locales. Cette situation actuelle qui ne satisfait pleinement personne est bien sûr le résultat d'une histoire qui remonte à la Révolution de 1789, à la création des départements et à une volonté initialement centralisatrice et « jacobine ».

Mais l'intégration à l'Union européenne et les réformes décentralisatrices entreprises depuis cinquante ans ont à la fois modifié et complexifié le paysage administratif national, donnant à la France d'aujourd'hui un visage marqué par deux traditions antagonistes.

- Les Communes

Créées le 14 décembre 1789, les communes correspondent grosso modo aux paroisses de l'Ancien régime. Elles ont permis la naissance de la démocratie locale moderne à travers l'élection d'un maire. Elles se voient dès 1884 reconnaître une clause générale de compétence: « le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

La France se caractérise par la faible taille de ses communes, avec en moyenne 1 600 habitants par commune, contre 55 200 au Danemark ou 7 200 en Italie.² Les communes françaises, telles qu'elles sont, restent cependant, de manière consensuelle, l'échelon de proximité au quotidien. Leurs compétences sont multiples : urbanisme, enseignement primaire, action économique, ports de plaisance et aérodromes, logement, santé, action sociale, culture, état-civil...

La loi MARCELLIN du 16 juillet 1971, en incitant simplement les communes à fusionner, n'a pas eu d'effet notable, contrairement aux lois qui, comme en Belgique, ont rendu ces fusions obligatoires.

Finalement, c'est l'Intercommunalité qui s'est imposée en France, créant une strate administrative nouvelle sans diminution du nombre de communes. Cette évolution récente comporte quand même plus de vertus que d'inconvénients : on y reviendra plus loin.

- Les Départements

Créés en 1789 et d'abord au nombre de 83, les départements sont organisés sur un plan régulier, autour des chefs-lieux accessibles de tout point du département en moins d'une journée de cheval. La conception réaliste de Mirabeau fondée sur des considérations économiques et géographiques (*"Je voudrais une division matérielle et non point une division mathématique presque idéale et dont l'exécution me paraît impraticable"*) inspira le découpage et l'emporta sur les visions technocratiques, comme celle de Thouret, rapporteur du projet de loi (*"La France sera partagée en divisions de 18 lieues de longueur sur 18 lieues de largeur, autant qu'il sera possible à partir de Paris comme centre, en s'éloignant en tous sens jusqu'aux frontières du royaume. Ces divisions seront appelées départements"*).

Le département s'inscrit donc historiquement dans une logique de « déconcentration » (et non pas de « décentralisation ») de l'action étatique, avec prééminence du préfet pendant deux siècles. Il faut attendre 1871 pour que les départements deviennent des collectivités territoriales, 1926 pour que le législateur leur reconnaisse une clause générale de compétence et 1982 pour que leur exécutif soit libéré de la tutelle préfectorale.

² Jacques Attali, Rapport de la commission pour la libération de la croissance française: 300 décisions pour changer la France, 2008

Les départements ont des compétences qui leur sont propres : principalement l'action sociale, médico-sociale et sanitaire, mais aussi tout ce qui touche au cadre de vie quotidienne des territoires (sport, culture et patrimoine, actions éducatives et économiques). Pour leur donner plus de responsabilités, on vient aussi de confier récemment aux départements l'entretien des routes et des collèges, tandis que les infrastructures, l'aménagement du territoire et l'entretien des lycées ont été confiés à la Région. « Comprenne qui pourra », disent certains !

Et c'est pourquoi des rapports récents à la demande du gouvernement (rapport PEBEREAU en 2005 et rapport ATTALI en 2008), mais aussi de nombreux responsables politiques et syndicaux, en sont arrivés à envisager la suppression pure et simple d'une des tranches du « millefeuille » et une répartition plus lisible des compétences entre les échelons subsistants.

A cet égard, la suppression du département est souvent évoquée par ceux qui voient cette institution bi-séculaire de plus en plus « coincée » entre la région (échelon de référence désormais en Europe) et l'organisation communale (et intercommunale) de proximité.

Mais les départements ont de puissants défenseurs : 35 % des sénateurs sont aussi des conseillers généraux ! Ces deux types de mandats sur-représentent la France des petites villes et des campagnes, une France réputée plutôt conservatrice...

- Les Régions

L'idée de "région" est née en 1919 avec la volonté du ministre CLEMENTEL de façonner des régions économiques en permettant aux Chambres de commerce et d'industrie de se regrouper en adhérant à la région de leur choix et d'en changer librement. Ces régions étaient administrées par un Comité régional composé de deux délégués par chambre, adjoints aux préfets et sous-préfets. Sur le même modèle, les syndicats d'initiative formèrent en 1919 des "régions touristiques" sur une logique géographique, ethnographique, historique et touristique.

Le développement des transports, la modification du tissu urbain et le renforcement des idées régionalistes ont suscité l'idée de créer des régions, plus grandes que les départements. Après quelques projets avortés de divisions administratives régionales et les tentatives de regroupement de départements sous l'Occupation puis sous la Quatrième République, l'idée de région s'est installée durablement puisqu'elles cessent d'être de simples territoires pour devenir des établissements publics régionaux avec la loi du 5 juillet 1972.

Le statut des régions progresse alors mais il faut attendre la loi de décentralisation du 2 mars 1982 pour qu'elles soient transformées en véritables collectivités territoriales, dotées d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct, la première élection ayant eu lieu en 1986.

Elles sont aujourd'hui l'échelon privilégié de l'action économique et la loi leur reconnaît depuis 1983 une clause générale de compétence au même titre que les communes et les départements. Les compétences et les budgets des régions françaises restent cependant moindres que celles des échelons comparables en Europe (communautés autonomes espagnoles, régions italiennes ou Länder allemands). A titre d'exemple, le budget de la Catalogne est de 30 milliards d'euros, alors que celui de l'Ile de France (1^{ère} région d'Europe en PIB) n'est que de 4,5 milliards d'euros !

Les compétences variées des régions françaises s'accroissent cependant au fil du temps et relèvent principalement des leviers du développement économique et territorial : stratégie et planification ; développement économique et emploi ; aménagement du territoire et transports régionaux ; lycées, apprentissage, formation professionnelle et innovation. Cependant, la région française n'a pas encore les moyens et le pouvoir réglementaire qui feraient d'elle le véritable pilote opérationnel de tous les enjeux de compétitivité internationale de son territoire. C'est cependant à ce rôle que les régions d'Europe sont toutes appelées.

On bute en France sur un principe de non-subordination d'une collectivité territoriale à une autre. Exemple : les schémas de développement élaborés par la région n'ont pas de caractère prescriptif et n'induisent pas que l'Etat, les départements et les intercommunalités doivent les respecter, ni même s'en inspirer !

Les régions françaises sont de création récente et en quelque sorte au milieu du gué. En France, la région est aujourd'hui à la fois le parent pauvre et l'échelon d'avenir.

I.1.2 L'intercommunalité : une nécessité qui revêt de multiples visages

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) tendent à exercer des compétences croissantes dans un grand nombre de domaines. Ils peuvent mettre à disposition leurs services et leurs moyens d'ingénierie auprès des communes membres. Les EPCI à fiscalité propre peuvent aussi exercer des compétences qui leur sont déléguées par la région ou le département.

Les EPCI sont des structures administratives françaises regroupant des communes ayant choisi de développer ensemble un certain nombre de politiques, comme par exemple les transports en commun. Ils se sont particulièrement développés depuis la loi CHEVENEMENT de 1999. A la différence des collectivités territoriales qui disposent de la clause générale de compétence, les EPCI suivent le principe de spécialité: leurs compétences sont limitées et déterminées dans leurs statuts.

La généralisation de la coopération intercommunale a ainsi donné naissance à un nouvel échelon de gestion locale, venant s'ajouter aux régions, départements et communes.

Ce développement massif s'est traduit par une forte augmentation des dépenses de fonctionnement. Bien que ces regroupements visent à simplifier l'action publique, il convient de constater qu'ils prennent des formes juridiques extrêmement diverses. Selon le nombre de compétences que les communes veulent partager, l'entité créée peut prendre le statut de Syndicat Intercommunal à Vocation Unique (SIVU), ou celui d'EPIC (établissement public de coopération intercommunale) ou encore de Syndicat Intercommunal à Vocation Multiples (SIVOM). A ces syndicats purement intercommunaux s'ajoutent les syndicats mixtes pouvant associer communes ou EPCI à d'autres collectivités territoriales ou personnes morales de droit public.

Les SIVU et les SIVOM sont des établissements publics de coopération intercommunale qui se voient transférer des compétences par les différentes communes qui se regroupent. Un SIVU se différencie d'un SIVOM en ce que les communes ne lui transfèrent qu'une seule compétence fixée dans ses statuts.

Les EPCI à fiscalité propre, permettant une coopération plus poussée, peuvent eux-mêmes prendre de multiples formes juridiques: communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966), syndicats mixtes d'agglomérations nouvelles (loi du 13 juillet 1983), les communautés de communes (loi du 6 février 1992) et enfin les communautés d'agglomération (loi du 13 juillet 1999). Cette dernière loi a clarifié les règles juridiques applicables à l'ensemble des EPCI: création sur la base du volontariat, mise en commun d'un nombre minimum de compétences, instauration de la Taxe Professionnelle Unique.

Les formes différentes d'EPCI ont été mieux différenciées en fonction du nombre d'habitants concernés (cf. tableau ci-dessous). On peut s'interroger sur les conséquences de la coexistence d'une aussi grande variété de structures de coopération intercommunale.

Communautés urbaines	Plus de 500 000 habitants
Communautés d'agglomération	Entre 50 000 et 500 000 habitants
Communautés de communes	Moins 15 000 habitants

L'intercommunalité a été fortement encouragée, grâce à un dispositif d'incitations financières.

*"Au 1er janvier 2009, la France compte 34 164 communes regroupées dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, soit 528 communes de plus qu'un an auparavant (33 636). Au cours de l'année, ce sont 225 communes isolées qui ont adhéré à des regroupements existants. Le nombre d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre s'élève à 2 601 au 1er janvier 2009 contre 2 583 un an auparavant. Ainsi, 93,1 % des communes et 87,3 % de la population appartiennent à un des quatre types de groupements à fiscalité propre."*³

Le poids budgétaire des EPCI est aujourd'hui équivalent à celui des régions. La coopération intercommunale permet d'effectuer des économies d'échelle et de développer la solidarité financière entre les communes (développement économique, logement, aménagement de l'espace). L'intercommunalité joue aussi parfois un rôle majeur dans la péréquation financière entre les collectivités membres⁴.

En définitive, les structures intercommunales ont absorbé progressivement la partie des compétences communales qui se sont avérées mieux traitées à une échelle plus grande (assainissement, voirie, urbanisme, transports collectifs, grands équipements, développement économique et prospective), laissant aux communes membres l'essentiel des fonctions sociales de proximité.

³ Direction générale des collectivités territoriales, <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr>

⁴ Cour des Comptes, L'intercommunalité en France, novembre 2005.

I.1.3 Les "pays": une volonté de se coordonner

L'émergence des "pays" et leur institutionnalisation progressive sont issues du besoin de mettre en œuvre des projets qui ne se rattachent pas de façon évidente à un niveau d'administration particulier, et dont les objectifs et le périmètre peuvent considérablement varier d'un objet à l'autre.

C'est dans les années 70 qu'ont émergé les "pays", structures associatives réunissant plusieurs collectivités locales désireuses d'entreprendre ensemble un projet commun. Reconnus par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire du 4 février 1995 et réformés par la loi du 25 juin 1999, les « pays » sont définis comme des regroupements de communes ou d'EPCI, liés par une communauté d'intérêts en raison de leur appartenance à un territoire caractérisé par une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale.

Les « pays » regroupent nécessairement plusieurs EPCI. Ils ne sont en principe pas porteurs de compétences mais chargés d'une mission. Le législateur a veillé, tout au long de l'évolution de leur statut, à ne pas créer un échelon supplémentaire de collectivité territoriale.

Au 1er janvier 2008, les 371 pays (dont 345 reconnus) concernent 47 % des Français et 81 % de la superficie métropolitaine.

Les pays ont amélioré la coordination entre les acteurs locaux, en facilitant notamment leur dialogue avec l'État ou l'élaboration de SCOT (schémas de cohérence territoriale), constat corroboré par la Direction Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire. Néanmoins certains observateurs craignent que les « pays » ne constituent à terme une nouvelle strate administrative qui complexifierait encore davantage la lisibilité des politiques publiques pour les citoyens. Le Comité Balladur prône la suppression des « pays ».

D'autres observateurs notent toutefois que le relatif succès des « pays » procède de la taille insuffisante de nombreuses intercommunalités, lesquelles ont besoin de se regrouper pour mener à bien des réflexions et des projets cohérents d'une certaine ampleur et sur un territoire pertinent.

I.1.4 Les statuts particuliers de l'organisation territoriale

La France dispose de statuts particuliers au sein de son organisation administrative. Ainsi il existe des collectivités à statut particulier (Paris-Lyon-Marseille, collectivité territoriale de Corse) et plusieurs divisions administratives pour les territoires ne se situant pas en France métropolitaine: quatre régions d'outre-mer (divisées en 13 arrondissements, 156 cantons et 112 communes), quatre collectivités d'outre-mer aux statuts divers (Polynésie, Mayotte qui vient de devenir un département, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna), la Nouvelle Calédonie, collectivité à large autonomie, et finalement les autres territoires ne possédant pas de population permanente (Terres Australes et Antarctiques Françaises, Ile de Clipperton, Iles Eparses, ...).

I.2 - L'apparition d'un consensus autour de la nécessaire réforme des structures territoriales :

La décentralisation, qui a été mise en place progressivement, aboutit aujourd'hui à une répartition des compétences qui s'avère complexe et parfois confuse. Cette situation engendre des empiètements de responsabilité que favorise en outre la clause générale de compétence, détenue par toutes les collectivités.

La place de l'Etat auprès des collectivités est elle-même problématique, avec parfois des « doublons » et des insuffisances de compensations financières à la suite de transferts de compétences.

I.2.1 - Diagnostic de la décentralisation

- La répartition des compétences entre collectivités locales

On trouvera en annexe une tentative de présentation synoptique des compétences détenues par chaque échelon de collectivité locale. Ce tableau peut donner l'impression que tout le monde s'occupe de tout ! C'est particulièrement patent pour l'aide économique aux entreprises ou pour la promotion du tourisme.

Il faut cependant se garder d'une vision manichéenne selon laquelle il suffirait de spécialiser strictement la répartition des compétences, car les mêmes problématiques peuvent devoir être gérées à plusieurs échelles.

La question des compétences exercées par chacun des différents niveaux de l'organisation territoriale est donc une question primordiale, car elle représente la trame de l'action publique au niveau infra-étatique.

Dans ce cadre, on constate que certaines compétences sont clairement attribuées à un niveau territorial précis, notamment depuis les lois de répartition des compétences du 7 janvier 1983 et du 13 août 2004. Les trois exemples emblématiques sont l'insertion professionnelle pour la région, l'action sociale pour les départements et l'urbanisme pour les communes et les intercommunalités.

Toutefois, et dans de nombreux domaines, les compétences sont partagées. Un rapport de la Cour des Comptes de novembre 2007⁵ se concentre précisément sur le cas des aides des collectivités territoriales au développement économique : il fustige leur éparpillement et l'absence de coordination.

La « clause générale de compétence », reconnue par la loi et insérée dans le Code général des collectivités territoriales, favorise cet état de fait mais elle permet aussi d'intervenir efficacement au plus près des besoins. C'est particulièrement vrai pour l'aide aux associations que tous les niveaux de collectivités pratiquent largement et librement.

⁵ Cour des comptes, Les aides des collectivités territoriales au développement économique, Rapport public thématique, novembre 2007.

- Financements croisés et ressources des collectivités territoriales

Le partage d'une même compétence par plusieurs niveaux de collectivités est occasionnellement une source de confusion. Mais sur beaucoup de sujets, c'est au contraire un gage de coproduction qui s'enrichit d'une diversité d'apports et de points de vue, notamment sur des grands projets d'intérêt commun.

De même, pour la construction d'un ouvrage public d'intérêt local et régional, il n'est pas rare que les financements proviennent à la fois de la commune la plus concernée, de son intercommunalité, du département, de la région, de l'Etat, d'une agence nationale, voire de l'Union Européenne. Il y a alors une utile co-instruction des dossiers, au prix éventuel, il est vrai, d'un accroissement des coûts administratifs et surtout des délais de mise en œuvre. .

Le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales est rappelé par la Constitution qui, depuis 2003, précise que les ressources propres des collectivités locales doivent représenter une « part déterminante » de l'ensemble de leurs ressources.

Or les dotations d'Etat contribuent de plus en plus aux budgets des collectivités locales, au détriment de leur autonomie fiscale. On peut y voir une menace à l'égard du lien qui devrait exister entre collectivités et contribuables locaux.

N. SARKOZY a annoncé la suppression de la Taxe Professionnelle en 2010. Cet impôt, décrié par beaucoup et notamment dans le rapport rendu au premier Ministre par la commission présidée par Olivier FOUQUET en 2004⁶, représente une part importante des produits fiscaux des collectivités locales. Son remplacement, qui semble peu aisé, apparaît donc comme un enjeu critique dans les mois à venir.

- Les modalités d'organisation des relations entre collectivités

Le législateur a tenté de mettre de l'ordre dans la répartition des compétences en introduisant le concept de collectivité « chef de file », par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 72-4 de la Constitution dispose ainsi qu' « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » mais que « cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune ».

L'application concrète de ce nouveau principe reste cependant problématique. L'exemple du développement économique, confié aux régions, est à cet égard intéressant. La région élabore un SRDE (schéma régional de développement économique) que les autres collectivités peuvent facilement transgresser dans leurs propres décisions « économiques », en attribuant directement des aides à l'immobilier d'entreprise, en contractant avec l'État avec une simple obligation d'en informer la région a posteriori !

Le concept encore balbutiant de « chef de file » n'impose donc pas une réelle coordination et encore moins une autorité formelle de pilotage.

Malgré une volonté affichée de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités, l'épreuve des faits montre que les efforts n'aboutissent pas réellement.

⁶ Commission de la réforme de la taxe professionnelle, FOUQUET Olivier, juillet 2004

- La place de l'Etat auprès des collectivités territoriales

L'implication de l'État auprès des collectivités territoriales est parfois un facteur de difficultés. Ceci a notamment été mis en avant par le rapport LAMBERT⁷ qui signale le fait que « *l'Etat conserve souvent beaucoup plus qu'un simple rôle normatif ou de contrôle et maintient des structures ou des dispositifs d'intervention dans les champs décentralisés* »⁸. Ainsi, lorsque de nouvelles compétences sont transférées aux collectivités territoriales, l'État conserve parfois le service central anciennement responsable de la compétence transférée, ce qui crée des « services doublons »⁹.

L'enseignement scolaire peut être présenté comme « *un exemple type de compétence partagée où les interventions de l'Etat et de chaque niveau de collectivité, soit s'imbriquent soit s'additionnent* ». ¹⁰ Si les collectivités prennent les décisions concernant la création ou la suppression d'un établissement, il est du ressort de l'Etat de gérer le nombre de classes. Concernant le financement des personnels, la compétence est celle de l'Etat, mis à part les TOS (Techniciens et Ouvriers de Service) et les éducateurs APS (Activités Physiques et Sportives) qui relèvent désormais des collectivités locales. Si, en matière d'équipement, les collectivités sont compétentes, c'est l'Etat qui intervient pour le « premier équipement ». Ainsi, il y a de nombreux risques d'incohérence dans l'exercice des compétences partagées.

Les actes I et II de la décentralisation ont été l'occasion d'importants transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, caractérisés par leur complexité de mise en œuvre. Ainsi, quatre ans après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, certaines compétences n'ont été transférées qu'en 2008, comme la décentralisation des aéroports et des ports au conseil régional.

Par ailleurs, de nombreuses oppositions se sont fait jour entre les élus locaux et l'Etat territorial sur les compensations financières de ces transferts, et ce malgré que l'article 72 de la Constitution ait prévu que « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagnera de l'attribution des ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ».

En 2009, sur les 75,25 milliards d'euros de dotations de l'Etat aux collectivités locales, 6 milliards sont encore prévus pour financer la poursuite des processus de transferts de compétences. Pour autant, l'évaluation par l'Etat du coût des compétences qu'il transfère fait très souvent l'objet de contestation. Rappelons que cette évaluation est une moyenne des moyens matériels, humains et financiers mis en œuvre par l'Etat sur les trois dernières années d'exercice. Or, l'importance de ces moyens a pu apparaître comme réduite par rapport à ce que les collectivités estimaient être le juste niveau d'intervention.

Par ailleurs, avec la loi de finances 2008, l'évolution annuelle du montant des dotations de l'Etat aux collectivités a été revue à la baisse avec le retour au contrat de stabilité qui limite l'évolution des dotations au seul rythme de l'inflation. Entre 1999 et 2007, le pacte de croissance et de solidarité était indexé sur l'inflation mais majoré d'une fraction croissante

⁷ « Les relations entre État et les collectivités locales », rapport du groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

⁸ Ibid., page 5.

⁹ Ibid., page 5.

¹⁰ Ibid., page 41.

(20 % en 1999, 33 % entre 2001 et 2007) de la hausse du PIB de l'année précédente. La traduction concrète de cette disposition est qu'entre 2007 et 2008, la dotation générale de décentralisation versée au conseil régional Nord – Pas-de-Calais n'a augmenté que de 0,2 %.

Enfin, la loi de finances 2009 prévoit que les dotations de l'Etat seront à présent incluses dans une « enveloppe normée », y compris le FCTVA (le fond de compensation de la TVA qui permet de compenser une partie de la charge de TVA supportée par les collectivités sur leurs investissements). Les élus locaux ont regretté cette disposition, estimant que le FCTVA constituait un remboursement et non une dotation, et que de ce fait, il aurait dû demeurer exclu de l'enveloppe normée.

Le creusement du déficit public, en raison de la crise économique mondiale actuelle, handicape encore davantage les perspectives de dotation budgétaire de l'Etat à l'égard des collectivités locales. Ces dernières alors tentés d'accentuer la pression fiscale de leur ressort. Mais elles devront aussi recourir à une maîtrise plus sévère de leurs dépenses de fonctionnement et de leur train de vie. La crise économique à traverser requiert des efforts d'économie et d'optimisation que la société civile souhaite légitimement voir partagés par tous. La réforme des collectivités locales, avec ses rapprochements et fusions envisagées, devrait être justement un facteur de meilleure efficacité.

I.2.2 La multiplication des rapports relatifs à la clarification des compétences des collectivités territoriales

Les problématiques liées à la décentralisation française font l'objet de nombreux rapports depuis 30 ans. Ils mettent souvent en évidence le manque de lisibilité pour les citoyens, qui ne savent plus nécessairement « qui fait quoi » parmi les collectivités territoriales. Ces rapports mettent également l'accent sur les améliorations envisageables pour optimiser l'efficacité des politiques publiques.

Le dernier rapport publié sur ce sujet a été présenté par les députés Didier QUENTIN et Jean-Jacques URVOAS en octobre 2008. Portant sur « la clarification des compétences des collectivités territoriales », il est le résultat d'une mission de l'Assemblée nationale, présidée par Jean-Luc WARSMANN¹¹. Ce rapport souligne que « *la répartition des compétences est un enjeu récurrent de la décentralisation* ». ¹²

Parmi les nombreux rapports traitant de cette question, on peut aussi évoquer les suivants :

- Dès 1976, avant même l'Acte I de la décentralisation, le rapport d'Olivier GUICHARD¹³ remis au Président de la République, évoquait le fait qu'il était indispensable « *de définir des ensembles cohérents de compétences* »¹⁴.

¹¹ M. Jean-Luc Warsmann, Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, n° 1153 (treizième législature), 8 octobre 2008.

¹² Ibid., page 33.

¹³ Olivier Guichard, Vivre ensemble, Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales, La documentation française, septembre 1976,

¹⁴ Ibid., page 36.

- En 1991, le rapport d'information du sénateur Daniel HOEFFEL¹⁵ invitait à clarifier les compétences exercées par les collectivités territoriales mais également à leur donner davantage de compétences.
- En 1995, le rapport de Marcel-Gérard HAUSWIRTH¹⁶, alors ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, proposait que les collectivités territoriales aient des politiques publiques centrées sur « *les vocations dominantes des différentes collectivités locales* ».¹⁷
- En 2000, le rapport du sénateur Michel MERCIER¹⁸ préconise « *de rationaliser dans la mesure du possible la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales* ».¹⁹
- En 2000, le rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre MAUROY²⁰, propose de déterminer des « blocs de compétences » identifiés pour les collectivités territoriales.
- En 2007, le rapport au Premier ministre du groupe de travail présidé par le sénateur Alain LAMBERT²¹ considère que le cadre de partage des compétences entre les collectivités territoriales doit être modifié.
- En 2008, Jacques ATTALI propose dans son rapport²² de supprimer l'échelon départemental, de renforcer les régions et de regrouper au siège de la Région les services déconcentrés de l'Etat.

Tous ces rapport cherchent en définitive à exorciser les doublons et les confusions de compétence, tout en reconnaissant que l'intelligence des territoires requiert souvent des coopérations transversales et l'acceptation par conséquent d'une certaine complexité !

¹⁵ M. Daniel Hoeffel, Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information désignée par la commission des Affaires culturelles, la commission des Affaires économiques et du Plan, de la commission des Affaires sociales, la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation et la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, et chargé d'étudier le déroulement et la mise en œuvre de la politique de décentralisation, n° 248 (deuxième session extraordinaire 1990-1991), 27 mars 1991

¹⁶ M. Marcel-Gérard Hauswirth, La répartition des compétences entre l'État, les régions, les départements et les communes : plaidoyer pour une clarification et un recentrage, Rapport à M. Daniel Hoeffel, ministre délégué à l'aménagement du territoire et aux collectivités locales, 1995. Ibid., page 23.

¹⁸ M. Michel Mercier, Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité. Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales, n° 447 (session 1999-2000), 28 juin 2000.

¹⁹ Ibid., page 23.

²⁰ M. Pierre Mauroy, Refonder l'action publique locale. Rapport au Premier ministre, *La documentation française*, octobre 2000.

²¹ « Les relations entre État et les collectivités locales », rapport du groupe de travail présidé par le sénateur Alain Lambert dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

²² Jacques Attali, Rapport de la commission pour la libération de la croissance française: 300 décisions pour changer la France, 2008.

I.3- La réforme des collectivités territoriales, un enjeu pour de nombreux acteurs :

I.3.1 La mise en place d'un Comité pour la réforme des collectivités territoriales

Le président de la République a exprimé à plusieurs reprises sa volonté de mettre en œuvre rapidement une réforme des collectivités territoriales. Lors de son discours prononcé à Toulon sur la politique économique de la France, il a ainsi évoqué l'année 2009 pour débiter « *le grand chantier de la réforme de nos administrations locales* ». Précisant lors de ses vœux que « *2009 sera l'année de la réforme des collectivités territoriales* », formant par ailleurs « *le souhait qu'on puisse trouver un consensus sur cette réforme* ».

Un *Comité pour la réforme des collectivités territoriales* a été créé par décret du Premier Ministre F. FILLON le 22 octobre 2008. Ce comité, présidé par E. BALLADUR, a été chargé « *d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, ainsi que de formuler toute recommandation qu'il jugera utile à la réforme des collectivités locales* »²³.

Les conclusions de ce rapport ont été présentées au début du mois de mars 2009. L'énoncé des vingt propositions du Comité Balladur figure en annexe du présent rapport. Elles envisagent des évolutions assez radicales : rapprochements et fusions entre collectivités, suppression des « pays », suppression de la clause générale de compétence aux départements et aux régions, élection des Conseillers communautaires au suffrage universel direct, nouveau statut de ville « métropole », ... Le temps du débat est maintenant ouvert par le président de la République, dans la perspective d'un projet de loi annoncé pour l'automne 2009.

I.3.2 La volonté d'implication d'une multitude d'acteurs

La création du Comité pour la réforme des collectivités territoriales a incité de nombreux acteurs à réfléchir à l'évolution de l'organisation territoriale française. Le sentiment prévaut qu'une réforme d'une certaine ampleur pourrait voir le jour prochainement. Des représentants des différentes collectivités locales se mobilisent sur ce sujet, y compris dans les médias.

Un groupe de travail UMP du Sénat et de l'Assemblée nationale, présidé par Jean-Patrick COURTOIS et un groupe de travail du PS à l'Assemblée nationale, présidé par Jean Pierre BEL ont donné leur point de vue. Une mission du Sénat sur la réforme territoriale, présidée par Claude BELOT, a aussi travaillé sur le projet de réforme.

Les collectivités territoriales se sont également mobilisées sur cette question qui les concerne directement. Parmi les nombreuses associations qui ont fait connaître leur point de vue sur la réforme des collectivités territoriales, on peut citer par exemple l'Assemblée des Départements de France (ADF), l'Association des Régions de France (ARF), l'Association des Maires de France (AMF) et l'Association des Communautés de France (ADCF).

²³ Décret n° 2008-1078 du 22 octobre 2008 portant création du comité pour la réforme des collectivités locales.

Les membres du Comité Balladur ont encouragé les territoires à ouvrir le débat sur cette réforme, notamment au sein de la société civile.

L'Assemblée des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de France s'est également saisi de cette question et a proposé en avril 2009 ses premières réflexions.

Il ressort de ces prises de positions, avant et après la parution du « rapport Balladur », que :

- les forces du statu quo sont mobilisées avec une certaine ardeur par tous ceux qui craignent d'avoir quelque chose à perdre dans la réforme envisagée,
- la nécessité d'une réforme est cependant majoritairement admise,
- un consensus se dessine pour reconnaître que les grandes intercommunalités, les métropoles et les régions sont des territoires d'avenir auxquels la réforme devra particulièrement s'indexer,
- des souplesses nouvelles, intéressantes pour le Nord-Pas de Calais, sont à l'ordre du jour pour que la réforme ne soit pas nécessairement uniforme et laisse place à des rapprochements volontaires, à des expérimentations régionales ou à des changements progressifs,
- des points critiques particulièrement sensibles apparaissent à propos :
 - du statut des villes membres dans les futures « métropoles » envisagées (dont Lille)
 - du mode de scrutin selon lequel seront élus les futurs conseillers territoriaux (régionaux et départementaux)
 - du sort de la clause générale de compétence.

Face aux nombreuses interrogations que soulève l'examen de l'organisation administrative française et alors que de plus en plus d'acteurs s'impliquent, le Conseil économique et social du Nord-Pas de Calais a décidé de prendre part au débat. Il est en capacité de mettre en exergue les particularités du Nord-Pas de Calais et de cerner les pistes d'améliorations pour l'organisation territoriale, afin de mieux servir les citoyens régionaux.

Une autre façon d'énoncer la finalité de la réforme des collectivités locales, c'est de les mettre en meilleur ordre de marche, pour qu'elles contribuent plus efficacement :

- à réduire en Nord-Pas de Calais les inégalités sociales, territoriales, écologiques et culturelles,
- à rattraper les retards persistants du Nord-Pas de Calais, par exemple en terme de revenu moyen par foyer (le plus faible de toutes les régions de France continentale)

II- Les caractéristiques de l'organisation territoriale du Nord-Pas de Calais

II.1 L'organisation administrative locale du Nord-Pas de Calais

II.1.1 Une région riche de 1 546 communes

La région Nord-Pas de Calais possède 1 546 communes, 652 dans le Nord et 894 dans le Pas-de Calais. A première vue ce chiffre peut sembler élevé, comme le rappellent de nombreux acteurs de la région. Ces communes sont nées au cours de la révolution française : « *On a créé un cadre communal qui se calque sur les anciennes paroisses. Pour la campagne, chaque paroisse devient pratiquement une commune* » affirme ainsi M. GUIGNET.²⁴

Le Pas-de-Calais est le département français qui possède le nombre le plus important de communes. Le département du Nord se situe quant à lui à la dixième position de ce classement. Ces premières données semblent confirmer le sentiment des acteurs régionaux selon lequel il y aurait davantage de communes dans le Nord-Pas de Calais que dans les autres régions.

Il est néanmoins nécessaire de relativiser cette impression par d'autres comparaisons avec l'ensemble des régions de France. Le premier élément sur lequel on doit insister est qu'avec 1 546 communes, la région Nord-Pas de Calais possède moins de communes que la moyenne des régions françaises métropolitaines (environ 1 670 communes par région). Par exemple la Picardie, région limitrophe du Nord-Pas de Calais, possède plus de 2 200 communes sur son territoire.

En outre, les communes du Nord-Pas de Calais sont sensiblement plus peuplées que la moyenne des communes françaises. Elles regroupent ainsi environ 2 600 habitants par commune dans la région contre seulement 1 600 habitants par commune pour la moyenne nationale.

En comparant la carte des communes de la région Nord-Pas de Calais avec celle de la Belgique limitrophe, on constate que les communes belges sont sensiblement plus grandes (voir carte en annexe). Elles ont fait l'objet depuis longtemps d'une loi autoritaire de regroupement à laquelle la France a toujours renoncé.

Plus de 60 % des communes du Nord-Pas de Calais ont une population inférieure à 1000 habitants. On notera de manière anecdotique que les moins habitées sont Canteleux, pour le Pas-de Calais, avec 16 habitants et Dehéries, pour le département du Nord, avec 41 habitants. Retenons que la région Nord-Pas de Calais est composée d'environ 1 600 communes et que 600 d'entre elles ont moins de 500 habitants.

²⁴ Intervention de M. GUIGNET, professeur des Universités et directeur de la « Revue du Nord », à la séance plénière du CESR le 17 février 2009

Les petites communes sont-elles pour autant caduques définitivement ? Probablement pas, car la population du Nord-Pas de Calais s'identifie fortement à ses communes. Un récent sondage réalisé par La Voix du Nord montre ainsi que 20 % de la population se considère « d'abord » comme un habitant de sa commune, contre seulement 18 % pour le département et 9 % pour la région.²⁵ Les maires sont perçus comme des interlocuteurs indispensables pour la population de la région, car ils font vivre une véritable démocratie de proximité. Lors des entretiens réalisés par le CESR au début de l'année 2009, les interlocuteurs ont souvent insisté sur le rôle important des maires pour le maintien de la cohésion sociale des territoires, en les qualifiant parfois de véritables « sentinelles de la République ». De plus, ils sont d'irremplaçables intercesseurs publics à qui remontent spontanément la plupart des problèmes vécus par leurs administrés. De même les milliers de conseillers municipaux sont de précieux acteurs sociaux (bénévoles) de l'indispensable lien social sur les territoires. Les organes de démocratie participative (conseils de développement, conseil de quartier...) contribuent aussi à l'animation du lien social.

II.1.2 Une carte des intercommunalités bien avancée mais non achevée

Le Nord-Pas de Calais est en avance sur les autres régions au niveau de sa carte intercommunale : 98,9 % de la population appartient ainsi à une intercommunalité²⁶. Seule la Haute-Normandie fait mieux avec presque 100 %.

Ce degré d'intégration intercommunale est aussi calculé par l'INSEE en considérant la part des taxes revenant aux EPCI sur le total des taxes versées aux communes et aux intercommunalités. En 2004, ce degré d'intégration était de 51 % pour la région Nord-Pas de Calais contre seulement 37 % pour le reste de la France.²⁷

Pour l'essentiel, les communes de la région sont regroupées dans les 92 intercommunalités à fiscalité propre de la région. Le Nord-Pas de Calais réunit les trois formes d'intercommunalités à fiscalité propre que sont les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. En 2009, seule une dizaine de communes n'appartiennent pas encore à une intercommunalité à fiscalité propre²⁸.

La carte des intercommunalités de la région fait toutefois apparaître des « anomalies » (voir en annexe la carte des intercommunalités). On remarque ainsi des enclaves, avec des communes qui sont rattachées à une autre intercommunalité que celle de ses communes limitrophes.²⁹

On remarque aussi qu'il y a aujourd'hui une centaine d'intercommunalités sur le territoire du Nord-Pas de Calais, ce qui ne diminue pas drastiquement l'émiettement communal mais constitue un premier pas réussi en peu de temps, dans le sens de la recherche d'espaces de gestion pertinents, en terme de bassins de vie et d'emploi.

²⁵ Voix du Nord, 27 janvier 2009, sondage « *Le Nord-Pas de Calais à cœur ouvert* »

²⁶ INSEE, Groupements intercommunaux par région, au 1er janvier 2008

²⁷ INSEE, Pages de Profils n° 21 - Février 2007, *Revenus des ménages et potentiel fiscal des territoires : une lecture intercommunale*

²⁸ Spycker, Watten, Blaringhem, Wallon-Cappel, Hazebrouck, Pont à Marcq, Avesnes-les-Aubert, Saint-Vast-en-Cambrasis, Briastre, Saint-Benin et Villers-Outreaux.

²⁹ Par exemple Esnes et Fontaine-au-Pire sont rattachées à la Communauté de communes Espace Sud Cambrésis, Berlaimont à la CC de Sambre-Avesnois, Liessies à la CC des Vallées de la Solre de la Thure et de l'Helpe...

- **3 Communautés urbaines dans la région !**

Alors qu'il existe 16 Communautés urbaines en France, 3 se situent dans le Nord-Pas de Calais : Lille Métropole Communauté Urbaine (LMCU), Dunkerque Grand Littoral communauté urbaine et la Communauté urbaine d'Arras.

Le fait que 3 Communautés urbaines, le plus haut degré de coopération intercommunale, soient présentes sur le territoire régional est un signe supplémentaire de la vitalité de l'intercommunalité dans le Nord-Pas de Calais.

Créées antérieurement à la loi de 1999, les communautés d'Arras (1998) et de Dunkerque (1969) avec respectivement 94 189 habitants (soit 2,3 % de la population régionale) et 204 183 habitants (soit 5 % de la population régionale) ne rentrent pas strictement dans la définition légale actuelle de « communauté urbaine » puisque qu'elles regroupent moins de 500 000 habitants. Seule LMCU, avec 1 124 796 d'habitants répartis dans les 85 communes réunies (soit 27 % de la population régionale) rentre dans les standards dorénavant imposés.

- **11 Communautés d'agglomération**

Le Nord-Pas de Calais compte 11 Communautés d'agglomération au 1er Janvier 2009. Avec une moyenne de 28 communes regroupées pour 139 000 habitants, l'ensemble des communautés d'agglomération regroupe au total 310 communes (soit 20 % des communes régionales) et une population de 1 530 670 habitants (soit 38 % de la population régionale).

La communauté d'agglomération de Lens - Liévin, avec 249 000 habitants est la plus importante alors que celle de Cambrai, qui regroupe 60 518 habitants, soit quatre fois moins de population, est la plus petite communauté d'agglomération de la région.

- **78 Communautés de communes**

Les Communautés de communes du Nord-Pas de Calais, au nombre de 78, réunissent en moyenne 14 communes pour 13 970 habitants. Néanmoins, si ces formes de coopération réunissent 1072 communes (soit 69 % des communes régionales), elles réunissent finalement une plus petite part de population régionale que les deux autres formes, avec seulement 1 089 684 administrés (soit 27% de la population régionale).

- **470 syndicats intercommunaux !**

Parallèlement à ces entités de coopération à fiscalité propre, les communes du Nord-Pas de Calais se réunissent par ailleurs dans plus de 470 syndicats (331 SIVU, 62 SIVOM, 77 Syndicats Mixtes) destinés à gérer des activités d'intérêt intercommunal telles que le traitement et la distribution d'eau, les activités périscolaires, la collecte des ordures ménagères..., compétences qui pour la plupart ne peuvent être assumées par de petites et moyennes communes.

A l'échelle nationale, on dénombre en 2008 environ 16 399 syndicats intercommunaux (en baisse de 12 % par rapport à 1999) dont 12 149 SIVU et 1 501 SIVOM. En comparaison, la région Nord – Pas-de-Calais est donc relativement peu dotée puisqu'elle ne comporte que 3 % des syndicats intercommunaux français contre un poids démographique de 6,6 %.

Ces syndicats sont parfois créés parce que les limites actuelles des intercommunalités ne sont pas toujours pertinentes pour gérer certaines activités. Ainsi, la carte des EPCI régionaux laisse persister des lacunes, parmi lesquelles on trouve des agglomérations partagées entre plusieurs structures intercommunales ainsi que des territoires interstitiels faiblement structurés. Dans les deux cas, les syndicats restent un moyen pour intervenir sur des compétences délaissées ou concurrencées par les autres EPCI. Comme ailleurs en France, l'esprit de beffroi et la persistance de rivalités historiques l'emportent encore parfois sur la cohésion des territoires.

II.1.3 Seulement deux départements et une identité régionale affirmée

Le Nord-Pas de Calais est avec la Normandie, l'Alsace et la Corse, une des rares régions bidépartementales françaises. En moyenne, les régions françaises comportent en effet plus de quatre départements.

La création des deux départements de la région Nord-Pas de Calais a été le résultat de luttes d'influences importantes entre différents acteurs locaux et nationaux. Le premier élément pris en compte dans ce découpage administratif a été de marquer une rupture avec les anciennes provinces, avec une volonté d'« effacer tout souvenir d'histoire, tous les préjugés résultant de la communauté des intérêts ou des origines »³⁰. Le Professeur GUIGNET explique ainsi que l'on a renoncé à utiliser les anciennes expressions « Flandre », « Hainaut » et « Artois » pour dénommer les départements mais que l'on a volontairement pris des dénominations géographiques neutres : « Le Pas-de-Calais » et le « Nord »³¹.

Au sein de l'Assemblée constituante, deux projets se sont affrontés. Le premier, essentiellement défendu par Saint-Omer, prévoyait un découpage comportant un département maritime et un département intérieur. C'est finalement l'autre projet soutenu par Lille, Douai et Arras, qui s'est imposé. La création d'un département du Hainaut-Cambrésis a été envisagée à cette époque, qui aurait reproduit les limites de l'intendance de Valenciennes. On peut signaler que cette question est réapparue à plusieurs reprises depuis la Révolution, puisqu'encore dans les années 1990 le projet de création de ce département du Hainaut a été soutenu par des personnalités politiques influentes.

Malgré le mouvement récent lancé à l'initiative de Dominique DUPILET, Président du Conseil général du Pas-de-Calais (« Touche pas à mon 62 »), et parfois des résurgences d'antagonisme entre le « 59 » et le « 62 », il n'y a pas de logique « départementaliste » affirmée dans la région. Bien au contraire, le Nord et le Pas-de-Calais se caractérisent par de nombreux traits communs qui ont donné corps à la région administrative. L'homogénéité culturelle se retrouve dans l'utilisation d'un patois identique ou dans l'existence d'un patrimoine culturel commun, devenus de véritables marqueurs du territoire régional. Ainsi en est-il, par leur nombre et par leur succès, des carnavaux.

Les deux départements partagent également une culture militaire commune. Par sa position frontalière et sa fonction défensive vis-à-vis du reste du territoire national, le Nord-Pas de Calais s'est doté très tôt de constructions militaires dont certaines persistent encore et enrichissent le patrimoine régional : forts, citadelles, bastions, casernes...

³⁰ Bertrand BARERE, membre du Comité de Salut Public

³¹ Intervention de M. GUIGNET, professeur des Universités et directeur de la Revue du Nord », à la séance plénière du CESR le 17 février 2009

Ces particularités régionales communes font que l'on peut passer d'un département à l'autre sans véritablement s'en rendre compte. C'est particulièrement le cas au sein du bassin minier. Ce territoire de plus de 120 km de long et de près de 15 km de large est à cheval sur les deux départements. La même logique est à l'œuvre sur le littoral où le système urbain fait insensiblement passer d'un département à l'autre depuis Dunkerque jusqu'à Boulogne, avec une grande homogénéité paysagère, économique et culturelle.

L'originalité de la région tient beaucoup plus dans l'existence de sous-ensembles infra-régionaux qui transcendent les frontières administratives départementales. Ces territoires de projet trouvent leur justification dans la nécessité d'y aborder collectivement des problématiques communes. Hérités de la géographie, de l'histoire et de l'économie, composés d'agglomérations très proches les unes des autres, ces 4 espaces sont :

- l'aire métropolitaine de Lille avec la métropole dans sa dimension transfrontalière,
- l'ancien bassin minier et Arras,
- le Littoral articulant les 3 agglomérations portuaires de Dunkerque, Calais et Boulogne,
- le réseau de villes du Hainaut-Cambrésis-Avesnois, mettant en synergie Valenciennes, Maubeuge, Cambra, Avesnes, Fourmies, et au-delà Mons et Charleroi.

A l'occasion de l'examen du projet de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), le CESR a déjà pu exprimer en 2006 des préconisations d'amélioration de la gouvernance locale. Le CESR s'inquiétait alors « de la constitution d'intercommunalités et de « pays » en nombre exagéré, sur des périmètres parfois trop restreints et pas toujours cohérents avec les bassins de vie. » Considérant que des cohérences entre agglomérations ou pays voisins doivent être systématiquement recherchées, le CESR avait ainsi proposé la constitution de 3 ou 4 grands espaces intermédiaires de coopération : Littoral, Hainaut-Cambrésis, Aire urbaine centrale et Artois-Ternois.

Aujourd'hui, le fait régional est donc fortement caractérisé par l'existence de ces territoires de projets dont certains deviennent très dynamiques. Ainsi, l'aire de coopération métropolitaine de Lille fonde son projet sur deux approches complémentaires : la définition de projets à l'échelle de l'ensemble du territoire (transports et déplacements, trames verte et bleue, gestion de la ressource en eau) et l'identification de programmes d'excellence et d'innovation (urbanisme durable, ville créative, société de l'information et de la connaissance, grandes manifestations). Autre exemple, l'aire métropolitaine de Flandre-Côte d'Opale s'appuie sur le renforcement du potentiel de développement économique (accessibilité, enseignement-recherche, commerces et services, santé) et une promotion fondée sur son identité maritime (tourisme, culture, communication).

Tous ces projets d'avenir sont transversaux aux deux départements de la région.

II.1.4 Une restructuration en cours de nombreuses structures en Nord-Pas de Calais

Le ministère de la Défense a engagé des chantiers de restructurations en Région Nord-Pas-de-Calais pour les territoires de Cambrai, d'Arras et de Valenciennes. La dissolution de la base aérienne de Cambrai est actée pour 2012 ainsi que la citadelle d'Arras. Le transfert du Bureau du Service National de Valenciennes à Lille et de ses archives à Pau entraînera, à l'horizon 2012, la fermeture de la caserne Vincent située au cœur de la ville.

Dans le domaine de la Justice, la carte judiciaire a connu en région, comme au plan national, une refonte de son organisation territoriale. Parmi les modifications adoptées, on peut citer la fermeture du tribunal de grande instance d'Hazebrouck, la fermeture des tribunaux d'instance de Saint-Pol sur Ternoise, Houdain, Carvin et Liévin notamment, ou encore la fusion des Conseils de Prud'hommes de Fourmies et Maubeuge avec celui d'Avesnes-sur-Helpe.

D'autres organismes locaux connaissent une profonde réorganisation territoriale dans la région. Le Nord-Pas de Calais compte actuellement 10 Caisses d'allocations familiales. Il est envisagé qu'il n'y en ait plus que deux en 2011.

De même, il existe actuellement 13 Caisses Primaires d'allocation maladie en Nord-Pas de Calais. Différentes hypothèses sont évoquées sur la fusion de certaines CPAM du Nord-Pas de Calais, qui pourraient être réduites à 6 voire-même à 4³².

On dénombre 4 URSSAF dans la région qui devraient rapidement fusionner et donner seulement deux entités.

Le Nord-Pas de Calais possède 6 comités interprofessionnels du logement, mais leur carte est vouée à évoluer significativement dans les prochains mois avec des regroupements transdépartementaux.

De plus en plus de structures s'organisent selon les grands territoires de projets du Nord-Pas de Calais, à savoir : le Littoral, l'Artois, Lille Métropole et le Hainaut-Cambrésis. Les Secrétariats permanents à la prévention des pollutions industrielles (S3PI) sont par exemple implantés sur le Littoral, en Artois et dans le Hainaut-Cambrésis. De même, les réseaux d'alerte et de surveillance de la qualité de l'air sont organisés suivant cette même logique, avec des associations sur la côte d'Opale, dans l'Avesnois, dans l'Artois et à Lille.

La carte des Chambres de Commerce et d'Industrie, quant à elle, évolue rapidement, avec la fusion récente entre Armentières-Hazebrouck, Douai, Lille et Saint Omer-Saint-Pol au sein de la CCI Grand Lille. La CCI du Valenciennois va fusionner en 2010 avec celles de Cambrai et de Maubeuge tandis que les CCI de Boulogne, Calais et Dunkerque devraient également fusionner entre elles, s'articulant ainsi davantage au territoire transdépartemental du Syndicat Mixte de la Côte d'Opale.

Toutes ces reconfigurations en cours procèdent du besoin d'être plus efficace, plus économe et plus indexé à des territoires pertinents, lesquels sont souvent transdépartementaux.

³² La voix du Nord, le 26.02.09, « *La CPAM de Douai se marie un jour avec Lille, le lendemain avec Lens* »

II.2- Quelques spécificités du Nord-Pas de Calais

II.2.1 Des caractéristiques socio-économiques préoccupantes

La région Nord-Pas de Calais connaît des retards par rapport aux autres régions de France qui sont autant de défis à relever par les acteurs économiques et sociaux de la région, ainsi que par les collectivités territoriales. La dernière étude de l'INSEE à propos des indicateurs de Lisbonne pour le Nord-Pas de Calais pointe objectivement ces retards.³³

Le taux de chômage en Nord-Pas de Calais à la fin de l'année 2008 a été évalué par l'INSEE à 11,1 % de la population active, contre 7,8 % pour la France métropolitaine. Le taux d'emploi dans la région, 58,5 %, est plus faible également que la moyenne nationale. En 2006, le taux de chômage de longue durée s'élevait à 6,2 %, contre 4,3 % pour la moyenne nationale. En 2004, le taux de pauvreté était de 16,8 %, soit 5 points de plus que la moyenne française.

On constate que seulement 0,7 % du PIB du Nord-Pas de Calais est consacré aux dépenses de recherche & développement. A cet égard la région se situe ainsi au dernier rang des régions françaises continentales.

II.2.2 Une région très urbanisée

Avec ses 4 millions d'habitants, la région Nord-Pas de Calais représente 6,9 % de la population nationale, et constitue la 4^{ème} région la plus peuplée de France. Cette population vit sur 2,3 % du territoire métropolitain. Le Nord-Pas de Calais se situe ainsi au deuxième rang des régions les plus densément peuplées, derrière l'Ile de France. La densité du Nord-Pas de Calais est de 322 habitants/km², soit trois fois plus que le reste de la France métropolitaine.

Selon l'INSEE, 95 % de la population du Nord-Pas de Calais vit dans un espace à dominante urbaine, contre seulement 82 % au niveau national. Une grande partie de la population est regroupée dans une dizaine d'agglomérations de plus de 50 000 habitants, dont la plus grande est celle de Lille avec plus de 1 100 000 habitants. L'organisation de la région est telle que son maillage d'agglomérations permet de qualifier le Nord-Pas de Calais de région urbaine.

³³ INSEE, 4^{ème} trimestre 2006, étude sur *La déclinaison pour la région Nord-Pas de Calais des indicateurs de Lisbonne- Göteborg*

II.2.3 Les relations transfrontalières

Le Nord-Pas de Calais est véritablement au carrefour de l'Europe du Nord-Ouest, avec plus de 100 millions d'habitants vivant dans un rayon de 300 kilomètres (voir carte annexe). Les relations transfrontalières de ce territoire sont intenses, puisqu'il bénéficie de sa proximité avec la Belgique et avec la Grande Bretagne.

- **De nouvelles coopérations avec la Belgique : les GECT**

Le potentiel transfrontalier pour le Nord-Pas-de-Calais s'affirme et prend une autre dimension avec le développement récent d'institutions transfrontalières. En effet, deux groupements européens de coopération territoriale (GECT), sur la base d'un outil juridique créé par la Commission et le Parlement européen³⁴, ont été mis en place ou le seront à court terme, impliquant le Nord-Pas-de-Calais.

Ces instruments de coopération sont particulièrement innovants, notamment en associant dans la même institution tous les niveaux de responsabilité publique, du local au national/fédéral.

- Le GECT "Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai"

Issu des propositions du Groupe de travail parlementaire franco-belge et s'appuyant sur le règlement européen, le GECT "Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai" a été officiellement installé le 28 janvier 2008 à Courtrai (Kortrijk). Premier GECT créé en Europe, il associe 14 institutions facilitant ainsi des prises de décisions concertées sur de nombreuses thématiques et constitue une véritable institution, dotée d'une personnalité juridique, inscrite dans un cadre européen. Répartie sur la région de Lille Métropole, du Sud de la Flandre occidentale et de la Wallonie picarde, l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai forme la plus grande agglomération transfrontalière d'Europe (3500 km²), avec plus de deux millions d'habitants.

Avec pour organes une assemblée, un bureau, une présidence et une agence transfrontalière, l'Eurométropole présente la spécificité de fonctionner selon deux principes majeurs : premièrement la double parité, entre, d'une part la France et la Belgique et, d'autre part au sein de cette dernière entre les néerlandophones et les francophones ; et deuxièmement une attention particulière au respect du bilinguisme français-néerlandais dans tous les aspects de l'activité de l'Eurométropole.

Pierre MAUROY, élu premier Président jusqu'au printemps 2008, a vu ainsi l'aboutissement de ce projet qu'il a porté depuis des années. Martine AUBRY lui a succédé à ce poste le 1er septembre 2008. Un nouveau président d'origine belge a été élu à l'assemblée de mars 2009, Stefaan DE CLERCK.

³⁴ La base réglementaire du GECT est le règlement européen CE n°1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale

- Le GECT « West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale »

Un autre GECT vient d'être créé sur le Littoral en avril 2009, entre les territoires de la Côte d'Opale et la Flandre maritime belge : il s'agit du GECT « West-Vlaanderen / Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale ». A la différence de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai, ce GECT concernera un périmètre plus vaste, avec en France les arrondissements de Dunkerque, Calais, Saint-Omer, Boulogne-sur-Mer et Montreuil, et en Belgique la province de Flandre occidentale. Avec des objectifs similaires, les organes de cette structure se composeront d'une assemblée, d'un bureau, d'une co-présidence et d'une co-direction. L'appui technique s'inscrit dans une complète continuité des groupes thématiques, développés dans le cadre de la plate-forme transfrontalière précédemment existante.

- Un troisième GECT pour le Hainaut-Cambrésis et une partie de la Wallonie est également envisagé

La création de ces entités rendra plus cohérentes la gouvernance et l'action publique sur ces espaces transfrontaliers et permettra de dépasser les complexités administratives et institutionnelles, inhérentes aux systèmes français et belges.

- Des coopérations avec la Grande-Bretagne à intensifier

La coopération transfrontalière ne peut ignorer notre proximité avec la Grande-Bretagne. Si les échanges franco-britanniques existent d'ores et déjà, notamment dans le cadre des crédits Interreg ou du point de vue touristique avec l'Eurostar, les collaborations institutionnelles sont encore à développer. L'aire urbaine centrale du Nord, comme le département du Pas de Calais, sont insuffisamment tournés vers le Grand Londres et le Sud-Est de l'Angleterre. Cela est dû essentiellement à des obstacles culturels et linguistiques qui s'atténuent lentement.

Les échanges socio-éducatifs, économiques et politiques avec l'Angleterre sont pourtant à souhaiter pour un développement durable du Nord – Pas de Calais. Les activités culturelles et surtout sportives peuvent contribuer à inverser les tendances. On commence ainsi à voir émerger une coopération entre le Nord-Pas de Calais et la ville de Londres, avec la proximité des Jeux Olympiques 2012. Ceux-ci devraient a minima positionner le Nord de la France comme une base arrière logistique pour l'organisation des prochains Jeux Olympiques. Le Conseil général du Pas-de-Calais est particulièrement actif dans ce domaine, avec la mise en place de la « Mission Pas-de-Calais 2012 » qui représente un investissement de 20 millions d'euros. Le Pas-de-Calais construit et rénove ainsi des équipements sportifs pour accueillir des délégations sportives françaises et étrangères. Mais cet événement est également porteur de retombées économiques. « La flamme est en nous ! », le slogan de la candidature de Lille 2004, a été opportunément repris à cette occasion par les décideurs socio-économiques, notamment regroupés au sein du « Comité Grand Lille ».

II.3- La place de l'Etat en région Nord-Pas de Calais

II.3.1 Les dépenses de l'Etat en région Nord-Pas de Calais

En matière d'effort financier de l'Etat en région, on ne dispose malheureusement que d'estimations tant l'intervention budgétaire étatique est complexe et multiforme. Pour l'année 2007, hors fonds européens, il est possible d'évaluer cet effort à 15,3 milliards d'euros, répartis approximativement à hauteur de 51 % en dépenses de personnels, 43 % en dépenses d'intervention (transferts aux ménages et aux collectivités locales), 3 % en fonctionnement et 3 % en investissement.

La répartition par mission fait apparaître que 25 % des dépenses sont consacrés à l'éducation nationale et la même proportion aux transferts financiers aux collectivités locales. De manière décroissante suivent les pensions, les remboursements et dégrèvements. La première dépense d'intervention, qui représente un peu plus de 4 % de la dépense de l'Etat en région, est la sécurité, traduisant ainsi la primauté des missions régaliennes de l'Etat en région.

Concernant l'emploi public régional, une étude récente de l'INSEE³⁵ l'évalue à 400 000 postes, toutes fonctions publiques confondues. L'emploi public régional représente ainsi 6,6 % des effectifs publics de la France métropolitaine, résultat conforme au poids démographique de la région. Si l'on distingue les fonctions publiques, le nombre de fonctionnaires d'Etat est légèrement supérieur à celui des collectivités avec 135 000 agents en région contre 119 500 pour la fonction publique territoriale. Par rapport à l'emploi public total en France métropolitaine, la tendance est inversée puisque la part régionale de la fonction publique d'Etat est de 6,5 % contre 6,8 % pour la fonction publique territoriale.

II.3.2 La persistance de doublons entre l'Etat local et les collectivités territoriales

En matière d'action publique locale, le rapport LAMBERT³⁶ a préconisé que « dans les politiques clairement confiées aux collectivités, l'abstention [*de l'Etat*] pourrait être la règle ». Les transferts de compétences de 1982 ou de 2004 ont été nombreux et extrêmement variés. Deux exemples régionaux sont assez illustratifs de ce point de vue. Le plus important transfert fut celui, au 1^{er} janvier 2006, de 3 500 agents TOS de l'Education Nationale à la Région. Au 1^{er} janvier 2009, la Région a également bénéficié du transfert de l'aéroport de Lille-Lesquin et des services associés de l'aviation civile.

A l'occasion de ces transferts de compétences, des élus ont mis en avant le fait que les transferts de charges ne prenaient pas en compte certains frais de gestion (par exemple la médecine de prévention ou la gestion des payes).

Ces transferts ont en outre laissé subsister des doublons au sein de l'administration déconcentrée de l'Etat, ce qui est de nature à complexifier et à ralentir chroniquement les processus de la décision publique locale.

³⁵ Numéro 36 (mars 2008) de la revue *Pages de Profils* publiée par l'INSEE.

³⁶ *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, rapport du groupe de travail présidé par Alain LAMBERT, Décembre 2007.

L'exercice de compétences partagées est cependant justifié lors de la réalisation de grands projets structurants qui suscitent des cofinancements. Ce peut-être le cas de grands axes de transport (à l'image du Canal Seine-Nord) ou de la mise en œuvre de politiques nationales dont aucune collectivité ne détient la responsabilité, à elle-seule (par exemple les politiques environnementales).

A l'inverse, de nombreux champs décentralisés pourraient être délaissés par les services déconcentrés de l'Etat. En matière de développement économique par exemple, alors que la Région a vocation à être « chef de file » en la matière, l'Etat a maintenu ses services dans ce domaine (à la DRIRE notamment mais également en trésorerie générale), poursuivant ainsi une politique d'intervention directe dans certaines branches professionnelles, notamment dans les filières textile et automobile.

Il faut noter à nouveau que l'intervention de l'Etat dans le domaine économique est censée être « compatible » avec le schéma régional de développement économique de la région (SRDE). Cependant, les collectivités locales peuvent librement conclure avec l'Etat des conventions de nature économique, sans obligation d'en informer la Région ni même de se conformer au SRDE. Le rapport WARSMANN³⁷ a dénoncé cette situation qui contribue à disperser les moyens financiers consacrés au développement économique. La Cour des Comptes a elle aussi jugé que les aides économiques étaient « éclatées, complexes et peu coordonnées »³⁸.

Dans un autre domaine, l'audit de modernisation³⁹ mené dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) au sein du ministère de la santé et du ministère de l'emploi, démontre non seulement une relative inertie de la structure des emplois de l'administration d'Etat après transfert de compétences, mais également une persistance d'interventions directes de l'Etat dans les matières transférées. Ainsi, si l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI a bien été décentralisée au conseil général, l'Etat, dans les faits, gère plusieurs dispositifs concourant à l'insertion sociale ou professionnelle des personnes en difficulté dont les bénéficiaires du RMI (insertion professionnelle des jeunes, aides à la mobilité, accès aux soins...), complexifiant ainsi grandement la bonne prise en charge de ces publics spécifiques.

Ces doublonnages de compétences pénalisent l'efficacité des politiques publiques, dont l'évaluation est rendue quasiment impossible, en raison de l'enchevêtrement des niveaux d'intervention.

³⁷ M. Jean-Luc Warsmann, *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*, n° 1153 (treizième législature), 8 octobre 2008.

³⁸ Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Rapport public thématique, novembre 2007.

³⁹ MM. Bruno Durieux, Jean-Baptiste Nicolas, Michel Gagneux, Jean-Yves Le Gallou, Laurent Chambaud, Nicolas Grivel, *Rapport sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat*, Ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, Ministère de la santé et des solidarités, Janvier 2007.

II.3.3 L'enjeu d'une bonne maîtrise de la dépense publique en Nord-Pas de Calais

La France se distingue par le poids important de son secteur public qui se finance en prélevant environ la moitié de la richesse nationale produite.

Comparée à la plupart des autres pays du monde, la France a pu ainsi se doter d'excellentes infrastructures et d'un très bon système de protection sanitaire et sociale, dont on mesure encore plus la valeur en temps de crise, comme actuellement.

Mais ces atouts sont désormais menacés par le fait que depuis une trentaine d'années, le secteur public français dépense chaque année 40 à 60 milliards d'euros de plus qu'il n'a de recettes.

Il en résulte aujourd'hui une dette publique cumulée de plus de 1 500 milliards d'euros à la charge des générations futures. Cette problématique ne pourra pas trouver sa seule issue dans l'augmentation de la pression fiscale, déjà particulièrement élevée.

Il faudra que le secteur public parvienne à mieux maîtriser ses dépenses, mais il ne faudra pas non plus que la qualité des services publics en soit affectée.

L'Etat est le premier concerné par cet enjeu mais les collectivités locales seront également amenées à rechercher la meilleure efficacité possible. La réforme des collectivités locales doit aller dans le sens d'un meilleur service aux citoyens, avec des frais de fonctionnement contraints et une organisation simplifiée. Cet enjeu concerne aussi les collectivités locales du Nord-Pas de Calais dont l'endettement propre est cependant raisonnable et la gestion équilibrée.

L'inéluctable contingentement des dotations d'Etat invite l'organisation territoriale de notre région à s'engager résolument et dès maintenant dans les réformes envisagées.

III- Aperçu synthétique des opinions recueillies au cours des entretiens réalisés

Le Groupe « Prospective » du CESR a réalisé plus d'une trentaine d'entretiens avec des personnalités du Nord-Pas de Calais : maires, députés, sénateurs, présidents d'intercommunalités, conseillers généraux, fonctionnaires territoriaux, acteurs économiques, responsables associatifs, représentants de l'Etat, ... Ces entretiens ont été effectués à l'aide d'un guide qui abordait différentes thématiques concernant les collectivités territoriales, en particulier en Nord-Pas de Calais. Ces entretiens ont été complétés par de nombreuses rencontres effectuées par les membres du Groupe « Prospective ». L'ensemble des commissions du CESR ainsi que les groupes de concertation du CESR ont également été consultés.⁴⁰

L'objectif principal de ces nombreuses consultations était d'écouter les réflexions des élus régionaux et de la société civile, pour appréhender la réalité et les sensibilités du Nord-Pas de Calais sur le sujet. Dans cette partie du rapport seront évoquées les principales idées qui ont été recueillies lors des différents entretiens, en regroupant certaines questions, sans évidemment prétendre à une reproduction exhaustive.

III.1- Le jugement global porté par les acteurs du Nord-Pas de Calais sur le système français des collectivités locales

Le système des collectivités locales françaises fait l'objet de jugements contrastés. Beaucoup d'interlocuteurs dénoncent sa complexité, son opacité, son émiettement, ses déficits démocratiques et son inefficacité. Ils estiment alors qu'une réforme des collectivités territoriales est indispensable. On peut néanmoins distinguer les partisans d'une réforme rapide de ceux qui considèrent que celle-ci doit être graduelle, afin d'associer l'ensemble des personnes concernées (élus, fonctionnaires territoriaux, population).

A l'opposé il y a aussi des défenseurs du système tel qu'il existe actuellement, car il permet selon eux de répondre à la complexité des réalités locales. Ils réclament davantage une réforme de l'Etat, notamment de son organisation déconcentrée, au moins autant que celle des collectivités, considérant qu'il s'agit là d'un enjeu majeur qui n'a pas été véritablement pris en compte dans les travaux du « Comité BALLADUR ». Le fait d'accuser l'Etat plutôt que de s'auto-réformer procède aussi, bien sûr, de postures politiques.

⁴⁰ Voir en Annexe la liste des réunions et des entretiens réalisés

III.2- Les avantages et les inconvénients du « millefeuille » administratif local et des financements croisés

III.2.1 Les financements croisés, atouts ou freins pour le fonctionnement des collectivités du Nord-Pas de Calais ?

L'expression même de « millefeuille » a été parfois critiquée pour sa connotation délibérément péjorative. Certains considèrent en effet que les nombreuses strates administratives françaises favorisent la proximité démocratique. Au contraire, d'autres mettent en exergue une certaine confusion liée à cet enchevêtrement, qui nuit à la lisibilité du système et à la démocratie.

Les opinions concernant les financements croisés sont aussi assez diverses. Une partie des interlocuteurs estime qu'ils permettent de financer des projets de grande ampleur qui ne pourraient pas l'être sans cofinancements. Le coût de certains projets est tel qu'une collectivité ne pourrait s'engager seule, sans la coproduction d'autres collectivités.

Pour d'autres, les financements croisés nuisent à la clarté de l'action publique locale. Il devient alors difficile pour la population de savoir « qui fait quoi ». De plus, les procédures liées aux cofinancements ralentissent considérablement la mise en place des projets. Les coûts de coordination entre collectivités ne sont pas négligeables, mobilisant du personnel dans chaque collectivité pour effectuer parfois le même travail. Les cofinancements nécessitent de produire de multiples dossiers et rapports, qui répondent à des exigences différentes des collectivités territoriales sollicitées. Des évolutions ont été évoquées, telles que la limitation du cofinancement, au maximum par trois niveaux, la maîtrise d'ouvrage à la collectivité majoritaire dans les financements, l'instauration de véritables « chefs de file ».

III.2.2 Vers une spécialisation des collectivités territoriales du Nord-Pas de Calais?

La question des compétences des collectivités territoriales est au cœur de la réflexion des acteurs du Nord-Pas de Calais. Certains interlocuteurs estiment qu'il serait illusoire, et même néfaste, de vouloir enfermer les collectivités territoriales dans certaines compétences très précises. Ils mettent en avant le fait que le renoncement à une spécialisation draconienne des collectivités permet de financer des projets variés qui répondent à des besoins réels observés.

Avec une spécialisation excessive, si une collectivité en charge d'une compétence refuse de financer un projet, celui-ci peut ne pas voir le jour. La clause générale de compétence pallie ce risque et permet alors un financement du projet. Le fait que les porteurs de projets ne soient pas dépendants d'une seule institution est gage, pour certains, d'une meilleure efficacité.

Des représentants associatifs soulignent la complexité du système actuel pour les porteurs de projets qui ne savent pas vers quelle institution se tourner, mais celui-ci permet néanmoins de financer de nombreux projets.

Il a été également évoqué le besoin pour les élus de pouvoir répondre aux attentes de la population. Les citoyens veulent parfois que les élus puissent résoudre leurs difficultés, même si ce n'est pas à priori de leur compétence.

Certains interlocuteurs ont mis en avant le caractère illusoire d'une spécialisation des collectivités territoriales. Même si on limitait les collectivités à certaines compétences bien

précises, des manœuvres seraient aussitôt imaginées pour contourner l'obstacle et continuer à cofinancer des projets.

Les partisans de la spécialisation des collectivités territoriales soulignent le fait qu'elle apporterait davantage de clarté, permettant aux citoyens de mieux s'y retrouver dans l'organisation territoriale. L'enchevêtrement des compétences, et les incompréhensions qui en découlent seraient même, selon certains, un des facteurs explicatifs de l'abstention aux élections.

Il existe un relatif consensus à l'égard des compétences majeures que doivent exercer les différents niveaux de collectivités locales :

Communes : actions de proximité, certaines interventions sociales, état civil, relais des demandes des citoyens à l'intercommunalité ;

Intercommunalités : assainissement, transports en commun, urbanisme, logement...

Départements : le social et le médico-social ;

Région : aménagement du territoire, formation, développement économique, transports, stratégies et prospective.

III.3- Faut-il supprimer des strates administratives ?

III.3.1 Quelle est la pertinence des « pays » en Nord-Pas de Calais ?

Même si les « pays » ne sont pas une véritable strate administrative, nombreux sont ceux qui évoquent le risque qu'ils le deviennent. Des acteurs considèrent que peu de pays fonctionnent efficacement (réussite apparemment pour le pays du Boulonnais), même s'ils fonctionnent mieux dans le Nord-Pas de Calais que dans de nombreuses autres régions. Néanmoins, il existe quasiment un consensus pour dire que ce sont des territoires pertinents géographiquement. Certains imaginent même qu'ils pourraient préfigurer les limites des futures grandes intercommunalités.

III.3.2 Pourquoi ne pas envisager de fusionner un jour les deux Conseils généraux, voire de les fusionner avec le Conseil régional ?

La question d'une éventuelle fusion des départements, voire même de la fusion avec la Région, fait évidemment débat.

Les partisans d'un rapprochement entre les deux départements jugent que le Nord-Pas de Calais est un territoire relativement compact et homogène et qu'il ne nécessite pas impérieusement d'être scindé en deux départements. L'argument selon lequel les territoires de projets (Aire urbaine centrale, Littoral, Hainaut-Cambrésis) sont transversaux aux départements est souvent repris pour remettre en cause le découpage administratif départemental.

Au contraire, d'autres évoquent la fonction de proximité revendiquée par les départements qui, selon eux, serait affaiblie par la fusion des deux entités. Les départements ont, selon certains, un rôle décisif pour la cohésion territoriale, notamment au niveau des zones rurales.

Soulignons qu'il ressort des entretiens un quasi-consensus pour réformer le mode d'élection des conseillers généraux, le découpage cantonal étant jugé obsolète dans notre région très urbanisée.

Les interlocuteurs favorables à un rapprochement des Conseils généraux et du Conseil régional, voire même à leur fusion, soulignent que cela permettrait d'avoir davantage d'efficacité pour les politiques publiques. Il y aurait davantage de cohérence et de réactivité dans les décisions prises. Les arbitrages sur les attributions de compétences et le management des projets seraient singulièrement simplifiés. Certains envisagent l'élection de conseillers territoriaux, dont certains siègeraient à la fois au Conseil régional et au Conseil général, avec au total moins d'élus qu'auparavant.

III.4- Quelles relations avec les territoires voisins du Nord-Pas de Calais ?

Une grande majorité des interlocuteurs ne considère pas que l'agrandissement de la région Nord-Pas de Calais est une priorité. La fusion du Nord-Pas de Calais avec la Picardie n'est pas envisagée comme une réelle opportunité pour beaucoup de personnes interrogées. Il serait nécessaire que cette fusion soit désirée par les populations des deux régions, ce qui ne semble pas être actuellement le cas. Cette fusion ne doit pas être imposée aux citoyens. Ces derniers doivent pouvoir s'exprimer sur cette évolution, envisagée par des décideurs politiques.

De plus, la fusion avec l'ensemble de la Picardie semble illusoire, l'Oise étant très influencée par la région parisienne et l'Aisne davantage tournée vers la région Champagne-Ardenne. Seule la Somme pourrait alors intégrer une « grande région Nord-Pas de Calais ». Cette perspective soulève peu d'enthousiasme chez les acteurs locaux.

Il est néanmoins nécessaire de rappeler que certaines personnalités sont très favorables à un agrandissement du périmètre du Nord-Pas de Calais. Elles mettent en exergue à nouveau qu'une région doit être grande pour exister au niveau international. De plus, certaines décisions stratégiques devraient être prises, selon eux, à une plus grande échelle que celle de la région actuelle.

Les acteurs politiques et de la société civile du Nord-Pas de Calais rencontrés insistent davantage sur l'intensification des « coopérations » transfrontalières que sur l'agrandissement de la région. Ils se montrent majoritairement favorables au développement des GECT / Eurométropole et Littoral. Certains évoquent même la possibilité de créer un 3^{ème} GECT pour le Hainaut-Cambrésis-Wallonie, pour accentuer les relations entre ces territoires.

Néanmoins, d'autres soulignent le risque de créer des strates administratives supplémentaires et insistent sur la nécessité que ces GECT mettent en place rapidement des projets concrets.

III.5- L'avenir des intercommunalités du Nord-Pas de Calais

Les acteurs régionaux se félicitent le plus souvent du succès des intercommunalités du Nord-Pas de Calais. Elles sont perçues comme étant des institutions relativement efficaces. Cependant, les élus et représentants de la société civile se rendent compte qu'il existe des anomalies dans la carte des intercommunalités. Les acteurs locaux regrettent ainsi que les périmètres de certaines intercommunalités soient le résultat de considérations électorales et ne constituent pas de véritables territoires pertinents.

Il y a un relatif consensus autour de l'idée qu'il y a trop d'intercommunalités dans la Région. Nombreux sont ceux qui fustigent celles qui rassemblent peu de communes, avec seulement quelques milliers d'habitants.

La majorité des interlocuteurs considère que les intercommunalités n'ont pas un système d'élection suffisamment démocratique. Les citoyens n'élisent en effet pas directement leurs élus communautaires. Ils ne se reconnaissent pas spontanément dans les dirigeants politiques de ces structures, devenues pourtant prépondérantes. Selon l'expression fréquemment entendue lors des entretiens, « le fruit serait mûr ». Il serait donc envisageable, dès les prochaines élections, de faire élire les conseillers communautaires selon une forme de suffrage universel direct à préciser. Les divergences concernant le choix du mode d'élection sont importantes, laissant plus ou moins de place aux communes, à la proportionnelle ou non....

III.5.1 Quelle place alors pour les communes ?

Alors que beaucoup souhaitent renforcer les intercommunalités, la question de la pertinence des communes est parfois évoquée. Certains estiment que les élus municipaux jouent un rôle décisif pour la cohésion sociale et sont des relais indispensables pour répondre aux besoins de la population. Au contraire, d'autres considèrent qu'il faut réduire considérablement le nombre de communes et obliger les très petites communes à fusionner. Ils mettent en avant le fait que leurs faibles moyens budgétaires ne permettent pas de mener des projets de manière autonome et que l'on assiste de fait à des pertes d'énergie et de temps importantes.

III.5.2 LMCU : vers une grande « métropole » ?

De nombreux interlocuteurs ont mis en évidence le fait que les mentalités ont beaucoup évolué depuis plusieurs années. Le concept de « Grand Lille » est désormais une notion qui a du sens pour beaucoup d'habitants de la métropole lilloise et de la région. Il est également de plus en plus accepté par les personnalités politiques de la métropole. Il existe un véritable consensus pour affirmer que Lille doit obtenir le statut de véritable grande ville européenne.

Néanmoins, beaucoup de questions sont évoquées concernant le futur mode d'élection qui pourrait exister pour Lille métropole. Certains souhaiteraient qu'on élise le président de la métropole lilloise au suffrage universel, afin que cette personnalité soit reconnue comme légitime par tous.

Il y a des divergences de points de vue pour savoir quel statut devra être donné aux maires des communes membres. Doivent-ils être tous nommés automatiquement conseillers

communautaires ? Doit-on élire les élus communautaires à la proportionnelle et sur quelles circonscriptions, ou à l'occasion des élections municipales ? Comment tenir compte des grandes disparités de taille entre les communes du périmètre actuel de LMCU ?

Des acteurs locaux estiment que l'on pourrait imaginer que Lille-métropole prenne sur son territoire une partie, au moins des compétences du département du Nord. Le département pourrait considérer qu'il s'agirait du meilleur échelon pour mettre en œuvre certaines politiques sociales. D'autres considèrent que cette hypothèse serait dangereuse pour le maintien de l'équilibre entre les territoires, notamment pour les zones rurales du département. Du coup, on envisagerait plutôt des délégations contractuelles que des transferts.

III.6- Réforme et conservatismes : les voies du possible

Dans l'anonymat des nombreuses déclarations recueillies, le rapporteur a observé un fréquent désir de simplifier le dispositif avec des rapprochements, des fusions et une diminution du nombre d'élus. Mais on note aussi un certain scepticisme sur la capacité du corps politique à s'auto-réformer. Car la complexité de l'organisation territoriale suscite une multiplicité d'instances et de postes à pourvoir.

De ce fait, la pratique du cumul de mandats se répand et la résistance aux réformes ne s'en trouve pas diminuée.

C'est pourquoi les bonnes réformes doivent procéder d'un débat ouvert, de concertations sincères et d'expérimentations progressives, pour révéler idéalement des bénéfices co-fructueux où il n'y aurait que des gagnants !

Mais ne soyons pas naïfs. Il faudra aussi des lois pour faire « tomber des fruits mûrs ». L'Etat ne pourra pas échapper à son devoir de donner un cadre législatif aux réformes de simplification envisagées. La loi en préparation pourra indiquer par exemple le cap de changements souhaitables en l'assortissant d'incitations et de dates-limites.

IV- Conclusion et lignes directrices des recommandations soumises au vote de l'Assemblée plénière du CESR

Le CESR, en tant que représentation de la société civile, observe que la région Nord-Pas de Calais comporte, au niveau de son organisation territoriale, les mêmes complexités que le reste de la France, avec cependant la particularité d'être une région frontalière très peuplée qui a vocation à coopérer intensément avec toutes les régions voisines.

Avec 4 millions d'habitants, une institution régionale et deux Départements, le Nord-Pas de Calais est aussi composé de 1 546 communes, 92 intercommunalités et 470 syndicats intercommunaux, l'ensemble de toutes ces instances étant administré par 20 000 élus et 120 000 fonctionnaires territoriaux.

Communes, Cantons, Arrondissements, Départements, Région, Communautés urbaines, Communautés d'agglomération, Communautés de Communes, Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), Syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), Syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), Syndicats mixtes, « Pays », Conseils de Développement, ..., Conseillers municipaux, Conseillers communautaires, Conseillers généraux, Conseillers régionaux, ...

Une telle superposition d'instances et de fonctions a son histoire et ses justifications, mais leurs missions respectives ne sont désormais plus clairement identifiées par les citoyens.

Un fossé risque de se creuser entre élus et administrés. Une certaine conception de la démocratie territoriale pourrait s'en trouver menacée, car le dispositif est devenu difficilement « lisible » pour les non-initiés.

Corrélativement, la responsabilité des collectivités locales est souvent devenue l'affaire de professionnels qui se plaignent de toutes ces complexités ... et s'en accommodent.

L'investissement public sur les territoires s'effectue majoritairement grâce aux collectivités locales mais avec toutes les lourdeurs, les lenteurs, l'émiettement des projets, voire les incohérences que génèrent la dispersion des décisions locales et la conflictualité occasionnelle de leurs relations avec les services déconcentrés de l'Etat.

L'émergence des grands projets structurants en est parfois handicapée, d'autant que les collectivités locales sont indépendantes les unes des autres, en raison du principe constitutionnel de non-subordination d'une collectivité locale à une autre.

Le développement du Nord-Pas de Calais bénéficie heureusement du rôle croissant que joue l'institution régionale dans la coproduction de ce qu'il est convenu d'appeler les grands Schémas régionaux (Schéma régional d'aménagement du territoire, des transports, des formations, du développement économique, etc...). Ce progrès sera vraiment abouti quand les Schémas auront acquis un caractère prescriptif : les collectivités locales et même l'Etat seront alors davantage tenus de s'y conformer. Le principe même de décentralisation aura alors franchi une importante étape supplémentaire.

Le rôle de l'Etat en région devra lui-même être réévalué, dans son périmètre d'intervention et dans ses missions. Le CESR pourrait décider d'entreprendre précisément une étude sur l'amélioration souhaitable des relations des collectivités locales du Nord-Pas de Calais avec les services déconcentrés de l'Etat.

Mais les collectivités locales ont elles-mêmes intérêt à se mettre dans le meilleur ordre de marche possible. C'est pourquoi le CESR du Nord-Pas de Calais a souhaité apporter sa contribution au débat national sur la réforme des collectivités locales, relancé en mars 2009 par les propositions du Comité présidé par Edouard BALLADUR.

L'AVIS, proposé au vote de l'Assemblée plénière du CESR, recommande des changements possibles et souhaitables en Nord-Pas de Calais pour **une démocratie locale plus vivante, une organisation territoriale simplifiée et des coopérations institutionnelles plus systématiques.**

L'intercommunalité, d'abord, mérite d'être renforcée. Elle n'a pas supprimé les communes mais elle suscite progressivement une judicieuse répartition subsidiaire des compétences : aux intercommunalités les projets collectifs et aux communes les enjeux de proximité. Pour parfaire cette évolution, il est proposé au CESR de recommander **la division par trois** du nombre d'intercommunalités. Ainsi, elles correspondront à des territoires plus vastes et plus pertinents, favorisant l'élaboration des SCOT (Schémas de cohérence territoriale) et rendant moins nécessaires de nombreux syndicats intercommunaux et la plupart des « Pays ».

La clause générale de compétence, en cas d'usage abusif, est évidemment une source de confusion. Mais sa « bonne pratique » favorise les coproductions et l'intelligence des territoires. C'est pourquoi le CESR est invité à préconiser **le maintien de cette clause,** car elle permet précisément une collaboration plus étroite entre les collectivités locales du territoire régional.

La gouvernance partenariale du développement économique et social du Nord-Pas de Calais pourrait en effet gagner en efficacité, grâce à des pratiques de concertation renforcées :

- **au sein d'un « Conseil des exécutifs »** revitalisé censé réunir, formellement et régulièrement, les présidents des principales collectivités locales,
- **à l'occasion des Schémas de développement** dont la Région anime la coproduction mais dont les orientations retenues devraient désormais s'imposer à toutes les parties prenantes,
- **en faisant siéger ensemble les conseillers généraux et régionaux,** plusieurs fois par an, pour une meilleure prise en charge conjointe des politiques et projets structurants où s'imbriquent des enjeux à la fois économiques, sociaux et environnementaux.

Ces « rapprochements » sont de nature à favoriser l'approfondissement crédible du mouvement de décentralisation en France, car on peut en attendre d'appréciables bénéfices, non seulement au niveau d'Intercommunalités moins nombreuses, mais aussi au niveau du « couple » Départements-Région. A cette occasion seraient testées résolument la faisabilité et les conditions de succès d'une **fusion** à terme des deux Conseils généraux du Nord-Pas de Calais et du Conseil régional, en une seule et nouvelle institution.

Dans la perspective de la loi en préparation, force est de constater qu'une gouvernance « resserrée » serait particulièrement adaptée au Nord-Pas de Calais qui n'est composé que de deux Départements, avec une forte identité euro-régionale, une grande métropole en émergence et un défi collectif, consistant à reconquérir, ensemble, une place prépondérante au nord-ouest de l'Europe.